

# Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie – 2010

Deelrapport met betrekking tot de kwaliteit van de prestaties

November 2010

Opdrachtgever: Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Dienst Bijzondere Evaluatie

South Research



In samenwerking met ECORYS Nederland en IDEA



Dirk Van Esbroeck (South Research)  
Bea Abts (South Research)  
Bob Peeters (South Research)  
David Smith (ECORYS)  
Miriam Visser (ECORYS)  
Rob De Lobel (IDEA)

# Samenvatting

## Doel en achtergrond van deze evaluatie

De Dienst Opvolging en Evaluatie (D0.2) van de Federale Overheidsdienst van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkeling heeft in Januari 2010 een Bijzonder Bestek opgesteld voor een onafhankelijke evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) die plaatsvindt in het kader van het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC<sup>1</sup>. De huidige evaluatie is de vierde evaluatie in dit kader en de drie eerdere evaluaties vonden plaats in 2007, 2008 en 2009.

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

- rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van BTC;
- oordelen of de prestaties van BTC verbeterd zijn in vergelijking met voorgaande jaren;
- aanbevelingen formuleren voor het vierde beheerscontract voor wat betreft de openbare dienstverleningstaken van BTC zoals bedoeld in artikel 5 van de wet betreffende de oprichting van BTC.

Deze evaluatie werd uitgevoerd via twee parallele trajecten, waarvan het eerste de realisatie van de eerste twee hierboven genoemde doelen beoogde; **dit rapport betreft alleen de neerslag van dit eerste traject**. De derde doelstelling werd nagestreefd via een apart traject waarvan de resultaten in een apart verslag werden weergegeven.

Tijdens deze evaluatie werden 24 projecten uitgevoerd in zes partnerlanden geanalyseerd, waarvan de helft voornamelijk via een documentstudie; de 12 overige projecten werden ook in het veld onderzocht. Het ging in alle gevallen om projecten opgestart tijdens het derde beheerscontract dat begin 2007 in voege trad en in principe afloopt op 31 december 2011.

## Evaluatiekader

Deze evaluatie gebruikte het evaluatiekader dat reeds in 2009 werd op punt gesteld en reeds in de evaluaties van 2007 en 2008 grosso modo werd gebruikt. Dit evaluatiekader bekijkt de criteria relevantie, effectiviteit en impact, efficiëntie en duurzaamheid. Naast deze criteria kijkt deze evaluatie naar drie processen die mee de kwaliteit van de prestaties van BTC bepalen: formulering, strategische supervisie en begeleiding, en monitoring en evaluatie. De evaluatie heeft een projectoverstijgend karakter en geeft de mogelijkheid enerzijds rekenschap te geven

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1. Tijdens het verloop van de evaluatie werd de dienst opgeheven en geïntegreerd in die van de Bijzondere Evaluator (S4). Het was deze laatste dienst die vanaf dat ogenblik als opdrachtgever fungeerde.

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. Omdat in vele gevallen de uitvoering van de dit jaar geëvalueerde projecten slechts recent is gestart, kon niet over alle onderdelen van het evaluatiekader een uitspraak worden gedaan. Als zodanig heeft de evaluatie vooral bevindingen opgeleverd met betrekking tot deze criteria en processen die goed kunnen bekeken worden bij projecten waarvan de uitvoering pas is gestart: relevantie en het formuleringsproces. Andere criteria en processen konden daarentegen niet of slechts gedeeltelijk worden beoordeeld (effectiviteit, duurzaamheid, strategische supervisie en opvolging, monitoring en evaluatie).

Zowel tijdens de studie- als de terreinfase zijn in interviews en focusgroepen ook bredere proces- en beleidsvragen aan de orde gekomen die het referentiekader overstijgen maar wel een belangrijke plaats innemen binnen de huidige reflectie over de bilaterale samenwerking. Waar dit vanuit het standpunt van validiteit mogelijk was, zijn de resultaten van deze discussies meegenomen in dit syntheserapport en hebben zij ook als input gefungeerd voor het studierapport met betrekking tot de beheerscontracten; ze hebben verder de afsluitende conclusies en aanbevelingen mee geïnspireerd.

## Analyse van de vier evaluatiecriteria

BTC is een centrale actor in de uitvoering van de bilaterale samenwerking, maar de resultaten en de 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.

- **Relevantie.** Het globale plaatje met betrekking tot de relevantie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is onmiskenbaar positief. Reeds in het verleden werd goed gescoord op relevantie, maar deze score werd nog verbeterd. Op vrij korte tijd is de Belgische samenwerking erin geslaagd zich goed binnen het ruimere kader van de internationale samenwerking te positioneren en de eigen beleidskeuzes en strategie aan te passen aan de bekommernissen van het partnerland en de acties van andere donoren. Deze ontwikkeling hangt uiteraard ook samen met de beslissing om het aantal sectoren per partnerland te beperken en een langere periode in deze sectoren aanwezig te blijven. Hieraan verbonden kunnen we ook spreken van een cultuuromslag in de zin dat het, tenminste in het kader van de bilaterale samenwerking, 'not done' is geworden om buiten de traditionele beleidskaders en -processen (gemengde commissies en daaruit voortvloeiende ISP) nog projecten te initiëren.

De *aanbevelingen* op het vlak van relevantie hangen samen met enkele kritische kanttekeningen die er nog gemaakt kunnen worden. Omdat er nog een onvoldoende afbakening van de doelgroepen plaatsvindt en te weinig aandacht wordt besteed aan een grondige analyse van hun situatie, moeten er meer

inspanningen worden geleverd om, op basis van een goede socio-economische en beleidsanalyse, binnen de gekozen sectoren de domeinen van interventie beter af te bakenen en daarbinnen de prioritaire problemen van de uiteindelijke begunstigen in kaart te brengen. Ook is er nood aan een andere invulling van de 'eigen' Belgische thematische beleidsnota's die zowel internationale ontwikkelingen, landspecifieke gegevens als de eigen expertise en potentiële meerwaarde moeten meenemen.

- **Effectiviteit.** Omdat de beoordeelde projecten voor het merendeel slechts in hun startfase zitten, kon in vele gevallen geen score worden gegeven van hun effectiviteit. Niettemin is duidelijk geworden dat alle projecten momenteel beschikken over kwalitatieve en/of kwantitatieve indicatoren die in principe de beoordeling van de effectiviteit mogelijk maken. Als zodanig beschikken de projecten nu over een instrument om de voortgang van het project op een resultaatgerichte wijze te meten, en dit uit zich ook in de meeste jaarrapporten voor zover er over de realisaties van de doelstellingen reeds gerapporteerd kan worden. In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren echter niet specifiek genoeg en ook zijn er onvolkomenheden in de interventielogica van het logisch kader (overlappende doelstellingen, zwak geformuleerde objectieven), die uiteraard de kwaliteit van het resultaatgericht beheer afzwakken.

Hoewel de projecten nog weinig concrete *outputs* kunnen voorleggen, is er geen enkel project waar er grote twijfels bestaan ten aanzien van de haalbaarheid van de realisatie van die *outputs*. In de meeste gevallen is er een goede respons op de initiële activiteiten; men blijkt dus 'op de goede weg', er is vertrouwen en er zijn indicaties dat de *outputs* daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Anderzijds worden in een belangrijk aantal projecten vragen gesteld bij de mogelijkheid om die *outputs* te bereiken binnen de voorziene projectduur omwille van de opgelopen vertragingen, met name in de opstartperiode van de projecten.

De *aanbevelingen* op het vlak van de effectiviteit zijn gericht op de verbetering van de kwaliteit van logische kaders als instrument van geïntegreerd project- en programmabeheer, en het scheppen van duidelijkheid ten aanzien van transversale thema's zoals gender die (zoals ook reeds eerder werd vastgesteld) niet systematisch worden opgenomen.

- **Efficiëntie.** Globaal was het niet mogelijk om de relatie tussen projectmiddelen en *outputs* na te gaan, omdat op het vlak van de *outputs* nog te weinig is gerealiseerd.

Op enkele uitzonderingen na lopen alle projecten tijdens hun opstartfase een ernstige vertraging op in vergelijking met de initiële planning; hiervoor is een veelheid aan oorzaken van praktische, organisatorische en institutionele aard verantwoordelijk die in bijna alle landen terugkomen.

De verhouding tussen de kosten van TA en het totale projectbudget wordt doorgaans positief beoordeeld. Het gaat hier evenwel om een oordeel dat gezien de gevoeligheid van het onderwerp met omzichtigheid moet worden benaderd; ook is de relevantie van de inzet van TA *an sich* niet diepgaand is bekeken. De inzet en de kwaliteit van de meeste TAs wordt echter positief gewaardeerd; TAs worden echter nog niet optimaal gebruikt omdat ze in vele gevallen nog onevenredig veel tijd moeten besteden aan management taken gerelateerd aan het financiële en administratieve beheer. Naast de klassieke TAs zijn in

verschillende landen ook sectordeskundigen werkzaam; hun functioneren verloopt tot nu toe niet steeds optimaal, vooral omdat er veelal verschillende verwachtingen bestaan op dit vlak.

De interne organisatie en beheer van de projecten zijn doorgaans van goede kwaliteit met teams die hard (samen)werken, deskundig en gemotiveerd zijn. De beheersmechanismen op projectniveau leggen ook een duidelijke band met de projectdoelen zoals in het projectvoorstel beschreven, al blijft de dagelijkse realiteit bepaald door de zware administratieve taken.

De voornaamste *aanbevelingen* met betrekking tot dit criterium betreffen een realistischer planning van de opstartfase van de projecten, het verder zetten van de inspanningen om het gebruik van (dure) TA te optimaliseren, en het scheppen van meer duidelijkheid met betrekking tot de inzet, positie, verantwoordingsmechanismen, etc. van de sectordeskundigen die een nieuwe vorm van TA betreffen en in vele landen naast de klassieke (projectgebonden) TA werkzaam zijn.

- **Duurzaamheid.** Het feit dat de Belgische samenwerking sectoraal wordt georganiseerd en voor langere tijd aanwezig blijft in een bepaalde sector, scheidt globaal een gunstig kader voor de verduurzaming van door interventies gecreëerde baten. Binnen dit kader levert de analyse van de duurzaamheid een genuanceerd beeld op voor de projecten die konden beoordeeld worden. Omdat zij veelal met een nationaal ministerie als partnerorganisatie worden uitgevoerd, is de institutionele en ook politieke duurzaamheid van de meeste projecten goed, zelfs als er op operationeel vlak vrij autonome projectteams bestaan. Institutionele verankering waarborgt echter niet noodzakelijk globale duurzaamheid, bijvoorbeeld wanneer die duurzaamheid afhangt van de toekomstige beschikbaarheid van lokaal (door het project gevormd) personeel en/of van de institutionele steun van sleutelfiguren in het ministerie of de politiek. Verder zijn ook de capaciteiten van het decentrale niveau in vele projecten belangrijk en daar lijkt duurzaamheid om verschillende redenen (weinig capaciteit, moeizamer inbedding) niet steeds gewaarborgd.

Vele geëvalueerde projecten situeren zich in sociale sectoren, waar ook in de post-project periode externe financiering nodig zal zijn om de duurzaamheid van de baten te waarborgen. Dit kan pas als de projecten gekaderd zijn in een breder sectorperspectief. Dit is bijna steeds het geval, maar het valt op dat de kwestie van financiële duurzaamheid en de afbouw van de afhankelijkheid van het partnerland op dit vlak weinig aandacht krijgt. De situatie is beter in projecten in andere sectoren, waar het *ownership* van de centrale partnerstructuren in combinatie met bijdragen van de begunstigden de kansen op duurzaamheid verhogen.

*Aanbevelingen.* Strategieën om de duurzaamheid van projectbaten te waarborgen moeten op een meer expliciete wijze worden geformuleerd, waarbij rekening dient te worden gehouden met de gemaakte sectorale en beleidskeuzes; met name de financiële dimensie van duurzaamheid moet meer aandacht krijgen. Verder is het belangrijk de duurzaamheid van de baten van de interventies te plannen in een langer termijn perspectief dat de projectduur kan overstijgen. Het komt er daarbij ook op aan om duidelijke bakens uit te zetten om de afhankelijkheid van het partnerland van externe hulp af te bouwen, ook in sociale sectoren.

## Analyse van de drie 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 ook hier 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.

- **Formulering.** Het derde beheerscontract heeft een aantal wijzigingen ingevoerd m.b.t. de formulering, die er vooral zouden toe moeten leiden dat de in het verleden erg langdurige voorbereidingstijd van de projecten drastisch wordt ingekort. Verder hebben deze wijzigingen de verantwoordelijkheid voor de formulering bijna integraal bij BTC gelegd.

Globaal wordt de kwaliteit van de formulering nog als onvoldoende beoordeeld ondanks enkele punten van duidelijke vooruitgang ten aanzien van het verleden. De transitieperiode tussen identificatie en formulering blijft erg lang (hiervoor is BTC niet verantwoordelijk). Wat het *formuleringsproces* betreft, wordt er via de referentietermen voor gezorgd dat formuleringen goed aansluiten op het identificatieproces. Een duidelijke vooruitgang t.a.v. het verleden is ook de transparante wijze waarop wordt aangegeven waar en waarom de formuleringproducten afwijken van de keuzes gemaakt tijdens de identificatie. De duur van het formuleringsproces is globaal korter dan de interne *benchmark* (140 dagen), waarbij de periode effectief besteed aan veldwerk aanzienlijk korter is dan het daaropvolgende proces van het uitschrijven van het TFD en het formuleringsrapport, dat vooral in Brussel op de BTC hoofdzetel plaatsvindt. Formuleringzendingen kenmerken zich door een authentiek streven om de bij het project betrokken partijen te informeren en in vele gevallen grondig te consulteren. Niettemin blijkt het voornaamste pijnpunt in de aanpak dat het formuleringsproces door de lokale actoren wordt ervaren als de zaak van BTC Brussel zodat er geen sprake is van lokaal mede-eigenaarschap van het proces. De validatie van de formuleringproducten (TFD en formuleringsrapport) gebeurt door de CCQ in België en door een ad hoc structuur in het partnerland (die dikwijls nadien de GLOS van het project wordt). De werking van de CCQ is gaandeweg verbeterd, maar houdt vooral een conformiteitscontrole in en (nog) geen kwaliteitscontrole zoals vastgelegd in het derde beheerscontract.

Wat de *formuleringsproducten* betreft, blijken de TOR voor de formuleringzendingen globaal van goede kwaliteit. Een vergelijking met de kwaliteitsfactoren uit de BTC formuleringsgids van 2006 wijst echter op een aantal onvolkomenheden (o.a. zwakke band met globale doel van armoedebestrijding; te weinig aandacht voor duurzaamheid). Het derde beheerscontract voorziet de productie van twee documenten, het TFD (Technisch en Financieel Dossier) en het formuleringsrapport, die elkaar gedeeltelijk overlappen maar eveneens elk specifieke informatie bevatten die voor een goede projectuitvoering van belang is, al krijgen bepaalde aspecten (bv. risico- en duurzaamheidsanalyse) nog onvoldoende aandacht. In vele formuleringrapporten en TFD wordt niet of weinig aangegeven hoe men met de geïdentificeerde risico's denkt om te gaan. In vele gevallen is een goede globale sectorale analyse gemaakt, die echter niet wordt vervolledigd (veelal omwille van

de beperkte tijd voor het veldwerk) door een diepgaande institutionele analyse op het niveau van de betrokken partnerorganisaties; deze wordt dikwijls naar de opstartfase van de uitvoering verschoven. De meeste TFD besteden aan de transversale thema's niet meer dan de obligate aandacht. In vergelijking met de vorige evaluatie is de kwaliteit van de logische kaders verbeterd, maar globaal is ze nog onvoldoende.

De voornaamste *aanbeveling* is een herziening van de wijze waarop het formuleringsproces wordt georganiseerd. Dit proces moet zich integreren binnen lokale instituties en procedures, overeenkomstig de principes van de Verklaring van Parijs. Als een eerste stap dient de *locus* van de verantwoordelijkheid voor de formulering te verschuiven naar het land zelf, waar het een proces wordt dat in zijn geheel wordt beheerd door BTC en het partnerland en waartoe beide partners op gelijkwaardige wijze bijdragen. De rol van EST verschuift in dit opzet van 'verantwoordelijk' naar 'ondersteunend' waarbij de versterking van lokale formuleringcapaciteit een belangrijk oogmerk vormt. Ook is aanbevolen om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken van de lange transitieperiode tussen identificatie en formulering en om de aanpak op het vlak van kwaliteitscontrole te herzien waarbij zowel aan het proces als het product aandacht wordt besteed en niet slechts op het einde van de formulering wordt tussengekomen. Verder is een nieuw format nodig dat alle relevante componenten van formuleringsrapport en TFD in één document integreert, waarbij het belangrijk is dat 'duurzaamheid' een meer expliciete aandacht en behandeling krijgt. Tenslotte moeten enkele quasi generieke zwakheden in de huidige formuleringsproducten worden aangepakt, met name de onvoldoende kwaliteit van de logische kaders, de onvoldoende uitwerking van de transversale thema's (in functie van het op dit vlak te nemen besluit), de zwakke integratie van de risicoanalyse in de projectaanpak en het logisch kader en (in voorkomend geval) de zwakke verantwoording voor het gebruik van (internationale) TA.

- **Strategische begeleiding en supervisie.** Globaal scoort een lichte meerderheid van de projecten voldoende of goed voor dit criterium. Een eerste - belangrijke - vaststelling in dit verband is dat er in de praktijk 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, van het partnercomité, van externe deskundigen? Moet de GLOS deze taak mee opnemen, etc.?

De GLOS komt naar voor als de meest prominente structuur in de strategische opvolging en sturing omdat zij bij uitstek het forum vormt waar het partnerland en BTC elkaar ontmoeten voor strategisch en andersoortig overleg. Hoewel er in de partnerlanden duidelijke waardering bestaat voor de GLOS als beheers- en overlegstructuur (volgens vele lokale contactpersonen doet België het hier beter dan andere donoren), blijft de GLOS in wezen een door de Belgische partner gedragen structuur. Verder blijkt de GLOS vooral een orgaan dat zich met belangrijke maar vooral formele kwesties van overwegend administratief financiële aard bezighoudt. Vele GLOSsen komen zo niet echt aan strategische sturing toe.

Naast de GLOS is het belang duidelijk geworden van overlegstructuren die parallel aan maar formeel onder de GLOS functioneren en vooral zijn opgericht om nauw bij de uitvoering betrokken actoren adequaat bij de projectuitvoering te betrekken. Het gaat hier om technische opvolgingscomités en actor platformen

met sterk verschillende opzet en samenstelling. Via deze structuren wil men het democratisch deficit wegwerken van GLOSsen (die vooral bestaan uit leden die zich in de hoofdstad bevinden en dikwijls ver van de projectregio worden georganiseerd) en een antwoord bieden op de eis naar een overlegstructuur die goed spoort met de multi-actor en inclusieve benadering van de projecten

De rol van het BTC hoofdkantoor in de strategische sturing is beperkt, terwijl er op uitvoerend niveau wel een duidelijke nood *en* vraag is naar ondersteuning. In een aantal gevallen blijken het hoofdkantoor en ook het landenkantoor niet te beschikken over de benodigde specifieke deskundigheid. De rol van het landenkantoor beperkt zich voornamelijk tot (overigens hogelijk gewaardeerde) administratieve, financiële en logistieke ondersteuning en *trouble shooting*, en situeert zich weinig op strategisch en inhoudelijk vlak. In vele gevallen blijken de TAs, al dan niet in samenspan met de lokale projectdirecteuren, een sleutelrol te vervullen in de strategische sturing van de projecten. Strikt gesproken gaan zij in een aantal gevallen daarbij hun mandaat te buiten, maar vullen zij een leegte in die door andere actoren niet wordt opgevuld.

Het DGOS personeel heeft geen directe rol meer in de strategische aansturing van projecten en daartoe ontbreekt hen de benodigde middelen en informatie. Niettemin hebben de veldmissies een erg gedifferentieerd plaatje opgeleverd met betrekking tot de rol van DGOS in de strategische sturing van de projecten. Terwijl de rol van DGOS Brussel in het algemeen beperkt blijft, ligt dit verschillend voor de attachés die soms (veelal onrechtstreeks) een invloed uitoefenen. Het engagement van attachés in thematische werkgroepen is een nieuw belangrijk gegeven. Het zorgt er zeker voor dat attachés voeling blijven houden met de realiteit in de sectoren die voor België van belang zijn en dat ze op die wijze beter hun strategische rol kunnen spelen

De samenwerking en interactie tussen de betrokken partijen scoort globaal relatief goed. De enkele negatieve scores duiden veelal op spanningen tussen project- en boven-project niveau, maar waar die ontstaan worden ze doorgaans goed beheerd en dikwijls ook opgelost. In de bezochte landen is er doorgaans sprake van een goede samenwerking tussen de attachés en BTC.

Als voornaamste *aanbeveling* is gesteld dat strategische opvolging en supervisie door de betrokken organisaties (structuren in het partnerland, DGOS + attachés, BTC, GLOS) ondubbelzinnig moet worden erkend als een cruciale taak waarvoor zij collectief verantwoordelijk zijn. Welke rol elk van de betrokken structuren daarin speelt, kan evenwel van project tot project verschillen. Globaal bekeken lijkt de GLOS de meest aangewezen structuur om de strategische supervisie uit te voeren dan wel ervoor te zorgen dat die kwaliteitsvol wordt opgenomen. Verder moeten DGOS (voornamelijk via de attachés) en BTC (zowel via EST als het landenkantoor) daadwerkelijk bij de strategische sturing worden betrokken. Voor DGOS (c.q. de attachés) is dit cruciaal om hun strategische rol te blijven vervullen, voor BTC gaat het om een kerntaak en -competentie die zijn verbonden met haar mandaat als uitvoerder van de bilaterale samenwerking. Hieraan gekoppeld (en reeds eerder aangegeven) is het belangrijk dat er meer duidelijkheid wordt geschapen m.b.t. de rol en bevoegdheden van DGOS (c.q. de attachés) en BTC met betrekking tot het strategische niveau van de samenwerking (sectordialoog, deelname aan thematische werkgroepen, uitzetten van de 'eigen' sectorstrategie). Eveneens speelt in dit licht de rekrutering van sectorale expertise die niet rechtstreeks aan projecten is verbonden een belangrijke rol.



- **Monitoring en evaluatie.** Wat dit proces betreft, kon alleen de kwaliteit van de monitoring worden nagegaan omdat de onderzochte projecten slechts recent zijn gestart. Op dit vlak is vooruitgang vastgesteld ten aanzien van het verleden. In alle onderzochte projecten werd minstens de basis gelegd voor de uitwerking en toepassing van resultaatgerichte monitoring systemen, o.m. door de uitwerking van baselines. Hoewel op de kwaliteit van deze baselines en de onderliggende logische kaders heel wat kan worden aangemerkt, is er een goed potentieel aanwezig voor adequate monitoring. Een volgende stap, waar de meeste projecten o.w.v. het feit dat ze recent werden gestart nog niet aan toe zijn gekomen, is het daadwerkelijk gebruik van monitoring gegevens voor de verbetering van de kwaliteit van de projectuitvoering en 'leren' op projectniveau en daarboven.

Als *aanbeveling* moet BTC op de ingeslagen weg verdergaan om de monitoring systemen verder uit te bouwen en daadwerkelijk te gebruiken. Op termijn moet daarbij ook het boven projectniveau (de sector, aansluiting op nationale sectordoelen) aandacht krijgen. Daarbij verdient het aanbeveling om de uitwerking van de baselines te koppelen aan een kritische herziening van het logische kader (niet alleen de indicatoren maar ook de interventielogica en de assumpties). Verder moet de opvolging van risico's, assumpties en het functioneren van de AT in het monitoring systeem opgenomen worden en moeten alle relevante actoren betrokken worden bij het verzamelen van de monitoring gegevens, hun eventuele interpretatie en opvolging en het daaropvolgende leerproces.

## Globale conclusies en aanbevelingen

De voorgestelde globale conclusies en aanbevelingen vormen geen herhaling en samenvoeging van de specifieke conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de evaluatiecriteria en processen, maar willen proberen om een stap verder te gaan waarbij ook belangrijke informatie en inzichten worden meegenomen die de evaluatoren via een veelheid aan contacten hebben verworven maar die het evaluatiekader van deze evaluatie overstijgen.

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

Zoals reeds in het verleden het geval was, scoren de Belgische projecten goed op relevantie en zijn de bereikte scores hoger dan die voor de andere criteria. Eenvoudig uitgedrukt betekent dit dat België zich met de juiste zaken bezighoudt. Nieuwe uitdagingen dienen zich evenwel aan wil de samenwerking haar hoge relevantie behouden. Vooreerst zijn op inhoudelijk vlak de globale en sectorale beleidskaders in vele landen nog te zwak uitgewerkt om voldoende specifiek houvast te bieden voor de meest adequate keuzes *binnen* elke sector. Aansluitend lijkt er te weinig expertise aanwezig binnen de Belgische samenwerking om deze operationele vertaalslag adequaat te maken.

Vervolgens is het echter belangrijk te beseffen dat de grootste uitdagingen op het vlak van de relevantie zich elders situeren. Zij zijn samengevat in de vraag: *doen we de dingen op de juiste manier?* Deze uitdagingen hebben vooral te maken met de wijze

waarop de concrete organisatie van de Belgische samenwerking gestalte moet krijgen zodat zij lokale ontwikkelingen en *ownership* maximaal ondersteunt. Concreet gaat het hier om de keuze en de adequate mix van de gebruikte hulpmodaliteiten (project, sectorprogramma, budgetsteun, ...) binnen de concentratiesectoren en, daaraan gekoppeld, de keuze van uitvoeringsmodaliteiten (regie, medebeheer, nationale uitvoering) en het daaraan verbonden gebruik van Technische Assistentie.

De aanbevelingen met betrekking tot dit punt betreffen de gehele Belgische samenwerking. Zij betreffen: (1) de ontwikkeling van strategische en praktische richtlijnen die de keuzes met betrekking tot de hulp- en uitvoeringsmodaliteiten moeten onderbouwen en die vervolgens aan de specifieke situatie van het partnerland dienen te worden aangepast, (2) de aanpassing van de administratieve en financiële procedures aan de institutionele capaciteit van de partnerlanden, (3) een verdere verfijning van de thematische en programmatische keuzes binnen de gekozen sectoren en (4) de invoering (of het herwaarderen) van landenstrategieën voor de bilaterale samenwerking.

#### [De beleids- en projectcyclus verloopt niet optimaal maar moet zich niettemin snel aan nieuwe ontwikkelingen aanpassen](#)

Minstens twee belangrijke ontwikkelingen, deels met elkaar verbonden, zetten druk op de bestaande beleids- en projectcyclus. Enerzijds gaat het om het in de praktijk brengen van de principes van de Verklaring van Parijs, anderzijds om de intern gedragen ontwikkelingen in de richting van een meer programmatische en strategische ontwikkelingssamenwerking, waarvan de vorm sterk afhangt van de specifieke kenmerken van (de samenwerking met) het partnerland.

De principes van de Verklaring van Parijs worden binnen de Belgische samenwerking op verschillende wijze ter harte worden genomen, wat ondermeer blijkt uit de vooruitgang in de wijze waarop projecten en programma's aansluiten op het beleid van het partnerland. De vraag die daarbij opkomt is of de klassieke *bilaterale* overlegmechanismen en structuren die de Belgische samenwerking kent - de bilaterale Gemengde Commissies en Partnercomités, en de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's - nog aangepast zijn aan de institutionele context die steeds meer een multi-actor karakter krijgt. Hiermee verbonden is de voor de Belgische samenwerking cruciale vraag van wat de rol en functie van de eigen uitvoeringsstructuur moet zijn in deze veranderde context. Het gaat hier om fundamentele vragen die in de reflectie met betrekking tot het volgende beheerscontract breder aan de orde komen:

Op het meer operationele niveau lopen de recente ontwikkelingen steeds sterker aan tegen de beperkingen van de klassieke beheers- en beleidscyclus, al lijkt dit meer uitgesproken in de sterkere partnerlanden. Wat de beleidsvorming betreft, blijkt dat het voorbereidingsproces van de ISP's wel is verbeterd, maar nog verder kan worden vervolmaakt. Momenteel beschikt de Belgische samenwerking ook niet over een regulier mechanisme om de kwaliteit van de uitvoering van ISP's te beoordelen. Wat de beheerscyclus betreft, is erg veel energie gestopt in de verdere verbetering van de klassieke cyclus (identificatie - formulering - uitvoering - monitoring en evaluatie) en blijkt er vooruitgang te zijn gemaakt op verschillende vlakken. Anderzijds zijn er belangrijke vragen met betrekking tot de betrokkenheid, *alignment* en *ownership* van het partnerland in al deze fasen, de intrinsieke kwaliteit van de voorbereidende fasen

(identificatie en formulering), de articulatie tussen de verschillende fasen van het voorbereidingstraject en, daarmee verbonden, de (on)zin van identificatie en formulering van individuele projecten/interventies in het licht van de ontwikkeling van een programmatische benadering.

Vanuit het bovenstaande wordt aanbevolen om het ISP verder te verrijken, de formulering gaandeweg meer vanuit een sectoraal perspectief te organiseren en de formulering en uitvoering (nog) meer te bekijken als elkaar bepalende fasen waarin, naargelang de situatie, bepaalde activiteiten in de ene dan wel in de andere fase kunnen gesitueerd worden. Verder is een belangrijke inspanning nodig om het (gezamenlijk) strategisch beheer te versterken en tenslotte dient de administratieve en financiële regelgeving aangepast te worden aan de aan gang zijnde ontwikkelingen.

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

'Resultaatgericht beheer' heeft een breed toepassingsveld, maar is in het kader van deze evaluatie vooral op het vlak van de projectcyclus bekeken. Deze evaluatie heeft vastgesteld dat in vele projecten de basis wordt gelegd voor een resultaatgericht beheer. De vastgestelde veranderingen zijn nog vrij embryonaal, situeren zich vooral in de formuleringsfase en de monitoring en zijn nog niet echt verankerd, maar dit heeft te maken met het feit dat de eigenlijke uitvoering van de geëvalueerde projecten pas vrij recent is gestart. Er ligt evenwel nog belangrijk werk naar de toekomst toe, dat er vooral voor moeten zorgen dat het resultaatgericht beheer niet blijft steken op het niveau van een vrij eenvoudig opvolgingsmechanisme dat zich tijdens de uitvoeringsfase vooral bezighoudt met de *outputs (deliverables)* waarvoor BTC in eerste instantie verantwoordelijk is en op aangesproken wordt.

Het resultaatgericht beheer moet de gehele cyclus betreffen en zich richten op de realisatie van de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen. Vele TFD blijven rond dit punt echter vaag en de formulering van een aantal objectieven doet vermoeden dat men deze wil afzwakken tot het niveau dat rechtstreeks door BTC kan worden beïnvloed. Dit is vanuit BTC standpunt begrijpelijk maar kan vanuit het oogpunt van lokaal *ownership* en de bredere doelstellingen van de samenwerking niet de bedoeling zijn.

Enkele uitzonderingen niet te na gesproken blijft de uitwerking en vooral het gebruik van het instrumentarium voor resultaatgericht beheer nog sterk in de handen van (de leiding van) de projectteams. Dit instrumentarium vormt onderdeel van een sterk op uitvoering en de productie van directe resultaten gerichte praktijk, die start tijdens de formulering en onderdeel vormt van BTC's inspanningen om met name te komen tot een efficiëntere projectuitvoering. Op zich is dit een goede ontwikkeling, die echter problematisch wordt wanneer ze niet wordt opengetrokken tot de andere bij het project betrokken partijen en culmineert in een gezamenlijk leerproces en samen geformuleerde en gedragen aanpassingen in de projectuitvoering.

Tenslotte - en dit is vanuit het perspectief van de dagelijkse projectwerking het voornaamste punt - coëxisteert het resultaatgericht beheer met een management-systeem dat nog erg sterk op het beheer en de controle van *inputs* is gericht. De eisen op administratief en financieel vlak van de IF en BTC Brussel zijn tijdens de laatste

jaren niet afgezwakt, eerder in tegendeel, en dwingen projectteams en BTC landenkantoren om erg veel van hun schaarse tijd en middelen te besteden aan administratieve en financiële kwesties. Dit gaat onmiskenbaar ten koste van de inhoudelijke kwaliteit en efficiëntie van de projectvoorbereiding en -uitvoering.

Er wordt aanbevolen dat (1) planningsdocumenten zoals TFD's explicieter uitgaan van de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen en die het resultaat zijn van de *gezamenlijke* inspanning van de betrokken partners, dat (2) wordt geëvolueerd naar een inclusieve vorm van resultaatgericht beheer waardoor een breed gedragen leerproces op gang kan komen dat start tijdens de formulering en wordt verder gezet tijdens uitvoering en monitoring en tenslotte dat (3) op middellange termijn het resultaatgericht beheer op projectniveau in een breder programmatisch kader wordt geïntegreerd, waarbij er ook aandacht moet zijn voor de integratie binnen de monitoring systemen van het partnerland.

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

Deze evaluatie heeft vastgesteld dat de strategische supervisie en opvolging van de projecten vrij zwak is, met name op inhoudelijk technisch vlak. De voornaamste bevindingen in dit verband lopen tot op grote hoogte gelijk met die van vorig jaar. In het licht van de ontwikkelingen die de bilaterale samenwerking doormaakt, is het belangrijk aan dit punt aandacht te besteden, omdat het de zwakste schakel vormt in de huidige praktijk. De zwakke inhoudelijk-strategische sturing blijkt onder meer uit het feit dat onduidelijk blijft wie de facto die sturing moet opnemen, dat de GLOS om vele redenen niet tot sturing op dit vlak komt en dat ook de inbreng van BTC (hoofd- en landenkantoor) en DGOS om verschillende redenen beperkt blijft. Tegenover de bovenstaande vaststellingen, zijn er evenwel andere positieve ontwikkelingen. Zij betreffen ondermeer de toenemende betrokkenheid bij thematische werkgroepen, donorfora, etc. en ook 'strategische' projecten, bijvoorbeeld op het niveau van partnerministeries. De koppeling tussen deze initiatieven en de meer klassieke projecten is dikwijls vrij zwak en vormt een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

De aanbevelingen betreffen (1) het duidelijker omlijnen van de verantwoordelijkheden op het vlak van de strategische sturing, (2) de versterking van de sector en thematische expertise in het veld, en (3) de versterking van de instrumenten en coördinatie op Belgisch niveau (tussen projecten, tussen attachés en BTC) die de strategische sturing moeten onderbouwen en voeden.

### Personele inzet blijft cruciaal maar ontbeert een eenduidig beleidskader

Deze evaluatie heeft zoals de vorige vastgesteld dat TA een erg belangrijke rol blijft spelen in alle BTC interventies, 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. In de meeste gevallen erkennen alle lokale actoren de meerwaarde die TA realiseert, al vormt de inzet van die TA in de formuleringsfase dikwijls een onderdeel van discussie.

De besluitvorming met betrekking tot de inzet van TA en de modaliteiten van die inzet is weinig transparant en gebeurt niet op basis van eenduidige richtlijnen.

Gezien de grote rol van TA in de Belgische bilaterale samenwerking – TA is dikwijls één van de speerpunten via dewelke België meerwaarde wil of kan creëren – baart deze situatie verwondering en is actie aangewezen. Evenmin wordt beoordeling van de effectiviteit van TA niet systematisch voorzien laat staan uitgevoerd. Verder heeft de ontwikkeling van nieuwe hulpvormen ook een ontwikkeling in de vormen van TA met zich meegebracht. Dikwijls worden van TAs nu competenties verwacht, die vroeger niet nodig waren (bv. faciliterende capaciteiten). Waar in het verleden TA bijna uitsluitend op projectniveau werd gesitueerd, is er nu een tendens om TA op een boven-project niveau de plaatsen en meer strategische functies toe te vertrouwen. Daarnaast waren er in enkele van de bezochte landen technische experts werkzaam die niet aan een project waren verbonden, maar aan initiatieven van sectorale ondersteuning.

Er wordt aanbevolen dat BTC een beleid en richtlijnen met betrekking tot de inzet van TA ontwikkelt. Dit beleid moet gestoeld zijn op duidelijkheid en bruikbaarheid, en de verworvenheden van het verleden en van de internationale reflectie op dit vlak met zich meenemen. Dit beleid moet ook de rol van de lokale partner in de besluitvorming rond TA inzet duidelijk waarborgen en rekening houden met de lokale context (de TA-discussie ligt anders in fragiele staten dan in landen met sterke ontwikkeling zoals Zuid-Afrika, Marokko en Vietnam). Tenslotte moet het beleid een evaluatie van het functioneren van de TA voorzien. Er moet ook een kader worden gedefinieerd voor de inzet van sector deskundigen die zowel op niveau van de ambassade als de BTC representatie nodig zijn. De positie van deze verschillende types van sector deskundigen (inclusief hun rol, verantwoordelijkheid, instantie van verantwoording) moet evenwel eenduidig gedefinieerd worden om de coherentie van het Belgische beleid en uitvoering te waarborgen.

#### [Inhoudelijke en beheersmatige ontwikkelingen hebben de ontwikkeling van lokaal ownership binnen de verschillende fasen van de projectcyclus naar de achtergrond geduwd](#)

Tijdens deze evaluatie is gebleken dat ontwikkelingen om de eigen beheerscyclus te rationaliseren en professionaliseren en om aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen, ongewild het lokaal *ownership* van het ontwikkelingsproces naar de achtergrond hebben geduwd. Dit is uiteraard verontrustend vanuit de principes van de Verklaring van Parijs en de inspanningen die, parallel aan deze ontwikkeling, worden ondernomen om de samenwerking juist beter te laten aansluiten op en integreren in de instituties en dynamieken van het partnerland. Enkele voorbeelden van deze ontwikkeling zijn de belangrijke rol die België in een aantal gevallen veelal informeel speelt in de identificatie (een bevoegdheid van het partnerland), het feit dat BTC bijna exclusief de formulering op zich neemt, en de uitvoering en opvolging van de projecten door efficiënte maar autonome projectteams.

Globaal komt het er daarom op aan het *ownership* van het partnerland in de gehele cyclus te optimaliseren. Hoe dit het best gebeurt, hangt sterk af van de situatie in het partnerland, met name de lokale institutionele capaciteit, de kwaliteit en praktijk van de huidige samenwerking, etc. Als algemeen principe is van belang dat de ontwikkelingen naar een grotere complexiteit van de samenwerking de bekommernis moeten meenemen met betrekking tot lokaal *ownership* en *alignment* ten aanzien van bestaande mechanismen voor planning en coördinatie van de samenwerking. Dit kan impliceren dat ambitieniveaus moeten bijgesteld worden ten

aanzien van, bijvoorbeeld, de doorlooptijd van bepaalde (onderdelen van) fases. Verder is het niet alleen belangrijk vooral 'samenwerking' te benadrukken binnen de beleids- en beheerscyclus (zie beheersstudie), maar globaal de samenwerking een inclusiever karakter te geven waarin een veelheid aan instituties (lokale, maar ook andere) een belangrijke rol spelen. De integratie van partnerinstituties bij de verdere ontwikkeling van een resultaatgericht beheer vormt hier een belangrijk aandachtspunt. Tenslotte kunnen een aantal aanpassingen binnen de huidige cyclus worden aangebracht waardoor het *ownership* voor de verschillende fasen (identificatie, formulering, strategische opvolging) substantieel bij de partnerlanden belandt; dit zal in vele gevallen impliceren dat België gerichte inspanningen onderneemt om de capaciteiten van lokale structuren met betrekking tot hun rol in deze fases te versterken.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>
Globale conclusies en aanbevelingen .....	9
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>15</b>
<b>Woord vooraf</b> .....	<b>18</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>19</b>
1.1 Achtergrond van de evaluatie .....	19
1.2 Methodologie .....	20
1.3 Organisatie van de evaluatie.....	23
1.4 Uitdagingen en beperkingen.....	25
1.5 Opzet en structuur van het rapport .....	28
<b>2. Achtergrond</b> .....	<b>30</b>
2.1 De internationale context.....	30
2.2 De Belgische context.....	31
2.3 Globale kenmerken van de geanalyseerde projecten.....	34
<b>3. Analyse van de evaluatiecriteria</b> .....	<b>36</b>
3.1 Relevantie .....	37
3.2 Effectiviteit en impact .....	46
3.3 Efficiëntie .....	53
3.4 Duurzaamheid .....	62
<b>4. Analyse van de processen</b> .....	<b>70</b>
4.1 Formulering.....	70
4.2 Strategische begeleiding en supervisie.....	88
4.3 Monitoring en evaluatie.....	102
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>108</b>
5.1 Projecten houden zich met de juiste zaken bezig maar niet noodzakelijk op de juiste manier .....	109
5.2 De beleids- en projectcyclus verloopt niet optimaal maar moet zich niettemin snel aan nieuwe ontwikkelingen aanpassen.....	111
5.3 Het resultaatgericht beheer krijgt stilaan vorm maar dient verder en consequenter te worden doorgevoerd.....	113
5.4 Zwakke inhoudelijk-strategische sturing op projectniveau kan de achilleshiel van de Belgische bilaterale samenwerking worden .....	115
5.5 Personele inzet blijft cruciaal maar ontbeert een eenduidig beleidskader....	117

5.6 Inhoudelijke en beheersmatige ontwikkelingen hebben de ontwikkeling van lokaal <i>ownership</i> binnen de verschillende fasen van de projectcyclus naar de achtergrond geduwd.....	119
<b>Bijlagen.....</b>	<b>122</b>
<b>Bijlage 1 Bijzonder bestek -technische voorschriften .....</b>	<b>123</b>
<b>Bijlage 2 Analyse kader.....</b>	<b>141</b>
<b>Bijlage 3 Overzicht van alle scores per project.....</b>	<b>150</b>
<b>Bijlage 4 Leden van het stuurcomité .....</b>	<b>162</b>
<b>Bijlage 5 Leden van het evaluatieteam.....</b>	<b>163</b>
<b>Bijlage 6 Samenvatting van de 24 projecten .....</b>	<b>164</b>
<b>Bijlage 7: Reacties van de evaluatoren op de commentaar op de conceptversie van het eindrapport.....</b>	<b>210</b>



## Afkortingen

ADEFIH	Projet d'Appui au Développement des Filières Halieutiques (Benin)
AEP	Projet d'Appui à l'Enseignement Professionnel (Burundi)
AIM	Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Education (Burundi)
AIMAEP	Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (Benin)
APSK	Project 'Appui à la Province Sanitaire de Kirundo (Burundi)
ARFP	Project d'Appui à la Réforme des Formations Paramédicales (Burundi)
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CAPAS	Strengthening the Capacity within Vietnam for the Assessment and Management of Water Resources as a Basis for Rural Water Supply for Poverty Reduction (Vietnam)
CB	Capacity Building
CCQ	Comité voor Kwaliteitscontrole
DAC	Development Assistance Committee
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
EST	Departement Sectorale en Thematische Expertise (BTC)
EU	Europese Unie
FAFA MC	Facilité d'Appui aux Filières Agricoles - Dept. Mono Couffo (Benin)
FOD	Federale Overheidsdienst
GLOS	Gemengde Lokale Overlegstructuur
IF	Inspectie van Financiën
ISP	Indicatief Samenwerkingsplan
JESS	Joint Education Sector Support (Rwanda)
JHSS	Joint Health Sector Support (Rwanda)
KB	Koninklijk Besluit
M&E	Monitoring en Evaluatie
MSCBP	Multi Sector Capacity Building Programme (Rwanda)
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONEP	Office National de l'Eau Potable
PAMAS	Programme d'Appui au Développement de la Micro-Assurance Santé (Senegal)
PAMIF	Programme d'Appui à la Micro-Finance (Senegal)
PORIS	Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial and District levels (Vietnam)
PV	Proces Verbaal
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SPR	Strengthening of Planning and Budget Reform at central and decentralised levels (Vietnam)
TA	Technische Assistentie of Technisch Assistent
TFD	Technisch en Financieel Dossier

## Woord vooraf

Het evaluatieteam wil via deze weg iedereen bedanken die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van dit rapport. Wij hebben ervoor gekozen om niemand specifiek te vermelden omdat we op elk niveau, zowel in België als in de bezochte landen, op de samenwerking en steun van de bij de Belgische coöperatie betrokken partijen konden rekenen. Daarbij ging het niet alleen om praktische steun, maar ook om een grote bereidheid om samen met ons na te denken over de huidige samenwerking en hoe die in de toekomst kan verbeteren. Overal hadden we het geluk mensen te ontmoeten die kritisch op het eigen functioneren wilden neerkijken en die gedreven zijn om in de toekomst beter te doen.

