

Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) - 2009

Syntheserapport

Opdrachtgever: Federale overheidssdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en
Ontwikkelingssamenwerking, Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking,
Dienst Opvolging en Evaluatie (D.02)

ECORYS Nederland BV in samenwerking met South Research

Anneke Slob (ECORYS)
Erik Klaassens (ECORYS)
Bob Peeters (South Research)
Dirk Van Esbroeck (South Research)

Rotterdam, 22 januari 2010



ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid
T 010 453 87 53
F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Lijst afkortingen	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	17
1.1 Mandaat en doel van de evaluatie	17
1.2 Methodologie	17
1.3 Organisatie van de evaluatie	21
1.4 Uitdagingen en beperkingen	22
2 Achtergrond	27
2.1 De context van de internationale en Belgische ontwikkelingssamenwerking	27
2.2 BTC als uitvoerder van de directe bilaterale samenwerking	27
2.3 Overzicht van conclusies en aanbevelingen van eerdere evaluaties	29
2.4 Beschrijving van de steekproef van 16 projecten	30
3 Analyse evaluatiecriteria	37
3.1 Relevantie	37
3.1.1 Algemene beoordeling	37
3.1.2 Aansluiting bij de behoeften van het partnerland	38
3.1.3 Aansluiting bij de Belgische strategieën	39
3.1.4 Aansluiting bij de internationale context	40
3.1.5 Conclusies	40
3.2 Effectiviteit en impact	41
3.2.1 Concrete <i>outputs</i>	41
3.2.2 Capaciteitsversterking	42
3.2.3 Outcomes en impact	43
3.2.4 Uitwerking van transversale thema's	44
3.2.5 Conclusies	44
3.3 Doelmatigheid	45
3.3.1 Realisatie van de planning	46
3.3.2 Inzet van de projectmiddelen	47
3.3.3 Kosten van de Technische Assistentie	48
3.3.4 Organisatiemodaliteiten en beheer	49
3.3.5 Conclusies	51
3.4 Duurzaamheid	51
3.4.1 Institutionele duurzaamheid	52
3.4.2 Financiële duurzaamheid	53
3.4.3 Sociaal-culturele duurzaamheid	54

3.4.4	Politieke duurzaamheid	55
3.4.5	Conclusies	56
4	Analyse van de processen	59
4.1	Formulering	59
4.1.1	Formuleringsproces	61
4.1.2	Formuleringsproducten	63
4.1.3	Conclusie	66
4.2	Strategische begeleiding en supervisie	67
4.2.1	Rol van de structuren in de partnerlanden	68
4.2.2	Rol van BTC	70
4.2.3	Rol van DGOS	74
4.2.4	Samenwerking en interactie	75
4.2.5	Conclusie	75
4.3	Monitoring en evaluatie	77
4.3.1	Monitoring	77
4.3.2	Evaluatieproces	80
4.3.3	Kwaliteit van evaluatieproduct	83
4.3.4	Conclusie	84
5	Conclusies en aanbevelingen	87
5.1	Relevante projecten, maar hoge ambities en beperkte resultaatgerichtheid belemmeren effectiviteit en duurzaamheid	87
5.2	Dominantie van de projectteams en weinig aandacht voor inhoudelijk-strategische aansturing	90
5.3	De Belgische coöperatie is onvoldoende op leren gericht en sluit onvoldoende aan bij de veranderende internationale context	93
5.4	Naar een herbekijken van de rol van DGOS en BTC	95
Bijlage 1	Bijzonder bestek – technische voorschriften	97
Bijlage 2	Beoordelingscriteria voor evaluatiecriteria en processen	113
Bijlage 3	Wijzigingen ten opzichte van het evaluatiekader 2008	119
Bijlage 4	Overzicht van alle scores per project	121
Bijlage 5	Leden van het stuurcomité	127
Bijlage 6	Leden evaluatieteam	129
Bijlage 7	Verantwoording van verwerking van het commentaar van het stuurcomité	131
Bijlage 8	Samenvatting van de 16 projecten	133

Lijst afkortingen

AT	Assistance Technique
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CERPA	Centre Régional de Promotion Agricole
CV	Curriculum Vitae
D0.2	De Dienst Opvolging en Evaluatie
D1	Directie van de Gouvernemente Programma's
DGOS	Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking
EST	Departement Sectorale en Thematische Expertise
FOD	Federale Overheidsdienst
GLOS	Gemeenschappelijke Lokale Overleg Structuur
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
KB	Koninklijk Besluit
LICP	Local Infrastructure and Capacity Building Project
M&E	Monitoring en Evaluatie
MOP II	Capacity Building and Institutional Support to the Ministry of Planning – Phase II
OESO-DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Development Assistance Committee
PAMRAD	Projet d'appui au monde rural de l'Atacora et de la Donga
PMU	Project Management Unit
PRPE/Health	Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities
PV	Proces Verbaal
ResRep	Resident Representative (BTC)
ROM	Results Oriented Monitoring
S.4	Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking
TA	Technische Assistent(ie)
TFD	Technisch en Financieel Dossier
TOR	Terms of Reference

Samenvatting

Evaluatiekader

Dit rapport beschrijft het resultaat van de derde evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) die plaats vindt in het kader van het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC. Aan de hand van een steekproef van 16 projecten doet deze evaluatie uitspraken over de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid. Naast deze criteria kijkt deze evaluatie naar drie processen die mee de kwaliteit van BTC bepalen: formulering; supervisie en begeleiding en monitoring en evaluatie. De evaluatie heeft een projectoverstijgend karakter en geeft de mogelijkheid enerzijds rekenschap te geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van BTC en anderzijds de kwaliteit van de prestaties van BTC te verbeteren door collectief te leren uit de vaststellingen, de conclusies en de aanbevelingen die uit deze evaluatie naar voren komen.

De selectie van de geselecteerde projecten beslaat acht landen (Zuid Afrika, Mozambique, Tanzania, Rwanda, Benin, Mali, Palestijnse Gebieden en Vietnam). Daarmee zijn – samen met de evaluaties van 2007 en 2008 – alle partnerlanden in de staal van projecten vertegenwoordigd. Met uitzondering van één project zijn alle projecten geformuleerd onder het eerste en tweede beheerscontract. Evenals in de evaluaties van 2007 en 2008 zijn scores toegeedeeld aan de evaluatiecriteria en de processen. Het belang hiervan ligt in de mogelijkheid tot **vergelijking** binnen een groot staal aan projecten. Het is belangrijk om hier op te merken dat de scores slechts een hulpmiddel zijn bij de beoordeling van projecten, en geen doel op zich. Verder waarborgt deze aanpak dat de lijn van de evaluaties van vorige jaren op een verantwoorde wijze wordt doorgetrokken.

Analyse van de vier evaluatiecriteria

Een synthese van de transversale analyse van de 16 projecten resulteert in een aantal bevindingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de beoordeling van de evaluatiecriteria slechts in beperkte mate ingaat op de rol van BTC aangezien relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid door een veelheid van factoren wordt verklaard (context in het partnerland, mate van samenwerking tussen betrokken actoren, de rol van DGOS en ook de rol van BTC).

- Alle projecten scoren goed of voldoende op **relevantie**, respectievelijk 4 en 12 projecten. Dit is de meest positieve score van de evaluatiecriteria. Vooral op punten als de mate van aansluiting bij strategieën van het partnerland en België, het voorzien in de behoeften van begunstigden en de aansluiting bij de internationale context

scoren de project overwegend positief, hoewel in sommige gevallen de aansluiting beter had kunnen zijn. Problemen doen zich vooral voor in de vertaling van de behoeften en ideeën naar een concreet en realistisch projectontwerp. Zo is daar de afbakening van doelgroepen nogal eens problematisch, wat uiteraard doorwerkt tijdens de uitvoering waarin slechts zelden wordt nagegaan wie effectief wordt bereikt en zijn er kanttekeningen geplaatst bij de inbedding van de projecten in de bredere context van de dialoog over donorcoördinatie en/of sectordialoog. Deze punten komen in de analyse van de processen verder naar voren.

- De **effectiviteit en impact** van de onderzochte projecten is voor tien van de 16 projecten voldoende. Vrijwel alle projecten zijn in staat om concrete outputs te realiseren. Wat betreft outcomes en impact hebben projecten het echter moeilijk om hun ambities waar te maken. Deze gedifferentieerde conclusie lijkt te suggereren dat BTC in samenwerking met de lokale partners wel in staat is de geplande diensten en outputs ‘te leveren’ via gerichte activiteiten, maar dat het nog vaak ontbreekt aan het vermogen om deze operationele slagkracht in strategische effectiviteit een verlengstuk te geven. Een voorlopige hypothese is dat het niveau van strategische sturing, zowel tijdens het voortraject als de uiteindelijke uitvoering, verbeterd kan worden en die hypothese is bevestigd door de analyse van de processen. Het mag evenwel duidelijk zijn dat BTC hiervoor niet alleen verantwoordelijk kan worden gesteld. Capaciteitsversterking wordt nog vaak beperkt ingevuld en het ontbreekt nog vaak aan een integrale meer op organisaties en instituties gebaseerde visie. Resultaten op het gebied van transversale thema’s scoren het zwakste van alle onderzochte aspecten. Zowel binnen BTC als DGOS ontbreekt het aan een realistisch beleid en praktijk om deze thema’s binnen de samenwerking handen en voeten te geven.
- Evenals de voorgaande jaren levert de analyse van de **doelmatigheid** een gemengd beeld op met eveneens tien van de 16 projecten die voldoende (volgens verwachting) of goed (boven verwachting) scoorden. Er zijn echter ook enkele uitschieters naar beneden, waardoor de variatie groter is dan bij effectiviteit en impact.. Waar inefficiëntie wordt gesignaleerd is dit vooral het gevolg van interne conflicten, te hoge kostenstructuur, of parallelle boekhoudingen. Hoewel vele projecten achterlopen op de initiële planning, is hier niet automatisch sprake van inefficiëntie. Onderliggende factoren, die onder meer te maken hebben met de rigide architectuur van de Belgische bilaterale samenwerking, blijken in dit verband een belangrijke rol te spelen en eigenlijk tot ‘efficiënte vertragingen’ aanleiding te hebben gegeven.
- Op het gebied van **duurzaamheid** is het beeld vergelijkbaar met dat van ‘effectiviteit en impact’, hoewel er nu wel vijf van de tien positief scorende projecten goed scoren. Dus ook hier is de variatie groter.. De keuze voor de partnerorganisatie en de institutionele inbedding van een project blijkt vaak bepalend voor de duurzaamheid. Zelfs minder effectieve projecten kunnen dan duurzame effecten genereren. Ook geven positieve resultaten met betrekking tot sociaal-culturele en politieke duurzaamheid aanleiding tot een betere duurzaamheid (ook als de resultaten op institutioneel en/of financieel vlak zwak zijn). Positieve ontwikkelingen in de institutionele context kunnen ook een belangrijke rol spelen en minder effectieve projecten toch duurzame effecten laten genereren, terwijl het omgekeerde uiteraard ook geldt. Ten slotte blijkt ook het projectontwerp sterk bepalend, vooral, in

negatieve zin, wanneer dit ontwerp fouten bevat die de duurzaamheid kunnen hypothekeren. Deze fouten kunnen zowel te maken hebben met verkeerde institutionele keuzes, als met technische of economische aspecten.

Analyse van de drie geselecteerde processen

Meer dan uit de analyse van de evaluatiecriteria biedt de analyse van drie geselecteerde processen inzicht in de kwaliteit van de prestaties van BTC. Echter bij elk van de drie processen blijkt dat de rol van BTC slechts beoordeeld kan worden in samenhang met de rol van andere actoren, in het bijzonder actoren in de partnerlanden en DGOS.

- De **formulering** van projecten blijft een zwakke schakel ondanks aanwijzingen tot verbeteringen en slechts ongeveer de helft van de formuleringsprocessen en producten wordt als voldoende of goed beoordeeld. Een constante in de aanbevelingen van voorgaande evaluaties is 'een meer strategische benadering van het identificatie- en formuleringsproces'. In het verleden is de oplossing vooral gezocht in het verder uitwerken van richtlijnen en het bedenken van nieuwe methoden. Het is echter de vraag of dit kan resulteren in hoogwaardige formuleringsproducten, ook al omdat binnen BTC geen traditie bestaat die het gebruik van instrumenten verplicht maakt. De evaluatie constateert dat vaak op basis van één of soms twee korte formuleringsmissies door externen niet alleen een participatief formuleringsproces tot stand dient te komen, maar dat ook doorwrochte analyses verwacht worden, welke uitmonden in strakke projectontwerpen met heldere doelstellingen, activiteitenplannen en SMART indicatoren voor monitoring en evaluatie. Dit is zeer ambitieus. Aangezien de projecten in complexiteit toenemen, is het vaak onmogelijk om binnen het bestaande kader aan zulke eisen te voldoen. Relatief zwakke projectdocumenten zijn dan ook vaak het resultaat. Er lijkt in de loop der jaren wel een lichte verbetering van de formuleringen te zijn opgetreden, maar met de beperkte steekproef kon niet vastgesteld worden of dit significant is. Wel biedt dit aanknopingspunten voor verdere verbetering.
- Het systeem van **strategische begeleiding en supervisie** leunt zwaar op de projectstaf en de TA. Dit is effectief mits er voldoende *forward and backward linkages* zijn, maar hier ontbreekt het in een aantal gevallen aan. In feite kunnen twee niveaus van strategische sturing onderscheiden worden, namelijk de strategische sturing van de projecten en de projectoverschrijdende sturing op sector of ISP-niveau. Op projectniveau zijn de relaties met de doelgroep en vooral lokale (partner) instituten zwak en opereert de projecten soms te veel als *stand alone* project, terwijl de mogelijkheden van gemengde structuren, partnerinstituten en BTC om bij te sturen vaak gering zijn. Als het project geen goede informatie verschaft, zijn er weinig mechanismen tot proactieve sturing en zijn ook de mogelijkheid tot het leren van lessen beperkt in de weinig resultaatgerichte systemen. Dat is zowel voor BTC als voor DGOS van belang. Op het projectoverstijgende niveau kan door het gebrek aan interactie tussen BTC en DGOS de strategische positie van België aan kracht inboeten en worden kansen op een goede rol in de sectordialoog en de dialoog over gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën gemist.

De bevindingen met betrekking tot analyse van **monitoring en evaluatie** geven aan dat de kwaliteit van dit proces vrij zwak is, hetgeen de bevindingen van eerdere evaluaties bevestigt. Dit begint met de monitoring dat een zwak onderdeel is. Aan deze zwakke score ligt een veelheid aan factoren ten grondslag waarvan de belangrijkste zijn: de geringe resultaatgerichtheid, het onvermogen om de vaak zwakke projectontwerpen te verbeteren en de onvoldoende aansluiting bij systemen van het partnerland. Wat betreft evaluatie scoort ongeveer de helft van de projecten voldoende. Factoren die evaluaties positief beïnvloeden zijn goede TOR (in een aantal gevallen) en selectie van goede consultants. Enkele mid-term evaluaties hebben bijgedragen aan bijstellingen in goede zin van de projecten, maar het gebruik van de resultaten van projectevaluaties op hogere niveaus is beperkt.

De beoordeling van de processen levert een zeer gemengd beeld op. In alle processen zijn duidelijk zwakke punten aan te wijzen die zeker ook BTC betreffen en waarvan niet op voorhand kan worden aangenomen dat deze zwakke punten reeds voldoende verbeterd zijn. Het is wel van groot belang vast te stellen dat er serieuze pogingen tot verbetering zijn ondernomen door BTC in samenwerking met andere actoren. Deze vormen een goed uitgangspunt voor verdere verbeteringen.

Conclusies en aanbevelingen

Ten slotte wordt hier een aantal conclusies met elkaar verbonden en in een breder perspectief geplaatst om zo tot haalbare aanbevelingen te komen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het grootste deel van de geselecteerde projecten onder eerdere beheerscontracten is vorm gegeven en gestart. Echter, aangezien vrijwel alle projecten nog in uitvoering waren, is ook de huidige praktijk expliciet of impliciet meegenomen in de analyse. Bevindingen en conclusies die alleen betrekking hebben op het verleden en inmiddels achterhaald zijn, zijn hier dan ook niet meegenomen.

Conclusie 1: Relevante projecten, maar hoge ambities en beperkte resultaatgerichtheid belemmeren effectiviteit en duurzaamheid

De relevantie van de 16 projecten krijgt de hoogste score van de evaluatiecriteria maar op het gebied van effectiviteit/impact en duurzaamheid scoren de projecten minder goed. Aan de andere kant scoren projecten wel goed wat betreft het behalen van de directe outputs. Deze conclusie komt redelijk overeen met de eerste conclusie van BTC evaluatie in 2008 die luidde: “Relevante projecten, maar hoge ambities en beperkte middelen”. Er zijn twee samenhangende sets van factoren die de belangrijkste verklaring hiervoor bieden, namelijk: i) zwak projectontwerp, samenhangend met een problematisch identificatie- en formuleringsproces; en ii) een weinig resultaatgerichte uitvoeringspraktijk, met name wat de resultaten op hogere niveaus (outcomes) betreft.

Ad 1. In het problematische identificatie- en formuleringsproces speelt BTC uiteraard een belangrijke rol, zeker sinds de formulering aan belang heeft gewonnen ten opzichte van de identificatie. Toch worden de randvoorwaarden voor de formulering niet door BTC bepaald, maar worden belangrijke zaken al in het ISP en vervolgens in de identificatie vastgelegd. Hoewel er sprake was van een lichte verbetering in de kwaliteit van het formuleringsproces en van de

formuleringsproducten blijven enkele fundamentele zwakheden bestaan, met name dat in korte tijd complexe analyses moeten worden uitgevoerd en ook een draagvlak moet worden gecreëerd. Ook zijn lokale actoren van belangrijke beslissingen in het voortraject *de facto* weinig betrokken. Het identificatie en formuleringsproces is relatief zwaar, en België blijft een te prominente rol spelen in het proces ten koste van lokaal ownership. Er is verder een neiging binnen BTC om alles vast te leggen in gidsen en richtlijnen waardoor de ambities nog hoger kwamen te liggen. Eerdere evaluaties stuurden vaak aan op een nog zwaarder formuleringsproces, maar dit is niet de lijn die momenteel wordt gevolgd. Het is de vraag of vanuit het perspectief van de Verklaring van Parijs en internationaal partnerschap niet veeleer naar een lichtere en werkzaamere identificatie en formulering zou moeten gestreefd.

- Ad 2. Een weinig resultaatgerichte uitvoeringspraktijk heeft een achtergrond in het vaak zwakke projectontwerp waar SMART indicatoren voor resultaten ontbreken en hogere doelen weinig nauwkeurig worden gedefinieerd, maar het is opvallend dat dit vaak tijdens de projectuitvoering niet wordt gesignaleerd. De strategische aansturing is meer op inputs en inzet van de middelen gericht, dan op resultaten. Hoogstens wordt nog wel naar outputs gekeken. De beoordeling van het monitoringproces geeft dan ook één van de zwakste scores van alle processen (en evaluatiecriteria).

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Doorgaan met praktische verbeteringen van de formuleringsprocessen en formuleringsproducten.** Betere aansluiting van het voortraject bij de contextuele analyses die met het indicatief planningsproces verbonden zijn. Andere praktische verbeteringen betreffen verdere vorming van staf, meer aandacht voor de selectie van geschikte externe consultants zowel internationaal als uit de partnerlanden;
- **Vereenvoudiging van richtlijnen voor formulering,** waardoor de grote lijnen duidelijk worden, terwijl maatwerk moet worden toegepast op de individuele formuleringen;
- **Praktische verbeteringen van bestaande monitoringsystemen** waarbij per project nagegaan moet worden waar directe verbeteringen mogelijk zijn. Vermijdt lange en uitgebreide studies naar monitoringsystemen.

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- **Het gedeeltelijk herstructureren van het identificatie en formuleringstraject.** Verder vorm geven aan de flexibilisering die al ingezet is. Identificatie en formulering zouden in voorkomende gevallen in elkaar moeten geschoven kunnen worden en de mogelijkheid van een inceptiefase zou ingebouwd moeten worden;
- **Het gewicht van lokale structuren in het formuleringsproces vergroten.** Opschuiven in de richting van een gezamenlijk beheer en *ownership* van het formuleringsproces tot dit volledig is afgerond wat impliceert dat beslissingen met betrekking tot – bijvoorbeeld – de beheersmodaliteit en de inzet van TA gezamenlijk worden genomen;
- **Een meer harmonieuze overgang tussen projectfases met aandacht voor exit strategieën.** Hoewel gewaakt moet worden voor automatische projectverlenging, zou

overgang naar een andere hulpmodaliteit tijdig overwogen moeten worden, mede in het licht van de volgende aanbeveling;

- **Herbekijken van de maximale projectduur.** In de praktijk worden vele projecten verlengd of kennen verschillende vervolgfases omdat de beoogde ontwikkelingsprocessen niet binnen een beperkt aantal jaren gerealiseerd kunnen worden. Langjarige trajecten al of niet in sectorverband en globale committering passen ook binnen de internationale ontwikkelingspraktijk en de Verklaring van Parijs.

Conclusie 2: Dominantie van de projectteams en weinig aandacht voor inhoudelijk-strategische aansturing

Projectteams hebben een grote invloed op de besluitvorming betreffende de projectuitvoering. Dat is geen probleem indien het projectteam sterk is, de communicatie goed is en de zaken goed op de rails staan. Echter daar waar er sprake is van een zwak projectontwerp en/of er spanningen zijn in de projectteams, wordt dat vaak niet tijdig opgemerkt door de structuren die verantwoordelijk zijn voor de strategische aansturing.

Met name in sectoren of op thema's die nieuw zijn en waar de Belgische coöperatie van oudsher weinig kennis heeft of in landen waar de coöperatie nog in teveel sectoren aanwezig is doet zich een gebrek aan inhoudelijke kennis voelen. Aan het probleem van gebrekkige strategische aansturing door BTC ligt mogelijk een aantal problemen ten grondslag die in het kader van deze evaluatie niet uitputtend onderzocht konden worden.

Deze evaluatie heeft eveneens vastgesteld dat TA een erg belangrijke rol speelt in alle door BTC uitgevoerde projecten, mede omwille van de focus op capaciteitsversterking. Echter de besluitvorming met betrekking tot de inzet van TA en de modaliteiten van die inzet is weinig transparant.

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Versterking van de inhoudelijke sector en thematische expertise bij BTC**, met name op de landenkantoren. Deze zeer noodzakelijke versterking van inhoudelijke en thematische expertise vooral op de landenkantoren zou kostenneutraal gerealiseerd moeten kunnen worden;
- **Een goed gebruik van mid-term evaluaties** die een zinnige rol kunnen spelen bij de bijsturing van projecten. Daartoe zou evenals bij de formuleringsprocessen goed aangesloten moeten worden bij de strategieën van het partnerland en veel aandacht moeten zijn voor de formulering van realistische en relevante TOR, de selectie van zowel internationale consultants als die uit het partnerland. Het selecteren op basis van een te presenteren methodologie en plan van aanpak in plaats van selectie op basis van CVs alleen verdient aanbeveling;
- **Meer transparante besluitvorming rondom de inzet van TA is geboden** gezien de grote rol van TA in de Belgische bilaterale samenwerking. Dat vereist een set richtlijnen waarin de volgende punten moeten worden meegenomen: (i) de borging van rol van de lokale partner in de besluitvorming rond TA inzet; (ii) de inbedding in de lokale context; (iii) de vele varianten van TA-inzet; en (iv) een goede afweging van nationale en internationale TA;

- **Betere definiëring van strategische sturing en begeleiding**¹. Naast het versterken van sector en thematische expertise dient de strategische sturingsfunctie beter te worden gewaarborgd waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende niveaus van strategische sturing. Op projectniveau spelen de GLOSsen een rol spelen, maar ook de voortgangsrapportages en evaluaties, zodat sturing ook op het niveau van **outcomes** plaatsvindt. Verder moet lokaal **ownership** het uitgangspunt zijn met multi-actorenplatforms als basis. Op projectoverstijgend niveau gaat het om strategische sturing op sectorniveau, maar ook om de koppeling naar ISP, beleid en strategieën zowel van het partnerland als van België. In dit verband is het aangewezen de rol van DGOS op dit vlak te herbekijken.

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- Een **organisatie evaluatie inbouwen als onderdeel van de volgende evaluatie van de prestaties van BTC**. Om een verdere bijdrage te leveren aan de formulering van het vierde beheerscontract zou het zinvol zijn om de huidige evaluatieaanpak aan te vullen met een evaluatie van BTC organisatie in internationaal perspectief, waardoor bijvoorbeeld via een **benchmark** de efficiëntie nader onderzocht zou kunnen worden. Deze evaluatie zou zich niet strikt tot BTC moeten beperken, maar het functioneren van BTC binnen de context van de hele bilaterale samenwerking moeten bezien.

Conclusie 3: De Belgische coöperatie is onvoldoende op leren gericht en sluit onvoldoende aan bij de veranderende internationale context

Indien de plaatselijke BTC vertegenwoordiger en de attaché goed samenwerken heeft dit een positieve invloed op de projectuitvoering en op de zichtbaarheid van België en de sectordialoog. Onder het derde beheerscontract is de rol van de attaché t.a.v. de projecten echter nauwelijks vastgelegd. Vooral in de overgang tussen projectfasen, leiden de verschillende verantwoordelijkheden van partijen vaak tot vertraging en onduidelijke besluitvorming. Het nut van eindevaluaties is hierbij vaak niet evident. Ze zijn relatief duur, vaak niet goed uitgevoerd en er wordt weinig van geleerd. Doordat de eindverantwoordelijkheid van deze exercities bij BTC gelegd is, zijn de *checks and balances* onder druk komen te staan. Verder is het systeem momenteel erg afhankelijk van de wil tot samenwerken tussen de verschillende Belgische partijen en dit maakt de strategische positie van de Belgische coöperatie relatief zwak. Immers met de Verklaring van Parijs en de nadruk op de rol van ontvangende landen en de vergaande decentralisatie van veel donoren, speelt veel strategische besluitvorming zich af in het partnerland. Het relatief zware op controle gerichte systeem van de Belgische coöperatie heeft – ondanks verbeteringen - moeite om voldoende aan te sluiten bij de snel veranderende context van de internationale samenwerking. Dit punt kon niet verder onderzocht worden in het kader van deze projectgerichte evaluatie, maar vraagt nadere reflectie. Daarbij dient gerealiseerd te worden dat de rol van een uitvoeringsdienst zoals BTC fundamenteel anders is dan die van een attaché met een diplomatieke status.

¹ Deze aanbeveling is tevens onderdeel van de 'Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract'.

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Bevorderen dat zo goed mogelijk wordt samengewerkt tussen BTC ResRep en de attaché** (en tussen BTC en DGOS in het algemeen) door informatie uit te wisselen en regelmatig formeel en informeel overleg.

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- **Afschaffen van de verantwoordelijkheid tot eindevaluaties voor BTC.** BTC heeft wel de verantwoordelijkheid om goede eindrapporten van afgesloten projecten te overleggen, maar de verantwoordelijkheid voor eindevaluaties zou bij de Dienst Bijzondere Evaluatie (of bij DGOS) moeten berusten, omdat dat beter past in de beleidscyclus. Ook overkoepelende sector, landen of thematische evaluaties kunnen overwogen worden. Overlap wordt zo vermeden. Daarbij is het wel van groot belang dat het leren van evaluaties moet toenemen, want dat is een zwak punt van het gehele systeem. Een en ander impliceert niet dat BTC geen evaluatiecompetentie moet hebben of ontwikkelen. Eerder integendeel. In het bijzonder zou BTC zich verder moeten bekwamen in de opzet en uitvoering van **mid-term** evaluaties en de daaraan gekoppelde leer- en strategische sturingsprocessen;
- Reflectie op de **rol van de attaché tijdens projectuitvoering** ten behoeve van verbetering van de strategische aansturing vooral op het projectoverstijgende niveau. De reflectie moet rekening houden met de veranderingen in de hulpmodaliteiten en de positionering van direct bilaterale hulp in de vorm van projecten;
- Aandacht voor **aansluiting bij de Verklaring van Parijs** en een meer centrale rol voor de partnerlanden waarbij past een discussie over decentralisatie van taken en bevoegdheden.

Conclusie 4: Naar een herbekijken van de rol van DGOS en BTC

Nadat gedurende lange tijd de meeste aandacht is gegaan naar een duidelijke afbakening van de rol, taken en verantwoordelijkheden van DGOS en BTC, lijkt nu de gezamenlijke zorg voor een effectievere Belgische coöperatie de bovenhand te krijgen. Daarbij leeft de ambitie om meer projectoverstijgend te werken en ook op beleidsniveau een bepaalde invloed uit te oefenen die de financiële inbreng van België kan overstijgen. Deze ambitie kan slechts worden waargemaakt als het samenspel tussen DGOS en BTC optimaal verloopt en synergie wordt ontwikkeld die er ondermeer voor zorgen dat waardevolle realisaties op lokaal vlak doorwerken op een hoger vlak.

Terwijl deze evaluatie zich expliciet richt op de kwaliteit van de prestaties van BTC en aan de hand van een analyse daarvan komt tot haalbare verbeteringen, moet het bredere kader van de Belgische coöperatie niet uit het zicht verloren worden. Dat bredere kader geeft blijk van wat onevenwichtigheden die het beoogde optimale samenspel tussen DGOS en BTC belemmeren. Daarom hebben wij voor dit bredere kader ook een aantal aanpassingen voorgesteld die beogen het in onze ogen verstoorte evenwicht te herstellen en betere **checks and balances** inbouwen. Die verstoringen hebben volgens ons vooral te maken met de belangrijke taken die aan BTC zijn toegewezen in verschillende fasen van de projectcyclus en die gemakkelijk tot belangenconflicten aanleiding kunnen geven. Zo staat BTC in voor formulering en uitvoering en eveneens voor de evaluatie van die uitvoering. Anderzijds wordt van DGOS een strategisch belangrijke beleidsmatige inbreng verwacht en moet DGOS ook de projectuitvoering finaal goedkeuren, terwijl het niet altijd beschikt over de informatie om die taken naar behoren uit te vullen. Daarmee

ontstaan er problemen in de beleidscyclus en kan niet optimaal geleerd worden door de verschillende partijen.

De aanbevelingen die hiervoor al gedaan zijn, worden niet herhaald, maar in deze slotparagraaf willen wij het belang benadrukken van een meer integrale visie op de Belgische ontwikkelingssamenwerking binnen de veranderende internationale context die het belang van individuele organisaties overstijgt.

1 Inleiding

1.1 Mandaat en doel van de evaluatie

De Dienst Opvolging en Evaluatie (D0.2) van de Federale Overheidsdienst van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkeling heeft een Bijzonder Bestek opgesteld voor een onafhankelijke evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC).² De evaluatie vindt plaats in het kader van het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC. Hierin is vastgelegd dat jaarlijks de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van een selectie van minstens tien door de Staat gekozen projecten dient te worden beoordeeld. De huidige evaluatie is de derde evaluatie in dit kader en de twee eerdere evaluaties vonden plaats in 2007 en 2008.

De doelstellingen van de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC zijn:

- rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van BTC;
- de kwaliteit van de prestaties van BTC verbeteren door collectief te leren uit de vaststellingen, de conclusies en de aanbevelingen die uit deze evaluatie zullen komen.

Het Bijzonder Bestek bepaalt verder dat naast het aspect verantwoording afleggen het tevens de bedoeling is dat de kwaliteit van de uitvoering door BTC van de openbare dienstverleningstaken verbeterd kan worden. Het bestek geeft dan ook aan dat er binnen dit kader niet alleen ruimte bestaat voor het trekken van lessen voor BTC, maar ook voor de federale Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS).

1.2 Methodologie

Selectie van de projecten

In 2007 en 2008 werd de kwaliteit voornamelijk gemeten op basis van de resultaten die vastgesteld werden in respectievelijk 10 en 12 geselecteerde projecten. Van daaruit werd een analyse gemaakt van de kwaliteit van de prestaties van BTC. Dit jaar werd voor een gelijkaardige aanpak gekozen en zijn 16 projecten geselecteerd. In de voorgaande twee evaluaties zijn reeds tien van de 18 partnerlanden van de Belgische coöperatie bezocht. Daarom is er voor 2009 voor gekozen om de resterende acht partnerlanden in deze evaluatie te betrekken; daardoor zullen alle partnerlanden bezocht zijn na 2009 en zal het totaal van geëvalueerde projecten 38 bedragen. Dit betekent dat voor de evaluatie van 2009 in elk van de volgende acht partnerlanden telkens twee projecten werden geselecteerd: Vietnam, Zuid-Afrika, Mozambique, Tanzania, Palestijnse gebieden, Rwanda, Mali, Benin). In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste kenmerken van deze 16

² Zie bijlage 1.

projecten nader gepresenteerd en in bijlage 7 zijn samenvattingen van de analyse van alle 16 projecten meer in detail terug te vinden.

Aangezien het aantal projecten dat onder het derde beheerscontract is geformuleerd nog relatief beperkt is, is ervoor gekozen om ook in 2009 projecten te kiezen die vooral onder het tweede en eerste beheerscontract zijn geformuleerd. Teneinde over de jaren heen een zo representatief mogelijk staal van projecten op te stellen voor de evaluatiecyclus van vijf jaar, zijn voor de 2009 evaluatie de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Beheerscontract (alleen projecten onder tweede of eerste beheerscontract geformuleerd³);
- Geografische spreiding (de resterende acht partnerlanden);
- Spreiding over verschillende sectoren en thema's;
- Spreiding naar grootte;
- Spreiding naar modaliteit, dat wil zeggen begrotingssteun, projectsteun, inzet van technische assistentie, of programmahulp.

Evaluatiekader en evaluatievragen

Evenals in 2007 en 2008 staan ook in 2009 de OESO-DAC evaluatiecriteria – relevantie, effectiviteit, impact, doelmatigheid en duurzaamheid - centraal. Op basis van de resultaten die vastgesteld werden in de geselecteerde projecten werd een analyse gemaakt van de kwaliteit van de prestaties van BTC. Omdat deze aanpak gestoeld is op de klassieke aanpak voor projectevaluaties ging de evaluatie voorbij aan enkele factoren die mede de kwaliteit van de prestaties van BTC bepalen. Daarom is in het Bijzonder Bestek van 2009 gevraagd om naast de resultaten in de projecten meer specifiek ook naar enkele processen te kijken die mee de kwaliteit van de prestaties van BTC bepalen. In 2008 was al meer aandacht aan processen besteed en deze lijn wordt in 2009 verder doorgetrokken en wel in die mate dat ongeveer evenveel aandacht aan de beoordeling van processen is besteed als aan de OESO-DAC evaluatiecriteria.

Op basis van de uitgangspunten die in het bijzonder bestek zijn geformuleerd en een eerste interpretatie daarvan in de technische offerte van het consortium ECORYS-South Research is tijdens de studiefase een keuze gemaakt om naast de evaluatiecriteria drie processen nader onder de loep te nemen, namelijk:

1. Formulering;
2. Supervisie en begeleiding;
3. Monitoring en evaluatie.

Deze processen werden geselecteerd omdat:

- a. ze belangrijk zijn als we het over de kwaliteit van de prestaties van BTC hebben;
- b. ze op projectniveau kunnen geanalyseerd worden ook als de projecten al afgelopen zijn;
- c. op die manier de resultaten en de bevindingen aangehaald in de vorige evaluaties kunnen worden uitgediept;
- d. de resultaten van hun analyse kunnen bijdragen tot reflectie en tot verbeteringen, zowel voor BTC als voor DGOS;

³ In de praktijk bleek één van de zestien projecten onder het derde beheerscontract geformuleerd.

- e. de uitvoering van deze processen bij de verschillende betrokkenen aanleiding geeft tot veel discussie en reflectie (zoals vastgesteld in focusgroepsdiscussies tijdens de studiefase);
- f. deze drie processen in elkaars verlengde liggen vanuit het perspectief van de projectcyclus (identificatie en formulering voor aanvang, supervisie en begeleiding tijdens de uitvoering, en monitoring en evaluatie tijdens de uitvoering, maar ook aan het einde van de cyclus).

Gezien de heterogeniteit van de 16 geselecteerde projecten was het van groot belang om een uniform methodologisch kader te hanteren teneinde een goede synthese mogelijk te maken. Alle projecten werden vanuit dit uniforme kader geëvalueerd.

De OESO-DAC evaluatiecriteria en de drie geselecteerde processen zijn omgezet in evaluatievragen:

1. In welke mate zijn de projecten⁴ relevant?
2. Hebben de projecten geleid tot de verwachte resultaten (effectiviteit en impact)?
3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken (doelmatigheid)?
4. In welke mate zijn de projecten duurzaam?
5. Formulering: In welke mate legt de formulering de basis voor een kwalitatief hoogstaande projectuitvoering?
6. Strategische begeleiding en supervisie: leveren de vertegenwoordigers van het partnerland, BTC landenkantoor incl. de plaatselijke BTC vertegenwoordiger, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS, een concrete bijdrage aan de strategische sturing en lokaal ownership van de projecten?
7. Monitoring en evaluatieprocessen: hoe zijn deze processen vormgegeven, wat is de kwaliteit van de processen en met name van de producten en dragen de processen bij aan leerprocessen binnen de organisaties?

Vervolgens zijn voor deze evaluatievragen beoordelingscriteria geformuleerd en werd in overeenstemming met een gedetailleerd evaluatiekader opgesteld (zie bijlage 2). Om de consistentie tussen deze en vorige evaluaties te waarborgen, is ervoor gekozen om de vragen en criteria zoveel mogelijk gelijk te houden aan die van de twee vorige evaluaties (zie bijlage 3 voor de wijzigingen in het evaluatiekader ten opzichte van 2008).

Onderzoeksmethoden

De volgende methoden voor dataverzameling zijn gehanteerd:

- Documentanalyse, zowel van algemene documenten met betrekking tot beleid (wetten, beleidsnota's, Koninklijke Besluiten -KB) en organisatie en procedures van BTC, als van specifieke landen en projectdocumentatie;
- Interviews, zowel in Brussel als in de diverse partnerlanden met een ruime waaier aan actoren;
- Focusgroepen, zowel in Brussel tijdens de studiefase met vertegenwoordigers van BTC en DGOS als tijdens de landenbezoeken;

⁴ Met 'projecten' wordt hier verwezen naar alle mogelijke vormen van bilaterale samenwerking. In deze evaluatie gaat het met name over klassieke projecten en de inzet van specifieke technische assistentie. Andere vormen van bilaterale samenwerking zoals bijvoorbeeld budgetsteun zijn in deze evaluatie niet aan de orde geweest.

- Observaties en waarnemingen tijdens terreinbezoeken.

Dataverzameling heeft plaats gevonden aan de hand van het uniforme methodologisch kader. De acht landenteams hebben gewerkt met een uniform bestek voor deze terreinbezoeken waarvan een standaard formaat voor de landenrapportages onderdeel uitmaakte.

Scoresystematiek

De evaluatie van 2008 ging uit van een beoordeling op een vierpuntsschaal voor elk beoordelingscriterium. Het is internationaal gangbaar om inderdaad een vierpuntsschaal te hanteren en indien de staal van projecten voldoende groot is en de aanpak uniform, kunnen interessante statistieken worden opgesteld. Echter gezien de heterogeniteit van de projecten is het relatieve gewicht van de beoordelingscriteria per evaluatiecriterium niet gelijk, maar wordt het relatieve belang van elke beoordelingscriterium bepaald door de aard van het project, de context, de sector, etc. De evaluatiedienst hecht eraan om de methodologie voor de evaluatie 2009 zoveel mogelijk gelijk te houden aan die van 2008. Daarom is besloten om een score per beoordelingscriterium weer te geven en op basis daarvan een geaggregeerde score per evaluatiecriterium.⁵ Voor processen zijn in de tekst van dit syntheserapport geen geaggregeerde scores opgenomen, omdat de beoordelingscriteria van processen moeilijk vergelijkbaar zijn.

Daarom is de volgende vierpuntsschaal per beoordelingscriterium per project toegepast:

- + goed, boven verwachting;
- +/- voldoende, volgens verwachting;
- /+ eerder zwak of onvoldoende, licht beneden verwachting;
- zwak, duidelijk beneden verwachting.

Elk landenevaluatieteam heeft voor elk project voor alle beoordelingscriteria – voor zover mogelijk - een score voorgesteld. Deze score was gebaseerd op de kwalitatieve vaststellingen en SMART indicatoren voor de verschillende beoordelingscriteria. Indien geen score gegeven kon worden, werd dit duidelijk aangegeven. De scores zijn vervolgens aan de hand van de commentaren herzien door de landenevaluatoren. Teneinde nog verder consistentie te garanderen heeft het kernteam voor de evaluatie ook de scores per beoordelingscriterium naast elkaar gelegd en veranderingen voorgesteld aan de landenteams zodat uniformiteit qua beoordeling en objectiviteit gewaarborgd is.

Het belang van scores voor de **individuele** projecten is beperkt en kan makkelijk leiden tot discussies met betrokkenen. Veeleer ligt het belang van scores in de **onderlinge vergelijking** van een groot staal aan projecten. In bijlage 4 is een overzicht van de scores per project opgenomen. Op expliciet verzoek van de opdrachtgever is een cijfermatig gemiddelde berekend van de totaalscores van de evaluatiecriteria en van de scores van de beoordelingscriteria van de processen en deze gemiddelden zijn in bijlage 4 weergegeven. In de tekst van het syntheserapport wordt steeds het aantal projecten met een bepaalde score gemeld, veelal gebruik makend van staafdiagrammen, maar wordt niet gerefereerd aan de cijfermatige gemiddelden.

⁵ Niet alle beoordelingscriteria zijn relevant voor alle projecten en –indien goed beargumenteerd- kan een score voor bepaalde beoordelingscriteria zelfs achterwege blijven.

Beoordeling van de scores

Werken met scores geeft in veel evaluaties aanleiding tot discussies en er zijn voorstanders en tegenstanders van het werken met scores. Tegenstanders wijzen daarbij op het reductionistische karakter van scores: zij zouden geen recht doen aan de complexe realiteit van projecten. Verder stellen zij dat scores gemakkelijk een eigen leven gaan leiden en daardoor een onterecht belangrijk gewicht krijgen. Deze evaluatie was zich bewust van het gevaar van werken met scores en heeft er alles aan gedaan om de potentiële nadelen te vermijden. Met name werd gewaarborgd dat de landenteams op uniforme wijze de projecten hebben beoordeeld en scores toegekend; eveneens werd niet tot aggregatie overgegaan waar dit vanuit methodologisch standpunt onverantwoord bleek. Als zodanig zijn de scores in deze evaluatie herleid tot wat ze moeten en kunnen zijn: **een hulpmiddel bij de beoordeling van projecten, en geen doel op zich**. Verder waarborgt deze aanpak dat de lijn van de vorige jaren op een verantwoorde wijze wordt doorgetrokken.

1.3 Organisatie van de evaluatie

De evaluatie werd in drie fases opgesplitst:

1. De studiefase;
2. De terreinfase;
3. De synthesefase.

Elke fase heeft geresulteerd in één of meerdere rapporten die door het stuurcomité zijn besproken (zie voor de leden van het stuurcomité bijlage 5).

Een eerste kennismaking: de studiefase

De studiefase werd opgesplitst in twee deelfasen:

- a. Een eerste meer algemene fase waarin algemene beleidsdocumenten, evaluatierapporten en documenten met betrekking tot processen zijn bestudeerd. Tevens zijn er op verschillende echelons binnen BTC en DGOS gesprekken – zowel individuele interviews als een viertal focusgroepen - gevoerd om inzicht te krijgen in het belang van de verschillende processen. Dit heeft geresulteerd in een eerste concept rapport dat besproken is met het Stuurcomité op 7 juli. Dit algemene concept studierapport diende ook als basis voor de voorbereiding van de veldmissies door de landenteams;
- b. De tweede deelfase bestond uit het verder aanscherpen van het methodologische kader op basis van de commentaren van het stuurcomité en de voorbereiding van de landenbezoeken door de verschillende landenexperts. De voorbereiding van de landenbezoeken startte met een teambespreking in Rotterdam op 15 juli waarin het methodologische kader op basis van het concept studierapport en de commentaren van het stuurcomité uitgebreid is besproken. Een gedeeltelijk aangepaste versie van het studierapport vormde het uitgangspunt van de discussie. Vervolgens hebben de landenteams de beschikbare projectdocumenten bestudeerd. Zij hebben tevens interviews afgenomen in Brussel met DGOS en BTC vertegenwoordigers en additionele projectdocumenten verzameld. Dit heeft geresulteerd in eerste bevindingen per land en per project, en in een voorstel voor de terreinmissies. Deze bevindingen werden opgesteld in de taal waarin per land gerapporteerd zou worden (Engels of Frans) om zo de communicatie met de nationale deskundigen en betrokken partijen te vergemakkelijken.

Het uiteindelijke studierapport had als doel om overeenstemming te krijgen over het methodologische kader en de landenbezoeken voor te bereiden.

De terreinfase

De terreinbezoeken zijn uitgevoerd in de maanden augustus, september en oktober door landenteams bestaande uit een internationale en een nationale consultant. De lijst met consultants is opgenomen in bijlage 6.

Aan het einde van de terreinbezoeken is er minimaal één debriefing georganiseerd voor actoren ter plaatse. Na de terreinbezoeken zijn landenrapporten bestaande uit analyses van de twee projecten opgesteld volgens het uniforme formaat. Deze rapporten zijn voor commentaar aan de betrokkenen voorgelegd en zijn besproken met het stuurcomité op 5 november. Daarna zijn de landenrapporten bijgesteld aan de hand van het commentaar en hebben de evaluatoren aangegeven hoe het commentaar is verwerkt. Een samenvatting van de acht landenrapporten is opgenomen in bijlage 7.

Synthesefase

De synthesefase is gestart met een bespreking van enkele grote lijnen uit de landenrapporten tijdens de vergadering van het stuurcomité op 5 november. Tijdens die vergadering gaf het kernteam een presentatie waarop de leden van het stuurcomité konden reageren. Aangezien het belang van deze evaluatie ligt in de synthese op een hoger niveau, is er niet naar gestreefd om een synthese per land, per sector of per thema op te stellen. Daar waar de specifieke context van het land of de sector een rol hebben gespeeld in de resultaten of de kwaliteit van de prestaties wordt dit expliciet gemeld in dit syntheserapport.

Het syntheserapport is besproken met het stuurcomité op 8 december, waarna het commentaar is verwerkt in de eindversie van het syntheserapport.

1.4 Uitdagingen en beperkingen

Evaluatieproces

De studiefase is met enige vertraging afgerond, maar vervolgens zijn de acht landenstudies binnen de gestelde termijn beëindigd waardoor ook het syntheserapport op tijd opgeleverd kan worden. In vergelijking met de offerte moest een aantal consultants vervangen worden, maar met uitzondering van één geval konden tijdig adequate vervangers gevonden worden⁶. De samenwerking tussen internationale en nationale consultants was van groot belang voor de kwaliteit van de landenstudies.

Ondanks de relatief korte tijdsperiode van twee weken veldbezoek per land (één week per project) bleek die periode voldoende om de benodigde informatie te verzamelen. Wel was er in sommige gevallen te weinig tijd om de missies voor te bereiden en de rapportage te verzorgen. Verder is de logistieke coördinatie van het veldwerk onderschat.

⁶ In het geval van Rwanda was de nationale consultant ziek geworden op het moment dat het veldbezoek begon en kon geen vervanger meer aangetrokken worden, waardoor de internationale consultant alleen de missie heeft uitgevoerd.

Alle betrokkenen bij DGOS (inclusief de attachés op de ambassades) en bij BTC (Brussel en veldkantoren) zijn tijdig door de evaluatiedienst geïnformeerd waarna door het evaluatieteam contact is opgenomen. In enkele gevallen verliepen de eerste contacten stroef. Zo vergaten attachés en/of BTC vertegenwoordigers in enkele gevallen dat ze geïnformeerd waren. Eenmaal in het veld verliepen de contacten vlotter. Een mogelijke verklaring voor de stroeve contacten in het begin is te vinden in het feit dat de meerwaarde van deze evaluatie voor de betrokkenen op het terrein moeilijk aan te tonen is, omdat de evaluatie zich richt op de prestaties van BTC. Tevens viel het begin van de evaluatie samen met de vakantieperiode. In enkele specifieke gevallen konden BTC en/of de attaché zich niet vinden in de selectie van bepaalde projecten, meestal vanwege contextspecifieke historische redenen. Zoals eerder aangegeven (zie 1.2) heeft de selectie van projecten plaats gevonden aan de hand van transparante criteria met als doel om over de hele evaluatiecyclus een zo representatief mogelijk beeld samen te stellen. Die selectie staat soms op gespannen voet met overwegingen die ter plaatse gelden, zoals een overmaat aan evaluaties, recente gevoelige discussies, en historische achtergrond.

Aansturing van de evaluatie

De evaluatiedienst D0.2 is verantwoordelijk voor het opstellen van het Bijzonder Bestek, de formele berichtgeving, de organisatie van stuurcomitévergadering en de aansturing van de consultants. In Bijlage 5 zijn de namen van de leden van het stuurcomité opgenomen.

Het stuurcomité heeft op alle sleutelmomenten in de evaluatie commentaar geleverd op de evaluatieproducten, namelijk:

- Op de technische offerte bij een kick-off vergadering;
- Op een voorlopige versie van het studierapport;
- Op een voorlopige versie van de acht landenrapporten;
- Op een voorlopige versie van het syntheserapport.

Na verwerking van het commentaar van het stuurcomité besloot D0.2 tot goedkeuring van de rapporten. Het commentaar op de landenrapporten is verwerkt tegelijkertijd met de opstelling van het syntheserapport.

Evaluatiekader

Na afloop van de terreinbezoeken kon worden vastgesteld dat het evaluatiekader gebaseerd op de zeven hoofdvragen met betrekking tot de vier evaluatiecriteria en de drie processen in het algemeen goed gefunctioneerd heeft en een duidelijke structuur aan het veldwerk heeft geboden. Dit maakt een goede synthese mogelijk. Er kunnen evenwel enkele kanttekeningen bij het evaluatiekader gemaakt worden, namelijk:

- De beoordeling van relevantie is vooral gericht op de mate waarin de interventie aansluit bij het beleid van het partnerland en van België, en in hoeverre ze beoogt een oplossing te vinden voor een reëel probleem. Tevens is gekeken naar de mate van aansluiting bij de internationale context. In hoeverre een realistisch ambitieniveau is geformuleerd, een juiste contextanalyse is uitgevoerd, een goed logisch kader is ontworpen maakt onderdeel uit van de beoordeling van de formulering. Dit betekent dat het projectontwerp op zich niet wordt beoordeeld onder relevantie, maar onder formulering. Het is wel zo dat een zwak projectontwerp de effectiviteit negatief kan beïnvloeden, maar dat komt dan aan de orde bij de verklarende factoren. Onder effectiviteit is één beoordelingscriterium opgenomen - er zijn kwantitatieve en

kwalitatieve indicatoren voor het vaststellen van de effectiviteit van het project – dat bij nader inzien beter past bij de kwaliteit van het projectontwerp. Daarom wordt het beoordelingscriterium met betrekking tot het al of niet bestaan van indicatoren voor resultaten bij de beoordeling van de kwaliteit van de formulering meegenomen;

- In het studierapport is er voor gekozen om de evaluatiecriteria effectiviteit en impact gezamenlijk in één hoofdvraag te vervatten, vooral omdat de eerdere twee evaluaties aangaven dat impact in het kader van deze evaluatie moeilijk te meten is. Dit is verder bevestigd in deze evaluatie. Enkele landenteams hebben wat problemen ervaren om de verschillende resultaatniveaus (output, outcome en impact) goed te definiëren, zeker wanneer het projectontwerp een helder logisch kader ontbeerde;
- Omdat de evaluatie noodzakelijkerwijs gericht moet zijn op de resultaten van de interventies en de rol van BTC daarbij, kon er relatief weinig aandacht aan de context geschonken worden.

Per project zijn alle beoordelingscriteria – waar mogelijk - voorzien van een score door de landenteams. Zoals gepland zijn de scores bijgesteld na de eerste commentaarronde en bespreking. De indicatoren per beoordelingscriterium zijn niet meer apart gescoord.

Afbakening van de evaluatie

Deze evaluatie heeft betrekking op 16 geselecteerde projecten die zich voor een belangrijk gedeelte onder eerdere beheerscontracten hebben voltrokken. Daarom zagen sommige actoren, met name in het veld, niet direct de relevantie van deze evaluatie, ook al omdat het belang van de evaluatie vooral op een hoger niveau is gelegen. In de gesprekken was het dan ook het onvermijdelijk dat regelmatig naar de huidige situatie onder het derde beheerscontract wordt gerefereerd, omdat veel projecten onder het derde beheerscontract zijn uitgevoerd. Zo maken attachés formeel geen deel meer uit van de Gemeenschappelijke Lokale Overleg Structuur (GLOS) onder het derde beheerscontract, hoewel dat in de praktijk nog regelmatig wel het geval is. Daarmee is de uitvoering onder het derde beheerscontract ook gedeeltelijk onderdeel van de evaluatie geworden. Tevens zijn tijdens de studiefase in interviews en focusgroepen ook bredere proces- en beleidsvragen aan de orde geweest die ook betrekking hebben op de periode van het derde beheerscontract. Ook deze bevindingen uit de focusgroepen zijn meegenomen in het syntheserapport. Wel is het zo dat de vaststellingen op basis van het evaluatiekader omtrent de 16 geselecteerde projecten de uiteindelijke basis voor de conclusies en aanbevelingen vormen.

Aard van de evaluatie

In de loop van deze evaluatie werd het duidelijk dat er wat spanning bestaat tussen enerzijds de noodzaak om 16 projecten onder de loop te nemen en anderzijds voldoende licht te werpen op de prestaties van BTC. Deze spanning is in het Bijzonder Bestek ook onderkend en vormt de reden waarom de evaluatoren is gevraagd om meer aandacht aan de processen te besteden. Zoals gezegd bleek dit in de praktijk redelijk goed te werken. Echter door de expliciete focus op twee projecten per land en het hanteren van de traditionele evaluatiecriteria per project ontstond toch de indruk dat het om projectevaluaties ging met een bijzondere aandacht voor de rol van BTC in de deze projecten.

Bij de bespreking van de landenrapporten kwam ook aan de orde dat het wenselijk zou zijn om per evaluatiecriterium aan te geven in hoeverre het resultaat toe te schrijven was aan BTC. Dit leidt echter tot attributieproblemen, omdat de beoordeling van relevantie, effectiviteit en duurzaamheid niet zonder meer aan de prestatie van één der actoren kan worden toegewezen. In wat mindere mate geldt dit ook voor de beoordeling van efficiëntie. Daarom is er uiteindelijk voor gekozen om per project, naast de beoordeling van de drie processen, in te gaan op de verklarende factoren voor de resultaten en daarbij zo expliciet mogelijk de rol van BTC te belichten. Die rol van BTC wordt dan geplaatst in het bredere kader van de Belgische coöperatie en werpt ook licht op de rol van DGOS en de relaties met het partnerland.

Een beperking van de huidige *bottom-up* aanpak is dat slechts een klein gedeelte van de prestaties van BTC kan worden belicht en dat de organisatieaspecten zoals elementen van organisatorische doelmatigheid niet aan de orde komen. Daar staat tegenover dat deze aanpak wel ingaat op de uiteindelijke resultaten.

De evaluatiecyclus waarvan deze evaluatie deel uitmaakt zou logischerwijs ook elementen moeten aandragen voor de opstelling van het vierde beheerscontract en daartoe is voortdurende bezinning op de gekozen evaluatie aanpak zinvol. In de aanbevelingen komen wij op dit punt terug en geven wij enkele suggesties hoe de evolutie van deze cyclus verder vorm gegeven kan worden in 2010.

2 Achtergrond

2.1 De context van de internationale en Belgische ontwikkelingssamenwerking

Het wettelijke kader voor de Belgische internationale samenwerking is vastgelegd in de wet van 25 mei 1999 en de wet op de oprichting van de Belgische Technische Coöperatie van 21 december 1998. Het beleid en de organisatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking werd geëvalueerd door het consortium van ECORYS en South Research in 2005-2006 in opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking (S.4). In deze en diverse andere evaluaties evenals de *peer reviews* van OESO-DAC is het beleid en het instrumentarium als strategisch zwak beoordeeld. Echter dit valt formeel buiten het kader van deze evaluatie, hoewel het als contextgegeven wel van belang is.

De Verklaring van Parijs uit 2005 over de doeltreffendheid van de hulp en de daarop volgende verbintenissen van Accra uit 2008 vormen het internationale beleidskader dat door België is onderschreven. Als omvattend beleidskader is verder van belang een aantal sectorale beleidsnota's die op de website van DGOS te vinden zijn met de meest recente nota's over 'Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten' uit 2007 en 'Het Recht op Gezondheid en Gezondheidszorg' uit 2008 volgend op een eerdere sectorevaluatie.

Sinds 2003 concentreert België zijn gouvernementele samenwerking op een achttiental partnerlanden. De acht landen waarop deze evaluatie zich richt, zijn alle partnerlanden.

De evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC speelt zich af tegen het kader van het Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en het beleid en de context in de partnerlanden. Echter dit beleid zelf vormt geen onderwerp van evaluatie, hoewel het wel een (externe) verklarende factor kan zijn.

2.2 BTC als uitvoerder van de directe bilaterale samenwerking

De wet van 1998 heeft van BTC het enige uitvoeringsagentschap van de directe bilaterale samenwerking van de Belgische federale regering gemaakt. Momenteel beheert BTC meer dan 200 projecten in 25 landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. In 2007 stelt BTC 420 mensen te werk, waarvan 160 in Brussel, voor een omzet van 213 miljoen Euro.