Dirk Van Esbroeck (namens het evaluatieteam)  
Oktober 2010

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond van de evaluatie

De Dienst Opvolging en Evaluatie (D0.2) van de Federale Overheidsdienst van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkeling heeft in Januari 2010 een Bijzonder Bestek opgesteld voor een onafhankelijke evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC).<sup>2</sup> 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 vierde evaluatie in dit kader en de drie eerdere evaluaties vonden plaats in 2007, 2008 en 2009. In totaal werden er tijdens die drie evaluaties 38 projecten geëvalueerd verspreid over de 18 partnerlanden van de Belgische coöperatie, volgens een analysekader dat over de evaluaties heen grotendeels onveranderd is gebleven.

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

- rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van BTC;
- oordelen of de prestaties van BTC verbeterd zijn in vergelijking met voorgaande jaren;
- aanbevelingen formuleren voor het vierde beheerscontract voor wat betreft de openbare dienstverleningstaken van BTC zoals bedoeld in artikel 5 van de wet betreffende de oprichting van BTC.

Deze evaluatie wil dus verder bouwen op de informatie die reeds in voorgaande evaluaties is verkregen. Daarenboven wil ze eveneens het reflectieproces ter voorbereiding van het vierde beheerscontract ondersteunen. Dit contract loopt uiterlijk tot 31 december 2011 maar kan vroeger worden beëindigd indien de Minister dit beslist.

Voortbouwend op de doelstellingen van deze evaluatie werkt het Bijzonder Bestek verder een aantal aandachtspunten en sleutelvragen uit voor deze drie doelstellingen. Wat de eerste doelstelling betreft, wordt gevraagd om het evaluatiekader van de evaluatie van 2009 te gebruiken, dat is gebaseerd op de vijf OESO-DAC criteria en de beoordeling van drie processen die toelaten om na te gaan hoe BTC de projecten ontwerpt, beheert en aanstuurt. Voor wat betreft de tweede doelstelling, wordt gevraagd een vergelijkende studie te maken van de vorige evaluatierapporten om die vervolgens met de resultaten van de huidige evaluatie te vergelijken. Een analyse van wat goed was in het derde beheerscontract en onderzoek naar

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 1. Tijdens het verloop van de evaluatie werd de dienst opgeheven en geïntegreerd in die van de Bijzondere Evaluator (S4). Het was deze laatste dienst die vanaf dat ogenblik als opdrachtgever fungeerde.

interessante manieren van werken van andere donoren moeten een input leveren voor de aanbevelingen voor het vierde beheerscontract die in een apart rapport gepresenteerd zullen worden.

In tegenstelling tot de vorige evaluaties, worden voor deze evaluatie dus twee *outputs* gevraagd: enerzijds een rapport met betrekking tot de kwaliteit van de prestaties van BTC zoals die blijkt uit de analyse van een aantal projecten (resultierend in landenrapporten en een syntheserapport, zoals de voorgaande jaren) en anderzijds een rapport dat gericht is op het derde beheerscontract en aanbevelingen bevat voor het vierde beheerscontract. Dit rapport heeft betrekking op de eerste output en bevat de synthese van de analyse van 24 projecten in 6 landen.

## 1.2 Methodologie

Zoals reeds eerder aangegeven, baseert de methodologie voor deze eerste output zich grotendeels op die van de vorige jaren, teneinde een vergelijking tussen de resultaten mogelijk te maken.

### Selectie van de projecten

In 2007, 2008 en 2009 werd de kwaliteit voornamelijk gemeten op basis van de resultaten die vastgesteld werden in respectievelijk 10, 12 en 16 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 24 projecten geselecteerd waarvan er 12 werden geëvalueerd op basis van het evaluatiekader via een documentstudie en terreinbezoek; de 12 andere projecten werden enkele geëvalueerd op basis van een documentstudie en enkele interviews zowel in Brussel als op het terrein. De 24 geselecteerde projecten situeren zich in zes van de achttien partnerlanden en werden gekozen op basis van een aantal criteria zoals geografische en sectorale spreiding en, binnen een land, projecten uit dezelfde sector (om gericht consultants te kunnen aanwerven). Eveneens ging het in alle gevallen om projecten die werden geformuleerd na de start van het derde beheerscontract. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste kenmerken van deze 24 projecten nader gepresenteerd en in bijlage 6 zijn samenvattingen van de analyse van alle 24 projecten meer in detail terug te vinden. Daarnaast werd een analyse uitgevoerd van de doorlooptijd van de ongeveer 130 projecten die sinds de start van het derde beheerscontract werden geformuleerd<sup>3</sup>.

### Evaluatiekader en evaluatievragen

Evenals in de drie voorgaande jaren staan ook in 2010 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. Eerdere evaluaties hebben uitgewezen dat deze klassieke aanpak voor projectevaluaties niet steeds toeliet om de kwaliteit van de prestaties van BTC

---

<sup>3</sup> Deze analyse is als bijlage opgenomen in het rapport met betrekking tot de beheerscontracten. Een aantal uitkomsten van deze analyse worden evenwel in dit verslag gebruikt.

eenduidig vast te leggen en voorbijging aan enkele factoren die mede de kwaliteit van de prestaties van BTC bepalen. Daarom werd vanaf de 2008 evaluatie 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. Deze lijn werd in 2009 verder doorgetrokken en wel in die mate dat in die evaluatie ongeveer evenveel aandacht aan de beoordeling van processen is besteed als aan de OESO-DAC evaluatiecriteria. Meer specifiek werd in 2009 een keuze gemaakt om naast de evaluatiecriteria drie processen nader onder de loep te nemen, namelijk: formulering, supervisie en begeleiding, en monitoring en evaluatie<sup>4</sup>.

Deze evaluatie heeft verder, op een kleine aanpassing na, het evaluatiekader van vorig jaar gebruikt dat de OESO-DAC evaluatiecriteria en de drie geselecteerde processen heeft omgezet in evaluatievragen en verder geoperationaliseerd in beoordelingscriteria en indicatoren (zie bijlage 2)<sup>5</sup>.

### Onderzoeksmethoden

De volgende methoden voor dataverzameling zijn gehanteerd:

- Documentanalyse, zowel van algemene documenten met betrekking tot beleid (wetten, beleidsnota's, Koninklijke Besluiten) 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;
- Observaties en waarnemingen tijdens terreinbezoeken.

Dataverzameling heeft plaats gevonden aan de hand van het uniforme evaluatiekader. De zes landenteams hebben gewerkt met een uniform bestek voor de terreinbezoeken. Zij konden daarbij gebruik maken van voorlopige landenrapporten die tijdens de desk fase volgens een standaard formaat werden opgesteld op basis van de informatie verkregen via documenten en een beperkt aantal interviews. Tijdens deze desk fase werden ook, per land en per project, de hiaten in de informatie en de belangrijkste aandachtspunten voor de veldmissies geïdentificeerd.

### Scoresystematiek

De vorige evaluaties gingen uit van een beoordeling op een vierpuntsschaal voor elk beoordelingscriterium. 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.

---

<sup>4</sup> Voor de overwegingen die tot de selectie van deze drie processen hebben geleid, verwijzen we naar het syntheserapport van vorig jaar.

<sup>5</sup> Om de consistentie tussen de evaluaties te waarborgen, werd er reeds in 2009 voor gekozen om de vragen en criteria zoveel mogelijk gelijk te houden aan die van de twee vorige evaluaties

Het is internationaal gangbaar om een vierpuntsschaal te hanteren en indien het 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 vond het belangrijk om de methodologie voor de evaluatie 2010 zoveel mogelijk gelijk te houden aan die van de vorige jaren, ondanks het feit dat het in alle gevallen om vrij recent opgestarte projecten ging en een aantal projecten slechts hoofdzakelijk via een documentstudie beoordeeld gingen worden<sup>6</sup>. Dit heeft als gevolg gehad dat in vele gevallen projecten niet gescoord konden worden en dat het evaluatieteam na de studiefase voorgesteld heeft om de documentstudie projecten helemaal niet te scoren; het stuurcomité is met dit voorstel akkoord gegaan. Wat het scoren van de 12 'terreinstudie' projecten betreft, kan het volgende worden gezegd:

- *relevantie*: de scores bij relevantie leverden weinig problemen op; in alle gevallen kon op de drie beoordelingscriteria worden gescoord en kon een globale score worden toegekend;
- *effectiviteit (doeltreffendheid)*: alleen het eerste beoordelingscriterium kon consequent gescoord worden en de meeste gevallen konden *outputs* ook gescoord worden en ook capaciteitsversterking (vierde criterium) dat daar vaak mee samenhangt. De mate van integratie van transversale thema's kon meestal gescoord worden. Aangezien *outcome* en *impact* niet gescoord kunnen worden, werd afgezien worden van een globale score op dit criterium;
- *efficiëntie (doelmatigheid)*: het eerste beoordelingscriterium (al of niet vertragingen ten aanzien van de planning) leverde vrijwel geen problemen op; daarentegen kon het tweede en belangrijkste criterium (de relatie tussen resultaten en kosten) niet worden gescoord te weinig bekend is over de resultaten. De andere criteria kunnen veelal worden gescoord, maar niet steeds heeft men een volledige analyse kunnen maken: omdat het tweede (en belangrijkste) criterium niet gescoord kon worden, is er geen globale score voor efficiëntie gegeven;
- *duurzaamheid*: strikt conceptueel gesproken, kan dit criterium niet worden gescoord (omdat effectiviteit niet of onvoldoende kan worden gescoord); duurzaamheid betreft in vele evaluaties evenwel een uitspraak over de toekomst (potentiële duurzaamheid); als zodanig is besloten om de evaluatoren potentiële duurzaamheid te laten scoren als zij oordeelden daartoe over voldoende gegevens te beschikken; er is evenwel nooit een globale score gegeven;
- *formulering*: de beoordelingscriteria betreffen zowel het proces als het product van de formulering en konden in alle gevallen gescoord worden;
- *supervisie en begeleiding*: in principe konden alle beoordelingscriteria gescoord worden, al impliceert het feit dat de meeste projecten slechts kort van start zijn gegaan dat deze beoordeling stoelt op een korte uitvoeringsperiode;

---

<sup>6</sup> Enkele projecten die deel uitmaakten van de documentstudie waren op het ogenblik van de terreinmissies zelfs nog niet van start gegaan.

- *monitoring en evaluatie*: in de meeste gevallen kon alleen monitoring worden gescoord; er werden geen globale scores gegeven.

Het is belangrijk om te melden dat slechts gaandeweg ervaring is opgedaan met de mate waarin elk criterium kon worden gescoord en dat rond dit punt op basis van de concept landenverslagen overlegd is binnen het team om tot een coherente aanpak te komen. Overigens zijn de initiële scores uit de deze concept verslagen aan een interne consistentie check onderworpen op drie niveau's uitgevoerd: (1) consistentie tussen gegeven score in het landenrapport en de bijbehorende tekst in het landenrapport; (2) consistentie van de scores tussen de verschillende landenrapporten voor de 2010 evaluatie, en (3) consistentie van de dit jaar gegeven scores met de scores van eerdere jaren (met name 2009) waarin hetzelfde evaluatiekader werd gebruikt). Ook commentaren op de draft rapporten hebben in enkele gevallen tot herziening van de scores aanleiding gegeven.

Tenslotte en verwijzend naar de discussie van vorige jaar met betrekking tot het scoren van projecten, willen we herhalen dat het belang van scores voor de **individuele** projecten beperkt is en makkelijk kan leiden tot discussies met betrokkenen. Veeleer ligt het belang van scores in de **onderlinge vergelijking** van een groot staal aan projecten. In bijlage 3 is een overzicht van de scores per project opgenomen. In de tekst van het syntheserapport wordt steeds het aantal projecten met een bepaalde score gemeld, veelal gebruik makend van staafdiagrammen.

### 1.3 Organisatie van de evaluatie

De evaluatie werd in vier fases opgesplitst: de voorbereidingsfase, de studiefase, de terreinfase en 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 4).

#### De voorbereidingsfase

De aftrapvergadering met het Stuurcomité (op 30 maart 2010) was de belangrijkste activiteit in deze voorbereidingsfase. In deze vergadering heeft het evaluatieteam zijn werkwijze (aanpak en methodologie) voorgesteld, waarop een bespreking volgde met het stuurcomité. Verder werden alle nodige afspraken gemaakt voor het verdere verloop van de evaluatie, wat erg belangrijk was gezien het grotere belang (in vergelijking met vorige evaluaties) van de studiefase en de vrij strakke timing met betrekking tot oplevering van de rapporten. Op basis van de uitkomsten van de aftrapvergadering hebben de evaluatoren een werkplan opgesteld.

#### De studiefase

De studiefase moest twee *outputs* opleveren: een rapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC en een rapport over de beheerscontracten. Aan beide *outputs* kon deels gelijktijdig gewerkt worden, maar met name de tweede output hing gedeeltelijk af van de resultaten van de eerste.

De studiefase, die liep van begin april tot midden juni kende volgende stappen:

- *een aantal voorbereidende activiteiten*, zoals een actualisering van de context van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, een eerste analyse van de verschillen tussen het derde en de voorgaande beheerscontracten, een operationalisering van de beoordelingscriteria, interviews met *decision makers* en hogere kaders van DGOS, BTC en de beheerscel van de Minister en een interne werkdag van het evaluatieteam;
- *analyse van de 24 projecten*: de informatie met betrekking tot de bevindingen van de 24 projecten werd hoofdzakelijk bekomen via documentstudie en interviews met de landen- en sectorverantwoordelijken en een aantal andere sleutelpersonen. De interviews werden niet tot het enge kader van de projecten beperkt, maar hadden ook aandacht voor de visie van de betrokkenen in verband met het derde beheerscontract en andere belangrijke wijzigingen binnen DGOS en BTC (bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe hulpmodaliteiten);
- *de voorbereiding van de terreinbezoeken*, zowel op praktisch, organisatorisch als methodologisch vlak;
- *een analyse van de looptijd van de verschillende fasen van de projecten gestart tijdens het derde beheerscontract*: het ging hier om een statistische analyse waarvan de resultaten in het rapport van de studiefase werden geïntegreerd en nadien op punt gesteld;
- *de redactie van het rapport van de studiefase*, dat op de vergadering van het stuurcomité van 14 juni werd besproken en nadien werd vervolledigd.

### De terreinfase

De terreinbezoeken zijn uitgevoerd in de periode eind juni – eind augustus door landenteams bestaande uit één internationale en één of twee nationale consultants. De lijst met consultants is opgenomen in bijlage 5. Zij bestonden in hoofdzaak uit het verzamelen van gegevens met betrekking tot de verschillende projecten via terreinbezoeken en interviews met de voornaamste betrokkenen. Ook werd verhoudingsgewijs veel aandacht besteed aan gesprekken met leden van de Ambassade en het landenkantoor van BTC. In elk land werd ook een focus groep discussie gehouden met betrekking tot de ervaring met het derde beheerscontract en denkpistes voor het vierde beheerscontract.

Aan het einde van de terreinbezoeken is er minimaal één *debriefing* georganiseerd voor actoren ter plaatse (soms vonden ook *debriefings* per project plaats). Na de terreinbezoeken zijn de landenrapporten bestaande uit analyses van de vier projecten opgesteld volgens het uniforme formaat. Deze concept rapporten zijn voor commentaar aan de betrokkenen voorgelegd en zijn alle besproken in land specifieke restitutievergaderingen. Nadien zijn de landenrapporten bijgesteld aan de hand van het commentaar.

Tijdens het proces van de redactie van de landenrapporten is het evaluatieteam samengekomen om de voornaamste bevindingen en ervaringen, zowel inhoudelijk als methodologisch, met elkaar te delen en de praktijk met betrekking tot het scoren (zie hierboven) op elkaar af te stemmen. Verder werd expliciet gekeken naar het belang van de bevindingen voor het tweede traject van deze evaluatie dat zich op de



beheerscontracten richt. Als zodanig vormde deze vergadering een overgang naar de synthesefase

### De synthesefase

De synthesefase is gestart met de redactie van de eerste versie van het syntheseverslag die tijdens de vergadering van het stuurcomité van 14 oktober is besproken. Tijdens die vergadering gaf de teamleider 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.

Tijdens deze synthesefase vond voortdurend afstemming plaats tussen de leden van het team verantwoordelijk voor de redactie van beide syntheseverslagen.

De finale versie van het syntheserapport werd voorgelegd aan de opdrachtgever op 15 november 2010.

## 1.4 Uitdagingen en beperkingen

### Evaluatieproces

De timing van de evaluatie was erg strak omdat de opdrachtgever wenste dat tegen midden november de finale rapporten zouden kunnen worden opgeleverd. Het is, mede dankzij de goede wil van alle partijen, gelukt om die timing te respecteren. Vooral de planning van de veldmissies zorgde voor hoofdbrekens, omdat deze in de vakantieperiode waren voorzien en in de offerte was voorgesteld dat drie consultants elk twee veldmissies zouden uitvoeren om op die wijze een bijkomende garantie voor een consistente aanpak in te bouwen. Uiteindelijk kon deze ambitie niet geheel worden gerealiseerd en werd een bijkomende consultant ingeschakeld om één landenstudie op zich te nemen.

In vergelijking met de offerte moesten verder twee lokale consultants vervangen worden, omdat zij zich ondanks een eerder formeel engagement terugtrokken. Voor beiden werden vervangers gevonden maar deze beide vervangers hebben ondermaats gepresteerd en met één van hen is de samenwerkingsrelatie vroegtijdig afgebroken. Voor het overige hebben de landenteams goed gewerkt, waarbij het zeker een voordeel was dat een aantal lokale consultants aan eerdere gelijkaardige evaluaties hadden deelgenomen of de Belgische bilaterale samenwerking goed kenden. Ook de Belgische consultante verantwoordelijk voor de kleine deelstudie in verband met de doorlooptijd van de projecten moest worden vervangen, in dit geval zonder nadelige gevolgen.

Twee weken veldbezoek per land bleek erg krap omdat feitelijk toch aan vier projecten aandacht moest worden besteed, zelfs al was de tijd die aan de projecten van de documentstudie werd besteed vrij kort. Het evaluatiekader is immers vrij sterk uitgewerkt en vraagt contacten met een brede waaier aan contactpersonen. Daarnaast hebben de evaluatoren ook aandacht besteed aan het bredere plaatje van de bilaterale samenwerking met de partnerlanden, omdat het begrijpen van de

keuzes op strategisch en beleidsmatig vlak dikwijls belangrijk was voor de projectevaluaties.

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 voorbereidingen moeizaam, vooral omwille van de moeilijke periode (vakantie, verkiezingen, ramadan) die voor de veldmissies was voorzien. Eenmaal in het veld verliepen de contacten vlotter.

### Aansturing van de evaluatie

De evaluatiedienst D0.2 was verantwoordelijk voor het opstellen van het Bijzonder Bestek. Na de integratie van deze dienst in S.4 is deze laatste formeel verantwoordelijk geworden voor het management van de evaluatie, inclusief de formele berichtgeving, de organisatie van stuurcomitévergaderingen 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 de opstartvergadering;
- op de voorlopige versie van het studierapport (voor beide *outputs*);
- op de voorlopige versie van de zes landenrapporten (samen met direct betrokkenen van DGOS en BTC);
- op de voorlopige versie van het syntheserapport (beide *outputs*).

Het commentaar op de landenrapporten is voor de meeste landen verwerkt tijdens de periode van de redactie 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 voor zover dit de realiteit op projectniveau betrof. Dit heeft een goede synthese mogelijk gemaakt. Er kunnen, aanvullend op de ervaringen van vorig jaar, enkele bijkomende kanttekeningen bij het evaluatiekader gemaakt worden, namelijk:

- Het evaluatiekader gaat impliciet uit van projecten die reeds afgelopen zijn of, minstens, reeds ver gevorderd zijn qua uitvoering. Dit was met de hier onderzochte projecten niet het geval; de meeste van deze projecten zijn slechts kort geleden gestart. Als een gevolg konden bepaalde evaluatie- en beoordelingscriteria niet of slechts onvolledig worden gescoord (zie hierboven). 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. Dit bleek nog meer dan in het verleden een beperking omdat individuele projecten meer en meer deel uitmaken van een bredere interventiestrategie.

- Voor de eerste keer werd het evaluatiekader ook toegepast op een andere hulpmodaliteit dan het klassieke ontwikkelingsproject, namelijk budgethulp. Globaal kon het evaluatiekader vrij goed worden toegepast voor wat betreft de klassieke evaluatiecriteria met uitzondering van de beoordeling van de effectiviteit. Het kader kon evenwel minder goed worden toegepast voor de beoordeling van de processen omdat het geheel is gestoeld op de klassieke projectaanpak.

### Afbakening van de evaluatie

Deze evaluatie heeft betrekking op 24 geselecteerde projecten die alle tijdens het derde beheerscontract zijn geformuleerd. Het gaat hier om een bewuste keuze die is gemaakt om een vergelijking mogelijk te maken tussen deze projecten en projecten die werden voorbereid en geheel of gedeeltelijk uitgevoerd in de twee vorige beheerscontracten. Voor deze expliciete keuze is een prijs betaald in de zin dat delen van het evaluatiekader niet konden aangewend worden bij de analyse. Dit heeft geïmpliceerd dat de evaluatie vooral bevindingen heeft opgeleverd met betrekking tot deze criteria en processen die goed kunnen bekeken worden bij projecten waarvan de uitvoering pas is gestart: relevantie en het formuleringsproces. Andere criteria en processen konden daarentegen niet of slechts zeer gedeeltelijk worden beoordeeld (effectiviteit, duurzaamheid, monitoring en evaluatie).

Zoals eerder aangegeven en hoewel dit formeel geen deel uitmaakte van het evaluatiekader, zijn zowel tijdens de studie als de terreinfase in interviews en focusgroepen ook bredere proces- en beleidsvragen aan de orde geweest. Deze bevindingen zijn gedeeltelijk meegenomen in dit syntheserapport en hebben ook als input gefungeerd voor het studierapport met betrekking tot de beheerscontracten; ze hebben ook mede aanleiding gegeven tot enkele bredere reflecties die aan het einde van elk hoofdstuk worden gepresenteerd en hebben het afsluitende hoofdstuk (conclusies en aanbevelingen) mede geïnspireerd.

### Aard van de evaluatie

Ook in deze evaluatie is de spanning duidelijk aangevoeld om enerzijds 24 projecten onder de loep te nemen en anderzijds voldoende licht te werpen 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. Bij de projectanalyses is er daarom 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 goed mogelijk de rol van BTC te belichten. Die rol van BTC wordt dan geplaatst in het bredere kader van de Belgische coöperatie zoals gedefinieerd in het derde beheerscontract en werpt ook licht op de rol van DGOS en de relaties met het partnerland.

## 1.5 Opzet en structuur van het rapport

Eerder is reeds aangegeven dat deze evaluatie gebruik maakt van een evaluatiekader dat reeds in 2007 werd uitgewerkt; op deze wijze is het mogelijk de resultaten van de vier evaluatie oefeningen onderling met elkaar te vergelijken. Anderzijds zijn in de periode 2007 – 2010 de ontwikkelingen niet stil blijven staan, maar hebben zich in tegendeel belangrijke veranderingen voorgedaan op nationaal en internationaal vlak (zie hoofdstuk 2 hierna). Deze hebben hun invloed gehad op de wijze waarop aan de bilaterale samenwerking gestalte wordt gegeven en dus ook op de wijze waarop BTC als organisatie is geëvolueerd en zijn opdracht invult. Ook binnen DGOS zijn er belangrijke ontwikkelingen vastgesteld en uiteraard dus ook in de relatie tussen DGOS en BTC.

Deze evaluatie wordt gevraagd om te focussen op de kwaliteit van de BTC, en is dus geen evaluatie van de Belgische bilaterale samenwerking in zijn geheel. Als zodanig behoorde het *niet* tot de opdracht van deze evaluatie om die veranderingen te beschrijven en te analyseren (al komen ze wel in de tweede deelstudie met betrekking tot de beheerscontracten gedeeltelijk aan bod), al werd deze evaluatie met deze veranderingen wel voortdurend geconfronteerd.

Vanuit het bovenstaande is in dit rapport voor een dubbele opzet gekozen, waarbij het de ambitie was om, *enerzijds*, het bestaande analysekader te blijven hanteren dat in het verleden zijn deugdelijkheid heeft bewezen. Als zodanig zullen bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd die dat analysekader betreffen en, vanuit de aard van dit kader, vooral van operationele aard zijn en de kwaliteit van de prestaties van de BTC betreffen; deze conclusies en aanbevelingen zullen per hoofdstuk worden gepresenteerd en zijn gebaseerd op empirisch verworven bevindingen waarbij de hierboven beschreven methodologie werd gehanteerd. *Anderzijds* zullen deze resultaten ook de aanleiding vormen om *buiten* het analysekader te treden door *een aantal bredere reflecties* te presenteren en op die wijze een koppeling te maken met recente ontwikkelingen en de discussie met betrekking tot het vierde beheerscontract te voeden. Deze reflecties zijn zowel gebaseerd op empirische bevindingen als op de resultaten van (vele) bredere discussies die zowel in Brussel als in het veld werden gevoerd. Waar zulke reflecties zijn uitgewerkt, is dit in het verslag duidelijk aangegeven. In het afsluitende hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen komen beide trajecten samen in een aantal aandachtspunten van strategische aard, die zowel op de empirische bevindingen als bredere reflecties zijn gebaseerd.

Qua structuur volgt dit rapport de opzet van het analysekader. Nadat in hoofdstuk twee de achtergrond van deze evaluatie is geschetst bespreekt hoofdstuk drie de vier klassieke evaluatiecriteria (relevantie, effectiviteit en impact, efficiëntie en duurzaamheid), terwijl hoofdstuk vier aandacht besteed aan de drie geanalyseerde processen (formulering, strategische begeleiding en supervisie, monitoring en evaluatie). Hoofdstuk vijf presenteert de globale conclusies en aanbevelingen. Een aantal bijlagen vervolledigen dit rapport: het bijzonder bestek van deze evaluatie, het gebruikte analysekader, het overzicht van de scores per project, de lijst van de leden van het stuurcomité, de lijst van de leden van het evaluatieteam, de samenvatting van de 24 geanalyseerde projecten en een overzicht van de ontvangen commentaren

op de concept versie van die rapport waarmee de evaluatoren het niet eens zijn, inclusief hun argumentatie.

## 2. Achtergrond

### 2.1 De internationale context<sup>7</sup>

De internationale context van ontwikkelingssamenwerking is het laatste decennium snel veranderd en die veranderingen gaan nog steeds door. Daarbij is er meer oog voor nieuwe hulpmodaliteiten, een grotere rol voor partnerlanden, een vergrote effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking (zie vooral de Verklaring van Parijs van 2005 en de *Accra Agenda for Action* van 2008). De achterliggende gedachte is dat via verbeterde samenwerking en meer zeggenschap van de partnerlanden (*principles of partnership*) hulp meer effectiever zal zijn. Daarbij behoort ook een evolutie van projecthulp naar andere hulpmodaliteiten zoals sectorale en algemene begrotingssteun. Ook andere vormen van beheer zoals direct beheer door instituties uit de partnerlanden behoren tot de veranderingen die plaatsvinden. Donoren zouden hun werkwijze onderling meer afstemmen, zodat minder donoren in hetzelfde partnerland zich met dezelfde sector bezighouden zonder dat voldoende afstemming plaats vindt. Dat betekent in de praktijk dat de meeste donoren zich op een beperkt aantal partnerlanden richten en binnen die landen op een beperkt aantal sectoren, meestal twee of drie.

Naast de Verklaring van Parijs dienen ook de Millenniumdoelstellingen (MDGs) genoemd te worden waartoe in september 2000 189 regeringsleiders zich gecommitteerd hebben. Het hoofddoel is om de armoede in 2015 te halveren. Er is goede voortgang geboekt op een aantal belangrijke doelen, hoewel er grote onderlinge variatie is en er ook grote verschillen zijn tussen de continenten en Afrika relatief achterblijft.

In het verlengde van de verklaring van Parijs hebben de lidstaten van de Europese Unie in 2007 een *EU Code of Conduct* aangenomen om de complementariteit van de gegeven hulp te bevorderen. Deze gedragscode stuurt aan op een taakverdeling en specialisatie van elke actor tot enkele sectoren in functie van de meerwaarde die het land kan bieden.

#### Schuivende panelen

Het recente rapport van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) "Minder pretentie, meer ambitie" biedt een goede analyse van decennia denken rond ontwikkelingssamenwerking en formuleert alternatieven voor de toekomst. De WRR wijst op het probleem van wederzijdse afhankelijkheden

---

<sup>7</sup> De tekst in dit onderdeel is een samenvatting van een ruimere tekst die in de studie naar de beheerscontracten is opgenomen.

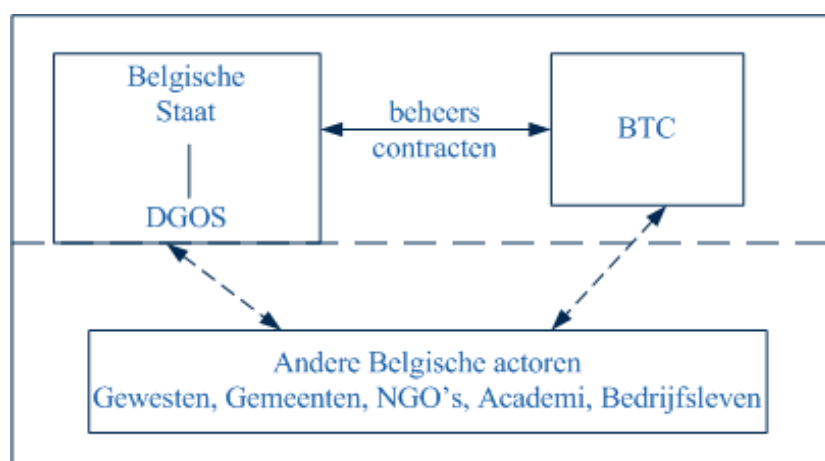
tussen donoren en overheden van partnerlanden. Enerzijds verantwoordden partnerlanden zich eerder ten opzichte van donoren - en zeker als die zich gegroepeerd hebben - dan ten opzichte van de eigen bevolking. Anderzijds zitten donoren ook vaak in een klem en weten niet wat te doen wanneer een partnerland niet handelt zoals afgesproken. Minder budgetsteun geven of stoppen is een logische stap, maar gebeurt lang niet altijd. Opvallend is dat recentelijk zowel het Verenigd Koninkrijk als Zweden en Nederland hebben besloten om naar aanleiding van incidenten de begrotingssteun aan enkele uiteenlopende landen stop te zetten. Een andere kritiek richt zich op het feit dat het laatste decennium relatief minder aandacht is geven aan de economische sectoren en dat de sociale sectoren centraal hebben gestaan. Dit komt overeen met de focus van de millenniumdoelstellingen die meer sociaal dan economisch zijn. Ook is aan overheden de centrale rol als motor van ontwikkeling toegekend en de vraag dient zich aan of dat wel logisch is, vooral in landen met zwakke overheden en zeker in fragiele staten.

## 2.2 De Belgische context

### Een veelheid aan Belgische actoren

Binnen België is, evenals in andere donorlanden, een veelheid van actoren actief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In het kader van deze evaluatie beperken wij ons tot enkele specifieke Belgische actoren. Daarmee blijven de andere Belgische actoren grotendeels buiten beschouwing, hoewel die in de relatie van België met partnerlanden wel een rol spelen zoals aangegeven in onderstaande figuur en ook omdat zich in toenemende mate een vraag stelt van de globale coherentie van de Belgische hulp in een bepaald land. Omdat in andere landen de rol van de uitvoeringsorganisatie anders vorm is gegeven, is het goed om rekenschap te geven van deze veelheid aan actoren.

Figuur 1: Actoren Belgische coöperatie<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Het is goed om te beseffen dat in de figuur geen hiërarchische relaties zijn weergegeven, maar dat de figuur. BTC is zeker niet bovengeschildt aan de andere Belgische actoren, maar de relatie met andere Belgische actoren is in deze studie minder aan bod gekomen.

## 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 300 projecten in een twintigtal landen in Afrika, Azië en Latijns Amerika. In 2009 stelde BTC 622 mensen te werk, waarvan 191 in Brussel, voor een omzet van 237 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 treden<sup>9</sup>, lijken volgende veranderingen ons in het kader van deze evaluatie, die enkel naar projecten gestart tijdens het derde beheerscontract kijkt, 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);
- 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 Gouvernementele Programma's (D1) van DGOS;
  - De identificatie van een project gebeurt onder verantwoordelijkheid van het partnerland, in samenwerking met de Attaché voor ontwikkelings-samenwerking 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.

---

<sup>9</sup> Voor een gedetailleerde vergelijking tussen de drie beheerscontracten verwijzen we naar de evaluaties van de prestaties van BTC van 2007 tot 2009, en vooral naar hoofdstuk 3 van de tweede deelstudie die in het kader van deelvaluatie van 2010 wordt uitgevoerd.



## Recente belangrijke ontwikkelingen in het opzet van de bilaterale samenwerking

De veldbezoeken maar ook de discussies in België hebben duidelijk aangetoond dat de hierboven geschetste internationale ontwikkelingen de vormgeving van de Belgische hulp over de laatste jaren grondig hebben beïnvloed. Hoewel dit punt in onze analyse uitvoerig aan bod zal komen, is het belangrijk om reeds in dit inleidend hoofdstuk de voornaamste elementen van deze ontwikkeling te schetsen.

Op institutioneel vlak heeft België in alle landen inspanningen geleverd om de principes van de Verklaring van Parijs en de *EU Code of Conduct* in de praktijk toe te passen. Daarbij valt vooral op dat België zijn samenwerking expliciet binnen de (bestaande of zich ontwikkelende) beleidskaders van het land en de inspanningen van andere donorlanden situeert. De voornaamste uitdagingen op dit vlak situeren zich op het terrein van het lokale *ownership* en donor *alignment*<sup>10</sup> en daarmee samenhangend de uitvoeringsmodaliteit(en) van de samenwerking, waar partnerlanden in toenemende mate een voorkeur voor nationale uitvoering uitspreken, terwijl de adoptie van deze uitvoeringsmodaliteit op grote juridische en praktische problemen stuit in het bestaande kader.

De politieke beslissing om het aantal sectoren per partnerland te beperken en voor een langdurige aanwezigheid (minimum 12 jaar) in deze landen te kiezen, sluit goed aan op de ambitie om de Verklaring van Parijs toe te passen. Daarbij heeft deze beslissing de totstandkoming van sectorale programma's bevorderd waarin gestreefd wordt naar grotere coherentie en synergie (zie box). De overgang van een klassieke projectportefeuille naar sectorprogramma's die naam waardig is evenwel niet steeds gemakkelijk. Niettemin is de kwalitatieve ontwikkeling onmiskenbaar duidelijk aanwezig en vraagt zij om een aanpassing van de architectuur van de Belgische bilaterale samenwerking en van de onderliggende procedures (op institutioneel, inhoudelijk, financieel en administratief vlak) en beheersmechanismen.

### *Box: de ontwikkeling van een programmatische benadering*

Eén van de belangrijkste recente ontwikkelingen in de internationale samenwerking is de verschuiving naar een (meer) programmatische benadering die op belangrijke punten afwijkt van de traditionele projectbenadering; deze laatste is dikwijls aanbod gestuurd en veeleer gericht op operationele bekommernissen (een goede uitvoering) en korte termijn resultaten.

Hoewel voor de programma aanpak nog geen algemeen aanvaarde en eenduidige definitie beschikbaar is<sup>11</sup>, lijkt men het wel eens over zijn basiskarakteristieken: grote nadruk op lokaal *ownership* en brede participatie van betrokken groepen, focus op de promotie van synergie en langere termijn resultaten. Als zodanig zijn programma's

<sup>10</sup> Wij hanteren de begrippen *ownership* en *alignment* zoals ze in de Verklaring van Parijs worden gehanteerd, waar wordt gesteld that *ownership* impliceert dat *Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions*, terwijl donor *alignment* refereert naar *Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures*.

<sup>11</sup> Als we in deze evaluatie naar de programma aanpak verwijzen, hanteren we volgende definitie van Brinkerhoff als referentiepunt; voor hem zijn programma's '*long-term, multi-activity endeavors implemented by networks of country institutions in multiple locations whose production and/or service delivery objectives and impact goals derive from indigenous policy choices*' (W. Brinkerhoff, *Looking out, Looking in, Looking ahead, Guidelines for managing development programs*, USAID Implementing Policy Change Project, Working Paper No. 1, 1991.).

gebaseerd op een grote consensus op het vlak van de problemen die men wil aanpakken en de te volgen strategie.

Het is duidelijk dat deze ontwikkelingen ook BTC sterk hebben beïnvloed. De omvang van de operaties van de BTC is sterk toegenomen en de organisatie, initieel opgericht om projecten uit te voeren, zag zich verplicht om zich aan te passen aan de ontwikkelingen in de internationale samenwerking. Blijkbaar is de Belgische bilaterale samenwerking op een scharniermoment aangekomen, waarbij inhoudelijke en strategische ontwikkelingen minder en minder vanuit het bestaande kader vorm kunnen krijgen. Zoals verder in dit rapport zal blijken, leidt dit onvermijdelijk tot fricties en inefficiënties, ondanks de vele goede wil en het grote vermogen om creatieve oplossingen te bedenken. Het pleit voor alle actoren, en met name de attachés en BTC representatie in het veld, dat ze er in vele gevallen in zijn geslaagd om kwalitatief vooruitgang te boeken binnen de beperkingen van het huidige kader. De mogelijkheden om op die wijze verder te doen in de toekomst raken evenwel uitgeput.

De hierboven geschetste ontwikkelingen mogen evenwel niet doen vergeten dat de keuzes uit het verleden nog sterk de dagelijkse realiteit bepalen. Zo heeft de sectorale afbakening vooral gevolgen voor de recent voorbereide en toekomstige projecten, maar zitten in het projectenbestand dat momenteel in de uitvoeringsfase zit nog erg veel projecten uit andere sectoren. Dit maakt de taak van met name de actoren in het veld (attachés en BTC) niet eenvoudig omdat zij zich aan nieuwe ontwikkelingen moeten aanpassen en tegelijk de kwaliteit moeten blijven waarborgen van meer klassiek opgezette interventies.

### 2.3 Globale kenmerken van de geanalyseerde projecten

Het voornaamste kenmerk van de 24 geanalyseerde projecten, dat eveneens de werkwijze en uitkomsten van de evaluatie sterk heeft bepaald, is dat in alle<sup>12</sup> gevallen de projectcyclus is gestart na ingang van het derde beheerscontract in januari 2007. Bij de start van deze evaluatie waren ongeveer 140 projecten geïnitieerd tijdens het derde beheerscontract, wat impliceert dat ongeveer 17% van die projecten bij deze evaluatie zijn betrokken, als 'terreinstudie' dan wel als 'documentstudie' project. Het feit dat de evaluatie is beperkt tot projecten van het derde beheerscontract, moet het in principe beter mogelijk maken om de effecten van de veranderingen in dat derde beheerscontract beter in kaart te brengen. Op zijn beurt moet deze analyse bij kunnen dragen tot de reflecties in verband met het vierde beheerscontract.

In het bestek worden ook andere criteria aangegeven waarop de selectie van de 24 projecten zich gebaseerd heeft. Er is gestreefd naar een relatieve representativiteit op geografisch en sectorvlak, waarbij evenwel ook is gekeken naar methodologische en praktische overwegingen, met name met betrekking tot de terreinstudies: in de mate van het mogelijke werden, per land, projecten in eenzelfde sector gekozen om op die wijze de evaluatieteams klein te kunnen houden.

---

<sup>12</sup> ... met uitzondering van één project waarvan de identificatie eind 2006 heeft plaatsgevonden.

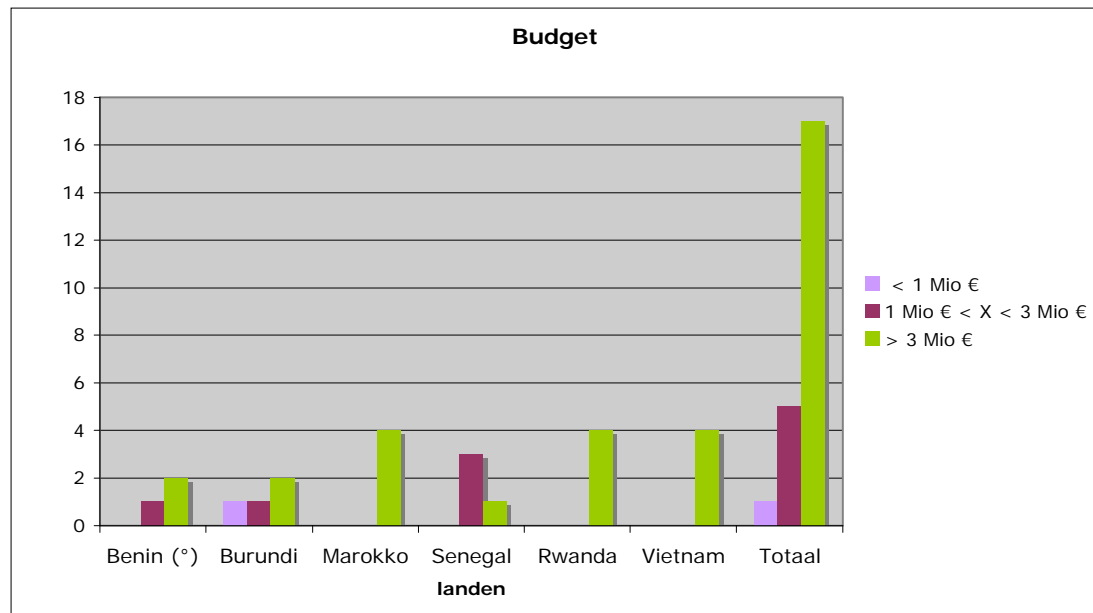
Tabel 1.1 hieronder geeft een overzicht van de geografische en sectorale spreiding van de 24 projecten, waarbij ook de evaluatiemethode wordt aangegeven: terreinstudie (T) of documentstudie (D).