De wet van 1998 bepaalt dat de regels en voorwaarden waaronder BTC de haar toevertrouwde taken vervult, zullen worden vastgelegd in een beheerscontract gesloten tussen de Belgische Staat en BTC. Tot nu toe werden er drie beheerscontracten

afgesloten, waarvan het laatste de periode 2007 – 2011 omvat. Deze contracten laten belangrijke verschuivingen zien in de taken die aan BTC worden toevertrouwd. Zonder teveel in detail te treden⁷, lijken volgende veranderingen ons in het kader van deze evaluatie van belang:

- Globaal heeft BTC in toenemende mate kunnen aantonen dat het in staat was om het eigen financieel en boekhoudkundige beheer te organiseren en interne kwaliteitscontrole uit te voeren. Dit heeft ertoe geleid dat de controle van de Staat met betrekking tot het dagelijks functioneren van BTC is afgenomen en dat de administratieve procedures werden vereenvoudigd, in het bijzonder in het traject voorafgaand aan de eigenlijke start van een project (zie hierna);
- Anderzijds heeft de Staat zich het recht voorbehouden om de kwaliteit van de prestaties van BTC te beoordelen via jaarlijkse evaluaties van de kwaliteit van BTC-prestaties;
- In vergelijking met het vorige beheerscontract is vooral de vereenvoudiging en verkorting van de beheerscyclus van belang, die steunt op een partnerschap tussen meerdere actoren tegen de achtergrond van de Verklaring van Parijs. In het licht van de aandacht op ‘processen’ in deze evaluatie, zijn volgende punten het vermelden waard:
 - Op landenniveau blijven de prioriteiten van de samenwerking vastgelegd door de Gemengde Commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van beide landen. De besluitvorming op dit vlak wordt voorbereid door de Directie van de Gouvernemente Programme's (D1) van DGOS;
 - De identificatie van een project gebeurt onder verantwoordelijkheid van het partnerland, in samenwerking met de Attaché voor ontwikkelingssamenwerking in het partnerland. In vergelijking met het verleden, is het gewicht van de identificatiefase afgenomen ten voordele van de formulering;
 - BTC is verantwoordelijk voor de formulering, in overleg met het partnerland en de Attaché. Terwijl vroeger BTC voor elke formulering een offerte moest voorleggen aan de Belgische Staat, is de procedure in het derde beheerscontract vereenvoudigd doordat de formulering wordt gefinancierd uit een fonds dat de Staat ter beschikking stelt van BTC;
 - Voor elk project wordt een GLOS opgericht, met een van land tot land wisselende samenstelling. Minstens zijn het partnerland, BTC en de project management unit in de GLOS vertegenwoordigd. Sinds het derde beheerscontract maakt de Attaché evenwel geen deel meer uit van de GLOS;
 - BTC krijgt in het derde beheerscontract een grotere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de resultaten van de projecten. Als zodanig heeft BTC meer mogelijkheden tot bijsturing en is het verantwoordelijk voor de tussentijdse en eindevaluaties van de projecten.

Zoals eerder aangegeven, werden alle in deze evaluatie opgenomen projecten geformuleerd onder het eerste of tweede beheerscontract. De hierboven geschetste veranderingen zijn echter van belang voor zover de uitvoering van de projecten ook tijdens het derde beheerscontract heeft plaatsgevonden.

⁷ Voor een gedetailleerde vergelijking tussen de drie beheerscontracten verwijzen we naar de evaluaties van de prestaties van BTC van 2007 en 2008.

2.3 Overzicht van conclusies en aanbevelingen van eerdere evaluaties

Aangezien deze evaluatie onderdeel is van een cyclus is het van belang om goed rekenschap te geven van de uitkomsten van eerdere evaluaties om na te gaan of de conclusies en aanbevelingen in elkaars verlengde liggen.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste conclusies op de vier evaluatiecriteria en de drie processen weergegeven:

Tabel 2.1 Overzicht van conclusies uit BTC evaluaties 2007 en 2008

Criteria en processen	Conclusies 2007	Conclusies 2008
Relevantie	De relevantie van de getoetste projecten is over het algemeen goed	De relevantie wordt overwegend positief ingeschat wat betreft het inspelen van de projecten op concrete noden en behoeften van doelgroepen van de projecten, en de aansluiting bij het beleidskader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.
Effectiviteit en impact	Voor onze steekproef geeft de meting van de impact en doeltreffendheid een grillig beeld. Er zijn maar voor weinig projecten kwaliteitsvolle impactgegevens beschikbaar	In de meerderheid van de projecten werd een belangrijk deel van de vooropgestelde resultaten bereikt, maar het behalen van de projectdoelstellingen op korte en middellange termijn is daarmee niet gegarandeerd.
Doelmatigheid	Doelmatigheid wordt beïnvloed door het institutionele kader	De <i>efficiëntie</i> van een ruime meerderheid van BTC projecten in de steekproef was in orde, hoewel daar wel vaak een herformulering voor nodig was
Duurzaamheid	De meeste projecten voldoen niet aan de duurzaamheidsvoorwaarden.	Voor het criterium <i>duurzaamheid</i> is er bij bijna alle projecten een goed lokaal of nationaal politiek draagvlak voor het projectthema en de gehanteerde aanpak, maar dit vertaalt zich voor de helft van de projecten helaas onvoldoende naar een sterke institutionele verankering.
Formulering	De hypothesen waarop het projectconcept steunt, bleken niet altijd overeen te stemmen met de realiteit.	De identificatie- en formuleringsfase van een belangrijk aantal van de projecten in de steekproef kende mankementen, die te vaak resulteerden in formuleringsdossiers met zwakke interventielogica's, weinig onderbouwde strategieën en ontbrekende indicatoren.
Supervisie en begeleiding	Er is sprake van een beperkte toe-eigening van de projecten door de plaatselijke structuren. Tot voor kort bleven de opvolging en technische ondersteuning vanwege BTC eerder beperkt.	BTC heeft belangrijke stappen gezet de voorbije jaren in de verbetering van de financiële en administratieve opvolging van haar projecten en programma's. Het technische en strategisch beheer van de projecten door de verschillende beheersniveaus is daarentegen eerder zwak bij de meerderheid van de projecten in de steekproef.

Criteria en processen	Conclusies 2007	Conclusies 2008
Monitoring en evaluatie	Vandaag wordt de algemene procedure voor de opvolging en evaluatie van projecten vrij stipt en systematisch toegepast, maar deze procedure levert weinig bruikbare gegevens op m.b.t. de uitwerking en gevolgen van de projecten.	De opvolgingsmechanismen en rapportagesystemen lieten meestal geen resultaatgericht beheer toe.

Het rapport van de **Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC 2008** bevat aanbevelingen die in het kader van de huidige evaluatie nader bekeken zijn. Echter methodologisch is het onmogelijk om binnen 1 tot 2 jaar de consequenties van het opvolgen van aanbevelingen vast te stellen en dat is ook niet getracht in het kader van deze evaluatie. De volgende aanbevelingen die in 2008 zijn geformuleerd zullen aan de orde komen bij de diverse processen:

Aanbeveling 1: Meer strategische benadering van het identificatie- en formuleringsproces. Deze aanbeveling komt aan de orde bij de analyse van de formulering.

Aanbeveling 2: Evolueren naar een actorbenadering. Deze aanbeveling komt aan de orde bij de strategische supervisie en begeleiding.

Aanbeveling 3: Goed resultaatgericht beheer met een aangepast instrumentarium en aangepaste procedures. Deze aanbeveling sluit aan bij de analyse van monitoring en evaluatie.

Aanbeveling 4: Thematische, sectorale en methodologische expertise versterken. Deze aanbeveling komt eveneens aan de orde bij strategische supervisie en begeleiding.

Deze evaluatie heeft allereerst een eigen analyse van de processen rond de 16 projecten gemaakt en daarvan een synthese opgesteld. Vervolgens wordt dit geplaatst in het licht van de uitkomsten van de interviews en focusgroepen in Brussel. De uitkomsten van deze evaluatie worden vervolgens gelegd naast de uitkomsten van de eerdere evaluaties en specifiek wordt nagegaan of de aanbevelingen gehandhaafd blijven dan wel gewijzigd dienen te worden en er bijkomende aanbevelingen geformuleerd dienen te worden.

2.4 Beschrijving van de steekproef van 16 projecten

Achtergrond

De parameters die voor de selectie van de 16 projecten voor deze evaluatie werden gehanteerd door de Dienst Evaluatie van DGOS werden reeds onder hoofdstuk 1.2 toegelicht. Belangrijk om te onthouden is dat de selectie van de 16 projecten voor deze evaluatie niet wordt losgekoppeld van de keuzes die bij de evaluaties van 2007 en 2008 werden gemaakt. Vanuit praktische overwegingen werd geopteerd voor de selectie,

binnen hetzelfde land, van projecten die zich in principe binnen hetzelfde thema of sector bevinden, waardoor gemakkelijker landenevaluatieteams met relevante expertise konden worden samengesteld.

Kenmerken van de 16 geselecteerde projecten

De tabel hierna geeft enkele karakteristieken weer met betrekking tot de geselecteerde projecten die we nadien iets nader zullen bespreken.

Tabel 2.2 Overzicht van de geplande en effectieve projectduur van de 16 projecten

Land	Officiële benaming project	In dit rapport gehanteerde benaming	Effectieve startdatum	Initieel geplande projectduur	Effectieve projectduur
Benin	Programme d'appui à la mise en oeuvre des plans de développement communaux dans les départements du Mono, du Couffo et de l'Atacora et de la Donga	Decentralisatieproject (fase 1)	Juli 2008	60 maanden	60 maanden (nog lopend)
Benin	Projet d'appui au monde rural de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD)	Landbouwproject (PAMRAD)	Juni 2003	60 maanden	74 maanden
Mali	Programme de sélection et de multiplication du Zébu Azawak – Phase II	Veeteeltproject	Mei 2006	72 maanden	74 maanden
Mali	Programme d'appui à la décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara de la région de Koulikoro	Decentralisatieproject	Augustus 2005	60 maanden	60 maanden
Mozambique	Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities (PRPE/Health)	Gezondheids(posten)project	Juli 2002	36 maanden	54 maanden
Mozambique	Technical assistance to	TA project Ministerie van Gezondheidszorg	Juli 2005	24 maanden	42 maanden

Land	Officiële benaming project	In dit rapport gehanteerde benaming	Effectieve startdatum	Initieel geplande projectduur	Effectieve projectduur
	GACOPI				
Palestijnse gebieden	Capacity building and institutional support to the Ministry of Planning - phase II (MOP II)	Donorcoördinatie voor het Ministerie van Plan	Januari 2006	36 maanden	52 maanden
Palestijnse gebieden	Local Infrastructure and Capacity Building Project (LICP)	Decentralisatieproject	November 2001	36 maanden	97 maanden
Rwanda	Projet d'Appui au renforcement de l'Etat de Droit et de la Justice au Rwanda	Justitieproject	Augustus 2006	36 + 12 maanden	40 maanden
Rwanda	Institutional Strengthening of the Strategic Planning Process (fase 1 + evolutie naar fase 2)	Strategische planning project	Juni 2003 (°)	36 + 12 maanden (°)	44 maanden (°)
Tanzania	The development and implementation of an integrated management plan of Kilombero flood plain Ramsar site	Natural resources project	November 2006	48 maanden	48 maanden (nog lopend)
Tanzania	International technical advisor natural resource management	Internationale TA natural resource management	November 2006	24 maanden	29 maanden
Vietnam	Strengthening of the institutional capacity of the Vietnamese Women's Union to manage savings and credit programs for rural poor women (Phase II + evolutie naar derde fase)	Microfinancieringsproject voor vrouwen	December 2000 (°°)	60 maanden	72 maanden

Land	Officiële benaming project	In dit rapport gehanteerde benaming	Effectieve startdatum	Initieel geplande projectduur	Effectieve projectduur
Vietnam	Support to the Public Administration Reform Programme in Chan Tho province (+ bridging phase en evolutie naar tweede fase)	Bestuurlijke hervorming (in de Can Tho provincie)	December 2002 (°)	36 maanden	54 maanden
Zuid-Afrika	Expansion of TB/HIV/STI, prevention, Care and Support in South Africa	TB/HIV/STI preventieproject	Juni 2003	60 maanden	78 maanden
Zuid-Afrika	Capacity building of the department of health	capaciteitsopbouw Ministerie van Gezondheidszorg	Augustus 2005	60 maanden	57 maanden (nog lopend)

(°) Alleen fase 1 (°°); Alleen fase 2.

- **Sectoren en thema's.** Zoals we reeds uit de officiële benaming van de meeste projecten kunnen afleiden, staat globaal het thema 'institutionele versterking' (eventueel gekoppeld aan decentralisatie, bestuurlijke hervorming) erg centraal, zelfs in projecten die op het eerste zicht een technische invalshoek hebben. Dit blijkt ook uit het feit dat in tien projecten de verhoging van capaciteiten of institutionele ontwikkeling expliciet is opgenomen in de specifieke doelstelling. Een en ander verklaart ook dat in de meeste projecten Internationale Technische Assistentie aanwezig is, die steeds geacht wordt een belangrijke rol te spelen in capaciteitsopbouw. Overigens blijkt het moeilijk om de soms complexe realiteit van een project onder één noemer (c.q. sector of thema) te plaatsen.⁸
- **Effectieve startdatum.** Op het vlak van de effectieve startdatum is er een erg grote variatie (van december 2000 tot juli 2008), met een vrij regelmatige spreiding over deze periode; de helft van de projecten ging van start in de periode december 2000 – juni 2003, de ander helft in de periode juli 2005 – juli 2008. Effectieve startdata van de 16 projecten vonden plaats onder elk van de drie beheerscontracten.
- **Looptijd.** De geplande looptijd van de projecten varieert sterk: van 24 tot 72 maanden. De aanwezigheid van 7 projecten met een geplande looptijd van minstens

⁸ Dat is ook de reden waarom we geen kolom hebben toegevoegd met een omschrijving van het thema of sector van de betrokken projecten.

60 maanden is opvallend. Daar staan 6 projecten tegenover met een geplande looptijd van 36 maanden of minder.

- **Geplande versus effectieve projectduur.** Als we kijken naar de 13 projecten die al zijn afgesloten, valt op dat in 10 gevallen de geplande projectduur werd overschreden, in 7 gevallen zelfs met meer dan één jaar. Het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden spant de kroon met een totale duur van bijna 8 jaar, terwijl 3 jaar was gepland. Zoals later zal worden aangegeven (vooral in 4.1 onder formulering), is er een brede waaier aan oorzaken waarom projecten langer lopen dan voorzien en mag deze vaststelling niet automatisch negatief worden bekeken. Verder valt op dat meer dan de helft van de projecten meer dan één fase kent. Een aanzienlijk aantal projecten loopt niet alleen veel langer dan gepland, maar heeft soms ook een fase van heroriëntering gekend, bijvoorbeeld het bestuurlijke hervormingsproject in Vietnam (als gevolg van de splitsing van de provincie), het TB/HIV/STI project in Zuid-Afrika, het capaciteitsopbouwproject in Zuid Afrika en het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden. Drie van de geselecteerde projecten zijn al vervolgfases van eerdere projecten, namelijk het veeteeltproject in Mali, het micro-kredietproject in Vietnam en het donor coördinatieproject in de Palestijnse Gebieden. Het project in Vietnam is inmiddels in een derde fase, terwijl het project in de Palestijnse gebieden niet in de huidige vorm gecontinueerd zal worden. Van drie andere projecten, het strategische planningsproject in Rwanda, het gezondheidsproject in Mozambique en het bestuurlijke hervormingsproject in Vietnam werd in deze evaluatie naar de eerste fase gekeken terwijl inmiddels een tweede fase werd gestart.
- **Verskillende referentiekaders.** De lange projectduur van een aantal projecten en de grote variatie met betrekking tot de effectieve startdatum impliceert dat deze projecten werden uitgevoerd in een periode die zich kenmerkt door sterke ontwikkelingen met betrekking tot de aan BTC en DGOS toevertrouwde taken. De projecten betreffen met andere woorden verschillende referentieperiodes, zodat het moeilijk is om algemene conclusies te trekken waarvan de reikwijdte en lessen ook nu nog gelden. Verder impliceert de keuze voor projecten die tijdens het eerste of tweede beheerscontract werden geformuleerd dat recente ontwikkelingen (zoals de introductie van een aangepaste formuleringsgids in 2007) in deze evaluatie in veel mindere mate zijn geanalyseerd.
- **Budget.** Qua budgettaire omvang zijn er eveneens grote verschillen, zelfs als we de twee 'zuivere' TA projecten buiten beschouwing laten; in dit laatste geval variëren de budgetten van ongeveer 1,6 tot meer dan 13,2 miljoen euro, al heeft het tweede duurste project een budget van 'slechts' 7,9 miljoen euro. De tabel hierna geeft meer details in dit verband en duidt op een grote en vrij gelijke spreiding (de beide TA inzetten betreffen projecten met een budget lager dan 1 miljoen euro). Het mag duidelijk zijn dat deze projecten globaal afwijken van de huidige tendens waarbij projecten van grotere omvang geformuleerd en uitgevoerd worden.

Tabel 2.3 Overzicht van de projectbudgetten

Projectbudget	Aantal projecten
< 1 Mio €	3
> 1 Mio € en < 2,5 Mio €	2
> 2,5 Mio € en < 5 Mio €	4
> 5 Mio € en < 7,5 Mio €	3
> 7,5 Mio €	4

Deze grote mate van diversiteit heeft te maken met het verlangen van de evaluatiedienst om een zo breed mogelijk staal van projecten te evalueren en de evaluatieoefening zeker niet tot de grote projecten te beperken.

Onderlinge relaties tussen de projecten

In Benin, Tanzania, Zuid-Afrika en Mozambique zijn de twee gekozen projecten sterk met elkaar verbonden. In Benin wisselen de twee projecten op het niveau van het departement ervaringen uit. In de drie andere landen is het project ter ondersteuning van het technische ministerie geformuleerd met de bedoeling de efficiëntie en de effectiviteit van de meer technische projecten die in de steekproef zitten (bv. constructie van infrastructuur in de gezondheidssector in Mozambique, de implementatie van drie projecten van Natural Resource Management in Tanzania) te ondersteunen.

3 Analyse evaluatiecriteria

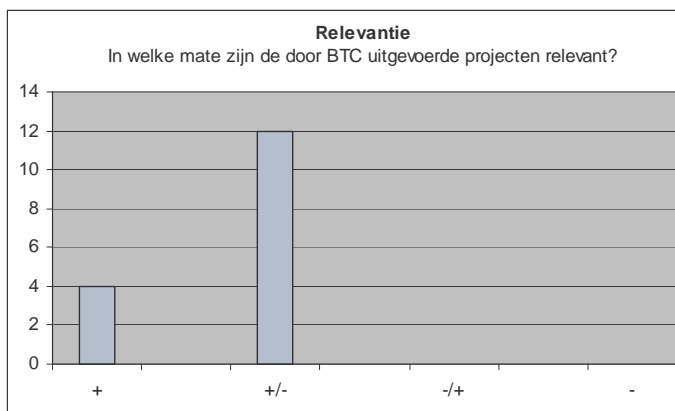
In dit hoofdstuk komt de beoordeling van de evaluatiecriteria aan de orde. Dit hoofdstuk gaat noodzakelijkerwijs slechts in zeer beperkte mate in op de rol van BTC. De verklaring voor de mate van relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid ligt bij een veelheid van factoren waaronder de context in het partnerland, de mate van samenwerking tussen betrokken actoren, de rol van DGOS en ook de rol van BTC. Per evaluatiecriterium is er een slotparagraaf met conclusies, waarin ook enkele verklarende factoren aan de orde komen. In het volgende hoofdstuk 4 dat betrekking heeft op processen wordt veel explicieter op de rol van BTC ingegaan.

3.1 Relevantie

3.1.1 Algemene beoordeling

De evaluatievraag met betrekking tot het evaluatiecriterium relevantie luidt als volgt: In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten relevant? Drie beoordelingscriteria werden gehanteerd om tot een gewogen beoordeling te komen. In de eerste plaats is nagegaan of de projecten beantwoorden aan de noden en behoeften van de begunstigen of de interventie past bij de strategieën van het partnerland. Vervolgens is bekeken of de interventie past binnen de bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën. Ten slotte is nagegaan of de interventie zich voldoende kan aanpassen aan de veranderde (nationale en internationale) context. Het derde criterium is in feite een vraag naar ingebouwde flexibiliteit. Op deze drie beoordelingscriteria wordt in deze paragraaf nader ingegaan. Hierbij dient opgemerkt dat dit vooral een ex-ante beoordeling van relevantie betreft. Of in de praktijk inderdaad tegemoet wordt gekomen aan de noden van begunstigen komt onder effectiviteit aan de orde.

Bij de beoordeling van relevantie wordt regelmatig ook naar de kwaliteit van de interventielogica gekeken of, meer algemeen, naar het projectontwerp. Immers indien de behoeften wel goed zijn gedefinieerd en de interventie aansluit bij het beleid van partnerland en België, maar er geen realistisch projectontwerp is, kan dit de effectiviteit

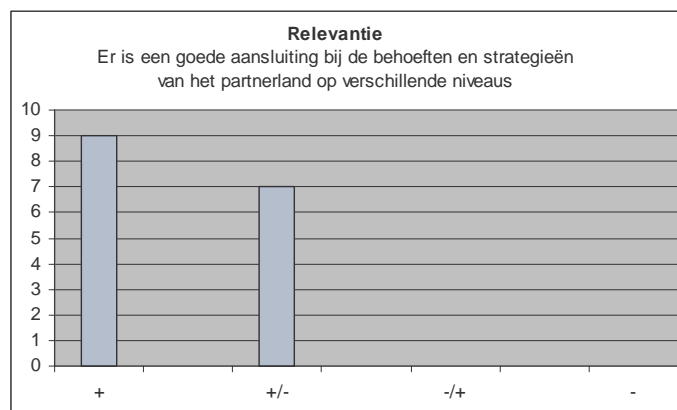


nadelig beïnvloeden. In het kader van deze evaluatie is besloten om de kwaliteit van het projectontwerp onder formulering te beoordelen om overlap te voorkomen. Dit criterium is dus niet onder de beoordeling van relevantie meegenomen (zie ook hoofdstuk 1).

Op hoofdlijnen is de beoordeling van relevantie positief zoals uit de grafiek hiernaast blijkt. De scores zijn allen positief, waarbij twaalf projecten als goed en vier projecten als voldoende worden beoordeeld. Daarmee ligt de beoordeling van de steekproef iets hoger in vergelijking met de evaluatie van 2008, hetgeen te verklaren is doordat de kwaliteit van het projectontwerp onder formulering is beoordeeld.

3.1.2 Aansluiting bij de behoeften van het partnerland

De aansluiting bij behoeften van het partnerland kan zich op verschillende niveaus situeren: van nationaal niveau tot het niveau van de allerarmsten die ook begunstigden kunnen zijn. Het kan hier gaan om de bevolking van een regio of een district, of om specifieke groepen zoals medewerkers van een ministerie of een lagere overheid, schoolgaande kinderen, de juridische staf van rechtbanken, vrouwen enz. Er is ook gekeken naar de mate waarin de interventie past binnen de ontwikkelingsstrategieën en uitvoeringsprogramma's van het partnerland.



Evenals in voorgaande jaren geeft de evaluatie van 2009 aan dat de projecten in belangrijke mate beantwoorden aan reële behoeften en noden van de directe begunstigden en ook als zodanig door deze instanties of groepen worden gezien.

Hoewel de behoeften van de begunstigden in algemene zin duidelijk zijn, is het vaak minder duidelijk of de definiëring en afbakening van die begunstigden altijd op een grondige analyse gebaseerd is. Aan de ene kant constateren we dat de institutionele verkenning vaak ontoereikend is om de interventie goed binnen de bestaande organisatie vorm te geven en aan de andere kant blijft de identificatie van specifieke doelgroepen binnen de bevolking (van een regio of district) nogal eens steken op het niveau van een kwalitatieve omschrijving. In beide gevallen wordt de verantwoordelijkheid voor die afbakening de facto bij de uitvoerende partners gelegd. In de meeste gevallen gaat dit goed, maar soms ook niet. Het probleem lijkt niet zozeer te liggen bij de identificatie van bepaalde noden en aansluiting bij strategieën van het partnerland, maar vooral in de vertaling daarvan op het vlak van concrete projecten. Daarmee bevinden we ons op de overgang van identificatie naar het formuleringsproces.

Om hier toch even nader op in te gaan, geven we enkele voorbeelden. Bij de drie decentralisatieprojecten in Mali, Benin en de Palestijnse gebieden steunt de interventie op

microprojecten, vaak infrastructurele werken. De evaluatoren plaatsen kanttekeningen bij de relevantie van enkele van deze activiteiten in die zin dat het de vraag is of deze werkelijk de problemen van de doelgroepen kunnen oplossen. Ook voor een meer technisch georiënteerd project zoals het veeteeltproject in Mali is het moeilijk om een duidelijk verband te leggen tussen lokale behoeften en de verwachte **outputs** van het project. In dit project is het bezit van een bepaald soort vee voorwaarde voor deelname aan het project terwijl de eigenaren van deze runderen niet altijd de meest hulpbehoevenden in de regio zijn. Een voorbeeld van een goede praktijk is het microkrediet project in Vietnam. Hoewel de keuze van de projectinterventiezones (17 provincies!) niet gebaseerd was op armoedecriteria, gebeurde dit wel binnen elke provincie, bij de keuze van de districten, gemeentes en, uiteindelijk, doelgroepen. Daarbij werd zowel gebruik gemaakt van bestaand statistische gegevens als, op lokaal niveau, van de kennis van de plaatselijke leiding van de vrouwenbeweging.

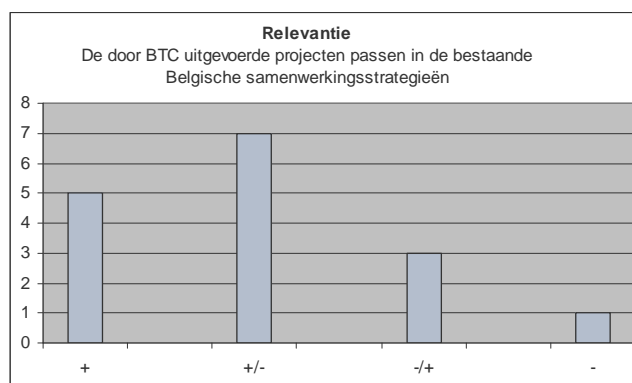
Een ander ijkpunt is de mate waarin de interventie past binnen bestaande beleids- en strategiedocumenten van het partnerland, waarbij vooral gekeken wordt naar sectoraal beleid en de vertaling hiervan naar de projectregio. Hoewel in de meeste gevallen een duidelijke verwijzing naar bestaande documenten mogelijk is, gebeurt dit niet voor alle projecten. Waar deze ontbreekt, bijvoorbeeld bij het veeteeltproject in Mali, komt niet alleen de relevantie in het gedrang, maar kan dit ook de duurzaamheid ondermijnen.

Een moeilijke situatie ontstond in Zuid Afrika waar, door de *'aids-denial'* van de regering, activiteiten gerelateerd aan capaciteitsversterking in het Ministerie van Gezondheidszorg nauwelijks doorgang konden vinden. Wel werd in Zuid Afrika door de evaluatoren geconstateerd dat juist training in *'soft skills'* aan een grote behoefte voldeed.

3.1.3 Aansluiting bij de Belgische strategieën

Het beeld over de aansluiting bij de Belgische strategieën is ook overwegend positief.

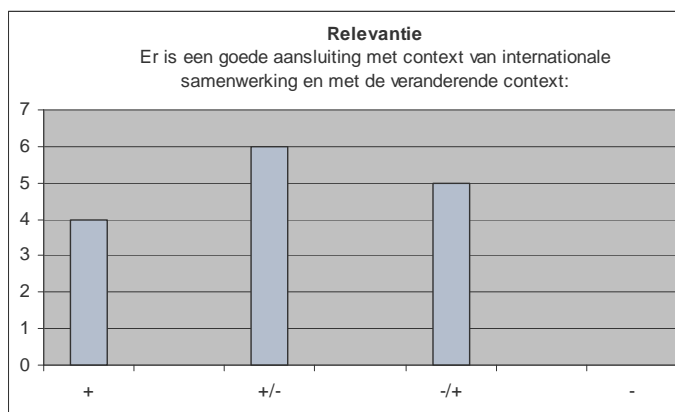
Twaalf projecten (oftewel tweederde) scoort voldoende of goed. Vanuit de beschikbare documenten komt duidelijk het beeld naar voren dat projecten zijn geformuleerd in het kader van de Belgische beleidslijnen. Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat een aantal projecten hun oorsprong vinden in een politieke dialoog die **buiten** de bestaande beleidsdocumenten om plaats heeft gevonden. Zo is er in Vietnam steun gegeven aan een kredietprogramma terwijl er in die tijd (1995) nog geen duidelijke beleidslijnen waren uitgezet op dat terrein. In Tanzania is een aantal projecten in de **'natural resources management'** sector geformuleerd, hoewel deze geen onderdeel uitmaakte van de vijf 'prioriteitssectoren' voor de Belgische



ontwikkelingssamenwerking.⁹ Wel onderschrijven beide projecten in Tanzania (en ook die in Vietnam) de algemene doelstellingen van dat beleid (armoedebestrijding).

3.1.4 Aansluiting bij de internationale context

Wat betreft de aansluiting bij de veranderde context van internationale samenwerking en de context ter plaatse wordt door tien projecten ook voldoende tot positief gescoord. In de evaluatie van 2008 werd nog vastgesteld dat “de afstemming van de Belgische projecten op de projecten van de donorgemeenschap (...) weinig doordacht is”. Ook bij de huidige steekproef bleek de afstemming niet in alle gevallen optimaal, maar waren er toch voldoende positieve voorbeelden. Zo hebben in enkele gevallen de Belgische projecten een unieke plaats ingenomen wat de zichtbaarheid van de projecten duidelijk heeft verhoogd. Voorbeelden hiervan zijn het **Capacity Building** project in Zuid Afrika, het Kilombero project in Tanzania en het bestuurlijke hervormingsproject in Can Tho (Vietnam). Anderzijds spelen de Belgische projecten zich soms te geïsoleerd af en/of is er te weinig aandacht voor een rol van België in de sectordialoog of de algemene dialoog over donorcoördinatie. Dit was het geval in de Palestijnse gebieden en in Mozambique. Dit komt in het volgende hoofdstuk nader aan de orde.



3.1.5 Conclusies

Alle projecten scoren goed of voldoende op relevantie. De beoordeling heeft zich vooral gericht op de ‘voorkant’ van het traject, dat wil zeggen de mate van aansluiting bij strategieën van het partnerland en België, het voorzien in de behoeften van begunstigen en de aansluiting bij de internationale context. Op al deze punten scoren de projecten overwegend positief, hoewel in sommige gevallen de aansluiting beter had kunnen zijn. Problemen doen zich vooral voor in de vertaling van de behoeften en ideeën naar een concreet en realistisch projectontwerp. Zo is daar de afbakening van doelgroepen nogal eens problematisch, wat uiteraard doorwerkt tijdens de uitvoering waarin slechts zelden wordt nagegaan wie effectief wordt bereikt. Dit komt verder onder formulering (zie 4.1) aan de orde. Ook zijn er enkele kanttekeningen geplaatst bij de inbedding van de

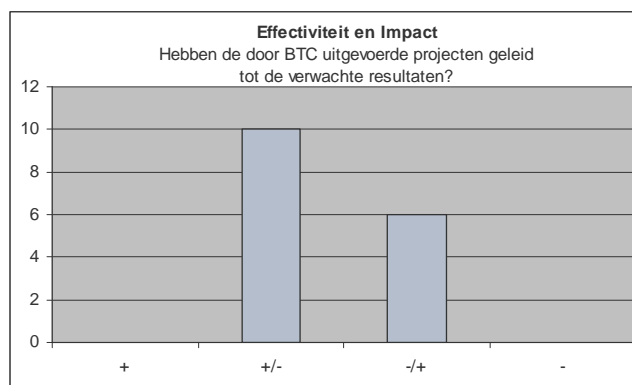
⁹ De Belgische internationale samenwerking richt de directe bilaterale samenwerking (in hoofdzaak) op de volgende vijf sectoren: i) basisgezondheidszorg met inbegrip van reproductieve gezondheidszorg; ii) onderwijs en vorming; iii) landbouw en voedselzekerheid; iv) basisinfrastructuur; v) conflictpreventie en maatschappijopbouw (wet uit 1999 die in 2001 in werking trad).

projecten van de Belgische coöperatie in de bredere context van de dialoog over donorcoördinatie en/of sectordialoog.

3.2 Effectiviteit en impact

Bij de tweede evaluatievraag komen twee evaluatiecriteria aan de orde: Hebben de door BTC uitgevoerde projecten geleid tot de verwachte resultaten (*outputs, outcome en impact*)?

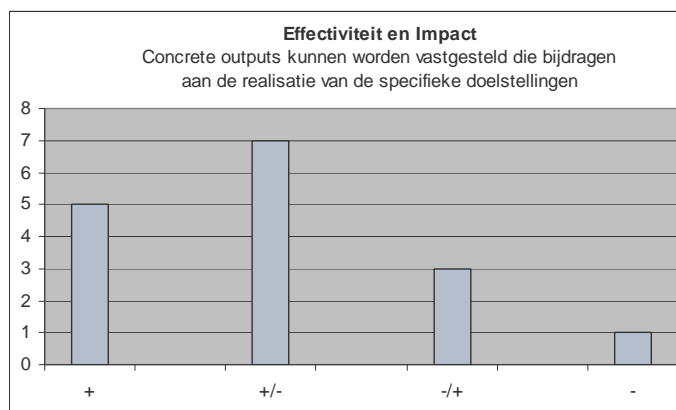
De effectiviteit van een interventie wordt bepaald door na te gaan in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd, waarbij verschillende resultaatniveaus onderscheiden worden. Om dit vast te stellen moeten indicatoren voor resultaten op verschillende niveaus vastgesteld worden. Daar waar projecten over goede indicatoren beschikken zijn die door de evaluatoren overgenomen. Waar dat niet het geval was, hebben de evaluatoren op basis van een reconstructie van de interventielogica zelf – zover mogelijk en haalbaar – indicatoren voor outputs, outcome en impact bepaald.



De globale beoordeling van de effectiviteit en impact is dus duidelijk minder positief dan die voor relevantie. Tien projecten scoren voldoende en zes projecten scoren eerder zwak of onvoldoende. Er zijn geen projecten die goed of zwak scoren. De onderliggende factoren die bijdragen aan de effectiviteit worden hieronder besproken.

3.2.1 Concrete outputs

Ondanks de afwezigheid van goede indicatoren in veel van de projecten zijn de teams van evaluatoren erin geslaagd om zich een goed beeld te vormen van project *outputs* en hun bijdrage aan specifieke doelen. Dit beeld is in het algemeen positief en 12 van de 16 projecten kregen dan ook het predicaat voldoende of hoger voor het leveren van de voorziene *outputs*. Projecten die een onvoldoende scoorden op het realiseren van *outputs* waren



bijvoorbeeld het vee-teeltproject in Mali en het donor coördinatieproject in de Palestijnse gebieden.

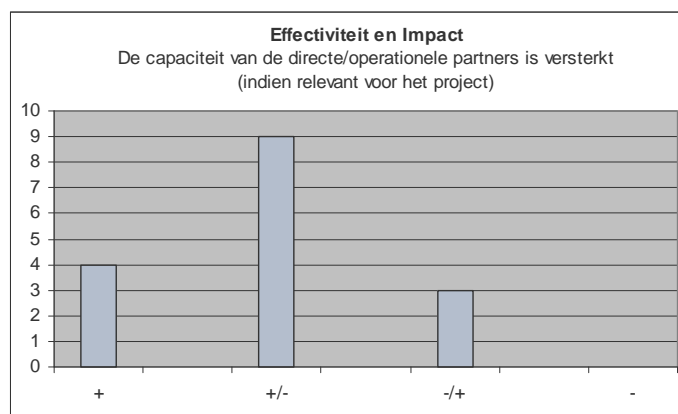
Ook waar geen concrete indicatoren voor *outputs* waren gedefinieerd - zoals bij het decentralisatieproject in Mali en het micro-krediet project in Vietnam – werden door de evaluatoren wel concrete *outputs* vastgesteld. Deze *outputs* varieerden van getrainde staf in het kader van capaciteitsopbouw, tot het opzetten van nieuwe managementsystemen, het opleveren van gebouwen of andere infrastructurele werken, het leveren van koeien, etc.

Terwijl het bereiken van *outputs* in de praktijk vaak wel mogelijk is en daar relatief lange lijsten van vastgelegd kunnen worden, liggen de problemen vaak op hogere resultaatniveaus. Met enige voorzichtigheid kunnen we stellen dat dit een indicatie is van, enerzijds, de goede ‘operationele’ uitvoeringscapaciteit van BTC en, anderzijds, problemen met het definiëren van projecten waarbij men er niet in slaagt hogere resultaatniveaus adequaat te formuleren. Dit zal later (bij efficiëntie, maar ook onder formulering) nader aan bod komen.

3.2.2 Capaciteitsversterking

Het ondersteunen en versterken van de capaciteit bij partnerorganisaties is een belangrijk aspect bij alle projecten. Van de 16 projecten krijgen er 13 een score voldoende of hoger en slechts drie scores beneden verwachting.

Deze ondersteuning is een intrinsiek onderdeel van alle projecten en kan geformuleerd zijn als activiteit, resultaat of uitkomst. In de meeste gevallen wordt de inzet van (internationale) TA gekoppeld aan kennisoverdracht (als onderdeel van de ToR van de TA), maar in veel gevallen is kennisoverdracht ook een belangrijk onderdeel van de interventie in haar geheel.



Niet-gestructureerde kennisoverdracht (bijv. bij het strategisch planningsproject in Rwanda en het *natural resources* project in Tanzania) is een belangrijk aspect van capaciteitsopbouw. Niet alleen omdat de partners vaak op een heel praktische wijze kennis nemen van nieuwe technologieën (het wat) maar vooral ook omdat men wordt geconfronteerd met een andere manier van werken (het hoe). Dat geeft ook het belang van zorgvuldige rekrutering aan waarbij ook gekeken wordt naar de manier waarop iemand werkt en niet alleen naar zijn of haar technische expertise. Dit gold bijvoorbeeld voor beide projecten in Vietnam: het project bestuurlijke hervorming in Vietnam ging van start op een ogenblik dat Vietnam de politieke keuze had gemaakt voor een bestuurlijke hervorming op nationaal vlak, maar er een enorm tekort aan kennis en ervaring bestond rond hoe dit proces vorm te geven. In het geval van het microkrediet project stond de

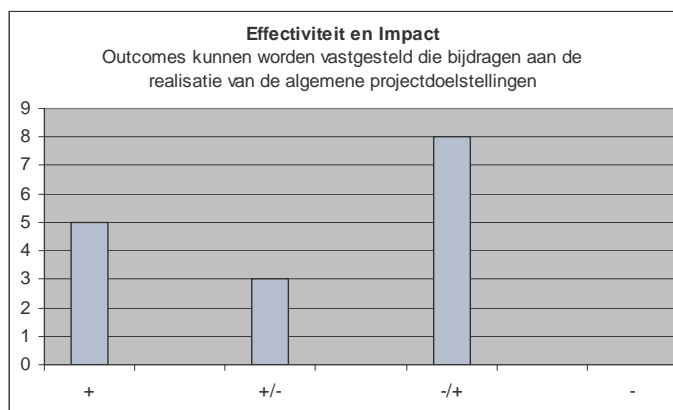
institutionele versterking van de vrouwenunie centraal op een terrein dat als strategisch werd gezien voor de versterking van de positie van vrouwen.

Toch zijn er in de praktijk veel verschillen geconstateerd met betrekking tot het op systematische wijze realiseren van capaciteitsopbouw. In enkele gevallen zoals in de Palestijnse gebieden was de benadering vooral inputgericht en bleef die grotendeels beperkt tot het leveren van trainingen zonder systematische follow-up, terwijl in andere gevallen wel een meer integrale benadering van capaciteitsopbouw werd gevolgd. Op vele plaatsen is de neiging nog impliciet aanwezig om 'capaciteitsopbouw' te reduceren tot 'training' en er zijn weinig goede voorbeelden van een daadwerkelijk integraal traject van capaciteitsopbouw. Gezien de centrale rol die capaciteitsopbouw speelt in vele projecten, doet dit vragen rijzen naar de capaciteit van BTC op dit vlak, de wijze waarop dit thema strategisch wordt aangestuurd en waarop met name TA's worden ingeschakeld in processen van capaciteitsversterking.

De TA speelt vaak een belangrijke rol bij capaciteitsopbouw. Deze rol komt nader aan de orde in het hoofdstuk over BTC processen; het is evenwel duidelijk dat er veel verschillen zijn.

3.2.3 Outcomes en impact

Bij de uitkomsten van een project (*outcomes*), maar ook bij impact, speelt het probleem van attributie een rol en voor een aantal projecten is hierdoor niet duidelijk vast te stellen in hoeverre de uitkomsten zijn toe te schrijven aan het project of ze het gevolg zijn van andere investeringen of programma's. In de grafiek worden de scores met betrekking tot *outcome* weergegeven. Ondanks het probleem van attributie en onvoldoende informatie stelt de evaluatie vast dat bij de helft van de projecten er sprake is van een voldoende of goed niveau van uitkomsten, maar dat bij de andere helft de score blijft steken op 'onvoldoende'.



Zo heeft het strategische planningsproject in Rwanda een bijdrage geleverd aan een betere planning van de begroting maar kan niet worden vastgesteld hoe groot die bijdrage is; in Can Tho (Vietnam) geldt dit eveneens voor de bijdrage van het project rond bestuurlijke hervorming tot de globale economische ontwikkeling van de provincie.

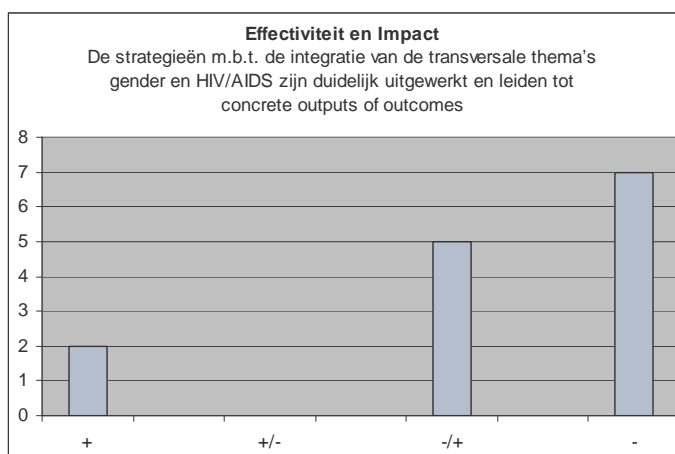
Ook is het vaak moeilijk om aan betrouwbare en kwantitatieve informatie te komen bij afwezigheid van indicatoren of een goed monitoringsysteem (bijvoorbeeld in het *natural*

resources project in Tanzania, het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden en het microkredietproject in Vietnam).

Wat impact betreft, konden voor elf projecten enige indicaties daarvan vastgesteld worden. Ondanks de afwezigheid van duidelijke statistieken en kwantitatieve informatie zijn de evaluatoren voorzichtig optimistisch over de mogelijke veranderingen op het niveau van de begunstigden. Van de twaalf projecten die voor dit onderdeel een score hebben gekregen kregen er zeven een 'goed' of 'voldoende' en vijf een 'eerder zwak of onvoldoende'. Dit levert een beeld op dat redelijk vergelijkbaar is met het beeld voor *outcomes*. Vooruitgang wordt vooral gezien op het niveau van instituties of functiegroepen (*capacity building, awareness raising, service delivery...*), maar de evaluatoren zijn minder optimistisch over impact op welvaart (armoede bestijding), behalve bij het microkredietproject in Vietnam.

3.2.4 Uitwerking van transversale thema's

Dit beeld is duidelijk minder positief en slechts twee van de 14 hierop beoordeelde projecten scoren positief. Ook wat betreft de transversale thema's sluiten de bevindingen van deze evaluatie aan bij die van voorgaande jaren. Hoewel in een beperkt aantal gevallen activiteiten worden ontplooid die speciaal op vrouwen zijn gericht, is er nauwelijks sprake van een integrale strategie. Heel vaak lijkt er zelfs sprake te zijn van een blinde vlek. De bevinding van de evaluatie van 2008 dat er vanuit BTC meer aandacht voor deze thematiek is, kon dit jaar niet worden bevestigd.



3.2.5 Conclusies

De onderzochte projecten scoren duidelijker zwakker op effectiviteit en impact dan op relevantie. Tien projecten scoren voldoende en zes projecten eerder zwak, terwijl er geen uitschieters naar boven of naar beneden zijn. Deze conclusie wijkt op grote lijnen niet af van die van andere gelijkaardige evaluaties.

De analyse levert wel een gedifferentieerd beeld op dat eveneens overeenkomt met andere evaluaties. Aan de ene kant blijken de projecten duidelijk in staat *outputs* te realiseren en daarvan kan een grote concrete lijst worden opgesteld. Outputs zijn zeer gevarieerd van aard en betreffen onder andere infrastructurele werken zoals scholen, gezondheidsposten, wegen ed. Ook op het vlak van capaciteitsversterking zijn concrete outputs vast te stellen met name in termen van aantallen getrainde staf. Daarbij dient

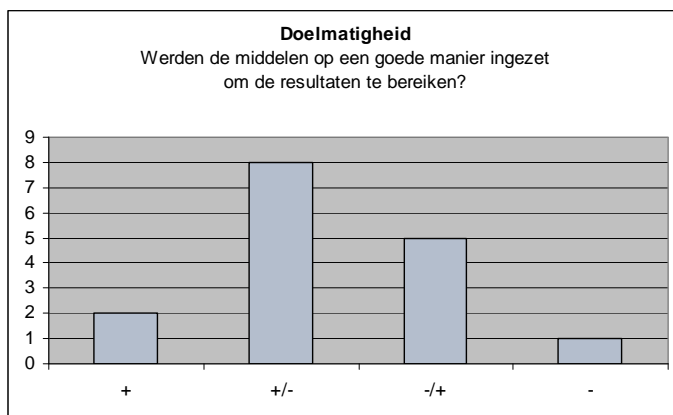
evenwel opgemerkt te worden dat ‘capaciteitsversterking’ vaak vrij beperkt wordt ingevuld en er weinig sprake is van een integrale meer op organisaties en instituties gebaseerde visie. Dit sluit aan bij de vaststelling dat het plaatje minder overtuigend is wat *outcomes* en *impact* betreft. Blijkbaar hebben projecten het moeilijk om hun ambities op hogere niveaus waar te maken. Deze gedifferentieerde conclusie lijkt te suggereren dat BTC in samenwerking met de lokale partners in staat is de geplande diensten en *outputs* ‘te leveren’ via gerichte activiteiten. Met andere woorden, operationeel lijkt BTC voldoende toegerust. Echter het ontbreekt nog, minstens gedeeltelijk, aan het vermogen om deze operationele slagkracht in strategische effectiviteit een verlengstuk te geven. Waarom dit voornamelijk niet lukt, is niet geheel duidelijk. Een voorlopige hypothese is dat het niveau van strategische sturing, zowel tijdens het voortraject als de uiteindelijke uitvoering, nog te wensen over laat. Het mag evenwel duidelijk zijn dat BTC hiervoor niet alleen verantwoordelijk kan worden gesteld. Dit zal later bij de analyse van de processen nader worden bekeken.

Globaal is de score met betrekking tot de transversale thema’s de zwakste van alle onderzochte aspecten. Dit onderwerp heeft in deze evaluatie weinig aandacht gekregen, wat eigenlijk een goede illustratie vormt van het belang dat momenteel *de facto* aan deze thema’s wordt gehecht. De evaluatie heeft niet dieper kunnen graven naar verklarende factoren in dit verband, maar wel is duidelijk dat het zowel binnen BTC als DGOS aan een realistisch beleid en praktijk ontbreekt om deze thema’s binnen de samenwerking handen en voeten te geven.

3.3 Doelmatigheid

De derde evaluatievraag die hier aan de orde is, luidt: Werden de middelen op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken?

Voor het bepalen van de doelmatigheid (efficiëntie) van een interventie is een globale analyse gemaakt van de relatie tussen de ingezette middelen en de resultaten. Deze middelen bestaan voornamelijk uit fondsen, expertise en de beschikbare tijd. De evaluatoren hebben zoveel mogelijk met ‘harde’ cijfers gewerkt (data van projectfasen, uitgavenpatronen over de tijd, verhoudingen binnen de begroting, enz.), maar niet in alle gevallen was het mogelijk over die informatie te beschikken. In die gevallen is getracht mede op basis van het institutioneel geheugen van betrokkenen een oordeel te vormen.

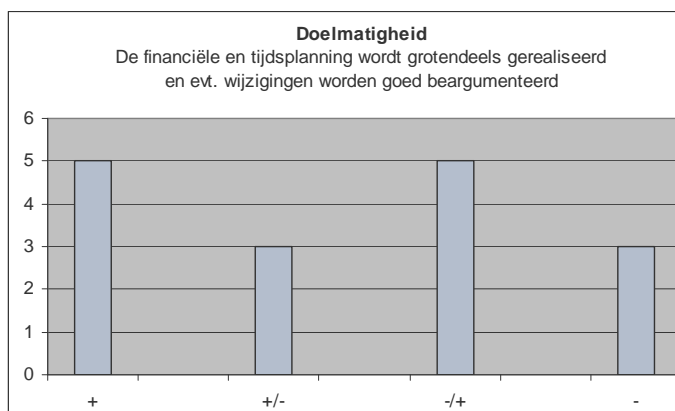


Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is gemengd, evenals voorgaande jaren. Een kleine meerderheid van de projecten is efficiënt, terwijl vijf van de zestien projecten onvoldoende, scoren en één project, namelijk het landbouwproject in Benin zwak scoort.

3.3.1 Realisatie van de planning

Wat betreft planning (zowel tijd als budget), is het beeld eveneens gemengd. Van de 16 projecten scoort de helft voldoende of goed en de andere helft onvoldoende of zwak. Dit wekt op het eerste zicht geen verbazing gezien de in hoofdstuk 2 gepresenteerde tabel met betrekking tot de geplande en de effectieve duur van de projecten, waarbij soms aanzienlijke verlengingen voorkwamen. Wanneer er verlengingen zijn, zijn die meestal evenwel goed te rechtvaardigen. Zo kreeg in Vietnam het project van bestuurlijke hervorming een verlenging op basis van externe factoren (opsplitsing provincie) en werd later tot een additionele verlenging besloten (inclusief bijkomende lokale financiering) omdat zo een brug kon worden geslagen naar een tweede fase. Meestal zijn verlengingen budgetneutraal, maar in uitzonderingsgevallen zoals het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden dat een recordduur van 97 maanden kende, bestond de laatste verlenging uit een transitiefase met een additioneel budget.

Als vertragingen optreden komen die meestal voor in de eerste fase van een interventie en worden de tekortkomingen in een volgende fase opgelost, bijvoorbeeld in het gezondheidsproject in Mozambique en het veeteeltproject in Mali. Hierbij spelen mid-term evaluaties dikwijls een cruciale rol. Deze geven vaak de gelegenheid om 'van op afstand' een oordeel te vormen en zijn daarmee vaak een goed middel om veranderingen door te zetten of te initiëren.



Vertragingen ontstaan ook wel door vertraagde rekrutering van TA of een verkeerde 'chemie' tussen de (internationale) TA en de lokale projectdirecteur zoals in het *natural resources* project in Tanzania en het decentralisatieproject in Mali. Bij de analyse van de processen komen deze factoren die tot vertraging en daarmee tot inefficiëntie kunnen leiden uitgebreider naar voren. In het microkredietproject in Vietnam had de vertraging bij de afronding van de tweede fase en overgang naar de derde fase te maken met een uitgesproken verschil van visie tussen de Vietnamese en Belgische partner. Deze verlenging van de projectduur heeft evenwel toegelaten dat uiteindelijk een compromis werd gevonden en een basis werd gelegd voor een succesvolle derde fase.

In een enkel geval werd een onderdeel van een interventie door BTC-Brussel als risicovol beschouwd. Het betrof de overheveling van een projectfonds naar een nationaal fonds in

het kader van het decentralisatieproces in Benin. Gezien het nationale fonds nieuw was en zijn deugdelijkheid nog onvoldoende had bewezen, hield deze beslissing risico's in voor BTC. De hoogte van het bedrag impliceerde eveneens dat de beslissing in Brussel werd genomen. De *checks and balances* die daar plaatsvonden in het kader van risicobeheer hebben de beslissing vertraagd met als gevolg dat de toekenning van de fondsen aan de gemeentes op zich liet wachten.

3.3.2 Inzet van de projectmiddelen

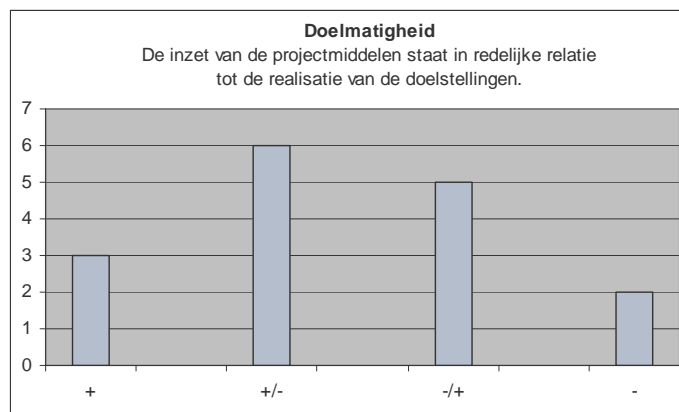
In het algemeen kan gezegd worden dat middelen 'zorgvuldig' besteed worden. Er is voldoende controle op uitgaven en de financiële procedures zijn helder. Een veel voorkomend probleem is dat projecten een parallelle boekhouding moeten bijhouden om te voldoen aan de eisen van zowel België als het partnerland.

Het beeld van de verhouding tussen middelen en doelen is (alweer) gemengd (zie grafiek). Zo is in Rwanda het justitieproject erin geslaagd om - in verhouding - veel te bereiken met beperkte middelen en hetzelfde kan gezegd worden van het gezondheidsposten-project in Mozambique. Aan de andere kant van het spectrum staan het landbouwproject in Benin en het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden. Het eerste project werd geplaagd door voortdurende (interne)

conflicten en discussies en het tweede project kenmerkt zich door investeringen in lokale infrastructuur waarvan de kostenstructuur te hoog was.

Deze laatste constatering geldt grotendeels ook voor de decentralisatieprojecten in andere landen. In alle gevallen zijn de aanbestedingsprocedures voor infrastructurele werken evenwel zorgvuldig doorlopen, hoewel er vaak veel tijd mee gemoeid was. Dit lijkt een verbetering ten opzichte van de vaststellingen in de evaluatie van vorig jaar toen aanbestedingen als gecompliceerd en tijdrovend werden beschouwd.

Een andere oorzaak voor inefficiëntie is de geografische spreiding van projecten, waardoor reis- en verblijfkosten van projectstaf vaak hoog zijn. Dit is het geval voor de projecten in Tanzania waar activiteiten over twee districten zijn verdeeld terwijl de internationale TA ook nog twee andere projecten op geheel andere locaties onder haar hoede heeft. Ook in Benin bracht de coördinatie tussen verschillende uitgestrekte gemeenten uitdagingen met zich mee. Hetzelfde kan worden gezegd van het microkredietproject in Vietnam dat zich over 17 provincies uitstrekt maar in elke provincie slechts een beperkt aantal gemeentes bij het project betreft.



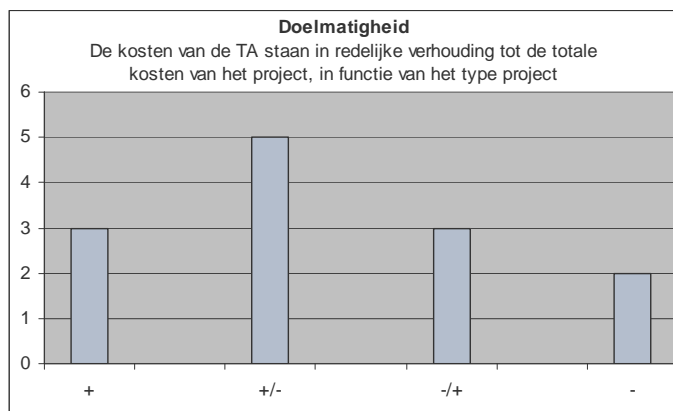
Een algemeen probleem werd in Rwanda bij het strategische planningsproject geconstateerd: doordat er weinig focus was op de uiteindelijke resultaten van het project, was de efficiëntie van de bestede middelen lager dan verwacht. Dit onderstreept het belang van een goed en gericht monitoring systeem (zie 4.3).

In een situatie waar weinig bekendheid is (aan beide zijden) met het projectthema zoals het bestuurlijke hervormingsproject in Vietnam, mag het geen verbazing wekken dat dit een negatief effect op efficiëntie had en ertoe geleid heeft dat men de projectopzet erg snel heeft moeten aanpassen. Investeren in goede TA is dan een absolute noodzaak (wat met name in bovengenoemd project ook is gebeurd).