Tabel 1.1. : Overzicht van de geanalyseerde projecten naar sector

Land	Sector					
	Educatie	Gezond- heid	Water en Sanitatie	Landbouw	Sociale Economie	Institutionel e versterking
Benin				2 (T) 2 (D)		
Burundi	2 (T)	2 (D)				
Marokko	1 (D)		2 (T)	1 (D)		
Senegal					2 (T) 2 (D)	
Rwanda	1 (T)	1 (T) 1 (D)				1 (D)
Vietnam			2 (D)			2 (T)
<b>Totaal</b>	<b>4</b> (3T et 1D)	<b>4</b> (1T et 3D)	<b>4</b> (2T et 2D)	<b>5</b> (2T et 3D)	<b>4</b> (2T et 2D)	<b>3</b> (2T et 1D)

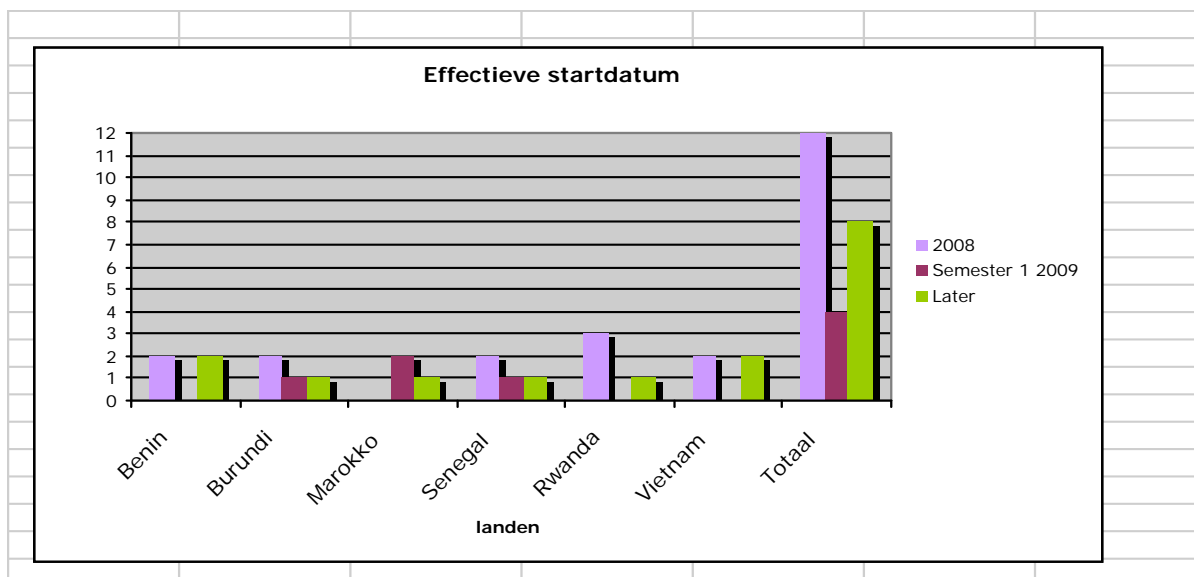
Bovenstaand tabel laat ons toe te besluiten dat elke sector door tenminste drie projecten is vertegenwoordigd in de evaluatie en dat elke sector, met uitzondering van de 'Sociale Economie', in minstens twee landen aan bod is gekomen. Voor elke sector werden ook projecten in de 'terreinstudie' en 'documentstudie' opgenomen.

Onderstaande figuren geven enkele bijkomende indicaties met betrekking tot het projectbudget en de startdatum van de projecten.



(°) Eén project was bij de start van de evaluatie nog niet geheel geformuleerd ; als zodanig betreffen de budgetgegevens slechts drie van de vier projecten.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat, vanuit financieel standpunt, grote projecten werden weerhouden. In drie landen (Marokko, Rwanda en Vietnam) gaat het om vier projecten met elk een budget groter dan 3 miljoen €. Daarbij gaat het in enkele gevallen, met name Rwanda, eigenlijk veeleer om sectorale budgetsteun dan om projecten.



Uit de figuur leren we dat de helft van de projecten pas begin 2009 of later effectief van start ging (één project startte in december 2007 in is bij de projecten van 2008 opgenomen).

Overigens zijn de meeste projecten in 2008 in het tweede semester van start gegaan; slechts vier projecten waren reeds twee jaar of meer actief op het ogenblik van de terreinstudie. Het moge duidelijk zijn dat dit grote gevolgen heeft gehad voor de evalueerbaarheid van de projecten, temeer omdat in vele gevallen de uitvoering is gestart met een zogenaamde inceptiefase.

### 3. Analyse van de evaluatiecriteria

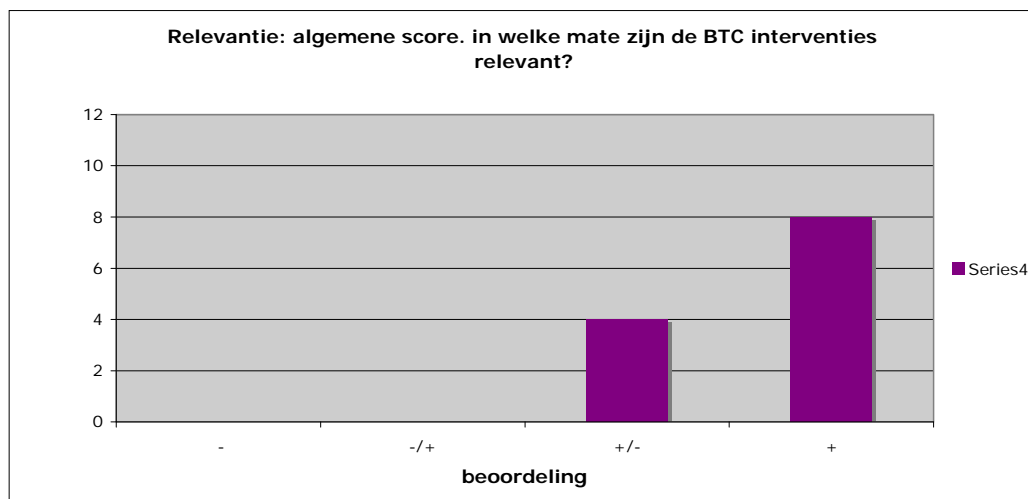
In dit hoofdstuk beoordelen wij de kwaliteit van de prestatie van de BTC op basis van de klassieke evaluatiecriteria relevantie, effectiviteit en impact, efficiëntie en duurzaamheid. Zoals eerder aangegeven, gaat het hier om een partiële beoordeling; vooral omwille van de korte looptijd van de meeste projecten, waren een aantal beoordelingscriteria voor sommige of zelfs alle projecten niet toepasbaar. Om dezelfde reden en omwille van de beperkte omvang van de analyse, werd beslist om de documentstudie projecten *niet* te scoren. De uitkomsten van de documentstudie werden evenwel meegenomen in de bespreking hierna. Tenslotte is het belangrijk te herhalen dat verschillende actoren en factoren een rol spelen in de bereikte kwaliteit. Naast BTC denken we daarbij in eerste instantie aan DGOS, de lokale partnerorganisatie en, vooral, de context van het betrokken land.

De analyse van elk evaluatiecriterium wordt afgesloten met een slotparagraaf waarin naast enkele conclusies specifieke operationele aanbevelingen worden geformuleerd die rechtstreeks uit de bevindingen zijn afgeleid. Voor elk criterium wordt afgesloten met enkele ruimere reflecties, die het referentiekader overstijgen en proberen een aantal inzichten en overwegingen een plaats te geven die tijdens de evaluatie naar boven zijn gekomen.

## 3.1 Relevantie

### 3.1.1 Algemene beoordeling

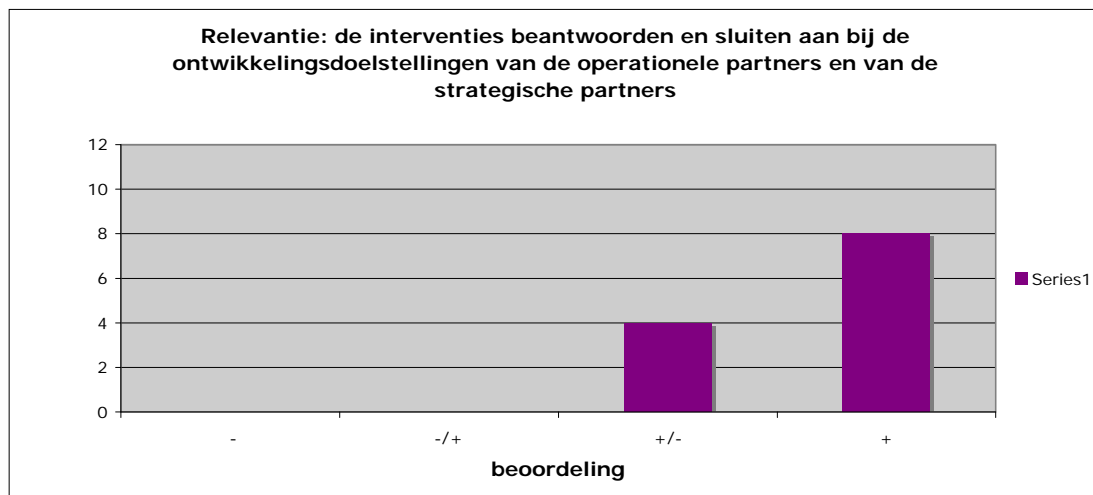
De evaluatievraag met betrekking tot het evaluatiecriterium relevantie luidt als volgt: **In welke mate zijn de door BTC uitgevoerde projecten relevant?** Drie beoordelingscriteria, elk verder geoperationaliseerd in een aantal indicatoren, werden gehanteerd om tot een gewogen beoordeling te komen. Op deze drie beoordelingscriteria wordt in deze paragraaf nader ingegaan. Hierbij dient opgemerkt dat het hier vooral een ex-ante beoordeling van relevantie betreft.



Op hoofdlijnen is de beoordeling van relevantie positief zoals uit de grafiek hierboven blijkt. De scores zijn alle positief, waarbij acht projecten als goed en vier projecten als voldoende worden beoordeeld. Relevantie' blijkt zoals in de vorige evaluaties het criterium waarop de Belgische coöperatie het sterkste scoort.

### 3.1.2 Aansluiting bij de behoeften van het partnerland

Bij de aansluiting bij behoeften van het partnerland is vooral naar twee dimensies gekeken: de aansluiting bij de reële 'dagelijkse' behoeften van de doelgroepen en het macro niveau, met name de mate waarin de interventie aansluit op de ontwikkelingsdoelen en -strategieën van het partnerland.



Evenals in voorgaande jaren geeft de evaluatie van 2010 aan dat de projecten in belangrijke mate beantwoorden aan de behoeften van het partnerland (zie figuur). Alle projecten blijken goed tot zeer goed aan te sluiten bij de ontwikkelingsdoelstellingen en –strategieën van het partnerland zoals die in globale (PRSP’s) en sectorale beleidsdocumenten zijn vastgelegd. Dit blijkt reeds uit de projectvoorstellen (TFD) waarin veel aandacht wordt besteed aan de bestaande beleidskaders in het land, die vervolgens ook expliciet worden verbonden met de strategische keuzes (doelen) die voor de projecten worden geformuleerd. Er blijkt dus een vrij goede ‘vertaling’ te hebben plaatsgevonden van globale beleidskaders in concrete projectdoelen en –aanpak. Het feit dat nogal wat projecten dikwijls zowel op centraal als op lokaal vlak veranderingen beogen, kan deze positieve vaststelling gedeeltelijk verklaren. De terreinbezoeken hebben verder aangetoond dat deze beleidskaders ook in de uitvoeringspraktijk als referentie worden gehanteerd en dus geen dode letter blijven. De projecten situeren zich met andere woorden duidelijk binnen de beleidscontext van het land en gaan zich waar nodig tijdens de uitvoering ook aanpassen aan veranderingen in het beleid van het land.

De projecten beantwoorden eveneens duidelijk aan de behoeften van de (uiteindelijke) begunstigden waarvan in de regel de situatie redelijk goed werd geanalyseerd in de voorbereidingsfase, al dient daarbij gesteld dat de beschrijving van de uiteindelijke begunstigden en hun problematiek dikwijls vrij vaag blijft en er, behoudens in enkele projecten met een duidelijk omlijnd geografisch kader, geen duidelijke afbakening en analyse (in socio-economische zin) van de doelgroepen wordt gemaakt. Of de projecten aan de meest strategische behoeften van die begunstigden beantwoorden, kon mede daarom niet steeds voldoende grondig worden nagegaan. In een aantal gevallen (met name in Burundi, Rwanda, Senegal en Vietnam) wijzen lokale betrokkenen echter expliciet op het vermogen van de Belgische samenwerking om zich op zeer strategische knelpunten te richten; op die wijze draagt de samenwerking een potentieel tot verandering in zich dat haar (veelal relatief beperkt) financieel volume overstijgt (zie box 1). In slechts enkele gevallen (met name in Marokko) zijn er twijfels of wel de meeste voor de hand liggende keuzes werden gemaakt<sup>13</sup>. De projecten met een sterk institutioneel karakter vormen

<sup>13</sup> In Marokko wordt samengewerkt met ONEP, een parastatale die enkel verantwoordelijk is voor de distributie van water, zonder dat ONEP dit in een breder beheer van de gehele watercyclus moet situeren. Eén van de projecten financiert de vervanging van een individueel systeem van

een aparte categorie in dit verband, waarbij het niet steeds mogelijk was om de mate van relevantie voor de 'begunstigden' (in dit geval veelal lokale instituties) adequaat in te schatten.

*Box 1: Belgische projecten positioneren zich in strategische niches*

Zonder daarom echt vooruitstrevend te zijn, is gebleken dat de Belgische samenwerking in staat is goede strategische keuzes te maken. In Vietnam is 'Public Administration Reform' (PAR) een belangrijk domein van de Belgische samenwerking die minder dan 1% van de buitenlandse hulp aan het land bedraagt. Deze PAR wordt door velen evenwel aanzien als cruciaal voor de ontwikkeling van het land, onder meer door de wijze waarop, voor het eerst, aan participatieve planning vorm wordt gegeven. In Rwanda draagt het JHSS ertoe bij om het structurele financiële tekort in het gezondheidsbudget te verminderen op een wijze (budgetsteun) die Rwanda verkiest en waarbij toch specifieke accenten (aandacht voor de armste en meest kwetsbare groepen) kunnen worden gelegd. In Senegal richt de Belgische steun aan de microfinanciering en mutualiteiten zich op thema's en instituties die een cruciale plaats innemen in de pogingen van het land om uit de armoede te geraken. In Burundi houden zowel het AEP als het ARFP zich bezig met capaciteitsopbouw met betrekking tot onderwijssegmenten (beroepsonderwijs, opleiding verpleegkundigen) die tot nu toe stiefmoederlijk werden behandeld maar wel cruciaal worden geacht voor de verdere ontwikkeling van het land.

### 3.1.3 Aansluiting bij de Belgische ontwikkelingsstrategieën

*Onder dit beoordelingscriterium is gekeken naar de mate waarin de geanalyseerde projecten passen binnen de bestaande thematische beleidsnota's en het ISP voor het land.*

Alvorens tot een bespreking over te gaan is het in dit verband belangrijk te vermelden dat België over een aantal beleidsnota's beschikt die zowel de vijf sectoren van de bilaterale samenwerking betreffen (bv. gezondheidszorg, onderwijs en vorming, ...) als zogenoemde transversale thema's (bv. sociale economie, gender, ...). De meeste van deze beleidsnota's zijn echter vrij oud; van de nota's die betrekking hebben op de vijf sectoren van de samenwerking dateren er drie (onderwijs en vorming, landbouw en voedselzekerheid, basisinfrastructuur) van 2002 en die van gezondheidszorg (een vierde sector) van 2008. Ook de strategienota's met betrekking tot gender en sociale economie dateren van 2002. Verder gaan de strategienota's weinig uit van de specifieke Belgische situatie (mogelijkheden en beperkingen) met betrekking tot de sector in kwestie. Alleen al om die reden baart het geen verwondering dat deze nota's in de praktijk weinig of geen rol hebben gespeeld<sup>14</sup>. Wij hebben er dan ook voor gekozen dit criterium in de beoordeling niet zwaar te laten doorwegen<sup>15</sup>.

---

afvalwerking door een collectief systeem. Men kan zich afvragen of dit de meest relevante keuze is.

<sup>14</sup> Er is in verschillende gevallen (bv. onderwijs en vorming) aan de actualisering van deze beleidsnota's gewerkt, zonder dat deze evenwel officieel werden goedgekeurd. Er blijken overigens nog andere, gegronde, redenen te bestaan om met deze nota's minder rekening te houden; zie hierna.

<sup>15</sup> ... met uitzondering van de projecten in de sector gezondheidszorg, waar de beleidsnota vrij recent werd publiek gemaakt.

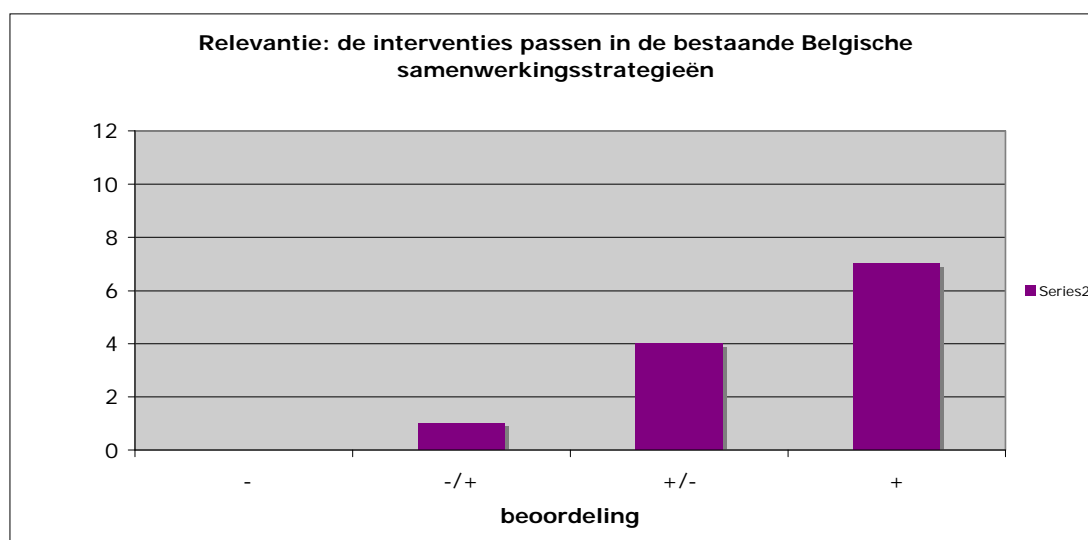
Het beperkt gebruik van de thematische beleidsnota's blijkt verder niet zozeer te zijn ingegeven vanuit een onwil om met 'Brussel' rekening te houden, maar eerder te zijn geïnspireerd door de wil om in de eerste plaats aan te sluiten op lokale dynamieken, prioriteiten en de in het land opgebouwde expertise en traditie (zie box).

*Box 2: België en de onderwijssector in Burundi*

België heeft een lange traditie van samenwerking in de onderwijssector in Burundi die zelfs in de crisisjaren werd aangehouden. Over die lange periode werd met name in de sector van het technisch en beroepsonderwijs een degelijke kennis en ervaring opgebouwd die in een relatief sterke samenwerkingsstrategie gestalte heeft gekregen. Wanneer de thematische beleidsnota (onder meer vanuit de aandacht voor de millennium doelstellingen) een keuze maakte voor het basisonderwijs, heeft men hiermee in Burundi geen rekening willen houden, mede op verzoek van het partnerland dat verkoos dat België zijn aanwezigheid in de subsector van technisch onderwijs zou verder zetten op een ogenblik dat andere donoren (die wilden bijdragen aan de realisatie van de millennium doelstellingen maar ook het nieuwe Burundese beleid om het basisonderwijs kosteloos te maken wilden ondersteunen) expliciet kozen voor steun aan het basisonderwijs.

De geanalyseerde projecten in de gezondheidssector (in Rwanda en Burundi) blijken goed aan te sluiten bij de prioriteiten van de thematische beleidsnota (nadruk op zowel de institutionele dimensie als de versterking van het gezondheidszorgsysteem, focus op de opwaardering van het gezondheidspersoneel).

De score ten aanzien van dit criterium is eveneens positief (zie figuur), maar iets minder uitgesproken dan voor het vorige criterium.



Alle geanalyseerde projecten maken deel uit van een ISP en zij sluiten geheel aan op de Belgische ontwikkelingsstrategie voor het betrokken land; als zodanig zijn die projecten ook goedgekeurd na nauw overleg met het partnerland, wat in principe de institutionele inbedding, relevantie en duurzaamheid ten goede moet komen<sup>16</sup>. In

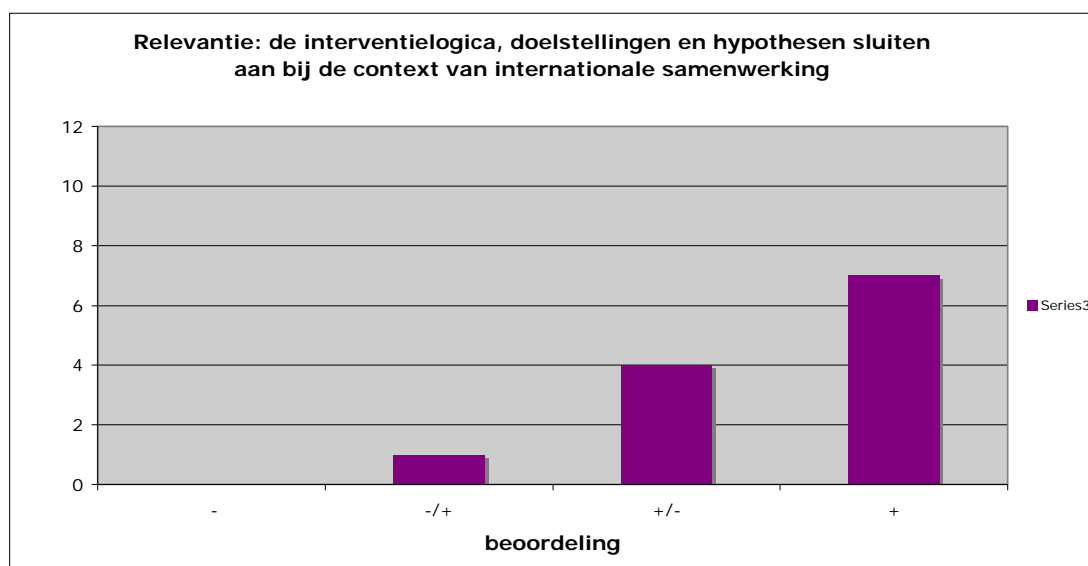
<sup>16</sup> Als zodanig zijn alle projecten via de formele procedures tot stand gekomen. In vorige evaluaties was er nog al eens sprake van projecten die 'out of the blue' aan de samenwerking waren



enkele gevallen (Senegal voor wat betreft de sociale economie; Marokko voor wat betreft drinkwatervoorziening) maken de geanalyseerde projecten evenwel geen deel meer uit van de in het laatste ISP weerhouden sectoren. Dit kan het gevolg zijn van het doorgedreven streven naar grotere sectorale concentratie, maar evenzeer van onzorgvuldig beleid, zoals in Senegal waar de keuze, in het ISP 2007-2009, voor 'sociale economie' als concentratiesector (en daaraan verbonden het afstoten van gezondheidszorg) achteraf is teruggedraaid.

### 3.1.4 Aansluiting bij de veranderende internationale en nationale context

Ook bij dit beoordelingscriterium is er sprake van een globaal positieve score, al is die minder uitgesproken dan voor de eerste indicator. Er kan globaal worden gesteld dat de Belgische samenwerking goed is afgestemd op de internationale ontwikkelingen en projecten van de donorgemeenschap in de partnerlanden.



Als we de resultaten van de analyse van dit criterium nader bekijken, dan vallen verschillende positieve ontwikkelingen op. De projectdossiers (TFD) besteden in de regel alle aandacht aan de acties van andere internationale donoren. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk omdat dit uiteraard samenhangt met de expliciete wil om projecten binnen het programmatisch kader van het land te situeren en omdat donorcoördinatie in alle landen sterk is toegenomen. Het feit dat projecten meer en meer binnen een breder programmatisch kader zijn gesitueerd, is een andere verklaring. Enkele projecten hebben ook expliciet pogingen ondernomen om zich constant aan te passen aan de veranderende nationale context (bijvoorbeeld AIM en APSK in Burundi, MAEP in Benin en MSCBP in Rwanda).

Belangrijk om te melden is ook dat België (i.c. de attachés en de BTC representatie) in verschillende landen (onder andere Benin, Marokko en Burundi) overeenkomstig internationale ontwikkelingen het voortouw heeft genomen en/of een belangrijke rol speelt in thematische werkgroepen van donoren en lokale instituties, om op die wijze

---

opgedrongen; dit is in deze evaluatie niet het geval.

verder gestalte te geven aan de principes van de Verklaring van Parijs en een kwaliteitsvolle samenwerking (zie box). Hoewel op sommige van deze werkgroepen een en ander valt op te merken (met name dat ze *'donor driven'* zijn en soms tot ongewenste neveneffecten leiden) gaat het hier om een strategisch belangrijke inbreng die evenwel slecht is gedocumenteerd, zowel wat de inspanning in menskracht als de effecten betreft.

*Box 3: Belgische deelname aan de thematische werkgroep 'water' (Marokko)*

Zowel de Ambassade als BTC nemen een actieve rol op in de werkgroep 'water' die de voornaamste donoren verzamelt en waarin sinds enkele jaren ook enkele Marokkaanse actoren zich meer en meer actief tonen. De werkgroep buigt zich over cruciale sectorthema's en beoogt ook een betere coördinatie van de interventies en studies. Vooral in de thematische sub-werkgroepen die specifieke thema's behandelen (zoals de duurzaamheid van drinkwatersystemen) wordt vooruitgang geboekt en een grotere mate van *'alignment'* met het Marokkaanse beleid gerealiseerd. Belangrijk is wel op te merken dat het hier om een donorinitiatief gaat waaraan de Marokkaanse staat als zodanig niet deelneemt. Deze laatste blijft de voorkeur hechten aan bilateraal overleg.

Voor zover dit kon geanalyseerd worden, nemen de projecten vele *'good practices'* over zoals die uit de ervaring van het ontwikkelingswerk zijn gegroeid. Die situeren zich zowel op technisch vlak (bijvoorbeeld de introductie van een modulaire aanpak in het beroepsonderwijs in Burundi, de versterking van de mutualiteiten vanuit internationale ervaringen in Senegal), als op institutioneel vlak (de uitwerking met het partnerland van een lange termijn samenwerkingsvisie in Vietnam, sectorale taakverdeling tussen donoren in Rwanda, flexibele projectplanning en -uitvoering in institutionele projecten in Rwanda, Burundi en Benin, verbinding van ervaringen op het lokale en het centrale niveau in bijna alle landen). Slechts in één geval (drinkwaterproject in Marokko dat niet uitgaat van een geïntegreerd waterbeheer) is melding gemaakt van een te enge technische benadering.

### 3.1.5 Besluit, aanbevelingen en afrondende reflecties

#### ***Besluit***

Het globale plaatje met betrekking tot de relevantie van de Belgische ontwikkelings-samenwerking zoals dat uit onze analyse naar voor komt, is onmiskenbaar positief. Reeds in het verleden werd goed gescoord op relevantie, maar deze score werd nog verbeterd. Vooreerst is erg duidelijk dat, op vrij korte tijd, de Belgische samenwerking erin is geslaagd zich goed binnen het ruimere kader van de internationale samenwerking te positioneren en de eigen beleidskeuzes en strategie aan te passen aan de bekommernissen van het partnerland en de acties van andere donoren; daarmee doet België misschien niet beter dan de meeste andere donoren, maar blijft het effect op de relevantie niettemin onverminderd bestaan. Deze ontwikkeling hangt uiteraard ook samen met de beslissing om het aantal sectoren per partnerland te beperken en een langere periode in deze sectoren aanwezig te blijven, en met het vermogen om de ervaringen die in deze sectoren werden opgedaan op een goede wijze te nutte te maken. Hieraan verbonden kunnen we ook spreken van een cultuuromslag in de zin dat het, tenminste in het kader van de

bilaterale samenwerking, 'not done' is geworden om buiten de traditionele beleidskaders en -processen (gemengde commissies en daaruit voortvloeiende ISP) nog projecten te initiëren<sup>17</sup>.

Een kritische bemerking is evenwel op zijn plaats voor wat betreft de onvoldoende afbakening van de doelgroepen (reeds vorig jaar gesignaleerd) en, samenhangend, de vraag of wel op hun prioritaire noden wordt ingegaan. Het huidige evaluatiekader laat niet toe om deze vraag grondig te onderzoeken. Wel is het duidelijk dat aan de situatie van doelgroepen (armoedeniveau, economische differentiatie, kwetsbare subgroepen, ...) relatief weinig aandacht wordt besteed, of men de socio-economische verschillen binnen de doelgroepen weinig analyseert en er nogal gemakkelijk van uitgaat dat men de armen bereikt.

### *Aanbevelingen*

1. Er moeten meer inspanningen worden geleverd om, op basis van een goede socio-economische en beleidsanalyse, binnen de gekozen sectoren de domeinen van interventie beter af te bakenen en daarbinnen de prioritaire problemen van de uiteindelijke begunstigden in kaart te brengen en aan te tonen hoe de interventies daarop rechtstreeks of onrechtstreeks denken te kunnen inspelen.
2. België heeft nood aan een andere invulling van de 'eigen' globale thematische beleidsnota's. Het thematisch beleid wordt best vorm gegeven vanuit, enerzijds, een goede opvolging van en aansluiting op internationale ontwikkelingen en aandacht voor *good practices* binnen en buiten de Belgische bilaterale samenwerking en, anderzijds, de specifieke expertise en potentiële meerwaarde die België te bieden heeft. Binnen dit algemene kader moeten deze nota's ook aangeven hoe binnen de landen strategische keuzes tot stand moeten komen, waarbij de aard van het land (*middle income*, fragiele staat, ...) een belangrijke overweging vormt. Het is daarbij duidelijk dat de specifieke ervaringen opgedaan op het niveau van elk partnerland en de beleidskeuzes van dat partnerland het thematische beleid (landspecifiek) verder zullen inkleuren; deze inkleuring impliceert ook duidelijke keuzes in verband met de (mix van) te gebruiken hulpmodaliteiten.
3. De deelname van België (via de attachés en BTC) aan thematische werkgroepen moet worden aanzien als een kerntaak en dus verder worden uitgebouwd omdat op deze wijze belangrijke meerwaarde kan worden gerealiseerd. Echter dienen deze activiteiten expliciet in de planning van attachés en BTC te worden opgenomen, dient er tijd en menskracht voor te worden voorzien en moeten duidelijke afspraken worden uitgewerkt m.b.t. de taakverdeling tussen de attachés en BTC.

---

<sup>17</sup> In de evaluatie van vorig jaar waren nog een aantal projecten opgenomen waarbij dit wel het geval was. Overigens geldt deze vaststelling alleen de officiële bilaterale hulp; spijtig genoeg worden via andere instrumenten dikwijls nog initiatieven ondernomen die niet aansluiten op het *mainstream* beleid met het land.

Verder, maar dit is een andere discussie die met name in de beheersstudie wordt aangesneden, staan momenteel de bilaterale samenwerkingskaders zoals het ISP ter discussie.

### *Enkele verdere reflecties*

De hierboven gepresenteerde bevindingen en enkele resultaten van een aantal gesprekken die verder gingen dan het analysekader, kunnen verder in een breder kader worden geplaatst dat ons ook toelaat de uitdagingen voor de toekomst te schetsen.

- **Het beleid van het partnerland.** Partnerlanden beschikken in toenemende mate over globale en sectorale beleidskaders, die gaandeweg vorm krijgen en waarvan de kwaliteit sterk verschilt. Meestal en met name in de partnerlanden die tot de categorie van de armste landen behoren, gaan deze kaders erg breed en is het *de facto* moeilijk om projecten uit te bouwen die *niet* in deze kaders passen. De uitdagingen op het vlak van relevantie verschuiven dus. Vooreerst is er in vele landen nog nood aan een verdere kwalitatieve uitbouw van deze beleidskaders, een taak waarin België (via deelname aan thematische werkgroepen bijvoorbeeld, en zeker als België het leiderschap van een sector op zich neemt) een rol kan en moet (blijven) spelen. Deze taken lijken ons in toenemende mate cruciaal al zijn de middelen (i.c. vooral menskracht van goed technisch niveau) daartoe formeel niet of onvoldoende voorzien in de huidige opzet van de bilaterale samenwerking (zie daarom de derde aanbeveling hierboven). Samenhangend met het vorige wordt het een belangrijke uitdaging om, *binnen* het bestaande beleid, thematisch een niveau 'af te dalen' zodanig dat de meest relevante en strategische niches kunnen worden gekozen waarop de Belgische samenwerking zich kan richten. Daarbij zijn het feit van een lange aanwezigheid en opgebouwde ervaring in de sector, maar uiteraard ook het relatieve gewicht van de Belgische samenwerking in het land en de sector, belangrijke parameters.
- **Bijdrage tot armoedebestrijding.** Hoewel vele lokale contacten hun waardering hebben uitgesproken voor het vermogen van de Belgische samenwerking waarderen om zich in strategische niches te positioneren, wordt de band tussen beleidskeuzes (en hun vertaling in specifieke interventies) en armoedebestrijding te weinig expliciet nagegaan en wordt in vele gevallen te gemakkelijk ondersteld dat het partnerbeleid ten dienste staat van de armen. Het gaat hier om een complexe discussie die we in het kader van deze evaluatie niet hebben kunnen uitdiepen. Wel kan in dit kader worden gesteld dat binnen de Belgische samenwerking de *governance* dimensie (uitbouw van sterke, democratisch en transparant functionerende overheids- en politieke instellingen) weinig aandacht krijgt bij de uitbouw van de samenwerking, waardoor, onder meer, de kwestie van de armoedegerichtheid in beleid en uitvoering niet expliciet aan bod komt.
- **Uitvoeringsmodaliteit als voornaamste knelpunt.** Uit gesprekken tijdens de veldmissies is duidelijk gebleken dat niet zozeer de inhoudelijke/technische keuzes dan wel de keuze van de uitvoeringsmodaliteit (uitvoering in regie – uitvoering in gezamenlijk beheer (*co-gestion*) – nationale uitvoering) het voornaamste knelpunt vormt in de relatie met de partnerlanden. Het behoorde niet tot de expliciete opdracht van de veldmissies om daarnaar, vanuit relevantieperspectief, te kijken maar de missies werden er wel op bijna natuurlijke wijze in een aantal landen mee geconfronteerd (zeer expliciet in Vietnam, maar ook in Rwanda, Senegal en Benin). De voorkeur van de partnerlanden voor nationale uitvoering is daarbij duidelijk naar voor gekomen,

alsmede de moeilijkheden van formele aard die gepaard gaan met een keuze voor nationale uitvoering en die zich zowel op technisch/administratief als juridisch/institutioneel (positie van BTC als verantwoordelijke voor de uitvoering van de bilaterale samenwerking) situeren<sup>18</sup>. Het is daarbij opgevallen dat men tot nu toe vooral naar *ad hoc* oplossingen heeft gezocht, maar ook dat bij uiteindelijke keuze ook andere actoren zoals de IF meespelen. Dit is vanuit historisch perspectief begrijpelijk, maar de kwestie vereist nu uiteraard een meer structurele oplossing zodat bijvoorbeeld formuleringsmissies beter gestuurd kunnen worden.

- **Zin en onzin van een eigen (Belgisch) thematisch beleid.** Hoger hebben wij aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot een 'eigen' thematisch beleid. Inhoudelijk zal dit beleid vooral een overname zijn van *best practices* die, in principe, reeds in de strategieën van de partnerlanden zijn geïntegreerd. Als zodanig moet België het eigen thematisch beleid gestalte geven in een kader waarin *alignment*, sectorbenadering en afstemming tussen donoren steeds belangrijker worden. Dit sluit evenwel niet uit dat België eigen accenten kan/moet leggen, waarbij de eigen competenties, expertise en ook strategisch-politieke overwegingen die het kader van de ontwikkelingssamenwerking overstijgen, een belangrijke rol moeten spelen.
- **Nood aan duidelijke landenstrategieën.** Het bovenstaande mag zeker niet tot de conclusie leiden dat er op inhoudelijk en strategisch vlak geen uitdagingen meer zijn. Eerder integendeel. Binnen de beleidskaders die zich in de partnerlanden gaandeweg verder concretiseren en aan kwaliteit winnen, liggen er een aantal belangrijke uitdagingen om de relevantie van de Belgische samenwerking te optimaliseren. De politieke beslissing tot het beperken van het aantal sectoren per land en om langdurig in die sectoren aanwezig te blijven schept daartoe een goede basis. De uitdagingen die er liggen hebben te maken met het vinden van de meest adequate sectorale niche(s) in functie van de eigen sterktes en comparatieve voordelen, in combinatie met de meeste adequate uitvoeringsmodaliteit(en), daarbij rekening houdend met het relatieve belang van de Belgische aanwezigheid in het land en de sector en de institutionele omgeving van het partnerland (fragiele staat, ...)<sup>19</sup>.

De uitkomst van een reflectie die al deze elementen in overweging neemt kunnen we beschouwen als een 'landenstrategie', per sector en op een bovensector niveau, met interventies die van verschillende aard zijn maar op elkaar aansluiten. Vele attachés en BTC vertegenwoordigers in het veld hebben evenwel aangegeven dat de huidige bemensing van de ambassades en BTC, en eveneens de huidige taakverdeling tussen DGOS en BTC in een aantal landen onvoldoende (kwalitatief en kwantitatief) ontwikkeld zijn om 'boven-project' taken op te nemen en zo'n strategie uit te werken.

In dit verband willen we ook stellen dat de 'landenstrategie' die we voor ogen hebben, in opzet en doel grondig verschilt van de landenstrategienota's die DGOS verondersteld wordt te produceren voor elk partnerland, maar die in de praktijk vooral een externe politieke functie hebben gekregen en de facto zijn

---

<sup>18</sup> In dit verband is het principiële akkoord van de Minister van Financiën m.b.t. de mogelijkheid van nationale uitvoering een recent positief gegeven.

<sup>19</sup> De noodzaak aan eigen landenstrategieën wordt in de studie rond de beheerscontracten verder uitgewerkt.

afgeschapt. Wat we voor ogen hebben is een technisch-strategisch document voor intern Belgisch gebruik, dat de basis vormt voor het ISP (de basisnota's die aan het ISP ten grondslag liggen staan hier kort bij) maar ook regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) kan worden bijgesteld in functie van contextveranderingen en opgedane ervaringen<sup>20</sup>.

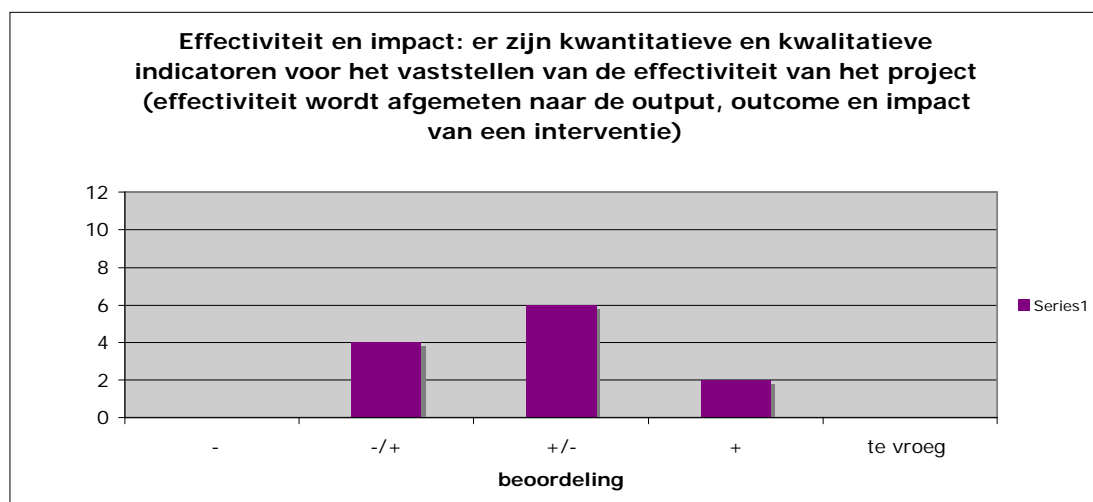
### 3.2 Effectiviteit en impact

*De tweede evaluatievraag luidt: Hebben de door BTC uitgevoerde projecten geleid tot de verwachte resultaten (outputs, resultaten en impact)? Deze vraag omvat twee van de DAC evaluatiecriteria: effectiviteit en impact. Zoals eerder aangegeven, werd het analysekader van de 2009 evaluatie overgenomen. In dat kader worden effectiviteit en impact geanalyseerd op zes niveaus die vooral met de verschillende niveaus (output – outcome – impact) van de interventielogica te maken hebben, maar ook met capaciteitsversterking (als centraal aandachtspunt) en de transversale thema's.*

Omdat de beoordeelde projecten voor het merendeel slechts in hun startfase zitten, kon in vele gevallen geen score worden gegeven met betrekking tot de meeste beoordelingscriteria en evenmin een globale score.

#### 3.2.1 Bestaan van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren ter beoordeling van de project effectiviteit

Dit is het enige beoordelingscriterium onder dit hoofdstuk dat voor alle projecten kon worden gescoord en deze score is globaal positief, met twee derde van de projecten die goed of voldoende scores (zie figuur).



Behoudens de sectorale budgetsteun projecten bestaan er voor alle projecten kwalitatieve en/of kwantitatieve indicatoren die in principe de beoordeling van de effectiviteit mogelijk maken, met name op het niveau van de *outputs*, maar ook het specifieke objectief. Een 'typisch' project dat is geformuleerd in het derde

<sup>20</sup> De studie rond de beheerscontracten gaat nader in op deze landenstrategieën.

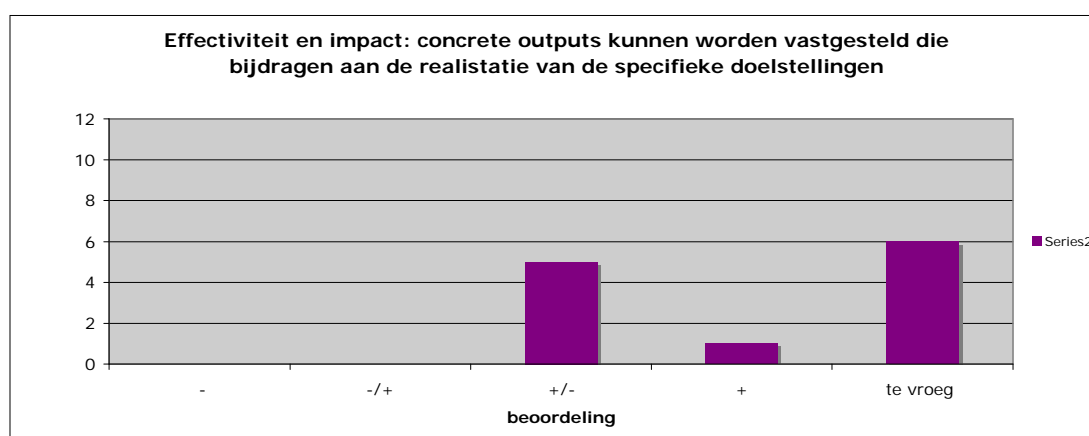
beheerscontract bevat een TFD met een logisch kader waarin op elk resultaatniveau (soms niet op het niveau van de algemene doelstelling) een aantal indicatoren tentatief worden voorgesteld, waarbij wordt gesteld dat deze indicatoren na de opstart zullen herbekeken worden en verder aangevuld via de opmaak van een baseline. Deze baselines worden ook effectief uitgevoerd, al is dat dikwijls later dan initieel voorzien, en zorgen dan voor een aanpassing van de in het TFD voorgestelde indicatoren.