3.3.3 Kosten van de Technische Assistentie

De inzet van TA (zowel nationale als internationale) is een onderwerp van veel discussie, en deze evaluatie is hierop geen uitzondering. Dit is ook te zien in de grafiek, waaruit blijkt hoezeer de scores op dit punt uit elkaar lopen. Nog afgezien van de discussie of de relatieve hoogte van het bedrag besteed aan TA iets kan zeggen over de efficiëntie van de TA inzet, geeft het de mogelijkheid om een aantal aspecten hiervan naar voren te brengen. Een kanttekening is dat de definitie van TA niet altijd helder is, met name niet voor nationale TA. In de praktijk wordt de term nationale TA en nationale projectstaf door elkaar gebruikt. Wat betreft internationale TA wordt niet altijd een helder onderscheid gemaakt tussen TA en backstoppers, waarbij de laatste vaak op meer tijdelijke basis hun diensten verlenen.

Een veel terugkerende bevinding van de evaluatoren was dat ondanks de vaak hoge kosten voor TA (tot 25% van het projectbudget) deze wel in verhouding staan met de resultaten. Zo had het TB/HIV project in Zuid Afrika geen kans van slagen gehad zonder TA. Hetzelfde geldt voor het strategische planningsproject in Rwanda en het bestuurlijk hervormingsproject in Vietnam. Het zal duidelijk zijn dat er in die gevallen TA met het juiste profiel waren aangetrokken. Anderzijds was bij het microfinancieringsproject in Vietnam de inzet van TA wel gerechtvaardigd, maar was zijn profiel niet optimaal om zowel de financieel/bedrijfskundige als de strategische aspecten van het project voldoende te ontwikkelen. In dit project heeft het periodiek aantrekken van externe specialisten deze lacune onvoldoende kunnen wegwerken.



In veel gevallen is er ook gebruik gemaakt van lokale TA, waarbij in Mozambique, Mali en Rwanda bewust gekozen is voor junior TAs (ook om tekort aan personeel bij in de projectteam of de partnerorganisatie op te vangen). Dit werd in alle gevallen door de partner als waardevol

gezien (zie verder hoofdstuk 4.2). In Vietnam heeft BTC talentvolle jonge mensen laten doorgroeien tot verantwoordelijke posities, wat eveneens als positief wordt ervaren.

3.3.4 Organisatiemodaliteiten en beheer

Een belangrijk aspect van efficiëntie is de wijze waarop projecten worden georganiseerd en beheerd. Hierbij wordt – in overeenstemming met de evaluatie van 2008 - naar de volgende elementen gekeken: 1) hulpmodaliteit; 2) het beheer in regie of medebeheer (*co-gestion*); 3) technisch beheer en M&E; en 4) het financiële beheer.

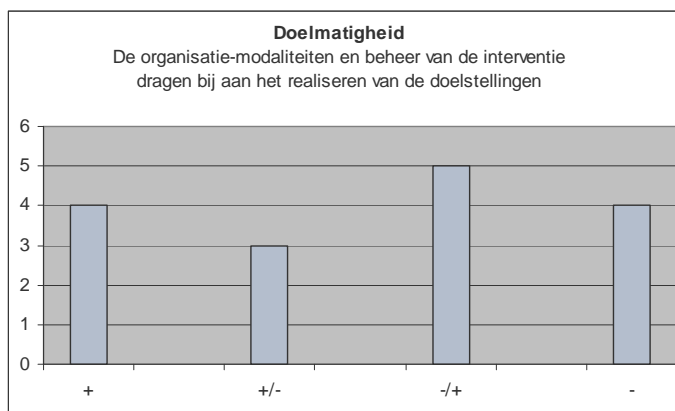
Het zal duidelijk zijn dat in het kader van deze evaluatie slechts een beperkte analyse van organisatie en management mogelijk was. Een dergelijk veelomvattend concept verdient om verder uitgediept te worden, waarbij ook de institutionele context van de projecten (en van BTC) volledig in beeld zou moeten komen. In deze evaluatie is vooral nagegaan waar modaliteiten of beheer een positief dan wel negatief effect hadden op de uitvoering van een project. Dit heeft tot een zeer gemengd beeld geleid, waarbij van de zestien projecten er telkens vier projecten ‘goed’ en ‘slecht’ scoorden, terwijl de overige acht zich tussenin bevonden.

Hulpmodaliteit

Er komen geen nieuwe hulpmodaliteiten zoals begrotingssteun in de steekproef voor. In alle gevallen gaat het om projecthulp. De steekproef van zestien projecten waar hier naar gekeken wordt kent nog een ruim aantal projecten die als ‘*stand-alone*’ project beheerd worden. De rechtvaardiging hiervoor is soms dat het een innovatief project is, waar zowel de partner als BTC weinig ervaring mee heeft (dit geldt voor het *natural resources* project in Tanzania). In de Palestijnse Gebieden is voor het decentralisatieproject gekozen voor een *stand-alone* project vanwege de zwakke capaciteit van de partner, maar dit heeft ook een aantal problemen veroorzaakt in de uitvoering en vooral de overdracht.

Beheer in regie of medebeheer (co-gestion)

Net als in voorgaande jaren zijn er voorbeelden gevonden waar medebeheer goed functioneerde en van het tegendeel. Daar waar zich binnen een interventie geen of nauwelijks problemen op het terrein van financiën of management voordoen, functioneert medebeheer goed en zorgt het voor een beter gevoel van ‘eigendom’ bij de partner en is de kans op duurzaamheid groter. Echter, waar dit niet het geval is, kan medebeheer een blokkade veroorzaken zoals bij het landbouwproject in Benin waar uiteindelijk veel zaken zijn besproken en besloten tussen de Internationale TA en BTC-Brussel. Het goed functioneren hangt af van duidelijke afspraken, de afstand tussen de



verantwoordelijken en het project en het relationele vermogen van de *co-gestionnaires*. In het landbouwproject waren de drie factoren samen oorzaak van een slecht functioneren.

Voor een aantal projecten geldt dat het systeem van *co-gestion* werd doorgezet naar een vorm die beschreven wordt als '*co-gestion allégée*' of '*déléguée*' waardoor de verantwoordelijkheid nog meer bij de partner wordt gelegd (decentralisatieproject in Mali en justitieproject in Rwanda). Echter, ook een project in regie kan volledig 'eigendom' zijn van een partnerorganisatie zoals te zien was in de Palestijnse Gebieden bij het donorcoördinatieproject. Dit was wel een uiterst onlogische beheersvorm, omdat het project in feite bestond uit het financieren van het verantwoordelijke departement van het Ministerie van Plan.

Het bovenstaande beeld lijkt te suggereren dat er geen correlatie bestaat tussen efficiëntie en een specifieke beheersmodaliteit, sterker nog, dat een dergelijk verband evenmin aanwezig is tussen de beheersmodaliteit en de graad van lokaal *ownership*. Een mogelijke verklaring (de steekproef van bestudeerde projecten is te klein om dit hard te maken) is dat de relationele kwaliteit tussen de verschillende actoren een belangrijker factor is voor de kwaliteit van het intern functioneren en bij de ontwikkeling van lokaal *ownership*.

Financieel beheer

Ook in deze evaluatie kwam uit discussies op het terrein naar voor dat men zich vaak door 'Brussel' onder druk gezet voelde om uitgaven op peil te houden of te verhogen en dat er teveel nadruk lag op het gebruik van '**BTC accounting methodes**' terwijl er onvoldoende op de kwaliteit van de projecten werd gelet. Dit commentaar werd opgetekend in beide projecten in Zuid Afrika, maar hetzelfde aanvoelen werd herkend in andere landen. Interessant bij de gebruikte accounting methodes is dat het niet altijd duidelijk is of de strenge eisen inderdaad door Brussel worden 'opgelegd' of dat ze zo worden geïnterpreteerd. Een extreem voorbeeld van strikte financiële (of strikt geïnterpreteerde) regels die kunnen leiden tot aanzienlijke efficiëntieverliezen, is te vinden in Benin waar de financiële managers (uit verschillende regio's) elke maand voor tien dagen naar de hoofdstad moesten voor overleg en/of goedkeuring. Het kredietproject in Vietnam toont dat het ook anders kan door een mechanisme te ontwerpen waarin financiële transacties uit 17 provincies, over het land verspreid, efficiënt worden verwerkt.

In enkele gevallen werden opmerkelijk grote uitgaven gedaan vlak voor het einde van het project zoals een monitoringstudie begroot op 200.000 euro met de inzet van een internationale consultant en 3 lokale mensen en de overdracht van een som geld naar een nationaal beheerd fonds voor economische projecten op het einde van het decentralisatieproject in Mali, en een aankoop van een beestenwagen in het veeteeltproject. Om deze transacties te kunnen beoordelen werden er onvoldoende argumenten aangebracht. Zo kan gesteld worden dat de monitoringstudie een goede voorbereiding is voor de evaluatie van het project en een baseline vormt voor de formulering van een volgende fase.

3.3.5 Conclusies

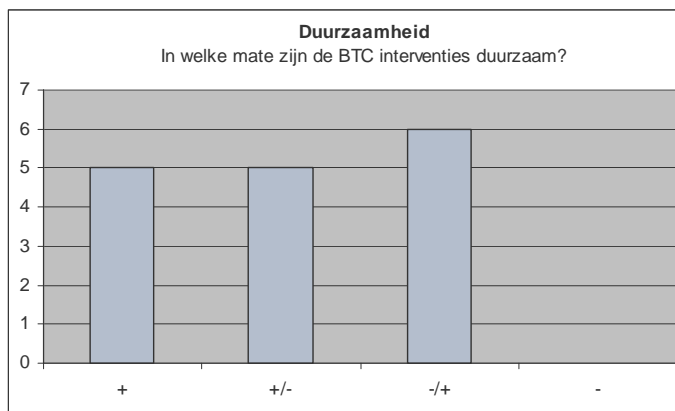
Evenals de voorgaande jaren levert de analyse van de doelmatigheid een gemengd beeld op, met voorbeelden van zowel een goede als een zwakke praktijk. Tien van de 16 projecten scoort evenwel goed of voldoende. Er zijn in tegenstelling tot de beoordeling van effectiviteit en impact, op het vlak van efficiëntie wel enkele uitschieters naar boven en beneden. Met name bij dit evaluatieonderdeel lijkt het van belang te wijzen op het feit dat gekeken is naar de uitvoering van projecten in verschillende periodes (sinds 2000), elk met eigen uitvoeringskarakteristieken, wat het trekken van globale conclusies moeilijk maakt.

De evaluatiefocus op 'harde' (i.e. relatief goed meetbare) indicatoren heeft niettemin een aantal interessante vaststellingen naar voor gebracht. Zo blijkt het feit dat vele projecten achterlopen op de initiële planning niet automatisch een blijk van inefficiëntie. Onderliggende factoren, die onder meer te maken hebben met de rigide architectuur van de Belgische bilaterale samenwerking (minstens op het moment dat de projecten werden geformuleerd), blijken in dit verband een belangrijke rol te spelen en eigenlijk tot 'efficiënte vertragingen' aanleiding te hebben gegeven. In andere gevallen (bv. interne conflicten, te hoge kostenstructuur, parallelle boekhoudingen) is er echter duidelijk sprake van inefficiëntie. Over de inzet van TA en de gekozen hulpmodaliteit kunnen moeilijk bredere algemeen geldende conclusies worden getrokken.

3.4 Duurzaamheid

De vierde evaluatievraag luidt: In welke mate zijn de (baten van) de door BTC uitgevoerde projecten duurzaam? Voor de beoordeling van duurzaamheid kijkt de evaluatie naar institutionele, financiële, socio-economische en politieke duurzaamheid. Al deze elementen zijn belangrijk als het gaat om het vasthouden of uitbreiden van projectbaten nadat de externe financiering van de projecten is stopgezet.

Hoewel er bij dit criterium geen projecten als zwak zijn beoordeeld, geeft de grafiek hierboven wel aan dat er reden is om aandacht te geven aan dit aspect: op de zestien projecten scoren er nog altijd zes als onvoldoende.



De formuleringsdocumenten en TFD geven meestal wel aandacht aan duurzaamheid, maar de diepgang wisselt. De praktijk is vaak zeer weerbarstig en het goed verankeren van projectbaten vereist veel tijd en zorg en daarbij een goede politieke inschatting.

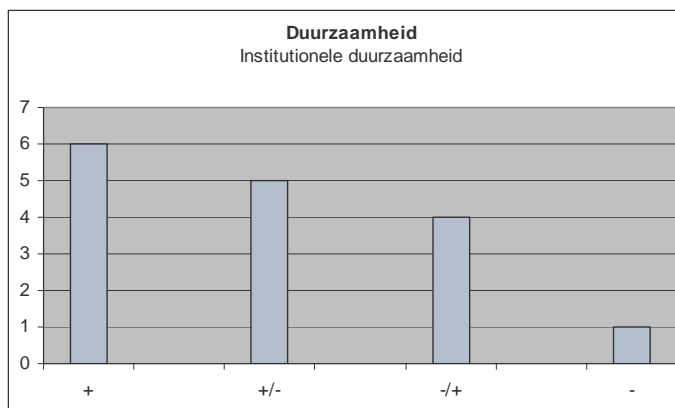
3.4.1 Institutionele duurzaamheid

Voor de institutionele verankering van de realisaties (*ownership*) is het gunstig dat projecten al vanaf het begin opereren binnen een bestaand institutioneel kader, zoals o.a. het gezondheidspostenproject in Mozambique en het microkredietproject in Vietnam.

Ook in het *natural resources* project in Tanzania worden alle activiteiten uitgevoerd met overheidspersoneel binnen de lokale districtsstructuur en in Rwanda is intensief samengewerkt met het Ministerie van Financiën. Een probleem dat hier vaak speelt is het grote verloop van staf en snelle beleidswisselingen. Als hier onvoldoende aandacht voor is zoals bij het

decentralisatieproject in de

Palestijnse gebieden, blijft institutionele duurzaamheid problematisch. Een sterke inbedding in lokale structuren kan ook leiden tot moeilijkheden en stroefheid tijdens de uitvoering, zoals in Vietnam in het kredietproject is ervaren; uiteindelijk is het niettemin vanuit duurzaamheidsperspectief de moeite gebleken om consequent 'van binnenuit' te blijven werken.



In de decentralisatieprojecten in Mali en Benin is de redenering dat bestaande gemeentelijke structuren worden versterkt (capaciteitsopbouw) zodat zij hun taken beter kunnen uitvoeren en zij de effecten van het project dus duurzaam kunnen verankeren. Deze redenering berust op een aantal veronderstellingen zoals weinig verloop van personeel, voldoende middelen voor de diensten en een goed controlesysteem om de kwaliteit van de diensten te bewaken. In het landbouwproject gaat men ervan uit dat de opgerichte coöperatieven de duurzaamheid van het project gaan garanderen zonder daarbij voldoende aandacht te besteden aan de landbouwdiensten die actief zijn in de streek.

Een indicator voor institutionele duurzaamheid is ook het belang dat aan de lokale stuurgroep wordt gegeven en in het bijzonder wie er wordt benoemd als voorzitter. Zo was in Zuid Afrika bij het *Capacity Building* project de *Deputy Director General* van het Ministerie de voorzitter en een aantal senior managers uit het ministerie waren lid. Ook in Vietnam zaten in beide GLOSsen figuren die niet rechtstreeks bij de uitvoering betrokken waren maar een belangrijke politieke invloed hadden die wanneer nodig kon worden aangewend.

In de twee projecten waarin Internationale TA wordt gefinancierd als een aparte interventie wordt de institutionele duurzaamheid in Mozambique als voldoende ingeschat en in Tanzania als iets zwakker. In beide gevallen is er geen echte opvolging, maar in Mozambique is veel gedaan aan overdracht van de kennis en ervaring binnen het Ministerie, terwijl in Tanzania de meeste kennis wordt overgedragen op lokaal niveau.

Ook in Zuid Afrika wordt het werk van de TA binnen het TB/HIV project gezien als onderdeel van het Ministerie zelf.

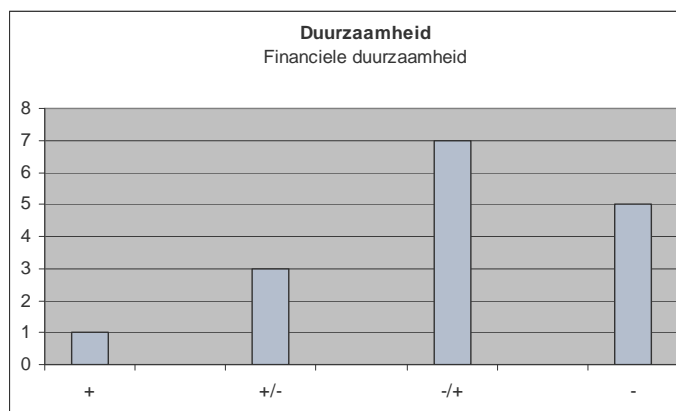
De voorbeelden hierboven geven aan dat de institutionele realiteit erg divers is, zelfs binnen hetzelfde land. In het algemeen lijkt de Belgische coöperatie zich bewust van het belang van institutionele verankering als een basis voor grotere effectiviteit en, vooral, duurzaamheid. Echter blijkt in de praktijk dat het simpel enten van projecten op lokale structuren een onvoldoende voorwaarde is voor duurzaamheid. Bij wijze van spreken begint dan het werk pas; met name lokale structuren blijken dikwijls vrij kwetsbaar en niet in staat de taken en functies over te nemen die duurzaamheid moeten waarborgen.

3.4.2 Financiële duurzaamheid

Het beeld van financiële duurzaamheid van de projecten is duidelijk negatief. Van de zestien projecten kregen er maar liefst twaalf een score onvoldoende of zwak toegekend en slechts vier kregen een voldoende of goed.

De financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten en structuren die door de interventie zijn aangebracht is pas verzekerd als het project heeft zorg gedragen dat de resultaten zelf voldoende inkomsten genereren, of dat er zekerheid is dat er uit een overheidsbudget gelden beschikbaar zijn of komen. In Vietnam leert het microkredietproject dat dit vaak een uitdaging is. Daar is een *revolving fund* opgezet voor een kredietlijn, waarvan verwacht wordt dat de waarde op peil kan worden gehouden. Maar tegelijkertijd subsidieert de regering andere financiële instellingen die microkredieten geven en daarbij interesten aanrekenen die financiële duurzaamheid zonder externe (staats)steun

compromitteren. Het andere bestuurlijke hervormingsproject in Vietnam heeft ook moeite om succesvolle hervormingen te verduurzamen, omdat lokale overheden moeilijk bereid worden gevonden om de (beperkte) budgetten te voorzien voor vervangingsinvesteringen, bijkomende trainingen, etc.



In Tanzania wordt de financiële duurzaamheid voor een gedeelte afgedekt door toegenomen inkomsten van de lokale gemeenschappen uit jacht- en visgelden. Hoewel dit de dorpelingen in staat zal stellen enkele activiteiten (zoals planning en overleg) voort te zetten, zal dat onvoldoende inkomsten opleveren om activiteiten naar een groter gebied uit te breiden.

Hoewel de gebouwen die bij het decentralisatieproject in Palestijnse Gebieden zijn neergezet nu voor een heel beperkt gedeelte commercieel worden geëxploiteerd, zijn de geldstromen bij verre na onvoldoende om onderhoud te financieren. Dit wordt nog

versterkt door het feit dat gekozen is voor relatief grote, over-gedimensioneerde gebouwen met een hoge kostenstructuur, wat de onderhoudskosten nog verder opdrijft. Een identiek probleem doet zich voor in de decentralisatieprojecten in Benin en Mali, waar eveneens geen aandacht is voor de financiële duurzaamheid van de projecten die de gemeenten financieren. Winkels en magazijnen gebouwd door de gemeenten worden verhuurd voor prijzen die veel lager liggen dan de afschrijvingskosten. Voor economische projecten gebeurt er geen haalbaarheidsstudie.

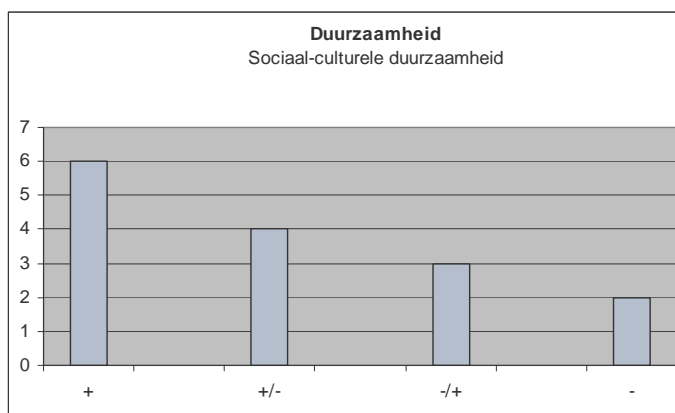
In het gezondheidspostenproject in Mozambique is ook infrastructuur gefinancierd, maar daar is volgens een kosteneffectief principe gewerkt. Echter, omdat de financiering van de gebouwen een publieke aangelegenheid is, loopt daar de duurzaamheid van de gebouwen ook in gevaar aangezien er nauwelijks overheidsgeld voor beschikbaar is.

Een andere vorm van financiële duurzaamheid treedt op als door een project opgeleide mensen worden overgenomen door de partnerorganisatie. Dit is in Zuid Afrika (TB/HIV project) met zeker zes van de negen mensen gebeurd. In de Palestijnse Gebieden is dit in het donorcoördinatieproject vooralsnog niet gelukt hoewel een duidelijke afspraak over een exit strategie en het overnemen van de projectstaf door het Ministerie in het projectplan was opgenomen. Alleen de projectdirecteur die al een Directeur-generaal positie had bleef in dienst.

Bovenstaande voorbeelden lijken te suggereren dat met name twee factoren financiële duurzaamheid in de weg staan: ofwel zijn er belangrijke ontwerpfouten gemaakt (bijvoorbeeld slecht gedimensioneerde gebouwen, economische acties waarvan de haalbaarheid niet is onderzocht), ofwel blijven lokale instituties (met name overheidstructuren) in gebreke in hun taak in te staan voor vervanginginvesteringen of onderhoud. Overigens impliceert een tekort aan financiële duurzaamheid niet dat de gerealiseerde baten niet duurzaam zouden zijn: als in het microkredietproject in Vietnam het *revolving fund* uiteindelijk zou opdrogen, impliceert dit niet dat de baten gegenereerd via kredietverlening in het verleden niet duurzaam zouden zijn: wel zou op die manier een einde komen aan een relevante dienstverlening.

3.4.3 Sociaal-culturele duurzaamheid

De vraag of de concrete realisaties en effecten op het niveau van begunstigden zijn aangepast aan de context en blijven voortbestaan wordt bij de meeste projecten positief beantwoord, maar in twee gevallen heeft deze aanpassing onvoldoende plaatsgevonden. Uit zowel het landbouwproject in Benin als het veeteeltproject in Mali blijkt dat er voldoende tijd moet uitgetrokken worden om vernieuwingen te verankeren en om nieuw opgerichte



structuren zoals coöperatieven en boerenorganisaties hun plaats te laten innemen in de sociaal-culturele context.

Een voorbeeld van een sociaal-cultureel goed aangepast programma is het microkredietproject in Vietnam waar de vergaderingen op lokaal niveau (onder leiding van de lokale VWU kaders) niet alleen de *micro-finance* activiteiten betreffen, maar ook allerlei andere problemen aansnijden waardoor in de dorpen een aanzienlijk sociaal kapitaal werd opgebouwd.

De lokale gezondheidsposten die zijn ontworpen in het kader van het project in Mozambique zijn eenvoudig ontworpen en aangepast aan de lokale behoeften. Dit betekent dat ook de sociaal-culturele duurzaamheid van de resultaten die door de internationale TA zijn neergezet als goed kan worden beschouwd; overigens geldt dit ook voor de internationale TA in Tanzania die heel goed opereert binnen de sociaal-culturele context van de districten.

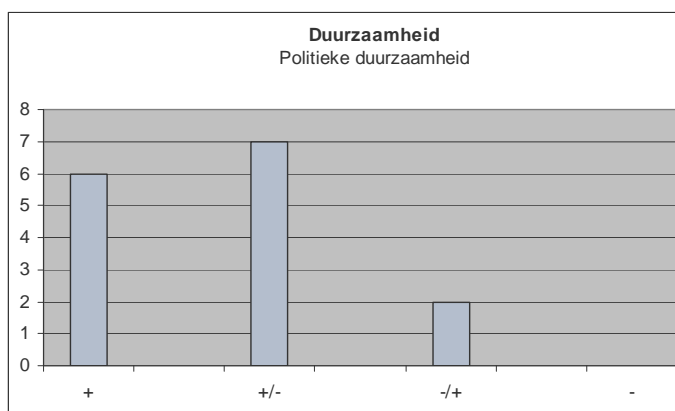
Het ontwerpen van trainingen die goed passen binnen de lokale context en de acceptatie door lokale opleidingsinstituten is eveneens een belangrijke indicator van sociaal-culturele duurzaamheid. Dit is zeker gebeurd bij het *Capacity Building* project in Zuid-Afrika en ook bij het *natural resources* project in Tanzania waar veel workshops en trainingen in de dorpen plaats vinden.

De lokale realiteit bepaalt voor een groot gedeelte of er sprake kan zijn van duurzaamheid. In het geval van het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden ontbrak de politieke wil om burgers te betrekken bij het project en dit is dan ook niet gebeurd.

3.4.4 Politieke duurzaamheid

Het politieke draagvlak voor het projectthema en/of de projectaanpak is in het algemeen groot. Voor de vijftien projecten waar een uitspraak kon worden gedaan over politieke duurzaamheid, werden er twee projecten die als iets zwakker beoordeeld en hebben de overige dertien duidelijk aansluiting gevonden bij politiek gesteunde initiatieven of programma's.

Hoe moeilijk het is om te beoordelen of een project wel of niet politieke steun krijgt of houdt, is te zien aan het TB/HIV project in Zuid Afrika. Was daar gedurende de '*aids denial*' periode sprake van politieke onverschilligheid of zelf tegenwerking, dan veranderde dit ten goede met het gewijzigde aidsbeleid in 2003. Met een nieuwe regering



in het land kwam ook meer elan en dynamiek in het Ministerie van Gezondheid wat het project positief beïnvloedde. Ook in Vietnam was er eerst sprake van een regering die – minstens officieel – niet blij was met de kredietoperaties van VWU maar deze omwille van de speciale positie van VWU oogluikend toestond. De (politieke) erkenning van het belang van microkrediet en het daaruit voortvloeiende wettelijk kader voor microfinanciering impliceert enerzijds dat de VWU activiteiten nu erkend zijn, maar anderzijds ook dat VWU zich moet confirmeren aan de nieuwe wetgeving; dit heeft binnen de Unie een dynamiek op gang gebracht die de organisatie qua visie meer op de lijn brengt van haar Belgische partner.

Een voorbeeld waar politieke duurzaamheid niet zeker is, is het *natural resources* project in Tanzania waar ‘*wetland issues*’ niet hoog op de politieke agenda staan en waar meer politieke steun lijkt te zijn voor *wetlands* als een horizontaal thema. Toch kan een project zeker interesse wekken bij de politieke overheden. Het veeteeltproject in Mali dat de verbetering van een lokaal ras beoogt, heeft de overheid ertoe aangezet om mede via de inzet van een TA op het niveau van de monitoring- en evaluatiedienst van het ministerie een beleid voor rasverbetering voor het hele land te ontwikkelen.

Waar projecten worden uitgevoerd met decentralisatie als thema is politieke duurzaamheid nog niet zeker. Zowel in Rwanda als in Mali, genieten deze projecten weliswaar officiële steun, maar blijkt dat er in de praktijk belemmeringen zijn. Verschillende diensten maar vooral ook de middelen wil men maar niet decentraliseren. Hier kan België weliswaar op lokaal niveau meewerken om betere mechanismen te ontwerpen en capaciteit op te bouwen, maar zolang de politieke wil ontbreekt om dit ook op nationaal niveau toe te passen en middelen te decentraliseren is de kans groot dat de projecteffecten uiteindelijk niet duurzaam zullen zijn.

3.4.5 Conclusions

Onze analyse toont aan dat de tien van de 16 goed of voldoende scores op duurzaamheid, hetgeen overeenkomt met de score op ‘effectiviteit en impact’. Er zijn echter meer ‘goede’ scores op dit evaluatiecriterium dan bij ‘effectiviteit en impact’ het geval was, waardoor het globale beeld wat positiever is. Dit kan op het eerste zicht een contradictie lijken, maar heeft bij nader inzien verschillende verklaringen.

Globaal blijkt de keuze voor de partnerorganisatie en de institutionele inbedding van de interventie in het ontvangende land zeer bepalend voor de duurzaamheid. Zelfs minder effectieve projecten kunnen dan duurzame effecten genereren, ook al geeft de financiële duurzaamheid soms op onderdelen nog reden tot zorg.

Ook in 2008 kwam dit punt als zeer bepalend naar voren. Als de lokale organisatie niet in staat is om voldoende steun of opvolging te geven of – wat vaker voorkomt - te star is om veranderingen te ondersteunen of door te voeren, kan niet verwacht worden dat de situatie voor de begunstigden duurzaam zal verbeteren. In die gevallen zal immers ook de bredere politiek-institutionele ondersteuning (en de benodigde middelen) niet gemobiliseerd kunnen worden.

Anderzijds is het duidelijk dat positieve resultaten met betrekking tot socio-culturele en politieke duurzaamheid er mede voor zorgen dat zwakkere resultaten op institutioneel en/of financieel vlak niet leiden tot een algemene zwakke duurzaamheid.

Positieve ontwikkelingen in de context (bv. in Vietnam waar er nationaal een nieuwe wind is gaan waaien t.a.v. de rol, functie en functioneringsmodaliteiten van publieke dienstverlening) kunnen ook een belangrijke rol spelen en minder effectieve projecten toch duurzame effecten laten genereren, terwijl een problematische politieke en veiligheidssituatie zoals in de Palestijnse gebieden effectiviteit en duurzaamheid niet positief beïnvloedt.

Tenslotte blijkt ook het projectontwerp sterk bepalend, vooral, in negatieve zin, wanneer dit ontwerp belangrijke fouten bevat die de duurzaamheid kunnen hypothekeren. Deze fouten kunnen zowel te maken hebben met verkeerde institutionele keuzes (die goede lokale inbedding verhinderen), als met technische of economische aspecten. Het feit dat deze lacunes niet gecorrigeerd worden tijdens de projectuitvoering wijst wederom op tekorten op het vlak van M&E en strategische sturing. Dit zal in het volgende hoofdstuk nader worden bekeken.

4 Analyse van de processen

In dit hoofdstuk worden de drie geselecteerde processen nader geanalyseerd aan de hand van de 16 projecten. Daarbij worden ook de bevindingen uit de focusgroepen meegenomen. Het ligt niet voor de hand om de scores op de soms vrij uiteenlopende beoordelingscriteria onder de processen bij elkaar op te tellen en daarom worden in dit hoofdstuk in tegenstelling tot de evaluatiecriteria geen geaggregeerde scores gepresenteerd.

4.1 Formulering

Bij de analyse van het formuleringsproces staat de volgende hoofdvraag centraal: In welke mate legt de formulering de basis voor een kwalitatief hoogstaande projectuitvoering? Volgens het evaluatiekader worden zowel het formuleringsproces als de formuleringsproducten bekeken.

Voorafgaand aan het formuleringsproces kan het identificatieproces onderscheiden worden waarvoor BTC formeel geen verantwoordelijkheid draagt. De identificatie valt onder de verantwoordelijkheid van het partnerland en DGOS. Daar waar het identificatieproces het formuleringsproces op positieve of negatieve wijze heeft beïnvloed, is dat meegenomen in de analyse. Na acceptatie van de identificatie (in theorie kan BTC weigeren om een door DGOS geïdentificeerd project te formuleren en later uit te voeren), wordt een Bijzondere Overeenkomst opgesteld die wordt getekend door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en het partnerland (vanaf het derde beheerscontract gebeurt dit na de formulering). Deze overeenkomst, waarin de uitvoeringsmodaliteit wordt vastgelegd en een kostenraming wordt gegeven, wordt voorgelegd voor advies aan de plaatselijke vertegenwoordiger van BTC. BTC is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de formulering.

Vaak wordt de formulering uitbesteed aan externe consultants. BTC Brussel (Departement Sectorale en Thematische expertise (EST)) verleent technische ondersteuning en zorgt voor coherentie, terwijl de plaatselijke vertegenwoordiger het proces ook actief ondersteunt. BTC heeft in de loop van de jaren de eigen betrokkenheid vergroot. Echter de steekproef van projecten uit verschillende perioden laat niet toe conclusies te trekken of de directe betrokkenheid van BTC daadwerkelijk verbeterd is.

Tijdens de identificatie worden al belangrijke keuzes gemaakt die tijdens de formulering niet meer ter discussie kunnen worden gesteld. Dit betreft de keuze van de partnerorganisatie(s) alsmede van de doelgroepen. In 3.1.2 bij de analyse van relevantie en meer in het bijzonder de aansluiting bij de behoeften van het partnerland komen deze

keuzes aan de orde. Uit de analyse van formuleringsprocessen blijkt dat zowel de institutionele inbedding als de specifieke rol van doelgroepen vaak niet meer dan kwalitatief is beschreven. Een risicoanalyse van de institutionele inbedding in brede zin ontbreekt veelal. In de recente ISPs wordt een expliciete keuze voor een beperkt aantal sectoren gemaakt en de rol van nieuwe projecten binnen deze sectoren zou daarin vorm moeten worden gegeven. Echter in het identificatieproces ontbreekt vaak bepaalde essentiële informatie om deze cruciale keuzes omtrent sectoren en partnerorganisaties te onderbouwen. Echter aan die fundamentele keuzes kan in het formuleringsproces niet worden getornd, waardoor het geheel soms onder (te) zware druk komt te staan.

Wat betreft de beoordeling van de formuleringsproducten zijn zowel het formuleringsrapport en het Technisch en Financieel Dossier (TFD) van belang. In het derde beheerscontract (vanaf 2007) zijn de procedures voor de identificatiefase bekort ten voordele van de formuleringsfase en is ook de procedure van formulering generationaliseerd. Voor deze evaluatie is in principe gekozen voor projecten die onder het eerste of tweede beheerscontract zijn geformuleerd. Vanaf 2004 beschikt BTC over een formuleringsgids die naderhand (in 2007) is herzien. Aanvankelijk was gedacht om alleen formuleringen vanaf 2004 in de analyse te betrekken, maar gezien het relatief grote aantal formuleringen van voor die tijd zijn ook eerdere formuleringen bekeken¹⁰. Dat opent bovendien de mogelijkheid om de formuleringen van voor 2004 en daarna met elkaar te vergelijken.

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de realisatie van identificatie en formulering met betrekking tot de projectfasen die in de evaluatie werden geanalyseerd:

Naam project	Identificatie	Formulering	Effectieve start van het project
Benin: Decentralisatieproject (fase 1)	October 2005	Missie: 01/07 Rapport: 09/07	Juli 2008
Benin : landbouwproject (PAMRAD) (fase 2)	Begin 1999	Rapport: 2002	Juni 2003
Mali: veeteeltproject (fase 2)	Geen identificatie van fase 2	DTF: 02/05 BV: 11/05	Mei 2006
Mali : decentralisatieproject (fase 1)	2002-2004	Rapport: mei 2004 (?)	Augustus 2005
Mozambique: gezondheidspostenproject (fase 1)		Missies: 05/01 en 11/01	Juli 2002
Mozambique: TA project Ministerie van Gezondheidszorg	N.v.t.	N.v.t.	Juli 2005
Palestijnse gebieden: Donorcoördinatie via het Ministerie van Plan, fase 2 (MOP II)	11/04	DTF: 09/05	Januari 2006
Palestijnse gebieden: decentralisatieproject (LICP), fase 1	11/99 – 03/00	Missie: 05/01	November 2001
Rwanda: justitieproject, fase 1	12/04 – 09/05 (*)	DTF: 09/05 (*)	Augustus 2006
Rwanda: Strategische Planning project	06-08/00	Missies: 04/01 en	Juni 2003

¹⁰ Dit heeft er toe geleid dat bijvoorbeeld in de twee projecten in Vietnam ook naar de formulering is gekeken van de fase die volgde op degene die in deze evaluatie werd geanalyseerd. Meer concreet werd in het kredietproject ook gekeken naar de formulering van fase 3 terwijl fase twee in deze evaluatie werd geanalyseerd. Voor het bestuurlijk hervormingsproject werd fase 1 geanalyseerd maar werd gekeken naar de formulering van zowel fase 1 als fase 2.

Naam project	Identificatie	Formulering	Effectieve start van het project
(fase 1 + evolutie naar fase 2)		07/01 Rapport: 08/01	
Tanzania: natural resources project	07/03 – 08/04	Missie: 05/05 TFD: 07/06 (finale versie)	November 2006
Tanzania: TA natural resources International technical advisor natural resource management	N.v.t.	N.v.t.	November 2006
Vietnam: microfinancieringsproject voor vrouwen (Phase 2I)	01-04/00	Rapport: 08/00	December 2000
Vietnam: Bestuurlijke hervorming in de Chan Tho provincie (+ <i>bridging phase</i>)	Begin '98 – begin '00	Rapport: 2 ^{de} helft '00	December 2002
Zuid Afrika: TB/HIV/STI preventieproject	09/00 – 02/01	Rapport: 11/01 TFD: 01/03 Herformulering 2007	Juni 2003
Zuid Afrika: capaciteitsopbouw Ministerie van Gezondheidszorg	02/01 – 02/04	TFD: 10/04 TFD aanvaard: 04/05	Augustus 2005

(°) Gezamenlijke identificatie en formulering.

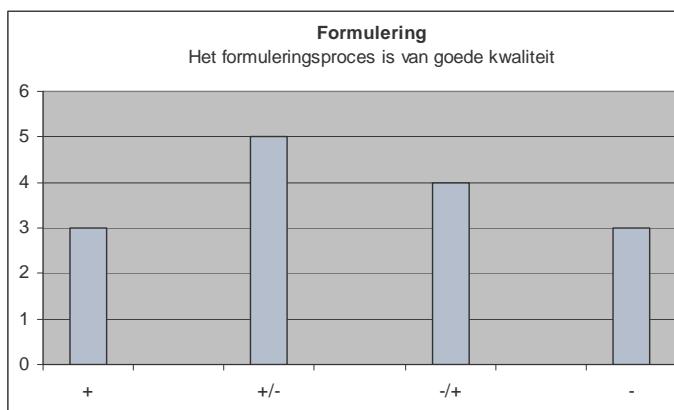
Dit overzicht geeft aan dat:

- Voor de twee TA projecten in Tanzania en Mozambique geen formulering heeft plaats gevonden;
- Zeven projecten onder het eerste beheerscontract zijn geformuleerd, waarvan er één is geherformuleerd in 2007;
- Zes projecten onder het tweede beheerscontract zijn geformuleerd;
- Eén project onder het derde beheerscontract is geformuleerd en een ander project uit het eerste beheerscontract onder het derde is geherformuleerd¹¹.

4.1.1 Formuleringproces

De score van het formuleringproces levert het onderstaande erg gevarieerde beeld op.

Vier formuleringprocessen, waaronder die van de twee TA projecten en die van het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden en het gezondheidspostenproject in



¹¹ Voor het geherformuleerde project is alleen de herformulering bekeken.

Mozambique konden niet beoordeeld worden, omdat er geen proces was of omdat het te lang geleden plaatsvond. Voor het HIV/AIDS/Tuberculose project in Zuid Afrika is alleen de herformulering beoordeeld.

Beide projecten die onder het derde beheerscontract zijn geformuleerd respectievelijk geherformuleerd scoren positief, namelijk voldoende tot goed. Bij een herformuleringsproces is natuurlijk ook sneller een positieve score te verwachten. Voor de zes projecten onder het tweede beheerscontract zijn de scores twee maal positief, twee maal voldoende, één maal onvoldoende en één maal zwak. Voor de vier projecten onder het eerste beheerscontract is de score één maal voldoende en twee maal onvoldoende of eerder zwak en één maal zwak. Hoewel het aantal projecten te klein is voor een representatieve vergelijking scoren de projecten die na 2004 zijn geformuleerd onder het tweede en derde beheerscontract duidelijk beter op verschillende onderdelen van het formuleringsproces.

In twee projecten is er gekozen voor een integratie van het formuleringsproces in het project. Het landbouwproject in Benin is gestart met een vrij algemeen TFD. Het was de bedoeling om tijdens de eerste negen maanden van het project het TFD verder uit te werken en het logische kader te concretiseren. Men is hier echter niet in geslaagd. Voor de formulering van het decentralisatieproject in Mali was een speciaal project opgericht, het PMD-K. Er werden een aantal activiteiten uitgevoerd maar de hoofdbedoeling was het decentralisatieproject te formuleren samen met de betrokken actoren. Echter conflicten rond visie en de concrete invulling van decentralisatie alsook de positie van de *ordonnateur* hebben dat proces bemoeilijkt. Uiteindelijk heeft een externe BTC-missie het project geformuleerd.

Betrokkenheid van verschillende actoren

De belangrijkste indicator voor een goede score op het formuleringsproces is de betrokkenheid van verschillende actoren bij het formuleringsproces. Vooral bij de organisatie van complexe formuleringsprocessen zoals het *multi-actor natural resources* project in Tanzania, het justitieproject in Rwanda en het (pilot-)project van bestuurlijke hervorming in Vietnam, evenals de herformulering van het HIV/AIDS/Tuberculose project In Zuid Afrika verliep de consultatie van de betrokken actoren veel beter dan in soortgelijke complexe projecten begin 2000 zoals bijvoorbeeld bij hetzelfde project in Zuid Afrika en het landbouwproject in Benin.

Bij het beoordelen van de deelname van de betrokken partijen aan de formulering moet echter een nuance worden aangebracht. Tijdens het proces krijgen de verschillende betrokkenen dikwijls voldoende ruimte voor een eigen inbreng en worden zij deel van het proces. Dan volgt er echter een ‘papierfase’, waarbij afspraken worden vastgelegd op papier (formuleringsrapport en naderhand TFD). Die fase kan vrij lang duren en speelt zich vooral in Belgische kringen af: intern binnen BTC en tussen BTC en andere Belgische actoren. De lokale betrokkenen krijgen in principe nog de mogelijkheid te reageren op deze documenten, maar herkennen zich dikwijls niet volledig in de inhoudelijke discussies die buiten hen gevoerd worden en die hun weerslag hebben gekregen op papier. Bovendien herkent men zich niet in de gehanteerde formats – men hanteert een BTC / DGOS jargon en aanpak. Ook vinden lokale betrokkenen dat de tijd die ze krijgen om te reageren en zich de documenten eigen te maken vaak te gering is.

Tenslotte blijkt ook de besluitvorming met betrekking tot de keuze van de uitvoeringsmodaliteit zich voornamelijk onder Belgische actoren af te spelen.

In welke maten en in hoeveel projecten de lokale actoren zich voldoende betrokken voelen is moeilijk vast te stellen, omdat het vaak gaat om trajecten die zich in het verleden afspeelden. Bij herformuleringen die van recenter datum zijn, geldt dat de lokale actoren vaak goed betrokken zijn bij de herformulering. Echter het probleem zit in die gevallen nogal eens in het Belgische besluitvormingsproces. In meer dan de helft van de gevallen is er aanzienlijke ruimte voor verbetering van de betrokkenheid van partnerlanden in het formuleringsproces.

Doorlooptijd van het voorbereidingsproces

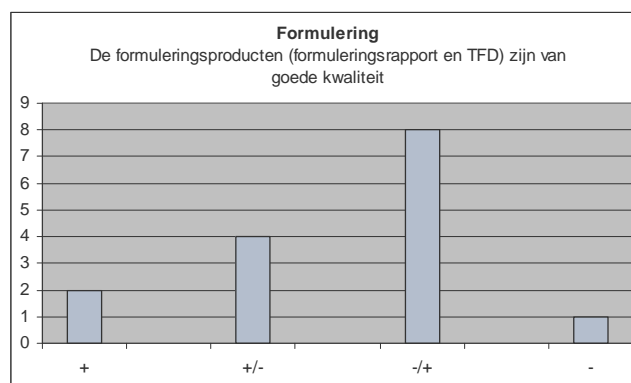
De tijdsperiode tussen identificatie, formulering en effectieve start van het project varieert behoorlijk en bedraagt vaak meer dan twee jaar. Daarin is in de loop van de jaren niet veel verandering opgetreden. Vooral de periode tussen identificatie en formulering is vaak lang en de besluitvorming onduidelijk. De lengte van deze periode valt buiten de invloedssfeer van BTC, maar is wel een voortdurend punt van aandacht voor de Belgische coöperatie. Immers, de periode is vaak aanzienlijk alvorens BTC opdracht krijgt tot de formulering en de referentietermen zijn opgesteld. BTC heeft wel meer invloed op de periode tussen formulering en effectieve start van het project. Deze periode duurt meestal 6-12 maanden en in uitzonderingsgevallen langer. Er kon niet vastgesteld worden dat in de loop der jaren de periode tussen formulering en effectieve startdatum korter is geworden.

Besluitvorming over vervolgfases

De besluitvorming over vervolgfases verloopt niet altijd transparant. In het geval van de TA voor Mozambique lag er een positieve evaluatie, was er overeenstemming binnen het ISP, lag er een duidelijk verzoek van de overheid van Mozambique, maar werd toch door DGOS Brussel tegen het advies van de ambassade en BTC besloten om deze inzet niet te verlengen. Ook in de Palestijnse gebieden is de besluitvorming over vervolgfases van de twee projecten niet helder en transparant en niet gebaseerd op goed inzicht in de projecten. In Vietnam blijken besluiten over vervolgfases erg vroeg (bv. als een vorige fase nog maar net is opgestart) te zijn genomen, tijdens Gemengde Commissies. Telkens blijken de betrokken actoren (lokale partner, attaché en BTC) het eens te zijn geweest over de wenselijkheid van een verlenging en werd daartoe ruim op voorhand besloten om te vermijden dat er tussen twee fases een hiaat zou vallen. Het ontstaan van een hiaat is bijna onvermijdelijk als de normale procedures worden gevolgd, namelijk een besluit tot verlenging aan te kondigen ongeveer een jaar voor beëindiging van de huidige fase.

4.1.2 Formulering

De beoordeling van de formuleringproducten volgens de scoresystematiek levert het volgende resultaat op voor de 14 projecten waarvoor formuleringdocumenten beschikbaar waren (de twee TA



projecten konden niet gescoord worden).

Zes projecten scoren goed of voldoende op de formuleringsproducten en acht onvoldoende, waarbij opgemerkt dient te worden dat de scores zich rond het midden bewegen. Dezelfde trend als bij het formuleringsproces lijkt zich voor te doen, namelijk dat de formuleringsproducten beter lijken te worden in de tijd.

Kwaliteit van de context-, probleem- en risicoanalyse

De problematiek van het zwakke logisch kader is deels gestoeld op meestal zwakke context-, probleem- en risicoanalyses die wel *pro forma* in de formuleringsrapporten staan, maar die onvoldoende doordacht zijn in hun relatie tot het te formuleren project¹².

Het voorbeeld van twee projecten met als goed of voldoende beoordeelde formuleringsproducten moge dit duidelijk maken. Het eerste voorbeeld betreft een ‘oude’ formulering uit 2001 van het gezondheidspostenproject in Mozambique. Dit project had gedeeltelijk het karakter van een noodhulpproject omdat het project zich richtte op het herbouwen van gezondheidsposten die door overstromingen verdwenen waren. Het project was niet overambitueus. De context was duidelijk geschetst door een formuleringsmissie die de gezondheidssector in Mozambique goed kende. De betrokkenheid van het Ministerie van Gezondheidszorg was ook een belangrijke factor. Het realistische ambitieniveau was voor de kwaliteit van het product van groot belang. Het tweede positieve voorbeeld betreft de herformulering van het HIV/AIDS/Tuberculose project in Zuid Afrika, waar de eerste formulering niet goed was verlopen en het ambitieniveau veel te hoog was, zeker indien de complexiteit van ‘*AIDS denial*’ in ogenschouw werd genomen. De herformulering kon zich uiteraard baseren op betere kennis en inzichten in de context en betrokken actoren konden samenwerken in een poging om alsnog het project ten goede te keren.

Kwaliteit van het logisch kader

De grootste problemen doen zich voor bij de kwaliteit van het logisch kader. Vaak zijn de doelstellingen onvoldoende helder en eenduidig geformuleerd en kunnen daar geen SMART indicatoren aan gekoppeld worden. Dit blijkt heel duidelijk uit het beoordelingscriterium ‘Er zijn kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor het vaststellen van de effectiviteit van het project’¹³. Een grote meerderheid van 12 projecten scoort onvoldoende of zwak op dit criterium waarvan zeven projecten zelfs zwak. Daar staan vier projecten tegenover die voldoende of goed scoren.

Veel gesignaleerde problemen hebben te maken met een overambitueus projectontwerp (teveel doelstellingen of teveel resultaatgebieden), zwakke samenhang tussen de verschillende resultaatniveaus, en een te zwak verband tussen projectmiddelen en doelen.

Overigens heeft in de meeste projecten die ‘te ambitueus’ waren geformuleerd een bijstelling plaats gevonden. Zelden is dat echter via een formele herformulering. Het

¹² De huidige praktijk wijkt hier evenwel van af, doordat tijdens het proces dat het ISP bepaalt veel meer aandacht wordt besteed aan een goede context- en sectoranalyse. De expliciete keuze voor een beperkt aantal sectoren en de evolutie naar een programmatische benadering impliceren eveneens dat de band tussen contextanalyse en projecten sterker wordt.

¹³ Dit criterium was aanvankelijk onder effectiviteit opgenomen, maar past beter onder formulering.

betreft vaak wijziging van de strategie en activiteiten na een *mid-term review*. Dit is het geval van landbouwproject in Benin en het decentralisatieproject in Mali waar de vele componenten het moeilijk maakten om prioriteiten te stellen en bij *Capacity Building* in Zuid Afrika waar het nauwelijks mogelijk was om twee van de resultaten te realiseren binnen de bestaande institutionele context. In het Can Tho project in Vietnam heeft men daarentegen het logisch kader aangepast om het beter te laten aansluiten aan de institutionele realiteit van het project. Anderzijds blijken weinig projecten in staat om ontwerpfouten die de duurzaamheid compromitteren tijdens de uitvoering nog te corrigeren.

Tenslotte blijkt het opstellen van een logisch kader ‘volgens de regels’ voor velen nog erg moeilijk. De vele technische fouten in de logische kaders (incoherente interventielogica, verkeerde keuze van indicatoren, weinig pertinente assumpties die bijvoorbeeld interne factoren betreffen) komen uiteraard een goed gebruik van dit instrument niet ten goede. Waarschijnlijk is het feit dat men de formuleringsfase als een afgesloten fase beschouwd mede oorzaak van het feit dat men tijdens de uitvoering van het project weinig tot geen aandacht meer heeft voor het bijstellen en verfijnen van de indicatoren en de interventielogica in het algemeen. Dit komt bij de analyse van de andere processen nog nader aan de orde.

De formulering van doelstellingen op hogere niveaus

Een specifieke moeilijkheid die we in vele projecten tegenkomen is het formuleren van concrete te verwachten resultaten op hogere niveaus (*outcomes*). Dit is in feite onderdeel van het logisch kader, maar gezien onze analyse van effectiviteit en impact willen we hier meer in het bijzonder aandacht aan besteden. Het vaststellen van hogere doelstellingen vergt een zeker abstractieniveau: het gaat dan niet alleen om het aantal getrainde personen, maar om de veranderingen in gedrag, organisaties en systemen waarvoor de vormingen uiteindelijk bedoeld zijn (capaciteitsopbouw). Het gaat dan niet over het aantal infrastructuurwerken, maar om het daadwerkelijke gebruik van die infrastructuurwerken door de doelgroepen en de verbeteringen in dienstverlening door de lagere overheden (decentralisatieprocessen). Om die veranderingen te kunnen benoemen is het inderdaad belangrijk de huidige situatie goed te kennen en te onderhandelen met de betrokkenen over de gewenste veranderingen. We merken dat hiervoor weinig tijd en ruimte wordt genomen en dat hogere doelstellingen vaak erg abstract zijn en weinig specifiek. De aandacht gaat al snel naar het operationele, waardoor de link naar outputs wel duidelijk is.

Het is belangrijk om te beseffen dat het hier gaat om meer dan een banaal technisch mankement. Het feit dat de hogere doelen van een project dikwijls onzorgvuldig zijn geformuleerd en in de uitvoerings- en sturingspraktijk geen aandacht (meer) krijgen, impliceert dat zij niet als referentie worden gehanteerd (zie ook 4.2). Daarmee vormt deze lacune een belangrijke verklaring vormt voor de relatief zwakke score m.b.t. effectiviteit en de beperkte sturing op resultaten (zie 3.2.3).

Flexibiliteit

Formeel gesproken laat het strakke systeem van formulering volgens vaste procedures niet veel ruimte over voor flexibiliteit in aanpassing van het projectontwerp en zou het, in principe, tot goede projectformuleringen moeten leiden. Toch heeft bovenstaande analyse

aangetoond dat de meeste projecten blijven worstelen met een zwak projectontwerp. Blijkbaar is er meer nodig dan een reeks uitgewerkte regels, procedures en instrumenten. Er worden wel pogingen gedaan om het projectontwerp te wijzigen, maar op een enkele uitzondering na, zoals in Zuid Afrika waar het hele project werd geherformuleerd, blijven die pogingen wat halfslachtig en wordt het logisch kader niet ter hand genomen. Zo zijn in het decentralisatieproject in Mali en de Palestijnse gebieden, en ook in het landbouwproject in Benin wel veranderingen doorgevoerd, maar zijn die niet vertaald naar het logisch kader.

Gezien de wijzigingen in de context lijkt meer aandacht voor flexibiliteit gewenst, waarbij dit in duidelijke relatie zou moeten staan tot de risicoanalyse. Een goede praktijk in die verband is de opstelling van een inceptierapport (Can Tho project in Vietnam, zowel voor fase 1 als 2), waarbij ongeveer een half jaar na de opstart wordt nagegaan in hoeverre het TFD nog adequaat is en waar nodig veranderingen worden voorgesteld die dan ter goedkeuring aan de GLOS worden voorgelegd en leiden tot een aanpassing van het logisch kader.

4.1.3 Conclusie

Ondanks aanwijzingen tot verbetering van vooral het formuleringsproces en in geringe mate van de formuleringsproducten, blijft de formulering een zwakke schakel. Met name sinds 2004 ontbreekt het daarbij niet aan documenten en richtlijnen. Men moet zich evenwel afvragen of het formuleringsproces via een aanpak die de nadruk legt op procedures en instrumenten kan resulteren in hoogwaardige formuleringsproducten¹⁴. Een constante in de aanbevelingen van evaluaties is 'een meer strategische benadering van het identificatie- en formuleringsproces'. In het verleden is de oplossing vooral gezocht in het verder uitwerken van richtlijnen en het bedenken van nieuwe methoden. Dat lijkt geen zinnige weg en leidt snel tot inefficiëntie, ook al omdat binnen BTC geen traditie bestaat die het gebruik van instrumenten verplicht maakt. In hoeverre het inzetten van meer BTC staf uit Brussel (EST) bij de formuleringen leidt tot verbeteringen kon niet worden vastgesteld via deze beperkte steekproef.

De huidige praktijk wil dat in één of soms twee korte formuleringsmissies door grotendeels externen niet alleen een participatief formuleringsproces tot stand komt, maar dat tevens ook doorwrochte analyses geproduceerd worden, die uitmonden in strakke projectontwerpen met heldere doelstellingen activiteitenplannen en SMART indicatoren voor monitoring en evaluatie. Dit is zeer ambitieus. Aangezien de projecten in complexiteit toenemen, is het vaak onmogelijk om binnen het bestaande kader aan zulke eisen te voldoen. Relatief zwakke projectdocumenten zijn dan vaak het logische resultaat. Omdat de formulering wordt voorafgegaan door een weliswaar lichtere identificatie, die echter de nodige tijd in beslag neemt, komt het formuleringsproces nog verder onder druk te staan.

¹⁴ De formuleringspraktijk gevolgd tijdens het derde beheerscontract (en niet expliciet geanalyseerd in deze evaluatie), schijnt dezelfde zwakheden te vertonen.

Er wordt dan ook best nagedacht over enkele systeemwijzigingen om een minder zware wissel te trekken op de formulering. Zo is het internationaal gebruikelijk om na een formulering op hoofdlijnen, waarin duidelijke kaders worden bepaald, een inceptieperiode bij de start van het project in te bouwen (zie voorbeeld in Can Tho, waarnaar hierboven werd gerefereerd). Tijdens deze inceptieperiode werken alle betrokken partijen het logisch kader en activiteitenplan nader uit. Dit zorgt zowel voor draagvlak als *ownership*, maar draagt ook bij tot een beter projectplan en een grotere transparantie. Uiteraard moet nader bekeken worden wanneer een inceptiefase is aangewezen. De huidige moeilijkheden die men ondervindt, met name in de startfase van een project (zelfs bij een vervolgfase) en de zwakte van projectontwerpen lijken te suggereren dat zo'n inceptiefase eerder de regel dan de uitzondering zou moeten vormen. Deze suggestie komt bij de aanbevelingen aan het einde van dit rapport terug.

4.2 Strategische begeleiding en supervisie

De hoofdvraag die bij dit proces aan de orde komt luidt: Leveren de vertegenwoordigers van het partnerland, BTC landenkantoor inclusief de plaatselijke BTC vertegenwoordiger, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS, een concrete bijdrage aan de strategische sturing en lokaal *ownership* van de projecten? Bij het vaststellen van de beoordelingscriteria is een onderscheid gemaakt naar drie (groepen van) hoofdactoren, namelijk:

1. Structuren en organisaties van het partnerland;
2. BTC;
3. DGOS.

De beoordeling van hun rol en bijdrage aan strategische begeleiding en supervisie komt in de eerste drie criteria aan de orde. Het vierde beoordelingscriterium heeft betrekking op de mate van samenwerking tussen de verschillende actoren.