De hierboven beschreven aanpak lijkt ons pertinent en is zeker een vooruitgang tegenover het verleden. Alle projecten beschikken nu immers over een instrument om de voortgang van het project op een resultaatgerichte wijze te meten, en dit uit zich ook in de meeste jaarrapporten voor zover er reeds over de realisaties van de doelstellingen gerapporteerd kon worden; niet alle projecten zijn evenwel reeds in die mate gevorderd dat dit het geval is (zie hierna).

Enkele kritische kanttekeningen zijn hier evenwel op hun plaats. In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren (zowel in het TFD als nadien in de baseline) niet specifiek genoeg, in de zin dat ze zich niet verhouden tot één specifiek resultaatniveau. Daarbij is in een aantal gevallen te weinig moeite gedaan om kwalitatieve doelen goed te operationaliseren in meetbare indicatoren, al klopt het dat dit niet eenvoudig is. Enkele projecten hebben dit opgelost door overeenkomstig de *outcome mapping* aanpak 'proces indicatoren' te formuleren die de voortgang m.b.t. de realisatie van een objectief weergeven. Tenslotte is in geen enkel geval overgegaan tot een herbekijken van de interventielogica van het logisch kader, terwijl dit in een aantal gevallen aangewezen is, omdat die logica niet geheel coherent is, of omdat *outputs* en ook de specifieke doelstelling nauwkeuriger kunnen geformuleerd worden<sup>21</sup>.

### 3.2.2 Realisatie van concrete outputs

Slechts de helft van de projecten kon op dit beoordelingscriterium worden gescoord en deze scores zijn overwegend positief: goed of voldoende voor alle projecten (zie figuur).



<sup>21</sup> Met deze vaststelling is de discussie verbonden of de betreffende objectieven alleen de resultaten betreffen die BTC dient te bereiken, of de doelen van het partnerland, dat via de samenwerking wordt ondersteund om die doelen te bereiken (zie punt 3.2.7).

Slechts weinig projecten hadden op het ogenblik van de veldmissies reeds bepaalde *outputs* gerealiseerd. Dit heeft uiteraard te maken met de recente opstart van de projecten, maar ook met het feit dat vele projecten achterlopen op de initiële planning, wat op zijn beurt dikwijls te maken heeft met de 'lichtere' formuleringen en het verschuiven naar de uitvoering van bepaalde activiteiten die vroeger onderdeel uitmaakten van de formulering (zie ook 3.3.1 en 4.1 hierna). Verder blijken projecten met belangrijke institutionele doelstellingen (bijvoorbeeld SPR en PORIS in Vietnam, AIMAEP in Benin en AIM in Burundi) alle een lang aanlooptraject nodig te hebben om de TAs toe te laten goede relaties en institutioneel inzicht op te bouwen die naderhand cruciaal zijn om de beoogde veranderingen te realiseren. In die projecten wordt de complexe situatie dikwijls nog verder bemoeilijkt door institutionele hervormingen of mutaties van sleutelpersonen.

Hoewel de projecten dus nog weinig concrete *outputs* kunnen voorleggen, is er geen enkel project waar er grote twijfels bestaan ten aanzien van de haalbaarheid van de realisatie van die *outputs*. In de meeste gevallen is er een goede respons op de initiële activiteiten, soms na opstartmoeilijkheden. Men blijkt dus 'op de goede weg', er is vertrouwen en er zijn indicaties dat de *outputs* daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. In een aantal gevallen wordt zelfs van veelbelovende projecten gesproken, die een belangrijk potentieel tot verandering in zich dragen dat het projectkader overstijgt (bijvoorbeeld het CB project in Vietnam in de watersector, FAFA in Benin, ARFP in Burundi, PAMIF 2 in Senegal). Anderzijds worden in een belangrijk aantal projecten vragen gesteld bij de mogelijkheid van de projecten om de *outputs* te bereiken binnen de voorziene projectduur. Dit heeft uiteraard te maken met de vertragingen die met name in de opstartperiode van de projecten is opgelopen.

Wat de twee sectorale budgetsteun projecten betreft, is het uiteraard niet mogelijk om de Belgische steun en inbreng te isoleren. De beoordeling van beide projecten, die positief is, betreft dus de globale inspanning van de betrokken donoren en de Rwandese instituties. Het blijkt dat beide projecten daadwerkelijk hebben geleid tot verbeteringen op output niveau (bijvoorbeeld toegenomen beschikbaarheid van klaslokalen, leraren en handboeken in het geval van JESS, betere sectorale management mechanismen in het geval van JHSS), al zijn er verschillende meningen rond het al dan niet behalen van bepaalde kwalitatieve *outputs* (zoals de beïnvloeding van het Rwandese beleid op het vlak van gezondheidszorg).

### 3.2.3 Gerealiseerde outcomes

Met uitzondering van beide sectorale budgetsteun projecten en één project in Burundi, konden om evidente redenen geen scores voor dit criterium worden gegeven. Niettemin heeft het zin enkele verwijzingen naar mogelijke *outcomes* en impact te vermelden. In Vietnam wordt gesteld dat het feit dat de vier beoordeelde projecten via nationale structuren worden uitgevoerd, een directe verbinding mogelijk maakt met nationale hervormingsprocessen die hoge politieke steun genieten. Anderzijds wordt gesteld dat de realisatie van de *outputs* niet automatisch tot effecten op hogere niveaus leidt; veel zal afhangen van de aangepastheid van de voorgestelde veranderingen. In het ARFP project (Burundi) legt de (op informele wijze geregistreerde) hoge waardering van leerlingen en kaders van de betrokken

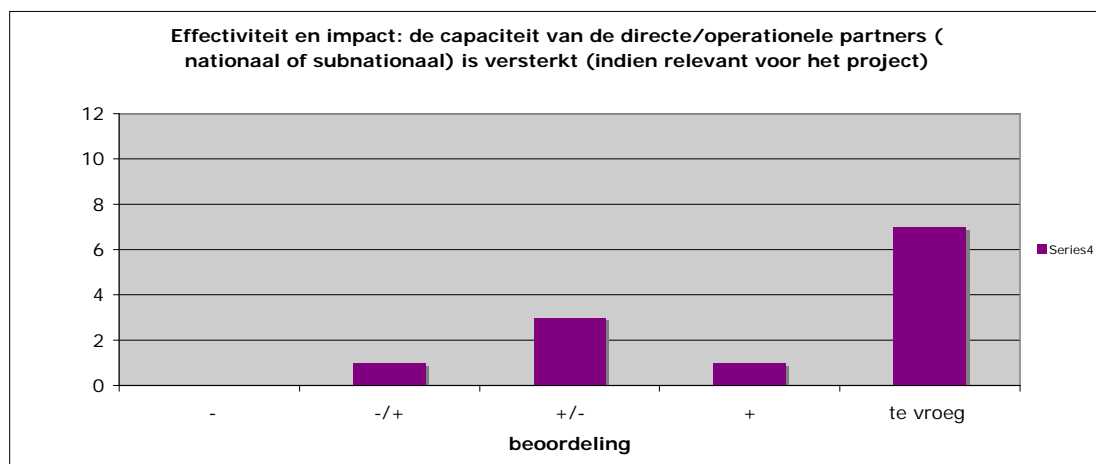


scholen spontaan een duidelijk verband met het specifiek doel van het project. Het APSK project in Burundi heeft een vooruitgang geboekt met betrekking tot zeven van de negen indicatoren op het niveau van de specifieke doelstelling. Enkele projecten (AIMAEP in Benin, PAMAS 1 in Senegal) maken melding van verandering in de houding en het gedrag van sleutel actoren.

Wat beide budgetsteun projecten in Rwanda betreft, zijn er indicaties of bewijzen van resultaten op *outcome* niveau zoals de verbetering in de kwaliteit van het onderwijs en, in de gezondheidssector, de significante daling van de baby- en moedersterfte.

### 3.2.4 Bijdrage aan capaciteitsversterking

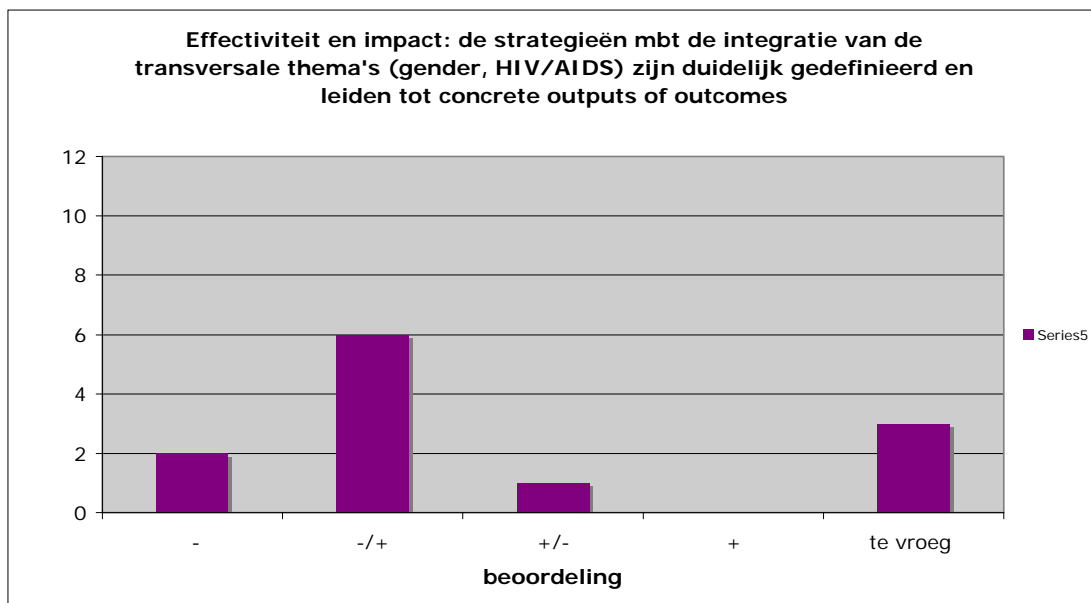
Vele projecten beogen de realisatie van *outputs* die een versterking van de lokale capaciteit impliceren. Als zodanig vallen de globaal positieve conclusies onder dit punt grotendeels samen met die van 3.2.2 hierboven, zoals ook uit de figuur met de vijf gescoorde projecten blijkt (zie hierna). Het ene project met de negatieve score is het AIM (Burundi) waar twijfels bestaan rond de uiteindelijke effecten op het vlak van capaciteitsversterking.



In Vietnam wordt verder gesteld dat het feit dat de vier beoordeelde projecten via nationale structuren worden uitgevoerd, een significante bijdrage levert aan de versterking van de lokale capaciteit.

### 3.2.5 Transversale thema's

De evaluatie heeft ervoor gekozen de integratie van de transversale thema's niet te beoordelen op basis van planningsdocumenten *alleen*, maar dit pas te doen als er reeds voldoende inzicht was met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Als zodanig konden er negen van de twaalf projecten worden gescoord; deze scores zijn overwegend negatief, waarmee een slechte traditie uit het verleden wordt doorgetrokken (zie figuur).



De transversale thema's worden behandeld tijdens de formulering van de projecten en een apart hoofdstuk is gewijd aan de wijze waarop ze in het project zullen geïntegreerd worden (zie ook hoofdstuk 4.1 hierna). De kwaliteit van de analyse van de transversale thema's verschilt sterk onder de TFD. In de verslagen van de beoordeling van de TFD en formuleringsverslagen door de CCQ en in het partnerland zelf zijn bijna nooit opmerkingen in verband met de transversale thema's opgenomen, wat ons doet onderstellen dat ze geen belangrijk aandachtspunt vormen.

Voor alle bekeken projecten is 'gender' als transversaal thema het meest relevant; de andere transversale thema's zijn dat voor slechts enkele projecten en worden hier niet besproken vooral omdat de beperkte mate van uitvoering van de projecten nog geen oordeel toelaat.

De enige goede score (voldoende) is behaald door een budgetsteun project in Rwanda waar gesteld wordt dat de focus op gelijkwaardigheid en de 'soft earmarking' ten voordele van de zwakkeren en meest kwetsbaren impliciet moet bijdragen tot een verbetering van de gender relaties. Dit is evenwel niet empirisch onderzocht. Wat de andere projecten betreft, is het plaatje ronduit negatief, met uitzondering van het APSK project in Burundi<sup>22</sup> dat een gender benadering in zijn aanpak heeft geïntegreerd. In het beste geval bestaan er verder in de projecten enkele sex specifieke indicatoren en verklaren de projectteams dat omwille van de drukke opstartperiode er andere prioriteiten waren, maar er in de toekomst meer aandacht aan gender besteed zal worden. In een belangrijk aantal projecten (in de watersector in Marokko bijvoorbeeld) worden enorme kansen gemist om de gender dimensie te integreren en de vrouwen daadwerkelijk bij de projecten te betrekken.

### 3.2.6 Indicaties van impact

<sup>22</sup> Het gaat hier om een documentstudie project, dat dus niet is gescoord.

In Rwanda laten de sterke resultaten op *outcome* niveau vermoeden dat beide budgetsteun projecten bijgedragen hebben tot positieve impact; dit is echter niet nader onderzocht. Wat de andere projecten betreft, was het te vroeg om tot een score te komen.

### 3.2.7 Besluit, aanbevelingen en afrondende reflecties

#### ***Besluit***

Alle projecten beschikken over kwalitatieve en/of kwantitatieve indicatoren die in principe de beoordeling van de effectiviteit mogelijk maken, met name op het niveau van de *outputs*, maar ook van het specifieke objectief. Deze indicatoren zijn in principe na de uitvoering van de baseline studies op punt gesteld. Als zodanig beschikken de projecten nu over een instrument om de voortgang van het project op een resultaatgerichte wijze te meten, en dit uit zich ook in de meeste jaarrapporten voor zover er over de realisaties van de doelstellingen reeds gerapporteerd kan worden.

Deze positieve conclusie moet evenwel worden afgezwakt. In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren niet specifiek genoeg, in de zin dat ze zich niet verhouden tot één specifiek resultaatniveau. Ook zijn er onvolkomenheden in de interventielogica van het logisch kader (overlappende doelstellingen, zwak geformuleerde objectieven), die uiteraard de kwaliteit van het resultaatgericht beheer afzakken.

Slechts weinig projecten hadden op het ogenblik van de veldmissies reeds bepaalde *outputs* gerealiseerd. Dit heeft uiteraard te maken met de recente opstart van de projecten, maar ook met het feit dat vele projecten achterlopen op de initiële planning. Vele van deze *outputs* hebben te maken met capaciteitsversterking. Hoewel de projecten nog weinig concrete *outputs* kunnen voorleggen, is er geen enkel project waar er grote twijfels bestaan ten aanzien van de haalbaarheid van de realisatie van die *outputs*. In de meeste gevallen is er een goede respons op de initiële activiteiten. Men blijkt dus 'op de goede weg', er is vertrouwen en er zijn indicaties dat de *outputs* daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Anderzijds worden in een belangrijk aantal projecten vragen gesteld bij de mogelijkheid van de projecten om de *outputs* te bereiken binnen de voorziene projectduur.

Met uitzondering van beide sectorale budgetsteun projecten, konden om evidente redenen (korte duur projectuitvoering) geen bevindingen op *outcome* en impactniveau worden geregistreerd. In de beide projecten waar dat wel kon was er sprake van belangrijke voortgang op *outcome* niveau.

#### ***Aanbevelingen***

1. De kwaliteit van logische kaders als instrument van geïntegreerd project- en programmabeheer dient te worden verhoogd. Daartoe is het nodig dat:
  - BTC (in casu de formuleringsteams maar ook de interne kwaliteitscontrole) en de bij de beoordeling van de DTF's en voortgangsverslagen betrokken structuren (CCQ, SMCL) hun technische deskundigheid met betrekking tot de definiëring en beoordeling van logische kaders verhogen en/of zich op dit vlak door deskundigen laten bijstaan;

- bepaald wordt aan welke minimum eisen een logisch kader van een 'lichte' formulering moet voldoen; minimaal moet de coherentie van de interventielogica zijn gewaarborgd, de specifieke doelstelling duidelijk geformuleerd en de sleutel assumpties geïdentificeerd en getoetst;
  - het logisch kader zoals in het DTF opgenomen steeds wordt geactualiseerd en vervolledigd na (ongeveer) één jaar projectimplementatie en de uitvoering van de baseline/nulmeting.
2. Er dient duidelijkheid te worden geschapen met betrekking tot het belang dat wordt gehecht aan de transversale thema's: welke van die thema's zijn voor welk type projecten in welke mate belangrijk? De evaluatie is van oordeel dat de Belgische samenwerking het zich niet kan veroorloven om met een aantal thema's (bijvoorbeeld gender) geen rekening te houden. Anderzijds is het belangrijk om een tegelijk effectieve en haalbare aanpak uit te werken; daarbij kan worden geput uit de vele (goede geanalyseerde en gedocumenteerde) ervaringen die donororganisaties hebben opgedaan met de *mainstreaming* van transversale thema's.

### *Enkele reflecties*

Omdat er op het vlak van effectiviteit weinig bevindingen zijn, geldt hetzelfde voor de reflecties op dit niveau. Enkele punten zijn niettemin het uitdiepen waard.

- **Ontwikkeling naar resultaatgericht beheer<sup>23</sup>.** In vergelijking met voorgaande jaren is op dit punt duidelijk vooruitgang gemaakt: projecten beschikken nu over met het logisch kader verbonden indicatoren, die mede de basis vormen voor resultaatgericht beheer. Hoewel het hier een belangrijke vooruitgang betreft, moeten we ons hoeden voor teveel optimisme in de zin dat het hier pas gaat om een voorafgaande voorwaarde, waaraan een mechanisme dient te worden gekoppeld van daadwerkelijke opvolging en aanpassing, waar nodig, van de aanpak van het project. De prioriteit die *de facto* nog wordt gelegd op administratief en financieel beheer van de *inputs* kan in deze een belemmerende factor vormen.
- **Relatie tussen ISP doelen en projectdoelen.** De ISP's vermelden de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen; als zodanig gaat het om doelen waaraan gezamenlijk wordt gewerkt. Echter bevatten een aantal TFD doelstellingen die vragen oproepen om dat ze dermate zijn afgezwakt dat ze van weinig ambitie getuigen en slechts zeer onrechtstreeks tot de ISP doelen bijdragen. Bij nader inzien blijkt op de achtergrond de discussie met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het behalen van deze doelen mee te spelen. Gaat het hier om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners, of alleen om (dat deel van) de doelen waarop BTC kan worden aangesproken? Ook blijken in een aantal gevallen de overeenkomstige indicatoren van meer ambitie te getuigen. Het lijkt belangrijk deze discussie openlijk te voeren en te evolueren

---

<sup>23</sup> Resultaatgericht beheer wordt hier gezien als een beheersaanpak waarbij de betrokken organisatie ervoor zorgt dat al zijn processen, producten en diensten bijdragen tot de realisatie van de gewenste doelen. Deze aanpak impliceert onder meer duidelijke verantwoordingsmechanismen, systematische monitoring met betrekking tot de voortgang en interne evaluatie.

naar een situatie waarin gezamenlijke doelen kunnen worden geformuleerd en tegelijk de verantwoordelijkheid van de verschillende partners kan worden gedeeld

- **Capaciteitsversterking.** Erg veel projecten hebben *outputs* gedefinieerd die te maken hebben met capaciteitsversterking en enkele projecten zijn geheel op deze doelstelling gericht. Het gaat om projecten met een aantal extra uitdagingen die niet steeds goed zijn opgelost: er is nood aan een procesmatige aanpak, er worden geen goede indicatoren gevonden, goede initiële institutionele analyses worden zelden uitgevoerd, etc. Hier is duidelijk nood aan de ontwikkeling van specifieke expertise en de ontwikkeling van aangepaste methodieken in aanvulling op het logisch kader

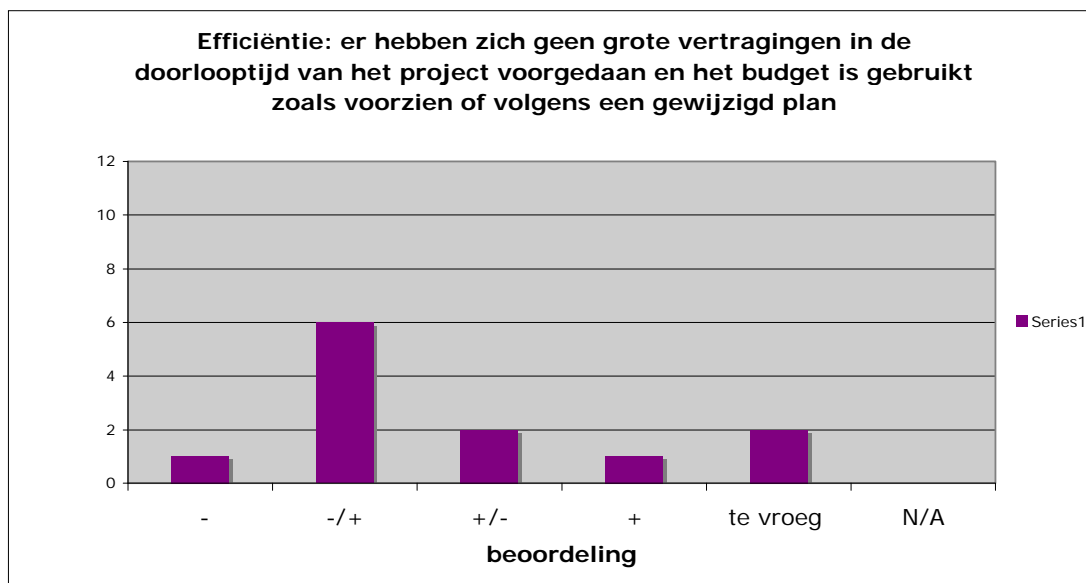
### 3.3 Efficiëntie

*De derde evaluatievraag die in deze evaluatie is geanalyseerd, luidt: Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) 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. Gezien het feit dat de projecten slechts kort zijn gestart, is ook hier de analyse onvolledig. Met name is het niet mogelijk de relatie tussen projectmiddelen en outputs te beoordelen, omdat de outputs nog onvoldoende zijn gerealiseerd. Omdat we dit centrale criterium niet kunnen scoren, is eveneens besloten geen globale score voor het evaluatiecriterium 'efficiëntie' toe te kennen, hoewel we de meeste projecten op de andere drie criteria kunnen scoren.*

#### 3.3.1 Realisatie van de planning

Op enkele uitzonderingen na lopen alle projecten tijdens hun opstartfase een ernstige vertraging op in vergelijking met de initiële planning; deze vertraging is in de regel groter op financieel vlak dan wat betreft de uitvoering van projectactiviteiten. Het is opvallend dat de oorzaken die worden aangegeven voor deze vertraging voor een groot deel dezelfde zijn in de verschillende landen, al kan het relatieve belang van die oorzaken van land tot land verschillen en spelen er in enkele landen ook specifieke factoren.

Vanuit het bovenstaande hoeft het dan ook niet te verwonderen dat de score voor dit criterium vrij negatief doorslaat: ze is positief voor de twee budgetsteun projecten (met een atypisch verloop, zie verder), en verder zwak of onvoldoende voor zeven van de acht andere projecten die gescoord konden worden (zie figuur hierna). Zoals hierna nader zal worden aangegeven, dient deze zwakke score in het juiste perspectief te worden geplaatst: de beoordeelde projecten bevinden zich immers bijna alle nog in de opstartfase, waarin vertragingen veeleer een regel dan een uitzondering zijn.



Globaal gesproken volgende oorzaken (niet opgelijst in volgorde van belangrijkheid) aangegeven voor de vertragingen:

- moeizame rekrutering van internationale (in Vietnam in alle projecten, in één project in Benin, in één project in Burundi) en nationale (in twee projecten in Benin en één in Senegal) TA waarvoor in verschillende landen verschillende oorzaken worden opgegeven (onder andere: te lage salariëring in het licht van de grote competitie, weinig kandidaten met een geschikt profiel, ...);
- praktische beslommeringen van verschillende orde in een groot aantal projecten (beschikbaar stellen kantoorruimte door de lokale partner loopt achter, idem voor aankoop bureaumateriaal, ...);
- een langer dan voorziene inceptiefase of een beginfase waarin gewacht moet worden op de uitkomst van een aantal studies alvorens sommige belangrijke activiteiten echt van start kunnen gaan (in Vietnam, Burundi, Senegal);
- een onderschatting van de benodigde activiteitenduur, met name in de aanloopfase, in projecten waar institutionele versterking centraal staat (bijvoorbeeld in Burundi, Vietnam, Senegal, Marokko), soms versterkt door een te vage visie met betrekking tot de finaliteit en de uitvoeringswijze van deze activiteiten;
- in 9 projecten (in Rwanda, Vietnam, Burundi, Benin en Senegal) werd de uitvoering vertraagd omwille van institutionele hervormingen in de betrokken ministeries en/of de mutatie van sleutelpersonen;
- in alle landen wordt gewezen op de lange duur van openbare aanbestedingen; in twee landen waar recent een nieuwe wettelijk kader werd ingevoerd (Senegal en Burundi), heeft dit tot erg grote vertragingen geleid in de uitvoering en met name in de besteding van het budget;
- in drie projecten (in Vietnam, Burundi en Senegal) heeft men in het begin onevenredig veel aandacht moeten besteden aan het herstellen van design fouten (gerelateerd aan de activiteiten of het budget) in het TFD;
- in enkele projecten worden vragen gesteld met betrekking tot de absorptiecapaciteit van de lokale structuren (Benin), of de verhouding tussen personele middelen en (te ambitieuze) doelen (in Senegal, Burundi en Rwanda)

die uiteraard ook de realisatie van de planning binnen de voorziene periode in gevaar brengen.

Daarnaast geldt voor Vietnam dat de introductie van de nationale uitvoering als uitvoeringsmodaliteit voor vertraging heeft gezorgd door het tekort aan ervaring bij alle betrokkenen. Het lijkt aanvaardbaar dat elke partij in deze leergeld betaalt, maar dan moet er uiteraard wel geleerd worden en vooruitgang gemaakt. In dit verband valt de vaagheid en inconsistentie aan Belgische kant op, waar de projecten zijn aanvaard maar 'nationale uitvoering' als zodanig (nog) niet<sup>24</sup>, omdat die niet spoort met de wet op de BTC en met name de bepaling dat BTC aansprakelijk is voor de uitvoering van de samenwerking. Verder is ook duidelijk geworden dat 'nationale uitvoering' een groot beslag legt op lokale kaders die hun projecttaken dikwijls met andere taken moeten combineren; ook dit zorgt voor vertraging.

Wat Rwanda betreft, is de budgetsteun via JESS volgens plan gerealiseerd, terwijl de tweede tranche van JHSS vertraging heeft opgelopen als een gevolg van een interventie van de IF die additionele garanties vanuit Rwanda vroeg.

Het hierboven geschetste beeld is globaal vrij negatief, maar dient te worden bijgesteld. Het betreft immers bijna steeds projecten die pas zijn opgestart of de opstartfase pas achter de rug hebben. Reeds in vroegere evaluaties werd vastgesteld dat projecten in deze fase dikwijls vertraging oplopen, maar evenzo dat vele projecten er naderhand in slagen deze vertraging in te lopen. Dit wordt bevestigd in een aantal bezochte projecten die na een trage start (of minstens: een start die achterliep op de planning) nu op kruissnelheid zitten en er minstens in slagen gelijke tred te houden met de planning. Niettemin kan worden gesteld dat een aantal projecten bijna zeker niet kunnen worden afgerond binnen de voorziene projectduur. Dit kan problematisch voor projecten die na april 2010 zijn goedgekeurd, omdat toen is beslist om geen projecten meer te verlengen<sup>25</sup>.

### 3.3.2 Relatie tussen projectmiddelen en outputs

Globaal was het niet mogelijk om dit criterium te scoren, omdat op het vlak van de *outputs* nog te weinig is gerealiseerd. Niettemin konden voor een aantal projecten indicaties worden gegeven in deze of gene zin:

- wat de twee budgetsteun projecten in Rwanda betreft, wordt gesteld dat het hier gaat om een hulpmodaliteit die in principe efficiënter werkt dan projecthulp en dat de transactiekosten, met name aan Rwandese zijde sterk zijn verminderd;
- globaal hebben een aantal factoren die de oorzaak waren van een vertraagde of trage opstart, ook een negatieve invloed op de relatie tussen middelen en *outputs*: veranderingen op institutioneel vlak, praktische beslommingen bij de opstart die maken dat het aanwezige personeel niet optimaal kan functioneren, de complexe en langdurige aanbestedingsprocedures;

---

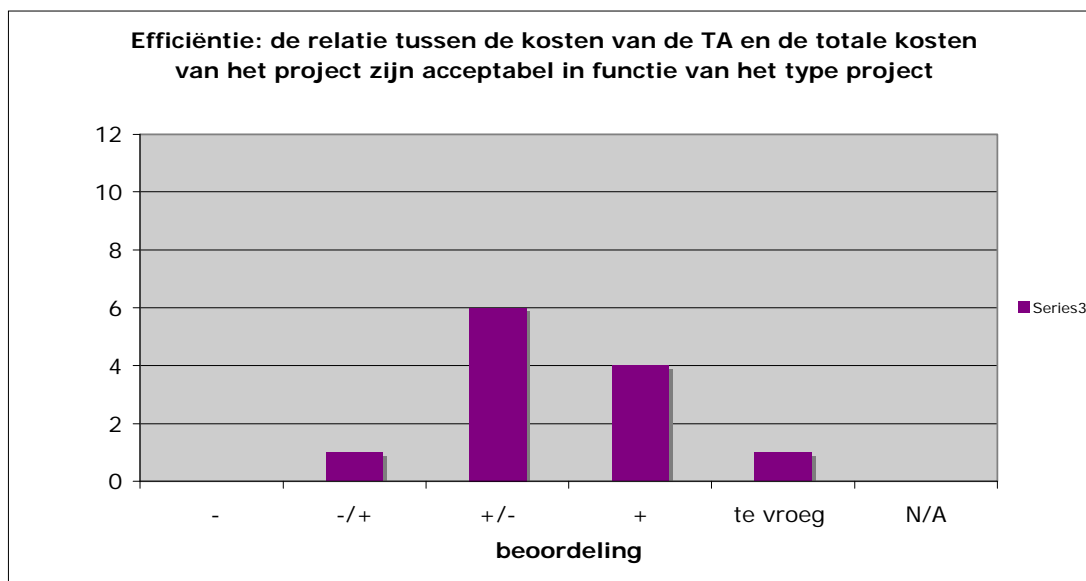
<sup>24</sup> Zoals eerder aangegeven worden op dit vlak positieve veranderingen verwacht.

<sup>25</sup> Overigens bestaat in verschillende van de bezochte landen de overtuiging dat deze beslissing ook geldt voor projecten die vóór april 2010 werden goedgekeurd, hoewel de instructies dienaangaande duidelijk naar het veld toe werden gecommuniceerd. Als zodanig gaat het hier om een goede illustratie van de gebrekkige communicatie tussen Brussel en het terrein.

- in Senegal heeft de opdeling van de PAMAS en PAMIF programma's in twee projecten elk eveneens een nadelige invloed op de efficiëntie;
- in Marokko valt in enkele projecten het zorgzaam beheer van de fondsen, de goede kwaliteitscontrole en opvolging van de werken op;
- enkele projecten in Vietnam en Burundi hebben het personeelstekort op een creatieve wijze kunnen opvangen door projectstaf te poolen.

### 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. Een kanttekening is dat de definitie van TA niet altijd helder is. Dit geldt met name voor nationale TA; in de praktijk worden de termen nationale TA en nationale projectstaf soms door elkaar gebruikt. Daarnaast vormen sectordeskundigen die werden gerekruteerd in het kader van sectorale initiatieven een nieuw type van assistentie dat afwijkt van de klassieke TA. In de evaluatie is vooral gekeken naar de verhouding tussen de kosten voor de TA en de totale projectkosten. Zoals uit de figuur hierna blijkt, wordt deze in bijna alle gevallen als goed of aanvaardbaar beschouwd, waarbij dient te worden opgemerkt dat het om een kwalitatieve inschatting gaat waarbij ook omgevingsfactoren en het effectieve rendement van de TA (zoals beoordeeld door andere betrokkenen) zijn meegenomen.



Globaal denken we dat deze score met omzichtigheid moet worden benaderd. Het gaat om een gevoelig onderwerp en lokale partnerorganisaties weten dit ook en zijn niet steeds geneigd hun mening op dit vlak openlijk te verkondigen. In het voortraject blijken er in verschillende projecten discussies te hebben plaatsgevonden rond de inzet van (vooral internationale) TA. In de meeste gevallen werd voor rekrutering van TA gekozen omdat – expliciet of impliciet – wordt gesteld dat deze een cruciale rol spelen in de capaciteitsversterking die in vele projecten een belangrijke rol inneemt<sup>26</sup>. In de meeste projecten zijn de discussies rond de TA inzet

<sup>26</sup> In welke mate deze redenering al dan niet opgaat, wordt later (zie reflecties) nader besproken.



verstomd na de projectstart. Dit is misschien om pragmatische redenen gebeurd, maar ook zijn zeer zeker vele TAs in staat gebleken om hun omgeving van hun capaciteiten en inzet te overtuigen. In vele gevallen maakten lokale actoren, zonder dat zij daartoe waren uitgenodigd, de evaluatoren deel van hun waardering ten aanzien van de inzet en deskundigheid van de TAs. TAs nemen dikwijls een centrale rol op zich, zoals we ook onder 4.2.4 verder zullen bespreken.

Stellen dat de kosten van de TA zich adequaat verhouden tot de totale projectkosten impliceert evenwel niet dat de TAs optimaal worden gebruikt. Volgende punten dienen in dit verband te worden vermeld:

- vele ATs hebben een belangrijke management verantwoordelijkheid en moeten als zodanig onevenredig veel tijd besteden aan management taken gerelateerd aan het financiële en administratieve beheer (inclusief aanbestedingen);
- vele ATs starten hun taak op een ogenblik dat de randvoorwaarden voor hun adequate functionering (kantooruimte en -materiaal, ondersteunend personeel) nog niet zijn vervuld; als zodanig kunnen ze gedurende een dikwijls vrij lange periode niet optimaal functioneren;
- slechts in enkele gevallen is er sprake van een regelmatige beoordeling, die naam waardig, van de prestaties van de ATs; pas wanneer er manifeste moeilijkheden opduiken, wordt er actie ondernomen.

### 3.3.4 Organisatiemodaliteiten en beheer

*Een belangrijk aspect van efficiëntie is de wijze waarop projecten worden georganiseerd en beheerd. Het zal duidelijk zijn dat in het kader van deze evaluatie slechts een beperkte analyse van de interne organisatie en management mogelijk was; de tijd die ter beschikking stond van de evaluatoren liet niet toe om echt diep te graven. Er werd vooral gekeken naar elementen die de projectuitvoering positief dan wel negatief beïnvloeden, m.n. het intern functioneren van de projectteams, de interne projectsturing en de articulatie met de belangrijkste betrokken groepen. Dit leverde een score op die globaal vrij positief is (zie figuur).*



De meeste projecten beschikken over een team waarvan de interne werking goed is geregeld en over beheersmechanismen om activiteiten goed te plannen en op te volgen. Globaal is BTC er zeker in geslaagd het operationele beheer van projecten goed vorm te geven. De ondersteuning op financieel en administratief vlak van de projectteams door BTC wordt trouwens erg gewaardeerd (zie ook 4.2.2 hierna); er wordt nog slechts zelden melding gemaakt van moeilijkheden op dit vlak. De beheersmechanismen op projectniveau leggen ook een duidelijke band met de projectdoelen zoals in het TFD beschreven, al blijft de dagelijkse realiteit bepaald door de zware administratieve taken die ook veel aandacht van de projectleiding opeisen. De projectleiding wordt meestal als competent en hard werkend gezien. In drie projecten zijn er aanduidingen van een te zwakke (of te weinig beschikbare) projectdirecteur die door de lokale partner is aangewezen.

Zoals later (zie 4.2.1 hierna) verder wordt besproken, neemt de GLOS in alle projecten zijn taak op maar bestaat er dikwijls een grote afstand (in letterlijke en figuurlijke betekenis) tussen de GLOS en het dagelijkse projectgebeuren. Erg veel projecten zijn dan ook overgegaan tot de oprichting van intermediaire overlegstructuren, dicht bij de realiteit van de projectuitvoering, waarin de projectpartners met elkaar overleggen en operationele beslissingen nemen; soms was de oprichting van deze structuren reeds voorzien in het TFD, soms niet. De ontwikkeling van deze structuren is soms een proces van vallen en opstaan, maar veelal komt men tot een situatie waarin ze daadwerkelijk een belangrijke rol spelen in de projectuitvoering als forum van interactie tussen de sleutel actoren en als zodanig de rol en taak van de GLOS aanvullen. Deze intermediaire structuren hebben een verschillend statuut en ook verschillende bevoegdheden. In enkele gevallen (bijvoorbeeld FAFA) beslissen ze daadwerkelijk over de besteding van projectmiddelen. Er zijn geen indicaties gevonden van fricties tussen deze structuren en de GLOS, omdat duidelijk zorg is besteed aan het goed aflijnen van de competenties van beide types structuren. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld ARFP) gaan projecten ook over tot het aangaan van conventies met andere actoren die betrokken zijn bij de projectuitvoering (zie box).

*Box 4: Conventie tussen project en de 'écoles paramédicales' in ARFP*

Het ARFP project heeft als doel de kwaliteit van de A2 verpleegopleiding in Burundi te verbeteren. Drie bestaande scholen zijn een belangrijke partner van het project. Met elk van deze scholen sluit het project conventies van bepaalde duur af waarin de samenwerking wordt geregeld. De conventies bepalen de acties die overgenomen worden uit de jaarplanning van de scholen en passen binnen het programma van het project en mee door het project worden gefinancierd. Per actie worden ook indicatoren vastgelegd die overeenkomen met die van het logisch kader van het project en een aantal criteria waaraan de scholen moeten voldoen.

In beide projecten van sectorale budgetsteun in Rwanda spelen door België aangeworven sectordeskundigen een centrale rol in de 'project' uitvoering. In het JESS verliep dit globaal zonder problemen met uitzondering van de werkrelatie tussen de deskundige en de ambassade, terwijl de functionering van de twee deskundigen in JHSS verschillend wordt gewaardeerd (positief door de ambassade, veeleer negatief door de andere Belgische actoren). Het feit dat er geen duidelijke (of eenduidig geïnterpreteerde) referentietermen (en dus verschillende verwachtingspatronen) noch duidelijke verantwoordingsmechanismen bestaan voor hun

functioneren en de verschillende actoren blijkbaar verschillende meningen hebben met betrekking tot de taken van deze deskundigen, is zeker een belangrijke verklaring voor de moeilijkheden die al geruime tijd aanslepen. De situatie is vrij gelijklopend met die van het AIM project in Burundi waar er tegengestelde visies bestonden tussen de project AT en een sectordeskundige werkzaam voor België op het niveau van een donorfonds voor de educatiesector. Gebrek aan technische autoriteit om knopen door te hakken en een te zwakke lokale partner hebben er hier voor gezorgd dat de moeilijkheden te lang hebben aangesleept.

In beide landen blijkt de positie van de sectordeskundigen ambigu. In hun dagelijks werk fungeren zij vooral als sectorspecialisten die de ambassade ondersteunen, aan de andere kant zijn we wel door BTC gerekruteerd en moeten ze aan BTC rapporteren.

Een laatste punt betreft de vaststelling dat in vele projecten belangrijke taken worden uitbesteed aan externe dienstverleners. Dit is in vele gevallen logisch (bijvoorbeeld de uitvoering van infrastructuurwerken). In andere gevallen betreft het echter taken die tot de kern van het project behoren of, zoals bijvoorbeeld in AIMAEP Benin het geval was, ook kunnen worden uitgevoerd door afdelingen binnen het partnerministerie. Hoewel de *'faire faire'* optie niet ter discussie staat, blijkt er zelden een systematische afweging te worden gemaakt met betrekking tot wat best wordt uitbesteed en wat best intern wordt opgenomen.

### 3.3.5 Besluit, aanbevelingen en afrondende reflecties

#### ***Besluit***

Op enkele uitzonderingen na lopen alle projecten tijdens hun opstartfase een ernstige vertraging op in vergelijking met de initiële planning; deze vertraging is in de regel groter op financieel vlak dan wat betreft de uitvoering van projectactiviteiten. Het is opvallend dat de oorzaken die worden aangegeven voor deze vertraging voor een groot deel dezelfde zijn in de verschillende landen, al kan het relatieve belang van die oorzaken van land tot land verschillen en spelen er in enkele landen ook specifieke factoren. Voornaamste belemmerende factoren zijn: moeilijkheden bij de rekrutering van projectstaf, lichte formuleringsfases leidend tot een lange inceptiefase na de projectstart, een onderschatting van de benodigde activiteitenduur (met name in de aanloopfase en dan vooral in institutionele projecten), designfouten en exogene factoren (institutionele hervormingen bij de partner, traag verloop van openbare aanbestedingen, ...). Belangrijk hierbij is op te merken dat reeds in vroegere evaluaties werd vastgesteld dat projecten in hun beginfase dikwijls vertraging oplopen, maar evenzo dat vele projecten er in slagen deze vertraging naderhand in te lopen; deze trend lijkt zich ook in de hier geëvalueerde projecten te bevestigen. Niettemin kan worden gesteld dat een aantal projecten bijna zeker niet zullen worden afgerond binnen de voorziene projectduur.

Globaal was het niet mogelijk om de relatie tussen projectmiddelen en *outputs* na te gaan, omdat op het vlak van de *outputs* nog te weinig is gerealiseerd.

De verhouding tussen de kosten van TA en het totale projectbudget wordt doorgaans positief beoordeeld. Het gaat hier evenwel om een oordeel dat gezien de gevoeligheid van het onderwerp met omzichtigheid moet worden benaderd en omdat de relevantie van de inzet van TA *an sich* niet diepgaand is bekeken. In het voortraject blijken bijvoorbeeld in verschillende gevallen discussies te hebben plaatsgevonden rond de inzet van (dure internationale) TA. In de meeste projecten zijn de discussies rond de TA inzet verstomd na de projectstart, misschien om pragmatische redenen, maar zeer zeker ook omwille van de goede prestaties van vele TAs. Stellen dat de kosten van de TA zich adequaat verhouden tot de totale projectkosten impliceert echter niet dat de TAs optimaal worden gebruikt. In vele gevallen moeten TAs, zeer tot hun tegenzin overigens, onevenredig veel tijd besteden aan management taken gerelateerd aan het financiële en administratieve beheer. Tenslotte wordt het functioneren van TAs slechts zelden grondig geëvalueerd.

De interne organisatie en beheer van de projecten zijn doorgaans van goede kwaliteit met teams die hard (samen)werken, deskundig en gemotiveerd zijn. De beheersmechanismen op projectniveau leggen ook een duidelijke band met de projectdoelen zoals in het TFD beschreven, al blijft de dagelijkse realiteit bepaald door de zware administratieve taken. Vele projecten zijn overgegaan tot de opzet van overlegstructuren (onder de GLOS) waarin zij hun samenwerking met belangrijke actoren regelen; deze structuren spelen dikwijls een sleutelrol in de projectuitvoering en waarborgen een goede samenwerking tussen de partners. Tenslotte is niet geheel duidelijk op welke basis binnen projecten beslist wordt over uitbesteding van bepaalde taken aan derden.

Ervaringen in Rwanda en Burundi hebben aangetoond dat de positie van de sectordeskundigen ambigu is en er daarom gemakkelijk moeilijkheden kunnen ontstaan. In hun dagelijks werk fungeren zij vooral als sectorspecialisten die de ambassade ondersteunen, aan de andere kant zijn ze wel door BTC gerekruteerd en moeten ze aan BTC rapporteren. Deze dubbele loyaliteit kan voor moeilijkheden zorgen, vooral als op het niveau van de ambassade en BTC representatie geen sector deskundigheid voorhanden is.

### *Aanbevelingen*

1. De opstartfase van een project moet realistischer worden ingepland, het opstartproces moet beter worden beheerd en de projectduur moet aan de nieuwe realiteit worden aangepast.

Deze evaluatie heeft een veelheid van factoren aan het licht gebracht die zorgen voor vertraging bij de projectuitvoering, vooral tijdens de project opstart. Een aantal vallen binnen de controle van de BTC, een aantal niet. Globaal zal het belang van factoren 'buiten controle' vergroten naarmate het belang van nationale uitvoering, het institutionele karakter van projecten en de graad van *alignment* (bijvoorbeeld voor wat betreft openbare aanbestedingen) toenemen. Deze ontwikkelingen pleiten voor voorzichtigheid bij het bepalen van de projectduur, al moet men onverkort blijven streven naar een zo efficiënt mogelijke projectuitvoering.

Verder is het mogelijk om bepaalde factoren van vertraging beter te beheren, bijvoorbeeld door *pre-announcements* m.b.t. rekrutering van ATs en de opstart van de tendering van initiële (intellectuele en andere) diensten van zodra het project formeel is goedgekeurd.

2. DGOS en BTC wordt verzocht om de communicatie m.b.t. de beslissing i.v.m. het niet verlengen van de projectduur te herhalen en waar nodig te verduidelijken. Meer algemeen is vastgesteld dat verschillende belangrijke informatie niet of verkeerd in het veld worden begrepen, wat doet vermoeden dat communicatiebeleid en -praktijk best worden herzien.
3. De inspanningen om het gebruik van (dure) TA te optimaliseren, dienen te worden verdergezet, o.m. door de rol van TA in administratief en financieel beheer verder terug te dringen, door ervoor te zorgen dat TA's van bij de start over de nodige middelen en een duidelijk institutioneel kader beschikken en door de functionering van de TA structureel te beoordelen en onderdeel te maken van het reguliere monitoringproces.
4. Duidelijkheid moet worden geschapen met betrekking tot de inzet, positie, verantwoordingsmechanismen, etc. van de sectordeskundigen die in vele landen naast de klassieke (projectgebonden) TA werkzaam zijn.
5. Hoewel de '*faire faire*' optie bij projectuitvoering niet ter discussie staat, moeten er globale richtlijnen worden ontwikkeld met betrekking tot de taken die best worden uitbesteed en deze die best intern worden opgenomen.

### *Enkele afrondende reflecties*

- **Verlenging van de projectduur.** De gezamenlijke beslissing van DGOS en BTC, in april 2010, om geen verlenging van de projectduur meer toe te staan kan belangrijke implicaties hebben, omdat ze ertoe kan leiden dat projecten moeten stoppen op een ogenblik dat zij hun *outputs* (en dus ook hun specifieke doelstelling) nog niet hebben gerealiseerd terwijl het potentieel daartoe aanwezig is. Als dit daadwerkelijk gebeurt, is dat een spijtige zaak; het wordt dus belangrijk om de benodigde duur voor de uitvoering van projecten goed in te schatten, al lijkt ons dat dikwijls niet eenvoudig, gegeven de vele contextfactoren waarop de partijen verantwoordelijk voor de uitvoering geen of slechts weinig invloed kunnen uitoefenen. Evenzo kan een hiaat tussen twee projectfasen (of tussen een eerste project en een vervolgproject) voor grote moeilijkheden en minstens efficiëntieverlies zorgen.

Hoewel DGOS terecht strikt moet toezien op de projectduur en van BTC en de lokale partner efficiënte en tijdige inzet van de middelen mag eisen, lijkt de huidige maatregel daartoe het verkeerde middel. In de eerste plaats kan die leiden tot perverse effecten die de Belgische coöperatie weg doen drijven van de toepassing van de principes van de Verklaring van Parijs (substitutie om 'het vooruit te laten gaan'). Vervolgens impliceert juist een goede samenwerking met en inbedding in lokale structuren en mechanismen dat BTC in toenemende mate controle verliest over de snelheid van de projectuitvoering. Tenslotte hebben de wijzigingen in de wijze waarop projecten worden geformuleerd als gevolg dat projecten een lange(re) inceptiefase kennen. Dit is op zichzelf een goede

ontwikkeling, maar de gevolgen ervan worden bij de bepaling van de projectduur in vele gevallen niet goed ingeschat (althans niet in de projecten die in deze evaluatie werden bestudeerd).

De adoptie van een meer programmatische aanpak moet het overigens mogelijk maken om de duur van de verschillende acties soepeler in te plannen en op te volgen.

- **Aanwending van Technische Assistentie.** De gegrondheid van de rekrutering van (met name internationale) technische assistentie kon niet steeds voldoende diepgaand worden nagegaan. In principe kan worden gesteld dat het belang van capaciteitsversterking in de projecten wel een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde is voor de inzet van internationale TA. Immers, er bestaan verschillende wijzen om aan capaciteitsversterking te doen en in vele landen is niet onderzocht in welke mate lokale deskundigheid aanwezig is om taken op te nemen die nu aan de TA worden toevertrouwd. Verder, zijn er slechts weinig voorbeelden (zoals de positieve ervaring in Senegal met AT 'perlée', een vorm van technische backstopping en coaching vanuit Europa, gecombineerd met beperkte terreinbezoeken).

Anderzijds speelt TA (zowel nationale als internationale) in bijna alle projecten een cruciale rol, mede omdat de structuren die instaan voor strategische sturing zwak zijn of zich op grote afstand bevinden. De TA produceert dus duidelijk een meerwaarde, maar moet zich in de regel nog (veel) teveel bezighouden met administratieve en financiële aspecten (al is er in enkele landen een verbetering op dat vlak gesignaleerd) en is, met name in de beginfase, dikwijls onderbenut. Dit probleem is reeds lang erkend maar oplossingen zijn niet eenvoudig. Initiatieven (zoals in Burundi) om op het niveau van het landenkantoor specifieke deskundigheid rond administratieve knelpunten (zoals openbare aanbestedingen) beschikbaar te stellen, verdienen alle steun (zie ook aanbeveling 3).

Meer globaal schijnt binnen BTC de reflectie met betrekking tot de aanwending van TA weinig voortgang te hebben gemaakt over de laatste jaren. In 2006 heeft BTC nochtans een interessante studie laten uitvoeren rond de veranderde noden aan technische assistentie en in 2008 werd hierrond een seminarie georganiseerd. Concreet wordt echter weinig ondernomen om de huidige praktijk m.b.t. TA te onderzoeken en aan te passen aan de internationale ontwikkelingen, al lopen er in een aantal landen wel reflecties om TA meer op een programmatisch niveau in te schakelen. Aan de aanbeveling van de 2009 evaluatie om meer transparantie te betrachten m.b.t. de besluitvorming in verband met de inzet van TA, is voor zover wij weten geen substantieel gevolg gegeven.

### 3.4 Duurzaamheid

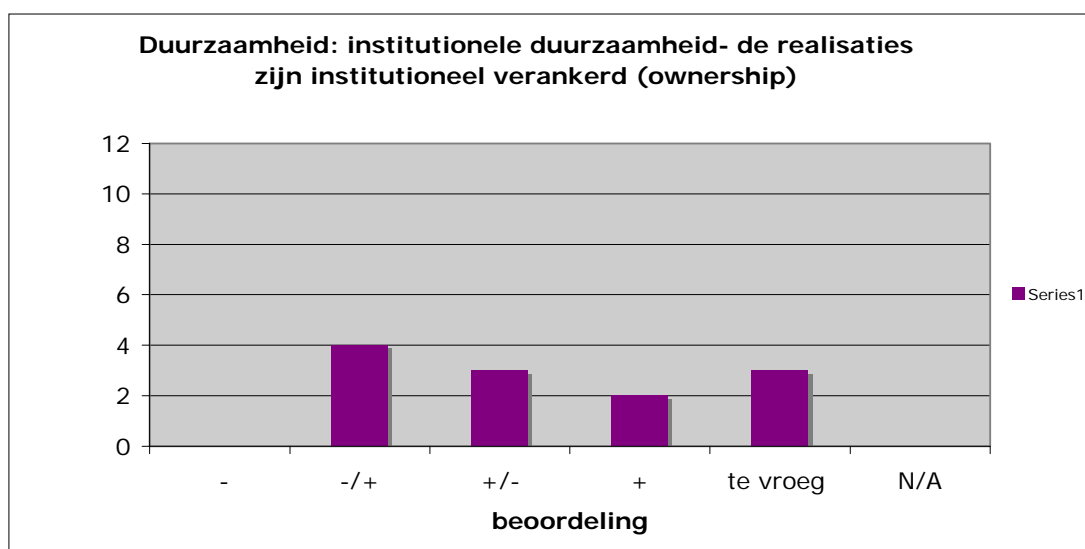
*De vierde evaluatievraag luidt: In welke mate zijn de (baten van) de door BTC uitgevoerde interventies duurzaam? Voor de beoordeling van duurzaamheid kijkt de evaluatie naar institutionele, financiële, socio-economische en politieke duurzaamheid. Al deze elementen zijn belangrijk als het gaat om het vasthouden of uitbreiden van projectbaten nadat de externe financiering van de projecten is stopgezet. De beoordeling van de duurzaamheid is in de meeste evaluaties een delicate opdracht, omdat een oordeel moet worden geveld over een situaties die zich in de toekomst voor zal doen. Dit geldt a fortiori voor deze evaluatie die*

recent opgestarte projecten moest beoordelen. Het is in vele gevallen niet mogelijk gebleken om de projecten te scoren; dit is slechts gebeurd daar waar de evaluatoren over voldoende elementen beschikten. In geen enkel geval is evenwel een globale score gegeven.

### 3.4.1 Institutionele duurzaamheid

De analyse van de institutionele duurzaamheid levert een genuanceerd beeld op (zie grafiek) voor de negen projecten die konden beoordeeld worden. De meeste projecten worden uitgevoerd met een nationaal ministerie als partnerorganisatie en in deze gevallen is er veelal sprake van een goede verankering, zelfs als er op operationeel vlak vrij autonome projectteams bestaan. In Vietnam en *de facto* ook in enkele projecten in Marokko is 'nationale uitvoering' de uitvoeringsmodaliteit, wat uiteraard ten goede komt aan de institutionele verankering. Deze is echter ook sterk aanwezig in vele projecten uitgevoerd in medebeheer. In vele gevallen (bijvoorbeeld in Benin, Burundi en Senegal) zijn projectteams reeds fysiek gesitueerd in de gebouwen van het betreffende partnerministerie en beschouwen deze ministeries de projecten als integraal onderdeel van het ministerie.

In het Belgisch budgetsteun project in de gezondheidssector in Rwanda is sterk gefocust op institutionele versterking, wat de globale (duurzame) functionering van het ministerie ten goede moet komen.



Dit globaal positieve beeld moet echter worden bijgesteld. Vooreerst impliceert institutionele verankering niet noodzakelijk duurzaamheid op langere termijn. Enkele projecten (bijvoorbeeld in Burundi, Benin en Vietnam) zijn hier kwetsbaar, vooral wanneer toekomstige duurzaamheid afhangt van de toekomstige beschikbaarheid van lokaal (door het project gevormd) personeel en/of van de institutionele steun van sleutelfiguren in het ministerie. Dit is vooral het geval in projecten van institutionele aard die worden uitgevoerd in een institutionele omgeving waarop de projecten weinig vat hebben maar die wel hun uiteindelijke effectiviteit en duurzaamheid sterk bepaalt. Verder is in enkele projecten nog niet goed geregeld hoe de extra menskracht, die ook in de post project periode nodig zal zijn, gefinancierd zal worden. In deze projecten is men zich hiervan echter wel

bewust zodat er een redelijke zekerheid bestaat dat dit knelpunt uiteindelijk geregeld zal worden.

Een tweede nuance betreft de institutionele duurzaamheid op het decentrale niveau. Deze is belangrijk omdat in vele projecten de projectbaten zich geheel of gedeeltelijk op dit niveau bevinden, terwijl de partnerorganisatie zich op centraal niveau bevindt en in sommige gevallen niet of slechts marginaal op lokaal niveau aanwezig is. De sterk centralistische organisatie binnen de partner wordt dan een handicap (bijvoorbeeld in Marokko en Senegal). Ook komt het voor dat de competenties van het personeel op decentraal niveau erg laag zijn (bijvoorbeeld in Burundi). Institutionele inbedding op decentraal niveau loopt daarom een stuk minder vlot. In vele gevallen spelen op die niveaus ook andere (niet overheidsgebonden) structuren (die al bestonden of naar aanleiding van het project werden opgericht) een rol in het proces om baten te verduurzamen; hun versterking is een langdurig proces dat de projectperiode veelal overstijgt. Het FAFA project in Benin werkt aan dit proces door van in de uitvoeringsfase erg veel verantwoordelijkheid bij de lokale organisaties te leggen.

#### 3.4.2. Financiële duurzaamheid

In de meeste projecten kon dit criterium nog niet worden gescoord. Vele van de onderzochte projecten situeren zich in de sociale sectoren (zoals educatie en gezondheidszorg) in landen met een lage ontwikkeling. Zoals eerder aangegeven, zijn deze projecten goed op weg om de geplande baten te realiseren of hebben ze dat al gedaan (in het geval van de budgetsteun projecten in Rwanda), onder meer dankzij een substantiële steun (budgetsteun of andersoortig). In alle gevallen dient zich het probleem van de duurzaamheid aan in de zin dat het partnerland onmogelijk de continuïteit van de baten kan waarborgen zonder externe financiële steun die bijna geheel van de donorgemeenschap moet komen omdat de financiële draagkracht van het land en zijn bewoners beperkt is. Sommige beleidsbeslissingen die bijvoorbeeld gratis toegang tot gezondheidszorg en onderwijs voor sommige groepen hebben mogelijk gemaakt (bijvoorbeeld in Burundi en Senegal), maken de uitdagingen op dit vlak nog groter.

In al deze gevallen – of het nu budgetsteun of reguliere projecten betreft – komt het er dus op aan de duurzaamheid van de baten van de interventie te kaderen in een breder en langere termijn perspectief. In de projectvoorstellen of tijdens de uitvoering is evenwel zelden expliciet sprake van een strategie of specifieke maatregelen op dit vlak. Er worden bijvoorbeeld *ex ante* weinig pogingen ondernomen om ervoor te zorgen dat binnen overheidsbudgetten middelen worden voorzien om de duurzaamheid van projectbaten te waarborgen; tijdens de projectuitvoering komt dit soms maar zeker niet altijd aan de orde. Men schijnt er in vele gevallen impliciet van uit te gaan dat via de langdurige aanwezigheid van België in de sector en/of via coördinatie in donorfora wel een oplossing zal worden gevonden. Dit is verstaanbaar op zich, maar de afwezigheid van een langere termijn strategie op dit vlak die bijvoorbeeld zou aanduiden hoe gradueel het partnerland zelf een aantal kosten kan overnemen, blijft niettemin een negatief punt.



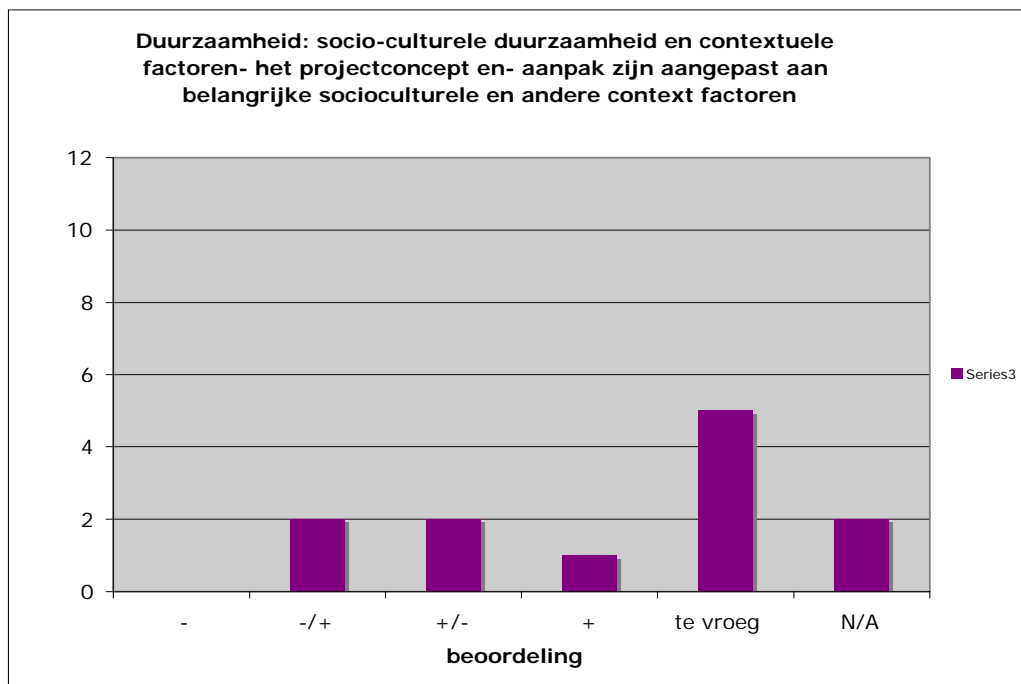
De situatie is lichtjes verschillend in andere sectoren (drinkwatervoorziening, microkrediet, micro assurantie) waar financiële bijdrage van doelgroepen minstens gedeeltelijk een oplossing biedt; maar ook hier blijkt bijkomende externe financiering dikwijls noodzakelijk, al lijkt het reëler om die van de overheid van het partnerland te verwachten. Hetzelfde kan worden gesteld met betrekking tot projecten die essentiële functies van de overheid (bijvoorbeeld op het vlak van planning, financiële supervisie, ...) versterken.

Tenslotte is het belangrijk te vermelden dat niet alle projectbaten verdere financiering behoeven om duurzaam te zijn. Vele projecten hebben *outputs* gecreëerd (of zullen die creëren) die zonder extra middelen in de bestaande structuren kunnen worden geïntegreerd (bijvoorbeeld goed opgeleide lokale kaders). Bovendien moeten vele initiatieven van institutionele versterking rechtstreeks of onrechtstreeks de capaciteiten versterken van de lokale partners om intern of extern fondsen te genereren.

### 3.4.3 Socio-culturele duurzaamheid

Ook deze dimensie kon in slechts een beperkt aantal projecten worden gescoord (zie hierna). De dimensie van socio-culturele duurzaamheid wordt zelden expliciet beheerd in projecten, al kan ze bepalend zijn voor de uiteindelijke duurzaamheid van de projectbaten. In vele gevallen gaat het vooral om een transversale kwestie die op verschillende niveaus ingang moet vinden. Wij willen hierna twee van die niveaus bekijken, die in de projectanalyses naar voor zijn gekomen.

Vooreerst is er het centrale niveau van de partnerorganisatie, die in vele gevallen een nationaal ministerie is. Omdat projecten dikwijls institutionele versterking van deze ministeries beogen, is het van belang oog te hebben voor de heersende organisatiecultuur, die dikwijls bureaucratisch en weinig klantgericht is. Culturen veranderen slechts moeizaam en vele van de beoogde veranderingen houden daarmee te weinig rekening. In die gevallen zijn de veranderingen slechts tijdelijk en kalven ze na verloop van tijd af. Hoe dan ook lijkt het belangrijk om voldoende tijd te voorzien om veranderingen in de organisaties te borgen.

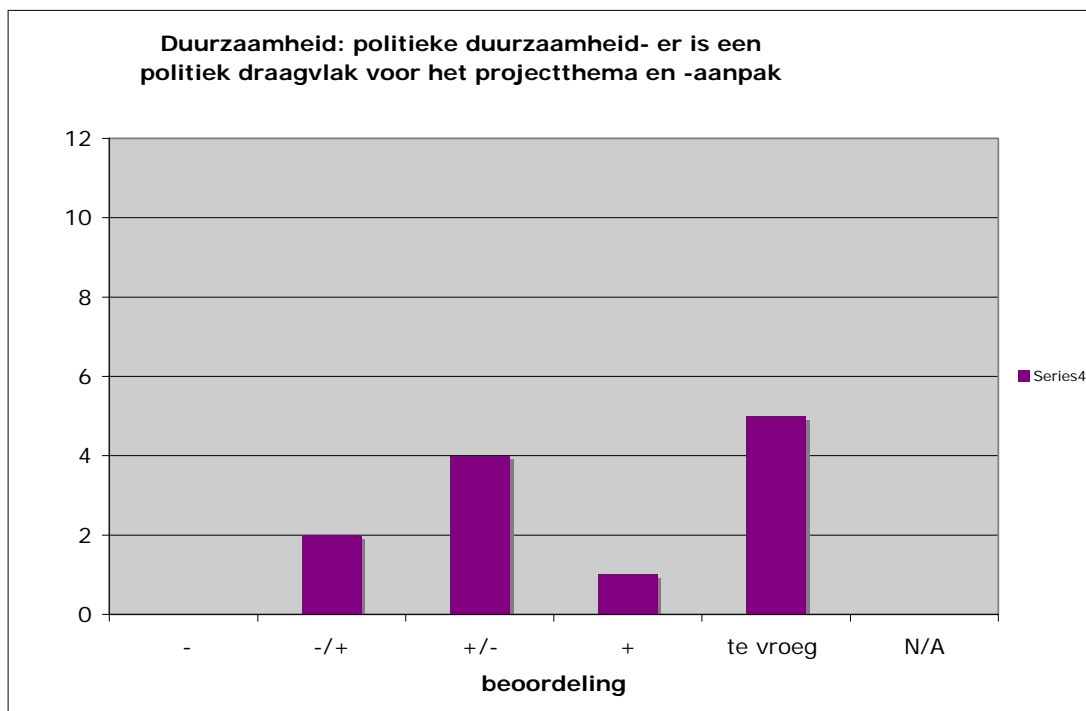


Samenhangend met het vorige punt is er de vraag met betrekking tot de plaats van het projectteam en zijn interactie met het partnerministerie. Projectteams worden verondersteld efficiënt te werken volgens de principes van resultaatgericht beheer. De eisen die vanuit dat principe aan de projectteams worden gesteld en de wijze waarop die veelal functioneren, staan soms haaks op die van de structuren waarin ze zijn ingebed of waarmee ze zijn verbonden, zelfs als die structuren op termijn op gelijkaardige wijze willen functioneren.

Een tweede niveau van aandacht is dat van de uiteindelijke doelgroepen. Er is vastgesteld dat in vele TFD aan culturele gegevens (mogelijkheden maar ook beperkingen) aandacht is besteed, maar dat die niet steeds in de projectbenadering en doelstellingen zijn overgenomen. Projecten zijn zich wel bewust van het belang van culturele gegevens maar denken hier voldoende rekening mee te houden via de uitwerking van participatieve benaderingen. Dit lijkt ons prima als zodanig, maar mogelijk onvoldoende in een aantal situaties, wanneer het met name van belang is gender overwegingen in de projectaanpak te integreren.

#### 3.4.4 Politieke duurzaamheid

Aan de basisvoorwaarde voor politieke duurzaamheid – het project en zijn doelen zijn in overeenkomst met het nationale beleid – is in alle projecten voldaan. Deze vaststelling heeft uiteraard te maken met de hoge mate van relevantie van de projecten die eerder werd geanalyseerd (zie 3.1.1). Dit straalt als een gevolg ook af op de globaal positieve score voor dit criterium.



Onder 3.1 werd deze positieve vaststelling evenwel ook genuanceerd. Er is immers een verschil tussen ‘passen binnen het nationale beleid’ en concreet politiek engagement en politieke steun voor het project en zijn doelen. Pas als deze op duurzame wijze is verworven, kan er sprake zijn van duurzame projectbaten, omdat politieke steun dikwijls samenvalt met *ownership* en toegang tot de nodige financiële middelen. In een aantal projecten schijnt deze steun – momenteel – verworven, al wordt daarbij dikwijls de kanttekening gemaakt dat bepaalde personaliteiten in dit geval een belangrijke rol spelen en duurzaamheid dus kwetsbaar maken. Belangrijke institutionele reorganisaties zijn een andere complicerende factor. Anderzijds zorgt een sterke Belgische aanwezigheid in een sector, met projecten die zich op verschillende niveaus bevinden, dikwijls voor een bijkomende maar indirecte garantie.

### 3.4.5 Besluit, aanbevelingen en afrondende reflecties

#### **Besluit**

De meeste projecten worden uitgevoerd met een nationaal ministerie als partnerorganisatie en in deze gevallen is er veelal sprake van een goede institutionele verankering, zelfs als er op operationeel vlak vrij autonome projectteams bestaan; deze verankering is a fortiori gewaarborgd bij projecten in nationale uitvoering. Institutionele verankering waarborgt echter niet noodzakelijk duurzaamheid, bijvoorbeeld wanneer die duurzaamheid afhangt van de toekomstige beschikbaarheid van lokaal (door het project gevormd) personeel en/of van de institutionele steun van sleutelfiguren in het ministerie. Verder zijn ook de capaciteiten van het decentrale niveau in vele projecten belangrijk en daar lijkt duurzaamheid om verschillende redenen (weinig capaciteit, moeizamer inbedding) niet steeds gewaarborgd.

In combinatie met een hoge mate van politieke duurzaamheid – alle projecten passen in het nationale beleid – beschikken de meeste projecten op dit vlak over een goede uitgangssituatie, al impliceert congruentie met het nationale beleid niet automatisch effectieve politieke steun.

Vele projecten situeren zich in sociale sectoren, waar ook in de post project periode externe financiering nodig zal zijn om de duurzaamheid van de baten te waarborgen. Dit kan pas als de projecten gekaderd zijn in een breder sectorperspectief. Dit is het geval, maar het valt op dat de kwestie van financiële duurzaamheid en de afbouw van de afhankelijkheid van het partnerland op dit vlak weinig aandacht krijgt. De situatie is beter in projecten in andere sectoren, waar het *ownership* van de centrale partnerstructuren in combinatie met bijdragen van de begunstigden de kansen op duurzaamheid verhogen.

De dimensie van socio-culturele duurzaamheid wordt zelden expliciet beheerd in projecten, maar is van belang gebleken in vele projecten in de zin dat de organisatiecultuur een belangrijke parameter is bij het uitzetten van een traject van institutionele versterking en bij de integratie, in partnerministeries van projectteams, die verondersteld worden een resultaatgericht beheer te voeren. Dit is niet steeds eenvoudig en te weinig aandacht voor de organisatiecultuur kan de duurzaamheid van institutionele vooruitgang op de helling zetten.

### *Aanbevelingen*

1. Het feit dat de Belgische samenwerking sectoraal wordt georganiseerd en voor langere tijd aanwezig blijft in een bepaalde sector, schept een gunstig kader voor de verduurzaming van door interventies gecreëerde baten. Het mag evenwel geen aanleiding vormen tot minder aandacht voor de verduurzaming van die baten op projectniveau. In tegendeel, strategieën om de duurzaamheid van projectbaten te waarborgen moeten op een meer expliciete wijze worden geformuleerd, waarbij rekening dient te worden gehouden met de gemaakte sectorale en beleidskeuzes; met name de financiële dimensie van duurzaamheid moet meer aandacht krijgen.
2. Aansluitend op vorig punt is het belangrijk de duurzaamheid van de baten van de interventies te plannen in een langer termijn perspectief dat de projectduur kan overstijgen. Het komt er daarbij ook op aan om duidelijke bakens uit te zetten om de afhankelijkheid van het partnerland van externe hulp af te bouwen, ook in sociale sectoren.
3. De dimensie van socio-culturele duurzaamheid moet explicieter aandacht krijgen, waarbij het belangrijk is oog te hebben voor de verschillen tussen de lokale organisatiecultuur en de cultuur (impliciet of expliciet) gepromoot door projectteams die veelal gestoeld is op de principes van resultaatgericht beheer.

### *Afrondende reflecties*

Gezien de weinig diepgaande bevindingen met betrekking tot duurzaamheid, valt aan het bovenstaande weinig toe te voegen. Het is misschien belangrijk te wijzen op de veranderingen in het globale kader van de bilaterale samenwerking (zie 3.1), die

in principe toe moeten laten om het perspectief van duurzaamheid beter te integreren dan in het verleden het geval was en dus ook om tot betere resultaten te komen. Ook de toenemende gerichtheid op capaciteitsversterking moet in principe de duurzaamheid ten goede komen.

## 4. Analyse van de processen

### 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? In het evaluatiekader worden zowel het formuleringsproces als de formuleringsproducten (formuleringsrapport en Technisch en Financieel Dossier) bekeken. Voor een goed begrip wordt eerst de situatie met betrekking tot de formulering in het derde beheerscontract geschetst.*

#### 4.1.1 Het formuleringsproces in het derde beheerscontract

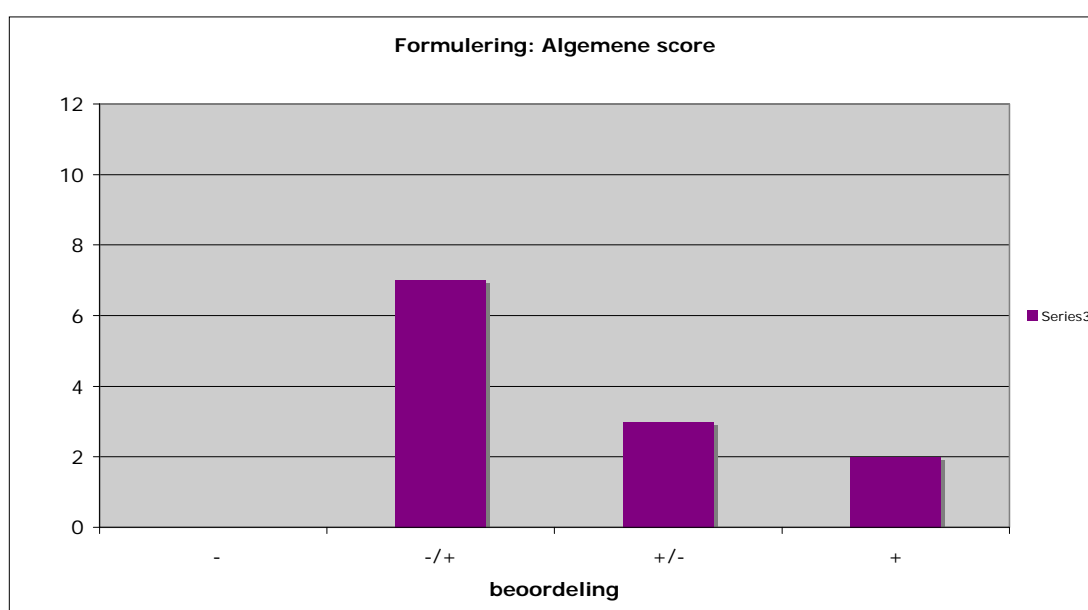
*Het derde beheerscontract heeft een aantal wijzigingen ingevoerd, die er vooral zouden toe moeten leiden dat de in het verleden erg langdurige voorbereidingstijd van de projecten drastisch wordt ingekort. De voorbereidingscyclus kan worden samengevat als volgt. Voorafgaand aan het formuleringsproces kan het identificatieproces onderscheiden worden waarvoor BTC formeel geen verantwoordelijkheid draagt. De identificatie valt onder de verantwoordelijkheid van het partnerland en DGOS. Na acceptatie van de identificatiefiche wordt aan BTC de opdracht gegeven tot formulering van het project (in theorie kan BTC deze formulering weigeren). De formulering mondt uit in een TFD dat in België door het comité voor kwaliteitscontrole (CCQ) wordt beoordeeld en aanvaard als het aan de normen voldoet, waarna hetzelfde gebeurt in de gemengde overlegstructuur (GLOS) in het partnerland. Nadien volgt de ondertekening van de Specifieke Conventie; vervolgens krijgt BTC van DGOS het mandaat tot uitvoering van het project en wordt daartoe een conventie tussen beide partijen ondertekend. Het formuleringsproces werd in het derde beheerscontract vereenvoudigd, wat in principe tot een grotere efficiëntie (m.n. tijdswinst) aanleiding moet geven, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Ook werden interne benchmarks vastgelegd met betrekking tot de maximale duur van de transitie tussen identificatie en formulering (42 werkdagen), voor de formulering als zodanig (203 werkdagen) en voor de transitie van formulering naar uitvoering (77 werkdagen).*

*Vergeleken met het verleden, heeft de identificatie aan belang en omvang ingeboet. Het resultaat van de identificatie is de zogenaamde identificatiefiche waarin reeds belangrijke keuzes met betrekking tot de projectdoelstellingen en institutionele inbedding worden gemaakt; in vele gevallen worden deze keuzes evenwel niet of slechts heel summier verantwoord. Deze keuzes kunnen tijdens het formuleringsproces evenwel in vraag worden gesteld, waarbij eventuele veranderingen in het formuleringsverslag goed moeten worden aangeduid en gemotiveerd.*

*In het verleden werd de formulering vaak geheel uitbesteed aan externe consultants. Vanaf het derde beheerscontract, waarin BTC bijna geheel en uitsluitend voor de formulering verantwoordelijk is geworden, is BTC Brussel – en met name het Departement Sectorale en*

*Thematische expertise (EST) – een steeds nadrukkelijker rol in de formulering gaan spelen. Voor de uitvoering van de formuleringen beschikt BTC sinds 2004 over een formuleringsgids die nadien werd herwerkt; sinds begin 2009 is een nieuwe gids beschikbaar.*

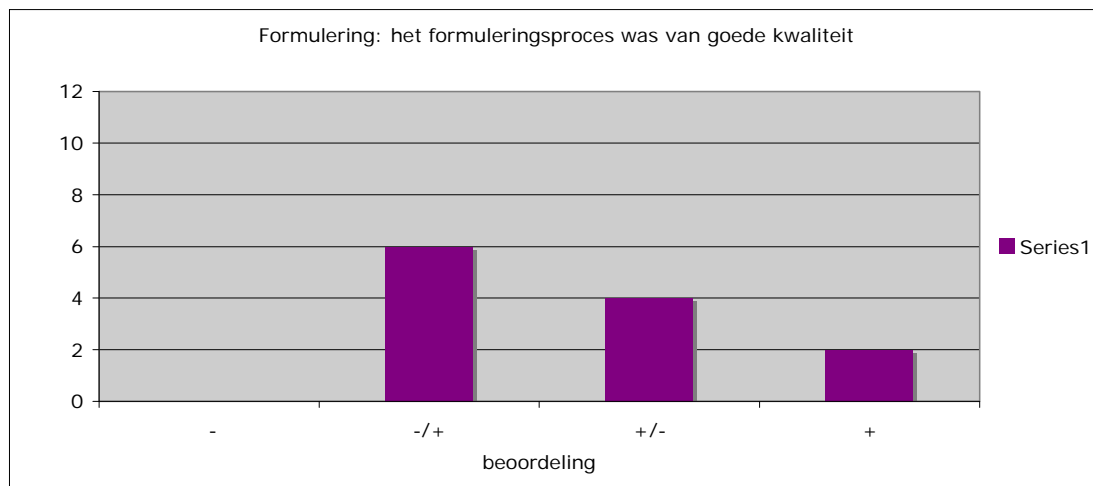
Globaal scoort de kwaliteit van de formulering niet goed. Slechts twee projecten werden met een score 'goed' bedeed, terwijl die voor drie andere projecten voldoende en de zeven resterende projecten onvoldoende was (zie figuur). Daarbij is het belangrijk op te merken dat de twee positieve scores twee 'projecten' van sectorale budgetsteun in Rwanda betreffen die die op een geheel andere wijze worden geformuleerd. Maken we abstractie van deze twee gevallen, dan oogt het plaatje van de formulering nog slechter en is de kwaliteit globaal onvoldoende.



Verder blijken de scores met betrekking tot het formuleringproces en de formuleringproducten niet sterk van elkaar af te wijken (zie hierna).

#### 4.1.2 Kwaliteit van het formuleringproces

De score met betrekking tot de kwaliteit van het formuleringproces levert een vrij gevarieerd beeld op, waarbij de helft van de projecten een goede of voldoende score opleveren, maar de andere helft een onvoldoende scoren (zie figuur). Bij nader inzien blijken de twee goede scores zich in Rwanda te bevinden, terwijl de projecten die onvoldoende scoren zich allemaal in drie landen te bevinden: Marokko, Senegal en Vietnam.



De positieve scores in Rwanda zijn te verklaren vanuit de atypische formulering; het gaat hier in beide gevallen immers over budgetsteun waartoe beslist werd op basis van een tussentijdse evaluatie van goede kwaliteit (in het geval van JESS II) en een *Aide Memoire* van een gezamenlijke missie met KfW (in het geval van JHSS). Overigens was de ervaring in Rwanda met het Minisanté IV project van een geheel andere orde, waar interventies vanuit de beleidscel van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking ter plekke als erg negatief werden beoordeeld, terwijl het TFD als goed wordt bekeken. De negatieve scores in andere landen hebben overwegend te maken met spanningen binnen het formuleringsteam of tussen het team en andere sleutel actoren (DGOS en/of lokale structuren), met moeizame aansluiting op de resultaten van de identificatie, en met een verkeerde prioriteitsstelling (teveel nadruk op technische uitwerking van activiteiten ten koste van een goede institutionele en risicoanalyse) in het licht van de beperkte beschikbare tijd. Tenslotte wordt het formuleringproces ervaren als sterk gestuurd vanuit Brussel, waardoor de betrokkenheid van lokale actoren beperkt is, ondanks consistente pogingen van formuleringsteams om deze actoren daadwerkelijk bij het proces te betrekken.

Hierna volgen een nadere bespreking en analyse van een aantal sleutelaspecten van het formuleringproces.

#### Aansluiting van de formulering op het ISP en de identificatie

Onder de analyse van de relevantie werd reeds aangegeven dat *alle* projecten werden goedgekeurd naar aanleiding van een gemengde commissie en in het ISP zijn opgenomen. In alle gevallen waarin we over de gegevens beschikten, maken de referentietermen voor de formulering een duidelijke band met het voortraject en worden de resultaten van de identificatie als startpunt genomen. De zorg voor continuïteit in het voorbereidingstraject is dus duidelijk aanwezig. Verder is het daarbij belangrijk op te merken dat zowel de kwaliteit van het ISP als van de identificaties als zeer variabel werd beoordeeld, zowel door de evaluatoren als door hen gecontacteerde personen<sup>27</sup>. Globaal is er echter een verbetering waar te nemen bij de laatste generatie van ISP<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> De analyse van ISP en identificatie maakte geen deel uit van deze evaluatie, maar de evaluatoren hebben de ISPs toch grondig moeten bekijken om (onder meer) hun oordeel m.b.t.



BTC speelt een sleutelrol in de formulering van de referentietermen voor de formuleringen (die ook afspraken inhouden m.b.t. het profiel en de afkomst – van binnen BTC of extern – van de leden van het formuleringsteam) en – voor zover de evaluatie daar inzicht kon in verwerven – probeert daarbij de betrokken partijen adequaat te consulteren. In enkele gevallen hebben enkele betrokken partijen zich beklaagd over de snelheid waarmee op de concept referentietermen moest worden gereageerd.

De formuleringsrapporten bevatten op een enkele uitzondering na allemaal een apart punt waarin de ‘validatie’ van de identificatie wordt besproken. Dit onderdeel geeft aan welke keuzes uit de identificatie niet door de formulering werden overgenomen en motiveert meestal ook op duidelijke wijze waarom deze keuze werd gemaakt. Deze verduidelijkingen dragen bij tot de transparantie van het proces en zijn een vooruitgang ten aanzien van de vroegere praktijk.

In het derde beheercontract is gekozen voor ‘lichtere’ identificaties culminerend in synthetische identificatiefiches. In een aantal van de onderzochte projecten (met name in Marokko, CB programma in Vietnam en ADEFIH in Benin) heeft de formulering zich evenwel nog kunnen baseren op sterk uitgewerkte identificatie-dossiers. Dit is in geen enkel geval als een nadeel ervaren. Eerder integendeel, door de relatief korte tijd beschikbaar voor formuleringsmissies heeft het de formuleringsteams toegelaten dankbaar gebruik te maken van die identificatie-dossiers en zich te richten op de bestaande hiaten. Overigens wordt de combinatie van lichte identificaties met korte formuleringssendingen door sommigen als problematisch ervaren in de zin dat die leidt tot te lichte en soms kwalitatief zwakke projectvoorstellen. Sommigen stellen ook dat een lichte identificatie het *ownership* van het partnerland verder kan afzwakken, zeker als (zoals in een aantal landen het geval is) de Belgische partner (i.c. vooral BTC) onrechtstreeks reeds een sterke hand heeft in de identificatie. BTC is in deze zeker geen vragende partij; betrokkenheid bij de identificatie vindt meestal plaats op vraag van de attachés en heeft veelal te maken met de zwakheid van de lokale partnerstructuren. Het gaat hier om een complexe kwestie waarop we hierna nog zullen terugkomen.

De toegenomen transparantie op dit vlak heeft niet kunnen beletten dat de overgang van identificatie naar formulering een zwakke schakel blijft in het huidige proces. De tijdens de studiefase uitgevoerde analyse van de looptijd van de projecten heeft vastgesteld dat de gemiddelde transitieperiode tussen beide fasen 115 kalenderdagen bedraagt (mediaanwaarde 114 dagen) tegenover een interne *benchmark* van 42 dagen. Hoewel die interne *benchmark* misschien van te groot optimisme getuigt, is de huidige transitieperiode duidelijk te lang en eveneens een uiting van onderliggende problemen.