Eveneens is het belangrijk aan te duiden wat exact wordt bedoeld met **strategische** begeleiding en supervisie. Het evaluatieteam heeft dit concept niet uitputtend willen definiëren maar gekozen voor een pragmatische benadering, waarbij 'strategisch' refereert naar alles wat het niveau van de dagelijkse uitvoeringspraktijk en opvolging overstijgt. Als zodanig kan deze strategische begeleiding verschillende niveaus omvatten: het technische (zowel project- als sector gerelateerd), het beleidsmatige en het strategisch-politieke. Een eerste – belangrijke – vaststelling in dit verband is dat er geen duidelijkheid is met betrekking tot wie welke rol in deze strategische sturing opneemt: wat is de rol van BTC en DGOS Brussel, van de Attaché en van de ResRep? Moet de GLOS deze taak mee opnemen, etc.?

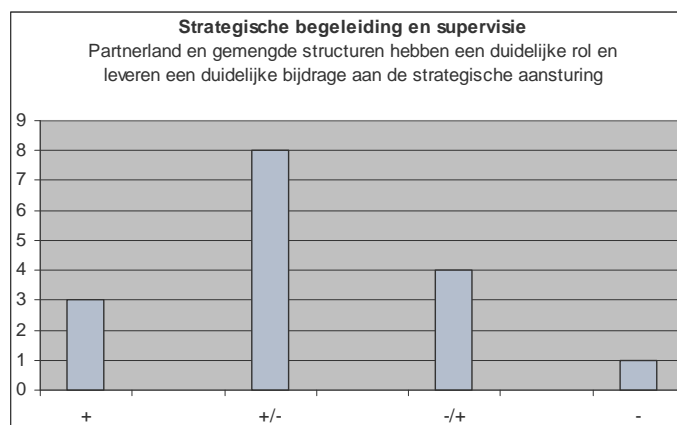
Bij de analyse van de strategische aansturing en begeleiding moet de uitvoeringsmodaliteit in ogenschouw worden genomen, (waarbij het gaat om projecten in regie of medebeheer), omdat die mede de aansturing en de rol van het partnerland bepaalt (zie ook 3.3.4). In de meeste (12) projecten, is er een mengvorm van medebeheer en regie, omdat de kosten van technische assistentie vaak in regie zijn. Vier projecten worden in regie uitgevoerd. Hierbij treedt een interessante tweedeling op, omdat twee projecten uitsluitend bestaan uit het leveren van een internationale TA (deze projecten in Tanzania en Mozambique complementeren elk een project zonder internationale TA

component, terwijl de twee andere projecten in de Palestijnse gebieden geheel door lokale staf worden uitgevoerd.

4.2.1 Rol van de structuren in de partnerlanden

Er kunnen verschillende structuren in de partnerlanden onderscheiden worden die een rol spelen in de strategische aansturing van de projecten. Daarbij gaat het allereerst om de partnerorganisaties die rechtstreeks bij de uitvoering betrokken zijn en daarvoor meestal medeverantwoordelijkheid dragen. Deze partnerorganisaties kunnen zich zowel op nationaal als op decentraal niveau bevinden of een combinatie van beide zijn. Vervolgens zijn er de stuurcomités of de GLOSSen, die strikt genomen gemengde structuren zijn, omdat de plaatselijke vertegenwoordiger van BTC hierin vertegenwoordigd is. Onder het tweede en eerste beheerscontract was ook de attaché formeel in de GLOS vertegenwoordigd. Tenslotte zijn er nog partnercomités die zich op een meer strategisch niveau bevinden en toezien op de uitvoering van het Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP). Deze laatste bleven buiten beschouwing in deze projectevaluatie en zijn niet genoemd als belangrijke actoren in de aansturing van de projecten.

Op hoofdlijnen levert de beoordeling van de rol van de partnerlanden het volgende beeld op. In de ruime meerderheid van de projecten, namelijk 11 van de 16, is deze rol van de structuren van de partnerlanden positief beoordeeld. In slechts één geval was het echt problematisch. Om dit goed te interpreteren is het zinvol om naar de onderliggende indicatoren te kijken.



Rol van de GLOSSen

Zoals de naam al suggereert zijn dit gemengde structuren. In de meerderheid van de projecten werd hun functioneren positief beoordeeld. Daar waar het functioneren positief is beoordeeld, vonden geregeld vergaderingen plaats (minstens één keer per jaar) waarin voortgangsrapportages of evaluaties werden besproken en besluiten werden genomen voor de komende periode. In enkele gevallen functioneerde de GLOS minder goed en kwam men slechts samen om formele besluiten te nemen over verlenging van het project en vonden geen of weinig inhoudelijke discussies plaats. In andere gevallen deed het probleem zich voor dat de afstand tussen de GLOS en het project te groot was, omdat de GLOS vooral op centraal niveau gesitueerd was en het project op decentraal niveau. Dit was bijvoorbeeld het geval voor het decentralisatieproject in Benin.

De samenstelling van de GLOS is wisselend: soms heeft de technische/inhoudelijke zijde de overhand en soms de politieke kant. Het mandaat is niet altijd duidelijk gedefinieerd.

Deze bevindingen komen volledig overeen met die van een recente evaluatie van de GLOS door DRIS en HIVA¹⁵. Daarin wordt gesteld: “In de verschillende landen blijken de GLOS zeer divers te zijn qua samenstelling, functioneren en rol. Ook binnen de Belgische coöperatie lopen de visies en standpunten behoorlijk uiteen over het mandaat van de GLOS: is het primair een plaats voor participatief overleg of een plaats voor opvolging en besluitvorming? Ondanks deze spagaat wordt de GLOS in het algemeen gewaardeerd door zowel de betrokkenen van het partnerland alsook van de Belgische kant: ten eerste omdat er in de GLOS een echte dialoog mogelijk is tussen beide partijen en ten tweede omdat de GLOS een zekere flexibiliteit mogelijk maakt in de uitvoering van de projecten”.

Deze conclusie kan worden gevalideerd door de bevindingen uit de 16 projecten die in deze evaluatie aan de orde kwamen, hoewel er wel een kanttekening wordt gemaakt bij de soms te grote afstand tussen GLOS en project en ook de soms te formele rol waardoor er geen sprake is van strategische aansturing.

Tenslotte is het belangrijk om de beoordeling van de GLOS niet los te koppelen van de informele contacten en besluitvorming die dikwijls plaats vinden ‘in de marge’ van formele GLOS vergaderingen. Dikwijls (bijvoorbeeld in Vietnam) blijken deze processen belangrijker dan de GLOS bijeenkomsten. Ook is het mogelijk dat de GLOS als structuur matig functioneert, maar dat zijn leden elkaar wel op informele manier regelmatig consulteren en op die wijze het project aansturen.

Ownership en mutual accountability

Formeel gesproken is er in het model van *co-régie* steeds een *ordonnateur*, dat wil zeggen een vertegenwoordiger van de regering van het partnerland die medeverantwoordelijkheid draagt voor de projectuitvoering. Vaak is dit een lid van de regering. Dit brengt met zich mee dat de afstand tussen deze *ordonnateur* en het project soms te groot is en dat zijn rol zich tot het puur formele beperkt. Voor het decentralisatieproject in Benin is een nationale directeur de *ordonnateur* van het project. Hij is zich bewust van de grote afstand die er bestaat tussen zijn diensten en de projecten die uitgevoerd worden op niveau van de prefecturen. Initiatieven zijn genomen om een ‘*Comité d’Orientation Technique*’ op te richten zowel op centraal niveau als op niveau van de prefecturen. Bij de opzet van het decentralisatieproject in Mali was de gouverneur van de provincie de beoogde *ordonnateur* van het project. Uiteindelijk is besloten om het ministerie *co-ordonnateur* te maken van het project, waarbij de verantwoordelijkheid voor projectuitvoering dus op twee niveaus is komen te liggen. Tot op dit ogenblik zorgt dat voor ongenoegen bij de gouverneur.

Daarentegen was bij de start van het landbouwproject in Benin de CERPA (Centre Régional de Promotion Agricole) de *ordonnateur*. Omdat deze dienst ook betrokken was bij de uitvoering van het project heeft dat voor problemen gezorgd en heeft het ministerie de *ordonnateursrol* overgenomen. Het is echter gebleken dat die het project niet echt heeft weten bij te sturen.

¹⁵ DRIS, HIVA, Les structures mixtes de concertation locale, Réflexion sur le système de suivi des interventions de la coopération belge (niet gedateerd).

Formeel gesproken geldt dat bij medebeheer (*co-gestion*) lokale medewerkers van de interventie vallen onder de structuren van het partnerland. Echter in de praktijk wordt hier soepel mee omgegaan. Lokale projectstaf wordt soms gedetacheerd door de partnerorganisatie en wordt dan onder projectvoorwaarden betaald. Ook is er geen duidelijk onderscheid tussen nationale en lokale technische assistentie en projectstaf die door BTC wordt betaald. Dit kunnen indicaties van een beperkt *ownership* zijn, hoewel ook andere factoren een rol kunnen spelen. Er blijft echter de neiging bestaan om snel maar eigen staf aan te nemen, omdat verondersteld wordt dat die de projectuitvoering zal bevorderen.

Het concept *mutual accountability* dat als beoordelingscriterium is opgenomen, is nog volop in ontwikkeling en niet strak gedefinieerd. In grote lijnen houdt het in dat niet alleen verantwoording wordt afgelegd aan donoren, maar ook aan instituties in de partnerlanden, waaronder eveneens de doelgroepen vallen. Het zal geen verwondering wekken dat, ondanks goed (formeel of informeel) overleg in veel gevallen, er geen sprake is van werkelijke *mutual accountability* - zoals beoogd in de Declaratie van Parijs. In enkele gevallen (bijvoorbeeld de GLOSSen in Vietnam), bestaat wel de traditie dat partners elkaar informeren over hun financiële inbreng en de aanwending van die middelen. In andere gevallen is de inbreng (al dan niet financieel) van de partnerlanden niet duidelijk gedefinieerd en ontbreekt in feite de basis voor *mutual accountability*.

4.2.2 Rol van BTC

De beoordeling van de rol van BTC in de strategische aansturing en begeleiding van projecten levert het volgende beeld op.

Deze beoordeling slaat door naar de zwakke kant, omdat 10 van de 16 projecten niet voldoende scoren. Wel moet aangegeven worden dat slechts één project een echt zwakke score geeft en dat de andere 9 projecten licht onvoldoende of eerder zwak scoren. Zoals ook bij de andere beoordelingscriteria ligt hier een aantal indicatoren aan ten grondslag.



Internationale technische assistentie

Voor 13 van de 16 projecten was internationale technische assistentie voorzien. Voor de resterende drie projecten geldt dat slechts in één geval – versterking van donorcoördinatie door het Ministerie van Plan in de Palestijnse gebieden - geen internationale TA was voorzien. Voor de andere twee projecten in Mozambique en Tanzania zijn aparte projecten geformuleerd die alleen bestonden uit het leveren van één internationale TA om de uitvoering van de projecten te borgen. In twee van de dertien projecten waar TA was voorzien, kon geen geschikte TA gevonden worden (capaciteitsopbouw Ministerie van

Gezondheidszorg in Zuid Afrika) of bleek de internationale TA na korte tijd niet te voldoen en werd die niet vervangen (decentralisatieproject Palestijnse gebieden).

In de meeste gevallen bleek de internationale TA goed te functioneren en droeg die substantieel bij aan de projectresultaten. Dit was onder andere het geval in Zuid-Afrika (het HIV/AIDS/tuberculose project), Mozambique, en het project van bestuurlijke hervorming (Can Tho, Vietnam).

In andere landen deden zich echter spanningen voor tussen de internationale TA en de nationale projectdirecteur en of andere structuren van de partnerlanden. Het decentralisatieproject in Mali is slechts echt van start gegaan nadat de internationale TA gedetacheerd werd naar het nationale niveau en daarbij ophield *co-gestionnair* van het project te zijn. Meningsverschillen hadden de relatie tussen de nationale directeur en de internationale AT verziekt. In het landbouwproject in Benin was de opvolging van de TAs beperkt, zowel door BTC als door de partnerorganisatie. Hun meerwaarde roept dan ook een aantal vragen op. Nog in andere situaties (kredietproject Vietnam), was de lokale partner tevreden met de TA, terwijl zijn kwaliteit door deze evaluatie als onvoldoende wordt beoordeeld.

Verklarende factoren waarom de internationale TA wel of niet goed functioneert hebben te maken met de kwaliteit van het projectontwerp en met name de definitie van rollen van de verschillende actoren, de persoonlijkheid, expertise en kennis van de TA, interpersoonlijke relaties en de aansturing door BTC. De indruk bestaat dat BTC problemen met het functioneren van de internationale TA niet tijdig signaleert en geen actie onderneemt. In een aantal gevallen hebben mid-term evaluaties de problematiek gesignaleerd en heeft dit geleid tot oplossingen (andere rolverdeling of soms vervanging van personen). In die zin is BTC meer reactief dan proactief. BTC actie op dit vlak is zeker niet gestuurd vanuit een globaal kader, terwijl de inzet van TA toch een belangrijk kenmerk is van BTC werking.

Er zijn reflecties binnen BTC op de evolutie van de rol van de TA, die meer in de richting van **facilitateur** dan **administrateur** zou moeten evolueren, die ook in de focusgroepen zijn genoemd. Echter hoe dat doorwerkt op het terrein kon in de analyse van deze 16 projecten onvoldoende vastgesteld worden, ook al omdat de meeste van deze projecten al zijn afgesloten. Het is evenwel duidelijk dat situaties waarin TAs zich overwegend met projectadministratie en –financiën bezighouden vermeden moeten worden.

Nationale technische assistentie

In een aanzienlijk aantal projecten zijn ook nationale technische assistenten werkzaam. Zoals gezegd wordt daarvoor in de praktijk geen uniforme definitie gehanteerd. De benamingen van lokale projectstaf en nationale TA lopen door elkaar. In beide gevallen gaat het om personen die volledig uit het projectbudget worden betaald. Daarnaast zijn er soms personen die een *topping up* van hun salaris ontvangen uit het projectbudget. Strikt gesproken worden zij niet als nationale TA beschouwd, maar als vertegenwoordigers van de partnerstructuren. Tenslotte zijn sommige vertegenwoordigers van partnerlanden gedetacheerd naar de projectorganisatie en wordt hun salaris volledig betaald door BTC. Dit overzicht geeft aan dat ook in projecten in medebeheer door BTC betaalde projectstaf eerder regel dan uitzondering is. Allerlei vormen van detachering komen voor met en ook

soms zonder betaling of *topping up* van salarissen. Slechts in de twee projecten die uitsluitend uit één TA bestaan is er geen sprake van nationale TA of projectstaf. De praktijk van de 18 projecten blijkt dus heel gevarieerd en vaak ook zeer complex te zijn. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar het ontbreken van een duidelijk kader (dat bijvoorbeeld verwijst naar internationale afspraken of praktijken) valt toch te betreuren.

Nationale TA leveren in veel gevallen een belangrijke bijdrage aan de projectuitvoering. Vaak gaat het om toegewijde staf die over goede vakkennis beschikt of deze dankzij langdurige inzet in een project heeft verworven. Echter in het licht van de duurzaamheid en het doorgaan van de activiteiten na afsluiting van het project kan het overnemen van salarissen van nationale staf problematisch zijn. Tevens kunnen zich spanningen voordoen tussen de staf van overheidsorganisaties ter plaatse en de projectstaf inclusief nationale TA, omdat de arbeidsvoorwaarden van de laatste beter zijn. In sommige landen kon vastgesteld worden dat zich een soort nationale pool van BTC TA vormt die de Belgische coöperatie goed kennen. Of dit een bewuste strategie is of niet, is niet bekend, maar vaak doen andere donororganisaties hetzelfde. Hoe dit zich verhoudt tot capaciteitsversterking van nationale organisaties en het thema van duurzaamheid kon niet worden onderzocht. Reflectie met betrekking tot de inzet van nationale TA lijkt wel gewenst binnen BTC.

Inzet van TA, een afronding

Hierboven werd een veelheid van voorbeelden aangehaald van inzet van internationale en nationale TA. Er blijkt een veelheid van modaliteiten te bestaan die blijkbaar vanuit de praktijk van de projecten is gegroeid. Het is niet altijd duidelijk welke dynamiek hieraan ten grondslag ligt. Blijkbaar bestaat er geen globaal kader (of wordt dit tenminste niet in de praktijk gevolgd), zodat ter plekke *'tailor made'* oplossingen worden geformuleerd. In wezen vormt dat geen probleem, maar het levert wel de indruk dat bij beslissingen met betrekking tot TA niet alle mogelijkheden systematisch tegenover elkaar worden afgewogen en er geen reflectie plaatsvindt rond welke taken best door welk type TA worden opgenomen. Overigens is eveneens vaak niet duidelijk waar deze beslissingen worden genomen. Het feit dat internationale TA in de regel onder de beheersmodaliteit *'régie'* wordt geplaatst, voedt de indruk dat met name de Belgische actoren het hierbij voor het zeggen hebben.

Rol BTC landenkantoor

Het BTC landenkantoor houdt zich grotendeels met administratieve zaken bezig en tevens heeft de ResRep zitting in het stuurcomité. De inhoudelijke rol in de strategische aansturing is vaak beperkt. Zoals aangegeven wordt het problematisch functioneren van TA vaak niet tijdig opgemerkt door het BTC kantoor, maar is daar een mid-term evaluatie voor nodig.

In één partnerland (Mozambique) bevinden het BTC kantoor en de plaatselijke vertegenwoordiger zich niet in Mozambique, maar in Zuid Afrika en is er slechts een vertegenwoordiger in Maputo. Dit bemoeilijkt de strategische aansturing.

BTC landenkantoren lijken zich toch vooral met het financiële beheer bezig te houden en doen dat ook zorgvuldig. Echter voor de inhoudelijke en resultaatgerichte kant is

nauwelijks tijd of aandacht. Wel zijn er voorbeelden, vooral in Vietnam, waar de globaal strategische sturing zeer goed was en het BTC kantoor samen met de attaché er voor zorgde dat goede relaties werden onderhouden zowel in Vietnam als met de hoofdkantoren te Brussel. Anderzijds was de inbreng van beide op strategisch inhoudelijk vlak beperkt.

Globaal ziet BTC zich hier geconfronteerd met de uitdaging om te evolueren van een organisatie die vooral met administratief-financieel beheer bezig was (een eerste kerntaak die met name in de beginperiode cruciaal was) tot een organisatie die ook inhoudelijk-strategische kwaliteit kan leveren. Deze omslag is niet eenvoudig en vereist waarschijnlijk een hertekening van de interne structuur en functioneren van BTC en een aanpassing van de cultuur van de organisatie¹⁶.

De landenkantoren beschikken niet of nauwelijks over staf die inhoudelijke backstopping zouden kunnen verzorgen; dit zorgt voor een belangrijke hiaat in de strategische sturing en vormt mede een verklaring voor de relatief zwakke score met betrekking tot effectiviteit (*outcome* niveau). Sommige landenkantoren geven te kennen meer aandacht aan de inhoud te willen besteden en willen evolueren naar een lerende organisatie. Andere landenkantoren daarentegen stellen zich voornamelijk defensief op. De relatief recente beperking tot twee sectoren per land biedt in principe de mogelijkheid om specifieke sectorale expertise te versterken.

Rol BTC hoofdkantoor

Uit de evaluatie van de 16 projecten komt naar voor dat het BTC hoofdkantoor geen rol van betekenis speelt bij de strategische aansturing van de projecten. BTC organisatie is inderdaad ook niet ingericht op strategische aansturing door het hoofdkantoor. Daarvoor lijkt het hoofdkantoor zich immers op te grote afstand te bevinden. Ook beschikt het hoofdkantoor niet over de inhoudelijke capaciteit om de projectstaf via het BTC landenkantoor met advies bij te kunnen staan, terwijl hier regelmatig wel behoefte aan is. Een uitzondering is het *natural resources* project in Tanzania waar een technisch adviseur in Brussel wel in staat was om het project van goede adviezen te voorzien.

In enkele gevallen zijn contracten afgesloten met internationale backstoppers die de projecten regelmatig van adviezen voorzien tijdens backstoppingsmissies. Dit betrof de twee projecten in de Palestijnse gebieden en het kredietproject in Vietnam. Echter de backstoppers in deze projecten waren niet in staat om de hiaten in de projectuitvoering en –sturing geheel weg te nemen.

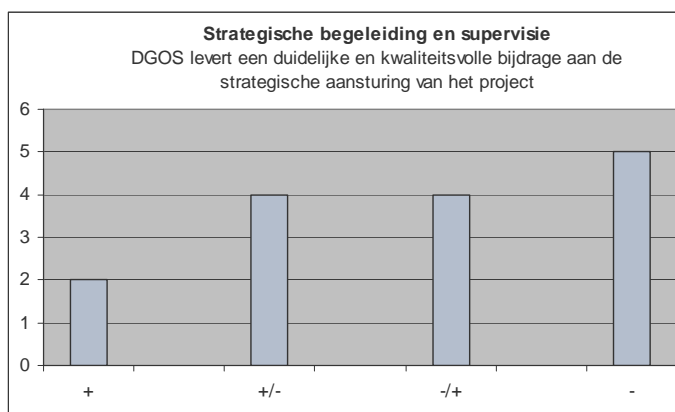
De focusgroepen tijdens de studiefase bevestigen het beeld dat nog steeds, na de moeizame start van BTC met veel problemen rond het financiële beheer, de nadruk blijft liggen op de administratieve en financiële kant. Nu BTC op dat vlak goede vooruitgang heeft geboekt, zou er nu meer ruimte moeten komen voor de inhoud, maar in de praktijk lukt dat moeilijk. De bevindingen uit het veld en de indicaties vanuit de focusgroepen vragen om een nadere analyse van BTC organisatie, maar zoals reeds gezegd gaat dat het kader van deze evaluatie te buiten.

¹⁶ Zoals eerder aangegeven (zie ondermeer 1.4) impliceert de focus op projecten een aantal beperkingen voor deze evaluatie, waardoor onder meer dat het globale organisatorische kader niet systematisch geanalyseerd werd.

4.2.3 Rol van DGOS

De rol van DGOS in de strategische aansturing van de projecten is niet eenvoudig te beoordelen. Immers sinds het derde beheerscontract heeft de attaché geen zitting meer in de GLOS. Daarmee staat de attaché in principe op behoorlijke afstand en dat geldt nog meer voor DGOS in Brussel. In feite heeft DGOS geen directe rol in de strategische aansturing van projecten. Echter DGOS heeft zeker wel een indirecte rol in de beleidscyclus, waar de projecten onderdeel van uitmaken. In de onderstaande grafiek is de boordeling van de rol van DGOS weergegeven.

Deze beoordeling is gebaseerd op wat de attaché en het DGOS in Brussel verondersteld zijn om te doen en zoals gezegd is die rol beperkt. De rol van DGOS wordt dan ook vooral in het perspectief van de interactie met andere actoren bekeken (zie 4.2.4). Die beperkte rol kan echter op verschillende manieren worden ingevuld.



Zo neemt in een aanzienlijk aantal gevallen de attaché nog steeds deel aan de GLOS, omdat samen met de plaatselijke BTC vertegenwoordiger overeen gekomen is dat dit wenselijk is. Ook vindt in sommige landen regulier overleg plaats tussen de attaché en BTC vertegenwoordiging over de voortgang van de projecten en daarmee van het ISP.

De DGOS vertegenwoordigers in Brussel spelen nauwelijks een rol in de aansturing van projecten wat soms tot frustratie leidt. Terwijl de attaché wel alle projectrapporten lijkt te ontvangen, is dat niet het geval voor de DGOS landenmedewerkers in Brussel. Wel spelen deze laatsten een rol in de besluitvorming tot projectverlenging. Het is juist rond de besluitvorming tot al of niet verlenging dat geleerde lessen in de projectuitvoering onvoldoende in acht worden genomen door DGOS, zoals onder andere is gebleken in Mozambique en de Palestijnse gebieden.

Vanuit een breder perspectief bekeken kan het feit dat vertegenwoordigers van DGOS Brussel niet automatisch alle relevante informatie met betrekking tot projectuitvoering ontvangen, gezien worden als een logisch uitvloeisel van de beslissing om DGOS geen enkele bevoegdheid meer te geven bij de uitvoering van projecten. Anderzijds speelt DGOS nog wel een rol in het strategische overleg op landenniveau en blijft het verantwoordelijk voor de definitieve aanvaarding van de projectuitvoering. Deze functies lijken erg moeilijk verenigbaar met een situatie waarin DGOS geheel buiten de projectuitvoering wordt gehouden en (wat DGOS Brussel betreft) van essentiële informatie met betrekking tot die uitvoering verstoken blijft. Daarmee treden er problemen op in de beleidscyclus van de Belgische coöperatie.

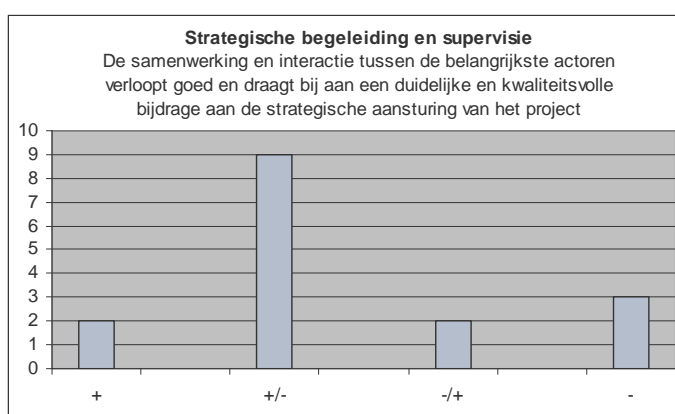
4.2.4 Samenwerking en interactie

Een heel belangrijk beoordelingscriterium is natuurlijk hoe de verschillende partijen met elkaar samenwerken.

Hier slaat de balans positief door, omdat dat in 11 van de 16 projecten goed is verlopen. In die gevallen waar het positief is verlopen werken de partijen goed samen, informeren die elkaar en wordt geleerd uit ervaringen. Dat is overigens vaak ook gebaseerd op goede voortgangsrapportages. Een goed voorbeeld is het justitieproject in Rwanda dat door meerdere donoren wordt ondersteund en waar goede samenwerking een belangrijke randvoorwaarde is voor het welslagen van het project. Dit kan overigens ook beschouwd worden als één van de voorbeelden van vernieuwende projecten.

In de enkele gevallen waar de samenwerking slecht verloopt, is er sprake van behoorlijke spanningen tussen partijen; dat kan zijn tussen plaatselijke BTC vertegenwoordiger en attaché of tussen internationale TA en een nationale projectdirecteur of projectstaf.

Het hangt voornamelijk af van de personen op het terrein (en in mindere mate deze in Brussel) of de samenwerking goed verloopt. De taakverdeling tussen attaché en BTC is op hoofdlijnen duidelijk, maar geeft een zeer beperkte rol aan de attaché. In partnerlanden met positieve voorbeelden weten personen elkaar te vinden en komen zij tot een goede *modus vivendi* (Benin, Mali, Vietnam). Echter er bestaat een belangrijke 'grijze zone' waar meer helderheid is vereist, bijvoorbeeld op het gebied van de sectordialoog en algemene donorcoördinatie. De soms scherpe scheiding in de praktijk tussen DGOS en BTC kan ten koste gaan van de zichtbaarheid van de Belgische coöperatie en leiden tot een strategisch zwakke positie. Zo wordt in Mozambique en de Palestijnse gebieden te weinig rekening gehouden met de rol van de Belgische coöperatie in de sectordialoog.



4.2.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het hele systeem van strategische begeleiding en supervisie vooral gebaseerd is op de projectstaf en de TA. Dat is logisch want zij vormen de spil van het systeem en maken het effectief, mits er voldoende *forward and backward linkages* zijn. Daar ontbreekt het in een aantal gevallen echter aan. Soms zijn de relaties met de doelgroep en vooral lokale (partner) instituten zwak en opereert het project te veel als een *stand alone* project. De mogelijkheden van gemengde structuren, partnerinstituten en BTC om dat bij te sturen zijn vaak gering. Als het project geen goede informatie verschaft, zijn er buiten financieel-administratieve zaken weinig mechanismen tot

proactieve sturing. Ook de mogelijkheid tot het leren van lessen zijn beperkt in de weinig resultaatgerichte systemen¹⁷. Dat is niet alleen binnen BTC van belang, dat voldoende inhoudelijke staf met sector- of thematische kennis mist om een goede dialoog met de projecten te voeren, maar dit probleem doet zich nog meer voelen bij DGOS. Door het gebrek aan interactie tussen BTC en DGOS kan de strategische positie van België aan kracht inboeten en worden kansen op een goede rol in de sector dialoog en de dialoog over gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën gemist.

De aanbeveling uit 2008 dat de inhoudelijke sector- en thematische expertise versterkt zou moeten worden bij BTC geldt dan ook nog steeds. Ook de actor-benadering is natuurlijk van belang, maar deze komt uit deze evaluatie niet als een belangrijke zwakte naar voren.

De volgende factoren zijn van belang voor België om samen met de partnerlanden meerwaarde te creëren:

- Goede projectteams (incl. TA) blijven de basis met inachtnaam van **ownership**, duurzaamheidsoverwegingen en goede M&E (resultaatsgericht);
- Op het niveau van de strategische ‘project’ sturing kunnen drie kerntaken onderscheiden worden:
 - Financieel/administratief moet de zaak op orde zijn en dat is momenteel voldoende afgedekt, zowel binnen de projecten met ondersteuning en controle van BTC, en ook met de GLOS als controle-orgaan;
 - BTC (m.n. via het landenkantoor) en DGOS in mindere mate sinds het derde beheerscontract kunnen in feite alleen strategisch de institutionele hoofdlijnen bewaken: hoe verloopt het partnership, plaats van het project in de donormatrix, zijn we met de juiste dingen bezig in het licht van de contextontwikkelingen, welke bijdrage wordt geleverd aan de sectorontwikkelingen, hoe kan verdergaande harmonisering en *alignment* gerealiseerd worden....? Het gaat hier meer om een soort transversale expertise om in een institutioneel complexe context de juiste managementbeslissingen te nemen. Hier is de goede samenwerking tussen BTC landenvertegenwoordiger en de attaché (en hun onderlinge verhouding) de meest bepalende factor (invloed van Brussel is marginaal). Deze samenwerking is nu te veel afhankelijk van persoonlijke factoren. Een reflectie op de rol van de attaché in het nieuwe internationale hulpparadigma is al wel gestart en verdient snel nadere uitwerking;
 - Inhoudelijke/sectorale ondersteuning: op dit vlak is duidelijk versterking noodzakelijk zoals ook al door eerdere evaluaties is bepleit. De beperking tot enkele sectoren per land zou die mogelijkheid moeten bieden, maar dat lijkt vooralsnog niet gerealiseerd te worden. Echter in het geval van duidelijke sectorkeuzes en een goede ‘architectuur’ van de aanwezigheid in een concentratiesector (elkaar versterkende projecten die zich zowel op het lokale als het nationale niveau richten, adviesfuncties/TA op nationaal niveau, sector kennis binnen BTC/Attachés, etc.) moet de inhoudelijke rol van België versterkt kunnen worden;
 - De inhoudelijk-strategische rol van DGOS moet worden verduidelijkt. Zelfs wanneer die beperkt blijft tot de huidige taken (strategische planning,

¹⁷ Dit komt in het volgende proces nader aan bod.

sectordialoog, ... maar ook definitieve aanvaarding van de projectuitvoering), zouden de randvoorwaarden gecreëerd moeten worden om deze rol kwaliteitsvol te vervullen. Onder die randvoorwaarden vallen de voor DGOS beschikbare middelen, de staf en de mechanismen en procedures (bv. op het vlak van rapportage). Dit moet het voor DGOS ook mogelijk maken om de projectresultaten op een hoger niveau aan te wenden (bv. in de beleidsdialoog).

4.3 Monitoring en evaluatie

De volgende hoofdvraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is: Monitoring en evaluatieprocessen: hoe zijn deze processen vormgegeven, wat is de kwaliteit van de processen en met name van de producten en dragen de processen bij aan leerprocessen binnen de organisaties? Daartoe zijn drie beoordelingscriteria opgesteld die drie aspecten van M&E betreffen, namelijk:

1. Kwaliteit van de monitoring;
2. Kwaliteit van het evaluatieproces;
3. Kwaliteit van het evaluatieproduct.

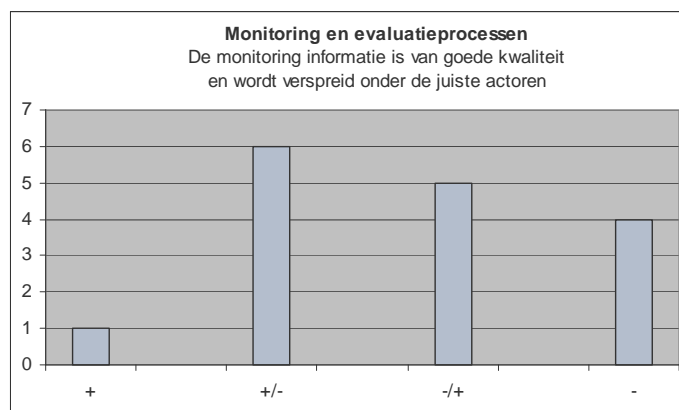
Aan de hand van deze drie beoordelingscriteria is dit hoofdstuk gestructureerd. Wat betreft de evaluaties moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen *mid-term reviews* enerzijds en eindevaluaties anderzijds.

In de loop der jaren heeft BTC een indrukwekkende hoeveelheid documenten opgesteld om monitoring- en evaluatieprocessen te stroomlijnen en te verbeteren. De meeste documenten gaan uit van een benadering gebaseerd op het logisch kader en SMART indicatoren. Echter recentelijk is een discussie gestart binnen BTC over de algemene toepasbaarheid van het logisch kader voor complexe programma's en projecten en zijn experimenten gestart met een meer proces- en actorgerichte benadering en met *outcome mapping*. Deze nieuwe benaderingen zijn in het kader van deze evaluatie niet onderzocht.

4.3.1 Monitoring

De score op het beoordelingscriterium “De monitoring informatie is van goede kwaliteit en wordt verspreid onder de juiste actoren” is weergegeven in de volgende grafiek:

De grafiek leert ons dat 9 van de 16 projecten onvoldoende scores op het gebied van monitoring, meer bepaald scores vijf projecten eerder zwak en vier projecten zwak. Slechts één project scoort goed op dit beoordelingscriterium. Aan dit oordeel ligt een zevental onderliggende criteria (en indicatoren) ten grondslag en die



moeten nader bekeken worden om dit oordeel verder te onderbouwen.

Allereerst is het zinvol om de extremen te belichten, zodat aan de hand daarvan de problematiek duidelijk wordt. Het project dat het beste scoort op dit criterium is het project om gezondheidsposten in Mozambique opnieuw op te bouwen na de overstromingen (PERP 1). Dit project werd geheel uitgevoerd door het Ministerie van Gezondheidszorg van Mozambique. Het ministerie produceerde twee voortgangsrapporten per jaar die van goede kwaliteit waren en relevante informatie bevatten. De informatie was zowel proces- als output gerelateerd, werd goed gestructureerd gepresenteerd en duidelijke vervolgacties werden in de rapportages genoemd. De rapporten werden verspreid onder relevante actoren en besproken in het stuurcomité.

Eén van de voorbeelden van zwakke monitoring is het project ter ondersteuning van het Ministerie van Planning in de Palestijnse gebieden om donorcoördinatie te verbeteren (MOP II). Monitoring was de verantwoordelijkheid van het Palestijnse departement op het ministerie. De jaarlijkse voortgangsrapportages bevatten geen gestructureerde informatie over activiteiten en outputs komen nauwelijks aan de orde, en zeker geen *outcome* of impact. Dat komt mede door het gebrek aan een logisch kader. Ook de rapporten van de backstopper die op onderdelen interessante analyses produceert, gaan niet in op concrete resultaten. Tenslotte bieden beide vrij complexe projecten in Benin – decentralisatie en landbouw – voorbeelden van zwakke monitoring, vooral door het ontbreken van een goed logisch kader.

Relatie tussen kwaliteit van monitoring en het projectontwerp

De bevindingen uit de landenrapporten wijzen op een vrij sterke relatie tussen, enerzijds, een helder projectontwerp, een goed logisch kader en duidelijke indicatoren en, anderzijds, een goede monitoring. Zo was het HIV/AIDS/Tuberculose project in Zuid-Afrika aanvankelijk gestart met een slecht projectontwerp. Na de herformulering werden goede indicatoren vastgesteld en verbeterde de monitoring aanzienlijk.

Een van de problemen is dat het logisch kader slechts beperkt wordt gebruikt om het project op te volgen en bij te sturen. De pogingen om de indicatoren te operationaliseren en bruikbaar te maken en vervolgens een opvolgingssysteem op te zetten, zijn beperkt gebleven. In het decentralisatieproject in Mali is er een poging geweest door een junior-TA maar die is niet verder gezet. Uiteindelijk heeft men een TA gevraagd om gedurende 9 maanden een monitoring uit te voeren. Hij heeft meer dan 200 indicatoren onderzocht en het resultaat is een inhoudelijk goede *baseline* voor de volgende fase van het project. Echter de praktische bruikbaarheid is beperkt en dit is niet uitgemond in een bruikbaar opvolgingssysteem voor het project.

Aansluiting bij monitoringsystemen van het partnerland

Een ander aandachtspunt is de mate waarin het monitoringsysteem voor het project aansluit bij monitoringsystemen van het partnerland. Interessant is in dit opzicht dat monitoring door instanties van het partnerland zowel het beste voorbeeld als een van de voorbeelden van zwakke monitoring levert. In BTC gids uit 2004 wordt expliciet gewaarschuwd voor het creëren van parallelle systemen, maar wordt weinig informatie gegeven over waar nu precies op te letten, behalve op het verder werken op en het

versterken van bestaande systemen, indien noodzakelijk. Niettemin is in een aanzienlijk aantal projecten een parallel systeem opgezet zoals in het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden. In het project gericht op bestuurlijke hervorming in Can Tho (Vietnam), is door het project na enkele jaren een kwaliteitsvol monitoringsysteem ontwikkeld, dat evenwel niet aansluit op nationale systemen of deze van andere gelijkaardige projecten. Dit is jammer, aangezien 'bestuurlijke hervorming' een nationaal programma is, gelijkaardige programma's met medewerking van andere donoren worden uitgevoerd en het gebrek aan goede monitoring aanzien wordt als een zwakke schakel in het nationale programma.

Mate van resultaatgerichtheid

De monitoring is vaak weinig resultaatgericht, dat wil zeggen meer op input dan op output gericht. Dit beeld uit de projecten werd bevestigd door de focusgroepen in Brussel zowel van DGOS als van BTC.

Daar waar wel goed over outputs wordt gerapporteerd zoals het geval was in het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden (LICP), bestaat er nauwelijks tot geen aandacht voor verder liggende resultaten of duurzaamheid, wat mede een verklaring vormt voor een relatief zwakke effectiviteit met betrekking tot die resultaten. Zo is een prachtige kleurenpublicatie samengesteld aan het einde van het project waarin minutieus alle nieuwe gebouwen, aangelegde wegen, elektriciteitssystemen etc. worden opgenoemd alsmede alle trainingen, maar wordt niet ingegaan op het gebruik en onderhoud van de gebouwen en op capaciteitsopbouw.

Realistische monitoring?

Er is binnen BTC ook geen overeenstemming over wat een goed monitoringsysteem zou moeten zijn. Indien pogingen worden gedaan om wel een goed systeem op te zetten, is het vaak zo uitgebreid met teveel indicatoren zodat het doel voorbij geschoten wordt, zoals bleek uit het eerdere voorbeeld van een zeer uitgebreid systeem in Mali. De zeven projecten die voldoende scoren op monitoring zouden als voorbeeld kunnen dienen om realistische systemen in de praktijk op te zetten met een beperkt aantal goede indicatoren die aanleiding geven tot bijsturing van de projecten. Er is wel vooruitgang geboekt, maar de focus blijft vooral op outputs liggen.

Verder moet niet uit het oog verloren worden dat monitoring verondersteld wordt primair managementinformatie op te leveren en dient om projecten bij te sturen. Dat past in de optiek van resultaatgericht beheer. Dat betekent dat buiten de aandacht voor de opzet van een werkbaar systeem (beperkt aantal relevante indicatoren) ook goed moet worden nagedacht over de mechanismen die ervoor zorgen dat de beschikbare informatie goed wordt verspreid en er adequate mechanismen tot correctie bestaan (inclusief wie wat kan beslissen).

Tenslotte kan betwijfeld worden of het realistisch is om te verwachten dat monitoringsystemen van relatief kleine projecten ook bruikbare impactinformatie kunnen opleveren tegen een acceptabele prijs en inspanning. Er zou – zeker in zulke gevallen – beter ondubbelzinnig gekozen worden voor goede opvolging op output en *outcome* niveau.

Gebruik van monitoringinformatie

De verspreiding van de voortgangsrapportages naar de belangrijkste actoren is meestal goed en de stuurcomités of GLOSSEN baseren zich vaak op de voortgangsrapportages en klagen in enkele gevallen ook over het tekort aan resultaat-gerelateerde informatie (bv. het kredietproject in Vietnam). Het is ook daar dat de monitoring informatie van belang is. Er zijn geen of nauwelijks indicaties van het gebruik door BTC in Brussel of door DGOS. Er is dus een directe relatie tussen het goed functioneren van projectteams en GLOSSEN enerzijds en het gebruik van voortgangsrapportages anderzijds.

In principe zou de Belgische samenwerking op termijn ook zijn ambities op dit vlak moeten bijstellen en nadenken over mechanismen die toelaten om, op basis van monitoringgegevens, evoluties op landen- of sectorniveau breder te gaan opvolgen en het leren van lessen op een hoger niveau te tillen.

In deze evaluatie kon niet vastgesteld worden aan de hand van de analyse van de 16 projecten of de investeringen van BTC in het ontwikkelen van resultaatgericht beheer al vruchten hebben afgeworpen.

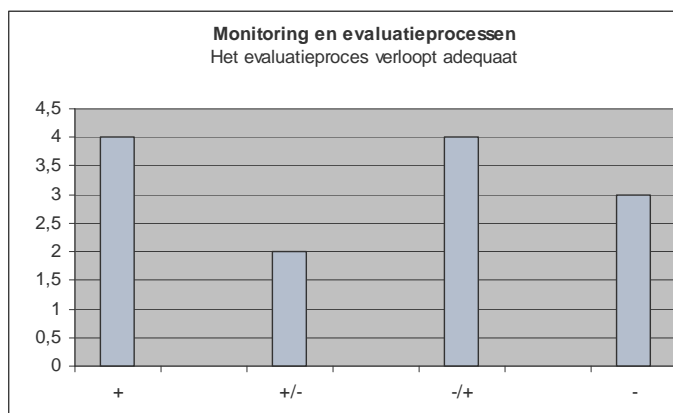
4.3.2 Evaluatieproces

Voor 13 van de 16 projecten hebben er evaluaties plaatsgevonden. Dit betekent dat drie projecten (nog) niet geëvalueerd zijn, namelijk het decentralisatieproject in Benin (PAPDC), het justitieproject in Rwanda en de TA inzet voor de **natural resources** in Tanzania. Voor de dertien wel geëvalueerde projecten ging het om de volgende evaluaties:

- 7 projecten, alleen een mid-term evaluatie;
- 3 projecten, alleen een eindevaluatie;
- 2 projecten zowel een mid-term als een eindevaluatie (decentralisatieproject LICP, Palestijnse gebieden en het gezondheidspostenproject Mozambique).

Verder dient opgemerkt te worden dat bij de negen *mid-term* evaluaties het één keer ging om een interne *review* en één keer om een contract met een accountantskantoor om zogenaamde ‘*value for money*’ analyses te maken.

De score voor de 13 projecten levert een gevarieerd beeld op, met zowel goede als zwakke voorbeelden. Ook in geval van het ene project met twee evaluaties, was de score daarbinnen genuanceerd omdat het *mid-term review* proces positief verliep en de eindevaluatie minder goed. Een interessante vraag is of er een significant verschil kan worden vastgesteld tussen



mid-term evaluaties en eindevaluaties. Deze vraag moet negatief beantwoord worden, mede omdat het aantal cases te klein is om conclusies te kunnen trekken. Voor de vier eindevaluaties zijn alle vier de scores van hoog tot laag genoteerd. Voor de *mid-term* evaluaties zijn eveneens alle vier de scores genoteerd.

Er zijn vier voorbeelden van goede *mid-term* evaluatieprocessen, namelijk het planningsproject in Rwanda, het *natural resources* project in Tanzania, het decentralisatieproject in de Palestijnse gebieden en het veeteeltproject in Mali. In alle gevallen gaf de *mid-term* evaluatie een nieuwe dynamiek aan het project. In enkele gevallen was er sprake van een duidelijke probleemsituatie die zorgvuldig werd geanalyseerd en waarvoor oplossingen werden geboden. Een externe interventie blijkt dan handig te zijn. In het micro-kredietproject (Vietnam) was de ervaring op korte termijn met het *mid-term* evaluatieproces negatief (evaluatie-uitkomsten die erg moeilijk lagen voor de lokale partner en niet echt bespreekbaar waren), maar bleken op langere termijn de uitkomsten van deze evaluatie belangrijk voor de verdere projectontwikkeling.

De ervaringen met een doorlopend *mid-term* evaluatieproces wat ook onder externe monitoring geschaard zou kunnen worden, zijn de 19 '*value for money*' analyses voor het gezondheidspostenproject in Mozambique die door een accountantsbureau werden uitgevoerd. De 19 '*value for money*' rapporten stonden tegenover zeven goede halfjaarlijkse voortgangsrapportages van het project zelf.. De 19 externe rapporten gaven geen nuttige informatie voor de bijsturing van het project, mede omdat de oplevering van de rapporten vaak vertraging opliep en daardoor de timing problematisch was.

In de twee gevallen waar zowel een *mid-term* als een eindevaluatie werd uitgevoerd, was deze ervaring niet positief. Dit is mede te wijten aan het feit dat de eindevaluatieprocessen niet goed verliepen en de evaluatoren problemen hadden om het proces goed vorm te geven. Op basis hiervan kan echter niet gesteld worden dat *mid-term* evaluaties per definitie eindevaluaties overbodig zouden maken.

Besluitvorming over evaluaties

Er dient opgemerkt te worden dat de besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van een *mid-term* of een eindevaluatie niet helder is. In onze staal zijn twee keer zoveel *mid-term* evaluaties uitgevoerd als eindevaluaties. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de bijsturingmogelijkheden voor BTC en betrokken actoren duidelijker zijn bij *mid-term* evaluaties dan bij eindevaluaties.

Wat betreft eindevaluaties ligt de verantwoordelijkheid nu bij BTC die eveneens verantwoordelijkheid draagt voor een eindrapport waarin verantwoording wordt afgelegd over het project en de resultaten. In feite is er dus sprake van een dubbele verplichting voor BTC. Het is de bedoeling van eindevaluaties, dat daarvan geleerd wordt op een hoger (beleids)niveau door zowel BTC als andere actoren (DGOS en partnerorganisaties), bijvoorbeeld voor de keuze van sectoren in het ISP, voor het trekken van lessen omtrent de uitvoering van toekomstige projecten, verbetering van de prestaties van BTC, besluitvorming rond projectverlenging, etc. Daarom kan, vooral wat eindevaluaties betreft, men zich afvragen of het aangewezen is de integrale bevoegdheid voor het opstellen van het bestek, de bepaling van de modaliteiten (periode, omvang, prijs, ...) en de selectie van de consultants bij BTC te leggen.

Terms of Reference

BTC stelt in de meeste gevallen de TOR op voor de evaluaties. De kwaliteit van de TOR varieert nogal. De invloed van de richtlijnen is vaak wel terug te vinden in de TOR en dit leidt soms tot goede maar ook wel tot irrealistische TOR. Soms worden – met de richtlijnen in de hand - te veel zaken aan de orde gesteld, zodat evaluatoren in een vrij korte periode onmogelijk alle gestelde vragen kunnen beantwoorden. De steekproef bevestigt dat een goede TOR een goed evaluatieproces kan bevorderen.

Werving van consultants

Bij externe evaluaties volgt BTC de interne procedures voor werving van consultants voor evaluaties. Meestal wordt een beperkte groep consultants en/of bureaus aangeschreven. Het is niet duidelijk hoe de shortlist voor aanschrijving wordt vastgesteld. Regelmatig komen onvoldoende aanbiedingen binnen en dan wordt een nieuwe aanschrijving rondgestuurd. En interne selectie van de internationale consultants vindt veelal plaats op basis van CVs alleen. De CVs worden gescoord op relevante criteria en vervolgens wordt de keuze van de consultant vastgelegd in een document alvorens tot contractering wordt overgegaan. Op papier is dit proces helder en transparant, maar in de praktijk doen zich wel problemen voor. Zo zijn de criteria voor selectie van de CVs en de weging van indicatoren soms discutabel in het licht van de TOR die suggereren dat andere criteria meer gewicht zouden krijgen. Verder is selectie aan de hand van een kort voorstel met betrekking tot evaluatie-aanpak en -methodologie een beter selectiemechanisme dan alleen een selectie aan de hand van CVs van een voorgeselecteerde groep. In hoeverre de beperkte budgetten voor evaluaties ook de selectie van consultants voor evaluaties heeft beïnvloed, kon niet worden nagegaan.

Gebruik van monitoringgegevens

De meeste evaluaties maken gebruik van gegevens uit de monitoringsystemen, maar de mate waarin dat gebeurt, wordt vaak niet helder gemaakt. Vooral gegevens met betrekking tot de uitvoering van activiteiten en outputs worden gebruikt. Aansluiting bij de Belgische en internationale evaluatiepraktijk.

In de steekproef van 16 projecten zijn geen voorbeelden aangetroffen van aansluiting van BTC evaluaties bij evaluaties van de DGOS evaluatiedienst en de Dienst Bijzondere Evaluatie, omdat geen van de projecten betrokken is geweest bij een evaluatie van één van deze twee evaluatiediensten. De enige afstemming die mogelijk zou zijn geweest in de praktijk is de afstemming tussen deze evaluatie en projectevaluaties. In het Bijzonder Bestek is aangegeven dat een dergelijke afstemming gewenst zou zijn, maar in de praktijk kon dit niet gerealiseerd worden. In Tanzania was net voor de start van deze evaluatie een *mid-term* evaluatie uitgevoerd en in Rwanda is in het justitieproject voor dit jaar nog een evaluatie gepland. In Vietnam was bij het Can Tho project net een *mid-term review* van de tweede fase achter de rug, terwijl deze evaluatie naar de eerste fase heeft gekeken. Zoals in het eerste hoofdstuk is opgemerkt, wordt dit gebrek aan afstemming door de betrokkenen als problematisch ervaren.

Alle onderzochte evaluaties betreffen *stand-alone* evaluaties die vanuit BTC zijn vorm gegeven. Alleen de geplande evaluatie van het justitieproject in Rwanda betreft een gezamenlijke evaluatie. Globaal staat deze evaluatiepraktijk dus enigszins op gespannen voet met de Verklaring van Parijs.

Gebruik van evaluaties

Hiervoor is reeds aangegeven dat het gebruik van evaluaties voor bijsturing van de projecten een gemengd beeld oplevert. De als goed en voldoende beoordeelde evaluatieprocessen voor *mid-term* evaluaties hebben in alle gevallen geleid tot bijsturing van het project door de projectteams en/of door de stuurcomités/GLOSSen. Er zijn weinig indicaties van het gebruik op een hoger niveau, dat wil zeggen door BTC en DGOS in Brussel. De attachés ontvangen meestal wel de rapporten, maar het hangt af van hun betrokkenheid bij het project (zie 4.2.3) of zij betrokken zijn bij bijsturing aan de hand van evaluatierapporten of niet. In de praktijk hebben DGOS vertegenwoordigers maar ook BTC staf in Brussel geen tijd om evaluatierapporten te lezen teneinde zinvolle bijdragen te leveren aan de bijsturing van de projecten. De vraag is ook of dit gewenst is, want de procedures bieden hierover geen duidelijkheid.

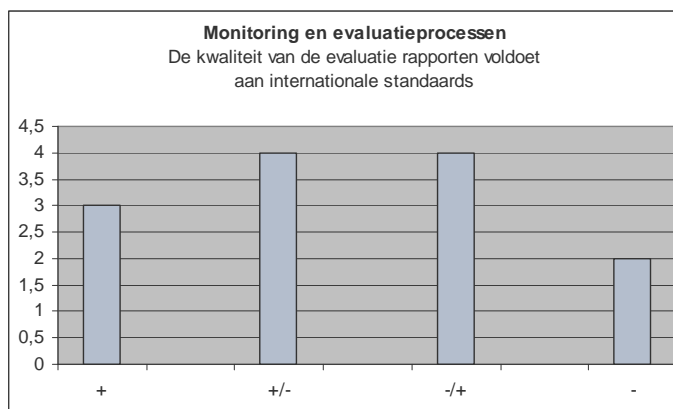
Eindevaluaties zouden moeten dienen om verantwoording af te leggen, maar ook om lessen te trekken voor de formulering van een nieuwe fase. In het geval waar sprake was van een positief beoordeeld proces voor een eindevaluatie (een 'lichte' evaluatie van de TA-inzet in Mozambique) was de samenwerking met alle actoren op het moment van de evaluatie goed en konden betrokkenen instemmen met de conclusies. Het rapport verschaftte een goede basis voor de formulering van een vervolgfase, maar door een weinig transparante interne besluitvorming bij DGOS Brussel kwam er geen vervolgfase (zie 4.2.3). Het Can Tho project in Vietnam vormt een interessante gevalstudie doordat aan het team dat instond voor de eindevaluatie van fase 1 ook werd gevraagd om fase 2 te identificeren. Op deze wijze werd gewaarborgd dat de resultaten van de eerste fase gebruikt werden bij de opstart van de volgende fase. De TOR (voor beide opdrachten tezamen) stellen evenwel dat de opdrachtgever het recht had het tweede deel van de opdracht te annuleren als het evaluatierapport niet aanvaard zou worden. Het is duidelijk dat deze bepaling, op zichzelf begrijpelijk, tot belangenconflicten kan leiden.

De bevindingen van de 16 projecten laten niet toe om een duidelijk verband vast te stellen tussen (eind)evaluaties en formuleringen van vervolgfases in die zin dat lessen uit evaluaties zouden worden meegenomen in de formulering. Dat is mede te verklaren door de verschillende verantwoordelijkheden en de lange tijdsperiode tussen evaluatie en formulering.

4.3.3 Kwaliteit van evaluatieproduct

Het overzicht van de kwaliteit van de evaluatieproducten voor de 13 projecten waar evaluaties plaats vonden levert eveneens een gevarieerd beeld op (zie grafiek).

Het is niet verbazingwekkend vast te stellen dat net zoals de kwaliteit van de evaluatieprocessen ook de



kwiteit van de evaluatierapporten een gevarieerd beeld oplevert. Er is ook een zeer sterke correlatie tussen deze beide beoordelingscriteria en de verschillen in beoordeling tussen beide criteria per project zijn minimaal. Toch blijken de onderliggende indicatoren dikwijls verschillend.

Methodologie

Een te summiere beschrijving van de methodologie is het meest voorkomende zwakke punt van de evaluaties. Dit is waarschijnlijk mede veroorzaakt doordat de TOR daaromtrent eisen stellen, terwijl in de commentaarrondes op concept rapporten ook niet om meer methodologische verantwoording wordt gevraagd. De beschrijving van data verzamelingmethoden blijft summier, terwijl analysemethoden nauwelijks aan de orde komen. De definitie van evaluatiecriteria is vaak niet helder en begrippen worden nogal eens door elkaar gehaald.

Verantwoording en gebruik van bronnen

Een duidelijke verantwoording van de gebruikte bronnen en een indicatie op welke bronnen de bevindingen zijn gebaseerd is eveneens een zwak punt van de meeste evaluaties.

Heldere conclusies en aanbevelingen

De evaluatierapporten scoren duidelijk beter op het onderdeel van een heldere structurering met duidelijke conclusies en aanbevelingen. Ook bevatten vrijwel alle evaluatierapporten samenvattingen.

4.3.4 Conclusie

De bevindingen uit de 16 evaluaties met betrekking tot analyse van monitoring en evaluatie geven aan dat de kwaliteit van dit proces vrij zwak is. Dat bevestigt de bevindingen van eerdere evaluaties. Vooral monitoring is een zwak onderdeel en slechts negen van de 16 projecten scoren daarop voldoende of goed. Aan deze zwakke score ligt een veelheid aan factoren ten grondslag waarvan de belangrijkste zijn de geringe resultaatgerichtheid, het onvermogen om de vaak zwakke projectontwerpen te verbeteren en de onvoldoende aansluiting bij systemen van het partnerland.

Wat betreft evaluatie, zowel de evaluatieprocessen als de kwaliteit van de rapporten, is het beeld gelijklopend en scoort ongeveer de helft van de projecten voldoende. Factoren die evaluaties positief beïnvloeden zijn goede TOR (in een aantal gevallen) en selectie van goede consultants. Vooral enkele *mid-term* evaluaties hebben bijgedragen aan bijsturingen in goede zin van de projecten. Het gebruik van de resultaten van projectevaluaties op hogere niveaus is zeer beperkt en in die zin kunnen we niet spreken van een resultaatgericht systeem dat leidt tot leren van ervaringen.

In het verleden is al heel vaak aanbevolen onder andere via evaluaties om het resultaatgericht beheer verder vorm te geven. Deze aanbeveling onderschrijven wij ten zeerste. Echter het ontbreekt BTC niet aan richtlijnen en procedures en er is de neiging om steeds weer nieuwe richtlijnen en methoden te gaan gebruiken. Deze evaluatie pleit ervoor om wat betreft richtlijnen en procedures een pas op de plaats te maken en nu

stappen te zetten met betrekking daadwerkelijke verbetering in de praktijk. Dat houdt in dat experimenten met nieuwe methodes zeer beperkt zouden moeten blijven. Simpele verbeteringen zoals goede resultaatgerichte jaarrapporten (de nieuwe praktijk lijkt in dit verband een stap in de goede richting), goede kwaliteitscontrole van de TOR, duidelijke besluitvorming over het al of niet uitvoeren van een *mid-term* of eindevaluatie, verbetering van de selectie van evaluatoren, en meer aandacht voor aansluiting bij systemen van het partnerland bieden goede mogelijkheden.

Indien veranderingen in de bestaande systemen worden doorgevoerd zouden die vooral vereenvoudigingen moeten betreffen: heldere en eenvoudige monitoringsystemen die aansluiten bij de behoeften van het land, en goed geplande evaluaties gebaseerd op heldere vragen die zich richten op de bestaande behoeften aan informatie. Deze maatregelen zullen het ook mogelijk moeten maken om leerprocessen binnen de organisatie daadwerkelijk op gang te brengen. Daarbij zijn de volgende vragen van belang: Welke rol moeten beide types evaluaties spelen in het proces van strategische sturing (op project-, sector en landenniveau?), wanneer moeten evaluaties worden uitgevoerd (zijn mid-term en eindevaluaties steeds noodzakelijk?), welke rol moet het partnerland daarin spelen?, etc.

Ook het gezamenlijke gebruik van evaluatieresultaten door BTC en DGOS biedt uitdagingen zonder dat daarvoor direct systeemveranderingen noodzakelijk zijn. Echter met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor eindevaluaties vragen wij ons af of de huidige regeling wel adequaat is. BTC staat voor grote uitdagingen om de monitoring en mid-term evaluaties te verbeteren en draagt daarvoor een directe verantwoordelijkheid om de lessen in praktijk te brengen. Dat ligt enigszins anders op het gebied van eindevaluaties waarvan de lessen op hoger niveau getrokken moeten worden en waar overlap kan optreden met de eindrapportage van projecten. Teneinde duplicatie van taken te voorkomen bij BTC en vooral om een gezond evenwicht van *checks and balances* aan te houden zou de verantwoordelijkheid voor eindevaluaties niet bij BTC moeten berusten.

5 Conclusies en aanbevelingen

Aangezien in de voorgaande hoofdstukken van dit syntheserapport al conclusies zijn geformuleerd voor elk evaluatiecriterium en voor alle processen, zullen die hier niet herhaald worden. Wij verbinden hier een aantal conclusies met elkaar in een breder perspectief om zo tot haalbare aanbevelingen te komen.

Daarbij is het van belang om nogmaals op de aard van deze evaluatie te wijzen. Via een steekproef van 16 projecten is getracht om zicht te krijgen op de resultaten van deze projecten en op die manier op de prestaties van BTC. Uiteraard is BTC een centrale actor in de formulering en uitvoering, maar resultaten en beoordeling van de evaluatiecriteria kunnen nooit onverkort aan BTC worden toegeschreven. Als zodanig doet zich het attributieprobleem voor, omdat BTC voor het behalen van resultaten afhankelijk is van een goede samenwerking met actoren in het partnerland, maar ook van goede samenwerking met andere actoren van de Belgische coöperatie en natuurlijk ook andere actoren die werkzaam zijn binnen de internationale samenwerking. Een tweede beperking blijft dat via een analyse van de 16 projecten en enkele focusgroepen en interviews in Brussel slechts een zeer beperkt zicht op het globale functioneren van BTC kan worden geboden.

Anderzijds bestaat het gevaar dat de conclusies en aanbevelingen worden gekwalificeerd als zijnde 'achterhaald', omdat ze gebaseerd zouden zijn op een projectpraktijk uit het verleden. Het evaluatieteam erkent dat het grootste deel van de geselecteerde projecten onder eerdere beheerscontracten is vorm gegeven en gestart, maar vrijwel alle projecten waren nog in uitvoering of vervolgfases waren gestart op het ogenblik van de veldbezoeken. Daarmee is ook de *huidige* praktijk expliciet of impliciet meegenomen in de analyse. Bevindingen en conclusies die alleen betrekking hebben op het verleden en inmiddels achterhaald zijn, zijn niet in dit slothoofdstuk meegenomen.

In dit hoofdstuk passeert een aantal hoofdconclusies de revue die per conclusie gevolgd worden door enkele aanbevelingen. Voor de aanbevelingen is een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die BTC betreffen en onmiddellijke aandacht behoeven, aanbevelingen die van belang zijn in het kader van de opstelling van het vierde beheerscontract en aanbevelingen voor komende evaluaties van de prestaties van BTC.

5.1 Relevante projecten, maar hoge ambities en beperkte resultaatgerichtheid belemmeren effectiviteit en duurzaamheid

De analyse van de relevantie van de 16 projecten geeft de hoogste score van de evaluatiecriteria en alle 16 projecten scoren voldoende tot goed. Deze positieve conclusie

wordt gelijk gevolgd door een kanttekening, want op het gebied van effectiviteit/impact en duurzaamheid scoren de projecten minder goed. Slechts de helft van de projecten scoort voldoende of goed op het vlak van de resultaten op hogere niveaus en dan is het niet opmerkelijk dat ook de duurzaamheid wat achterblijft. Aan de andere kant scoren projecten wel goed wat betreft het behalen van de directe outputs. Deze conclusie komt redelijk overeen met de eerste conclusie van BTC evaluatie in 2008 die luidde: “Relevante projecten, maar hoge ambities en beperkte middelen”.

Wat zijn de verklarende factoren voor deze conclusie in 2009 en vooral wat is de rol van BTC hierin geweest? Er zijn twee samenhangende sets aan factoren die de belangrijkste verklaring hiervoor bieden, namelijk:

1. Zwak projectontwerp, samenhangend met een problematisch identificatie- en formuleringsproces;
2. Een weinig resultaatgerichte uitvoeringspraktijk, met name wat de resultaten op hogere niveaus (**outcomes**) betreft.

Ad 1. In het problematische identificatie- en formuleringsproces speelt BTC uiteraard een belangrijke rol, zeker sinds de formulering aan belang heeft gewonnen ten opzichte van de identificatie. Toch worden de randvoorwaarden voor de formulering niet door BTC bepaald, maar worden belangrijke zaken al in het ISP en vervolgens in de identificatie vastgelegd. Met enige voorzichtigheid kon vastgesteld worden dat de kwaliteit van het formuleringsproces en van de formuleringsproducten licht is verbeterd in de loop van de jaren. Echter enkele fundamentele zwakheden blijven bestaan, met name dat in korte tijd complexe analyses moeten worden uitgevoerd en ook een draagvlak moet worden gecreëerd. Ook zijn lokale actoren bij belangrijke beslissingen in het voortraject de facto weinig betrokken.

Indien het identificatie en formuleringsproces in internationaal perspectief wordt geplaatst, is het Belgische systeem relatief zwaar en blijft België een te prominente rol spelen in het proces ten koste van lokaal *ownership*. Er bestaat verder een neiging binnen BTC om alles vast te leggen in gidsen en richtlijnen waardoor de ambities nog hoger kwamen te liggen. Ondanks de inzet van EST in de formulering, lijken de formuleringen nog steeds voornamelijk van externe consultants afhankelijk, al kon dat met de huidige steekproef van projecten niet voldoende worden nagegaan. Eerdere evaluaties stuurden ook vaak aan op een nog zwaarder – en daarmee duurder – formuleringsproces, maar dit is niet de lijn die momenteel wordt gevolgd. Het is de vraag of vanuit het perspectief van de Verklaring van Parijs en internationaal partnerschap niet veeleer naar een lichtere en werkzamere identificatie en formulering zou moeten gestreefd.

De eisen voor de formulering zouden beperkter en concreter moeten zijn. Veel aandacht zou moeten uitgaan naar het creëren van een **gezamenlijk** proces, het vaststellen van gezamenlijk gedragen doelstellingen (met name op de hogere niveaus), het verrichten van een risicoanalyse, en het opstellen van een globaal activiteitenplan binnen een acceptabele begroting. Dit zou ruimte moeten laten voor een inceptieperiode van 3-6 maanden waarin het projectontwerp meer in detail wordt uitgewerkt en initiële keuzes en assumpties worden getoetst via de praktijk. Ook de vertaling van de behoeften van doelgroepen zou in dit proces aan de orde moeten komen evenals de daadwerkelijke uitwerking van transversale thema's. Dit sluit grotendeels aan bij de internationale

praktijk, met dat verschil dat de uitvoering internationaal meestal openbaar aanbesteed wordt¹⁸. In dit geval zou BTC zowel de formulering als de uitvoering op zich blijven nemen en dat vergt een goed doordenken van de *checks and balances*, zodat de inceptiefase binnen de gewenste periode wordt afgerond met een product dat van voldoende kwaliteit is. Een meer prominente rol voor lokale structuren kan daarin eveneens een belangrijke rol spelen. In de 16 projecten zijn al enkele voorbeelden waargenomen van een aanzet tot een verlengde formuleringsperiode of een daadwerkelijke inceptieperiode.

Ad 2. De weinig resultaatgerichte uitvoeringspraktijk heeft natuurlijk wel een achtergrond in het vaak wat zwakke projectontwerp waar SMART indicatoren voor resultaten ontbreken en hogere doelen met weinig zorg worden gedefinieerd, maar het is opvallend dat dit vaak tijdens de projectuitvoering niet wordt opgemerkt. De strategische aansturing is meer op inputs en inzet van de middelen gericht, dan op resultaten. Hoogstens wordt nog wel naar outputs gekeken. De beoordeling van het monitoringproces geeft dan ook één van de zwakste scores van alle processen (en evaluatiecriteria).

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Doorgaan met praktische verbeteringen van de formuleringsprocessen en formuleringsproducten** (zowel in traditionele projecten als in andere hulpmodaliteiten), daarbij vooral oog hebbend voor aansluiting met de strategieën en processen van de partnerlanden, maar ook van andere donoren. Gaandeweg moet het voortraject (identificatie en formulering) ook beter aansluiten bij de contextuele analyses die met het indicatief planningsproces verbonden zijn. Andere praktische verbeteringen betreffen verdere vorming van staf, meer aandacht voor de selectie van geschikte externe consultants zowel internationaal als uit de partnerlanden. Het selecteren op basis van een te presenteren methodologie en plan van aanpak in plaats van selectie op basis van CVs alleen wordt aanbevolen;
- **Vereenvoudiging van richtlijnen voor formulering.** Vernieuwing moet natuurlijk mogelijk blijven, maar het is niet zinvol om fundamentele discussies over het al of niet gebruik van het logisch kader te starten en fundamenteel nieuwe benaderingen over de hele linie te overwegen. Juist door verbetering van het bestaande en de grote lijnen duidelijk te maken kan zinvolle vooruitgang gerealiseerd worden. Verder is elke formulering maatwerk. Echter het uitvoeren van uitgebreide en kostbare nulmetingen voor relatief simpele projecten moet vermeden worden;
- **Praktische verbeteringen van bestaande monitoringsystemen.** Voor monitoring geldt hetzelfde als voor formulering, namelijk de “kracht zit in de eenvoud”. Gezien de zwakte van monitoring moet nagegaan worden per project waar directe verbeteringen mogelijk zijn. Meestal kan dat door overeenstemming te bereiken over enkele indicatoren per resultaatsniveau. Soms is daar verdergaande herformulering voor nodig, met name bij zwakke logische kaders. Echter lange en uitgebreide studies naar monitoringsystemen schieten meestal hun doel voorbij. Deze eindigen vaak, zoals ook in deze evaluatie bleek, in een veelheid aan indicatoren die in de praktijk niet opgevolgd kunnen worden.

¹⁸ De uitvoerder die de internationale aanbesteding heeft gewonnen committeert zich aan een plan voor de inceptieperiode. Indien de inceptieperiode niet voldoet aan de gewekte verwachtingen, kan het contract ontbonden worden. Dit noopt de uitvoerder tot de nodige scherpere tijdens de inceptiefase.

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- **Het gedeeltelijk herstructureren van het identificatie en formuleringstraject.** De flexibilisering die al ingezet is zou verder vorm moeten krijgen. Identificatie en formulering zouden in voorkomende gevallen in elkaar moeten geschoven kunnen worden en de mogelijkheid van een inceptiefase zou ingebouwd moeten worden, waarbij de kostenbewaking wel een aandachtspunt is. Tijdens een dergelijke inceptiefase zou de institutionele analyse van de formuleringsfase verder uitgewerkt kunnen worden, inclusief de vertaling van de behoeften van de doelgroepen in concrete actie en de daadwerkelijke uitwerking van transversale thema's op het gebied van gender en milieu, zodat een goed beeld ontstaat van lokale capaciteiten op het moment van aanvang van het project;
- **Het gewicht van lokale structuren in het formuleringsproces vergroten.** Formulering blijkt de facto vooral door BTC gestuurd, ondanks de inzet van lokale deskundigheid en veelal goede betrokkenheid van lokale betrokkenen bij het proces. Bij voorkeur schuift de formuleringspraktijk op in de richting van een gezamenlijk beheer en **ownership** van het formuleringsproces tot dit volledig is afgerond. Dit impliceert eveneens dat beslissingen met betrekking tot – bijvoorbeeld – de beheersmodaliteit en de inzet van TA gezamenlijk worden genomen;
- Hierbij aansluitend is het belangrijk dat er naar een meer **harmonieuze overgang tussen projectfasen** gestreefd wordt, waarbij ook aandacht voor **exit strategieën** noodzakelijk is. Nu is er na vrijwel iedere fase een periode waar het proces stilstaat, en vaak ook de activiteiten niet goed afgebouwd zijn waardoor de duurzaamheid in het gedrang komt. Automatische projectverlenging moet zeker worden vermeden, maar overgang naar een andere hulpmodaliteit zou tijdig overwogen moeten worden. Een en ander moet ook worden gekoppeld aan de aanbeveling (zie hierna) om de maximale projectduur te herbekijken;
- **Herbekijken van de maximale projectduur.** De analyse van de 16 projecten heeft aangetoond dat vele projecten verlengd worden of verschillende vervolgfases kennen en dat dit in de meeste gevallen verantwoord is. In vele gevallen wordt bij de start al impliciet uitgegaan van een project in verschillende fasen, al kan dat niet met zoveel woorden worden gezegd, omdat de beoogde ontwikkelingsprocessen niet binnen een beperkt aantal jaren gerealiseerd kunnen worden. Dit denken over langjarige trajecten al of niet in sectorverband en globale commiteringen past ook binnen de internationale ontwikkelingspraktijk en de Verklaring van Parijs en vraagt om een heroverweging van de maximale projectduur.

5.2 Dominantie van de projectteams en weinig aandacht voor inhoudelijk-strategische aansturing

Deze evaluatie van 16 projecten heeft aangetoond dat de projectteams, vaak bestaande uit een nationale project directeur, een internationale TA en nationale TA of projectstaf, grote invloed hebben op de besluitvorming betreffende de projectuitvoering. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn indien het projectteam sterk is en de zaken goed op de rails staan. Echter waar er sprake is van een zwak projectontwerp en/of er spanningen zijn in de projectteams, wordt dat vaak niet tijdig opgemerkt door de structuren verantwoordelijk voor de strategische aansturing. Noch BTC landenkantoren met de plaatselijke

vertegenwoordiger, noch het BTC hoofdkantoor, noch de GLOS hebben tijdig weet van deze problemen en nemen overeenkomstige maatregelen. Vaak zijn het **mid-term** evaluaties die problemen in de projectuitvoering te berde brengen en wordt pas daarna actie ondernomen. Wel moet worden opgemerkt dat nadat de problemen in een **mid-term** evaluatie zijn gesignaleerd er meestal ook snel en adequaat actie wordt ondernomen, bijvoorbeeld door het projectontwerp aan te passen en staf te vervangen. Dit onderschrijft het belang van **mid-term** evaluaties.

Op enkele specifieke terreinen doet zich het gebrek aan inhoudelijke kennis sterk voelen. Dit lijkt met name het geval in sectoren of thema's die nieuw zijn en waar de Belgische coöperatie van oudsher weinig kennis heeft of in landen waar de coöperatie nog in teveel sectoren aanwezig is. Ook is het zo dat bepaalde thema's veel complexer zijn dan andere en/of verschillende 'scholen' kennen zodat geen eenduidige oplossingen voor handen liggen. Dit verklaart wellicht de problemen in de drie decentralisatieprojecten. In sectoren met meer kennis zoals de gezondheidszorg lijken deze problemen zich minder voor te doen.

Aan de gebrekkige strategische aansturing door BTC ligt mogelijk een aantal problemen ten grondslag die in het kader van deze evaluatie niet uitputtend onderzocht konden worden. Door de focusgroepen is gewezen op de voortdurende nadruk op het financiële beheer (gekoppeld aan de moeizame beginperiode van BTC), welke ondanks pogingen om meer resultaatgericht te werken toch niet voldoende is veranderd. Dit zou vooral ook komen door het relatieve gebrek aan inhoudelijke, sector en thematische expertise waarop ook eerdere evaluaties al wezen. Dit probleem doet zich voor op het hoofdkantoor, maar nog veel meer op de landenkantoren. Of er sprake is van een verkeerde balans in het aantal administratief- financiële krachten en het aantal inhoudelijke krachten binnen BTC kon op basis van deze evaluatie niet vastgesteld worden. Zoals gezegd zou dit nader onderzoek verdienen.

Deze evaluatie heeft eveneens vastgesteld dat TA een erg belangrijke rol speelt in alle door BTC uitgevoerde projecten, mede omwille van de focus op capaciteitsversterking in de meerderheid van de projecten. In de praktijk blijkt er een grote waaier van TA te bestaan, zowel wat de inzet van internationale als lokale deskundigheid betreft. Dit is zeker een illustratie van de wil om goed in te spelen op de lokale gegevens en de specifieke eisen van elk project. Echter de besluitvorming met betrekking tot de inzet van TA en de modaliteiten van die inzet is weinig transparant.

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Versterking van de inhoudelijke sector en thematische expertise bij BTC**, met name op de landenkantoren. Het gaat dan niet enkel over de aanname van bijkomend personeel, maar ook om het zich omringen met een groep van experts in de verschillende landen en het uitwerken van een strategie om aan kennisbeheer te doen zowel op het hoofdbureau als in de landen. Deze aanbeveling zou meer uitwerking verdienen, maar stuit helaas op de beperkingen van deze evaluatie. Inhoudelijke versterking van de landenkantoren is zeker het meest prioritair. In hoeverre huidige administratieve BTC staf vervangen zou kunnen worden door meer inhoudelijke staf of daartoe omgeschoold zou kunnen worden, is een interessante vraag. De zeer noodzakelijke versterking van inhoudelijke en thematische expertise vooral op de

landenkantoren zou op voorhand niet moeten leiden tot een verdere verhoging van de beheerskosten, maar zou kostenneutraal gerealiseerd moeten kunnen worden;

- **Een goed gebruik van mid-term evaluaties** die een zinnige rol kunnen spelen bij de bijsturing van projecten. Daartoe zou evenals bij de formuleringsprocessen goed aangesloten moeten worden bij de strategieën van het partnerland en veel aandacht moeten zijn voor de formulering van realistische en relevante TOR, de selectie van zowel internationale consultants als die uit het partnerland. Het selecteren op basis van een te presenteren methodologie en plan van aanpak in plaats van selectie op basis van CVs alleen verdient aanbeveling;
- **Meer transparante besluitvorming rondom de inzet van TA is geboden** gezien de grote rol van TA in de Belgische bilaterale samenwerking, waar de TA dikwijls één van de speerpunten vormt via dewelke België meerwaarde wil of kan creëren. Daarbij willen wij niet suggereren om een nieuwe set van procedures, regels en instrumenten te ontwikkelen omdat reeds bewezen is dat deze aanpak niet goed werkt in BTC context, maar wel dat er op rationele, transparante en professionele wijze besluiten worden genomen met betrekking tot de aanwending van TA. Dat vereist naar alle waarschijnlijkheid een set richtlijnen of een concreet beleidsplan met betrekking tot TA, waarin eigen ervaringen zijn meegenomen maar dat ook getuigt van de internationale reflectie op dit vlak¹⁹. Meer concreet moet in deze richtlijnen meegenomen worden (1) de borging van de rol van de lokale partner in de besluitvorming rond TA inzet; (2) de inbedding in de lokale context (de TA-discussie ligt anders in fragiele staten dan in landen met sterke ontwikkeling zoals Zuid-Afrika en Vietnam), (3) de vele varianten van TA-inzet (4) een goede afweging van nationale en internationale TA;
- **Betere definiëring van strategische sturing en begeleiding**²⁰. Deze evaluatie heeft het cruciale belang van strategische sturing duidelijk aangetoond. Het versterken van sector en thematische expertise (zie hierboven) is in dit verband een belangrijke, maar onvoldoende maatregel. Verder is het nodig om systematisch na te gaan hoe deze strategische sturingsfunctie beter kan worden gewaarborgd. Daarbij is het zinvol om een onderscheid te maken tussen verschillende niveaus van strategische sturing. Enerzijds onderscheiden wij (strategische) sturing van projecten waarin de GLOSsen een rol spelen, maar ook de voortgangsrapportages en evaluaties, zodat sturing niet alleen op inputs en outputs plaats vindt, maar gaat naar het niveau van outcomes. Op projectniveau moet lokaal *ownership* het uitgangspunt zijn en vormen multi-actorenplatforms daarvoor een goede basis. Anderzijds moet de strategische sturing op projectoverstijgend niveau onderscheiden worden, bijvoorbeeld op sectorniveau, maar ook de koppeling naar ISP, beleid en strategieën zowel van het partnerland als van België. In dit verband is het aangewezen de rol van DGOS op dit vlak te herbekijken (zie hierna).

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- Een **organisatie evaluatie inbouwen als onderdeel van de volgende evaluatie van de prestaties van BTC**. Na drie evaluaties van projecten is het duidelijk dat met de

¹⁹ Wij denken in dit verband onder meer aan de interessante in BTC opdracht uitgevoerde studie: Changing minds and attitudes, Towards improved Belgian Technical Assistance, 2006.

²⁰ Deze aanbeveling moet ook worden meegenomen onder 'Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract'.

bottom-up aanpak van deze evaluatie slechts beperkt licht kan worden geworpen op de organisatie van BTC en van de Belgische bilaterale samenwerking in het algemeen. Inderdaad kunnen interessante lessen kunnen worden getrokken, maar om een verdere bijdrage te leveren aan de formulering van het vierde beheerscontract zou het zinvol zijn om de huidige evaluatieaanpak aan te vullen met een evaluatie van BTC organisatie in internationaal perspectief, waardoor bijvoorbeeld via een **benchmark** de efficiëntie nader onderzocht zou kunnen worden. Deze evaluatie zou zich niet strikt tot BTC moeten beperken, maar het functioneren van BTC binnen de context van de hele bilaterale samenwerking moeten bezien.

5.3 De Belgische coöperatie is onvoldoende op leren gericht en sluit onvoldoende aan bij de veranderende internationale context

Deze evaluatie is uitgegaan van de taakverdeling tussen DGOS en BTC op de op dat moment vigerende beheerscontracten. Daarbij is onder het derde beheerscontract de rol van de attaché relatief afgenomen en speelt hij/zij geen formele rol meer in de projectaansturing via de GLOS. Daarnaast blijft het systeem sterk gecentraliseerd. Binnen dit gecentraliseerde systeem zijn er wel mogelijkheden binnen de landen om zelf lijnen uit te zetten.

In de praktijk van de 16 projecten kon vastgesteld worden dat waar de plaatselijke BTC vertegenwoordiger en de attaché goed en nauw samenwerkten, dit een positieve invloed had op niet alleen de projectuitvoering, maar ook op de zichtbaarheid van België en de sector dialoog. Terwijl onder het eerste en tweede beheerscontract de rol van de attaché formeel was vastgelegd, is dit onder het derde beheerscontract nauwelijks meer het geval. Het hangt dan af van de personen ter plaatse of er al dan niet wordt samengewerkt. Zo is op veel plaatsen gelukkig nog steeds sprake van goed en regelmatig overleg en neemt de attaché ook nog deel aan de GLOS. Daar waar sprake is van '*incompatibilité des humeurs*' heeft dit een negatieve weerslag op de sector dialoog en de kwaliteit van de samenwerking in het algemeen. Ook tussen de dossierbeheerders van DGOS en deze van BTC is er over het algemeen een goede relatie.

Een fundamentele zwakheid in het systeem is de overgang tussen projectfasen, waarbij de verschillende verantwoordelijkheden van partijen vaak leiden tot vertraging en onduidelijke besluitvorming. Zo is het laten uitvoeren van eindevaluaties de verantwoordelijkheid van BTC. De regels voor het uitvoeren van eindevaluaties zijn niet eenduidig. Waar eindevaluaties wel worden uitgevoerd, vinden ze niet op het juiste moment plaats of worden de resultaten door DGOS in de besluitvorming over vervolprojecten of de identificatie en formulering niet voldoende meegenomen. Dit leidt tot inefficiënties en vertragingen.

Verder is het systeem momenteel erg afhankelijk van de wil tot samenwerken tussen de verschillende Belgische partijen en maakt dit de strategische positie van de Belgische coöperatie relatief zwak. Immers met de Verklaring van Parijs en de nadruk op de rol van ontvangende landen en de vergaande decentralisatie van veel donoren, speelt veel strategische besluitvorming zich af in het partnerland..

Het relatief zware op controle gerichte systeem van de Belgische coöperatie heeft – ondanks verbeteringen - moeite om voldoende aan te sluiten bij de snel veranderende context van de internationale samenwerking. Dit punt kon niet verder onderzocht worden in het kader van deze projectgerichte evaluatie, maar vraagt nadere reflectie. Daarbij dient gerealiseerd te worden dat de rol van een uitvoeringsdienst zoals BTC fundamenteel anders is dan die van een attaché met een diplomatieke status

Aanbevelingen voor de korte termijn voor BTC

- **Bevorderen dat zo goed mogelijk wordt samengewerkt tussen BTC ResRep en de attaché** (en tussen BTC en DGOS in het algemeen) door informatie uit te wisselen en regelmatig formeel en informeel overleg.

Aanbevelingen voor de Belgische coöperatie en het vierde beheerscontract

- **Afschaffen van de verantwoordelijkheid tot eindevaluaties voor BTC**, omdat deze exercities relatief duur zijn, vaak niet goed uitgevoerd en er weinig van geleerd wordt. Een andere reden is dat door deze eindverantwoordelijkheid bij BTC te leggen, de checks and balances onder druk komen te staan (zie hierna). BTC heeft wél de verantwoordelijkheid om goede eindrapporten van afgesloten projecten voor te leggen. De verantwoordelijkheid voor eindevaluaties zou bij de Dienst Bijzondere Evaluatie (of bij DGOS) moeten berusten, omdat dat beter past in de beleidscyclus. Ook overkoepelende sector, landen of thematische evaluaties kunnen overwogen worden. Overlap wordt zo vermeden. Daarbij is het wel van groot belang dat het leren van evaluaties moet toenemen, want dat is een zwak punt van het gehele systeem. Een en ander impliceert niet dat BTC geen evaluatiecompetentie moet hebben of ontwikkelen. Eerder integendeel. Met name zou BTC zich verder moeten bekwamen in de opzet en uitvoering van *mid-term* evaluaties en de daaraan gekoppelde leer- en strategische sturingsprocessen;
- Reflectie op de **rol van de attaché tijdens de projectuitvoering**, ten behoeve van verbetering van de strategische aansturing vooral op het projectoverstijgende niveau. Deze reflectie moet rekening houden met de veranderingen in de hulpmodaliteiten en de positionering van directe bilaterale hulp in de vorm van projecten. Dit sluit aan bij de al gestarte discussie en reflectie met betrekking tot de modernisering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Daarbij kan overwogen worden dat op korte termijn de Attachés en DGOS Brussel als standaardprocedure de (door BTC kwalitatief te verbeteren) voortgangsrapporten van de projecten en andere sleuteldocumenten (verslagen van **mid-term** evaluaties, van GLOS vergaderingen, ...) toegestuurd krijgen. Verder zou overwogen kunnen worden de attaché **ex officio** terug lid te laten worden van de GLOSsen of daaraan als waarnemer te laten deelnemen;
- Aandacht voor **aansluiting bij de Verklaring van Parijs** en een meer centrale rol voor de partnerlanden waarbij past een discussie over decentralisatie van taken en bevoegdheden.

5.4 Naar een herbekijken van de rol van DGOS en BTC

Over de verschillende beheerscontracten heen heeft er een sterke ontwikkeling plaatsgevonden met betrekking tot de verdeling van taken en bevoegdheden tussen DGOS en BTC. Globaal bekeken heeft BTC een groeiende verantwoordelijkheid gekregen.

Nadat gedurende lange tijd – grotendeels terecht - de meeste aandacht is gegaan naar een duidelijke afbakening van de rol, taken en verantwoordelijkheden van beide organisaties, lijkt nu de gezamenlijke zorg voor een effectievere Belgische coöperatie de bovenhand te krijgen. Daarbij leeft de ambitie om meer projectoverstijgend te werken en ook op beleidsniveau een bepaalde invloed uit te oefenen die de financiële inbreng van België kan overstijgen. Deze ambitie kan slechts worden waargemaakt als het samenspel tussen DGOS en BTC (zowel in Brussel als in het veld, en tussen Brussel en het veld) optimaal verloopt en synergie worden ontwikkeld die er ondermeer voor zorgt dat waardevolle realisaties op lokaal vlak doorwerken op een hoger vlak.

Terwijl deze evaluatie zich expliciet richt op de kwaliteit van de prestaties van BTC en aan de hand van een analyse daarvan komt tot haalbare verbeteringen, moet het bredere kader van de Belgische coöperatie niet uit het zicht verloren worden. Dat bredere kader geeft blijk van wat onevenwichtigheden die wij in de praktijk hebben vastgesteld en die het beoogde optimale samenspel tussen DGOS en BTC belemmeren. Daarom hebben wij voor dit bredere kader ook een aantal aanpassingen voorgesteld die beogen het in onze ogen verstoorde evenwicht te herstellen en betere *check and balances* inbouwen. Het huidige licht verstoorde evenwicht heeft vooral te maken met de belangrijke taken die aan BTC zijn toegewezen in verschillende fasen van de projectcyclus en gemakkelijk tot belangenconflicten aanleiding kunnen geven. Zo staat BTC in voor formulering en uitvoering en eveneens voor de evaluatie van die uitvoering. Anderzijds wordt van DGOS een strategisch belangrijke beleidsmatige inbreng verwacht en moet DGOS ook de projectuitvoering finaal goedkeuren, terwijl het niet altijd beschikt over de informatie om die taken naar behoren uit te vullen. Daardoor ontstaan er problemen in de beleidscyclus en kan niet optimaal geleerd worden door de verschillende partijen.

De aanbevelingen die hiervoor al gedaan zijn, worden niet herhaald, maar in deze slotparagraaf willen wij het belang benadrukken van een meer integrale visie op de Belgische ontwikkelingssamenwerking binnen de veranderende internationale context die het belang van individuele organisaties overstijgt.

Bijlage 1 Bijzonder bestek – technische voorschriften

1. Samenvatting

Volgens het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Belgische Technische Coöperatie (BTC) evalueert de Staat jaarlijks de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van een selectie van minimum 10 door de Staat gekozen projecten. In 2007 en 2008 is deze evaluatie georganiseerd door de Dienst Evaluatie (DO.2) van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), in nauwe samenwerking met de Dienst Bijzondere Evaluatie (S4) en de Dienst Kwaliteitsmanagement van BTC. Het eindrapport van deze evaluaties staat op de website van DGOS :

http://www.dgos.be/nl/dgos/opvolging_evaluatie/evaluatierapporten.html.

In 2007 en 2008 werd de kwaliteit voornamelijk gemeten op basis van de resultaten die vastgesteld werden in de geselecteerde projecten. Van daaruit werd een analyse gemaakt over de kwaliteit van de prestaties van BTC. Omdat deze aanpak gedeeltelijk voorbijgaat aan enkele factoren die mede de kwaliteit van de prestaties van BTC bepalen, zal de aanpak in 2009 aangepast worden om naast de resultaten in de projecten ook naar enkele processen te kijken die leiden tot het behalen van de verwachte resultaten. Onder deze processen wordt bijvoorbeeld verstaan: de ondersteuning van de lokale vertegenwoordigingen van BTC in de partnerlanden (de landenkantoren) aan de technische assistenten in de projecten; de ondersteuning van de geografische en thematische/sectoriële diensten in Brussel aan de landenkantoren en de technische assistenten in de partnerlanden; de opvolging en evaluatie van de projecten en het trekken van lessen uit deze evaluaties; het formuleringsbeleid.

De huidige evaluatie betreft de derde evaluatie in dit kader. Door het feit dat de methodologie in de twee voorgaande evaluaties heel gelijkaardig was, is het mogelijk geweest om vergelijkingen te maken en de analyse van 2007 te bevestigen of te ontcrachten in 2008. Dit heeft als resultaat dat de twee evaluaties heel complementair zijn en de representativiteit van de conclusies vergroot omdat het staal van de geëvalueerde projecten hoger ligt over twee jaar dan na één jaar. Daarbij komt dat er reeds 10 partnerlanden van de Belgische directe bilaterale hulp op een totaal van 18 bezocht zijn gebruik makende van dezelfde methodologie. Omwille van deze methodologische voordelen wordt ervoor geopteerd om de methodologie van 2008 over te nemen, weliswaar uitgebreid met de bijkomende evaluatievragen over de processen waarvan sprake in de voorgaande paragrafe. Daarnaast is het de doelstelling om in 2009 projecten te selecteren uit de acht resterende partnerlanden (Viëtnam, Zuid-Afrika, Mozambique, Tanzania, Palestijnse gebieden, Rwanda, Mali, Benin). Daardoor zullen alle

partnerlanden bezocht zijn na 2009 en zal het staal van geëvalueerde projecten op 38 komen te liggen in het totaal.

Concreet zijn er in deze evaluatie projecten geselecteerd die geformuleerd zijn onder het eerste of het tweede beheerscontract tussen BTC en de Staat. De gekozen projecten zullen geëvalueerd worden aan de hand van de projectcyclus en op basis van de criteria relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en desgevallend impact, indien het stadium van het project dit toelaat. Indien een criterium niet beoordeeld kan worden dient er duidelijk aangetoond te worden waarom dit niet mogelijk was. Er is gekozen om de cyclus van het project te volgen om de context van het project te begrijpen. Ook al valt de identificatie niet onder de verantwoordelijkheid van BTC, deze is mede bepalend voor de relevantie van de projecten en kan een verklarende factor zijn voor vaststellingen die gemaakt worden over de formulering of de uitvoering van een project door BTC. Daarom worden de identificatiefase en het criterium relevantie mee in de scope opgenomen, voornamelijk als verklarende factoren.

De projectevaluaties resulteren in landenrapporten waarin de vaststellingen en conclusies per project weergegeven worden. Het is niet de bedoeling dat er in deze landenrapporten aanbevelingen geformuleerd worden over eventuele verbeteringen voor projecten die nog in uitvoering zijn. De projectevaluaties zijn de basiselementen van waaruit een analyse gemaakt kan worden over de algemene kwaliteit van de prestaties van BTC.

De analyse die gemaakt zal worden op basis van de projectevaluaties zal een onderdeel zijn van het eindrapport. In deze analyse wordt gekeken of er zich trends aflijnen in de diensten die BTC uitvoert voor de Staat. Dit moet uiteraard gebeuren in functie van de bevindingen die reeds gemaakt zijn in 2007 en 2008. De conclusies en aanbevelingen die in het eindrapport gemaakt zullen worden, zijn in de eerste plaats bestemd voor BTC, maar ook DGOS kan onderwerp uitmaken van conclusies en aanbevelingen.

Voor de keuze van de projecten wordt ernaar gestreefd om over de periode van vijf jaar waarin deze evaluatie ieder jaar plaats vindt, een evenwichtig staal projecten samen te stellen. Dat betekent :

- dat er projecten van het eerste, tweede en derde beheerscontract zullen geëvalueerd zijn;
- dat er projecten uit alle partnerlanden in het staal moeten zitten;
- dat alle sectoren/thema's waarin de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking actief is, voldoende vertegenwoordigd zijn in het staal;
- dat er zowel grote als kleine projecten geselecteerd worden en niet alleen de "belangrijke" projecten;
- dat er ook nieuwe hulpmodaliteiten aan bod komen (bvb budgetsteun).

Daarnaast zijn er ook een aantal praktische factoren die meespelen in de keuze van het staal:

- de projecten moeten ver genoeg gevorderd zijn om een evaluatie van de gekozen criteria toe te laten;
- binnen één land worden er projecten gekozen die zich binnen hetzelfde thema of dezelfde sector bevinden om de studiebureaus toe te laten consultants voor te stellen met voldoende sectoriële/thematische ervaring om de geselecteerde projecten te

evalueren.

De geselecteerde projecten zijn de volgende:

Viëtnam

1. Strengthening of the institutional capacity of the Vietnam Women's Union to manage savings and credit programs for rural poor women (fase II) (met evolutie naar de derde fase (Social Development through Micro-credit) mee in de scope);
2. Support to the Public Administrative Reform Programme in Can Tho Province (ook met evolutie naar volgende fase mee in de scope).

Rwanda

1. Institutional Strengthening of the Strategic Planning Process (MINECOFIN – Ministry of Finance and Economic Planning) (met evolutie naar 2e fase in de scope);
2. Appui au secteur de la Justice.

Palestijnse Gebieden

1. Capacity building & institutional development support to the Ministry of Planning - phase II (MOP II);
2. Local Infrastructure & Capacity Building Project (LICP).

Mozambique

1. Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities (PRPE/Health);
2. Technical Assistance to GACOPI, the investment management unit of the Ministry of Health.

Tanzania

1. International technical advisor natural resources management (technische assistentie voor onder andere het hieronderstaande project);
2. The development and implementation of an integrated management plan of Kilombero valley food plain Ramsar site.

Zuid-Afrika

1. Expansion of TB/HIV/STI, Prevention, Care and Support in South Africa;
2. Capacity Building in the Department of Health.

Benin

1. Appui au monde rural dans les départements de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD) ;
2. Programme d'appui à la mise en oeuvre du développement des communes dans les départements de l'Atacora/Donga et Mono/Couffo.

Mali

1. Programme d'appui à la décentralisation de la Région de Koulikoro ;
2. Projet de sélection et de multiplication du Zébu Azawak - Phase II.

Opmerking bij keuze Benin en Mali : in de andere landen is er een keuze gemaakt voor projecten met een bindend element binnen eenzelfde sector of thema (hieronder verstaan we ook capaciteitsversterking). Voor Benin en Mali is deze keuze gespreid over de twee landen : twee landbouwprojecten en twee decentralisatieprojecten. Dit is gedaan omdat landbouw ondervertegenwoordigd was in de totaliteit van het staal. Er was echter geen mogelijkheid om in één van de landen twee landbouwprojecten te vinden die voldeden aan de criteria. Er wordt ten eerste aangeraden dat de missies bijgevolg volgens die keuze georganiseerd worden (dwz dat een landbouwexpert de twee landbouwprojecten evalueert in één missie en een decentralisatie-expert de twee decentralisatieprojecten evalueert in één missie).

Belangrijke opmerking :

Het is belangrijk te vermelden dat er dit jaar zal getracht worden om verschillende terreinmissies tot op zekere hoogte gezamenlijk te laten verlopen met enkele evaluatiezendingen van BTC die uitgevoerd worden in het kader van hun opvolgings-en evaluatiesysteem (tussentijdse evaluaties en eindprojectevaluaties). Dit wordt gedaan om bijkomende druk op het terrein te vermijden. Hierdoor zullen bepaalde terreinbezoeken en –interviews plaats moeten vinden tesamen met de consultants die aangeworven zijn door BTC. De modaliteiten hiervan zullen afgesproken worden in het eerste stuurcomité.

2. Reglementaire basis van de evaluatie

De huidige evaluatie wordt bepaald in het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC, dat een annex is van het KB van 27/09/2006 dat het derde beheerscontract afkondigt. In artikel 17 van Titel V – Evaluatie en monitoring wordt het volgende bepaald :

«BTC verbindt zich ertoe haar medewerking te verlenen aan elke evaluatie door de Staat gedurende of na de geleverde prestaties in het kader van de openbare dienstverleningstaken zoals bedoeld in artikels 5 en 6 van de Wet betreffende de oprichting van BTC».

De evaluatie- en monitoringactiviteiten omvatten jaarlijks:

- de evaluatie door de Staat van de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van een steekproef van minstens 10 projecten, gekozen door de Staat ;
- monitoring door de Staat van het indicatief samenwerkingsprogramma».

3. Context van de evaluatie: BTC, de projectcyclus, het beheerscontract

Voorstelling van BTC

De Belgische Technische Coöperatie (BTC) is een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk, en werd opgericht in 1998. Ze is het enige uitvoeringsagentschap van de directe bilaterale samenwerking van de Belgische federale regering. Deze laatste is de enige aandeelhouder van BTC.

BTC beheert meer dan 200 projecten in 25 landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. De prioritaire interventiesectoren zijn deze van de Belgische federale ontwikkelingssamenwerking, namelijk onderwijs, basisgezondheidszorg, basisinfrastructuur, landbouw en voedselzekerheid, en maatschappijopbouw. Milieu, sociale economie, gelijke kansen voor vrouwen en mannen, de strijd tegen aids en de kinderrechten vormen de vijf transversale thema's.

Met een omzet van 213 miljoen euro in 2007, stelt BTC 420 personen te werk, waarvan 160 in de zetel in Brussel en 260 verspreid over de landen waar ze projecten en programma's uitvoert. BTC heeft een vertegenwoordiging in 21 landen. De 18 partnerlanden van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zijn: Algerije, Benin, Burundi, de Democratische Republiek Congo, Mali, Marokko, Mozambique, Niger, Oeganda, Rwanda, Senegal, Tanzania, Zuid-Afrika, de Palestijnse Gebieden, Vietnam, Bolivia, Ecuador, Peru.

De openbare dienstverleningstaken van BTC worden vastgelegd in een wet. Een belangrijk element uit deze wet is dat BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van openbare dienstverleningstaken inzake directe bilaterale samenwerking.

De openbare dienstverleningstaken worden bij wet verdeeld in vier grote categorieën:

- A. Artikel 5 van de wet: openbare dienstverleningstaken inzake ontwikkelingssamenwerking (directe bilaterale samenwerking). Deze taken omvatten met name:
- de uitvoering van programma's en projecten op het vlak van directe bilaterale samenwerking;
 - de uitvoering van programma's of projecten op het vlak van financiële samenwerking en schuldvermindering met partnerlanden;
 - de uitvoering van activiteiten met het oog op de ondersteuning van de privésector van de partnerlanden;
 - het beheer van het bilateraal beurzen- en stageprogramma;
 - het formuleren van voorstellen en het opstellen van technische dossiers voor de bovenvermelde projecten en programma's;
 - de noodhulp en de rehabilitatiehulp op korte termijn die krachtens een beslissing van de ministerraad wordt verleend, evenals de voedselhulp.

De openbare dienstverleningstaken met betrekking tot artikel 5 van de wet waren in 2007 goed voor 188 miljoen euro, ofwel zo'n 88% van de omzet van BTC:

- B. Artikel 6 van de wet: het exclusief toekennen aan BTC van andere taken van openbare dienst inzake ontwikkelingssamenwerking door de minister die bevoegd is voor BTC. Deze taken zijn met name de volgende:
- de uitvoering van verkennende studies met het oog op de identificatie van nieuwe programma's en projecten in het kader van de directe bilaterale, de indirecte bilaterale of de multilaterale samenwerking;
 - het vervullen van expertise- en evaluatieopdrachten met betrekking tot de programma's en projecten in het kader van de indirecte bilaterale en van de multilaterale samenwerking;
 - de opleiding van het overzeese personeel;

- de noodhulp en de rehabilitatiehulp op korte termijn die wordt verleend ingevolge een verzoek van een hulporganisatie;
- de uitvoering van het opleidingsprogramma « Informatiecycli»;
- de uitvoering van het sensibiliseringsprogramma « Annoncer la Couleur »/ « Kleur Bekennen »;
- de uitvoering van het Fair Trade (Eerlijke Handel) garantiefonds.

De openbare dienstverleningstaken die vallen onder artikel 6 van de wet waren in 2007 goed voor 10 miljoen euro, ofwel 4,7 % van de omzet van BTC:

C. Artikel 7 van de wet: naast de taken die haar worden toegewezen door de Belgische Staat, kan BTC tevens taken uitvoeren voor rekening van derden. Het gaat dan om meer specifieke interventies uitgaande van Belgische rechtspersonen van publiek recht (Gemeenschappen, Gewesten, provincies en gemeenten, bijvoorbeeld), buitenlandse (de Duitse GTZ of de Britse DFID, bijvoorbeeld) of internationale rechtspersonen (de Europese Unie, de Wereldbank, enz.).

De openbare dienstverleningstaken die vallen onder artikel 7 waren in 2007 goed voor 13 miljoen euro, ofwel 6,1% van de omzet van BTC.

D. Bovendien voegt de programmawet van 27 december 2005 (Belgisch Staatsblad van 30/12/05) een artikel 9bis toe aan de wet betreffende de oprichting van BTC wat betreft de Vrijwillige Dienst van collectief nut. De Vrijwillige Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (VDOS) maakt mogelijk dat elk jaar voor een periode van 1 tot 3 jaar 100 jongeren worden ingezet in een project of een programma dat wordt uitgevoerd door BTC in een van de 18 partnerlanden van de directe bilaterale samenwerking.

Het budget dat in 2007 aan het VDOS-project werd toegekend bedroeg 2 miljoen euro, ofwel 0,8 % van de omzet van BTC..

Evolutie van de rol van BTC, van de Belgische Staat en van de partnerlanden in de projectcyclus, zoals ze werden bepaald in de drie beheerscontracten

Sinds de oprichting van BTC in 1998 worden de respectieve rechten en plichten van BTC en de Belgische Staat vastgelegd in een beheerscontract . Tot op heden werden drie beheerscontracten afgesloten tussen de Belgische Staat en BTC:

- Eerste beheerscontract: 1999 – 2001;
- Tweede beheerscontract: 2002 – 2006;
- Derde beheerscontract: 2007 – 2011.

Aangezien de evaluatie de projectcyclus volgt, is het belangrijk kort te vermelden hoe de drie opeenvolgende beheerscontracten de respectieve taken bepalen van BTC, de Belgische Staat en, onrechtstreeks, van het partnerland in elke fase van de projectcyclus. Om hun werk goed te kunnen uitvoeren moeten de consultants immers in staat zijn de evolutie van de verhoudingen tussen de verschillende actoren binnen de projectcyclus te beoordelen.

Het is echter belangrijk op te merken dat de projecten die zullen worden geëvalueerd allemaal projecten zijn die worden uitgevoerd binnen het eerste of het tweede beheerscontract.

De cyclus van de directe bilaterale samenwerking steunt op een partnerschap tussen meerdere actoren. Het vereenvoudigde schema van deze cyclus en van de verschillende actoren ziet er als volgt uit:

De Minister van Ontwikkelingssamenwerking bepaalt het beleid en de strategieën van de Belgische samenwerking.

De Directie van de Gouvernementele Programma's (D1) van de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) bereidt de besluitvorming voor van de politieke overheid voor wat betreft de directe bilaterale samenwerking, dit wil zeggen van regering tot regering.

De gemengde commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van beide landen en vormt het politieke orgaan op ministerieel niveau in de projectcyclus. Deze commissie bepaalt de prioriteiten en krachtlijnen van de samenwerking voor een periode van meerdere jaren, en legt de budgetten vast die ervoor worden vrijgemaakt. De werkzaamheden van de gemengde commissie resulteren in de opstelling van een indicatief samenwerkingsprogramma (ISP). Het ISP bestaat vooral uit een begrotingsenveloppe, een lijst met prioriteitssectoren en een lijst met te voeren interventies in deze sectoren.

De identificatie van een project gebeurt onder de verantwoordelijkheid van het partnerland, in samenwerking met de Attaché voor ontwikkelingssamenwerking die de Belgische Staat vertegenwoordigt in het betrokken land. Binnen het eerste en tweede beheerscontract werd de identificatie over het algemeen gefinancierd door een studiefonds dat gezamenlijk wordt beheerd door BTC en het partnerland. Deze identificatie gebeurde echter vaak zonder consultatie van BTC over de haalbaarheid van het project. De identificatie moest worden opgesteld volgens een precies stramien om de Belgische politieke overheid in staat te stellen te beslissen of ze al dan niet ging investeren in de projectformulering (gedetailleerde haalbaarheidsstudie), daarna in de uitwerking van het technisch en financieel dossier en tot slot in de uitvoering van het project door BTC. Na een relatief lange toelatingsprocedure door de Belgische politieke overheid, werd de formuleringaanvraag gericht aan BTC, die een offerte moest opstellen in het kader van omslachtige onderhandelingen. In het derde beheerscontract is de identificatiefase lichter gemaakt, in het voordeel van de formuleringsfase.

De formulering van een project gebeurt onder de verantwoordelijkheid van BTC, in overleg met het partnerland en de Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking. De formulering is een gedetailleerde studie van de technische en financiële uitvoerbaarheid van het geïdentificeerde project. Binnen het eerste en tweede beheerscontract moest de Belgische Staat een offerte vragen aan BTC voor de formulering, deze vervolgens goedkeuren, en BTC vragen het formuleringsrapport op te stellen voor elk project. Binnen het derde beheerscontract werd de procedure vereenvoudigd omdat de formulering wordt gefinancierd door een specifiek fonds dat België ter beschikking stelt van BTC.

Het partnercomité, dat formeel werd opgericht in de periode van het tweede beheerscontract, bestaat uit vertegenwoordigers van het partnerland, de Belgische Staat

(Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking) en BTC (Plaatselijke Vertegenwoordiger). Het wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van het partnerland. Voor de periode van het derde beheerscontract moet volgens de instructies één keer per jaar een speciale vergadering van het comité bijeenkomen waarop de Belgische delegatie wordt geleid door de DGOS. Het partnercomité komt in principe minstens om de zes maanden samen. Het bekrachtigt nieuwe identificaties en staat in voor de opvolging van het indicatief samenwerkingsprogramma.

Voor ieder project wordt een gemengde lokale overlegstructuur (GLOS) opgericht van zodra het project werd geformuleerd. De samenstelling verschilt van land tot land, maar bevat minstens vertegenwoordigers van het partnerland, BTC (Plaatselijke Vertegenwoordiger), de Project Management Unit en de Belgische Staat (Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking). Binnen het derde beheerscontract maakt de Attaché geen deel meer uit van de GLOS van zodra de uitvoering van het project van start gaat.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de definities van de fasen van het project die hierboven worden gegeven, en de taken van de verschillende actoren in deze cyclus, zijn geëvolueerd tussen de verschillende beheerscontracten. Daarnaast verschillen de uitvoeringsvoorwaarden van een project naargelang de lokale context. Het is dus van belang dat de consultants de administratieve context kennen van elk van de te evalueren projecten en op de hoogte zijn van het beheerscontract dat gold op het ogenblik van de lancering en uitvoering van het project.

Bovendien kunnen we de volgende evoluties vaststellen tussen het eerste en het derde beheerscontract:

- Het eerste beheerscontract werd opgesteld door DGOS, bijgestaan door juristen die moesten zorgen voor de verdediging van haar belangen, en het werd eenzijdig voorgelegd aan BTC, die geen argumenten kon inbrengen noch ervaring had om tegenvoorstellen in te dienen. Dit eerste beheerscontract werd gekenmerkt door de wil om de belangen van de Staat te verdedigen en om te voorkomen dat men de controle verloor over de activiteiten die werden toegekend aan BTC, toen nog in de beginfase. De prijs hiervan was de administratieve logheid;
- Voor de opstelling van het tweede beheerscontract had BTC al enkele verworvenheden te verdedigen en was ze in staat ervoor te zorgen dat de Staat zich kon onttrekken aan bepaalde voorzorgsmaatregelen: ze kon aantonen dat het niet in haar belang was om niet te voldoen aan de verwachtingen van de Staat en dat ze over de vaardigheden beschikte om de toevertrouwde taken uit te voeren, en dat ze desgevallend in staat was relevante alternatieve voorstellen te maken;
- In het kader van het derde beheerscontract wordt erkend dat BTC bekwaam is haar eigen financiële en boekhoudkundige controle en een interne kwaliteitscontrole te organiseren, terwijl de Staat zich het recht voorbehoudt de kwaliteit van de prestaties van BTC te evalueren;
- Het derde beheerscontract maakt een vereenvoudiging van de administratieve procedures mogelijk, gaande van de identificatie door het partnerland tot de werkelijke start van het project. De identificatie-, de formulerings- en de uitvoeringsfasen werden gerationaliseerd;

- Het derde beheerscontract maakt tevens een grotere beslissingsautonomie van BTC mogelijk in het kader van haar openbare dienstverleningstaken in verband met de formulering en de uitvoering van de projecten.

4. Bestaansreden van de evaluatie

De Belgische Staat verleent aan BTC de exclusiviteit voor de formulering en de tenuitvoerlegging van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking met de partnerlanden. Bovendien is ze de enige aandeelhouder van BTC. Het is dus legitiem dat de Staat overgaat tot de evaluatie van wat ze financiert. Om die reden voorziet het beheerscontract een evaluatie die toelaat verantwoording af te leggen aan de Staat over de resultaten van de activiteiten die toevertrouwd zijn aan BTC. We wijzen erop dat deze evaluatie niet steunt op een controle van de financiële situatie van BTC of van de financiële situatie van de projecten, aangezien deze controle elders wordt uitgevoerd.

Naast het aspect verantwoording afleggen is het tevens de bedoeling dat de kwaliteit van de uitvoering door BTC van de openbare dienstverleningstaken verbeterd kan worden. Daarom bestaat er binnen dit kader eveneens plaats voor het trekken van lessen voor zowel DGOS als BTC.

5. Doelstellingen van de evaluatie

De doelstellingen van de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC zijn dubbel:

- rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van BTC;
- de kwaliteit van de prestaties van BTC verbeteren door collectief te leren uit de vaststellingen, de conclusies en de aanbevelingen die uit deze evaluatie zullen komen.

Door de projectresultaten als vertrekpunt te nemen en door de processen die tot deze resultaten geleid hebben te ontleden, zal de evaluatie leiden tot conclusies en aanbevelingen over de manier waarop BTC de projecten formuleert, uitvoert, opvolgt en evalueert. Er zullen met andere woorden conclusies en aanbevelingen over de kwaliteit van haar prestaties ontstaan. De evaluatie zal tevens de positieve en negatieve factoren aan het licht brengen die geleid hebben tot deze resultaten.

Hoewel de evaluatie zich in de eerste plaats moet toespitsen op de fasen van de projectcyclus onder de verantwoordelijkheid van BTC, is het belangrijk op te merken dat deze evaluatie niet wordt geïsoleerd van de andere fasen van de projectcyclus. Dat betekent dat de fasen waarvoor DGOS verantwoordelijk is eveneens bestudeerd dienen te worden om de context te kennen waarbinnen BTC het project overneemt van DGOS.

Het is tevens belangrijk te preciseren dat het voor de lopende projecten niet gaat om een tussentijdse evaluatie die technische oplossingen moet voorstellen om eventuele problemen in verband met de uitvoering van het project te verhelpen. Dit type evaluatie behoort tot het evaluatiewerk dat BTC zelf doet.

Tenslotte is het belangrijk erop te wijzen dat deze evaluatie geen éénmalige oefening is, maar ieder jaar opnieuw gedaan wordt zolang het derde beheerscontract tussen de Staat en BTC loopt. Ieder jaar wordt er verder gebouwd op de voorgaande evaluatie(s) op basis van een nieuw staal projecten dat op het einde van de evaluatiecyclus van 5 jaar zo representatief mogelijk moet zijn voor de prestaties van BTC in het kader van haar openbare dienstverlening. Het is dus belangrijk te beseffen dat iedere evaluatie bijdraagt tot dit geheel en moet toelaten om op het einde van de cyclus een overzicht te hebben van de kwaliteit van de prestaties van BTC. Om dit overzicht mogelijk te maken is het van groot belang dat de evaluaties die elkaar opvolgen onderling zo coherent mogelijk zijn.

6. Sleutelvragen van de evaluatie: de belangrijkste te analyseren aandachtspunten

De evaluatie zal aandacht hebben voor de verschillende fases van de projectcyclus, voornamelijk, maar niet uitsluitend, de fases die onder de verantwoordelijkheid van BTC vallen.

Daarnaast zullen de volgende criteria beoordeeld worden : de relevantie van het project, de doeltreffendheid van de uitgevoerde acties, de efficiëntie van de uitvoering, de duurzaamheid van de resultaten van het project, en, indien mogelijk, de impact die het project teweegbracht.

Voor de evaluatie van 2008 is een evaluatiekader uitgewerkt met vragen en indicatoren per criterium. Daarbovenop zijn er twee vragen gemaakt over de kwaliteit van de technische assistentie en de aanpak van BTC. Er wordt expliciet gevraagd in 2009 om met het evaluatiekader te werken dat gebruikt is in 2008 teneinde alle projecten op een vergelijkbare manier te evalueren en de coherentie van de evaluatierapporten te bewaren. Dit moet de vergelijkbaarheid van de resultaten van de evaluaties mogelijk maken.