Bij de 24 geanalyseerde projecten kon in 18 gevallen de transitieperiode tussen identificatie en formulering goed worden bepaald (zie figuur hierna, die aangeeft hoe de 24 in de evaluatie opgenomen projecten zich verhouden tot de uitkomsten

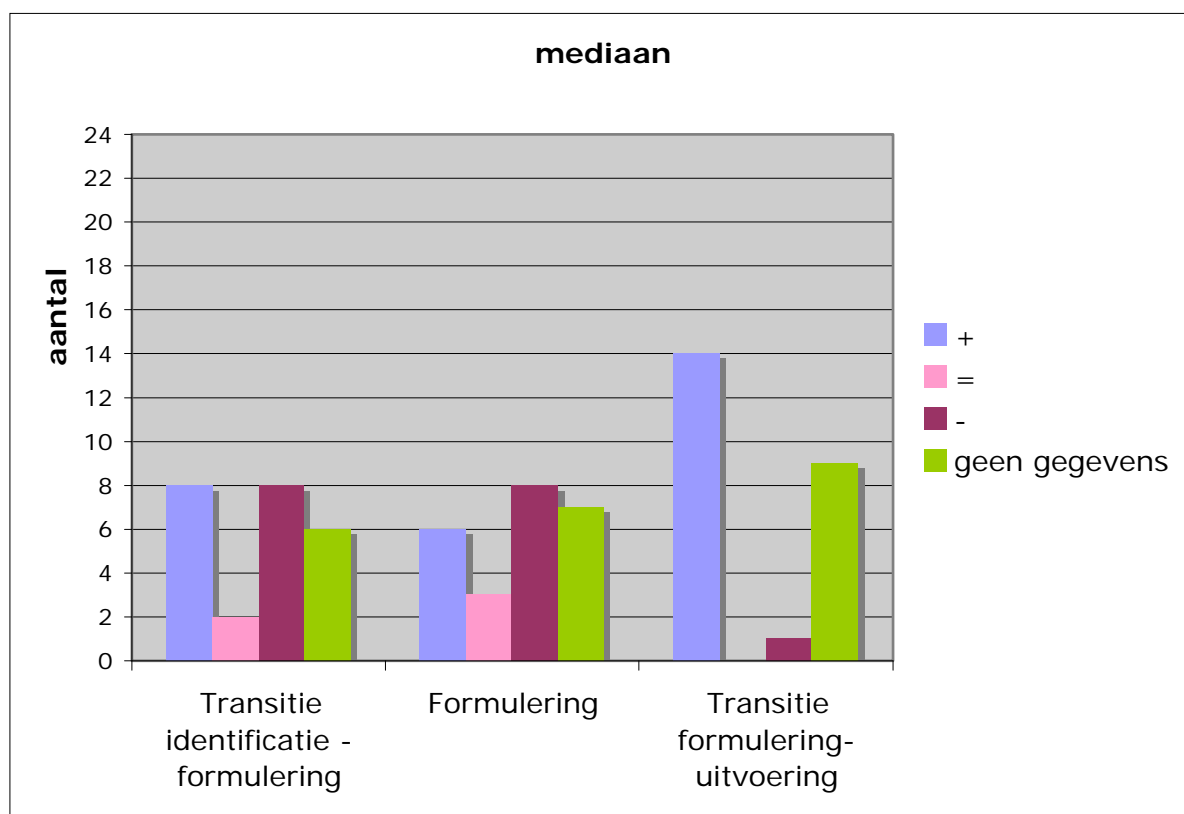
---

relevantie en formulering te onderbouwen.

<sup>28</sup> De meeste projecten die werden bekeken werden goedgekeurd in ISP's die werden aanvaard rond 2007.

voor de gehele studie<sup>29</sup>). In acht gevallen lag de duur van dat proces boven de mediaanwaarde bepaald door de analyse en slechts in twee gevallen (projecten in Vietnam) lag die duur onder de *benchmark* waarde van 42 dagen. De redenen voor de lange transitie zijn niet altijd duidelijk en konden niet steeds worden achterhaald. Wij vermoeden dat in een aantal gevallen een korte transitie van identificatie naar formulering gewoon geen punt van zorg is geweest. Identificaties 'mogen' plaatsvinden van zodra projecten in het ISP zijn opgenomen, terwijl projecten worden geformuleerd in functie van de jaarlijkse financiële planning als vastgelegd in het ISP. In Senegal (waar een lange transitieperiode is gevonden voor alle projecten waar dit kon worden onderzocht), heeft de lange duurtijd te maken met de complexe besluitvorming rond de opdeling van twee programma's in verschillende luiken en projecten.

Wat de overgang van formulering naar uitvoering betreft, doen vele projecten het slechter dan de mediaanwaarde; dit heeft in een aantal gevallen te maken met moeilijkheden in de rekrutering van ATs.



- (°) - : doorlooptijd beduidend lager (meer dan 10%) dan de mediaanwaarde bepaald in de studie  
 = : doorlooptijd maximum 10% lager en maximum 10% hoger dan de mediaanwaarde bepaald in de studie  
 + : doorlooptijd beduidend hoger (meer dan 10%) dan de mediaanwaarde bepaald in de studie

<sup>29</sup> De mediaanwaarde werd daartoe als basis genomen, niet het gemiddelde. Deze tabel werd samengesteld op basis van de studie van de doorlooptijd van alle tijdens het derde beheerscontract opgestarte projecten. Deze studie is opgenomen als bijlage 7 van het finale rapport van de beheersstudie die parallel aan deze studie is uitgevoerd.

## Samenstelling en functionering van de formuleringsteams

De samenstelling van de formuleringsteams verschilt van project tot project. In alle gevallen waren BTC kaders op één of andere manier bij de formulering betrokken en speelden ook lokale experts een rol. Naarmate de projecten later in de periode 2007-2009 werden geformuleerd, blijkt de leiding van de formuleringsteams in toenemende mate bij BTC kaders (i.c. leden van EST) te liggen, terwijl in het eerste deel van deze periode internationale consultants (niet aan BTC gelieerd) deze taak op zich namen. In alle formuleringsteams (waarvan de samenstelling in de referentietermen is bepaald die aan alle betrokken actoren worden voorgelegd) zijn ook lokale consultants aanwezig, die sinds de instelling van het formuleringfonds allen door BTC werden gerekruteerd en gecontracteerd. Rekruteringen van externe (t.a.v. BTC) experts wordt vanuit Brussel gestuurd, maar met een belangrijke inbreng vanuit de representatie die haar netwerk inschakelt om goed gekwalificeerde experts te identificeren. Aan externe kandidaten wordt gevraagd een kort voorstel in te dienen met hun kandidatuurstelling en financiële voorwaarden; kandidaten weten niet op basis van welke criteria ze werden weerhouden. In vele gevallen konden de formuleringsteams genieten van door de BTC representatie verleende of gefaciliteerde logistieke en ook inhoudelijke steun (via een PO van de representatie of een TA van een project in dezelfde sector).

In de meeste gevallen (met PAMIF 1 als nootie uitzondering) waren de verhoudingen binnen de formuleringsteams goed. De lokale consultants die konden gecontacteerd worden, vonden dat zij in het formuleringproces tot hun recht konden komen en dat hun expertise goed werd benut. Wel gaven enkelen aan dat de BTC leden van het formuleringsteam veel meer dan zichzelf vertrouwd waren met de specifieke eisen en verwachte *outputs* van het proces, wat hun optimale deelname niet steeds gemakkelijk maakte. Eveneens gaven zij aan dat, op punctuele vragen na, hun inbreng stopte eens de veldmissies achter de rug waren; met andere woorden waren zij slechts sporadisch betrokken bij het bewerkelijke proces dat leidt tot het finale TFD en het formuleringrapport.

## Doorlooptijd van het formuleringproces

Zoals eerder aangegeven, werd tijdens de studiefase van deze evaluatie een analyse uitgevoerd van de doorlooptijd van de 140 projecten die tijdens het derde beheerscontract werden opgestart. Deze analyse werd uitgevoerd op basis van elf meetpunten, startend met de beslissing tot identificatie van het project tot het eerste jaarverslag van het project. Uit de resultaten van deze analyse (tabel 13) blijkt dat zowel op basis van de gemiddelde als de mediaanwaarde men er in is geslaagd om binnen de periode te blijven van de interne *benchmark* voor wat betreft de duur van de formulering en de transitie van formulering naar uitvoering. Dat is niet gelukt voor de overgang van identificatie naar formulering waar men ruim boven de *benchmark* van 42 werkdagen uitkomt.

De hierboven gepresenteerde figuur geeft verder aan dat de geanalyseerde projecten op het vlak van de duur van het formuleringproces in hun geheel niet significant afwijken van de globale uitkomsten van de doorloopstudie. In vier gevallen heeft de duur van het formuleringproces meer dan de helft langer geduurd dan voorzien in de *benchmark*. In het geval van PAMAS 1 (Senegal) heeft dit te maken met het complexe voortraject en de erg laattijdige beslissing om twee identificatiefiches samen te voegen in één projectdossier. In het project Minisanté IV (Rwanda) zorgde

een tussenkomst van de beleidscel van de Minister voor een substantiële vertraging van het proces. De formulering van het sanitatieproject in twee Marokkaanse steden liep vertraging op omdat het in de identificatie voorziene budget onvoldoende was en een bijkomende toelage moest worden toegekend door de Minister. Deze verklaringen illustreren dat, ondanks de pogingen tot stroomlijning, formuleringsprocessen tot op grote hoogte maatwerk zijn gebleven.

Ten aanzien van het globaal aantal dagen van het formuleringsproces valt verder op te merken dat dit aanzienlijk langer is dan de periode effectief besteed aan het veldwerk. Deze laatste periode bedraagt veelal ongeveer drie weken. De laatste tijd is er evenwel een tendens merkbaar om twee veldmissies te organiseren, waarbij de tweede missie dikwijls dient om een aantal punten uit te klaren en de basiskeuzes informeel te valideren op het niveau van de belangrijkste betrokken partijen. Het proces van het uitschrijven van het TFD en het formuleringsrapport, dat vooral in Brussel op de hoofdzetel plaatsvindt, blijkt dus vrij bewerkelijk en vrij veel tijd in beslag te nemen. Een aantal lokale consultants heeft ook aangegeven dat zij na de missies nog werden ingeschakeld om additionele informatie te verzamelen of te controleren. Deze aanpak getuigt van zorg voor de kwaliteit van het eindproduct. Wel is onduidelijk in hoeverre de uitkomsten van het uitgebreide consultatieproces tijdens de missie gestand blijven in het daaropvolgende proces in Brussel.

#### Betrokkenheid van de verschillende actoren

Overeenkomstig de bepalingen van het derde beheerscontract is BTC bijna geheel verantwoordelijk voor het formuleringsproces. Niettemin karakteriseren bijna alle formuleringzendingen zich door een authentiek streven van de formuleringsteams om de bij het project betrokken partijen te informeren en in vele gevallen grondig te consulteren. Formuleringzendingen spannen zich in om een belangrijk aantal personen en organisaties te contacteren, dikwijls verschillende malen tijdens het formuleringsproces, om op die wijze het lokale *ownership* te vergroten. Slechts in enkele gevallen wordt gewag gemaakt van het feit dat bepaalde belangrijke actoren niet of onvoldoende bij de formulering werden betrokken (bijvoorbeeld PAMIF 2 en PAMAS 1 in Senegal, PDAI in Marokko). Die consultaties van de betrokken partijen namen verschillende vormen aan: interviews en individuele discussies, maar ook meer interactieve vormen van reflectie via workshops en restitutie seminars.

Ondanks de consistente pogingen van BTC (in het voortraject en bij de afronding) en van de formuleringsteams om lokale actoren goed bij het formuleringsproces te betrekken, wordt dit proces in de partnerlanden en de Belgische actoren in het veld sterk als de 'zaak van BTC Brussel' ervaren. Deze actoren waarderen de geleverde inspanningen om hen bij het proces te betrekken, maar zien dit in het beste geval als een erkenning van hun rol en deskundigheid, niet als een teken van mede-eigenaarschap van het proces, laat staan van het project als zodanig. Daarnaast zijn de competente krachten binnen lokale partnerstructuren dikwijls reeds overbelast, zodat zij zich te weinig voor het formuleringsproces kunnen vrijmaken. Naast de globale problemen waartoe dit kan leiden (en waar we later op terug zullen komen), leidt dit soms tot grote moeilijkheden tijdens het proces zelf, bijvoorbeeld bij grote verschillen van visie tussen het formuleringsteam (dat – terecht of onterecht – als onderdeel van BTC wordt gezien) en de lokale partner en/of DGOS. In zulke gevallen wordt van met name de leiding van het formuleringsteam veel tact en wijsheid verwacht (zie box).

*Box 5: Spanningen in het formuleringsproces van het SPR project (Vietnam)*

Het formuleringsteam van SPR bestond uit drie leden: een internationale aan BTC externe team leader, een BTC deskundige (*governance specialist*) en een lokale consultant voorgesteld door de lokale partner (de lokale consultant die BTC had voorgesteld was voor de Vietnamese partner niet aanvaardbaar). Tijdens de uitvoering van de opdracht bleek dat het formuleringsteam rond een aantal punten een visie had die verschilde van die van de lokale partner die het proces van nabij volgde. Dit was bijvoorbeeld het geval rond het al dan niet integreren van budgettering (en dus van een andere ministerie) in het planningsproces. Er ontstond zo een dilemma tussen de vereiste om risico's te verkleinen en, anderzijds, *ownership* te creëren. Het uiteindelijke voorstel is het resultaat van een onderhandelingsproces waarin beide partijen op een aantal punten water in de wijn hebben gedaan. Zo vroeg de partner ook expliciet om korte termijn internationale technische assistentie, terwijl het formuleringsteam besliste om lange termijn assistentie te voorzien.

### Rol van het CCQ en validatie van het TFD in het partnerland

Het comité voor kwaliteitscontrole (CCQ) werd voorzien in het derde beheerscontract en behelst de facto de afronding van het formuleringsproces. Doel en mandaat van het CCQ worden in de box hieronder kort in herinnering gebracht.

*Box 6: Doel en mandaat van het CCQ<sup>30</sup>*

**Doelstelling.** De kwaliteitscontrole aan het einde van het proces moet nagaan of de verschillende voorziene stappen in het proces effectief uitgevoerd werden, of de voorziene analyses plaatsvonden en of de *output* coherent is met de processen zoals ze in de formuleringsgids voorgeschreven zijn. Het is niet de bedoeling dat de kwaliteitscontrole aan het einde van de rit zich inlaat met de gedetailleerde inhoud van een dossier.

Het comité voor kwaliteitscontrole moet een coherente aanpak garanderen over de verschillende formuleringen heen, en daaruit een aantal meer algemene lessen trekken.

**Mandaat.** Het mandaat van het comité betreft de beoordeling van de formuleringsverslagen<sup>31</sup> die worden opgesteld door BTC krachtens art. 5 §2, 1°, 2°, 6° en 7° van de Wet tot oprichting van BTC. Er zijn drie beslissingen mogelijk over een dossier:

**A** : conform aan de vereisten. Het dossier kan zonder substantiële aanpassingen voorgelegd worden aan de GLOS,

**B** : conform aan de vereisten mits een aantal aanpassingen, aan te brengen door de formuleringsverantwoordelijken. Het dossier moet niet opnieuw voor het comité voorgelegd worden;

**C** : niet conform. Het dossier moet herwerkt en dus opnieuw voorgelegd worden.

Uit het hierboven beschreven doel en mandaat van de CCQ, blijkt dat deze ondersteld wordt zich bezig te houden *niet zozeer met de intrinsieke kwaliteit* van de formuleringsproducten, als wel met een kwaliteitscontrole die vooral de *conformiteit van het proces* en de outputs ten aanzien van de ToR en de bepalingen van de

<sup>30</sup> Overgenomen uit het huishoudelijk reglement.

<sup>31</sup> In de praktijk gaat het hier zowel om het formuleringsverslag als om het Technisch en Financieel Dossier.

formuleringsgids moet nagaan<sup>32</sup>. Verder geven de verslagen van de CCQ de indruk dat in de meeste gevallen de kwaliteits- en conformiteitscontrole verengd tot een detailbespreking met het oog op correcties van typfouten, aanpassing van bepaalde termen, e.d.m., precies de 'gedetailleerde inhoud' waarmee het CCQ verondersteld was zich *niet* in te laten. Deze PV's laten evenmin toe na te gaan in welke mate de CCQ de stappen van het formuleringsproces heeft nagegaan en de output getoetst aan de eisen van de formuleringsgids; de facto kon dit laatste ook niet goed gebeuren, aangezien DGOS niet over deze gids beschikte.

De CCQ heeft daarentegen wel een beoordeling gegeven aan elk dossier overeenkomstig het hierboven beschreven mandaat. In de meeste gevallen werden formuleringsverslag en TFD aanvaard mits een aantal kleine aanpassingen. In enkele gevallen moest het dossier worden herwerkt en opnieuw voorgelegd. Dit had dan minder met de intrinsieke kwaliteit van de dossier te maken, dan met een verschil in visie tussen de betrokkenen over de inhoud en strategische keuzes van het betrokken project. Ter illustratie voor de besluiten die het CCQ neemt, kunnen volgende kerncijfers voor 2009 gegeven worden<sup>33</sup>:

- In totaal vonden 40 CCQ vergaderingen plaats en drie voorbereidende vergaderingen tussen D1 en BTC
- Die 40 CCQ vergaderingen:
  - keurden 34 dossiers goed (score A of B), waarvan zes via een schriftelijke procedure (in twee gevallen ging het daarbij om een eerder uitgesteld of een initieel C dossier);
  - gaven tweemaal een C score;
  - stelden viermaal de beslissing uit.

Anderzijds is uit reacties van de betrokkenen (bij DGOS en BTC) gebleken dat de PV's van de CCQ de inhoud en kwaliteit van de gevoerde discussies niet correct weergeven. Er is sprake geweest van een belangrijke inhoudelijke ontwikkeling in de CCQ en er wordt momenteel, meer dan vroeger, over de inhoud van de projecten gesproken; deze discussies worden echter in het PV niet weergegeven. Als zodanig is de CCQ, ondanks de bestaande beperkingen, een vooruitgang tegenover vroeger, waarmee niet is gezegd dat de CCQ is uitgegroeid tot een orgaan dat daadwerkelijk de kwaliteit beoordeelt, zoals in het beheerscontract is gesteld. Het feit dat de CCQ overwegend op het einde van het formuleringsproces tussenkomt, maakt het overigens moeilijk om als orgaan van kwaliteitsbeoordeling te fungeren. Het is immers moeilijk om op het einde van een proces nog fundamentele bezwaren aan te dragen die zouden impliceren dat het proces moet worden overgedaan.

De validatie van het TFD<sup>34</sup> in het partnerland betreft alle belangrijkste partijen bij het proces, maar wordt geconfronteerd met een aantal beperkingen. In vele gevallen voelen lokale betrokkenen, de partnerorganisatie in eerste instantie, zich niet geroepen om zo laat in het voorbereidingsproces nog fundamentele bezwaren te uiten. Verder gaat het hier in vele gevallen om de eerste vergadering van een groep mensen die nadien de GLOS van het project uitmaken en missen zij op dat ogenblik

---

<sup>32</sup> Overigens werd bij de bespreking van het concept eindrapport gesteld dat BTC DGOS nooit officieel in het bezit heeft gesteld van de bestaande formuleringsgids.

<sup>33</sup> Overgenomen uit Jaarrapport 2009 van het BTC formuleringsfonds.

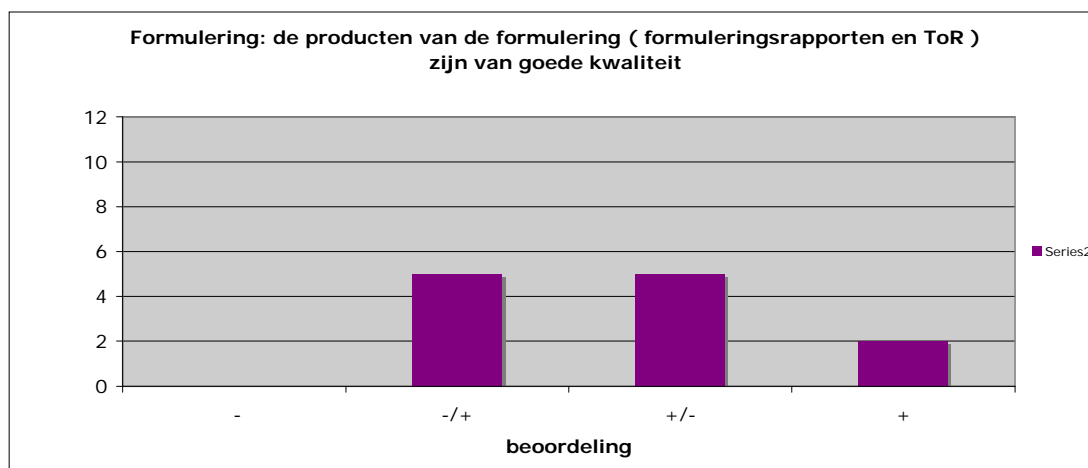
<sup>34</sup> Het formuleringsverslag wordt in principe niet gevalideerd in het land zelf, omdat het hier om een intern Belgisch document gaat. In enkele gevallen is dit niettemin gebeurd.

nog de kennis van de specifieke context van de Belgische samenwerking en/of het project om een kwaliteitsvolle inbreng te kunnen leveren. Niettemin getuigen een aantal verslagen van deze vergaderingen van een goede kwaliteit van het validatie proces en spelen zij ongetwijfeld een belangrijke rol in het proces waarin lokale instituties zich het project toe eigenen. Als de vergadering van oordeel is dat het TFD moet veranderen, dan kan dit overigens gebeuren zonder het goedkeuringsproces te vertragen, door met name de opdracht te geven deze veranderingen technisch voor te bereiden en ter goedkeuring voor te leggen aan de opstartvergadering van de GLOS.

#### 4.1.3 Kwaliteit van de formuleringsproducten

*De evaluatie heeft naar drie 'producten' van de formulering gekeken: de referentietermen voor de formulering, het Formuleringsrapport en het Technisch en Financieel Dossier. Sinds de aanvang van het derde beheerscontract worden deze documenten volgens een identiek format opgesteld dat in het derde beheerscontract werd vastgelegd en door elk formuleringsteam moet worden gerespecteerd. Het onderscheid tussen het Formuleringsrapport en het TFD is daarbij, tenminste voor buitenstaanders, niet geheel eenduidig. Beide documenten behandelen de context van het land en de sector van het project en ook de 'transversale thema's' (milieu, gender, sociale economie, kinderrechten, VIH-AIDS). In het formuleringsverslag vinden we verder specifieke aan de formulering gelieerde informatie terug (verloop van de missie, gecontacteerde personen, bibliografie, etc.), maar ook informatie die ons voor het Technisch en Financieel Dossier essentieel lijkt zoals de risicoanalyse<sup>35</sup> en de validatie van de identificatie.*

De beoordeling van de formuleringsproducten levert globaal een matig resultaat op dat weinig afwijkt van dat van het formuleringsproces (zie figuur)<sup>36</sup>. Daarbij is het belangrijk niet te vergeten dat de twee goede scores de twee budgetsteun 'projecten' betreffen die niet volgens de klassieke wijze werden geformuleerd en geen 'echt' TFD hebben geproduceerd.



<sup>35</sup> In sommige TFD is de risicoanalyse opgenomen.

<sup>36</sup> Het evaluatieteam vond het niet steeds gemakkelijk om de formuleringsproducten globaal te scoren. Enerzijds had men veelal waardering voor het gepresteerde werk binnen het gegeven (korte) tijdsbestek (al had het team geen gegevens over de tijd die besteed wordt aan de opstelling van de rapporten na de veldmissie), anderzijds werd men geconfronteerd met belangrijke lacunes die hierna verder worden uitgewerkt en uiteindelijk bepalend zijn geweest voor de globaal vrij matige score.

Hierna wordt vooral ingegaan op het TFD en het Formuleringsverslag die overwegend in hun samenhang worden bekeken. Daarbij kijken we vooral naar de globale kwaliteit, de context- en risicoanalyse, de kwaliteit van de logische kaders en de wijze waarop de inzet van TA beschreven en verantwoord wordt. Tenslotte geven we enkele indicaties over de bruikbaarheid van de TFD tijdens de uitvoering.

### Kwaliteit van de referentietermen van de formuleringsmissies

De referentietermen van de formuleringsmissies zijn globaal van inhoudelijk goede kwaliteit: ze beschrijven adequaat de context van de opdracht (inclusief het voortraject en de resultaten van de identificatie), geven een duidelijke beschrijving van de doelen en taken van de missie en van de verwachte *outputs*, duiden het tijds kader aan en eveneens de samenstelling van het formuleringsteam en de interne taakverdeling en verantwoordelijkheden.

Het knelpunt met betrekking tot de referentietermen ligt dus zeker niet op het product (de inhoud) *'an sich'* maar houdt veeleer verband met het proces, i.e. de wijze waarop ze tot stand komen en de vraag wie best voor deze referentietermen verantwoordelijk is (cfr. supra).

### Kwaliteit van het TFD en het Formuleringsrapport

- **Globale beoordeling.** *De formuleringsgids van 2004, waardoor de meeste van de onderzochte formuleringen zich in principe moesten laten leiden (pas begin 2009 is er een nieuwe gids gekomen), vermeldt onder punt 2.1 zes 'quality factors' die de formuleringen moeten leiden: armoedevermindering als globaal leidend principe, partnership en ownership, beide te waarborgen via een participatieve aanpak en als basis voor duurzaamheid, versterking van lokale capaciteit en duurzaamheid.*

Het is onduidelijk in hoeverre deze zes 'factoren' in elke formulering prominent en consequent werden meegenomen<sup>37</sup>. Globaal kunnen wel een aantal vaststellingen worden gemaakt. Vooreerst zijn TFD die expliciet een band leggen tussen de projectdoelen en armoedevermindering eerder een uitzondering; er wordt doorgaans wel verwezen naar armoedevermindering, maar niet beschreven hoe de projecten daar nu concreet gaan op inwerken.

Binnen het kader dat is vastgelegd in het derde beheerscontract (i.e. BTC als hoofdverantwoordelijke voor het gehele formuleringproces) hebben de formuleringsmissies consistent pogingen ondernomen om de principes van *partnership* en *ownership* in de praktijk toe te passen. Dit was geen eenvoudige opdracht gegeven de sterke hand van BTC Brussel in het proces, de korte looptijd van de veldmissie. Deze positieve vaststelling wordt wel afgezwakt door het feit dat naderhand een relatief lange en voor lokale actoren vrij ondoorzichtige fase van verwerking van de veldmissie resultaten tot TFD en Formuleringsrapport plaatsvindt. Overigens kan men zich de vraag stellen of de praktijk om het formuleringsrapport (en de daarin opgenomen cruciale risicoanalyse) als een intern Belgisch document te beschouwen wel spoort met de principes van *partnership* en *ownership*. Vereisen deze principes juist niet dat risico's op een open wijze met de partnerstructuren besproken kunnen worden?

Versterking van lokale capaciteit blijkt een belangrijk aandachtspunt in vele TFD en is een vele gevallen ook degelijk uitgewerkt. Een handicap in dit verband is de

---

<sup>37</sup> Waarschijnlijk is dit niet het geval geweest. Binnen BTC bestaat geen traditie van het verplicht gebruik van de (tallose) instrumenten die worden ontwikkeld.



soms zwakke institutionele analyse die omwille van de korte looptijd van de formuleringsmissies oppervlakkig blijft en dikwijls pas tijdens de opstart wordt opgenomen (we komen hierop verder nog terug). De toekomstige duurzaamheid wordt niet grondig besproken en komt alleen in het kader van de risicoanalyse aan bod.

- **Gebruikte formats en hun invulling.** Zoals eerder aangegeven, hebben we vragen bij het naast elkaar bestaan van twee verschillende documenten die elkaar gedeeltelijk overlappen maar eveneens elk specifieke informatie bevatten die voor een goed projectuitvoering van belang is<sup>38</sup>. Verder bevatten beide formats, in hun geheel, de elementen die van belang zijn om een goed projectdossier uit te schrijven en het voorstel te kunnen beoordelen. Het duurzaamheids criterium zou evenwel een explicietere behandeling verdienen. Verder dient te worden opgemerkt dat de gehanteerde formats vooral uitgaan van een projectbenadering, terwijl momenteel stilaan wordt overgegaan op een meer programmatische aanpak. Meer globaal kan men zich trouwens afvragen of één uniform format kan worden aangewend voor de brede waaier aan projecten die worden geformuleerd.

Wat de concrete invulling betreft, valt op dat in bijna alle gevallen veel aandacht gaat naar een beschrijving van de sectorale context (inclusief de rol van andere actoren en de relatie tot andere Belgische initiatieven). Dit is onmiskenbaar een vooruitgang in vergelijking met het verleden. Ook wordt erg veel zorg besteed aan een uitgebreide beschrijving van de activiteiten. Dit vergemakkelijkt uiteraard het budgetteringsproces maar is *post factum* niets steeds adequaat gebleken; het is immers niet altijd mogelijk om op voorhand de activiteiten in detail te beschrijven, zeker als de missietijd beperkt is en een diepgaande institutionele analyse nog niet heeft plaats gevonden. Zeker wanneer die beschrijving (omwille van de beperkte tijd) ten koste is gegaan van andere belangrijke aspecten, zoals een institutionele analyse, kan men zich vragen stellen bij de gemaakte keuzes.

Tenslotte besteden de meeste TFD aan de transversale thema's niet meer dan de obligate aandacht; als dit onderdeel zwak is uitgebouwd, wordt men daar overigens nooit op afgerekend.

- **Context- en risicoanalyse.** In de meeste landen (Marokko als uitzondering) is de kwaliteit van de globale sectorale contextanalyse vrij goed tot goed. Daarbij hebben formuleringsteams uiteraard gebruik kunnen maken van de vooruitgang die in vele landen is gemaakt op dit vlak en van het feit dat België slechts in enkele sectoren werkzaam is in een land en in die sectoren doorgaans kennis en ervaring werd opgebouwd. De goede score op het vlak van relevantie houdt hiermee duidelijk verband.

Anderzijds blijft de contextanalyse vrij globaal en is ze niet gekoppeld aan een grondige institutionele analyse van de voornaamste bij het project betrokken actoren. De korte tijd die voor formuleringen beschikbaar is laat zulke analyse veelal niet toe, al zijn er uitzonderingen (bijvoorbeeld PAMAS 1). In vele gevallen wordt dan gekozen voor een grondige analyse na de opstart van het project. Dit is vanuit de gegeven situatie begrijpelijk, maar zorgt ook voor problemen. Omdat capaciteitsversterking in vele projecten centraal staat, impliceert de zwakke

---

<sup>38</sup> Voor een goed begrip is het belangrijk te herhalen dat het bestaan en format van deze twee documenten in het beheerscontract is vastgelegd en BTC dus niet kan aangerekend worden.

initiële institutionele analyse dat beoogde project *outputs* dikwijls vrij vaag zijn geformuleerd in het TFD (en naderhand in de projectuitvoering niet worden aangescherpt, zie later).

De risicoanalyses zijn van verschillende kwaliteit maar in vele gevallen meer dan behoorlijk. Maar in vele formuleringsrapporten en TFD wordt niet of weinig aangegeven hoe men met deze risico's denkt om te gaan; onduidelijk is eveneens in welke mate deze risico's met de partnerorganisatie en andere lokale instanties zijn doorgesproken.

- **Kwaliteit van de logische kaders.** In vergelijking met de vorige evaluatie is de kwaliteit van de logische kaders verbeterd, maar globaal is ze nog onvoldoende. De grootste problemen doen zich voor op het vlak van de indicatoren (vele indicatoren zijn niet specifiek, i.e. verbonden met het betreffende objectief) en de integratie van de resultaten van de risicoanalyse in het logisch kader. Intussen is wel aanvaard dat in het TFD de indicatoren nog niet 'SMART' zijn geformuleerd; dit is een ontwikkeling ten goede, voor zover deze SMART formulering dan later plaats vindt (wat in de meeste projecten het geval is). De zwakke kwaliteit van de indicatoren wordt in een aantal gevallen (maar niet altijd) gecorrigeerd bij de opstart van het project als een gevolg van de baseline studie die stilaan een vaste praktijk wordt in de projecten.

In enkele gevallen zijn er ook nog ernstige problemen met de interventielogica als zodanig en zoals aangegeven zijn in een aantal TFD de *outputs* en het specifiek objectief te vaag geformuleerd. Het specifiek objectief blijkt dikwijls veeleer een samenvatting van de *outputs* te zijn dan wel een effect van die *outputs* op een hoger (doelgroep) niveau. Dit tekort heeft evenwel verschillende oorzaken die niet altijd met de beperkte technische vaardigheden voor het formuleren van doelen te maken hebben. Het houdt ook verband met de vraag welke doelen in het logisch kader worden opgenomen. Gaat het om de doelen waarvoor BTC zich verantwoordelijk acht en die het denkt te kunnen bereiken, of gaat het om de doelen van de *gezamenlijke* actie en inzet van de bij het project betrokken partners (minimaal BTC en de lokale partner)<sup>39</sup>? Impliciet blijkt de tendens te bestaan om het ambitieniveau van doelen te beperken tot het niveau dat BTC meent te kunnen 'controleren'. Vanuit BTC standpunt is dit te verstaan (BTC wordt immers afgerekend op de realisatie van de projectdoelen), maar vanuit ontwikkelingsstandpunt kunnen we ons hier vragen bij stellen.

Overigens worden logische kaders in projecten op *output* niveau zeer zelden bijgesteld, hoewel een aanscherping van *outputs* in vele gevallen wenselijk zou zijn; ook de hypothesen worden in de loop van de projectuitvoering niet bijgesteld.

- **Beschrijving en verantwoording van de technische assistentie.** De beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de TA (nationaal en internationaal) is globaal goed; ook hier is een duidelijke vooruitgang te merken ten aanzien van het verleden. Doorgaans maakt deze beschrijving onderdeel uit van het hoofdstuk waarin de uitvoeringsmodaliteiten van het project worden beschreven; eventueel is de taakbeschrijving in bijlage opgenomen. Behoudens één notoire uitzondering (PAMIF 1 en 2) wordt de noodzaak van de rekrutering van internationale TA echter niet beargumenteerd in het TFD.

---

<sup>39</sup>

Zie de discussie onder 3.2.

- **Bruikbaarheid van het TFD tijdens uitvoering.** Op vele wijzen is duidelijk geworden dat het TFD, meer dan vroeger, hét referentiedocument bij uitstek voor de uitvoering is geworden. De leden van het projectteam kennen doorgaans het TFD goed en wijzigingen in met name het logisch kader (bijvoorbeeld bij de opstart van het project) worden systematisch besproken in de GLOS. Zoals in de volgende hoofdstukken duidelijk zal worden, vormt, in een meer globaal kader, het TFD een onderdeel van een beheerspraktijk die in toenemende mate resultaatgericht is.

In een aantal gevallen (SPR en PORIS in Vietnam, FAFA in Benin, ARFP in Burundi, PAMIF 2 in Senegal) is melding gemaakt van de noodzaak om TFD's (en dan met name het projectplan en -budget) grondig aan te passen. Dit heeft zowel te maken met lacunes in de formulering (in Senegal en Burundi) dan met de keuze om de activiteiten ex ante te gedetailleerd te beschrijven (in Vietnam en Benin).

#### 4.1.3 Conclusies, aanbevelingen en reflecties

##### *Conclusies*

Het derde beheerscontract heeft een aantal wijzigingen ingevoerd m.b.t. de formulering, die er vooral zouden toe moeten leiden dat de in het verleden erg langdurige voorbereidingstijd van de projecten drastisch wordt ingekort. Deze wijzigingen hebben er ook voor gezorgd dat BTC bijna integraal verantwoordelijk is geworden voor de formulering; daartoe beschikt de organisatie over een formuleringfonds dat een soepele aanwending van de benodigde middelen mogelijk maakt. Verder heeft de identificatie aan omvang en belang ingeboet. Ook werden interne *benchmarks* vastgelegd met betrekking tot de maximale duur van de transitie tussen identificatie en formulering (42 werkdagen), voor de formulering als zodanig (203 werkdagen) en voor de transitie van formulering naar uitvoering (77 werkdagen). De doorloopstudie heeft aangetoond dat deze *benchmarks* globaal worden gehaald m.u.v. de transitie tussen identificatie en formulering.

Globaal wordt de kwaliteit van de formulering als onvoldoende beoordeeld als we abstractie maken van de twee geanalyseerde budgethulp projecten waar de (positief beoordeelde) formulering volgens een geheel andere procedure is verlopen. Meer specifiek wijken de scores met betrekking tot zowel het formulering*proces* als de formulering*producten* niet af van het globale plaatje.

Een eerste punt van zorg (waarvoor BTC slechts zeer gedeeltelijk verantwoordelijk is), is de relatief lange transitieperiode tussen identificatie en formulering (gemiddeld 112 dagen), die de (te optimistische) *benchmark* (42 dagen) sterk overstijgt. Hiervoor zijn er verschillende oorzaken die echter niet in de diepte konden worden onderzocht.

Wat het *formuleringsproces* als zodanig betreft, is vastgesteld dat via de referentietermen ervoor wordt gezorgd dat formuleringen goed aansluiten op het identificatieproces; deze TOR worden door BTC voorgelegd aan alle betrokken actoren die evenwel in een aantal gevallen te weinig tijd hebben om er adequaat op te reageren. Een duidelijke vooruitgang t.a.v. het verleden is de transparante wijze

waarop wordt aangegeven waar en waarom de formuleringsproducten afwijken van de keuzes gemaakt tijdens de identificatie. Naarmate de projecten later in de periode 2007-2009 werden geformuleerd, blijkt de leiding van de formuleringssteams in toenemende mate bij BTC kaders (i.c. personeelsleden van EST) te liggen, terwijl in het eerste deel van deze periode internationale consultants (niet aan BTC gelieerd) deze taak veelal op zich namen. De formuleringssteams worden ook in toenemende mate uit BTC personeel samengesteld, aangevuld met lokale consultants die, voor zover dit kon worden nagegaan, op adequate wijze in het team worden geïntegreerd. De duur van het formuleringsproces is globaal korter dan de interne *benchmark* (140 dagen), waarbij de periode effectief besteed aan veldwerk aanzienlijk korter is dan het daaropvolgende proces van het uitschrijven van het TFD en het formuleringsrapport, dat vooral in Brussel op de BTC hoofdzetel plaatsvindt.

Alle formuleringszendingen kenmerken zich door een authentiek streven om de bij het project betrokken partijen te informeren en in vele gevallen grondig te consulteren. Niettemin blijkt het voornaamste pijnpunt in de aanpak dat het formuleringsproces door de lokale actoren wordt ervaren als de zaak van BTC Brussel zodat er geen sprake is van lokaal mede-eigenaarschap van het proces. De validatie van de formuleringsproducten (TFD en formuleringsrapport) gebeurt door de CCQ in België en door een ad hoc structuur in het partnerland (die dikwijls nadien de GLOS van het project wordt). De werking van de CCQ is gaandeweg verbeterd, maar houdt vooral een conformiteitscontrole in en (nog) geen kwaliteitscontrole zoals vastgelegd in het derde beheerscontract. De validatie van het TFD in het partnerland betreft alle belangrijkste partijen bij het proces, maar wordt geconfronteerd met een aantal beperkingen: in vele gevallen voelen lokale betrokkenen, de partnerorganisatie in eerste instantie, zich niet geroepen om zo laat in het voorbereidingsproces nog fundamentele bezwaren te uiten; verder missen zij dikwijls de specifieke kennis en achtergrond om het TFD goed te kunnen beoordelen.

Wat de *formuleringsproducten* betreft, blijken de TOR voor de formuleringszendingen globaal van goede kwaliteit. Een vergelijking van de formuleringsproducten met de kwaliteitsfactoren uit de BTC formuleringsgids van 2006 wijst uit dat (1) de TFD veelal geen expliciete band leggen tussen de projectdoelen en armoedevermindering, (2) de formuleringsmissies consistent pogingen ondernemen om de principes van *partnership* en *ownership* in de praktijk toe te passen wat geen eenvoudige opdracht is gegeven de sterke hand van BTC Brussel in het proces en de korte looptijd van de veldmissies (het lange en vrij ondoorzichtige proces van afwerking van de formuleringsproces in Brussel zwakt dit sterke punt verder af), (3) de versterking van lokale capaciteit een belangrijk aandachtspunt in vele TFD blijkt en is een vele gevallen ook degelijk uitgewerkt, waarbij een zwakke institutionele analyse soms een handicap is, (4) de toekomstige duurzaamheid niet grondig wordt besproken en alleen in het kader van de risicoanalyse aan bod komt.

Het TFD en het formuleringsrapport zijn twee verschillende documenten die elkaar gedeeltelijk overlappen maar eveneens elk specifieke informatie bevatten die voor een goed projectuitvoering van belang is. Verder bevatten beide formats, in hun geheel, de elementen die van belang zijn om een goed projectdossier uit te schrijven en het voorstel te kunnen beoordelen al krijgen bepaalde aspecten (bv. risico- en duurzaamheidsanalyse) nog onvoldoende aandacht. In vele formuleringsrapporten en TFD wordt niet of weinig aangegeven hoe men met de geïdentificeerde risico's denkt om te gaan. In vele gevallen is een goede globale sectorale analyse gemaakt, die echter niet wordt vervolledigd (veelal omwille van de beperkte tijd voor het veldwerk) door een diepgaande institutionele analyse op het niveau van de

betrokken partnerorganisaties; deze wordt dikwijls naar de opstartfase van de uitvoering verschoven. De meeste TFD besteden aan de transversale thema's niet meer dan de obligate aandacht. In vergelijking met de vorige evaluatie is de kwaliteit van de logische kaders verbeterd, maar globaal is ze nog onvoldoende. De grootste problemen doen zich voor op het vlak van de interventielogica, de indicatoren (vele indicatoren zijn niet specifiek, i.e. verbonden met het betreffende objectief), de integratie van de resultaten van de risicoanalyse in het logisch kader en, in sommige gevallen, het laag ambitieniveau van de doelstellingen: er bestaat een tendens om dat te beperken tot het niveau dat BTC denkt te kunnen 'controleren'. Ondanks de vastgestelde zwakheden blijkt het TFD de facto te zijn uitgegroeid door een belangrijk referentiedocument tijdens de projectuitvoering, een positieve ontwikkeling die we vooral moeten plaatsen in de expliciete evolutie naar resultaatgericht beheer (zie ook hierna).

### *Aanbevelingen*

Belangrijke voorafgaande opmerking: de aanbevelingen die hierna worden geformuleerd, situeren zich vooral in het kader van de 'klassieke' aanpak van (geïsoleerde) projectformuleringen. Van zodra overgegaan wordt op een meer programmatische benadering dienen zij te worden aangepast, al blijven de onderliggende principes wel gestand.

1. De wijze waarop het formuleringsproces wordt georganiseerd, moet worden herzien en zich gaandeweg meer en meer integreren binnen lokale instituties en procedures, overeenkomstig de principes van de Verklaring van Parijs. Als een eerste stap dient de *locus* voor verantwoordelijkheid voor de formulering te verschuiven naar het land zelf, waar het een proces wordt dat in zijn geheel (vanaf de formulering van referentietermen over de selectie van formulerings-teams en continue kwaliteitscontrole tot de finale goedkeuring van het formuleringsproduct) *gezamenlijk* wordt beheerd door BTC (i.c. de RepRes) en het partnerland en beide partners op gelijkwaardige wijze bijdragen. De rol van EST verschuift in dit opzet van 'verantwoordelijk' naar 'ondersteunend' waarbij de versterking van lokale formuleringcapaciteit een belangrijk oogmerk vormt. De expertise opgebouwd over de laatste jaren moet daarbij oordeelkundig worden aangewend.  
Een dergelijke wijziging heeft evident belangrijke implicaties ten aanzien van de benodigde menskracht in de partnerlanden.
2. Een korte studie moet worden uitgevoerd om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken van de lange transitieperiode tussen identificatie en formulering, zodat overeenkomstig maatregelen kunnen worden uitgewerkt om deze periode te verkorten.
3. De opstelling van de (concept-) referentietermen moet de bevoegdheid worden van de partijen verantwoordelijk voor de identificatie (i.c. het partnerland en in tweede instantie DGOS c.q. de attachés).
4. De aanpak op het vlak van kwaliteitscontrole moet worden herzien:

- *Op korte termijn (i.e. alvorens de eerste hierboven geformuleerde aanbeveling is uitgevoerd)* dient een aanpak te worden uitgewerkt die de kwaliteit (en niet alleen de conformiteit) van zowel het proces als het product (of de producten) van de formulering opvolgt via – minimaal – reguliere toetsingsmomenten in het land zelf (via een *ad hoc comité* dat later kan uitgroeien tot de GLOS maar waarin DGOS via de attachés is vertegenwoordigd) en in België (via de CCQ). De bestaande formuleringsgids is een nuttig maar onvoldoende instrument voor het uitwerken van deze aanpak. De PV's van de vergaderingen moeten het verloop en de besluiten van de inhoudelijke discussies gestoffeerd weergeven.
  - *Op langere termijn (i.e. alvorens de eerste hierboven geformuleerde aanbeveling is uitgevoerd)* wordt een gelijkaardige aanpak gevolgd, maar heeft de CCQ slechts naar het einde toe van het proces een rol te spelen.
5. Een nieuw *format* moet worden gedefinieerd dat alle relevante componenten van formuleringsrapport en TFD in één document integreert. Daarbij is het belangrijk dat 'duurzaamheid' een meer expliciete aandacht en behandeling krijgt.
  6. De praktijk van 'lichte' formuleringen kan worden verder gezet, maar sluit niet uit dat het formuleringsproduct voor alle in het format opgenomen elementen een minimum aan informatie presenteert, zodat voldoende informatie aanwezig is om rond de goedkeuring van het project te kunnen besluiten. Eveneens moet het formuleringdocument aanduiden welke informatie nog verder moet worden uitgewerkt en hoe en wanneer dit zal gebeuren.
  7. Een aantal quasi generieke zwakheden in de huidige formuleringsproducten moeten worden aangepakt, m.n. de onvoldoende kwaliteit van de logische kaders, de onvoldoende uitwerking van de transversale thema's (in functie van het op dit vlak te nemen besluit, zie 3.3), de zwakke integratie van de risicoanalyse in de projectaanpak en het logisch kader en (in voorkomend geval) de zwakke verantwoording voor het gebruik van (internationale) TA.