Zoals reeds aangegeven in de samenvatting zal er in 2009 ook meer naar de processen gekeken worden die leiden tot het behalen van de resultaten. De twee bijkomende evaluatievragen die in 2008 zijn geformuleerd, zijn reeds meer op de processen gericht. Om een vollediger beeld te krijgen van de kwaliteit van de prestaties van BTC dienen deze vragen uitgebreid te worden met bijkomende vragen die gericht zijn op de invloed van bepaalde processen op het behalen van resultaten. Bij BTC zijn de processen recentelijk in kaart gebracht. Deze process mapping zal als basis dienen voor het formuleren van bijkomende evaluatievragen.

Deze bijkomende vragen kunnen door het studie bureau geformuleerd worden na het toekennen van de opdracht. Het studie bureau dat de opdracht krijgt zal de documenten betreffende de process mapping krijgen van BTC. Het studie bureau dient op basis hiervan een voorstel te maken tijdens de aftrapvergadering over de processen waarop zij zich willen concentreren. Dit voorstel zal gevalideerd worden door het stuurcomité. De evaluatievragen zullen op basis hiervan verder uitgewerkt worden tijdens de studiefase en zullen definitief gevalideerd worden door het stuurcomité tijdens de vergadering op het einde van de studiefase.

Er dient rekening gehouden te worden met de vaststellingen en conclusies uit de evaluaties van 2007 en 2008 met de bedoeling de conclusies ervan te bevestigen, te ontkrachten of te nuanceren.

7. Het verloop van de evaluatie

De evaluatie verloopt in verschillende fasen: een voorbereidingsfase, een studiefase, een terreinfase en een analysefase. De agenda voor het indienen van de af te leveren rapporten en de data van de stuurcomités zal vastgelegd worden tijdens de aftrapvergadering.

Voorbereidingsfase

Deze fase is heel kort en heeft als belangrijkste element de aftrapvergadering. In deze vergadering stelt de teamleader van het evaluatieteam de werkwijze voor. Het is de bedoeling dat het stuurcomité de kans heeft hierop te reageren, verduidelijking te vragen of advies te geven, indien nodig. Daarnaast zal, zoals eerder vermeld, het studiebureau een suggestie doen over de processen waarop men zich wil concentreren voor de bijkomende evaluatievragen.

Een aantal praktische zaken komen aan bod in deze vergadering : kennismaking met de consultants, overdracht van documenten en contactgegevens, vastleggen agenda, organisatie van de gezamenlijke missies met BTC, etc.

Voor de aftrapvergadering wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht. Indien deze niet tweetalig is (FR/NL), dient het taalevenwicht op een andere manier verzekerd te worden.

Studiefase

De studiefase wordt verdeeld in 2 afzonderlijke delen, die elkaar echter kunnen overlappen in de tijd:

- Lezing en analyse van de referentieteksten, met name:
 - de documenten die het wettelijk en reglementair kader vormen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking: wet van 1999 op de samenwerking, de beheerscontracten, de instructies voor de Attachés voor de Ontwikkelingssamenwerking, enz;
 - de strategische nota's van DGOS die van belang zijn voor de evaluatie;
 - de documenten en rapporten over de voorbereiding, de uitvoering, en de opvolging van de te evalueren projecten;
 - de evaluatierapporten over de kwaliteit van de prestaties van BTC 2007 en 2008;
 - eventuele evaluatierapporten die reeds bestaan over de geselecteerde projecten.

De documenten worden geleverd door BTC en/of DGOS en door hun vertegenwoordigingen ter plaatse:

- Interviews met:
 - de Voorzitter van het directiecomité van BTC;
 - de Directeur van de operaties bij BTC;
 - de kwaliteitsverantwoordelijke van BTC;
 - de geografische en thematische desks van BTC;

- de Directeur van de Directie Gouvernementele Programma's (D1) van DGOS;
- de geografische en thematische dossierbeheerders van DGOS;
- de Inspecteur van Financiën;
- de Plaatselijke Vertegenwoordigers van BTC en de Attachés voor de Ontwikkelingssamenwerking.

Deze lijst is niet exhaustief en kan uitgebreid worden op voorstel van de consultants of het stuurcomité.

De studiefase wordt afgesloten met een studierapport, in het Nederlands of het Frans, dat de volgende elementen bevat :

- de bijkomende evaluatievragen betreffende de processen;
- de voorlopige vaststellingen van de studiefase;
- de gebruikte vragenlijsten voor de gesprekken in Brussel;
- de vragenlijsten en methodologie die gebruikt zullen worden voor de op het terrein te evalueren projecten;
- de structuur van het eindrapport.

Het is belangrijk dat de consultants de studiefase organiseren in functie van de kennis die zij nodig hebben voor het uitvoeren van deze evaluatie. Het studierapport dient geen overzicht van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking te bevatten, want dit wordt niet gevraagd in deze evaluatie. Consultants die niet vertrouwd zijn met de Belgische ontwikkelingssamenwerking dienen echter wel een studie te doen van de algemene principes in functie van het evaluatieonderwerp, namelijk de kwaliteit van de prestaties van BTC.

In het rapport dienen reeds een aantal voorlopige vaststellingen gemaakt te worden over de projecten die geëvalueerd worden, op basis van de beschikbare documentatie en de interviews. Daarbij aansluitend moet er aangetoond worden hoe de terreinmissies zullen georganiseerd worden, en welke vragen gesteld zullen worden, in functie van de informatie die uit de documentstudie gekomen is. Het studierapport zal voorgesteld worden tijdens een vergadering van het stuurcomité waar het rapport inhoudelijk besproken zal worden.

Voor deze vergadering wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht. Indien deze niet tweetalig is (FR/NL), dient het taalevenwicht op een andere manier verzekerd te worden.

De terreinfase

De terreinmissies worden uitgevoerd in de volgende landen: Rwanda, Mozambique, Tanzania, Zuid-Afrika, Benin, Mali, Viëtnam en de Palestijnse gebieden. De mogelijkheid bestaat dat één of meerdere vertegenwoordigers van (of aangeduid door) de aanbestedende overheid zullen deelnemen aan één of meerdere terreinmissies op kosten van de aanbestedende overheid.

Elke terreinmissie vormt het voorwerp van gesprekken met:

- de Plaatselijke Vertegenwoordiger van BTC;
- de Belgische Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking;

- BTC-expert(s);
- het (de) relevante ministerie(s);
- de betrokken lokale autoriteiten;
- de begunstigden.

Deze lijst is niet exhaustief en kan uitgebreid worden door de consultants of het stuurcomité.

Tijdens de terreinmissies moet er genoeg tijd voorzien worden voor terreinbezoeken. Eventuele vertegenwoordigers van de Staat die meegaan op missie zullen in de eerste plaats meegaan om nuttige terreinervaring op te doen, zowel op inhoudelijk vlak als methodologisch vlak. Daarnaast zullen zij de taak hebben om de kwaliteit te bewaken van het uitgevoerde werk, in overleg met de consultants.

Op het einde van de missie wordt door de consultants een presentatie gegeven waarin de belangrijkste vaststellingen voorgesteld worden. De bedoeling is dat alle betrokkenen de kans krijgen te reageren op de voorlopige vaststellingen en dat er rekening gehouden wordt met deze reacties voor het opstellen van de landenrapporten. De consultants stellen zelf een lijst met personen samen die uitgenodigd dienen worden, in samenspraak met de attaché voor ontwikkelingssamenwerking. De consultants zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van deze vergadering.

Een validatie van de verzamelde informatie op het terrein met de betrokken dossierbeheerders na de terreinmissies op het hoofdbestuur van BTC en DGOS wordt ten zeerste aangemoedigd.

Op basis van de terreinmissies zal per land een rapport opgesteld worden waarin de vaststellingen weergegeven worden per project. Deze rapporten dienen opgesteld te worden in een internationale taal die door de lokale overheden begrepen kan worden. De landenrapporten zullen besproken worden tijdens een vergadering van het stuurcomité.

De consultants zullen aan het stuurcomité een overzicht geven van de belangrijkste vaststellingen die uit de terreinmissies gekomen zijn. Indien mogelijk wordt hier reeds een begin van synthese gemaakt. Voor deze vergadering wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht.

Commentaren gemaakt tijdens het stuurcomité of die schriftelijk overgemaakt worden aan de consultants, zullen opgenomen worden in een annex aan het landenrapport indien de consultants het niet eens zijn met de commentaren, tesamen met een argumentatie.

Voor dit stuurcomité wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht. Indien deze niet tweetalig is (FR/NL), dient het taalevenwicht op een andere manier verzekerd te worden.

De analysefase

In deze fase worden alle gegevens uit de voorgaande fases geanalyseerd in het kader van de opdracht van deze evaluatie : een oordeel geven over de kwaliteit van de prestaties van BTC.

Het resultaat van de analysefase is een voorlopig eindrapport. Dit rapport bevat:

- de algemene context van de evaluatie (beknopt);
- de gebruikte methodologie en de moeilijkheden die ervaren zijn;
- eventueel een lijst met definities van methodologische terminologie indien deze afwijken van de definities van het OESO Development Assistance Committee (DAC);
- een samenvatting van twee bladzijden per project met de belangrijkste vaststellingen uit de terreinfase;
- een synthese van het geheel;
- conclusies en aanbevelingen;
- een samenvatting in het Frans, Nederlands, Spaans en Engels.

Er wordt uitdrukkelijk gevraagd dat de conclusies en aanbevelingen zo precies mogelijk geformuleerd worden om BTC en DGOS toe te laten lessen te trekken. Hierbij dient aandacht te gaan naar de conclusies en aanbevelingen van de voorgaande jaren. Indien men tot dezelfde vaststelling komt, dient men te proberen om bestaande aanbevelingen uit te werken om te vermijden dat dezelfde aanbevelingen gemaakt worden als in de vorige rapporten.

Aangezien deze evaluatie ieder jaar opnieuw gedaan wordt zolang het derde beheerscontract loopt, wordt er gevraagd om de structuur van het eindrapport van 2008 zoveel mogelijk te bewaren om de vergelijking op het einde van deze evaluatiecyclus mogelijk te maken.

Dit rapport bevat daarnaast in bijlage:

- de definitieve rapporten van de 16 geëvalueerde projecten (aparte bijlage);
- de lijst met personen die werden ontmoet;
- de gebruikte instrumenten om gegevens te verzamelen (evaluatiekader);
- de referentietermen van de evaluatie;
- een lijst met commentaren gemaakt door het stuurcomité waarmee de consultants niet akkoord zijn en waarin zij argumenteren waarom.

Het eindrapport zal besproken worden door het stuurcomité. De commentaren zullen door de consultants in een lijst opgenomen worden met een argumentatie waarom zij wel of niet akkoord zijn. Commentaren waarmee zij akkoord zijn, dienen verwerkt te worden in de hoofdtekst.

Voor dit stuurcomité wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht. Indien deze niet tweetalig is (FR/NL), dient het taalevenwicht op een andere manier verzekerd te worden.

Het definitief eindrapport moet worden voorgelegd in 10 exemplaren in het Nederlands en 10 exemplaren in het Frans. Alle vertalingen moeten gecontroleerd worden door de consultant op het vlak van kwaliteit. Er wordt eveneens een elektronische kopie op cd-rom ingediend.

8. Wat wordt verwacht van de offertes van de studiebureaus

De indieners wordt gevraagd een beknopte offerte in te dienen. Het is niet nodig algemene concepten met betrekking tot de theorie van de evaluatie uit te leggen.

De terminologie die in dit bestek gebruikt wordt is deze van de Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. Indien er in de offerte afgeweken wordt van deze terminologie en/of definities, dan moet duidelijk aangegeven worden welke terminologie men gebruikt en/of hoe men deze definieert.

De verdeling voor het aantal punten per gunningcriterium is weergegeven in punt 12.3 van Deel A. Hieronder wordt kort beschreven hoe de offertes zullen beoordeeld worden voor deze criteria:

Methodologie (10%)

Voor 2009 wordt er uitdrukkelijk gevraagd om geen nieuwe methodologie te ontwerpen maar het evaluatiekader te gebruiken dat in 2008 gehanteerd is. Het is niet de bedoeling dat deze methodologie opnieuw uitgelegd wordt in de offertes. Het is wel belangrijk dat de indieners tonen dat ze het concept begrepen hebben en aantonen hoe ze een synthese willen maken over de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van de bezochte projecten. Het belang van processen in het behalen van resultaten verdient eveneens de aandacht van de indieners.

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de methodologie coherent is en rekening houdt met wat reeds geproduceerd is in 2007 en 2008.

Aanpak (20%)

In de aanpak worden de indieners verondersteld uiteen te zetten hoe de evaluatie praktisch georganiseerd wordt in functie van wat in het bestek gevraagd wordt.

Belangrijke aspecten hierin zijn :

- het aantal mandagen voor elke consultant en voor elke fase van de evaluatie;
- de duur van de terreinmissies in functie van het type project en de context van de te bezoeken landen;
- de coherentie doorheen de hele evaluatie (rol teamleader, rol andere consultants, overleg in team, logistieke ondersteuning, kwaliteitscontrole, etc);
- rol van de lokale consultants;
- beschikbaarheid op de hoofdzetel (Brussel) voor interviews, stuurcomités, etc;
- het taalevenwicht (NL/FR) binnen het evaluatieteam;
- genderevenwicht binnen het team.

Teamleader (10%)

De rol en de beschikbaarheid van de teamleader is belangrijk voor het bewaken van de coherentie van het werk van de andere consultants en voor het maken van de synthese. De volgende elementen zullen positief gekwoteerd worden: de kennis van de evaluatietheorie en -praktijk, de kennis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, de ervaring als teamleader.

Ervaring team op het vlak van evaluatie (10%)

De aantoonbare ervaring van de consultants op het vlak van de evaluatietheorie en de evaluatiepraktijk zal positief beoordeeld worden.

Ervaring team in sectoren (10%)

In 2009 is er, net zoals in 2008, voor gekozen om projecten binnen één sector te kiezen per land. De professionele ervaring van de consultants in de sector van de projecten die hij/zij zal evalueren, zal dus positief beoordeeld worden.

Ervaring team in landen (10%)

Professionele ervaring van de consultants in de landen (eventueel regio) die zij zullen bezoeken, wordt positief beoordeeld. Kennis van de lokale taal(/talen) is uiteraard een minimum vereiste.

Er wordt expliciet gevraagd om voor de terreinmissies voor elk land een lokale expert/consultant op te nemen in het evaluatieteam. De ervaring van de lokale consultant dient complementair te zijn aan de ervaring van de internationale consultant. De lokale consultant dient gezocht te worden door de indieners van de offerte. De kosten (salaris inbegrepen) van deze lokale consultant worden volledig gedragen door de indieners. De bovenstaande criteria zijn eveneens van toepassing op de lokale consultants. Hun CV's moeten deel uitmaken van de offerte.

Voorlopig tijdsbestek

De evaluatie zal lopen vanaf de eerste kalenderdag die volgt op de dag waarop de dienstverlener de kennisgeving van de gunning van de opdracht heeft ontvangen tot en met 18 december 2009.

Het voorlopige eindrapport moet ten laatste vóór eind november 2009 worden opgezonden aan de aanbestedende overheid. Het definitieve eindrapport moet opgezonden worden aan de aanbestedende overheid ten laatste op 18 december 2009.

Het tijdsbeheer voor de volledige periode van de evaluatie moet voorgesteld worden door de consultants, en gevalideerd door het stuurcomité tijdens de aftrapvergadering.

Beheer van de evaluatie

De Dienst Opvolging en Evaluatie (D0.2) is de dienst van DGOS die is belast met het op de markt brengen van de evaluatie en de administratieve leiding van het contract. De Dienst Bijzondere Evaluatie (S4) en de Dienst Kwaliteitsmanagement van BTC worden nauw betrokken bij het beheer van de evaluatie en zetelen in het stuurcomité.

Het stuurcomité wordt opgericht om de rapporten te becommentariëren en advies te geven over de voorgestelde manier van werken en over de rapporten die geproduceerd worden. In het stuurcomité zetelen de betrokken partijen van BTC en DGOS.

Bijlage 2 Beoordelingscriteria voor evaluatiecriteria en processen

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
<p>1. In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten relevant ?</p>	<p>1.1 Er is een goede aansluiting bij de behoeften en strategieën van het partnerland op verschillende niveaus:</p> <p>1.1.1 De projecten beantwoorden aan de behoeften en noden van de begunstigden;</p> <p>1.1.2 De projecten sluiten aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de operationele partners en van de strategische partners in het partnerland.</p> <p>1.2. De projecten passen in de bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën.</p> <p>1.3 Er is een goede aansluiting met context van internationale samenwerking en met de veranderende context:</p> <p>1.3.1 De interventielogica, doelstellingen en hypothesen sluiten aan bij de context van internationale samenwerking op het moment van formulering en uitvoering;</p> <p>1.3.2 De interventie wordt aangepast aan de veranderende context.</p>
<p>2. Hebben de door BTC uitgevoerde projecten geleid tot de verwachte resultaten (outputs, outcome en impact)?</p>	<p>2.1 Er zijn kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor het vaststellen van de effectiviteit van het project (effectiviteit wordt afgemeten naar de output, outcome en impact van een interventie).</p> <p>2.2 Concrete outputs kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de specifieke doelstellingen.</p> <p>2.3 Outcomes kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de algemene projectdoelstellingen.</p> <p>2.4 De capaciteit van de directe/operationele partners (nationaal of subnationaal) is versterkt (indien relevant voor het project).</p> <p>2.5 De strategieën m.b.t. de integratie van de transversale thema's gender en HIV/AIDS zijn duidelijk uitgewerkt en leiden tot concrete outputs of outcomes.</p> <p>2.6 Er zijn indicaties van mogelijke veranderingen op het niveau van de begunstigden (zowel gepland and niet gepland).</p>
<p>3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken?</p>	<p>3.1 De financiële en tijdsplanning wordt grotendeels gerealiseerd en evt. wijzigingen worden goed beargumenteerd:</p> <p>3.1.1 Er hebben zich geen grote vertragingen in de doorlooptijd van het project voorgedaan;</p> <p>3.1.2 Het geraamde budget wordt gebruikt en besteed volgens planning of volgens de aangepaste planning.</p>

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
	<p>3.2 De inzet van de projectmiddelen staat in redelijke relatie tot de realisatie van de doelstellingen.</p> <p>3.3 De kosten van de TA staan in redelijke verhouding tot de totale kosten van het project, in functie van het type project.</p> <p>3.4 De organisatie-modaliteiten en beheer van de interventie dragen bij aan het realiseren van de doelstellingen.</p>
<p>4. In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten duurzaam?</p>	<p>4.1 Institutionele duurzaamheid – de realisaties zijn institutioneel verankerd (ownership).</p> <p>4.2 Financiële duurzaamheid – de financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten, structuren door het project aangebracht is verzekerd.</p> <p>4.3 Socio-culturele duurzaamheid – concrete realisaties en effecten op het niveau van begunstigen zijn aangepast aan de context en blijven voortbestaan.</p> <p>4.4 Politieke duurzaamheid – er is een politiek draagvlak voor het projectthema en –aanpak.</p>
<p>5. Formulering: In welke mate legt de formulering de basis voor een kwalitatief hoogstaande projectuitvoering?</p>	<p>5.1 Het formuleringsproces is van goede kwaliteit:</p> <p>5.1.1 de lokale actoren (doelgroepen, lokale instituten, partner) zijn op adequate wijze bij het formuleringsproces betrokken;</p> <p>5.1.2 alle partijen (adviescomité, stuurgroep) betrokken bij het proces leidend tot de acceptatie van het TFD hebben hun rol kwaliteitsvol opgenomen;</p> <p>5.1.3 de formele goedkeuring door de partijen (via Exchange of letters) gebeurt binnen een aanvaardbare termijn;</p> <p>5.1.4 In het geval van vervolgprojecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de relevante actoren werden op adequate wijze betrokken bij de besluitvorming rond de opstart van een vervolgfase; b. conclusies en aanbevelingen van eerdere evaluaties zijn meegenomen in de formulering van vervolgprojecten. <p>5.2 De formuleringsproducten (formuleringsrapport en TFD) zijn van goede kwaliteit:</p> <p>5.2.1 de referentietermen voor de formulering voldoen aan de geldende normen en bouwen voort op de resultaten van de identificatie (zie pt. 4.3.4 formuleringsgids);</p> <p>5.2.2 het formuleringsrapport en het TFD beantwoorden aan de kwaliteitscriteria zoals vermeld onder pt. 2.1 van de formuleringsgids;</p> <p>5.2.3 de technische kwaliteit van het logisch kader is goed (m.n.: coherente interventielogica, goede indicatoren die waar mogelijk zijn geoperationaliseerd, duidelijke assumpties);</p> <p>5.2.4 de kwaliteit van de context-, probleem- en risicoanalyse is goed;</p> <p>5.2.5 het formuleringsrapport en het TFD verantwoorden en omschrijven duidelijk de eventuele nood aan TA en hebben rekening gehouden met ter plekke voorhanden zijnde capaciteiten;</p> <p>5.2.6 het TFD is naderhand niet substantieel herzien hoeven te worden (tenzij o.w.v. externe factoren buiten projectcontrole), met name voor</p>

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
	<p>wat betreft de bepaling van de projectmiddelen;</p> <p>5.2.7 de besluitvorming voor formulering van vervolgprojecten is helder onderbouwd.</p>
<p>6. . Strategische begeleiding en supervisie: leveren de partnercomités²¹, de GLOSSEN, BTC landenkantoor incl de plaatselijke BTC vertegenwoordiger, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS, en de structuren van het partnerland een concrete bijdrage aan de strategische sturing en lokaal ownership van de projecten?</p>	<p>6.1 Partnerland en gemengde structuren hebben een duidelijke rol en leveren een duidelijke bijdrage aan de strategische aansturing:</p> <p>6.1.1 De GLOS heeft een heldere taakomschrijving en een evenwichtige samenstelling en bestaat uit competente leden;</p> <p>6.1.2 De GLOS (en de partnercomités) leveren een duidelijke bijdrage aan de beleidsmatige en strategische aansturing van het project die goed aansluit op die van andere structuren die zich met strategische begeleiding en supervisie bezighouden;</p> <p>6.1.3 De vertegenwoordigers van het partnerland leveren een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project;</p> <p>6.1.4 De mechanismes van strategische sturing sluiten aan op die van het partnerland en dragen bij tot ownership en 'mutual accountability'.</p> <p>6.2 BTC levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project:</p> <p>6.2.1 Het BTC landenkantoor (incl. de plaatselijke BTC vertegenwoordiger) levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project;</p> <p>6.2.2 BTC hoofdzetel levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project;</p> <p>6.2.3 Het beroep doen op externe backstoppers en adviseurs is relevant en deze worden op een transparante en kwaliteitsvolle wijze gerekruteerd;</p> <p>6.2.4 Externe backstoppers en adviseurs leveren een meerwaarde aan het project.</p> <p>6.3 DGOS) levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project:</p> <p>6.3.1 De attaché levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan aansturing van het project conform het vigerende beheerscontract;</p> <p>6.3.2 De hoofdzetel van DGOS levert een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan aansturing van het project conform het vigerende beheerscontract.</p> <p>6.4 De samenwerking en interactie tussen de belangrijkste actoren verloopt goed en draagt bij aan een duidelijke en kwaliteitsvolle bijdrage aan de strategische aansturing van het project:</p> <p>6.4.1 De functies en verantwoordelijkheden (met betrekking tot strategische sturing) van TA, de PMU, de partnerorganisaties, de GLOS, de plaatselijke BTC vertegenwoordiger en de attaché zijn duidelijk voor ieder van de betrokkenen en onderling goed afgestemd;</p> <p>6.4.2 Het overleg, de uitwisseling en het samenspel (mbt. strategische</p>

²¹ in de landen waar ze bestaan.

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
	sturing) tussen de hierboven genoemde actoren verloopt goed.
<p>7. Monitoring en evaluatieprocessen: hoe zijn deze processen vormgegeven, wat is de kwaliteit van de processen en met name van de producten en dragen de processen bij aan leerprocessen binnen de organisaties?</p>	<p>7.1. De Monitoring informatie is van goede kwaliteit en wordt verspreid onder de juiste actoren:</p> <p>7.1.1 Er is een duidelijk en werkbaar monitoringsysteem beschikbaar gebaseerd op het logframe van het project met SMART indicatoren;</p> <p>7.1.2 De periodieke rapportages zijn gebaseerd op het logframe van het project met SMART indicatoren;</p> <p>7.1.3 Er is informatie van voldoende kwaliteit uit het opvolgingsysteem beschikbaar die bijdraagt aan de aansturing van het project;</p> <p>7.1.4 De periodieke rapportages of andere informatie uit het monitoringsysteem worden verspreid onder de belangrijkste betrokken actoren en feedback wordt gevraagd en verwerkt;</p> <p>7.1.5. Het functioneren van de TA wordt meegenomen in de opvolging;</p> <p>7.1.6 De gegevens en inzichten voortkomend uit monitoring en periodieke rapportage leiden tot bijsturing en leren;</p> <p>7.1.7 De gegevens en inzichten die naar voor komen uit de monitoring en periodieke rapportage worden geconfirmeerd door latere evaluaties.</p> <p>7.2 Het evaluatieproces verloopt adequaat:</p> <p>7.2.1 De rolverdeling, verantwoordelijkheden en besluitvorming (tussen terrein, BTC landenkantoor, BTC Brussel en structuren van het partnerland) op het gebied van evaluatieprocessen (planning, opstellen referentietermen, selectie evaluatoren, ...) is duidelijk en wordt op het juiste niveau opgenomen;</p> <p>7.2.2 De kwaliteit van de referentietermen voor mid-term en eindevaluatie komt overeen met internationale maatstaven;</p> <p>7.2.3 De bestaande evaluatieprocessen houden rekening met de praktijken van het partnerland en met andere Belgische evaluatiesystemen (op het vlak van D0.2 en S4) en eventueel die van andere donoren;</p> <p>7.2.4 De evaluaties maken gebruik van de monitoringgegevens op basis van een beoordeling van de kwaliteit van die gegevens;</p> <p>7.2.5 De evaluatie-uitvoering wordt op een adequate manier aangestuurd en opgevolgd;</p> <p>7.2.6 Het functioneren en de kwaliteit van de TA vormt een aandachtspunt bij de evaluatie (met name de MTR);</p> <p>7.2.7 De resultaten van de evaluatie worden op een adequate manier beoordeeld en gebruikt (rol betrokken partijen, met name de GLOS en het partnerland, ...);</p> <p>7.2.8 De resultaten van de eindevaluatie zijn terug te vinden in de formulering van het vervolgproject.</p> <p>7.3 De kwaliteit van de evaluatierapporten voldoet aan internationale standaards:</p> <p>7.3.1 De onderzoeksmethodologie en de onderzoeksvragen zijn duidelijk in het rapport beschreven;</p> <p>7.3.2 De referentietermen zijn in bijlage opgenomen;</p> <p>7.3.3 Het evaluatierapport beantwoordt aan de vereisten (inhoudelijk,</p>

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
	<p>methodologisch, rapportage, ...) zoals gesteld in de referentiermen;</p> <p>7.3.4 De onderzoeksbronnen zijn duidelijk weergegeven;</p> <p>7.3.5 De conclusies zijn gescheiden van vaststellingen, maar duidelijk daarop gebaseerd;</p> <p>7.3.6 De aanbevelingen volgen logisch voort uit de conclusies, zijn concreet en toepasbaar;</p> <p>7.3.7 Er is een heldere en toegankelijke samenvatting.</p>

Bijlage 3 Wijzigingen ten opzichte van het evaluatiekader 2008

Zoals gevraagd in het bestek is het uitgangspunt in onze offerte en dit studierapport het evaluatiekader 2008 hetgeen voorbouwde op het evaluatiekader 2007. Deze studiefase is aanleiding geweest om enkele beperkte wijzigingen in het kader door te voeren hetgeen de vergelijking van het staal van geëvalueerde projecten niet in gevaar brengt, maar juist beoogt een grotere transparantie te garanderen.

De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd:

Score van evaluatiecriteria en niet van individuele beoordelingscriteria

De vorige evaluatie stelde voor om elke beoordelingscriterium op een vierpuntsschaal te beoordelen. Echter de omschrijving per beoordelingscriterium overlap regelmatig en dit laat geen weging toe naar gelang de aard van het project. Een internationaal geaccepteerde methode is om de evaluatiecriteria per project op een vierpuntsschaal te beoordelen aan de hand van een weging van de beoordelingscriteria. Wij stellen dan ook voor om per project een score te geven voor de evaluatiecriteria zoals uiteengezet is in hoofdstuk 3.

Wijzigingen mbt effectiviteit en impact

In het evaluatiekader van 2008 is geen duidelijk en eenduidig gemaakt tussen outputs, outcome en impact. De “resultaten op korte en middellange termijn” zijn in één criterium ondergebracht hetgeen de beoordeling van het criterium effectiviteit weinig precies en moeilijk verifieerbaar maakt. Daarom stellen wij voor om voor outputs en outcome verschillende beoordelingscriteria aan te leggen.

Verder zijn we het eens met het evaluatieteam uit 2008 dat impact in het kader van deze beperkte terreinmissies niet of nauwelijks te meten is en daarom brengen wij de criteria effectiviteit en impact tezamen.

In het evaluatiekader uit 2008 is reeds specifieke aandacht gegeven onder het criterium effectiviteit aan de component van capaciteitsversterking of institutionele versterking en dit beoordelingscriterium zal specifiek aandacht krijgen dit jaar, omdat dit een belangrijk onderdeel is van vrijwel alle geselecteerde projecten en ook de focusgroepen hier bijzondere belangstelling voor toonden.

Scheiding van verklarende factoren

In het evaluatiekader 2008 is onder de meeste evaluatiecriteria een vraag opgenomen of het project een resultaatgericht kader heeft, of een goede verhouding heeft tussen inputs en outputs in de formuleringsfase etc. In feite betreffen dit vragen naar de kwaliteit van

de formulering die uiteindelijk de kwaliteit van de prestaties kunnen verklaren, maar die op zich niet meegewogen kunnen worden in de beoordeling zelf. Daarom hebben we deze beoordelingscriteria niet meegenomen onder de evaluatiecriteria, maar deze elementen komen wel terug in de beoordeling van het formuleringsproces.

Wijziging beoordelingscriteria doelmatigheid

De beoordelingscriteria bij doelmatigheid in 2008 waren vooral uitgedrukt in termen van een ‘correcte’ verhouding en andere termen van adequaatheid en aanvaardbaarheid. Dit zijn op zich geen SMART indicatoren en waar mogelijk hebben wij getracht dit meer SMART te formuleren. De wijzigingen zijn echter beperkt.

Meer vrijheid voor de landenteams om zelf bronnen per criterium vast te stellen

In het kader van 2008 is per beoordelingscriterium een serie bronnen aangegeven. Om de noodzakelijke flexibiliteit te bevorderen en binnen het strakke evaluatiekader de evaluatoren enige vrijheid te gunnen om in de soms complexe lokale context de informatie op de beste wijze te verzamelen, willen wij niet verplichtend voorschrijven hoe per criterium de informatie verzameld dient te worden.

Evaluatoren worden geacht zoals weergegeven in hoofdstuk 3 een mix van methoden van dataverzameling en bronnen te gebruiken variërend van documentanalyse, statistische analyse, institutionele, analyse, interviews, focusgroepen, terreinbezoeken, etc.

Wel is het van belang dat de beoordelingscriteria per project zoveel mogelijk verder uitgewerkt worden in SMART indicatoren. Gezien de grote heterogeniteit in projecten, thema's en achtergrond is het onmogelijk om een standaardset van SMART indicatoren voor de gehele evaluatie vast te leggen. Immers indicatoren voor outputs, outcome ten behoeve van de bepaling van effectiviteit kunnen slechts vastgesteld worden aan de hand van de specifieke projectdoelstellingen en impact is gekoppeld aan de globale projectdoelstelling.

Bijlage 4 Overzicht van alle scores per project

Assessment of performance against the evaluation criteria

Relevantie

1. In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten relevant ?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. Score
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TA/GACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
1.1 Er is een goede connectie tussen de behoeften en strategieën van het partner land op de verschillende niveaus	+/-	+/-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+	3,6
1.2 Het project komt overeen met bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-	-/+	-/+	+/-	+	+	+	-/+	+/-	-	3,0
1.3 Er is een goede connectie tussen de context van de internationale samenwerking en de veranderende omgeving	+/-	+/-	+/-	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+	-/+	-/+	+	n.r.	-/+	+	2,9
Totale score relevantie	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	3,2

Effectiviteit en impact

2. Hebben de door BTC uitgevoerde projecten geleid tot de verwachte resultaten

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. Score
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PRPE-I	TA/GACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
2.2 Er kan concrete output worden bepaald dat bijdraagt aan de realisering van specifieke doelen	+	-/+	+	+/-	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	-/+	+/-	+/-	3,1
2.3 Er kunnen uitkomsten worden bepaald die bijdragen aan de realisering van algemene doel(en) van het project	-/+	-/+	+/-	-/+	+	+/-	-/+	-/+	+/-	+	+	-/+	-/+	-/+	+	+	2,8
2.4 De capaciteit van de directe/operationele partners is versterkt (wanneer dit relevant is voor het project)	+/-	-/+	+/-	+/-	+	+	-/+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+/-	+	2,7
2.5 De strategieën met betrekking tot de integratie van transversale thema's zijn uitgewerkt en leiden tot concrete output of uitkomsten	-	-	-	-/+	-	-	-	n/a	n/a	-/+	+	+	-/+	-	-/+	-/+	1,8
2.6 Er zijn indicatoren voor mogelijke veranderingen op het niveau van de begunstigden	Too soon	-/+	Too soon	-/+	+	+	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	...	+	+	2,9
Totale score effectiviteit en impact	+/-	-/+	+/-	-/+	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	2,7

Doelmatigheid

3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereken (doelmatigheid)?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. Score
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PR PE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
3.1 Het financieel budget en de tijdsplanning zijn in grote mate gerealiseerd en als er veranderingen opdoen zijn deze beargumenteerd	+/-	-	-/+	-/+	-	+	-/+	+/-	+	+	-	+/-	-/+	+	+/-	+	2,6
3.2 Het inzetten van projectmiddelen is aanvaardbaar in relatie tot de realisatie van de doelen	-/+	-	+/-	-/+	+	+	-	-/+	+/-	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	2,6
3.3 De kosten van de technische assistentie zijn redelijk in relatie tot de totale kosten van het project en het type project	-/+	-	+/-	-/+	n/a	n/a	+/-	+/-	+	+	+/-	-/+	+	n/a	-	+/-	2,5
3.4 De organisatie-modaliteiten (en hulp modaliteiten) en management van het project dragen bij aan de realisatie van de doelen	-	-	-/+	-	+	+	+/-	-/+	+/-	+	-/+	+/-	+/-	-	+	-/+	2,4
Totale score doelmatigheid	-/+	-	+/-	-/+	+/-	+	-/+	-/+	+/-	+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	2,6

Duurzaamheid

4. In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten duurzaam?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. Score
	PAPDC	Pamrad	PAD-K	PASMZAM II	PR PE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
4.1 Institutionele duurzaamheid - realisaties zijn verankerd binnen het instituut (eigendom)	+/-	-	-/+	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+/-	+	+	+	+	-/+	+/-	+	3,0
4.2 Financiële duurzaamheid - financiële continuïteit van nieuwe of verbeterde producten, diensten en structuren is gegarandeerd	-	-	-/+	-/+	-/+	-/+	-	-/+	+/-	-/+	+	-/+	-	-	+/-	+/-	2,0
4.3 Sociaal-culturele duurzaamheid - concrete realisaties en effecten op het niveau van de begunstigden zijn aangepast aan de omgeving en de bestaanscontinuïteit is gegarandeerd	-	-	+/-	-/+	+	+	-/+	n/a	+	+	+	+/-	+	+/-	-/+	+/-	2,9
4.4 Politieke duurzaamheid - er is een politieke basis voor het thema van het project en de benadering	+/-	+/-	-/+	+/-	+	+	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	-/+	...	+	+	3,3
Totale score duurzaamheid	-/+	-/+	-/+	-/+	+	+/-	-/+	+/-	+	+	+	+/-	+/-	-/+	+/-	+	2,8

Analyse van de processen

Formulering

5. In welke mate legt de formulering de basis voor een kwalitatief hoogstaande projectuitvoering?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. scores
	PAPDC	Pamad	PAD-K	PASMZAM II	PR PE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
2.1 Er zijn kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor de evaluatie van het project op het gebied van effectiviteit	-	-	+/-	-	+	-/+	-/+	-	-/+	-	+	-/+	+/-	-	-	-/+	2,1
5.1 Het formuleringproces is van degelijke kwaliteit	+/-	-	-	-/+	+/-	-/+	...	+/-	-/+	+	+	+/-	+	-	-/+	+/-	2,5
5.2 De formuleringproducten (formuleringsrapport en TFD) zijn van voldoende kwaliteit.	+/-	-/+	-/+	-/+	+/-	-/+	-/+	-	-/+	+	+	-/+	-/+	...	+/-	+/-	2,5
Totale score formulering	-/+	-	-/+	-/+	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	+/-	+	-/+	+/-	-	-/+	-/+	

Strategische begeleiding en supervisie

6. Leveren de vertegenwoordigers van het partnerland, BTC landenkantoor, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS, een concrete bijdrage aan de strategische sturing en lokaal ownership van projecten?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. scores
	PAPDC	Pamad	PAD-K	PASMZAM II	PR PE-I	TAGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TB/HIV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
6.1 De rollen en bijdragen van het partner land en gemengde structuren ter behoeve van het strategisch management zijn duidelijk en goed omschreven	+/-	-	+/-	+/-	+	-/+	-/+	+/-	-/+	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	+	2,8
6.2 BTC draagt in een duidelijke, degelijke manier bij aan de strategische begeleiding van het project	-/+	-/+	+/-	-/+	-	-/+	-/+	-/+	-/+	+	+	+/-	+	-/+	-/+	+/-	2,5
6.3 DGOS draagt in een goede, duidelijke manier bij aan de strategische begeleiding van het project	-/+	-/+	n/a	-	-	-	-/+	-	-/+	+	+/-	+/-	+	-	+/-	+/-	2,2
6.4 De samenwerking en interactie tussen de belangrijkste actoren is goed en draagt in een duidelijke, degelijke manier bij aan de strategische begeleiding van het project	+/-	-	+/-	-/+	+/-	+ before 2008 - in 2008	-	-/+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	2,8
Totale score strategische begeleiding en supervisie	+/-	-/+	+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	

Monitoring en evaluatieprocessen

7. Hoe zijn deze processen vormgegeven, wat is de kwaliteit van de processen en met name van de producten en dragen de processen bij aan leerprocessen binnen de organisaties?

	Benin		Mali		Mozambique		Palestinian Territories		Rwanda		South Africa		Tanzania		Vietnam		Gem. scores
	PAPDC	Pamiad	PAD-K	PASMZAM II	PR PE-I	TAVGACOPI	LICP	MOP II	Institutional Strengthening	Justice Department	TBHV/STI	Department of Health	Kilombero Valley	TA NRM	VWU	Reform Reform	
	-	-/+	+/-	+													
7.1 De monitoring informatie is van goede kwaliteit en wordt verspreid onder de juiste actoren	-	-	-/+	-/+	+	+/-	+/-	-	-/+	+/-	+/-	-/+	+/-	-	-/+	+/-	2,3
7.2 De evaluatieprocessen zijn degelijk: sterk voor evaluatie halverwege (MTR), zwak voor de definitieve evaluatie	n/a	-/+	-/+	+	-	+	-/+	-	+	n/a	+/-	-	+	...	-/+	+/-	2,5
7.3 De kwaliteit van de evaluatie rapporten voldoet aan internationale standaarden en criteria voldoende voor evaluatie halverwege (MTR), zwak voor de definitieve evaluatie	n/a	-/+	-/+	+/-	-	+	-/+	-/+	+	n/a	+/-	-	+	...	+/-	+/-	2,5
Totale score monitoring en evaluatieprocessen	-	-/+	-/+	+/-	-/+	+	-/+	-	+/-	+/-	+/-	-	+	-	-/+	+/-	



Bijlage 5 Leden van het stuurcomité

Natacha Durieux	Diensthooft Noord-Afrika en Palestijnse gebieden D1.1
Karel Van Hecke	Dienst Noord-Afrika en Palestijnse gebieden D1.1
Alfred Fickers	Dienst Centraal-Afrika D1.2
Florence Duvieusart	Dienst West-Afrika D1.3
Melanie Schellens	Diensthooft Zuidelijk en Oost-Afrika D1.4
Sandrine Coets	Dienst Zuidelijk en Oost-Afrika D1.4
Hazel Onkelinx	Dienst Zuidelijk en Oost-Afrika D1.4
Guido Schueremans	Diensthooft Latijns-Amerika en Azië D1.5
Jaak Lenvain	Verantwoordelijke Kwaliteitsmanagement BTC
Ivo Hooghe	Dienst Bijzondere Evaluatie S4
Jacqueline Liénard	Diensthooft Dienst Evaluatie D0.2
Karel Cools	Dienst Evaluatie D0.2
Olivier Thery	Dienst Evaluatie D0.2
Mario Goethals	Manager Geografische Coördinatie BTC
Paradis Anne-Françoise	Dienst West Afrika D1.3
Florence Deschuytener	Dienst West Afrika D1.3
Florence Duvieusart	Cabinet CD/OS
Luc Timmermans	Dienst Afrika D1
Tania Braems	Dienst Latijns-Amerika en Azië D1.5
Frank Blomme	IF
Marc Denys	Hoofd D1 (Gouvernementele Programma's)

Bijlage 6 Leden evaluatieteam

Expert	Rol in evaluatie	Terreinmissie
Anneke Slob	Teamleader + missie	Palestijnse Gebieden
Mitra Dimitri Rizek	Expert capaciteitsopbouw	Palestijnse Gebieden
Dirk van Esbroeck	Kernteam + missie	Vietnam
Nguyen Thi Minh Hai	Expert Public Administration Reform	Vietnam
Erik Klaassens	Kernteam + missie	Tanzania
Pantaleo KT Munishi	Expert water management	Tanzania
Karen Mingelers	Documentstudie	
Bob Peeters	Team leider terreinbezoek	Mali en Benin
Alidou Moussiliou	Expert Sociale en economische ontwikkeling	Benin
Mamadou Ba	Expert decentralisatie	Mali
Esther van der Meer	Team leider terreinbezoek	Rwanda
René Dubbeldam	Team leider terreinbezoek	Mozambique
Michele Santoro	Expert gezondheidszorg	Mozambique
Anne Gorter	Team leider terreinbezoek	Zuid Afrika
Gulam Karim	Expert Gezondheidszorg	Zuid Afrika

Bijlage 7 Verantwoording van verwerking van het commentaar van het stuurcomité

Het stuurcomité heeft zoals aangegeven in hoofdstuk 1.3 steeds commentaar geleverd op de diverse rapporten en dat commentaar is in een PV vastgelegd. Dat gold zowel voor het studierapport, de acht landenrapporten als het syntheserapport. Wij gaan in deze bijlage niet in op de verwerking van het commentaar op het studierapport en de landenrapporten, maar wel zetten wij graag uiteen hoe wij het commentaar op het syntheserapport hebben verwerkt. Het stuurcomité kwam bijeen op 8 december 2010 om het draft syntheserapport te bespreken. Dit was een vruchtbare vergadering waarin veel zinvolle suggesties werden gedaan om de kwaliteit van het syntheserapport verder te verbeteren.

Het meeste commentaar heeft derhalve geleid tot specifieke verbeteringen van de tekst. Daarbij ging het onder andere om het wegnemen van bepaalde inconsistenties, het verdiepen van de analyse en het verbeteren van de samenhang tussen bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

In deze bijlage willen wij enkele specifieke punten toelichten die aanleiding waren voor intensieve discussies in het stuurcomité.

Gebruik van de scoresystematiek

De meningen in het stuurcomité liepen uiteen wat betreft de zin en het nut van het gebruik van scores voor de beoordeling van de evaluatiecriteria en de analyse van processen. Deze scoresystematiek was in de vorige twee evaluaties al ingevoerd en verder verfijnd in deze evaluatie. Volgens de evaluatoren is dit een goed middel om een groot aantal projecten met elkaar te vergelijken, maar het is een minder geschikt middel om een individueel project te beoordelen. Het doel van deze evaluatie is juist om projecten met elkaar te vergelijken en mits voldoende genuanceerd toegepast is het evaluatieteam van mening dat dit een goede methode is. Het evaluatieteam benadrukt dat het een hulpmiddel is en geen doel op zich. In hoofdstuk 1 is een uitgebreide verantwoording opgenomen omtrent het gebruik en de uitwerking van de scoresystematiek die volgens de evaluatoren aan alle professionele evaluatiestandaards voldoet. Er is ook een extra verklarende tekstbox opgenomen met betrekking tot de scores.

De evaluatoren hebben gekozen voor een kwalitatieve vierpuntsschaal in het draft syntheserapport. In een eerdere presentatie van voorlopige algemene bevindingen bij de bespreking van de landenrapporten met het stuurcomité was tentatief gewerkt met gemiddelde cijfermatige scores. De evaluatiedienst vond dat dit de vergelijkbaarheid wel verhoogde. BTC uitte hierbij twijfels. De evaluatoren konden zich goed vinden in het voorstel van het stuurcomité om de cijfermatige gemiddelden alleen in een bijlage te

presenteren en niet in de hoofdtekst, omdat kwalitatieve gegevens inderdaad moeilijk in harde cijfermatige scores kunnen worden weergegeven.

Beoordeling van duurzaamheid

In het stuurcomité was ook discussie of een totaalscore op duurzaamheid wel positief kon zijn indien de beoordeling van financiële duurzaamheid niet positief is beoordeeld. De evaluatoren hebben alle beoordelingen op consistentie gecontroleerd en op grond daarvan hebben wat aanpassingen plaats gevonden. In het algemeen kan niet gesteld worden dat financiële duurzaamheid allesbepalend is voor de beoordeling van duurzaamheid, want ook de andere drie onderdelen politiek, institutioneel en sociaal-cultureel kunnen van doorslaggevend belang zijn afhankelijk van de context en het type interventie. Het gaat dus inderdaad om een totaalbeoordeling.

Bijlage 8 Samenvatting van de 16 projecten

B8.1 Benin

B8.1.1 Introduction

En 2000 la CTB a repris les projets de coopération bilatérale au Bénin. Fin 2007 le taux d'exécution était de 6%, 2 projets du PIC 1999-2002 ont pris fin en 2007, 3 projets du premier PIC ne sont pas encore terminés. Il est estimé que les capacités institutionnelles pour assumer le rôle attendu du partenaire dans la conduite du processus sont insuffisantes. Par ailleurs, la lenteur dans les procédures nationales de marche publiques constitue une entrave majeure dans la mise en oeuvre et le faible ancrage institutionnel des programmes constitue une faiblesse dans le processus de capitalisation et de pérennisation des acquis. À cette situation s'ajoute la contrainte relative aux difficultés de mobilisation des ressources financières et humaines liées aux engagements du partenaire au titre des fonds de contrepartie des projets.

En mars 2008 un nouveau Programme Indicatif de Coopération entre le Bénin et la Belgique pour un montant de 52 millions d'euros a été conclu. L'aide se concentre sur les deux secteurs prioritaires: la santé et l'agriculture, en mettant l'accent sur le soutien au processus de décentralisation comme thème transversale. Il a été décidé de concentrer la coopération le plus que possible dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga.

B8.1.2 Projet PAPDC : Appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux dans les départements de l'Atacora/Donga et du Mono/Couffo Contexte général du PAPDC

La mise en œuvre de la décentralisation au Bénin a démarré en 2003 avec les premières élections organisées en 2002. Le PAPDC a démarré en 2008 avec la 2ème mandature des collectivités locales au Bénin. C'est donc un processus de décentralisation à ses débuts et où les défis sont nombreux. Les acteurs n'ont pas encore l'habitude de la gouvernance locale alors que les deux enjeux de la décentralisation au Bénin sont la démocratie à la base et le développement local.

L'objectif spécifique du projet est que les 25 communes des 4 départements acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenants au niveau de leurs territoires.

Le projet a démarré effectivement en août 2008 pour une durée de 5 ans. La contribution belge dans le budget total s'élève à 11.400.000 Euro. Il y a une unité de projet nationale et deux unités de gestion, une qui couvrent les départements du Mono et de Couffo et une

basée dans le Nord dans les départements d'Atacora et Donga. Dans chaque zone, une équipe d'AT locaux garantissent un appui conseil basé sur les principes de faire faire et un renforcement des capacités aux communes. Un fonds de développement est mis à disposition des communes pour financer des projets de développement.

Constats et facteurs explicatifs

Le PAPDC est très pertinent si l'on considère les différents niveaux de bénéficiaires et des besoins ciblés : appui technique et financier aux actions développement local et de renforcement de capacités au niveau des collectivités locales, le soutien aux préfectures et aux organisations intercommunales et au niveau national pour la création d'un cadre propice à la mise en œuvre de la décentralisation.

L'ambition du projet est un facteur positif. L'observation suivante nous semble importante : le processus de décentralisation est très complexe et implique beaucoup d'acteurs. Un projet externe peut investir dans beaucoup d'aspect de ce processus pour garantir son succès. Pour un projet dont les moyens sont limités, il faut définir des priorités et se focaliser sur les éléments les plus pertinents de la problématique de la décentralisation. En plus elle doit tenir compte de ses capacités et de ses moyens pour définir ses axes d'interventions. La question se pose si la CTB a suffisamment réfléchi à ces deux questions en formulant le projet.

Par rapport à l'efficacité, le cadre logique est ambitieux et la logique entre résultats d'une part et entre indicateurs d'autre part n'est pas évidente. Sur le terrain, il existe déjà des outputs concrets après seulement un an de mise en œuvre qui permettent de dire que le projet est assez efficace sur ce plan. Mais il est trop tôt de se prononcer par rapport aux outcomes qui sont moins explicités sous formes d'indicateurs concrets. Le renforcement de capacités est pour le moment limité à la maîtrise d'ouvrage communale.

L'efficience reste un défi au niveau interne. En effet, l'utilisation des moyens, l'organisation interne, la prise de décision et l'approche d'appui de proximité constituent des défis qui s'ajoutent au retard accusé pour démarrer le projet.

Il est trop tôt aujourd'hui pour parler de durabilité, le projet venant de boucler seulement sa première année d'exécution. Toutefois, l'entretien et la pérennisation des infrastructures réalisées, une stratégie d'exit ne font pas encore partie des réflexions et points d'attention avec les acteurs. La durabilité des services d'appui conseil est basée sur l'hypothèse que les compétences resteront sur place. Le projet n'investit pas dans les structures qui doivent garantir l'appui conseil.

Le processus de formulation a été participatif, mais du temps suffisant n'était pas donné aux acteurs pour contribuer et réagir sur les propositions. Les parties concernées ont pu donner leur avis et ont été demandées de contribuer dans les réflexions. La prise de décision et la conceptualisation étaient dominées par l'équipe des experts qui ont fait la formulation d'où le fait que certaines parties prenantes ne se sont pas appropriées le programme. Il y a un bon document technique et financier qui bien que des adaptations soient nécessaires est utilisé comme tableau de bord.

Le dispositif actuel de suivi évaluation n'est pas suffisant et demande aussi plus de systématisation et d'harmonisation. Une gestion axée sur les résultats n'est pas promue au niveau des communes d'où la difficulté de l'installer au niveau du programme.

Jusqu'ici la SMCL a bien fonctionné, mais gagnerait aussi à adresser les préoccupations des équipes régionales pour leur permettre d'avancer par rapport à d'autres aspects non encore abordés tels que l'appui aux préfetures et aux organisations intercommunales ainsi que l'adhésion au FADEC.

Le suivi sur terrain par la coordination nationale est assez régulier, mais les équipes demandent plus d'appuis et de renforcement des capacités des AT. Le PAPDC est bien suivi par la CTB depuis Bruxelles étant donné que c'est à l'heure actuelle le plus gros financement de la coopération belge au Bénin.

Quelques facteurs affectent ou sont susceptibles d'affecter les résultats :

- Instabilité des élus et du personnel des collectivités locales;
- La capacité des structures d'inspection (IGAA, IGE, IGF);
- Les mairies n'ont pas les capacités de suivre tous les travaux;
- Il y a une distance entre les maires et les conseillers et entre les conseillers et le personnel communal;
- Les problèmes de communication entre les mairies et les receveurs percepteurs.

Le rôle de la CTB

Dès la formulation du projet, la CTB a joué son rôle d'une manière constructive : se basant sur l'identification, elle s'est engagée dans un processus de formulation qui a abouti à un DTF. Une équipe CTB a élaboré le DTF en ayant des négociations avec les parties béninoises concernées par le projet. Vu la diversité des parties impliquées dans le projet et le délai court dans lequel la formulation devait se faire, l'appropriation par les parties concernées n'est pas optimale.

Une fois l'AT international sur place, le projet a démarré. La CTB a engagé 11 AT locaux, dont le coordinateur national et 1 AT international qui exécutent ensemble le projet. Jusqu'à maintenant -le projet n'a démarré qu'en août 2008- y a eu peu de suivi ou d'accompagnement de ces AT par la CTB Bénin ou la CTB siège. L'équipe des AT est supposée d'avoir les capacités pour garantir le succès du projet. L'AT international joue un rôle important non seulement dans la gestion mais aussi dans la concrétisation des démarches du projet. C'est lui ensemble avec le coordinateur national qui prépare les SMCL où les décisions concernant le projet sont prises.

Le projet est confronté avec plusieurs défis qui demandent un accompagnement plus rapproché : l'amélioration de la collaboration avec les préfetures et les services déconcentrés, l'harmonisation de l'approche appui conseil (faire-faire) et l'accompagnement des AT, la mise en œuvre d'un système suivi et évaluation.

B8. 1.3 Appui au Monde Rural dans les départements de l'Atacora et la Donga (Pamrad)

Le programme d'appui au monde rural dans l'Atacora et la Donga a été initié en 1999 en vue d'appuyer le développement rural et communautaire et faisait suite à un précédent projet de la coopération belge (PAMR) dans le Mono-Couffo et dans l'Atacora-Donga.

Ce projet a été initié dans le cadre de la lutte contre la pauvreté à travers la sécurité alimentaire dans ces deux départements. En effet, l'agriculture autrefois dominée par la seule filière-coton connaissait une crise liée à la chute des prix sur le marché international alors que la production vivrière était le parent pauvre. Ainsi des alternatives ont commencé à émerger. L'Etat prônait la production vivrière sans développer une politique conséquente et sans y mettre les moyens qu'il fallait. Cette agriculture vivrière souffrait aussi du manque d'accès aux intrants pour les autres cultures en dehors du coton.

Le projet a comme objectif 'l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des familles rurales'. Il a démarré en 2003 et commence maintenant son deuxième période de prolongation en attendant la formulation d'une nouvelle intervention dans le domaine agricole dans la zone. La contribution s'élève à environ 5.000.000 Euro.

Constat et facteurs explicatifs

Le PAMRAD, formulé durant le premier contrat de gestion, était un projet pertinent dans le sens qu'il répondait aux besoins de la population rurale, qui sont vastes, et qu'il s'inscrivait dans les politiques de développement rural en vigueur au moment de l'identification et de la formulation. Le processus de formulation et de la concrétisation du projet qui devrait se faire pendant les 9 premiers mois de l'exécution du projet était fortement dominé par l'équipe des AT internationaux sans un réel ancrage dans les structures locales.

Le projet est devenu trop ambitieux, touchait trop de sujet sans avoir les ressources ni les capacités pour garantir un succès. La CTB même en mettant plusieurs AT à la disposition du projet ne pouvait pas garantir suffisamment d'expertise pour garantir le succès du projet.

Dans les communes où le projet a été actif on trouve maintenant des traces du projet : des groupements peu fonctionnels, une très faible application des techniques introduites par le projet, un faible renforcement des capacités des structures existantes etc. La durabilité de ces maigres résultats n'est pas du tout garantie. Si les organisations paysannes ne reçoivent pas une assistance dans l'immédiat, elles vont disparaître.

En 2008 le projet a organisé un atelier sur le développement des filières agricoles ce qui a contribué aux réflexions sur ce sujet au niveau national et à l'élaboration de l'approche filière comme appliquée dans le projet Fafa (projet CTB dans les départements de Mono Couffo) et sur base de laquelle le nouveau projet agricole dans les départements d'Atacora et de Donga sera formulé.

Par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation, le projet a été le premier à travailler pour que les mairies s'intéressent aux filières agricoles. On peut mentionner une grande

visibilité d'ACAD et la mise à sa disposition d'un AT maîtrise d'ouvrage qui a assisté et renforcé les capacités des communes. Malheureusement ces expériences ne sont pas suffisamment prises en compte dans le projet PAPDC.

Le projet est ruiné par des divergences et les comportements des gens chargés de sa gestion. L'UGP dominée par les AT internationaux allait trop à sa guise et ne reconnaissant pas le pouvoir ni de la représentation nationale CTB dans le pays ni celui de la SMCL et ignorait les recommandations faites. Elle se sentait soutenue par les services centraux de la CTB Bruxelles. Il n'existait pas un système de suivi fiable donc une correction ne se faisait pas sur base des faits objectivement constatés.

Au moment de travailler et surtout après l'évaluation à mi-parcours, on s'est rendu compte de l'urgence d'intervenir, mais on a encore tardé et en 2007 on a constaté que le temps est parti. Alors il y a eu prolongation sur prolongation pour colmater les brèches et bien clôturer le projet sans avoir une stratégie –sauf garder les contacts en vue de démarrer un nouveau projet en 2010- et une responsabilisation des acteurs impliqués qui se sont, depuis 2006 déjà, de plus en plus retirés du projet.

Les acteurs nationaux se comportaient plus comme des assistés que partenaires et ne prenaient pas leur responsabilité, par exemple pendant les processus de formulations et les réunions de SMCL.