### ***Bredere reflecties***

Boven is gebleken dat het globale beeld met betrekking tot de formulering niet positief is, ondanks het feit dat BTC aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om tot een meer kwaliteitsvol proces en product te komen. Er is meer stroomlijning gekomen, zowel in proces als product, en globaal hebben de inspanningen in een aantal gevallen aantoonbaar tot positieve veranderingen geleid, zoals hierboven beschreven. Waarom blijkt het globale plaatsje dan onvoldoende, zowel wat de kwaliteit van het proces als die van de producten betreft, en is er geen substantiële verbetering ten aanzien van het verleden<sup>40</sup>? Er werden reeds een aantal redenen aangeduid die o.i. veel te maken hebben met de keuze van BTC om het

---

<sup>40</sup> Een overweging terzijde in dit verband. Evaluatoren kunnen steeds genieten van '*the benefits of the hindsight*': achteraf bekeken is altijd een stuk eenvoudiger (en gratis!) om kwaliteit te beoordelen en eventuele gebreken aan te duiden. Dit speelt in alle evaluaties, maar bij de beoordeling van een proces zoals de formulering, dat zich in een specifieke tijdsperiode afspeelt en specifieke (relatief gemakkelijk te beoordelen) producten aflevert, zou het nog sterker kunnen doorspelen.

formuleringsproces geheel vanuit Brussel te sturen. Er zijn ook nog andere, meer algemene oorzaken.

Eerst en vooral is het duidelijk geworden dat – impliciet – verschillende referentiekaders worden gehanteerd ten aanzien van de criteria waaraan een TFD moet beantwoorden. Enerzijds geldt nog dat de formulering hoogwaardige producten moet afleveren na een even hoogwaardig proces waarin alle relevante betrokkenen volwaardig hebben geparticipeerd. Er moet een eenduidig projectontwerp liggen, dat consistent is, transparant, door alle betrokkenen eigen gemaakt en dat rekening houdt met de specifieke eisen en configuratie van de Belgische samenwerking. Het projectplan moet zodanig goed zijn uitgewerkt dat uitvoering bij wijze van spreken met de ogen dicht kan gebeuren. Anderzijds is intussen impliciet aanvaard dat dit ambitieniveau niet kan gehaald worden, zelfs niet steeds wenselijk is en zeker niet overeenkomt met de tijd en middelen die ter beschikking worden gesteld. Vandaar dat, ondermeer, is aanvaard dat de in het TFD opgenomen indicatoren nog niet SMART zijn en later zullen worden aangevuld, dat de institutionele analyse niet grondig is gebeurd en wordt doorgeschoven naar de uitvoering, etc.

Rond de keuze tussen beide opties is geen duidelijkheid en blijkbaar wordt dit aan de teams overgelaten. Probleem in dit geval is evenwel dat de gevolgen van deze opties niet steeds consequent worden in rekening gebracht en men, om maar één voorbeeld te noemen, bijvoorbeeld vergeet om in het geval van een lichte formulering de projectduur aan te passen.

Naar de toekomst toe lijken ons twee basisoverwegingen van belang: de in onze ogen te herbekijken optie om de verantwoordelijkheid voor het formuleringsproces geheel bij BTC Brussel te leggen en de implicaties van een ontwikkeling naar een meer programmatische aanpak en, daarmee samenhangend, complexere en grotere interventies:

- Hoger is aanbevolen om de *locus* voor de verantwoordelijkheid voor het formuleringsproces te verschuiven naar het partnerland en van de formulering een gedeelde verantwoordelijkheid te maken. Immers, de keuze om de verantwoordelijkheid voor het formuleringsproces geheel bij BTC Brussel te leggen heeft meer nadelen dan voordelen. Hoewel het beheer van het proces vanuit Brussel (via EST en het formuleringsfonds) voor een aantal efficiëntievoordelen kan zorgen, blijft het in wezen inefficiënt (in de betekenis van niet *kost effectief*) om het zwaartepunt van de formulering niet in de partnerlanden zelf te leggen. De lokale realiteit en de interactie van het formuleringsteam met die realiteit zijn dermate bepalend bij de kwaliteit van zowel proces als formuleringproducten dat de huidige optie onvermijdelijk tot kwaliteitsverlies leidt.

Maar eigenlijk is dit slechts een argument van secundaire orde. Veel belangrijker is de vaststelling dat de wijzigingen in het derde beheerscontract (BTC wordt de facto de enige verantwoordelijke voor de formulering en situeert vervolgens die verantwoordelijkheid grotendeels in Brussel) eigenlijk zijn ingegaan tegen de internationale ontwikkelingen en principes van *ownership* en *alignment* en een ontwikkeling gedragen door en bepaald vanuit het partnerland. Het feit dat het partnerland minstens formeel instaat voor de identificatie en tijdens het formuleringsproces grondig wordt geconsulteerd, doet hier niets aan af. Deze keuze om de partner niet rechtstreeks bij de formulering te betrekken spoort

evenmin met die tijdens de uitvoering die grotendeels volgens de principes van het medebeheer plaatsvindt en stilaan opschuift in de richting van nationale uitvoering.

Tenslotte kan men zich vragen stellen bij het feit dat BTC de voornaamste hand heeft in het bepalen van de modaliteiten van een intellectuele opdracht (i.c. de formulering) waarvoor ze zelf de uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt en die in grote mate met eigen personeel wordt uitgevoerd. Het zou van meer evenwicht getuigen mocht de opstelling van de (concept-) referentietermen worden overgelaten aan de partijen verantwoordelijk voor de identificatie (i.c. het partnerland en in tweede instantie DGOS).

- Ten tweede blijken de huidige formuleringsaanpak en -richtlijnen (zowel de gids van 2006 en die van 2009) onvoldoende aangepast aan de ontwikkelingen die zich momenteel op het terrein voordoen. Tot nu toe werd uitgegaan van vrij autonome, op zichzelf staande klassieke projecten die relatief gemakkelijk te plannen zijn. Minstens drie ontwikkelingen vragen om een wijziging van dat uitgangspunt:
  - In vele projecten staat institutionele ontwikkeling centraal of maakt ze een belangrijk deel uit van het project. Projecten van deze aard blijken moeilijker te plannen, vereisen een grondige institutionele analyse (die moeilijk uitvoerbaar is in het kader van een klassiek formuleringstraject) en blijken meer gebaat bij een procesmatige aanpak in zowel planning als uitvoering.
  - De schaal en complexiteit van de interventies neemt toe door een grotere omvang van de interventies, door een meer programmatische benadering en ook door het feit dat een groter aantal actoren bij de interventies zijn betrokken. Tevens dienen de interventies zich te situeren in een langere tijdshorizon omwille van de beslissing om minstens twaalf jaar in een sector in een land aanwezig te blijven. Internationaal lijkt de tendens ten aanzien van deze ontwikkelingen om slechts op hoofdlijnen te gaan formuleren en pas tijdens de projectuitvoering, middels projectteams van goede kwaliteit en adequate supervisie en monitoring (intern en extern) de projecten gaandeweg te concretiseren. Op die wijze vervaagt de grens tussen formulering (c.q. voorbereiding) en uitvoering.
  - Gelieerd aan het voorgaande punt kunnen we er niet onderuit de huidige opzet van het voorbereidingstraject (gemengde commissie + ISP - identificatie - formulering) te herbekijken; dit zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de werkwijze en de institutionele inbedding van de formulering.

## 4.2 Strategische begeleiding en supervisie

*De hoofdvraag die bij dit proces aan de orde komt luidt: Leveren de vertegenwoordigers van het partnerland, de GLOSsen, het BTC landenkantoor inclusief de plaatselijke BTC vertegenwoordiger, de attachés, de BTC hoofdzetel en DGOS een concrete bijdrage aan de strategische sturing en lokaal ownership van de projecten?*

*Als aanloop is het belangrijk aan te duiden wat exact wordt bedoeld met strategische begeleiding en supervisie. Het evaluatieteam heeft daarbij voortgebouwd op de aanpak van*



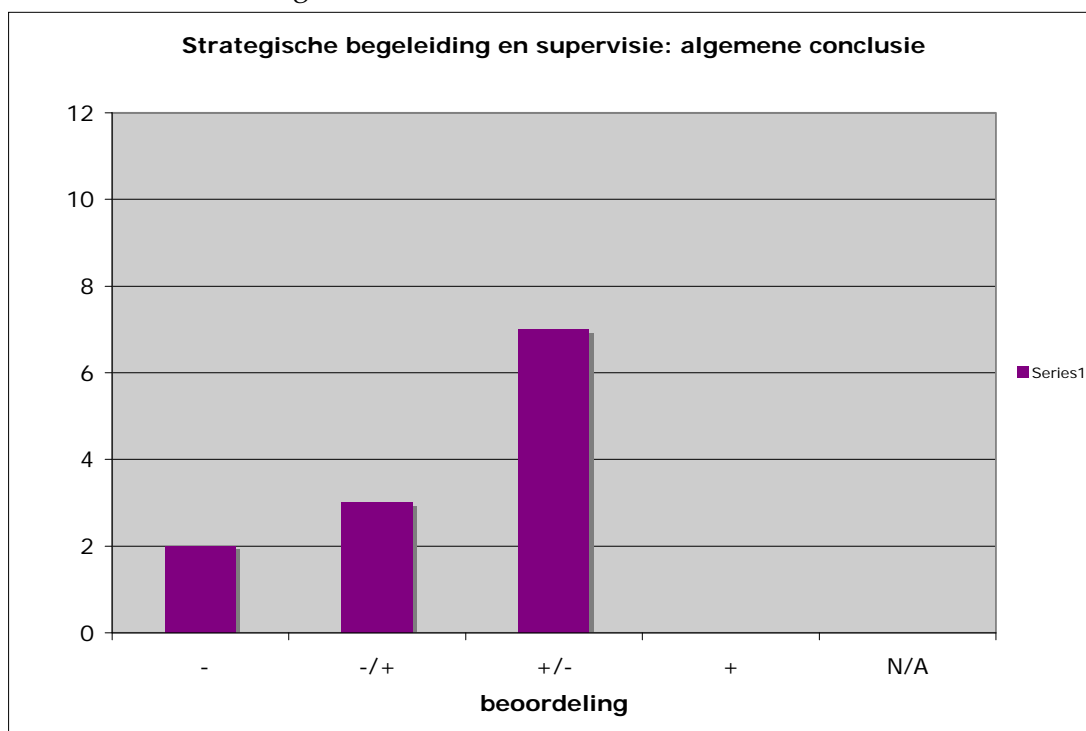
*vorig jaar en gekozen voor een pragmatische benadering, waarbij 'strategisch' refereert naar alles wat het niveau van de dagelijkse uitvoeringspraktijk en opvolging overstijgt. Als zodanig kan deze strategische begeleiding verschillende niveaus omvatten: het technische (zowel project als sector gerelateerd), 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, van het partnercomité, van externe deskundigen? Moet de GLOS deze taak mee opnemen, etc.? Als deze taken al in de door BTC gedefinieerde processen worden beschreven, worden deze beschrijvingen in de praktijk niet als referentie gebruikt.

Bij de analyse van de strategische aansturing en begeleiding moet de uitvoeringsmodaliteit worden meegenomen, omdat die mede de aansturing en de rol van het partnerland bepaalt. In de meeste projecten is er een mengvorm van medebeheer en regie, omdat de kosten van technische assistentie vaak in regie worden beheerd; het gaat echter telkens de facto over projecten in medebeheer. Twee projecten betreffen sectorale budgetsteun en hebben een eigen sturingsmechanisme.

Tenslotte is het belangrijk in herinnering te brengen dat dit proces slechts ten dele kon worden onderzocht omdat vele projecten zich nog in een beginstadium bevinden en de verschillende mechanismen pas nu vorm krijgen.

Globaal scoren zeven van de twaalf projecten voldoende voor dit proces, twee onvoldoende, terwijl er twee slecht scoren, een score die slechts uitzonderlijk voorkomt in deze evaluatie (zie figuur). Geen enkel onderzocht onderdeel wijkt substantieel af van dit globale beeld.



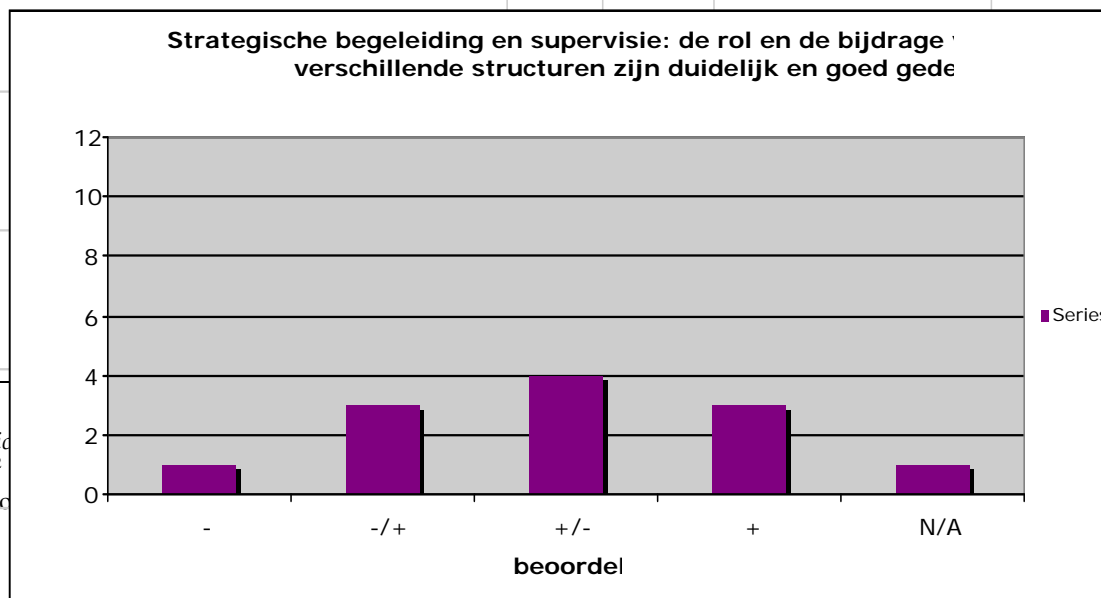
#### 4.2.1 Rol en bijdrage van het partnerland en de overlegstructuren

Er kunnen verschillende structuren in de partnerlanden onderscheiden worden die een rol spelen in de strategische aansturing van de projecten. De GLOS is ongetwijfeld de meest prominente structuur omdat zij bij uitstek het forum vormt waar het partnerland en BTC elkaar ontmoeten voor strategisch en andersoortig overleg. Sinds de ingang van het derde beheerscontract maakt de attaché formeel geen deel meer uit van de GLOS. In enkele landen (bijvoorbeeld Senegal) gingen partnerinstituten niet akkoord met deze wijziging die eenzijdig door België werd beslist en in hun ogen een aanpassing van de specifieke conventies vereist<sup>41</sup>.

In de geanalyseerde projecten blijkt de rol en bijdrage van het partnerland op het uitvoeringsniveau zich bijna geheel via de GLOS en daaraan verbonden formele en informele overlegmechanismen te concretiseren. In een aantal gevallen is er, naast de GLOS, ook een belangrijke invloed van het land via de door de partner aangestelde Directeur, met name wanneer het hier gaat om een sterke figuur die deel uitmaakt van de partnerstructuur als zodanig. Het gaat hier evenwel om een tweesnijdend zwaard. Sterke projectdirecteuren die tegelijk een belangrijke functie binnen de partnerstructuur blijven innemen zijn doorgaans slechts beperkt beschikbaar voor het project. Dit geldt minder voor directeuren die door de partner buiten de eigen structuur zijn gezocht; deze zijn meer beschikbaar voor het project, maar hebben tegelijk minder gewicht binnen en minder toegang tot de besluitvorming binnen de partnerstructuur.

In deze evaluatie is ook het belang duidelijk geworden van overlegstructuren die parallel aan maar formeel onder de GLOS functioneren en vooral zijn opgericht om nauw bij de uitvoering betrokken actoren adequaat bij de projectuitvoering te betrekken. Tenslotte zijn er nog de partnercomités die zich op een meer strategisch niveau bevinden en toezien op de uitvoering van het Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP). Deze laatste zijn grotendeels buiten beschouwing gebleven; overigens werden ze niet genoemd als belangrijke actoren bij de strategische aansturing van de projecten.

De scores voor deze indicator liggen vrij verspreid maar zijn globaal positief (drie goed en vier voldoende op een totaal van 11 projecten<sup>42</sup>; zie grafiek).



Het is niet eenvoudig de rol van de GLOS eenduidig te beoordelen, omdat globaal niet is vastgelegd welke die rol moet zijn op het vlak van strategische supervisie en opvolging. Iedereen schijnt het er over eens dat de rol van de GLOS ook op dat vlak kan (of moet) liggen, maar ziet die rol dikwijls als complementair met die van andere structuren en mechanismen. Verder schijnt er geen standaard samenstelling van de GLOS te bestaan en zijn er qua samenstelling merkbare verschillen tussen de landen. In een aantal landen (bv. Marokko) bestaat de GLOS vooral uit technici, terwijl elders (bv. Burundi) deze technici ondervertegenwoordigd zijn ten voordele van beleidsmatige en politieke ministeries.

Hoewel er in de partnerlanden duidelijke waardering aanwezig is voor de GLOS als beheers- en overlegstructuur (volgens vele lokale contactpersonen doet België het hier beter dan andere donoren), blijft de GLOS in wezen een door de Belgische partner gedragen structuur. Slechts in uitzonderlijke gevallen neemt de lokale partner, die nochtans formeel het voorzitterschap van de GLOS waarneemt, het initiatief tot een GLOS vergadering en speelt die een bepalende rol in het vastleggen van de agenda.

Hoewel alle betrokkenen de potentiële waarde van de GLOS dus erkennen, varieert de mate van waardering sterk van land tot land. In Burundi lijkt men het meest kritisch omdat de GLOS weinig inhoudelijke meerwaarde aanlevert, de partnerorganisatie en projectsector in de GLOS zijn ondervertegenwoordigd en, in enkele gevallen, de afstand tussen GLOS en terrein erg groot is. Ook in vele andere landen scoort de GLOS op dit punt dikwijls niet goed, maar ziet men dit minder als een probleem omdat de verwachtingen op inhoudelijk en strategisch vlak lager liggen en/of er alternatieve structuren zijn opgericht om aan deze tekorten te beantwoorden (zie verder).

Een duidelijke vooruitgang ten aanzien van het verleden is dat de vergaderingen van de GLOS regelmatig (doorgaans tweemaal per jaar) plaatsvinden. Het AIM project in Burundi, dat grote opstartmoeilijkheden heeft gekend en daarom juist nood had aan een sterke sturing door de GLOS is hier een uitzondering. In de meeste landen worden de vergaderingen van de GLOS grondig voorbereid via overleg tussen beide projectdirecteurs en de BTC representatie. Dit vormt een indicatie van het belang dat BTC aan deze vergadering hecht, maar heeft als neveneffect dat de agenda, het verloop van de vergadering en in een aantal gevallen de beslissingen reeds op voorhand in grote mate zijn vastgelegd. Dit hoeft niet noodzakelijk negatief te zijn, wanneer zoals bv. in Vietnam dit de cultureel meest aangepaste vorm van overleg is; belangrijk is wel dat op één of andere manier authentiek overleg tussen de partners plaatsvindt op strategische niveau.

Globaal komt het beeld naar voor van een orgaan dat zich met belangrijke maar vooral formele kwesties van overwegend administratief financiële aard bezighoudt. Een aantal van de genomen beslissingen (bv. gerelateerd aan budgetverschuivingen) zouden zich eigenlijk beter op het niveau van het projectteam situeren. Vele GLOSsen komen niet echt aan strategische sturing toe en dit om verschillende redenen: omdat dit niet wordt geambieerd, omdat er te weinig kennis of deskundigheid met betrekking tot het project (of de sector) aanwezig is, omdat er te grote discontinuïteit bestaat onder de deelnemers aan de GLOS vergaderingen, omdat er onduidelijkheid is rond de nood aan strategisch sturing, etc. De

ontwikkeling, in verschillende landen, in de richting van één GLOS die alle projecten van dezelfde sector groepeert of van de organisatie van alle GLOSsen van projecten van dezelfde sector op eenzelfde dag, kan misschien leiden tot een meer strategische focus of, minstens, tot een grotere coherentie tussen de verschillende projecten.

Een belangrijke en interessante ontwikkeling is de opzet van aan de GLOS parallelle structuren, zoals technische opvolgingscomités in Marokko, en actor platformen in Benin en Senegal. Het gaat hier om relevante pogingen om het democratisch deficit van GLOSsen (die vooral bestaan uit leden die zich in de hoofdstad bevinden en dikwijls ver van de projectregio worden georganiseerd) te corrigeren en een antwoord te bieden op de eis naar een overlegstructuur die goed spoort met de multi-actor benadering van de projecten en de betrokken actoren een forum biedt tot adequate participatie in de projectsturing en -uitvoering (zie box). Deze structuren zorgen zeker voor een meerwaarde op het vlak van *ownership* en met het oog op de toekomstige duurzaamheid, zonder dat een overlap optreedt met de GLOS. Daar waar men overgaat op sector-GLOSsen (bv. Burundi) heeft men trouwens zorg besteed aan een adequate invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende structuren.

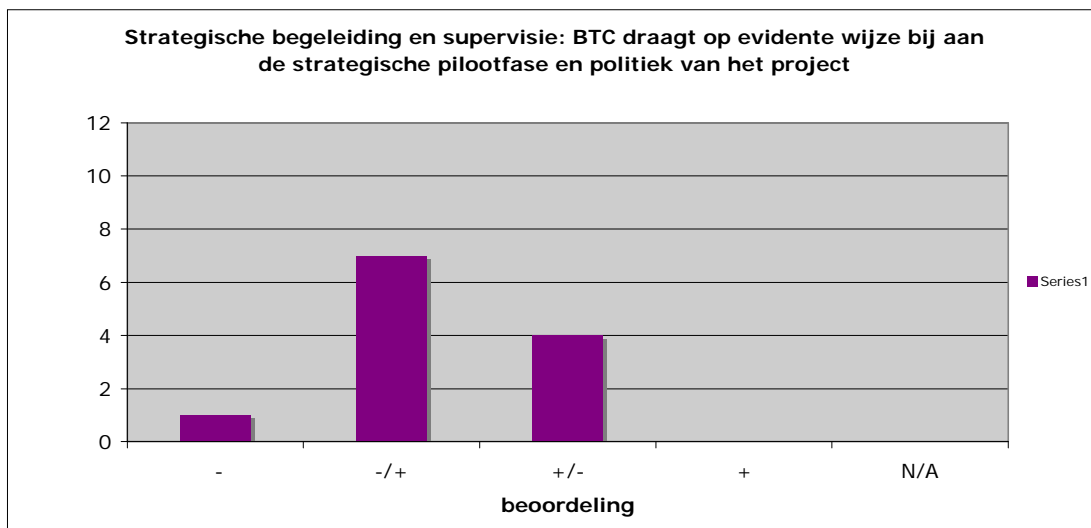
*Box 7: Lokaal overlegorgaan in het FAFA project (Benin)*

Het FAFA project volgt een multi-actor benadering en stelt zich vooral faciliterend op. Een regionaal platform werd opgericht als overleg- en coördinatiestructuur, waarin de verschillende actoren van de rijst- en groenteketen van de departementen Mono en Couffo elkaar ontmoeten. Momenteel speelt het project nog een grote rol in de organisatie van het platform dat de *ownership* op lokaal vlak moet stimuleren. Het platform beslist over de te ondernemen acties en uit te voeren micro-projecten, en werkt onder de supervisie van de GLOS.

De overlegstructuren en -mechanismen in de twee budgetsteun 'projecten' verdienen een korte vermelding. In het geval van de JESS blijkt er vooreerst sterk informeel overleg te bestaan tussen alle Belgische actoren inclusief de Attaché. Daarnaast bestaan er verschillende structuren/initiatieven waar de verschillende interventies op elkaar worden afgestemd (een sector cluster groep, een donor overleggroep, een platform van NGOs). De twee 'leads' onder de donoren (UNICEF en DfID) onderhouden de dialoog met de Rwandese overheid. In het JHSS project spelen de twee TA een belangrijke rol (zie hierna).

#### 4.2.2 Rol van de BTC

De beoordeling van de rol van BTC in de strategisch sturing levert een vrij gedifferentieerd beeld op dat naar de negatieve kant overhelt (zie figuur). De meeste scores situeren zich in het midden, met een overwicht voor 'onvoldoende'.



Globaal zijn er binnen BTC drie niveaus die bij kunnen dragen tot de strategische sturing: het hoofdkantoor, het landenkantoor en de TA.

- Rol van het hoofdkantoor.** De rol van het hoofdkantoor in de strategische sturing is zeer beperkt, terwijl er op uitvoerend niveau wel een duidelijke nood *en* vraag is naar ondersteuning. In een aantal gevallen blijkt het hoofdkantoor niet te beschikken over de benodigde specifieke deskundigheid (in Vietnam bijvoorbeeld, waar men nood had aan technische ondersteuning in de waterprojecten vanuit een perspectief van geïntegreerd waterbeheer, en eveneens nood aan steun bij de uitwerking van de eerste projecten in nationaal beheer). Daarnaast zijn verschillende vragen vanuit het veld voor inhoudelijke ondersteuning niet of slechts laattijdig beantwoord; in het veld heerst, terecht of ten onrechte, de perceptie dat de menskracht van EST in eerste instantie aangewend wordt voor de formuleringsmissies en er weinig tijd overblijft voor reguliere opvolging<sup>43</sup>. Overigens blijken inhoudelijke projectbezoeken regelmatig gekoppeld aan formuleringsmissies. Daar waar zulke missies effectief hebben plaatsgevonden, worden zij verschillend gewaardeerd (van goed tot matig). In enkele gevallen is er ook sprake van wetenschappelijke en/of strategische ondersteuning door externe partijen. Een interessante ervaring wordt hier geleverd door de PAMIF projecten in Senegal die via een ‘AT *perlé*’ worden ondersteund die als erg nuttig wordt ervaren. Met één uitzondering (AEP Burundi) wordt de administratieve en financiële ondersteuning vanuit Brussel wél gewaardeerd; deze is uiteraard niet van strategische aard, maar wel belangrijk om de efficiëntie van de projectuitvoering te waarborgen.
- Rol van het landenkantoor.** Het beeld met betrekking tot de rol van het landenkantoor in de strategische sturing verschilt niet wezenlijk van dat van het hoofdkantoor. De rol van het landenkantoor beperkt zich voornamelijk tot de administratieve, financiële en logistieke ondersteuning en *trouble shooting*, en situeert zich weinig op strategisch en inhoudelijk vlak. De projecten zijn meestal

<sup>43</sup> Zoals aangegeven, gaat het hier om een perceptie die verder zou moeten worden onderzocht op haar waarheidsgehalte. Dit kan best door BTC zelf gebeuren. Voor zover wij weten, bestaat er geen globale richtlijn rond hoeveel tijd EST aan elke van haar kerntaken mag/moet besteden.

zeer te spreken over de relevantie en kwaliteit van deze steun, die zeer bepalend is voor het verloop van de projectuitvoering (bijvoorbeeld ondersteuning bij het uitschrijven van openbare aanbestedingen) en dikwijls de capaciteiten op projectniveau op relevante wijze versterkt. Slechts in één land (Benin) blijkt het landenkantoor in staat om ook inhoudelijke ondersteuning te geven. Anderzijds geeft het landenkantoor overal goede ondersteuning bij de voorbereiding van de GLOS vergaderingen en wordt zijn rol tijdens deze vergaderingen sterk gewaardeerd; zoals hoger vermeld, houden de GLOSsen zich echter zelden met strategische sturing bezig.

Dit tekort aan ondersteuning vanuit de landenkantoren kan hoofdzakelijk worden verklaard vanuit het tekort aan gespecialiseerde menskracht op deze kantoren; zelfs wanneer deze deskundigheid aanwezig is, wordt ze dikwijls overmatig opgeslorpt door administratieve en financiële taken. De landenkantoren zijn als zodanig de eerste om te erkennen dat ze op het vlak van inhoudelijke en strategische ondersteuning tekort schieten en op dit terrein eigenlijk blind moeten varen op de TA (zie hierna). Zij zijn dan ook vragende partij voor het versterken van deze functie zonder dat op de beschikbare capaciteit voor administratief financiële taken wordt bekort. Het feit dat de Belgische samenwerking tot enkele concentratiesectoren wordt beperkt, opent hier uiteraard perspectieven, al kunnen deze zich pas op termijn ten volle realiseren<sup>44</sup>.

- **Rol van de TA<sup>45</sup>**. In de evaluatie waren verschillende types projecten opgenomen met, overeenkomstig, TAs met verschillende functies en rollen. Globaal lijken de TAs goed te functioneren, zijn ze toegewijd en competent. Zoals onder 3.3 aangegeven lukt het om een aantal redenen slechts gedeeltelijk om de competenties van de AT optimaal te gebruiken. TAs slagen er in goede relaties opgebouwd met de lokale projectdirecteur en de lokale actoren. Dit schept uiteraard een kader waarin hun potentieel maximaal tot zijn recht kan komen. In vele gevallen blijken de TAs, al dan niet in samenspan met de lokale projectdirecteuren, een sleutelrol te vervullen in de strategische sturing van de projecten. Strikt gesproken gaan zij in een aantal gevallen daarbij hun mandaat te buiten, maar vullen zij een leegte in die door andere actoren niet wordt opgevuld. Dit zorgt voor een onevenwichtigheid en een situatie waarin het project *de facto* draait rond de TA en de projectdirecteur. Dezen zijn dikwijls de eersten om dit te erkennen en vragende partij voor meer sturing of minstens kritische feedback op hun functioneren, die echter – zoals we hierboven hebben gezien – slechts moeizaam of niet gerealiseerd wordt. Anderzijds sluit de hierboven beschreven ontwikkeling goed aan op de reflecties (binnen BTC maar ook breder) rond de rol van internationale AT, waarvan verwacht wordt dat die van uitvoerder/administrateur evolueert naar faciliterend; de ontwikkeling naar een meer programmatische benadering gaat in dezelfde richting.

---

<sup>44</sup> Hoewel er nu inderdaad per land voor een beperkt aantal sectoren is gekozen, betreft de uitvoering meestal een groter aantal sectoren. Vele projecten die momenteel worden uitgevoerd, werden immers in vorige ISP's goedgekeurd en behoren tot andere sectoren; dit stelt zware eisen aan het landenkantoor. De kwaliteitsvolle uitvoering van deze projecten is, meer nog dan die van projecten de gekozen sectoren, van het hoogste belang omdat België zich uit deze sectoren terugtrekt.

<sup>45</sup> Het functioneren van de TA is reeds onder efficiëntie aan bod gekomen; in dit onderdeelje ligt de nadruk op de rol van de TA in de strategische sturing.

Een belangrijke vrij recente ontwikkeling is de rekrutering van AT's die als kerntaak hebben bij te dragen tot de strategische sturing op sector niveau. Zoals de ervaringen in Rwanda en Burundi uitwijzen, kunnen er ernstige problemen ontstaan die o.i. vooral te maken hebben met het tekort aan ervaring van de Belgische coöperatie met dit soort van TA inzet<sup>46</sup>. In het geval van JHSS staat de rol van de TAs centraal, maar ook ter discussie. BTC organiseert voor deze sector maandelijks coördinatievergaderingen waarin BTC technici maar ook de verantwoordelijke attaché een rol spelen. De strategische sturing op projectniveau ligt in de handen van twee TA; de opinies over de kwaliteit van hun functioneren lopen sterk uiteen, wat onder meer schijnt te maken te hebben met een verschil in visie rond hun rol (zie ook 4.2.4 hierna).

#### 4.2.3 Rol van DGOS

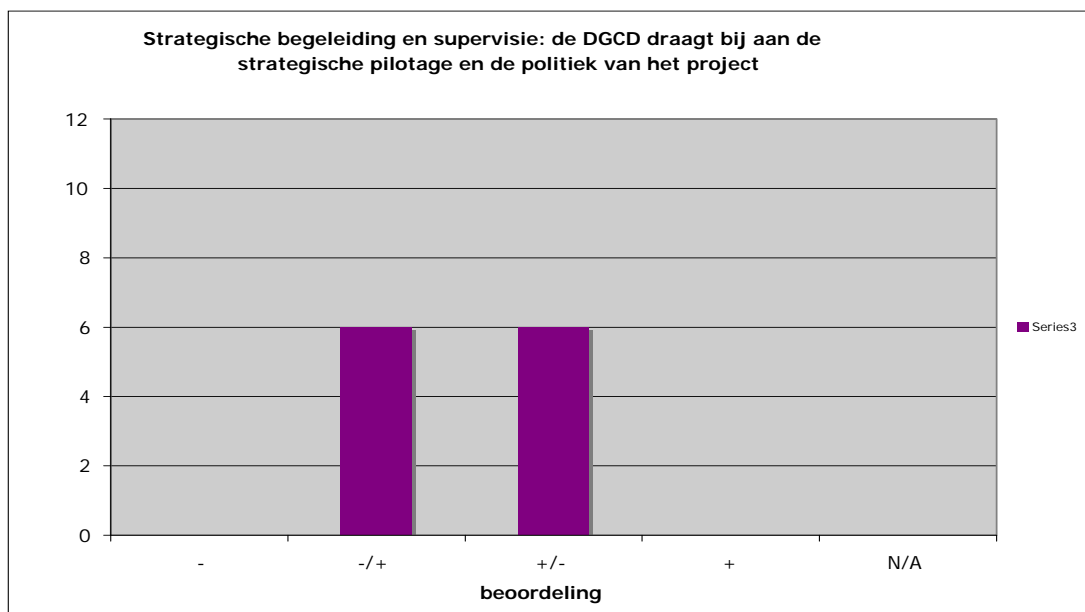
De rol van DGOS in de strategische aansturing van de projecten is niet eenvoudig te beoordelen. Immers heeft sinds het derde beheerscontract de attaché geen zitting meer in de GLOS. Daarmee staat de attaché in principe op behoorlijke afstand van de projecten en dat geldt uiteraard nog meer voor DGOS in Brussel. In feite heeft DGOS personeel geen directe rol meer in de strategische aansturing van projecten en ontbreekt het hen daartoe de benodigde middelen en informatie. Dit maakt het voor hen ook moeilijk om hun rol in de beleidsontwikkeling en -dialoog adequaat in te vullen. Anderzijds komt daar waar er duidelijke ontwikkelingen merkbaar zijn in de richting van een programmatische benadering en budgetsteun DGOS (met name de attachés) weer nadrukkelijker in beeld, waarbij de afbakening van DGOS' rol niet steeds eenduidig is en soms tot spanningen leidt.

De beoordeling met betrekking tot de rol van DGOS situeert zich perfect in het midden (zie grafiek hierna) en is vooral gebaseerd op de taken die de attaché en DGOS in Brussel verondersteld zijn op te nemen en die volgens vele betrokkenen te sterk zijn ingeperkt om goed te kunnen functioneren. Maar zelfs die beperkte rol kan op verschillende manieren worden ingevuld; in die zin is in de beoordeling ook meegenomen de wijze waarop DGOS van de geboden (beperkte) ruimte pro-actief gebruik maakt.

De veldmissies hebben een erg gedifferentieerd plaatje opgeleverd met betrekking tot de rol van DGOS in de strategische sturing van de projecten. Terwijl de rol van DGOS Brussel in het algemeen beperkt blijft, ligt dit verschillend voor de attachés die soms (veelal onrechtstreeks) een invloed uitoefenen. Zoals hierna zal blijken, hebben deze verschillen te maken met verschillende factoren zoals de technische achtergrond van de attachés (die al dan niet kan samenvallen met de sectoren waarin België actief is), het bestaan van thematische werkgroepen en de rol die België (i.c. de attachés, BTC en eventueel AT sectorspecialisten) daarin speelt, de positie en het relatieve belang van België als donor in een bepaalde sector en de mate waarin sectorspecialisten (via BTC gerekruteerd) samenwerken met de attachés.

---

<sup>46</sup> Omdat deze inzetten zich relateren tot de rol van zowel DGOS als BTC zullen we onder punt 4.2.4 (Samenwerking en interactie tussen de voornaamste betrokken partijen) verder op dit punt ingaan.



Een en ander moge blijken uit het volgend overzicht:

- In Benin (waar uitsluitend naar projecten in de landbouwsector is gekeken) blijkt de attaché in samenwerking met BTC een sterke invloed te hebben uitgeoefend op de projecten, vanuit zijn technische deskundigheid en zijn positie als hoofd van de thematische werkgroep landbouw. Het feit dat de projecten in deze sector zich zowel op centraal als decentraal niveau situeren en zowel met beleid als concrete acties op het terrein bezig zijn, speelt in deze uiteraard ook een rol.
- Ook in andere landen (Marokko, Rwanda, Burundi) zijn attachés werkzaam in thematische werkgroepen en nemen ze dikwijls een belangrijke rol op zich. Op deze wijze hebben zij minstens indirect de strategische sturing van de projecten kunnen voeden; engagementen van deze orde zorgen er uiteraard ook voor dat attachés beter hun strategische taken kunnen opnemen.
- In enkele landen (Rwanda, Vietnam, Burundi) zijn sectorspecialisten werkzaam. Het valt op dat hun samenwerkingsrelatie met de attachés op *ad hoc* wijze gestalte heeft gekregen. In Rwanda is die band sterk in het geval van de budgetsteun aan de gezondheidssector, maar zwakker bij de steun aan de educatiesector. In Burundi is er een sterke relatie tussen de AT die namens België aan het multi-donor educatiefonds is verbonden (hij is *de facto* de sector adviseur voor de attachés), terwijl in Vietnam er geen directe relatie is tussen de educatie sectorspecialist en de attachés, een gemiste kans.
- In Senegal, waar er in de sector 'sociale economie' geen gestructureerd donoroverleg bestaat, zijn de attachés *de facto* afgesneden van de opvolging van de projectuitvoering, ook al omdat de instructie om geen zitting te hebben in de GLOS er strikt wordt opgevolgd. Dit wordt door hen betreurd en ook door de Senegalese partnerorganisaties die goede relaties met de attachés onderhouden, hun deskundigheid waarderen en de zin van deze regeling niet begrijpen.



Het engagement van attachés in thematische werkgroepen is een nieuw belangrijk gegeven. Het zorgt er zeker voor dat attachés voeling blijven houden met de realiteit in de sectoren die voor België van belang zijn en dat ze op die wijze beter hun strategische rol kunnen spelen. Dit kan ook tot spanningen leiden, omdat de grenzen tussen de DGOS en BTC bevoegdheden niet duidelijk zijn afgebakend (zie box). De vraag of de betrokkenheid van de attachés voldoende is om de taken die aan DGOS zijn toevertrouwd met betrekking tot de aanvaarding van projecten en de definitieve goedkeuring van de uitvoering kan op basis van de beschikbare informatie niet beantwoord worden.

*Box 8: Verschil van visie in de overgang naar een programmatische aanpak in de gezondheidssector in Burundi*

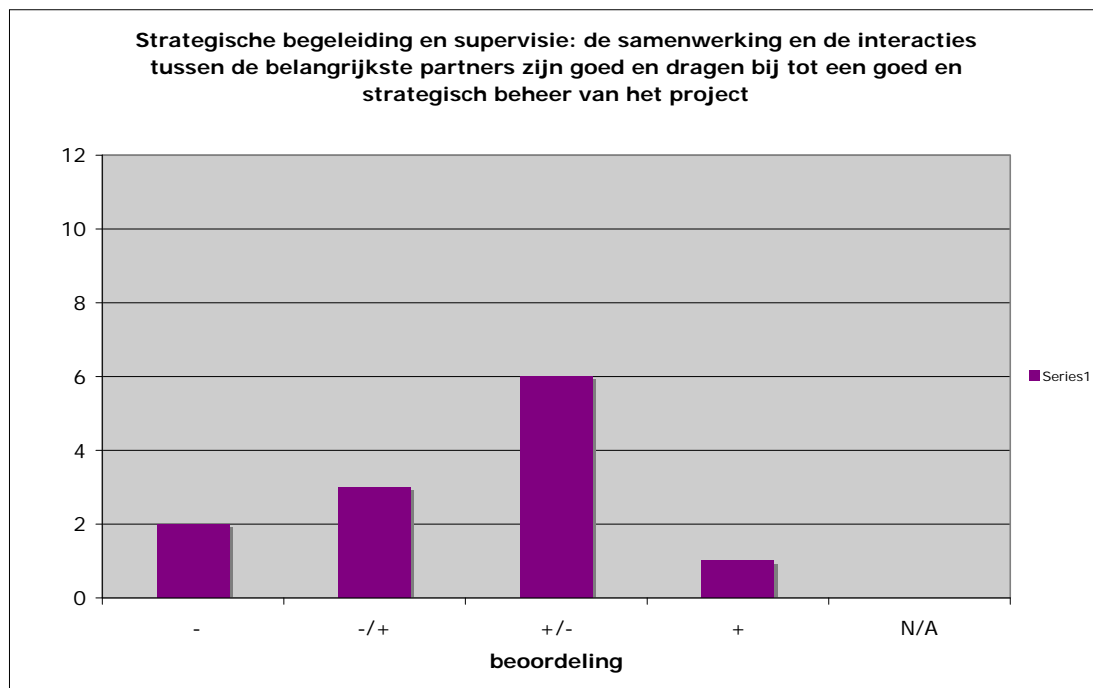
Gezondheidszorg is één van de concentratiesectoren in Burundi en België speelt als donor een belangrijke rol in de sector. Vrij recent heeft BTC in Burundi een gezondheidsprogramma geformuleerd waarin de twee gezondheidsprojecten die in deze evaluatie zijn bekeken zullen opgenomen worden. Voor BTC gaat het om een innoverende aanpak en significante ontwikkeling, waarbij getracht is om, enerzijds, de verworvenheden van het verleden (verschillende projecten met weinig inhoudelijke samenhang) te consolideren en niettemin op te schuiven in de richting van een programmatische benadering, onder meer door een globaal beheer van financiële en personele (TA) middelen die soepel in de verschillende componenten kunnen worden ingezet.