Le rôle de la CTB

Par manque d'interlocuteurs de la CTB qui étaient impliqués dans le projet, il est difficile de se prononcer sur la qualité des prestations de la CTB concernant ce projet. En plus, au moment de la formulation et le démarrage du projet, la CTB venait d'être créée et n'était pas encore suffisamment équipée.

Des experts commandités par la CTB ont formulé le projet. Depuis la formulation, le projet a souffert des tensions entre les différentes parties concernées qui n'ont jamais été résolues. Plusieurs missions de suivi organisées par la CTB ont eu lieu, mais elles n'ont pas eu les effets escomptés. Du fait que ni les différents services de la CTB ni les partenaires locales dont les responsabilités n'étaient pas clairement définies, sont intervenus, les AT ont fortement dominé l'exécution du projet. Ce n'est qu'après l'évaluation à mi-parcours que la CTB s'est rendue compte de l'urgence d'intervenir mais vue la détérioration des relations avec les partenaires, surtout le CERPA, elle n'a pas pu redresser la situation d'une manière satisfaisante.

Conclusions finales et leçons apprises pour le Bénin

Les deux projets qui ont été évalués au Bénin sont par leur nature très différents. Le projet PAPDC est très récent, formulé en 2007 et s'implique dans le processus de décentralisation. Le PAPDC s'est inscrit dans les politiques de l'état. Le PAPDC s'est inscrit dans les politiques de l'état. Le processus de décentralisation est assez récent au Bénin et demande donc une approche innovatrice du projet. Le projet PAMRAD a été identifié en 1999 et formulé en 2002 sur base de concepts en vigueur à ce moment i.e. des programmes intégrés de lutte contre la pauvreté, une approche multisectorielle, l'installation d'une Unité de Gestion de Projet et une collaboration recherchée avec

d'autres acteurs dans le domaine de développement rurale notamment les ONG, les Organisations Paysannes et les services étatiques.

Les DTF des deux projets sont trop ambitieux et intègrent plusieurs domaines sans qu'il y ait une garanti que la CTB et ses partenaires ont les ressources nécessaires pour réaliser tous les résultats prévus. Durant les formulations, les risques et les hypothèses sont évaluées d'une manière trop optimiste. Pour le PAPDC les capacités en RH et finances des communes et des préfectures sont sur-estimées, ainsi que les capacités des ONG et des OP dans le cadre du PAMRAD.

En comparant les deux projets on constate les évolutions suivantes concernant les qualités des prestations de la CTB au Bénin :

- L'alignement avec les politiques et les structures étatiques a fortement évolué et a contribué à la qualité du projet PAPDC. Le projet PAMRAD dépendait beaucoup des initiatives des AT internationaux. Les structures étatiques (CERPA) n'ont pas pu s'appropriier du projet, d'où le faible ancrage institutionnel, les tensions et les conflits entre les parties prenantes et au sein de l'UGP. Ceci a fortement hypothéqué le succès du projet. Le projet PAPDC s'aligne mieux sur les politiques nationales et les structures étatiques même si une Unité de Coordination Nationale et deux Unités de gestion spécifiques au projet le gèrent ;
- Une meilleure maîtrise du processus de formulation. Le processus de formulation du PAMRAD était dominé par les experts belges sans que les partenaires béninois aient pu participer dans la prise de décision. L'identification du PAPDC était très détaillée et donnait une bonne base pour la formulation. Le processus de formulation du PAPDC a été apprécié par les différentes parties prenantes mêmes s'ils ont trouvé que les délais de réponse et de prise des décisions qui leur étaient accordés étaient trop courts pour garantir une bonne appropriation ;
- Les DTF des deux projets sont très détaillés au niveau des activités et moins au niveau des résultats à atteindre. Les indicateurs ne sont pas spécifiques et pas assez détaillés pour garantir une Gestion axée aux résultats GAR. Ceci pose de problèmes surtout pour un projet qui est vu comme un projet 'pilote'. On a constaté que le DTF est par certains utilisé d'une manière très stricte comme un tableau de bord pour l'exécution du projet. Parfois on utilise le DTF pour expliquer des faiblesses du projet. P.e. les faibles efforts de renforcement des capacités de l'appui conseil aux préfectures par le PAPDC sont dus au fait que le DTF se limite à la fonction de tutelle des préfectures et ne spécifie pas sa fonction d'appui conseil. Le processus de formulation se termine avec un DTF qui doit piloter, d'une manière flexible et créative, sur base des principes de GAR, l'exécution du projet. Dans les deux projets analysés, ceci n'était pas le cas ;
- Dans les deux projets, le suivi et évaluation reste un point faible. Les équipes commencent directement à exécuter les activités sans se mettre d'accord et sans clarifier les résultats attendus de ces activités. Il faut signaler un progrès dans le sens que l'analyse de la situation de départ et des problèmes auxquels le projet veut répondre est meilleure dans le PAPDC mais pas encore suffisante. Le projet investi p.e. dans des diagnostics de compétences qui se limitent encore trop à un shopping liste sans faire une vraie analyse et sans se mettre d'accord sur les changements nécessaires pour atteindre l'objectif du projet ;

- L'accompagnement et la supervision des interventions se sont améliorés. Dans le projet PAMRAD, les AT fonctionnaient comme des électrons libres et ni la SMCL ni le bureau CTB Bénin n'ont réussi à changer les cours des choses et à solutionner les problèmes avec lesquels le projet était confronté. Les AT internationaux étaient en contact direct avec le siège de la CTB. La SMCL du PAPDC paraît piloter le projet d'une manière efficace. Les décisions sont prises et respectées. Néanmoins le fait que le projet a une unité de coordination nationale (UC) et deux antennes (UG) sur le terrain et que le SMCL se tient au niveau de l'UC nationale fait que parfois les UG au niveau des préfectures ne sont pas suffisamment impliquées et pilotées. Les décisions prises dans le SMCL ne répondent pas suffisamment aux contextes et problèmes spécifiques des antennes. Il est important de créer des structures de pilotage adéquates pour chaque niveau de prise de décision ;
- Les AT sont encore fortement liés aux projets. Dans le projet PAMRAD, les AT exécutaient le projet sans jouer un rôle d'appui conseil à d'autres institutions comme le CERPA, la CTB même etc.. La situation dans le PAPDC est confuse. Il y a un AT international, co-responsable du projet, qui est fortement impliqué dans la gestion du projet, un cadre national responsable du projet au niveau national et 10 experts béninois engagés dont deux pour la coordination des antennes et huit pour donner un appui conseil aux communes (8). Ces derniers sont appelés aussi des AT nationales et ils exécutent le projet. Ils réclament un suivi et un appui de la CTB. Chacun est engagé sur base de ses compétences et doit donner un appui conseil sans connaître suffisamment la philosophie et l'approche (faire-faire) du projet. Il manque une politique d'AT conseiller et à l'appui au staff local. Le fait que l'engagement des AT se fait sur base des budgets de projet est un des freins pour développer une vraie politique AT conseiller qui dépasse le niveau du projet ;
- Une attention encore trop limitée est accordée à rendre les effets des interventions pérennes. Parfois les analyses sont trop simplistes. La logique est que si on renforce les capacités –dans le cas de PAMRAD les capacités des agriculteurs/trices et des organisations paysannes, dans le cas de PAPDC les capacités des élu(e)s et du personnel des communes, des préfectures et des ministères- la durabilité est acquise. On ne tient pas suffisamment compte des facteurs contextuelles qui influencent la durabilité i.e. dans le cas de PAMRAD les services d'appui en amont et en aval de la production, dans le cas du PAPDC les ressources humaines et financières des communes, le système de contrôle et de suivi par la tutelle etc ;
- La collaboration entre la CTB Bénin et les attachés est basée sur des contacts informels et fonctionne de mieux en mieux. A la satisfaction de chacun il y a maintenant un échange d'information, il y a un respect des rôles et des responsabilités de chacun i.e. la coopération participe aux réunions d'ordre politique et stratégique tandis que la CTB aux réunions plutôt techniques. Le fait de se concentrer sur un nombre limité de secteurs de coopération a certainement contribué à une meilleure maîtrise de la différence des tâches de la CTB et de la DGCD.

B8. 2 Mali

B8. 2.1 Introduction

La coopération bilatérale entre le Royaume de Belgique et de la république du Mali date de 1981. Une première session de la Commission mixte belgo-malienne fut tenue en 1993, une deuxième en 1998 et une troisième en 2004.

Pour la période 2004-2007 (troisième session de la Commission mixte), quatre secteurs prioritaires ont été retenus : éducation, développement rural et filières porteuses, décentralisation et prévention des conflits. Le PIC parlait aussi d'un ciblage géographique dans les régions de Koulikoro et de Gao et dans les régions de Tombouctou et de Mopti. Pendant le Comité spécial des Partenaires entre le Royaume de Belgique et de la République du Mali tenu à Bamako le 22 octobre 2007 les deux parties ont réaffirmé leur engagement pour une concentration sectorielle et géographique. Les secteurs retenus sont le développement rural / sécurité alimentaire et la consolidation des réformes du secteur public.

Les principes suivants sont spécifiés dans le PIC 2009-2012 :

- un souhait d'appuyer les politiques nationales ;
- la conjugaison des appuis au niveau central (politique/stratégique) et au niveau local (opérationnel) ;
- la mise en place d'une cogestion allégée avec un contrôle à posteriori ;
- l'AT évitera la substitution et répondra à des besoins de renforcement des capacités ;
- une attention particulière sera portée à l'égalité entre femmes et hommes : cette attention se traduira par la budgétisation d'actions spécifiques et par un cadre approprié de suivi.

A part les bonnes intentions, il est important de noter les lenteurs dans le transfert et la délégation des moyens dans la mise en place des structures d'orientation et de coordination des programmes de développement. Surtout dans le domaine de la décentralisation, la réforme institutionnelle, l'adoption des textes permettant de doter le commissariat de développement Institutionnel chargé des réformes des ressources humaines qu'il lui faut et d'autres mesures nécessaires pour progresser traînent.

B8. 2.2 projet PAD-K : Projet d'Appui à la Décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara dans la région de Koulikoro

L'intervention a comme objectif global d'améliorer les conditions de vie du point de vue social et économique d'environ 500.000 personnes réparties dans les 3 cercles de

Banamba, Kolokani et Nara. Elle vise à renforcer les collectivités territoriales décentralisées afin de les rendre plus fonctionnelles et efficaces dans la réalisation de leur mission générale de service au public ainsi que dans la conception, l'exécution et la gestion de leurs actions de développement. Elle apporte son appui au développement des capacités humaines et d'investissement des collectivités. L'intervention accompagne l'évolution du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales i.e. le Trésor Public, l'Administration Territoriale et les services techniques déconcentrés de l'état.

La réforme de décentralisation intégrale au Mali a été engagée en 1993 par les autorités de la troisième République. La première élection municipale à l'échelle du territoire national a été organisée en 1999, la deuxième en 2004 et la troisième en 2009. Le PAD-K a démarré en 2005 avec la 2ème mandature des collectivités territoriales et s'inscrit dans le processus de décentralisation en cours. La durée du projet est de 5 ans et l'apport belge est d'environ 7.000.000 Euro.

Constats et facteurs explicatifs

Le projet PAD-K est un projet pertinent mais aussi très ambitieux. Il peut être considéré comme un projet pilote qui non seulement a des effets au niveau des CT mais qui contribue aussi au développement et à la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Les ressources humaines mises à disposition du projet au début ne correspondaient pas avec ses ambitions. Aussi les capacités locales disponibles ont été surestimées. La conséquence est que le projet n'a pas atteint tous les résultats qui étaient prévus.

Le démarrage du projet a connu beaucoup des difficultés. La transition d'un projet multisectoriel vers un projet de décentralisation n'était pas évidente et a causé des difficultés de compréhension, des différences de vision et même des conflits entre les personnes impliquées. Ceci a eu des conséquences sur le processus de formulation dont la gestion a été difficile. Ces différences de points de vue et d'opinions ont continué pendant l'exécution du projet et ont influencé l'efficacité du projet. Ce n'est qu'à partir de l'introduction d'une cogestion allégée et d'une reformulation des tâches de l'AT international (appui conseil au projet mais aussi à la DNCT où il a maintenant son bureau) que le projet a vraiment trouvé sa vitesse de croisière.

La SMCL a piloté le projet d'une manière efficace même si parfois les décisions étaient prises un peu tard. Elle a pris la décision d'installer un système de cogestion allégée, d'engager des responsables pour tous les résultats, de reformuler et de recentrer un des résultats et de formuler un résultat de suivi, évaluation et capitalisation. Au début du projet, l'accompagnement par le siège de la CTB et le bureau de représentation au Mali était plutôt limité. Depuis 2008 l'accompagnement est plus intense. L'AT international joue un rôle important dans la conception du contenu du projet. Il reçoit peu d'assistance de la CTB où le raisonnement est que les AT sont sélectionnés sur base de leurs compétences et qu'ils doivent être capables de se débrouiller. L'expertise CTB- EST est surtout utilisée durant les processus de formulation. Vu la complexité de la problématique de la décentralisation et le fait que la Représentante Résidente a des difficultés de s'entourer avec des experts fiables, le danger existe que la CTB comme organisation manque une vision et une compréhension communes de la problématique de la décentralisation. Actuellement, il existe plusieurs écoles (décentralisation, bonne

gouvernance, ...) qui utilisent leurs propres vocabulaires et qui donnent lieu à des interprétations différentes par des spécialistes qu'on a l'impression ne s'entendent plus.

Le projet n'a pas été capable d'opérationnaliser un système de suivi. Un premier effort, pas suffisamment soutenu, a seulement été entrepris en 2008 pour concrétiser des indicateurs au niveau des résultats. Par manque d'une clarté des résultats ou changements à atteindre à chaque niveau et pour chaque résultat, le suivi reste axé aux activités et pas aux résultats. A la fin du projet un AT international perlé a été demandé de capitaliser les résultats et les changements auxquels le projet a contribué. Il a étudié plus de 200 indicateurs de changement.

Cette étude de capitalisation confirme que le projet a été efficace. Plusieurs résultats ont été atteints, plusieurs acteurs qui jouent un rôle important dans le processus de décentralisation ont été 'renforcés' et leurs services ont amélioré. Concernant le résultat qui envisage le renforcement des partenaires socio-économiques des CT i.e. la société civile, le secteur privé et autres, le projet n'a pas été capable de développer des activités concrètes et en 2008 ce résultat a été reformulé en la mise en place d'un cadre d'expérimentation sous la forme d'une Dotation pour le Développement Economique DDE pour la région de Koulikoro. La conclusion peut être qu'un projet bilatéral qui travaille ensemble avec les institutions étatiques n'est pas l'instrument idéal pour renforcer les partenaires socio-économiques.

La durabilité ou la pérennité des effets du projet dépendent surtout d'une augmentation des ressources des CT pour continuer à financer ses ressources humaines et ses projets socio-économiques et culturels. Plusieurs facteurs y contribuent : une augmentation du recouvrement des impôts par un meilleur fonctionnement des services responsables, une sensibilisation accrue de la population et un développement économique de la zone mais aussi un engagement et la volonté de l'état pour financer le processus de décentralisation et pour déléguer plus de fonds et des ressources humaines.

Pour terminer nous voudrions souligner le manque de sensibilité et d'efforts pour les questions de genre, non seulement de l'équipe du projet mais aussi de la plupart des acteurs dans le processus de la décentralisation. Dans les multiples formations, cet aspect n'est pas été traité, les PDSEC et les PAT n'en parlent pas, il n'y a pas d'analyse pour voir si le PDSEC a un effet soit positif soit négatif sur la relation genre etc.

Le rôle de la CTB :

La CTB a investi beaucoup dans ce projet considéré comme un projet pilote dans le domaine de la décentralisation. C'était un des premiers projets de la CTB dans ce domaine. Durant la formulation et au début du projet la CTB n'a pas pu maîtriser les conflits avec les partenaires maliens. Dès le début il y avait des différences de points de vue et de vision qui ont fortement influencé les relations surtout entre le directeur du projet et l'AT international. Ce n'est qu'après l'introduction d'une co-gestion allégée où les responsabilités étaient données aux partenaires maliens avec un contrôle ex-poste et la redéfinition du rôle de l'AT (conseiller au projet et à la DNCT) que le projet a vraiment démarré. L'audit organisationnel et l'évaluation à mi-parcours étaient des moments forts dans la gestion du projet.

Evaluation du Projet PASMZAM II, Projet d'appui à la sélection et à la multiplication du zébu Azawak au Mali.

Le projet intervient depuis 2001 dans le cercle de Ménaka au Nord-est du pays. Cette zone pastorale a souffert des périodes de sécheresses et des troubles sociopolitiques qui ont contraint un bon nombre de la population à abandonner l'élevage des bovins. La première phase du projet s'est consacrée à la reconstitution de ce cheptel en procédant à la distribution d'un millier de zébus Azawak à près de 200 familles.

Cette deuxième phase du programme PASMZAM vise essentiellement la pérennisation des acquis de la première phase en privilégiant le renforcement de structures et de mécanismes d'exécution mise en place durant la première phase qui prendront progressivement davantage d'autonomie vis-à-vis du projet.

Conclusion et facteurs explicatifs

La pertinence du projet PASMZAM II est évaluée comme satisfaisante mais cette appréciation est contrastée par plusieurs facteurs. Le projet répond à un besoin des éleveurs mais de par la stratégie choisie, il n'atteint qu'indirectement et sans garantie les personnes vulnérables de la zone. D'autres expériences montrent que la distribution des noyaux de petits ruminants se basant sur un cercle de solidarité peut être une approche plus pertinente si l'objectif est d'améliorer la situation et d'augmenter la sécurité alimentaire des personnes vulnérables qui ont perdu leurs troupeaux.

On peut également défendre la stratégie d'amélioration de la race bovine Azawak qui est une race très performante à travers une introduction de génisses améliorées et l'introduction de meilleures méthodes de gestion des troupeaux. A long terme, cette stratégie peut dynamiser la situation économique de la zone. Mais il n'existe pas encore une politique ni des bailleurs, ni de l'Etat malien pour la conservation, la sélection et la multiplication de la race Azawak d'une manière scientifique .

L'identification et la formulation du projet (première phase) n'est pas basée sur une analyse approfondie de la problématique et des potentialités de la zone de Menaka. La formulation a été réalisée simultanément avec ceux des projets Azawak au Niger et au Burkina Faso. Le manque d'analyse de la situation et de clarté au niveau des objectifs fait qu'il n'est pas facile de se prononcer sur la pertinence du projet.

L'efficacité et l'efficience du projet sont évaluées comme faibles mais connaissent une nette amélioration depuis fin 2008.

Le démarrage de la deuxième phase a connu beaucoup de problèmes. En comparant l'évaluation fin phase I et celle à mi-parcours de la phase II on constate que le projet investissait surtout dans la récupération des crédits octroyés (noyaux distribués) et la distribution des nouveaux noyaux. Peu de résultats étaient réalisés en ce qui concerne le renforcement des capacités des acteurs. Ce n'est qu'après l'évaluation à mi-parcours et le renouvellement du responsable du projet et de l'AT que le projet a connu un nouvel élan et est en train de réaliser plusieurs de ces résultats. L'éloignement et l'enclavement de la zone ainsi que la situation d'insécurité n'a pas facilité l'exécution du projet. Une meilleure disponibilité et présence sur le terrain de l'AT et une meilleure entente dans

l'équipe à partir de fin 2008 ont nettement amélioré l'exécution du projet. Les retards dans l'exécution font qu'une troisième phase est encore nécessaire pour, comme prévue dans la deuxième phase, la pérennisation des acquis de la première phase.

La durabilité de l'intervention est évaluée comme globalement faible. Le pari que le projet fait est que les sociétés coopératives et leur faitière (formées par les bénéficiaires sous l'impulsion du projet) auront les capacités techniques (encadreurs, capacités de gestion) et financières pour garantir la pérennité des services nécessaires pour développer l'élevage dans la zone. Après 6 ans d'accompagnement, ces sociétés coopératives nécessitent encore un accompagnement intense. Dans la zone, ils existent plusieurs autres coopératives qui sont dormantes. Peu d'attention est donnée à l'ancrage institutionnel du projet i.e. au niveau des communes et au niveau des services déconcentrés qui doivent, dans le cadre du processus de décentralisation jouer un rôle important. En plus le projet se focalise surtout sur l'amélioration de la production mais peu ou en tout cas pas d'une manière bien réfléchie sur le développement de la filière 'production animale'. On peut admettre que le développement de cette filière dans une zone tellement difficile n'est pas facile mais une première étape pourrait être de collaborer plus étroitement avec tous les autres acteurs de la filière i.e. les éleveurs, le secteur privé, les commerçants, les services de l'Etat, les coopératives etc. (approche multi-acteurs).

Il était difficile de reconstruire le processus de formulation, mais nous le considérons comme insatisfaisant. L'idée du projet est basée sur une approche sous-régionale et moins sur une analyse de la problématique de l'élevage dans la zone de Ménaka. Le DTF de la deuxième phase est fait par un AT rapatrié de Côte d'Ivoire qui après est devenu jusqu'en 2008 l'AT du projet. L'évaluation en fin de projet est commanditée après la finalisation du DTF. Un atelier PIPO a été organisé mais il est difficile d'évaluer la qualité de l'atelier et la manière dont les résultats de PIPO sont intégrés dans le DTF. En tout cas la dynamique qui peut engendrer un PIPO ne s'est pas maintenue par après. Dans le DTF il y a plusieurs résultats ou sous résultats qui, jusqu'à maintenant, ne sont pas encore abordés, se trouvent dans une phase d'étude ou sont abandonnés. Il s'agit des unités de testages, de l'insémination artificielle et de l'installation de IMF.

Le processus d'accompagnement et de supervision est considéré jusqu'en fin 2008 comme faible. La SMCL a pu piloter le projet, mais n'a pas pu solutionner les problèmes de l'AT et de l'équipe et le faible progrès fait par le projet. Au début la communication n'était pas suffisante et l'éloignement et l'insécurité dans la zone ont certainement joué. Depuis l'arrivée du nouvel AT et du nouveau directeur, la communication est très bonne et l'accompagnement est considéré comme satisfaisant par chacun.

L'évaluation à mi-parcours a pu donner une nouvelle dynamique au projet et était un moment clé. Même si toutes les recommandations n'ont pas été acceptées par la SMCL les réflexions apportées ont aidé à redresser la situation et à améliorer la qualité du projet. Comme dans tous les autres projets, le suivi est basé sur les activités. Des rapports d'activités sont présentés à la SMCL et sur base de ces rapports le suivi est fait. Car une analyse de la problématique et une bonne définition sur base de négociations des changements que le projet veut introduire n'existe pas, une gestion axée sur les résultats n'est pas possible.

Le rôle de la CTB

La CTB a hérité ce projet qui était en plus un projet sous-régional. Le DTF de la deuxième phase du projet (2005) a été formulé par un AT CTB, qui après est devenu l'AT du projet. L'éloignement et l'insécurité de la zone du projet faisaient que la CTB dépendait en premier lieu de l'AT pour la gestion du projet. Au début la communication avec le projet se limitait à des rapports d'activités qui étaient présentées et discutés au sein des SMCL. L'évaluation à mi-parcours a identifié plusieurs faiblesses du projet et la CTB a pris les actions nécessaires dont la plus importante était le remplacement de l'équipe de direction du projet. Depuis, la communication et le suivi du projet sont fortement améliorés.

Conclusions finales et leçons de Mali

Les deux projets évalués au Mali sont des projets complexes qui demandent un investissement et un appui à long terme.

Une meilleure connaissance du contexte et une meilleure analyse des stratégies

Le projet d'appui à la sélection et à la multiplication de la race Azawak (PASMZAMII) vise une amélioration de la productivité du secteur élevage bovin dans une zone de caractère semi-pastoral. Pour les éleveurs prévoyant cela se traduit par un changement de mentalité et de pratique qui peut se résumer comme suite: moins d'animaux mais de meilleure qualité. Pour atteindre cet objectif tous les maillons de la chaîne filière production bovine doivent fonctionner correctement. D'où la nécessité de mener des réflexions sur le développement d'une approche filière production bovine qui tient compte des spécificités du contexte, des potentialités et des difficultés locales.

Le constat est que projet n'est pas basé sur une analyse approfondie du contexte mais sur le choix d'une stratégie 'sélection et amélioration de la race Azawak' qui était appliquée dans le projet sous-régional de la Belgique au Burkina Faso, au Niger et au Mali.

Une gestion rigoureuse mais créative

Le PAD-K est un projet qui s'inscrit dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et vise un renforcement des capacités des Collectivités territoriales. En plus des formations et de la mise à disposition des fonds et des équipements, ce processus nécessite une approche innovatrice de renforcement des capacités (développement des approches appui conseil, développent des outils de financement, développement des systèmes de contrôle ...). Le projet y contribue et est considéré comme pilote par plusieurs PTF. Le processus de reformulation d'un résultat du DTF, même s'il n'est pas encore optimal – peu de clarté dans les résultats qu'on veut atteindre, peu d'analyse de risques, peu d'analyse d'autres stratégies possibles etc- montre que si les différents organes (SMCL, bureau de Représentation de la CTB, CTB service EST à travers Heidy Rombouts, la DNCT, le groupe de travail décentralisation Mali, la coopération belge et la DGCD) fonctionnent bien le projet peut être géré d'une manière plus souple et plus efficace.

Une clarté dans le langage et dans les concepts

Les deux projets ont connu des problèmes durant la formulation et au moment du démarrage. Pour le PAD-K, des différences de point de vue, des incompréhensions et des malentendus concernant les concepts utilisés ont eu une influence. Le PAD-K était conçu

sur base du projet PMD-K qui était un projet multi-sectoriel. On a essayé de le reformuler en projet d'appui à la décentralisation, mais très vite on a constaté que les concepts utilisés dans les processus de décentralisation demandaient un changement de mentalité assez profond. En 2005 le processus de décentralisation était encore en pleine évolution. La terminologie et les concepts développés par les experts sont interprétés de manières différentes. Par exemple plusieurs interprétations sont données aux concepts d'appui institutionnel/ organisationnel ou simplement au renforcement des capacités. Ceci ne facilite pas la collaboration. Il est important que les différents intervenants se comprennent.

L'importance des audits organisationnels et des évaluations à mi-parcours

Les difficultés de démarrage du PAD-K ont été abordées assez vite avec l'introduction du système de cogestion allégée et une meilleure définition des rôles de l'AT en mettant l'accent sur son rôle d'appui conseil au projet et à la DNCT. Le diagnostic organisationnel et l'évaluation à mi-parcours ont été des moments importants pour le projet.

Les problèmes au sein de l'équipe du PASMZAM II ont été négligés durant les trois premières années. L'éloignement du projet et la communication limitée entre l'AT et la CTB, le fait que l'AT n'était attribué que pour 70 % de son temps au projet et qu'il ne se trouvait pas souvent sur le terrain, les problèmes relationnels avec le directeur du projet sont des facteurs qui expliquent partiellement la lenteur dans la prise d'action. Même si une SMCL en 2007 a mentionné les difficultés dans l'équipe, des actions concrètes n'ont été prises qu'après l'évaluation à mi-parcours. Le contrat de l'AT n'a pas été renouvelé, un nouveau directeur a été engagé. Le nouveau AT a mis l'accent sur la communication avec les différentes parties concernées ce qui a fortement contribué à la qualité du projet.

Des planifications réalistes

Dans les deux projets il y a plusieurs résultats ou sous-résultats qui ne sont pas atteints ou qui semblent être trop ambitieux. Les sous-résultats des unités de testages et des insémination artificielle (PASMZAM) ne sont pas réalisés comme prévu car leur conception était trop vague et irréaliste (manque de capacités techniques). Leur proposition de système de crédit est étudiée depuis la fin de la première phase, mais on n'arrive pas à la concrétiser car le concept ne correspond pas avec les réalités de terrain. Le R4 du projet PAD-K de renforcement des partenaires socio-économiques des CT est reformulé en la mise en place d'un cadre d'expérimentation d'une Dotation pour le Développement Economique DDE. Ce résultat n'était pas assez élaboré dans le DTF et n'est pas basé sur une analyse approfondie de ces acteurs. Dans le cas du PAD-K, les réflexions sur le R4 ont démarré tôt (en 2007) et le fait de travailler étroitement avec les autres PTF actifs dans le domaine de la décentralisation a certainement contribué aux réflexions. Le renforcement de l'équipe CTB à Bamako a contribué à un meilleur suivi et accompagnement des deux interventions évaluées.

L'approche projet en question

L'approche projet limite les effets dans le domaine de renforcement des capacités et hypothèque la durabilité des interventions. L'Unité de Coordination ou de Gestion de projet est vite tentée de se substituer aux autres acteurs. Même si le PASMZAM travaille avec les chefs de zones, les 4 chargés de programmes engagés par le projet prennent des

responsabilités et exécutent des tâches qui après le projet doivent être reprises par les services déconcentrés. Ceux-ci ne seront probablement pas assez équipés pour reprendre ces tâches après le projet.

Il est important que chaque projet s'inscrive dans les processus de décentralisation et de déconcentration même si cela a des conséquences sur l'efficacité et l'efficacités définies dans le sens strict du projet. Si le projet Azawak aurait travaillé plus intensivement avec les structures communales, peut être, celles-ci auraient été capables d'organiser elles-mêmes une chaîne de solidarité pour la distribution des noyaux d'animaux comme cela se passe avec succès dans d'autres projets en Afrique. Probablement le nombre de noyaux distribués n'aurait pas atteint les 350 mais le résultat de renforcement des capacités lié au fait que les communes et les élus devraient se mettre d'accord, devraient développer des procédures, devraient résoudre des problèmes etc. n'est pas à négliger. Ces effets dans le domaine de renforcement des capacités doivent être explicités. L'approche 'Cartographie des Incidences', si appliquée correctement, peut être complémentaire à l'approche Cadre logique car elle met plus l'accent sur les changements de comportements des partenaires limitrophes au projet.

B8. 3 Mozambique

B8. 3.1 “Programa de Reconstrução Pós-Emergência; Reabilitação e Reconstrução de Infra-estruturas do Sector Saúde - PRPE Phase I”

Introduction

This project supported the Government of Mozambique (GOM) in the reconstruction of demolished infrastructure for health due to the floods in the Southern part of the country in 2000. The first phase of the project covered the period of 2002-2006. The aid modality used for this project was ‘modified on-budget support’. The Mozambican Ministry of Health (MISAU/MOH), Department of Infrastructure (DI; formally called: GACOPI) was the main implementing agency and responsible for planning, management and monitoring of project activities. To design construction and rehabilitation plans, and to supervise works, MISAU/GACOPI contracted national companies. BTC organised the detailed formulation of the project. Further, being the co-authorising officer together with the Mozambican Ministry of Finance and Planning, BTC was co-responsible for transferring funds to MOH. BTC also ensured overall guidance to project implementation in the capacity of Steering Committee member. KPMG was contracted by GOM/MINFIN to ensure technical external ‘value-for-money’ assessments. There was no external Technical Assistance (TA) involved. Since 2007, the project is in its second phase; this phase includes the completion of construction and rehabilitation works that were not completed by the end of the first phase, and includes some additional works.

The relevance of the PRPE, a ‘pre-ICP’ project, was high. This emergency aid project fitted well into the Mozambican plans to restore health infrastructure after the devastating floods of 2000. With the launch of PRPE – and with technical support to MISAU/DI as of 2005, Belgium became a crucial partner in rehabilitation and reconstruction of peripheral health facilities. Further, PRPE-I was followed up by a relevant second phase (PRPE-II). The effectiveness of PRPE was also high. During the implementation period, over 90% over planned works has been completed. However, efficiency was not optimal. Due to important delays (mainly related to limited capacity of contracted construction forms, but also to some extent to a lack of standardised plans), PRPE-I has been extended. The delays were largely beyond control of MISAU/DI and BTC, being the co-authorising officer for the disbursement of funds and member of the SC. (timely) Provision of medical equipment and furniture was also less effective. This (forgotten?) area definitely needs more attention (also by the SC) in capital planning. Overall, sustainability of reconstruction activities seems favourable. However, due to a lack of an adequate maintenance system, financial sustainability remains somewhat questionable, since various rehabilitated health centres already show signs of degradation.

BTC has played an important and sound technical role in the formulation of the project. Supported by BTC/HQ, two formulation missions have been conducted in 2001. This yielded a formulation document of good quality. Focus was not only on mere rehabilitation / reconstruction, but also on broader aspects of health systems development. The TFF includes relevant assumptions for further follow-up. Interestingly, the proposed (and implemented) aid modality of 'modified budget support' was innovative. This has certainly contributed to ownership of PRPE by the direct beneficiary, to reduction of transaction costs, and to an increased capacity at the level of MISAU/DI. Strategic management and supervision was, however, not optimal. Although BTC was not directly involved in project implementation, BTC missed opportunities to better exploit its strategic position. The BTC-country office (nor BTC/HQ) did not participate in broader technical debates on capital planning and health systems development. Given the strong position of Belgium in infrastructure, it would have been logical to have BTC represented in relevant fora for discussion, such as the 'MISAU/SWAP infrastructure working group'. The Steering Committee functioned well and played a supportive role towards MISAU/DI, the main project implementing agency. Ownership was optimal; MISAU/DI was entirely 'in the driver's seat' of project management. BTC/HQ, DGDC and the Belgian Embassy did not play a prominent role in supervision and strategic management, nor in capacity development. As to the latter, this was not foreseen in the project design.

Regarding Monitoring & Evaluation, MISAU/DI has provided good quality progress reports. These reports presented an accurate overview of technical progress, and provided relevant financial information. This well-established reporting system enabled the Steering Committee to operate adequately, based on accurate information. According to the CMO, BTC was supposed to produce regular progress reports. BTC started to produce progress reports as of 2006. Although the first progress report (on 2006) was rather general, reporting improved. Current progress reports on PRPE-II are of good quality.

M&E by external institutions has not been adequate. KPMG was contracted to carry out 'Value-for-Money' analyses. Overall, these proved to be rather superficial, and incomplete. To be able to launch a second phase of PRPE (as of 2007), DGDC requested an external evaluation of PRPE-I. This 'light' evaluation did not provide new insights.

Notwithstanding the problems identified concerning efficiency, the project proved to be rather successful. Further, constraints have been well identified, and have been taken into consideration in implementing the second phase of the project. An important explanatory factor for success is that ownership was fully ensured, the MOH being fully in charge of all aspects of operational management. BTC contributed favourably to the project by organising and completing a sound formulation, and by co-steering the project as a member of the Steering Committee.

B8. 3.2 Technical Assistance to GACOPI (now Department of Infrastructure), Ministry of Health, Mozambique

Introduction

This 'project' concerns the deployment of one external expert to MISAU/DI (Directorate of Infrastructure, within the Ministry of Health). The aim of this technical support,

provided by BTC, was to strengthen capacities within MISAU/DI to design appropriate plans for infrastructure and to effectively follow-up construction and rehabilitation projects nation-wide. TA was provided during the period of July 2005 – December 2008.

Analysis

The TA/GACOPI project has not been formally formulated. It started as a donor-driven request to accompany ongoing budget support. However, the relevance and effectiveness of this intervention proved to be favourable. The direct beneficiary, MISAU/DI, was rather happy with this technical support. The TA did not only bring specific expertise on hospital architecture – an expertise that was and is not available in Mozambique and that is most needed – , but also proved effective in terms of capacity building. The intervention was well integrated in Mozambican institutions, and MISAU had a prominent role in its management.

This TA project yielded some important results. It did that also in a rather efficient way. Explanatory success factors included the appropriate expertise of the BTC TA, and the good imbedding of the TA in the national institutional framework. Overall, (potential) sustainability was quite high. However, it must be noted that the GOM is not willing or able to finance the cost of external TA from national resources. Therefore, MISAU/DI actively lobbied for TA extension in the SWAP working group on infrastructure. So far, these attempts have unfortunately been unsuccessful. Belgium has been one of the few development partners interested and able to financially support infrastructure development in the health sector.

At the start of the TA project, it was assumed that this TA input could be phased out after two years. Soon, however, this proved unrealistic. The time needed for the preparation of standard plans and SOPs (for monitoring ongoing construction and rehabilitation works; for procuring equipment; etc.) was more than initially foreseen. Therefore, extensions were requested and approved (until the end of the Specific Convention). An external evaluation suggested that another extension – beyond the current Specific Agreement – would yet be needed. From the Mozambican side, this was also formally requested.

It is most unfortunate that discussions between GOM/MISAU and DGDC-Brussels on possible extension of the technical support beyond November 2008 (demarcating the end of the Specific Agreement) did not result in feasible and workable options. De facto, none of the actors involved (DGDC, GOM/MISAU, BTC-HQ, BTC-country office, BTC/TA) have been able to work towards a mutually agreed solution. Based on the interviews held and on the available documentation, the team concludes that explanatory factors for this ‘impasse’ include: centralised decision making in DGDC; a limited decisive role for the Embassy in problem solving; insufficient recognition by DGDC of the relevance of views by GOM on its own development; poor steering by BTC of the TA; and, poor and overly formal collaboration between BTC staff (country office, TA) and the Embassy at country level. The evaluation team considers this as a serious missed opportunity for the bilateral cooperation between GOM and Belgium in the health sector in Mozambique.

B8. 4 Palestijnse gebieden

B8. 4.1 Local Infrastructure and Capacity Building Development Project (LICP)

Introduction and background

This project was formulated under the first management contract in 2001. Implementation started in December 2002. Although the project was initially planned for a period of 3 years, it was actually extended several times, the last time with a transition phase and an additional budget. The total effective project duration is 97 months and the project will be closed by the end of 2009. A formulation mission for a new support programme to local government has taken place in October 2009.

When the project was formulated in 2001 it was based on the Palestinian Development Plan 1999-2003 that was replaced by the Mid Term Development Plan 2006-2008 and still later by the Palestinian Reform and Development Plan 2008-2010. In the PRDP it was stated that one of the main goals is to develop a national vision for local government. In fact, there wasn't any clear and coherent policy yet for local government although in 1997 the Local Government Law and the Election for Local Authorities Law were adopted.

The improvement of local services was mentioned as the project purpose or immediate objective. Subsequently, two components were identified that were supposed to have the following specific objectives:

1. **The Infrastructure Component:** Contribute to Construction, management and maintenance of infrastructure in 23 Local Government Units (LGUs);
2. **The Capacity Building Component:** Institutional strengthening of small sized municipalities and of an association of village councils that will potentially become municipalities.

Aid architecture

The project functions as a stand-alone project with a separate project staff unit and the ordonnateur based at the Ministry of Local Government. There was a clear distinction in the project set-up in the period till December 2005 and the period from January 2006 till the end of 2009. During the first period there was for some time an international TA and a national Project Director, next to some local project staff paid for by BTC. Because of serious project management problems the Project Director resigned during the MTR and the project was restructured in the following way:

- Palestinian Project Director, national TA;
- International backstopper (about one mission per year);
- Local project staff.

Conclusions and explanatory factors

The conclusions are structured around the four evaluation criteria and the three processes:

The relevance of LICP is assessed as sufficient. The factors are contributing to the positive assessment are the match between the project's objectives and the issues it wants to address and the Belgian development cooperation policies and Palestinian development priorities. Critical remarks reducing the relevance are related to the unclear selection criteria for the Local Government Units the project is working with. And to the too limited concept of capacity building i.e. mainly training that was adopted by the project. To strengthen local governments training of staff is not sufficient to really strengthen capacities and a more comprehensive capacity building should have been adopted. The project tried to pay more attention to capacity building, but the changes remained too limited. Finally, the involvement of the communities in the project activities has not been very clear in the project approach, and this started already with relatively poor needs assessments.

The **overall assessment of effectiveness and impact is weak**. At the positive side a large number of outputs can be mentioned, especially the 84 infrastructure projects (43% roads, 29% multi purpose buildings) and 35 training workshops. However, not all infrastructures are well used. Outcomes are less clear, although some clear outcomes in terms of improved service delivery such as the improved electricity and water supply with prepaid meters. The outcomes related to capacity building in terms of really better functioning LGUs for the benefit of the population are less clear, although at the level of trained staff and the introduction of some systems (financial management, human resource development) some positive outcomes have been noticed.

Many infrastructure projects and programmes are gender blind and this applies to large extent to LICP. It is assumed that women and men will automatically benefit from new infrastructure, without due acknowledgement to the full range of social and economic impacts, both beneficial and negative. Also environmental concerns have not been addressed.

The assessment of LICP's efficiency is weak. There have been considerable delays in implementation and especially the start of the project from 2001-2005 was particularly problematic. With the improved management situation from 2006 onwards the situation changed. 75 % of the budget was spent on infrastructure against only 6% on capacity building. Expenditures on TA (backstopping) were reasonable. However, the cost effectiveness of the infrastructures is an issue of concern.

The sustainability is also assessed as weak. The financial sustainability is poor, because it is not clear whether the LGUs will be able to maintain the new infrastructures. The political sustainability on the other hand is sufficient.

The **formulation** report dates from 2001 and reflects the state of the art at that time. An institutional analysis was included, just as a problem and objective tree. Nevertheless, the resulting logframe was poor and the risk analysis was very limited. Therefore, the formulation report is considered as weak. In the reformulation for the consolidation phase (in fact a two year extension) these weaknesses were insufficiently addressed.

Strategic management and supervision

Despite formal relations with the Ministry of Local Government and their presence in the Steering Committee the role of the line ministry has remained rather limited. BTC left the implementation of the project to the Palestinian project staff, which was problematic during the first period when there was no competent project manager. BTC failed to see the management problems at the start and a mid-term review was necessary to become aware of the magnitude of the problems. Once these problems were clear, BTC took immediately adequate action. Limited backstopping was provided by one international consultant who did not address the main weaknesses of the project: capacity building and monitoring. The complicated relations between the attaché and the Resrep during the period 2007-2009 were not favourable for improved strategic management. Therefore, the overall assessment of this process is weak.

Monitoring and evaluation

LICP concentrated on the monitoring of outputs. No clear indicators of outcome had been determined. The mid-term review process and report were of good quality and adequate follow-up was decided upon. The final evaluation was of poor quality.

Explanatory factors

External factors that negatively affected performance are related to the Palestinian context are the security situation including the expanding settlements and the building of the wall, the fragmented government situation (especially the disconnect between the different government units on the ground), the 2006 elections, the second intifada, etc. Another main external problematic factor is the complete lack of aid coordination without any notion of best practices to be shared on the ground where regularly more than 15 donors are active in small communities. Moreover, the lack of comprehensive national policies, strategies and action plans for local government in Palestine is another external factor that affected LICP performance.

Internal factors, for which BTC can be held accountable, explaining performance on the positive side are:

- Management improvements since 2006;
- Attempts to change the project focus more in the direction of capacity building.

Other internal BTC related factors explaining performance on the critical side are:

- Too limited support on strategic and conceptual issues. BTC relies to a large extent on the project staff and one backstopper, but this is too limited for such a complex project as LICP. The capacities of the backstopper were definitely too limited;
- Despite restructuring of the project, no reformulation took place and therefore main problems in the set-up of the project and the logframe were not addressed;
- State of the art thinking on capacity building is not reflected in the project approach. No good insights provided on the basic component of capacity building, which was a weak component of the project. No knowledge management in this fundamental area;
- Only output-based monitoring system. Request of the project staff to the backstopper to help improve monitoring were not followed up.

B8. 4.2 Capacity Building and Institutional Development to the Ministry of Planning of the Palestinian National Authority (MOP II).

Introduction and background

The overall project goal as formulated as follows: “To strengthen PNA capacity to ensure optimal use of donor resources according to the national needs and planning priorities through the Ministry of Planning”.

The first phase of the project started in 2000 at the time the second Intifada broke out. A very critical evaluation was carried out in 2003 and the project came to a halt. But in 2004, after the restructuring of the Ministry of Planning and the establishment of the Aid Management and Coordination unit in 2004 the project started to shape up. In November 2004 an Identification Study for a second phase was carried out by the Project Coordinator, followed by a formulation phase in 2005. The second phase started January 1st 2006.

In principle, the adoption of the Paris Declaration of Aid Effectiveness in 2005 created momentum in countries receiving development aid, including Palestine, to take ownership of aid management and coordination. However, at the start of the second phase of the project the elections took place with Hamas being elected, which led to a serious deterioration of the relations with donors. Some donors froze their aid, while others limited their intervention to humanitarian aid. The project continued through these difficult times.

Other donors such as the World Bank and Norway did not have full confidence in Palestinian ownership of aid coordination and hence support a separate structure for aid coordination: The Local Aid Coordination Secretariat (LACS). This secretariat and the MOP DG AMC are working together on aid coordination issues.

Aid architecture

A specific characteristic of this project is that it is fully embedded within the Ministry of Planning and in fact the Directorate-General for Aid Management and Coordination constitutes at the same time the project unit. All of the staff are paid by the project and do not have a civil servant status yet, although this was foreseen in the formulation report. In fact, this project basically comes down to the funding of a government department responsible for maintaining contacts with and coordination of donors on behalf of the PNA. However, this should be understood within the Palestinian context where donors regularly fund government departments.

An international backstopper provided support and advice throughout the project phase 2.

Conclusions and explanatory factors

The relevance of MOP II is assessed as sufficient. Palestinian ownership of aid management coordination processes is quite important and strengthening of Palestinian capacities to do so is relevant. However, the project design and approach show some deficiencies that reduce relevance. On the other hand, in difficult times when aid coordination was virtually impossible the project/government department continued to function and showed its flexibility in difficult circumstances. However, the issue of

ownership in shaping up the aid coordination and its effective mechanisms to tackle or resolve issues pertaining to the reform development plan for the Palestinian people was not fully articulated. The same applies to the issue of Paris Declaration Principles and how this should be reflected in a country owned strategy to harmonize donor interventions required to meet the community level needs.

The overall assessment of effectiveness and impact is weak. Some outputs regarding strengthening of staff capacity could be reported, while also basic aid coordination structures have been put in place. MOP has played a pivotal role at the Palestinian side in aid coordination processes. However, a very active secretariat on behalf of the donors pushes aid coordination and has been mainly responsible for the set-up of the coordination structures. The last years, after the aid coordination came more or less to a standstill after the elections, gradual but slow progress at various levels has been realised.

However, there is still a long way to go. Relations with the Ministry of Finance need to be sorted out and the tension between sufficient leverage over the line ministries without seeking control is another problematic issue. Moreover, over the last years all aid coordination at the national level in the LDF is done with the Prime Minister himself who has personal strong support from the donor community. The fact that the donor community have replicated the aid coordination mechanism through LACS, is a proof that they do not feel they can have complete confidence in the coordination the PNA is supposed to do. The attribution problems affect the assessment of effectiveness and impact.

The assessment of the efficiency of MOP II is weak. Half of the budget is spent on salaries, although it should be acknowledged that the budget was not particularly high. The project is not focused enough to tackle all the objectives they were supposed to achieve since its outset. Also, since part of their work been shifted to another department, mainly the preparation of the reform plan for line ministries is an issue that should not be missed.

The sustainability is also assessed as weak. The financial sustainability is especially problematic, because despite the existence of a clear exit strategy that foresaw in the transfer of project staff to MOP this is not realised. This is a clear symptom of insufficient ownership. The political sustainability on the other hand is sufficient.

The **formulation** process was well structured and all relevant actors participated. There were no major delays. The formulation reports are, with the exception of some sections, quite poor. Especially the logframe and the risk analysis show deficiencies.

One of the main factors contributing to the limited success of the project is the **weak strategic management and supervision**. For such a sensitive and high profile area a good dialogue with all actors should have been maintained, but this was not done. Neither BTC nor DGCD through the attaché did maintain such a dialogue. This would require a good institutional set-up and there are structural factors at the Belgian side that do not favour a smooth flow of information necessary for a good dialogue at high level. Moreover, because of personal tensions this situation was further aggravated. The DG AMC department functioned as a regular government department and most actors are not

aware that Belgium supports it. The project coordinator / DG had complete autonomy. The support of the backstopper is especially important for the project staff for their capacity and knowledge development. Also the backstopper failed to large extent to provide more strategic insight.

The **monitoring** of the project has been extremely weak and the progress reports hardly contain any information. This gap was filled to some extent by the backstopper. A **mid-term review** was varied out, but both the process and the product were of poor quality. Therefore, it did not result in a reorientation of the project while this would have been useful.

Explanatory factors:

- External factors related to the Palestinian context are the security situation, the fragmented government situation (especially the disconnect between the different government units on the ground and even horizontally on the macro-level of line ministries), the 2006 elections, and the second Intifada;
- Important internal factors related to BTC are especially the too limited support on strategic and conceptual issues. BTC relied to a large extent on the project staff and one backstopper, but this is too limited for such a complex project as MOP II;
- Lack of result orientation. The weak monitoring was not noticed and no action was taken to get more insight into results;
- There is reluctance and lack of confidence in full Palestinian ownership of aid management and coordination at the donor side, which still explains the existence of a separate donor-driven aid coordination secretariat (LACS) . By supporting the Ministry of Planning in donor coordination, Belgium decided on another interesting strategy. However, in such a highly politicized environment such a project cannot be treated as a stand-alone project, but heavy involvement in the donor coordination dialogue from Belgium side would have been necessary to make this project a success. However, due to tensions between the BTC ResRep and the attaché these opportunities were not considered.

B8. 5 Rwanda

B8. 5.1 MINECOFIN

Introduction

The project objective was to improve the quality of strategic planning in Rwanda at central level (coordination by Ministry of Finance), at the level of line ministries and at local level. The first phase of the project (February 2003 – February 2007) consisted of a ‘traditional’ technical assistance project located within the planning unit of the Ministry of Finance. The second phase of assistance (February 2007 – February 2009) was channeled through a pooled funding mechanism (ISP) in support of an integrated work plan of TA priorities of Ministry of Finance. The project worked with the Ministry of Finance and with line ministries in order to support planning activities and towards the end of the first phase, focused its efforts on the justice and infrastructure sectors.

The project was operated under the ‘co-gestion’ modality. The first phase (€1,7 M) included two full-time expatriate experts located within the Planning Unit, plus financial resources for various short-term TA and training activities. During phase one the team leader was employed for 3,5 years, the second expert for 3 years (total cost €0,9 M).

The second phase (€0,8 M) consisted of one full-time expert attached to and supporting the Director of Planning for 21 months (cost €0,288 M), plus financial resources pooled in the ISP for short term TA. The second phase was thus part of a harmonised multi-donor framework of TA support to the Ministry of Finance.

The project did not finance any backstopping but a mid term review (MTR) took place towards the end of the first phase. The project did not employ national TA, and support staff was limited to a secretary during the first phase. The project did not involve payment of salaries (or of topping up) of local staff.

The evaluation criteria relevance, effectiveness and impact, efficiency and sustainability are all assessed as sufficient. This reflects, particularly in the case of relevance, an average of the sub-criteria considered. The relevance of the project objectives for Rwanda was and remains high. The quality of project design, however, was weak: insufficiently focused and missing out on a key element, namely the essential link between planning and budgeting. These weaknesses partly reflect a weak formulation process: lengthy (2,5 years before the specific agreement was signed), not based on a clear and strong intervention logic, and not harmonised with interventions by other major donors in the PFM area.

Effectiveness and impact

Effectiveness and impact was consequently less than expected, although the project did contribute to what can only be a long term process, and did yield some transfer of skills although mostly not through formal training.

Efficiency

The project efficiency was low during the first phase because of the high share of resources devoted to administrative tasks, and good during the second phase when the project was channeled through the basket fund. The second phase, however, affected the project's intervention logic because it is not possible or desirable to earmark resources provided through a pooled fund to specific activities or objectives. Hence the second phase did not support the project objectives as defined but a wider set of objectives supported jointly by harmonised donor inputs.

Strategic steering and supervision

Strategic steering and supervision by BTC is assessed as weak. The SMCL did not address the main structural issues faced by the project. A key difficulty for the SMCL is that they lack the necessary distance to the project to be able to suggest substantial changes in strategy. The MTR was launched rather late in the day and at the initiative of the project itself. BTC had a management role only during the project's first phase through the project SMCL. The second phase was 'hands-off' because the TA had no administrative or reporting link with BTC, as support was aligned with other donors through the ISP.

Monitoring and evaluation

Monitoring and evaluation are assessed as sufficient, mainly because the MTR helped open a discussion on the project's bottlenecks and allowed partial resolution of some issues. However monitoring information (i.e. project reporting) did not feed active involvement by the BTC head office. During the second phase offers from the TA to inform BTC about his activities were not taken up.

B8. 5.2 Rwanda – Justice

Introduction

Le projet s'inscrit dans une continuité d'interventions belges en appui au secteur de la justice depuis 1996. L'objectif spécifique du projet, défini assez largement, était de renforcer la mise en place d'institutions de la justice fonctionnelles, durables, efficaces et transparentes. L'intervention de €7,76 M appuie la stratégie sectorielle développée par le Rwanda. Les différents volets de l'intervention sont directement extraits de cette stratégie et viennent ainsi compléter de manière structurée les ressources nationales et les ressources d'autres bailleurs. Le projet comporte une forte part d'infrastructures et d'équipement (constructions/ rénovations de palais de justice et du centre national de formation) et une part de ressources appuyant des activités spécifiques (ex. appui aux juges gacaca, diverses formations, activités de sensibilisation etc.).

Les outputs attendus sous les différents volets ne mènent pas de manière isolée à la réalisation des objectifs correspondants mais viennent compléter d'autres éléments et

doivent être considérés en conjonction avec le plan stratégique sectoriel complet. En ce sens l'intervention ne constitue pas un projet traditionnel mais un appui sectoriel ciblé. D'autre part la gestion des activités est largement déconcentrée vers le bénéficiaire et l'intervention en comporte qu'un seul AT long terme. L'intervention est donc proche d'un appui budgétaire sectoriel ciblé.

Le projet était mis en oeuvre sous le régime de la co-gestion. Les bénéficiaires étaient encouragés à gérer eux-mêmes les appuis, avec l'appui et une supervision de l'AT/ CTB. Le projet prévoyait un AT pour toute la durée (€0,45 M) et a financé divers expertises et personnels locaux : gestion financière, experts juridiques, expert en sensibilisation etc (€ 0,144 M) ainsi que diverses activités de formation. L'intervention n'a pas financé de 'backstopping' ni de salaires ou 'topping-up' de fonctionnaires locaux.

La perspective multi-bailleurs était incluse dans la conception de l'intervention car celle-ci a été co-formulée avec la coopération néerlandaise, qui a mis en oeuvre le volet d'appui à la Cour Suprême. D'autre part le projet a favorisé la dynamique débouchant aujourd'hui sur un appui budgétaire harmonisé de la stratégie sectorielle.

Pertinence

La pertinence de l'intervention est élevée, tant par l'importance de l'appui pour le Rwanda que par la qualité de la conception. Préparée avec expertise et avec une active participation des bénéficiaires, la formulation a été de bonne qualité et a préparé la voie à une mise en oeuvre souple. Elle vient appuyer un processus de réforme structurelle et donc de changement profond du secteur, et a été conçue pour appuyer cette transition.

Efficacité et impact

L'efficacité et l'impact de l'intervention sont également forts. Au-delà des résultats concrets obtenus (constructions, activités et formations réalisées/ appuyées), l'intervention a permis de renforcer une dynamique d'ensemble du secteur, qui aboutit aujourd'hui à la mise en place d'un programme d'appui budgétaire sectoriel harmonisé appuyé par divers bailleurs de fonds. Cet impact dépasse donc la portée de l'intervention individuelle.

L'efficience

L'efficience du projet est bonne : réalisé dans les temps, avec un minimum de frais de gestion administrative. Ce résultat est dû à l'approche choisie, consistant en la délégation au bénéficiaire de l'ensemble de la gestion de l'intervention, avec une supervision par l'AT/ CTB et un appui (formation en gestion administrative) là ou nécessaire. Cette approche a été favorisée par une formulation réellement conjointe avec les bénéficiaires.

Durabilité

La durabilité des résultats de l'intervention est forte étant donné que l'intervention est justement axée sur une perspective de continuité et de durabilité.

Formulation

Le rôle de la CTB pendant la formulation a posé les bases du succès de l'intervention. Cela se voit également à la qualité de l'analyse contenue dans le rapport de formulation. Un atout majeur a été l'engagement des bénéficiaires dès le départ.

Gestion stratégique

La gestion stratégique du projet a été bonne également, en particulier grâce à une action concertée de la CTB et de l'ambassade, entre autre dans le cadre de la SMCL aux réunions de laquelle l'attaché était invité en qualité d'observateur.

Monitoring et évaluation

Le monitoring et évaluation est jugé suffisant. De par la nature de l'intervention, il n'a de véritable sens que s'il s'applique aux résultats de l'ensemble du secteur. Les revues sectorielles remplissent cette fonction et celles-ci seront renforcées par l'approche sectorielle ainsi que le monitoring de l'EDPRS (stratégie de réduction de la pauvreté).

B8. 6 South Africa

B8. 6.1 TB/HIV/STI, Prevention, Care and Support in South Africa

Introduction

Co-operation between Belgium and South Africa since March 1995 has been guided by a Memorandum of Understanding. One area of common interest was support to the health sector, in particular to strengthen the response to the HIV/AIDS crisis and to address the dual epidemics of HIV and tuberculosis.

In 2000 a request was received to build the capacity of the National Department of Health (NDOH) to deliver a higher standard and scale of TB/HIV/STI services. The proposed project was based on the lessons learned from four successful TB/HIV Pilot District established in 1999 and the idea was to expand this experience throughout the country, primarily through facilitating the establishment of HIV/TB training districts to improve care and support to people living with HIV and TB. This is and was a high priority: South Africa's burden of disease in TB and HIV is one of the highest in the world. For many years, the efforts to tackle TB and HIV had been largely separate, and it is only through a combined and coordinated effort for both TB and HIV that such a dual epidemic can be tackled. However, due to a history of vertical approaches in the South Africa health system each disease had been treated independently. A special effort was needed to be able to attend patients suffering from both diseases and prevent further progression of the epidemics.

DGDC produced the identification document in February 2001. BTC formulated the project in November 2001. The specific Agreement was signed on 20 January 2003, with a budget of €6.200.000 (cogestion: €5.323.910, regie €876.090).

Aid modality

The aid modality of the project is co-management, with the NDOH as partner agency:

- The NDOH is the administrative entity responsible for executing the project, using its own structures and systems. The Chief Director HIV/AIDS & TB is the Project Manager, responsible for the technical, administrative, budgetary and accounting management;
- The BTC is the Belgian entity responsible for executing the project and represented by the Resident Representative in Pretoria, who is the authorizing officer responsible for approving expenditures chargeable to the budget. This responsibility is shared with NDOH;
- DGDC is the Belgian administrative entity responsible for the Belgian contribution and is represented by the attaché in Pretoria.

Hence, it is the NDOH, both at national and at provincial level, which is responsible for the implementation. The project is aligned with the South African health strategies and uses national statistics to report on progress of objectives. BTC's role is one of facilitation by providing technical and administrative support.

To support NDOH in implementing the project, additional staff and TA was financed:

Under Regie:

1. International TA: long term Technical Advisor from June 2003 to December 2009. Overall costs around 20% of project budget: €1.283.000;
2. National TA: Project Officer from January 2008 to December 2009 (responsible to oversee managerial, administrative and financial issues). Costs €24.000.

Under cogestion:

1. Nine provincial TB/HIV coordinators within the Provincial Departments of Health, financed under cogestion. Contracted from the start. In 2009 seven out of the nine posts were absorbed by the provinces;
2. Technical staff in the national department for HIV and TB: Monitoring and Evaluation Officer, Training Officer, Administrative Officer from the start of the project up to December 2009. In 2008 an additional Senior Financial officer and Senior Administrative Officer were contracted;
3. Local technical expertise was contracted through tenders for specific studies, trainings and other technical tasks.

The local personnel costs (1+2), per estimate in the TFF of 2007, are: €1.127.000.

The Joint Local Consultation Body (JLCB) is the most important decision platform as well as a monitoring mechanism: approval of business plans, reports, adjustments or modification, annual financial audits, discuss problems and formulate recommendations.

Implementation

The project initiated effectively in **June 2003** with the assignment of the TA, but experimented a wide range of constraints, such as low ownership; limited managerial capacity of NDOH; late start of the project (3 years after initial request, hence the original project activities had been surpassed by fast changes in the policy environment related to TB/HIV) and political problems (AIDS denial). In **August 2005** an internal review was implemented to investigate the reasons for the problems and formulate recommendations. Recommendations were only discussed by the NDOH in 2006. In October 2006 the department requested a no-cost extension until end 2009 and finally decided to follow up on the recommendations. In 2007 the logical framework was revised and the activities were adapted to improve functionality of the project. The Technical and Financial Files (TFF) were revised accordingly, including a change of budget between regie and cogestion, in order to maintain the TA for an additional 1 to 2 years: Regie: €1.374.200 (originally €876.090) and Cogestion: €4.825.800 (originally €5.323.910). The revised TFF was approved by the JLCB meeting in October 2007, signatures of JLCB members were obtained in December 2007 and the final approval by DGDC was in **April 2008**. After the revision of the logical framework, implementation of the project improved. The

revised end of project is end of **December 2009**. An external evaluation will take place in October and November 2009.

Relevance

The project was and remains extremely relevant and is fully in line with the South African needs and health strategies. At the time of the request there were many donors investing in HIV/AIDS, however, none of the donors was interested in supporting the integration of TB and HIV. Project formulation in November 2001 was done by BTC. The project design was too ambitious and not suitable to the South African context, with a history of vertical approaches and unfamiliarity with integrated approaches in general and with the averse political climate of “AIDS denial”. The project initiated effectively in June 2003. However, the original project activities of 2001 had been surpassed by the fast changes in the policy environment related to TB/HIV. The elements on which the project had been based were innovative in 2001, but became part of official national policy in 2003. After a slow start, BTC, correctly, implemented an internal review in 2005 to investigate the problems and formulate recommendations. Even though BTC encouraged the NDOH to revise the logical framework as recommended by the review, this took up to 2007. The revised framework was better adapted to the reality and the needs. The burden of disease in TB and HIV is one of the highest in the world. The BTC supported project was instrumental in initiating and building a platform from which NDOH could start and maintain TB/HIV integration and for other donors to join the work. Over the course of the project, round 2 of the Global Fund to fight AIDS, TB and Malaria (GFATM) was approved, its design was based on the Belgian project.

Effectiveness and impact

Even though there were many delays, the project was effectively implemented and produced good results. All interviewees commented that this was due to the support provided by BTC and the high competence and hands-on approach of the TA and the person providing administrative support, both seconded to the NDOH. As a result of BTC efforts a platform exists within NDOH from which to start the urgent actions related to TB/HIV under the new Government. Furthermore, the TA and administrative support facilitated the implementation of the much larger TB/HIV project financed under the GFATM to a high degree.

Efficiency and constraints

The project had a very slow start. After two years of minimal expenditure, the project kicked off in 2005 and succeeded to reduce the delay in expenditure to one year in 2006. Reasons for the delays were manifold:

- The unsuitable design in the formulation report produced by BTC, especially the unfamiliarity with integrated approaches was insufficiently addressed. Treatment for TB is nurse-lead and takes place at the primary health care level, while treatment of HIV/AIDS is done at hospital level. Only this year the new SAG is implementing a pilot whereby treatment of HIV/AIDS is taking place at the primary health care level. Results are encouraging and will facilitate TB/HIV integration. Many interviewees commented that in practice it would be now the time to start the BTC TB/HIV project;

- Due to the low ownership of the project by NDOH, it took BTC 2 years to convince NDOH to follow up the recommendations of the internal review and revise the design of the project;
- The “AIDS denial” complicated implementation and resulted in low ownership at the (Deputy) Director General level. This was probably the main reason that the dysfunctional TB/HIV coordinator in NDOH, responsible for the practical management of the project, was never replaced. Over the course of the project BTC tried to address this highly sensitive issue, but was unsuccessful. As a result the TA took over many of the coordinator’s tasks, which is highly appreciated by the current high level managers at NDOH. Only on the day the evaluators visited the recently appointed Acting Chief Director of HIV&AIDS, STI, he informed that this person would be transferred to another position;
- An important compounding factor is the bureaucracy of the NDOH. Relevant high level managers at NDOH concurred that the challenge of implementation of the project was generated by problems within the NDOH and not by BTC-SA;
- A last factor is the aid modality of the project whereby the NDOH the implementing partner is, supported by BTC SA. This is in accordance with the Paris declaration and the Accra agenda for action. However, this modality is extremely sensitive to failure of NDOH leadership and can lead to repetitive postponements of the JLCBs, delaying critical project decisions. Once the NDOH takes leadership, the project can be implemented relatively easy and achieve its goals in full. Formulation of the project by BTC should have been more in accordance with the reality of the South African context and in close coordination with NDOH and should have started much earlier, avoiding the design would have been surpassed by other developments. This might have prevented the lack of ownership of the project. The structure of the partner committee was useful in the sense that it facilitated the BTC ResRep to file a complaint about the postponements and this improved the situation considerably.

Due to slow progress and the need for a no-cost extension, the costs of the BTC support activities were higher as expected, nevertheless the deployment of the resources produced good value for money. The costs of the international long-term TA increased considerably and are now around 20% of the overall budget. Although, as many interviewees commented, the project would not have been implemented without TA, this might be considered as not the most efficient use of the funds.

Due to the factors mentioned above, disbursement rates, especially during the first years, were lower than the financial planning agreed with DGDC. This created a tension between compliance with the agreed disbursement rates and the factual capacity of the project to spend. BTC-Brussels, responsible for monitoring the progress, logically, encouraged BTC SA to spend according to the financial plan. However, according to interviewees the focus is too much on disbursement rates, and less on quality, and this puts undue pressure on BTC-SA to force NDOH to spend. It is the high quality of BTC SA staff that prevented this from happening. Although of course a project implemented in time would add to its overall quality, but this was not possible, also because of the unsuitable original design by BTC.

Sustainability

The NDOH has full ownership and all project realisations are embedded within the NDOH. The considerable work implemented by the TA is considered by the NDOH as “their own” and as such highly sustainable. Due to the absence of a functional TB/HIV coordinator in the national department of health, the international TA could insufficiently transfer knowledge to this person. However, knowledge was transferred to other health managers (those of TB and of HIV/AIDS) at national level, to the provincial TB/HIV coordinators and to other relevant health staff and stakeholders. Nevertheless, NDOH has requested continuation of the TA in order to bridge the coming period and proceed to transfer the TA’s knowledge to a new TB/HIV coordinator. Under the project 9 persons were trained as provincial TB/HIV coordinators. A positive development is the fact that seven out of nine posts have been absorbed so far by the Provinces.

Reformulation

The process of reformulation of the logical framework in 2007 was participative. Through a series of workshops organised by BTC, provincial and national health staff and other stakeholders were consulted. This feed-back did lead to important changes making the project much more effective. The participative manner in which the logical framework was revised as well as the revision itself contributed to strengthened ownership of the project.

Strategic management and supervision

The aid modality of co-management utilising JLCBs is appropriate for South Africa, but can also lead to severe problems due to low ownership of the project as described above. If ownership exists, the JLCB, according to all interviewees is a very good and effective instrument to take relevant decisions and to contribute to further ownership and mutual accountability. It facilitates the bringing up and discussion of strategic issues and to decide regarding the policy and strategic direction of the project. The JLCB increases the flexibility of the grant, since it provides the members of the JLCB with the opportunity to take major decisions and to improve effectiveness and efficiency of project implementation. The JLCB makes the funding through BTC one of the most flexible development assistance mechanisms compared to those of other donors in South Africa. Even though funding from the Belgium Government is relatively small, the aid-modality with the JLCBs makes the money much more effective and aligned with the South African reality and policies.

BTC-Brussels has provided support over the years, but overall contribution has been limited. BTC-SA staff considered the pressure from BTC-Brussels on disbursement rates as inappropriate as this can lead to a loss of quality (see also above under efficiency). It may also force BTC-SA to take much less into account the needs and realities of South Africa and even behave in inappropriate ways harming the Paris Declaration principles. Another comment was related to the fact that BTC in general does not seem to be a learning organisation, and experiences and lessons learnt in one country are not transferred to other countries of the region.

Contribution from DGDC was considerable at the beginning but reduced according to the later management contracts. Cooperation between DGDC-SA and BTC-SA has been excellent over the years and there exists mutual understanding and frequent informal

consultation and support between the two organisations, facilitated by the fact that they share the same building for their offices. The partner committee plays an important role, providing BTC-SA, assisted by the attaché, an opportunity to discuss project issues at a higher government level and propose solutions for the problems encountered.

Monitoring and evaluation process

Monitoring of the project was problematic at the start of the project, because of the inadequate indicators, but has been good since the revision of the logical framework, facilitated by the revised indicators. The internal review of BTC in August 2005 has been instrumental to adapt the activities, work plans and administrative procedures to the South African reality. BTC-SA, in consultation with the attaché, decided that the review was of sufficient quality to replace the usual mid-term review. However, due to this decision there is no independent mid term review.

B8. 6.2 Capacity Building in the Department of Health

Introduction

Co-operation between Belgium and South Africa since March 1995 has been guided by a Memorandum of Understanding. One area of common interest was support to the health sector, in particular to strengthen the response to the HIV/AIDS crisis and to improve the management of human resources for a more efficient and effective health service delivery which would have an impact on the HIV/AIDS crisis.

In 2000 a request was received to support the National Department of Health (NDOH) to build Human Resource (HR) capacity with an impact on HIV/AIDS in general. HR development is a critical factor to address inequities in health service delivery. The quality of HR management, specifically the quality of soft skills (people's skills, stress management, conflict resolution etc), plays an important role in the capacity to acquire and retain health staff and to assist them in fulfilling their tasks. The request was based on the need to strengthen the capacity among NDOH's HR practitioners at provincial level: their knowledge and skills alongside the key systems they use. By improving their capacity to manage staff in a friendly and effective manner, this would increase their ability to acquire and retain staff in the health facilities, and ultimately improve the overall provision of health services, including those for HIV/AIDS.

The project has five key areas for activities, which over the course of the project were changed in order to adapt the activities and expected results to the South African reality. The first result area consisted of the development of a Human Resource Management and Information System (HRMIS), enabling the NDOH to have an improved knowledge regarding the Human Resources available in health and improve the management of these resources. The four other areas would develop the management capacity of Human Resources (HR) to improve the effectiveness of health service delivery, specifically through the provision of training in HR management.

Aid modality

The aid modality of the project is co-management, with the NDOH as partner agency:

- The NDOH is the administrative entity responsible for executing the project. The Chief Director Human Resources is the Project Manager, responsible for the technical, administrative, budgetary and accounting management;
- The BTC is the Belgian entity responsible for implementing and follow-up of the project and represented by the Resident Representative in Pretoria;
- DGDC is the Belgian administrative entity responsible for the Belgian contribution and is represented by the attaché in Pretoria.

Hence, it is the NDOH, both at national and at provincial level, which is responsible for the implementation. The project is aligned with the South African health human resources strategies. BTC's role is one of facilitation by providing technical and administrative support.

The Joint Local Consultation Body (JLCB) is the most important decision platform as well as a monitoring mechanism: approval of business plans, reports, adjustments or modification, annual financial audits, discuss problems and formulate recommendations.

The position for the international TA as foreseen in the TFF was advertised twice but no suitable candidate could be identified. It was decided in the JLCB that the position would be absorbed by a panel of consultants and the coordination team. To assist the NDOH in implementing the project the following support personnel was financed under regie:

1. National TA: Technical assistant for Result Area 1 for 2 years (May 2006-April 2008), total costs: around : €210.000;
2. Project Officer (August 2005 – end of project in March 2010), total costs: around €90.000;
3. National TA: 3 short term consultants for specific tasks in Areas 2 and 3 and paid on a consultancy basis for each task accomplished:
 - o Technical Coordinator Results Areas 2 and 3 during 2006 and 2007;
 - o Psychometric Assessment Provider during 2006 and 2007;
 - o Benchmarking Provider in 2006.

Implementation

The project initiated effectively in **August 2005** with the appointment of the NDOH project manager and the BTC Project Officer . The project experienced important challenges during 2005 and 2006 due to changes in strategic thinking of the partner. The work plans and expected results had to be re-engineered. Furthermore, most of the project activities to be implemented consisted in assessing the capacity and training of HR managers and these services had to be procured. Therefore, the NDOH requested a change in the financial modalities in April 2006 because they felt that the NDOH lacked the capacity to handle the required tenders due to the extensive bureaucracy of the South African procurement processes. The change of the budget was agreed through an Exchange of Letters. There was a considerable shift from 79% Cogestion to 28% Cogestion and from 21% Regie to 72% Regie. After the change in financial modality the BTC office assumed the task to procure, on behalf of the NDOH (and full leadership of the NDOH), the various trainings and other technical services necessary. The capacity of the project to implement the activities improved considerably. In 2008 a Mid Term

Review was undertaken. In March 2009 the SAG requested a no-cost extension up to 31 March 2010, which was granted. Furthermore the NDOH requested a follow-up project in June 2009. The ToR for the formulation are currently being developed. The revised end of project is end of **March 2010**. An external evaluation is planned for the first quarter of 2010.

Relevance

The long period between the initial request (September 2000) and the actual start of the project (August 2005) is remarkable. This certainly could have affected the relevance of the project. However, the issues the project addresses remained the same over this period and are still relevant. The South African health system struggles with a high turnover of staff and difficulties in filling the open posts. HR managers have insufficient capacity to effectively manage their human resources, which results in loss of staff and/or low motivation of health staff. Nevertheless, project implementation encountered many problems due to the poor design of the project by BTC, even though considerable time was taken for the additional study to the identification report and the final formulation in the TFF (1 ½ year). The original design of the results areas and the indicators was not suitable, this was basically true for all Results Areas, but especially for Result Area 1 (HRMIS). Although objective and activities for Result Area 1 were relevant, the design was highly inappropriate and the expected results could not be realised. BTC could not allocate an international technical advisor. This was very unfortunate, as such an advisor might have been able to adapt the poor design in a much earlier phase and to recognise the problems the HRMIS would encounter.

Effectiveness and impact

Results area 1 was ineffective so far, as the NDOH may have been overambitious, and did not take into account the pre-conditions necessary for success of this result area. BTC did not recognise the problems in time. The Result Area 4 did not obtain relevant results, due to internal NDOH problems, while during the last year all study tours were put on hold due to a Ministerial directive to place a moratorium on international travel. After revision of the results areas and the change of funding from cogestion to regie (both requested by NDOH), the implementation of the activities in Result Areas 2, 3 and 5 was effective, thanks also to the efficient facilitation and support from the BTC. Without this support, the results would have been much more limited. The project was effective in building soft skills in hospitals, especially in rural hospitals.

Efficiency

There were many constraints in the implementation of this project, which could have been avoided with the leadership of the NDOH, a more suitable design by BTC, the presence of an international TA and more active and close monitoring by BTC SA. This impacted on the utilization of the budget allocated for the five Result Areas. The considerable change from cogestion to regie (from 21% to 72%) at the request of the NDOH was efficient. Without this change the project activities, specifically in Results Areas 2 and 3, could not have been implemented, due to the limited capacity of NDOH and the extreme long tender procedures of the SAG. BTC support provided in this area was indispensable. Despite all the delays, the project has made significant strides in the last 24 months in Results Areas 2, 3 and 5 and the revised targets will likely be realised by the end of March 2010. The investment in Result Area 4 was limited and efficient. The

deployment of the project resources have been reasonable in relation to the realisation of the goals, based on the revised logical framework. However, it is not clear if the objective of RA 1 will materialise, if not, the investment, including in the local TA, will have been in vain.

Sustainability

There is sufficient evidence to indicate that the NDOH maintained both ownership and appreciation of this project. Results in the areas 2, 3 and 5 were successful and will be sustained as the trainees will be able to share the knowledge gained and train other health workers. Overall, there appears to be consensus among the hospital managers interviewed that the trainings have impacted positively and will sustain the functioning of their staff in improving the quality of services. The investment in the Result Area 1 is most probably unsustainable, due to problems with other state agencies as explained above.

Formulation

The evaluators were not been able to uncover the precise reasons for the long period between request and the actual start of the project (5 years). The most relevant delays were between production of original identification report by DGDC and the commission of the additional study to BTC (2 years) and then the time needed to finalize the study by BTC (11 months). After the signing of the specific agreement it took one year to formulate the project by BTC and obtain approval of the TFF by DGDC.

The project Objectives and Result Areas were identified by the partner, being the NDOH, in line with their policies and priorities and formulated in full consultation with them. Formulation of the project by BTC did build upon the results of the identification, but went “to a more strategic level on engagement” at the request of the NDOH. The TFF clearly states how the original project idea was adapted to the changing environment and the needs and wishes of the NDOH. However, with hindsight the NDOH’s wish might have been too ambitious. The evaluators were unable to obtain information why the BTC formulation had not been realistic, however the chapter on Assumptions and Risks shows that these were never properly identified.

When formulating RA 1, the NDOH did not envisage the challenges to implement the activities to improve the National HRMIS, nor those for the implementation of RA 4. There were delays in implementing the other Result Areas, due to a reduced management capacity to the bureaucracy of systems, which were not well anticipated at the time of formulation.. The logical framework indicators in the formulation report were not well defined and not useful in measuring progress. As mentioned above, the risks were insufficiently identified.

The need for TA was identified in the formulation report and the TFF. However the project never succeeded to indentify a suitable candidate for the International TA, even after two advertisements. This was unfortunate, the project probably would have benefitted considerably from his or her assistance.

Strategic management and supervision

The NDOH provided the Strategic Management and supervision of this project. The role of the BTC SA was to facilitate and support the NDOH and at the request from NDOH,

the BTC SA “provided” strategic direction. However, closer supervision would have informed BTC in an earlier phase regarding the unsuitable design and the problems in adapting the project to the reality. The local consultants were insufficiently capable to absorb the absence of the technical expertise an international TA could have brought. BTC SA should have searched actively for a solution, by for example advertising again or bring in more local technical expertise.

The JLCB is a valuable tool in taking well defined strategic decisions. The mechanism matches that of the SAG and contributes to ownership and mutual accountability. The roles and responsibilities of the NDOH and BTC SA are clear. There were occasions when there was a lack of senior representation from the NDOH at JLCB meetings and decisions were then delayed. Specifically during 2008 the many postponements hampered the decision process considerably. This improved after a complaint was filed by the resrep at the Partner Committee.

Contribution from DGDC was considerable at the beginning but reduced according to the later management contracts. Cooperation between DGDC-SA and BTC-SA has been excellent over the years and there exists mutual understanding and frequent informal consultation and support between the two organisations, facilitated by the fact that they share the same building for their offices. The partner committee plays an important role, providing BTC-SA, assisted by the attaché, an opportunity to discuss project issues at a higher government level and propose solutions for the problems encountered.

All interviewees applauded the efficient and effective support provided by BTC SA, improving greatly the effectiveness of project implementation by the NDOH. The BTC SA had been very flexible in providing this support and resources which were provided when actually needed. Members of the JLCB from the NDOH commented positively on the preparation of the JLCBs by BTC SA and the quality of the minutes and singled out the role of the BTC Project Administrator for her tireless efforts and commitment.

Monitoring and Evaluation

The monitoring indicators for capacity building are limited and not SMART and did not contribute to improved management of the project. The half year and year reports are of good quality and informative and are widely distributed and adequate feed back is obtained.

The Mid Term Review should not have been considered by the BTC for various reasons: 1) Many of the interviewees concurred that the focus of the evaluation was subjective, as the evaluators had strong opinions on capacity building, 2) not enough time was taken for the real evaluation questions, because most of the time was consumed in other type of discussions regarding HR issues in general, 3) the interview approach was interrogative, “overstepping the boundaries and showing a lack of respect”, 4) relevant high level NDOH managers were not interviewed, 5) the report was not well written, too long and difficult to access/read, no appropriate executive summary was available.

B8. 7 Tanzania

B8. 7.1 Integrated Management Plan of Kilombero Valley Flood Plain Ramsar Site

Introduction

The project is set in the Kilombero Valley, situated in Morogoro Region in Eastern Tanzania, a wetland area that covers 7,967 km². The project supports the GoT in honouring its obligations under the Ramsar and other international conventions by making people aware of the values of biodiversity through the benefits they can get from natural resource use. The project is designed in recognition of the complexity of the Kilombero Valley environment, the lack of coordinated planning within the Ramsar Site, the unsustainable manner in which the ecological and socio-economic character of the Kilombero wetlands had been altered during the last 15 years, and the urgent need to develop an Integrated Management Plan to halt the degradation and destruction of these important wetlands. The project is therefore to increase the contribution of natural resource conservation to improved livelihoods in the Kilombero valley. One of the major threats to the Ramsar site is posed by the huge numbers of livestock brought into the valley by commercial pastoralists. Exact figures are unknown but are estimated at several hundred thousand cattle, particularly in the dry season. These large numbers of livestock are displacing Puku and other species. Buffaloes that were once estimated at 40,000 now probably do not exceed 6,000.

The general objective of the project is to significantly improve the Natural Resources Conservation contribution to improved livelihoods in the Kilombero valley. The specific objective of the project is that the livelihood of the Kilombero Valley's population is improved through sustainable conservation and utilization of wetland's resources. The expected results of the project are:

- R1** An Integrated Management Plan (IMP) of the Kilombero Ramsar Site developed. This result area is to form the basis for land use planning, particularly with regard to the conflicts arising from the increasing number of livestock in the Valley. It is also intended to introduce a higher level of coordination at the District, village and sectoral level;
- R2** The implementation of the IMP of the Kilombero Ramsar Site initiated. The implementation will occur in cycle with Result 1 i.e. strategies developed in Result 1 will be implemented and the lessons learnt from implementation will feedback into the IMP development process;
- R3** The increased and sustained contribution and wise use of the wetland resource in local economy of the Kilombero Ramsar Site. Under R3, various strategies are developed to ensure wise use and mainstreaming of natural resource development in the local economies (wildlife, fisheries, forestry and beekeeping).

It will also examine the feasibility of improving marketing strategies, especially for agricultural products (rice, maize) and introducing alternative economic activities (fish farming for example);

R4 The Project is effectively and efficiently implemented. This result area is basically for accommodation of all activities that relate to the project management including equipment purchases.

In order to achieve the project's objectives, four key strategies were adopted:

1. Resolving land use conflicts through improved land use planning activities;
2. Establishing natural resource based income generating activities at village and household level;
3. Establishing local institution(s) to coordinate manage and develop key sectors of the local economy at the village and district level;
4. Improving the efficiency of the District Councils to implement the IMP in terms of the Ramsar Convention.

Objectively verifiable indicators (OVIs) are listed in the logical framework annexed to the Technical and Financial File (TFF). As some of the indicators are lacking or Because of delays in the implementation in year one, these indicators are still being reviewed. Some of these indicators are not smart for easy assessment.

The log-frame presents a clear hierarchy of objectives and the means to attain these and indicators for most outputs are in place. However, some of the indicators are missing or unclear which limits the usefulness of the log frame as a monitoring tool. This mostly applies to Result 3, where key species habitats need to be defined and where the indicator on livestock numbers within approved stocking rates should be made more specific.

Implementation modalities

As financial agency on behalf of the Tanzanian Party, the MoF has the responsibility to authorize the financial flow to the project. The Ministry of Natural Resources and Tourism (MNRT) is the technical coordinating agency on behalf of Tanzania. It exercises this role through the Director of the Wildlife Division (MNRT-WD). The Districts (Kilombero and Ulanga) have a key role to play in the implementation of the Project's activities. The mechanisms for project implementation is Co-gestions', with the Tanzanian MoF and BTC Resident Representative acting as Co-authorizing Officers to approve Project expenditures.

Project structures for implementation include (next to the existing Council Management Teams of Kilombero and Ulanga District Council), two new institutions: i) a Joint Local Partner Committee (JLPC) and ii) a Project Facilitation Team (PFT).

The JLPC has the responsibility of ensuring the orientation and oversight of the project. The committee meets at least twice a year (sometimes more often) and is chaired by the MNRT. Meetings are held in the project area. Members of this committee include MoF, MNRT, Embassy of Belgium, BTC, RNRO, DED (from both districts), and representatives from villagers, NGOs and private sector.

A Project Facilitation Team (PFT) has been formed out of the existing Local Government staff and temporally recruited project officers. The core of the PFT consists of two full-time technical officers: the Project Manager (appointed by MNRT) and the Local Technical Advisor (appointed by BTC). These two are assisted by an administrator/accountant, a secretary, a driver and a general assistant (Askari). Together, this team is responsible for the day-to-day management of the project. Duties of the PFT include a.o.:

- (i) guarantee the achievement of the project results to reach the specific objective;
- (ii) organise, coordinate and supervise the implementation of the activities;
- (iii) monitor project progress;
- (iv) plan, organize, follow up, control and evaluate the short term consultancies, technical support missions, and possible outsourcing contracts to NGOs;
- (v) write periodical financial and technical progress reports, annual evaluation and follow-up reports and the end-project report;
- (vi) submit periodical progress reports to the JLPC;
- (vii) coordinate the elaboration of annual work plans and submit them to the JLPC; ensure the JLPC secretariat;
- (viii) ensure the project administrative and financial management;
- (ix) coordinate the activities planned by the districts and rationalize the shared responsibilities of both districts;
- (x) Approve the combined districts work plans prepared by the respective CMTs under assistance of the project Manager and Local Technical Advisor;
- (xi) coordinate with other donors and other stakeholders (NGOs, private sector).

Relevance

The project remains relevant and contributes directly to the improved management of ecosystems and improved livelihoods. The interventions are in line with the strategic goals of the central government and the district councils in regard to environmental conservation, sustainable natural resource utilization and assists in implementation of various related policies which encourages villages to prepare village land use plans. The village land act requires land use plans to be implemented in each village and the project is very relevant in addressing this aspect. Project design followed the latest insights in wetland approaches and community development and project implementation shows flexibility to internalise lessons from other programmes and strategies.

The project also supports the Government in honouring its obligation under the Ramsar Convention on Wetlands and other international agreements. The project is aligned with the Paris Declaration and the Accra agenda for action except for the use of the project mode whereby donor harmonisation is not optimised. Although the Government is developing a Sector Wide Approach and a Joint Financing Arrangement for the management of its natural resources, the project was designed before the implementation of these strategies and operates outside the new national framework and funding system. Integration into the new Financing Arrangement at this stage of the project (one year before closure) is not a viable option.

One of the major problems currently facing the communities in the area is conflicts over land ownership and utilization. The project continues to be in line with the policies and strategies of the Belgian Government. The project is less relevant for the private sector or NGOs active in the area.

Effectiveness and Impact

After a slow start, the project has made good progress in implementing activities. The most important activities yet to be finalised are the baseline surveys. Having to work

without this vital information, it has been a challenge for the project staff to ground their actions on accurate information. Another vital area where outputs remain behind schedule is the development of Integrated Management Plans (IMP). This means that there is less control of the participatory character of the exercise putting at risk the ownership of the whole process.

Both the present mission and the MTR (August 2009) see the project moving in the right direction, but there is need for better measurement of milestones (and the definition of smart indicators).

The TFF provides a log-frame but it lacks certain elements in the assumptions and indicators column which limits its usefulness as a monitoring tool.

Capacity building as an integral part of the project concentrates on improving the districts' abilities to improve the management of its natural resources. The project is able to make a difference here also because project funds make it possible for local government staff to move around. Unfortunately most of the work is (still) not approached from a holistic point of view in which the different services work together.

The project has no strategy or activities aimed at addressing **HIV/AIDS** issues, but the project facilitation teams are well aware of **gender roles** in NR but have few instruments to ensure an (more) equal distribution of responsibilities as this is the prerogative of the beneficiary communities.

Changes at the level of beneficiaries are seen in the raised awareness about the importance of wise-use of natural resources – especially among village leaders.

However, it is not clear if the awareness goes beyond this small group and if it extends to the wider community. At the level improved livelihoods, no significant changes have been recorded.

Efficiency

As a NRM project, the efficiency of operations has been challenging because of small budgets, long distances and the coordination of activities between two districts. With 70 percent of the time spend, 30 percent of the activity budget and 65 percent of the general means budget has been spend to finance 75 percent of the planned activities under Result 1, 70 percent of the activities under Result 2 and 60 percent under Result 3. Project resources have been carefully used. Apart from the delays experienced during the first year, delays have occurred as a result of protracted procurement procedures, and in 2008 the approval by the JLPC for a revised budget came only in April 2009.

With less than 8% budgeted for TA, the relation between the cost of TA and the total cost of the project is reasonable. However, the position of International TA which is written into the project is financed from other sources.

The JLPC provides an efficient steering committee for the project with a clear role for the Tanzanian stakeholders.

At district level, the organisational and management model is almost completely integrated into the District system and is conducive for the realisation of goals. However, the (local) TA is stationed at the district and acts mostly as co-manager (coordination, budgeting, monitoring etc). There is little evidence of the person providing technical advice.

Sustainability

The project supports institutions such as the Village Game Scouts (VGS), the Village Natural Resources and Environmental Committees (VNREC) and Beach Management Units (BMUs). These are good instruments for regulating and enforcing the implementation of the Land Use Plans and other conservation activities related to the practice of wise use principle at local (village) level and they stand a good chance to become accepted (and therefore sustainable) village institutions.

The project's Integrated Conservation and Development approach which addresses both conservation and livelihood issues also contributes to sustainability. The support to income generating activities at community level (Village Forest Reserves, Fish Farming, Wildlife Management Areas, Beekeeping) will likely improve acceptability of the project and willingness of beneficiaries to continue implementation as they contribute directly to livelihood enhancement.

The project is being implemented within the national, regional, district and village institutional framework which ensures that the project activities are carried out within relevant policies and local mechanisms for sustainability.

As the project is working through existing institutions and is not introducing new technologies or organisational models, there is no adverse impact on the socio-cultural aspects of the lives and institutions of the beneficiaries.

There is a strong support for the implementation of national obligations to the Ramsar Convention putting relevant priority to implementation of activities addressing wetlands as per the Ramsar convention at National and District levels also reflected in national and district policy frameworks

There appears to be continued political support to address wetland issues although the actual budgets for this issue are very small and wetlands are mostly seen as a cross cutting issue supported through the National Wetlands Steering Committee (NAWESCO). Although the project may have taken the political support for wetland (and Ramsar) for granted, maybe more efforts should have been spent at raising the political profile of the issues. Now it remains to be seen what will happen with wetland issues when the Wildlife Division is transformed into an Agency or Authority. Another aspect that needs to be closely monitored is the possible impact of recently evolved policies in related sectors such as agriculture. The policy puts increased emphasis on the Morogoro Region as the grain basket of the Nation. Extending commercial agriculture may conflict with the management of natural resources and may even effect the ecological status of the wetland areas.

Formulation

During formulation, extended consultations with (local) stakeholders were held, and all stakeholders – from villagers, through different government actors to the private sector have been consulted. There was also active participation from the Belgian side, not only by BTC but also by DGDC. Based on the records of minutes, letters etc, the conclusion is that the correct procedures having been followed although with hindsight some changes to the design could have made the project more effective. The time it took to get the final product was very long and could have been shorter. The final product was adequate although there are missing elements in the log-frame and certain aspects were not addressed properly.

What is also important to note is that there is no assessment of Tanzania's Environment and Natural Resources Sector in terms of modalities used (sector wide approach/pooled-basket/fund) and the 'problem tree' (taken from the Inception Report) does not show institutional issues. Other than that, the formulation report gives a fairly good analysis of the environment (both natural and institutional), and sufficient analysis was made of major aspects important to the project.

To date, no major changes have been made to the log-frame and the most important change was the expansion of the number of villages, with no additional resources allocated.

Strategic management and supervision

Both at management level and PFT level, there is a good understanding of the organisational set-up of the project and of the implementation modalities and project's approach. The only area where confusion exists is in regards to the ITA. Here, the lines of authority are not clear and coordination and reporting receive insufficiently backed-up by authority. The JLPC functions according to its formal mandate, and has a 'balanced membership' but would be more effective if membership is more permanent and two instead of one meeting per year would take place.

The BTC is appreciated by the implementing partners as a valuable partner in development who are not only financing projects that are considered relevant but also a partner that takes its role seriously and provides follow-up (and back-up) on technical and financial issues.

The use of backstopping from Brussels has been consistent. Since the technical advisor based in Brussels has been involved from the inception of the project, his institutional memory has made his contributions carry some weight.

There have been three attachés since the project's inception, all of who have had a clear and positive in the project. With the migration to the third management contract the attaché is not a member of the JLPC any more, but attendance of the Belgian Embassy (either through the attaché or the programme officer) has continued as a non-voting member. Through this attendance and through informal contacts with BTC staff and TA, the attaché remains fully up-to-date on the status of the project.

The project is formally monitored from DDC-Brussels but there is little evidence of feedback on project issues from Brussels. Presently, DGDC is actively engaged in the preparation of the new Indicative Plan of which one of the possible areas of intervention is natural resources. It is in this context that contact between Brussels and the Embassy and with the project takes place.

Monitoring and Evaluation

The monitoring system has the basic features for an effective management tool but lacks certain indicators to fully inform on project progress.

Minutes of JLPC, PFT and other technical meetings and all reports produced by the project are easily retrievable. Where improvement is needed is in formal performance assessment of TA. This inhibits the follow-up by management and could be overcome by hiring external expertise in Human Resources.

The process of recruiting a team for the Mid Term Review using public websites was not successful and BTC resorted to calling for individual CVs (on its own website). Small issue is that MNRT was involved in preparation of TOR (with both BTC and DGDC), but not in the final selection of the bids. The draft MTR report shows that the team had a good understanding of the situation and was able to suggest practical recommendation As the draft report is only just produced, no follow-up actions have taken place.

B8. 7.2 International TA NRM

Introduction

The intervention logic can be deduced from the ToR written for the position after a Specific Agreement was signed. No identification or formulation has taken place.

The International Technical Advisor is required to provide overall coordination of the three interventions so as to have coherence and harmonization of the implementation modalities; to provide technical assistance to the project implementation teams; and to provide effective synergy between the three interventions and other related interventions and provide technical support to natural resource based income generating activities in the proposed interventions and in the MNRT.

The three interventions supported by Belgium are seemingly very different and wide spread over the country:

1. Support the development of Wildlife Management Areas (a form of community based wildlife management) in villages surrounding the Selous Game Reserve in two southern coastal districts (Rufiji and Kilwa);
2. Support to the development and implementation of an integrated management plan for the Kilombero Valley Ramsar Site in two districts, Kilombero and Ulanga, in the eastern part of the country; and
3. Support to the commercialization of small scale production of honey, bees wax and other bee products in 2 districts bordering Lake Tanganyika and Burundi (Kigoma and Kibondo) plus one coastal district (Rufiji).

Specific objectives

The International TA has defined the specific responsibilities as follows:

- Support to the MNRT;
- Provide technical assistance to the project implementation teams;
- Provide overall coordination / synergy of / between the different environment projects;
- Provide an effective synergy between the three interventions and other related interventions and also provide a link between the projects at the local level and the MNRT.

Expected results

The ToR list a number of responsibilities that can be interpreted as ‘expected results’:

- Support the MNRT in coordination of the 3 interventions in line with Tanzanian policies on wildlife and natural resources and according to the TFF and Specific Agreement;
- Support the MNRT to effectively strengthen collaboration and coordination among all wildlife, wetlands and beekeeping stakeholders in the area of the three interventions and in the MNRT;
- Liaise with staff and implementers of other Belgian supported and other donor funded wetland/wildlife/beekeeping activities in Tanzania; support to MNRT, attend meetings on natural resources management issues and prepare concept papers;
- Support the MNRT in capacity building on natural resources management in the directions related to the 3 interventions (through every day coaching, field missions, training sessions, elaboration of internal documents, and reporting);
- Provide accurate report to MNRT on the state of progress of the 3 projects and help identify bottlenecks and suggest solutions;
- Support in translating the TFF into concrete plans of actions, review of the indicators and elaboration of monitoring strategies;
- Support in the organization of the interventions at district level (support to the District, integration of the projects in the Districts’ development plans and budget, capacity building);
- Support to the project’s implementation teams : establishment of plans of action, involvement of local stakeholders, implementation of activities, problem solving;
- Provide advice and support on the establishment and strengthening the natural resources based income generating initiatives;
- Advise on and support natural resources management capacity building activities at the district level;
- Provide support to the process of increasing awareness on sustainable natural resources management practices at district level;
- Facilitate preparation of the Inception Reports, Annual Work plans and Budgets; Progress Reports and Completion Report; provide support in all reporting activities as stipulated in the TFF and SA;
- Liaise with project implementation teams engaged by Kilombero, Eastern Selous and Beekeeping projects and provide technical advice on the implementation of project activities;
- Provide advice on integration of natural resources management issues related to Tanzania - Belgium project’s into district development planning and implementation;

- The TA will support the interventions in the preparation of the reports addressed to JLPC and will attend all JLPC meetings, his/her role will also be to establish links and synergies between the 3 projects.

SMART indicators to assess performance

No clear objectives have been defined, but only a series of ‘responsibilities’ and activities. It is therefore not surprising that indicators to assess the performance have not been defined for this intervention.

Relevance

The relevance of the intervention is based on the initial unfamiliarity with the NRM sector (in Tanzania) and the desire for a coordinator within the technical Ministry. Coordination of the projects is still an important focus of the ITAs duties, whereas capacity building is mostly taking place at district level. Capacity building by the ITA was not embedded into a larger strategy of the Ministry. The intervention is also not linked to a specific cooperation strategy of the Belgium cooperation except for a more generic objective of embedding cooperation activities in a conducive environment.

Effectiveness and Impact

Overall the contribution of the ITA to the NRM sector is much appreciated by all stakeholders and the manner in which the ITA operates is well adapted to the cultural and institutional landscape in Tanzania.

However, there are no criteria or measurable indicator for the assessment of the ITA’s performance. This is a serious shortcoming which not only limits BTC’s ability to properly assess the individual’s contribution towards the objective of the support, but also limits the ability to draw lessons from previous periods. The existing format for reporting is not fitted for the purpose of reporting on TA activities and progress. The ITA has taken it upon herself to define some indicators that can be used to monitor progress.

Furthermore, the design of the intervention makes measurement based on specific outcome indicators nearly impossible.

The capacity of the partners has been strengthened, mostly at district level. Capacity building at national level has received less attention, mainly because the needs at district level are much larger but also because the ITA does not have a clear mandate within the MNRT.

Efficiency

There have been no delays during implementation and spending is according to plan. The large distances between the projects make moving around costly and limit the time available for activities in the field.

The ITA was originally answering directly to the Permanent Secretary. This was found inefficient in terms of interaction with the Ministry and this was ‘shifted’ to the Director of MNRT-WD. It seems of missed opportunity that the option of placing the ITA under the Policy and Planning Department (PPD) within MNRT. This would have provided a better linking point for the ITA as within the ministry, PPD is the overarching body

responsible for coordination and monitoring and it would have avoided the difficulties of deciding under which Department the ITA would operate.

Sustainability

There is a general issue with TA in terms of sustainability; once they leave there is usually no one to take their place, except when a direct counterpart is trained to take of the responsibilities. However, the lack of counterpart is actually typifying this intervention. Similarly, there is no financial sustainability

The actions and behaviour of the ITA are reported to be socio-culturally sensitive and therefore the results of her work have good opportunity for continuity.

Formulation

No formal identification or formulation process was used for the recruitment of the ITA and there are therefore no formulation products.

Strategic management and supervision

ToR makes the role and responsibility of the various partners clear and the mixed structure construction has been explained to the JLMC. Only with new members unfamiliarity with this structure may come back. Members of the JLMC come from various departments within the MNRT and make a good representation.

However, the JLMC is seen by some as a donor driven instrument; effective for the purpose it was designed for, but not promoting ownership.

There has been little input from BTC-HQ in terms of strategic decisions and or directions. This is mainly due to the fact that BTC-HQ is satisfied with the role of the ITA.

The contribution of DGDC to intervention is nil and also the attaché contributes in a non-active manor to the intervention.

The cooperation and interaction among the most important actors involved in the functioning of the ITA is excellent and this contributes to the effectiveness of the intervention. Adding to this is the openness of communication and the frequent exchange of information between the partners.

Monitoring and Evaluation

There is no monitoring of information regarding the intervention except for the various progress reports that are distributed through the JLMC to interested parties.

To date no evaluation has been carried out and none is foreseen before the project ends.

B8. 8 Vietnam

The context of the bilateral cooperation between Belgium and Vietnam

In absolute terms, Vietnam is the main receiver of official development aid in East Asia. It receives around 3% of its GDP in grants and concessional loans. The donor community is presently composed of 51 donors, including 28 bilateral and 23 multilateral donors. The value of ODA pledged between 1993 and 2007 totals more than 42 Billion US\$. As such, it is clear that Belgium development cooperation is a dwarf in a cooperation context that is mainly dominated, in quantitative terms at least, by aid from Japan, the World Bank and the ADB. The small size of Belgian aid is further accentuated by its scattered character (both in geographical and sector terms).

The development cooperation between Vietnam and Belgium has effectively started in 1993 after the withdrawal of the Vietnamese forces from Cambodia. Overall, the cooperation between Vietnam and Belgium is characterized by an important number of projects covering various sectors and spread over different provinces throughout the country. Both projects evaluated here were included in the Indicative Cooperation Programme (ICP) in the nineties, without however being initiated via the regular dialogue between the two countries.

B8. 8.1 Strengthening of the institutional capacity of the Vietnam Women's Union (VWU) to manage savings and credit programs for rural poor women (the VBCP: Vietnam – Belgium Credit Project – phase 2)

Introduction

A visit of Queen Fabiola to Vietnam in 1995, after the Beijing conference, constituted the start of this initiative to improve the livelihoods of poor women in Vietnam. The VBCP is a bilateral cooperation project in which Belgium cooperates with the VWU to which the Government of Vietnam has entrusted the implementation of this project. The project started in 1977 as a pilot to test a credit and savings system in seven provinces thereby focusing on the strengthening of VWU's capacity to manage credit and saving programmes. Its first extension was confirmed during the July 2000 Joint Commission (JC) and started effectively in December 2000, thereby extending its coverage to 17 provinces. It aimed essentially at contributing to the improvement of the living standard of poor women via the strengthening of the institutional capacity of VWU to manage savings and credit programs for rural poor women. The second phase ended in December 2006. The project is presently in its third phase.

The implementation structure has since the start been entirely embedded in the VWU, that covers virtually the entire country and disposes of branches till the commune and even lower levels.

Key findings

The *relevance* of the programme is rated as *sufficient*. By its focus on the strengthening of VWU, it has been explicitly tailored to the Union's needs and strategies in a rapidly changing environment that requires new strategic directions and programmes from the Union. However, a rather narrow interpretation of 'strengthening the capacities of VWU' has been applied that dealt essentially with functional capacities to build up and maintain a structure capable of managing a substantial revolving fund. Broader capacity building ambitions (related to the strategic positioning of VWU in MF, to bring financial management and policies at a higher level without losing the identity of a social organisation, ...) were not aimed at. As such, phase 2 of the project became merely a quantitative extension only of the pilot phase. On the other side, it should be noted that the programme was highly relevant for poor Vietnamese women that needed credit and related support to escape from poverty in an increasingly competitive environment.

From the Belgian perspective, the programme was in line with the broad objectives of Belgian development cooperation. Micro-finance was however not an area in which Belgian cooperation had built up expertise, a handicap that has influenced much the quality of the Belgian contribution to the project. The fact that those in charge of the cooperation had no other option than to accept the programme coupled with the increased international recognition of the value of MF as a tool for poverty reduction might explain the decision to continue with the project.

The *effectiveness* of the project is rated as *sufficient* while its *impact* is *good*. This might sound contradictory in view of our critical observations related to relevance and efficiency, but can be explained by the weak project design that failed to coherently delineate outputs and direct outcomes. As such, during phase 2 project implementation has been essentially characterised by extending a rather simple intervention model to 17 provinces, which has succeeded in providing access to adequate loans and services allowing the beneficiaries to improve their livelihoods, and strengthen their resilience and social capital. The actual strength of the project lies undeniable here, whereas in first instance it had changes at VWU level as its primary focus. The achievements in terms of outcomes at VWU level (increased capacity to manage MF programmes, a viable MF programme) were to a certain extent achieved but remained too modest. It should nevertheless be noted that safeguarding the nominal value of the revolving fund via high repayment discipline is in itself a quite remarkable achievement in view of what happens with revolving funds all over the world...

The picture with regard to *efficiency* is mixed leading to a rating as *sufficient*. The sub-optimal achievement of outputs is compensated by the large outreach achieved by the project that managed to provide loans and other services to more than 100,000 people. This is a remarkable achievement given the fact that considerable investments had to be made in building the capacity of staff, who had no previous experience with MF operations. On the other side, the project set-up (17 provinces reached, with only a limited number of communes in each province) inevitably increased the cost of project

operations. In addition did the international AT not sufficiently dispose of the hardly needed MF expertise. On the other side has the consequent embedding of the project in VWU produced more positive than negative effects.

The *sustainability* of the project is also considered as *sufficient*. A complicating factor in assessing the sustainability of the project benefits has been the decision, taken early in the third phase, to repatriate the funds used at the level of the communes and provinces to the central level to use them in a more strategic way and in line with VWU's ambition to establish an Women's Bank. In that way, the effects on one of the key strengths of the project, its strong embedding in WVU, will only partially be sustained. On the other side, beneficiaries at the grassroots claim they will be able to maintain their improved living standards without further project support; their social benefits achieved will however certainly erode. The withdrawal of the funds at the local level will obviously lead to a stop in the provision of valued products and services (but to the creation or expansion of similar services elsewhere, outside the project context). The fact that the project has so far failed in designing and implementing a coherent mitigation strategy implies that the negative effects of the withdrawal of the funds are bigger than they actually should be.

Overall, the *quality of the processes* analysed (formulation, strategic management and supervision, and monitoring and evaluation) is *rather weak*. The quality of the formulation process is still acceptable if one is ready to admit that in a situation of genuine partnership it often takes time to solve differences. Also is it important to mention that the third phase formulation report and TFF have succeeded in consistently addressing some key weaknesses of the second phase. As such, the third phase has the potential to ensure a substantial qualitative progress. On the other side had it be possible to avoid its revision by coinciding the formulation effort with the feasibility study that eventually changed a key component of the project.

Overall, the partners have failed to ensure a good quality strategic management in as far as the content (thematic area) of the project is concerned. The lack, at the level of all key partners, of MF expertise and the incapacity to ensure performance-based supervision are the main weaknesses in this regard. Monitoring has essentially been limited to the activity and input level, allowing a good follow-up of the use of project resources, but did not deal with results. The MTR has been of good quality but its results insufficiently used; an end of project evaluation has not been undertaken whereas it should have been appropriate to do so.

To a certain extent, the picture above has however to be modified, as it does not provide justice to the numerous efforts of the key Belgian players (BTC representation and Attachés) to gradually change the prevailing culture within the VWU in favour of a more rational and sustainable approach of micro-credit. This has been a cumbersome process of careful manoeuvring that fully had to take into account the complex institutional setting. Inevitably, this has contributed to a weaker score with regard to some key processes. The fact that this process has in the end become fruitful can be considered as the most important success of the project.

Explanatory factors

The assessment of project performance along the classic evaluation criteria and the analysis of processes has provided a mixed picture with rather positive ratings related to the classic performance criteria, and rather negative ratings related to the processes analysed. In the end – and that remains what finally should be counted - the project managed to create substantial impact on a relatively broad scale and offers now in phase 3 new strategic directions with the perspective that also at the institutional level the project will eventually become truly successful. The key explanations for this at first sight rather contradictory findings are the following:

- Micro-finance is *in itself* a powerful tool for poverty reduction in a rapidly changing economic context provided that some key contextual factors are positive and that some basic rules/practices are strictly adhered to. While the project's 'technical' performance related to MF criteria has been rather modest, it has extremely well succeeded in extending the programme over a large area thereby guaranteeing the basic quality in the delivery of loans and related services and in the management of a simple loan and savings programme; BTC has played a key role in this regard;
- The excellent performance of the project in these areas cannot be dissociated from its embedding in VWU. The Union, though still rather hierarchically organised and socially oriented, displays an organisational culture that is favourable for the development of MF (high levels of commitment and discipline, focus on the poor, importance of mutual exchange and support, ...) and disposes of a structure that facilitated the spread of the programme over the country. BTC policy to consistently choose to 'work from within' (even in times when BTC and VWU were on different wavelengths with regard to key project issues) has implied that the advantages of working within the VWU structure could be optimally exploited;
- Despite its relative lack of experience with micro-credit BTC has been highly instrumental in building up the internal capacity of VWU with regard to savings and credit, in working out adequate procedures and instruments, etc. The expertise of BTC to efficiently implement projects has also played an important role in ensuring the considerable outreach of the project. However, its lack of sector expertise, coupled with the weakness of the TA in this area, has made that it failed to fill up the lack in terms of capacity building at a more strategic level.

B8. 8.2 The Support to the Public Administrative Reform Programme in Can Tho Province (SPAR)

Introduction

The SPAR is a bilateral cooperation project in which Belgium cooperated with the People's Committee from Can Tho province (later, after the division of the province: the People's Committees of Can Tho City and Hau Giang Province) as executing agencies. It has been included in the cooperation programme between Vietnam and Belgium without being initiated via the regular consultation mechanisms between the two countries. The SPAR has been a pilot project within the ongoing overall national Public Administration Reform (PAR) process in Vietnam. The Specific Agreement and the Technical and Financial File for the SPAR were signed in December 2001. The SPAR officially commenced activities in December 2002, with an expected duration of 3 years. The split of the province provoked a delay in project implementation and led to a no-cost extension

till end 2006. A second phase of the project started mid 2007 and focuses only on Hau Giang province.

Key findings

The *relevance* of the project is rated as rather *good*. The project focused on the most relevant issues of PAR in Vietnam and the province at the time of its formulation, it offered an integrated approach as to PAR implementation, and it took into account local needs. However, for Belgium, by that time, governance was *not* included in the cooperation strategy. The adjustments of the project during implementation made it more relevant to the local context, but at the same time, led the project to being engaged in too many areas, and lacking focus. The project did very well take the changes in international cooperation and the country's institutional environment and policies into account.

The *effectiveness and impact* of the project are rated as *sufficient*. While the project undertook many efforts to define indicators and set up an adequate monitoring system, the lack of quantitative indicators proved to be an impediment in assessing progress in-depth. Two of the three specific objectives of the project have been achieved to a major degree, with clear outputs achieved and leading to clear impacts related to rural participatory planning and the use of a commune development fund for rural infrastructure, but also to overall effectiveness of public administration in the provinces. The project's ambition to improve and strengthen the capacities of local institutions to plan, coordinate and spearhead the implementation of PAR has only been achieved partially.

The *efficiency* of the project has been assessed in qualitative terms only and rated as *sufficient*. Overall, the project's efficiency picture is mixed with positive and negative points. The project has managed to spend the lion share of its budget, be it that it has been extended by more than one year, for reasons that are broadly considered as acceptable. The impressive amount of activities undertaken and outputs achieved is an indicator of an adequate deployment of project resources, be it that some critical observations had to be made related to the lack of coordination (e.g. of training efforts), complicated communications, indications on insufficient quality of some activities, etc. The use of international TA has been considered adequate and justified and this TA has clearly produced an added value at the provincial level that still had limited experiences with PAR at the start of the project. The option to reorganise the project along a sub-project approach has produced both positive and negative effects; in balance, the positive effects seem to be more substantial.

The *sustainability* of the project is also considered as *sufficient but close to good*. The project's strengths in view of benefit sustainability are its strong institutional embedding in local structures, its compatibility with broader political processes going on in the country and – in as far as actions at the grassroots are concerned – the adequate insertion of the benefits in local level institutions. The only weakness is the apparent incapacity (or unwillingness) of local government institutions to allocate budgets for activities (such as retraining) that are necessary to maintain the level of benefit sustainability or to even increase the benefits (via replication of successful models).

The *formulation* of phase 2 of the project has been of *sufficient* quality. Strong points (of both the identification and formulation) have been the good incorporation of the experiences of phase 1 (including its evaluation), good local involvement, a rather strong TFF (with a weaker logical framework however). The major weakness has been the rather abstract and complicated nature of the TFF and in particular of some of the actions proposed, which takes insufficiently into account the capacity level of the authorities concerned at provincial, district and commune level.

Overall, the quality of *strategic management and supervision* has been *sufficient*. The PSC has taken up its strategic role adequately; thereby the excellent preparatory work of the PMU should be mentioned, and also the good informal consultation mechanisms among the partners that allowed smooth decision-making during the PSC meetings. The fact that governance has become a key sector in the cooperation between the two countries has facilitated the development of a more strategic approach. BTC has adequately contributed to the strategic management, at operational level mainly via its TA, further via its presence in the PSC where it has succeeded to bring the project on the rails in its early stages. No specialist PAR steering has been provided however by the Representation, nor by the BTC headquarters in Brussels. The same can be said of the contribution of DGOS.

Monitoring and evaluation are broadly of good quality and rated as *sufficient*. SPAR has a monitoring system that is well elaborated and, apparently, has also been adequately used by the PMU and the organisations in charge of the sub-projects. Results-based information has however not been dealt with by the PSC that focused mainly on the use of resources and the implementation of activities. Only an end evaluation has been conducted that has been of good quality, both in terms of the process preceding and following up the evaluation, and in terms of its actual results.

Explanatory factors

For both sides, PAR was a relatively new issue. This has implied that the start-up of the project has been extremely slow and complicated. The fact that the project survived this difficult period can be attributed to many factors: (1) in first instance the institutional and political context that became very conducive once the PAR MP has been issued, (2) the strong commitment from a few key figures at the Belgian side (BTC included) not to let extinguish the project, and (3) the willingness from both sides to compromise and take each other's constraints into account. At the end, all these factors led to a project with a high level of relevance for the local level and a high degree of ownership, which constituted the necessary strong backbone for an in essence complex undertaking. This has also proved to be a strong asset at the moment of the split of the province, when the two partners have well cooperated to ensure optimal continuation of the project.

The lack of a strong 'technical' vision – on both sides (GoV, DGDC and BTC- – on how things needed to be done, led also to a too high level of flexibility and a lack of prioritisation and a loss in focus, which has implied that the project funds have been spread over too many issues, which on its turn provoked problems at the level of coordination and communication. Some key problems could have been avoided in case the formulation would have incorporated the lessons learned with the sub-project model in other similar projects (in Ho Chi Minh City and Dac Lac).

In retrospect, the lack of technical expertise at the level of both partners and also in Can Tho province could have been fatal for project effectiveness. All actors concerned agree that, in particular in the early project years, the role of the experienced CTA has been crucial in giving working out the project along the desired quality standards. BTC has been aware of its limited expertise in the sector and taken the adequate measures to deal with this risk (a.o. via the recruitment of a competent TA). It has also been instrumental in setting up an effective PMU that has been able to implement (and let implement) a complicated programme. At some moments, there has however been a lack of strategic overview.

A major positive finding and explanation for the project's good score in terms of effectiveness, impact and sustainability is BTC's consistent policy to embed the project within the local structures, even though there has been a separate PMU. This has contributed to a high level of ownership of project actions and subsequent benefits, which is key to project sustainability.

The project's scores related to the three processes are good. A key explanatory factor in this regard is that these 'processes' are close to what is actually the core business of a PAR project. As such, key PMU personnel (including BTC staff) was very much acquainted with the requirements in this regard and, hence, worked out approaches and instruments of good quality.