Deze aanpak staat evenwel in schril contrast met wat de attachés voor ogen hadden. Zij hadden gehoopt dat het nieuwe programma zou geformuleerd worden op basis van een globale sectoranalyse en dialoog met alle betrokkenen (overheidsinstellingen en donoren), die vervolgens zouden toelaten de strategische niche te bepalen waarin België de komende tijd werkzaam zou zijn. Het programmavoorstel van BTC is voor de attachés 'meer van hetzelfde' en blijft ver onder hun ambitieniveau, in zoverre dat het in het laatste jaarverslag van de attachés als grootste ontgoocheling van het werkjaar wordt aangegeven.

Belangrijk is tenslotte te vermelden dat rond deze kwestie intensief overleg heeft plaatsgevonden tussen attachés en BTC, dat er wederzijds begrip voor elkanders standpunt bestaat, en dat de attachés zich intussen geschikt hebben naar BTC's keuze.

#### 4.2.4 Samenwerking en interactie tussen de voornaamste betrokken partijen

De score op dit beoordelingscriterium is globaal vrij positief (zie figuur). Er zijn ook twee negatieve scores; in beide gevallen gaat het om initiatieven op sectorniveau die gelijkaardige moeilijkheden hebben gekend en interessante gevalstudies vormen; wij zullen aan deze twee initiatieven (een budgetsteun project in Rwanda en een project van institutionele ondersteuning in Burundi) dan ook specifiek aandacht besteden.



De samenwerking en interactie tussen de betrokken partijen scoort globaal relatief goed. De negatieve scores duiden veelal op spanningen tussen project- en bovenproject niveau, maar waar die ontstaan worden ze doorgaans goed beheerd en dikwijls ook opgelost. De BTC vertegenwoordiging speelt in deze dikwijls een positieve rol.

In de bezochte landen is er doorgaans sprake van een goede samenwerking tussen de attachés en BTC. Er wordt geregeld formeel en informeel overleg gevoerd. De lokale betrokkenen stippen aan dat dit vooral met wederzijdse openheid en goede wil te maken heeft en dat de formele kaders dikwijls niet zijn aangepast en optimale samenwerking eerder belemmeren dan stimuleren. Als er zich al spanningen voordoen, lijken die zich in een aantal landen vooral te situeren tussen het land en 'Brussel' en niet zozeer tussen BTC en DGOS/de attachés.

Ook schijnen de relaties met de lokale structuren vrij goed; waar moeilijkheden werden gesignaleerd, zijn de TA sector experts dikwijls een oorzaak van de moeilijkheden. In twee gevallen heeft minstens één van de experts een belangrijke ondersteunende functie ten aanzien van de attachés die behoefte hebben aan expertsteun in een voor België belangrijke sector. Telkens komt de visie van deze TA niet overeen met die van de andere TA. En in beide gevallen mankeert aan Belgische kant de autoriteit om het conflict binnen afzienbare tijd op te lossen, vooral omwille van het ontbreken van sectordeskundigheid op het niveau van de ambassade en de BTC representatie. Het gaat hier in beide gevallen om interventies op sector strategisch niveau, die vrij nieuw zijn voor de Belgische coöperatie en waaraan het huidige kader (met strikte taakverdeling tussen DGOS en BTC) niet goed is aangepast.

De gevallen met een score 'onvoldoende' verwijzen onder meer naar Marokko, waar de sterke lokale partner (ONEP) weinig geneigd is om samenwerkingsrelaties met andere instituten uit te bouwen.

#### 4.2.5 Conclusies, aanbevelingen en reflecties

##### *Conclusies*

De GLOS is de meest prominente structuur in de strategische opvolging en sturing omdat zij bij uitstek het forum vormt waar het partnerland en BTC elkaar ontmoeten voor strategisch en andersoortig overleg. Het is echter niet eenvoudig de rol van de GLOS op dit vlak eenduidig te beoordelen, omdat globaal niet is vastgelegd welke die rol moet zijn. Hoewel er in de partnerlanden duidelijke waardering aanwezig is voor de GLOS als beheers- en overlegstructuur (volgens vele lokale contactpersonen doet België het hier beter dan andere donoren), blijft de GLOS in wezen een door de Belgische partner gedragen structuur. Slechts in uitzonderlijke gevallen neemt de lokale partner, die nochtans formeel het voorzitterschap van de GLOS waarneemt, het initiatief tot een GLOS vergadering en speelt die een bepalende rol in het vastleggen van de agenda.

Globaal komt het beeld naar voor van de GLOS als een orgaan dat zich met belangrijke maar vooral formele kwesties van overwegend administratief financiële aard bezighoudt. Vele GLOSsen komen zo niet echt aan strategische sturing toe en dit om verschillende redenen: omdat dit niet wordt geambieerd, omdat er te weinig kennis of deskundigheid met betrekking tot het project (of de sector) aanwezig is, omdat er te grote discontinuïteit bestaat onder de deelnemers aan de GLOS vergaderingen, omdat er onduidelijkheid is rond de nood aan strategische sturing, etc.

Ook is het belang duidelijk geworden van overlegstructuren die parallel aan maar formeel onder de GLOS functioneren en vooral zijn opgericht om nauw bij de uitvoering betrokken actoren adequaat bij de projectuitvoering te betrekken. Het gaat hier om technische opvolgingscomités en actor platformen met sterk verschillende opzet en samenstelling. Via deze structuren wil men het democratisch deficit wegwerken van GLOSsen (die vooral bestaan uit leden die zich in de hoofdstad bevinden en dikwijls ver van de projectregio worden georganiseerd) en een antwoord bieden op de eis naar een overlegstructuur die goed spoort met de multi-actor en inclusieve benadering van de projecten

De rol van het BTC hoofdkantoor in de strategische sturing is zeer beperkt, terwijl er op uitvoerend niveau wel een duidelijke nood *en* vraag is naar ondersteuning. In een aantal gevallen blijkt het hoofdkantoor niet te beschikken over de benodigde specifieke deskundigheid. Het beeld met betrekking tot de rol van het landenkantoor in de strategische sturing verschilt niet wezenlijk van dat van het hoofdkantoor. De rol van het landenkantoor beperkt zich voornamelijk tot (overigens hogelijk gewaardeerde) administratieve, financiële en logistieke ondersteuning en *trouble shooting*, en situeert zich weinig op strategisch en inhoudelijk vlak. Dit tekort aan ondersteuning vanuit de landenkantoren kan hoofdzakelijk worden verklaard vanuit het tekort aan gespecialiseerde menskracht op deze kantoren; zelfs wanneer deze deskundigheid aanwezig is, wordt ze dikwijls overmatig opgeslorpt door administratieve en financiële taken.

In vele gevallen blijken de TAs, al dan niet in samenspan met de lokale projectdirecteuren, een sleutelrol te vervullen in de strategische sturing van de projecten. Strikt gesproken gaan zij in een aantal gevallen daarbij hun mandaat te buiten, maar vullen zij een leegte in die door andere actoren niet wordt opgevuld. Anderzijds sluit de hierboven beschreven ontwikkeling goed aan op de reflecties (binnen BTC maar ook breder) rond de rol van internationale AT, waarvan verwacht wordt dat die van uitvoerder/administrateur evolueert naar faciliterend.

In feite heeft DGOS personeel geen directe rol meer in de strategische aansturing van projecten en ontbreekt het hen daartoe de benodigde middelen en informatie. Niettemin hebben de veldmissies een erg gedifferentieerd plaatje opgeleverd met betrekking tot de rol van DGOS in de strategische sturing van de projecten. Terwijl de rol van DGOS Brussel in het algemeen beperkt blijft, ligt dit verschillend voor de attachés die soms (veelal onrechtstreeks) een invloed uitoefenen. Het engagement van attachés in thematische werkgroepen is een nieuw belangrijk gegeven. Het zorgt er zeker voor dat attachés voeling blijven houden met de realiteit in de sectoren die voor België van belang zijn en dat ze op die wijze beter hun strategische rol kunnen spelen

De samenwerking en interactie tussen de betrokken partijen scoort globaal relatief goed. De negatieve scores duiden veelal op spanningen tussen project- en bovenproject niveau, maar waar die ontstaan worden ze doorgaans goed beheerd en dikwijls ook opgelost. Waar moeilijkheden werden gesignaleerd, zijn de TA sector experts daar soms een oorzaak van, wat kan worden verklaard vanuit het tekort aan ervaring met dit type functies. In de bezochte landen is er doorgaans sprake van een goede samenwerking tussen de attachés en BTC.

### *Aanbevelingen*

Zoals reeds het geval was voor de formulering, zijn de meeste van de aanbevelingen hierna geënt op een vrij klassieke model van uitvoering van de bilaterale coöperatie via projecten. Naarmate de samenwerking meer evolueert in de richting van een programmatische benadering, zullen deze aanbevelingen moeten worden bijgesteld.

1. Strategische opvolging en supervisie moet door de betrokken organisaties (structuren in het partnerland, DGOS + attachés, BTC, GLOS) ondubbelzinnig worden erkend als een cruciale taak waarvoor zij collectief verantwoordelijk zijn. Welke rol elk van de betrokken structuren daarin speelt, kan evenwel van project tot project verschillen. Globaal bekeken lijkt de GLOS de meest aangewezen structuur om de strategische supervisie uit te voeren dan wel ervoor te zorgen dat die kwaliteitsvol wordt opgenomen.
2. DGOS (voornamelijk via de attachés) en BTC (zowel via EST als het landenkantoor) moeten daadwerkelijk bij de strategische sturing op projectniveau worden betrokken (wat niet impliceert dat de attachés steeds zitting in de GLOS moeten hebben). Voor DGOS (c.q. de attachés) is dit cruciaal om hun strategische rol te blijven vervullen, voor BTC gaat het om een kerntaak en – competentie die zijn verbonden met haar mandaat als uitvoerder van de bilaterale samenwerking. Dit kan/moet impliceren dat beide organisaties over voldoende menskracht beschikken; in het geval van BTC is het mogelijk dat er

binnen EST een verschuiving plaatsvindt qua bemensing (van formulering naar strategische opvolging) en dat in die strategische opvolging ook naar andere formules kan worden gezocht (bv. netwerk ontwikkelen van lokale experts). Hieraan gekoppeld (en reeds eerder aangegeven) is het belangrijk dat er meer duidelijkheid wordt geschapen m.b.t. de rol en bevoegdheden van DGOS (c.q. de attachés) en BTC met betrekking tot het strategische niveau van de samenwerking (sectordialoog, deelname aan thematische werkgroepen, uitzetten van de 'eigen' sectorstrategie).

3. De rekrutering van sectorale expertise die niet rechtstreeks aan projecten is verbonden en waarmee in enkele landen reeds ervaring is opgedaan, speelt in het licht van de vorige aanbeveling een belangrijke rol. Echter is het belangrijk voor deze vorm van expertise een duidelijke rol, statuut, verantwoordingsmechanismen, etc. te definiëren.
4. De GLOSsen moeten uitgroeien tot gezamenlijk gedragen structuren, wat betekent dat beide partners in het gehele proces gelijkwaardige rollen vervullen. Dit kan impliceren dat de samenstelling van de GLOSsen wordt herbekeken; met name lijkt het belangrijk ervoor te zorgen dat lokale technische expertise in de GLOS goed is vertegenwoordigd.
5. Initiatieven om naast de GLOS andere structuren op te zetten die, waar nodig, een goede betrokkenheid en communicatie met de betrokken actoren waarborgen, dienen verder te worden gesteund.

### *Enkele bredere reflecties*

Verschillende mogelijkheden dienen zich aan om de strategische functie te versterken, die samenhangen met de keuzes die men in elk partnerland wil maken en de ontwikkelingen in de lokale context. Globaal kan verder het volgende worden gesteld.

- Omdat projecten (interventies) in toenemende mate in een sectoraal kader worden geplaatst, lijkt het aangewezen om gaandeweg de strategische sturing meer en meer op sector niveau te organiseren<sup>47</sup>. De keuze voor een beperkt aantal sectoren waarin de Belgische hulp is geconcentreerd, zou in dit verband meer mogelijkheden moeten bieden. Dit hangt uiteraard samen met de nood aan mobilisering van sectorale expertise (minstens in de concentratiesectoren), die zowel de attachés als de BTC representatie moet ondersteunen. Anderzijds is het belangrijk te beseffen dat het nog een hele tijd zal duren alvorens het aantal projecten in uitvoering enkel behoort tot de concentratiesectoren. In deze transitieperiode zal het moeilijk zijn om voor alle sectoren de benodigde expertise te mobiliseren.
- Zoals hierboven aangegeven, vragen de ontwikkelingen in de richting van een programmatische benadering voor een herbekijken van de rol en taken van DGOS/de attachés en BTC en, vooral, van hun onderlinge samenwerking en

---

<sup>47</sup> Dit impliceert evenwel dat de rol van het partnercomité wordt herbekeken.

afstemming. Op dit ogenblik moet men in het veld dikwijls naar *ad hoc* oplossingen zoeken en slaagt men er doorgaans ook in die te vinden dankzij de bereidwilligheid aan beide kanten. De ervaringen in Burundi en Rwanda hebben evenwel aangetoond dat een meer gestructureerde aanpak nodig is als België zijn strategische ambities wil waarmaken.

De vraag stelt zich of de attachés zich daarbij slechts tot transversale thema's (Verklaring van Parijs, donorcoördinatie, de politieke dialoog '*pur sang*') moeten beperken of ook actief met de sectordialoog moeten bezighouden. De huidige als erg positief ervaren betrokkenheid van de attachés bij thematische werkgroepen, schijnt het laatste te suggereren.

- In onze ogen heeft de zwakke strategische sturing ook te maken met de nog zwakke strategische plannings- en evaluatiefunctie en het feit dat op dit punt de doorstroming tussen DGOS en BTC niet steeds duidelijk is. Hoewel de aanlooptrajecten naar nieuwe ISP's grondiger worden ingevuld dan in het verleden vertonen ze tegelijk nog grote hiaten. Ook blijkt de toegevoegde waarde van de door BTC opgestelde appreciatienota's vrij beperkt ondanks de vele energie die dikwijls in deze nota's is gestoken. Overigens verloopt het vele werk dat attachés en BTC kaders in dit kader verrichten 'tussen de regels' en moet het dikwijls worden opgebracht naast de reguliere taken en zonder extra menskracht. De ontwikkeling van nieuwe instrumenten en het mobiliseren van de benodigde middelen zijn hier meer dan aangewezen.
- Op het meso- en projectniveau zullen TAs in vele landen nog geruime tijd een sleutelrol moeten blijven vervullen zelfs als op de hierboven aangewezen niveaus vooruitgang wordt geboekt. Selectie en het behouden van bekwame ATs blijft dus erg belangrijk en zal waarschijnlijk in belang toenemen naarmate meer hoogwaardige sector expertise nodig is. In het veld werd opgemerkt dat daar waar BTC zulke hoogwaardige expertise moet aantrekken, ervaren wordt dat de BTC voorwaarden niet steeds aantrekkelijk genoeg zijn.

### 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 in het analysekader van de 2009 evaluatie, dat voor deze evaluatie werd overgenomen, drie beoordelingscriteria opgesteld die drie aspecten van monitoring en evaluatie betreffen, namelijk:*

- *de kwaliteit van de monitoring;*
- *de kwaliteit van het evaluatieproces;*
- *de kwaliteit van het evaluatieproduct.*

*Dit hoofdstuk zal bijna uitsluitend aandacht hebben voor de kwaliteit van de monitoring. Immers, alle onderzochte projecten zijn pas relatief recent van start gegaan en geen enkel van deze projecten werd tot nu toe geëvalueerd. In enkele gevallen waren tussentijdse evaluaties in voorbereiding op het moment van het veldbezoek. Omdat slechts op één van de drie*

*beoordelingscriteria kon worden gescoord, kan van dit proces geen globale score worden gegeven.*

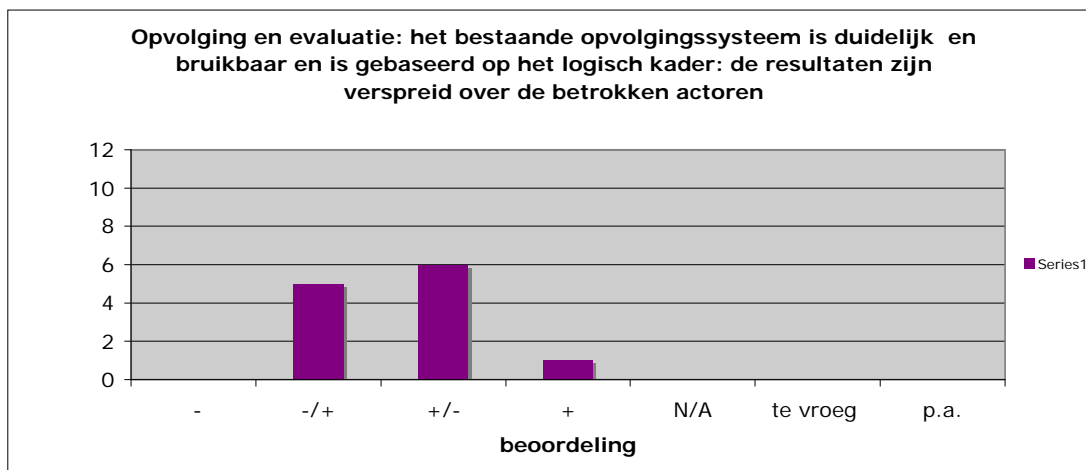
In het verleden heeft BTC een grote hoeveelheid documenten en *templates* ontwikkeld om monitoringprocessen te stroomlijnen en te verbeteren. Zo werden enkele jaren geleden een reeks checklists uitgewerkt met betrekking tot de klassieke DAC criteria en de criteria gerelateerd aan de Verklaring van Parijs. Het invullen en aanleveren van die checklists, zelfs al moesten ze niet alle verplicht worden gebruikt, stootte evenwel op weerstand vanuit het veld, omdat ze als te bewerkelijk en niet steeds relevant werden ervaren.

Intussen heeft BTC hard gewerkt aan de uitbouw van het zogenoemde PIT (*Project Information Tool*), een databank die de officiële en/of belangrijke niet-financiële gegevens bevat betreffende de landen waar BTC actief is alsook betreffende de projecten/programma's die BTC in die landen mee helpt uitvoeren. Het is de bedoeling in deze databank ook monitoring gegevens met betrekking tot de prestaties van de projecten op te nemen die dan, in een later stadium, tot meer globale monitoring resultaten moeten kunnen leiden. Voorlopig functioneert de PIT echter alleen als een goed toegankelijke databank waarin alle basisdocumenten met betrekking tot de projecten kunnen worden geraadpleegd.

Het belangrijkste document, vanuit monitoring perspectief, dat de evaluatoren hebben kunnen bekijken zijn de jaarrapporten, waarvoor een *template* wordt gebruikt dat gebaseerd is op het logisch kader en SMART indicatoren en momenteel bijna in alle projecten wordt aangewend; verder bestaat er een gelijkaardig *template* voor trimesterverslagen dat meer op input- en activiteitsniveau is gericht. Tijdens de 2009 evaluatie was er binnen BTC een discussie over de algemene toepasbaarheid van het logisch kader voor complexe (met name institutionele) programma's en projecten en werden experimenten gestart met een meer proces- en actorgerichte benadering en met *outcome mapping*. De discussie met betrekking tot *outcome mapping* loop momenteel nog door en enkele pilots zijn aan de gang. Het gaat daarbij om een discussie die het strikt methodologische niveau overstijgt en gekoppeld wordt aan capaciteitsversterking. *Outcome mapping* wordt daarbij aanzien als een aanvulling op het logisch kader. In ieder geval gebruiken alle projecten hetzelfde *template* voor rapportering en worden overall baselines opgesteld die als basis voor de monitoring moeten dienen. Slechts in één van de onderzochte projecten werd in het uitgewerkte instrumentarium expliciet een band gelegd met *outcome mapping*.

#### 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 grafiek hierna.



De grafiek leert ons dat één van de twaalf projecten goed scoort, zes voldoende en vijf onvoldoende. Deze globale score betekent een verbetering in vergelijking met het verleden.

#### *Uitwerking van monitoring systemen op basis van het logisch kader en SMART indicatoren*

Daar waar in vorige evaluaties moeilijk een patroon was te ontdekken in de wijze waarop over projectuitvoering werd gerapporteerd, is de situatie nu grondig veranderd. Projecten produceren in de regel trimester- en jaarrapporten en gebruiken momenteel daartoe bijna altijd de reeds vroeger ontwikkelde *formats*. Deze *formats* leggen een duidelijk verband met het logisch kader en de daarin ontwikkelde indicatoren, zijn dus resultaatgericht, maar schenken ook veel aandacht aan de *inputs*, activiteiten en financiële aspecten van de projectuitvoering. Dit is begrijpelijk, omdat met name de effectieve besteding van de budgetten voor BTC een belangrijk aspect van opvolging vormt en deze informatie ook beslissingen met betrekking tot het vrijmaken van de volgende financiële tranches moet mogelijk maken.

De wijze waarop en de mate waarin projecten rapporteren met betrekking tot de realisatie van *outputs* en het specifiek objectief hangt af van een aantal factoren. In vele gevallen zijn projecten recent opgestart en valt er op dat vlak nog weinig te rapporteren, te meer daar vele projecten – formeel of de facto – een inceptie fase kennen waarin het projectontwerp verder wordt gefinaliseerd en er nog niet of slechts erg gedeeltelijk rechtstreeks aan de realisatie van de *outputs* wordt gewerkt. Een andere belangrijke parameter betreft de uitvoering van een *baseline* studie en de kwaliteit en volledigheid van die baseline. In de regel bevatten de TFD en de daarin opgenomen gegevens met betrekking tot de indicatoren onvoldoende informatie om een goed monitoring systeem op te bouwen. Dat gebeurt pas nadat de baseline studie is uitgevoerd. Deze studies vinden doorgaans in het eerste jaar van de uitvoering plaats, soms iets later. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken (bijvoorbeeld het PORIS project in Vietnam) is de *baseline* van voldoende kwaliteit om er een monitoring systeem op te bouwen. Het blijft evenwel moeilijk om institutionele objectieven goed te operationaliseren via SMART indicatoren, maar het feit dat men dit bewust probeert, impliceert reeds een vooruitgang tegenover het verleden.



Ook slagen de *baselines* er slechts zelden in de zwakheden met betrekking tot de initiële indicatoren (die dikwijls niet specifiek zijn) weg te werken, laat staan de inconsistenties in de interventielogica weg te werken. Hoewel daartoe in een aantal projecten voldoende redenen zijn en BTC formeel ook de mogelijkheid heeft om op dit vlak in samenspraak met de GLOS wijzigingen aan te brengen, wordt aan de *outputs* zoals die in het TFD zijn geformuleerd niet geraakt; voor zover wijzigingen worden aangebracht, situeren deze zich op het niveau van de indicatoren, activiteiten en middelen.

In de meeste projecten is inmiddels een goede basis gelegd voor een adequaat resultaatgericht monitoring systeem. In de jaarrapporten wordt, waar dit reeds mogelijk is, gerapporteerd in functie van de vastgelegde indicatoren op *output* niveau en in één enkele geval (APSK, Burundi) op het niveau van het specifiek objectief. Daarnaast bevatten de jaarrapporten en zeker de trimesterrapporten ook erg veel informatie met betrekking tot de activiteiten en de *inputs*. Projectteams stellen dat de opstelling van deze rapporten aanzienlijk extra werk betekent, maar erkennen tegelijkertijd hun nut en relevantie. De aansluiting tussen de rapporten en de interne beheerssystemen lijkt geen problemen op te leveren.

Op één uitzondering na (FAFA Benin) wordt het functioneren en de prestaties van de TA niet opgevolgd; deze monitoring gebeurt echter via de '*cercle de développement*' benadering (ontwikkelcirkels) en is niet in de projectmonitoring geïntegreerd. Verder wordt ook aan de opvolging en actualisering van de risico's en hypothesen bijna geen aandacht besteed in de projecten.

De twee sectorale budgetsteun projecten in Rwanda hebben hun eigen specifieke opvolgingsmechanismen. In het geval van JESS is er een jaarlijkse gezamenlijke sector *review* die als een goed monitoring- en discussie-instrument wordt aanzien. Voor BTC en DGOS zijn ook de driemaandelijke voortgangsrapporten die de TA produceert belangrijke documenten. Wat JHSS betreft zijn er drie opvolgingsmechanismen: een driemaandelijke sector coördinatiegroep, een gezamenlijke jaarlijkse *review* en een zesmaandelijke budget support *review* die globaal bekeken een goede opvolging mogelijk maken. Het ontbreken, in zowel de educatie- als de gezondheidssector, van goede geaggregeerde sectorinformatie vormt evenwel een groot probleem.

Globaal kan worden geconcludeerd dat met de systemen die werden uitgewerkt of momenteel uitgewerkt worden op zijn minst aan een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde is voldaan voor een goede projectsturing in de toekomst. Hun potentiële effectiviteit zou evenwel verbeteren indien de uitwerking van de baseline zou gekoppeld worden aan een grotere aandacht voor de kwaliteit van de logische kaders bij de formulering en aan een herziening van de interventielogica en overeenkomstige indicatoren.

### *Daadwerkelijke sturing en leren op basis van monitoring gegevens*

Het is globaal nog te vroeg om uit te maken in hoeverre de systemen, waarvoor nu de basis wordt gelegd, daadwerkelijk gaan leiden tot goede sturing van de projectuitvoering en tot 'leren'. De meeste jaarrapporten presenteren wel een aantal '*lessons learnt*', maar geven niet aan hoe hiermee in de toekomst zal worden rekening gehouden; evenmin is duidelijk hoe projectoverschrijdend een leerproces kan

worden gestimuleerd, al is dit duidelijk de ambitie van BTC . In vele projecten werd nog niet goed nagedacht over het daadwerkelijk gebruik van monitoring gegevens en dit lijkt ons toch een punt van zorg, temeer omdat – zoals in vorige hoofdstuk aangegeven – de strategische sturing in vele projecten te wensen overlaat. Daaraan gekoppeld blijkt in vele projecten het verzamelen van de monitoring gegevens en hun eventuele interpretatie en opvolging een zaak van de projectteams alleen. Er blijkt dus in aanzet een neiging te bestaan om monitoring vooral als een interne zaak van het projectmanagement te beschouwen.

Enkele projecten, zoals Fafa in Benin en ARFP in Burundi, wijken echter af van dit globale beeld en hebben *good practices* ontwikkeld die interessant kunnen zijn voor de andere projecten. Een gezamenlijk kenmerk van beide systemen is dat andere actoren (de begunstigden en verantwoordelijken voor de verschillende acties in Fafa, de scholen in het geval van ARFP) nauw worden geassocieerd aan de verzameling en interpretatie van de gegevens en aan de band tussen deze gegevens en de bredere doelstellingen zoals die in het logisch kader werden geformuleerd.

#### 4.3.2 De kwaliteit van evaluatieprocessen en -producten

Over dit punt valt weinig te zeggen omdat in geen enkel van de betrokken projecten een evaluatie was uitgevoerd op het ogenblik van de veldbezoeken. Niettemin zijn enkele fragmentaire bevindingen het vermelden waard.

In het geval van JESS heeft de formuleringsmissie nuttig gebruik kunnen maken van een tussentijdse evaluatie van de budgetsteun. In het geval van AIM Burundi heeft BTC beslist om de tussentijdse evaluatie te vervroegen, om op die wijze de oplossing van de moeilijkheden in het project te bespoedigen. Verder werd duidelijk vele projecten de tussentijdse evaluatie reeds hebben ingepland in hun kalender.

#### 4.3.3 Besluit en aanbevelingen

##### *Besluit*

In alle onderzochte projecten werd minstens de basis gelegd voor de uitwerking en toepassing van resultaatgerichte monitoringsystemen, o.m. door de uitwerking van baselines. Hoewel op de kwaliteit van deze baselines en de onderliggende logische kaders heel wat kan worden aangemerkt, is er een goed potentieel aanwezig voor adequate monitoring. Een volgende stap, waar de meeste projecten o.w.v. het feit dat ze recent werden gestart nog niet aan toe zijn gekomen, is het daadwerkelijk gebruik van monitoring gegevens voor de verbetering van de kwaliteit van de projectuitvoering en 'leren' op projectniveau en daarboven.

##### *Aanbevelingen*

1. BTC moet op de ingeslagen weg verdergaan om de monitoringsystemen verder uit te bouwen en daarwerkelijk te gebruiken. Op termijn moet daarbij ook het bovenprojectniveau (de sector, aansluiting op nationale sectordoelen) aandacht krijgen. Daarbij verdient het aanbeveling om de uitwerking van de baselines te

koppelen aan een kritische herziening van het logische kader (niet alleen de indicatoren maar ook de interventielogica en de assumpties).

2. De opvolging van risico's, assumpties en het functioneren van de AT moet in het monitoringsysteem opgenomen worden.
3. Het verzamelen van de monitoring gegevens, hun eventuele interpretatie en opvolging en het daaropvolgende leerproces mag niet bekeken worden als een zaak van de projectteams alleen maar dient alle relevante actoren te betrekken.
4. Voor met name complexe projecten kan overwogen worden tot de opzet van externe '*results oriented monitoring*', naar voorbeeld van de aanpak die momenteel door de EC op grote schaal wordt toegepast.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken van dit syntheserapport werden reeds bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd die, binnen het kader van deze evaluatie, voor elk evaluatiecriterium en elk proces toelaten een oordeel te vormen over de kwaliteit van de prestaties van BTC. Deze conclusies zullen die hier niet herhaald worden; evenmin willen we aanbevelingen formuleren die rechtstreeks uit die conclusies kunnen worden afgeleid.

We willen in dit afsluitend hoofdstuk niet beperken tot een herhaling en samenvoeging van de voornaamste conclusies en aanbevelingen, maar willen proberen om hierna een stap verder te gaan. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten belangrijk. Enerzijds heeft deze evaluatie gebruik kunnen maken van een goed geroedeerd evaluatiekader dat toegelaten heeft om bevindingen te genereren die, mits inachtneming van bepaalde voorzorgen, met die van de vorige jaren kunnen worden vergeleken. Dit evaluatiekader was geënt op de eis, geformuleerd in het derde beheerscontract, om jaarlijks de kwaliteit van de BTC te toetsen via de evaluatie van minstens tien projecten. Het gaat met andere woorden om een evaluatiekader dat de kwaliteit van projecten beoordeelt en op die wijze indicaties oplevert over de kwaliteit van de BTC prestaties. Anderzijds werden de evaluatieteams, nog nadrukkelijker dan in het verleden, geconfronteerd met interessante dynamieken in de partnerlanden, die passen in de ontwikkeling die de internationale samenwerking momenteel doormaakt (zie hoofdstuk 2.2 en ook de bredere reflecties aan het einde van elk deelhoofdstuk onder hoofdstukken 3 en 4). Het is ons opgevallen dat België op dit vlak een snelle inhaalbeweging heeft uitgevoerd en dat de wijze waarop België zich in deze ontwikkeling inschakelt per partnerland apart vorm wordt gegeven. Er is met andere woorden weinig centrale sturing zodat de specifieke vorm en het tempo van verandering sterk afhangen van, uiteraard, de lokale context maar ook van de persoonlijkheden die voor beide voornaamste actoren van de bilaterale samenwerking (DGOS en BTC) in die landen aanwezig zijn.

Hierboven hebben we die voornaamste veranderingen reeds beschreven. Zij betreffen, onder andere, de ontwikkeling naar een meer programmatische samenwerking, de introductie van andere hulpinstrumenten buiten de klassieke projecten, het toenemende belang van donoroverleg, enz. Op die wijze zijn 'projecten' (i.e. de focus van deze evaluatie) slechts een onderdeel geworden van een veel bredere bijdrage aan de ontwikkeling van het partnerland geworden, en moeten zich nieuwe vormen van samenwerking en afstemming tussen BTC en DGOS ontwikkelen als antwoord op de nieuwe eisen die zich stellen. Bevindingen over 'projecten' kunnen op die wijze slechts een gedeeltelijk oordeel geven over de kwaliteit van de prestaties van BTC en, bij uitbreiding, van de Belgische coöperatie. En verder is de verwachting dat 'projecten' een steeds kleiner aandeel zullen vormen van de toekomstige samenwerking.

In dit afsluitend hoofdstuk hebben wij daarom geprobeerd om een relatie te leggen tussen onze uit projectanalyses resulterende bevindingen en de nieuwe ontwikkelingen die zich ongetwijfeld in de toekomst zullen doorzetten. Onze conclusies en aanbevelingen zijn in die zin geschreven met de uitdagingen voor de toekomst voor ogen. Het is overigens een opvallende vaststelling dat deze conclusies en aanbevelingen goed sporen met de uitkomsten en aanbevelingen van het tweede traject dat zich met de beheerscontracten heeft bezig gehouden, en er zelfs een zekere mate van overlap zichtbaar is. Omdat elk traject zijn eigen logica moet volgen, zien we hierin geen bezwaar. Uiteraard is het wel zaak dat het management van BTC en DGOS om bij hun strategische besluitvorming de resultaten van beide trajecten samen te nemen.

Onze conclusies en aanbevelingen omvatten zes thema's die sterk met elkaar zijn verbonden. De eerste vijf thema's zijn sterk intern gericht en houden zich met de vormgeving van de Belgische samenwerking bezig. Het zesde punt richt zich op het versterken van het lokaal *ownership*. Het gaat hier om een transversale bekommernis die reeds in het derde beheerscontract sterk werd onderlijnd.

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

Zoals reeds in het verleden het geval was, scoren de Belgische projecten goed op relevantie en zijn de bereikte scores hoger dan die voor de andere criteria. Eenvoudig uitgedrukt betekent dit dat België zich met de juiste zaken bezighoudt. De hoge score heeft uiteraard te maken met de beoordelingscriteria die werden angewend om relevantie te beoordelen en die te maken hebben met de aansluiting op het beleid van het land en de prioritaire behoeften van de doelgroepen, de aansluiting op het Belgisch beleid en de context van de internationale ontwikkeling. Op al deze punten scoort de Belgische samenwerking goed en is zij eigenlijk de illustratie van een goede praktijk die internationaal in toenemende mate ingang heeft gevonden over de laatste jaren. De politieke beslissing om de aanwezigheid in elk partnerland te beperken tot enkele sectoren en ten aanzien van het partnerland een engagement aan te gaan voor een langdurige (12 jaar minimaal) aanwezigheid in de gekozen sectoren, heeft deze ontwikkeling onmiskenbaar verder ondersteund.

Nieuwe uitdagingen dienen zich evenwel aan wil de samenwerking haar hoge relevantie behouden. Vooreerst zijn op inhoudelijk vlak de globale en sectorale beleidskaders in vele landen nog te zwak uitgewerkt om voldoende specifiek houvast te bieden voor de meest adequate keuzes *binnen* elke sector. Aansluitend lijkt er te weinig expertise aanwezig binnen de Belgische samenwerking om deze operationele vertaalslag adequaat te maken. In de marge kan hier worden opgemerkt dat het thematisch beleid dat België voor een aantal sectoren heeft opgesteld, in de praktijk van weinig nut is, ook al omdat in een aantal gevallen dit beleid sinds 2002 niet werd geactualiseerd. Dit impliceert het herbekijken van de wijze waarop een eigen Belgisch thematisch beleid nog relevant zijn zodat het van nut kan zijn bij de operationalisering van de keuzes binnen elk land, waarbij vooral landspecifieke overwegingen en analyses een rol zullen spelen.

Vervolgens is het echter belangrijk te beseffen dat de grootste uitdagingen op het vlak van de relevantie zich elders situeren. Zij zijn samengevat in de vraag: *doen we de dingen op de juiste manier?* Deze uitdagingen hebben vooral te maken met de wijze waarop de concrete organisatie van de Belgische samenwerking gestalte moet krijgen zodat zij lokale ontwikkelingen en *ownership* maximaal ondersteunt. Concreet gaat het hier om de keuze en de adequate mix van de gebruikte hulpmodaliteiten (project, sectorprogramma, budgetsteun, ...) binnen de concentratiesectoren en, daaraan gekoppeld, de keuze van uitvoeringsmodaliteiten (regie, medebeheer, nationale uitvoering) en het daaraan verbonden gebruik van Technische Assistentie<sup>48</sup>. De missies in het veld hebben aangetoond dat eventuele spanningen en verschillen van visies met partnerlanden vooral met deze punten te maken hebben en elk land op zijn eigen manier met die spanningen omgaat. Daar waar er vanuit het partnerland sterke signalen worden gestuurd en er sterke lokale instellingen bestaan (bv. in Vietnam m.b.t. nationale uitvoering) blijkt België bereid zijn initiële keuzes aan te passen; daar waar deze signalen en gegevens minder sterk doorklinken, is dit niet het geval. Telkens blijken er *ad hoc* oplossingen te worden gezocht die daarom niet slecht zijn, maar is er geen sprake van een duidelijk beleid.

### Aanbevelingen

De aanbevelingen met betrekking tot dit punt zijn geformuleerd ten aanzien van de gehele Belgische samenwerking. Het gaat vooral om aanbevelingen die DGOS aanbelangen, maar in vele gevallen zal een 'voeding' door en samenwerking met BTC zijn aangewezen om ze kwaliteitsvol te kunnen uitvoeren.

- **Ontwikkel richtlijnen die de keuzes met betrekking tot de hulp- en uitvoeringsmodaliteiten moeten onderbouwen.** De richtlijnen die wij hier voor ogen hebben, zijn niet van procedurele maar eerder van strategische en praktische aard en moeten de parameters betreffen die, per partnerland, de keuze voor de verschillende modaliteiten op een meer systematische wijze moeten mogelijk maken. Zij zullen vooral van belang zijn bij de verdere vormgeving van de programmatische samenwerking, binnen elke sector, met het partnerland en als zodanig vooral de inhoudelijke uitwerking van nieuwe ISP ondersteunen. Daarbij kan een 'eigen' thematisch beleid een rol spelen (zie aanbeveling 2 onder 3.1).

Het lijkt ons verder van belang dat er een '**vertaalslag**' gebeurt van dat globale beleid en de globale richtlijnen in functie van de specificiteit van de partnerlanden van de Belgische bilaterale samenwerking. Binnen de achttien partnerlanden is er sprake van een grote diversiteit met enerzijds fragiele staten (die 40% van de Belgische ODA middelen ontvangen) en anderzijds '*medium human development countries*' met een relatief grote institutionele capaciteit.

- **Pas de administratieve en financiële procedures aan overeenkomstig de institutionele capaciteit van de partnerlanden.** Alle sinds 2005 uitgevoerde evaluaties van de bilaterale samenwerking hebben de aandacht gevestigd op de 'excessieve financiële controlemechanismen' die efficiëntie en effectiviteit van de samenwerking negatief beïnvloeden en de aansluiting op internationale ontwikkelingen belemmeren. Eén van de problemen in dit verband is dat er sprake is van *identieke* mechanismen voor alle partnerlanden terwijl de (fiduciaire en andere) risico's sterk van land tot land verschillen. Als zodanig lijkt een

<sup>48</sup>

Aan dit laatste punt zal onder 5.5 specifiek aandacht worden besteed.

aanpassing van de procedures aan de situatie van het land meer dan aangewezen.

- **Verfijn gaandeweg de thematische en programmatische keuzes.** Momenteel moet de vormgeving van de Belgische samenwerking op sectorniveau rekening houden met, enerzijds, de zorg tot consolidatie van de acties uit het verleden en, anderzijds, de noodzaak en ambities om tot de strategisch meest adequate keuzes te komen die rekening houden met het sectorbeleid van het land, de engagementen van andere donoren en de eigen ervaring en comparatieve voordelen. Op termijn moet vooral de laatste overweging de doorslag geven, maar het gaat hier om een proces. Verder impliceert die de verdere uitbouw van sectorale expertise op landenniveau.
- **Overweeg de invoering van landenstrategieën voor de bilaterale samenwerking.** Deze aanbeveling, die nader wordt uitgewerkt in de beheersstudie, is een logisch gevolg van de voorgaande punten. Elk partnerland heeft zijn eigen karakteristieken en hetzelfde geldt voor de (geschiedenis van de) samenwerking met dat land. Dit vereist de uitwerking van een specifieke landenstrategie waarin contextanalyse, sectorale en inhoudelijke keuzes in een coherente mix worden samengebracht, die het mogelijk maakt specifieke doelen op landenniveau te formuleren; in vele gevallen bestaan deze documenten al onder één of andere vorm, en is het slechts zaak ze op een coherente wijze bij elkaar te brengen. Als referentiedocument bij uitstek zal de landenstrategie naderhand ook de basis vormen voor de ontwikkeling van monitoring- en evaluatiemechanismen op landenniveau.

De vraag kan worden gesteld hoe die landenstrategieën zich moeten verhouden tot de ISP, en of ze kunnen samenvallen. Er zijn hier verschillende opties mogelijk; in elk geval lijkt ons een zo nauw mogelijke associatie van het partnerland bij de opstelling van deze strategieën aanbevolen. Misschien is het een goede optie om de landenstrategie vooral als een strategisch document te zien, terwijl de ISP de strategische keuzes verder gaat operationaliseren, bijvoorbeeld in elk van de concentratiesectoren. Een meer fundamentele vraag (zie 5.2) is of ISP's, als outputs van een bilateraal proces, in de toekomst nog moeten worden aangehouden.

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

Minstens twee belangrijke ontwikkelingen, deels met elkaar verbonden, zetten druk op de bestaande beleids- en projectcyclus. Enerzijds gaat het om het in de praktijk brengen van de principes van de Verklaring van Parijs, anderzijds om de intern gedragen ontwikkelingen in de richting van een meer programmatische en strategische ontwikkelingssamenwerking, waarvan de vorm sterk afhangt van de specifieke kenmerken van (de samenwerking met) het partnerland.

Vooreerst is het belangrijk om te stellen dat de principes van de Verklaring van Parijs binnen de Belgische samenwerking op verschillende wijze ter harte worden genomen, wat ondermeer blijkt uit de vooruitgang in de wijze waarop projecten en programma's aansluiten op het beleid van het partnerland. De vraag die daarbij

opkomt is of de klassieke *bilaterale* overlegmechanismen en structuren die de Belgische samenwerking kent - de bilaterale Gemengde Commissies en Partnercomités, en de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's - nog aangepast zijn aan de institutionele context die steeds meer een multi-actor karakter krijgt. Hiermee verbonden is de voor de Belgische samenwerking cruciale vraag van wat de rol en functie van de eigen uitvoeringsstructuur moet zijn in deze veranderde context. Het gaat hier om fundamentele vragen die uiteraard in de reflectie met betrekking tot het volgende beheerscontract aan de orde komen<sup>49</sup>.

Op het meer operationele niveau lopen de recente ontwikkelingen steeds sterker aan tegen de beperkingen van de klassieke beheers- en beleidscyclus, al lijkt dit meer uitgesproken in de sterkere partnerlanden:

- Wat de beleidsvorming betreft, blijkt dat het voorbereidingsproces van de ISP's wel is verbeterd, maar nog verder kan worden vervolmaakt. De appreciatienota's (door BTC op te stellen) zijn weinig strategisch van inhoud en geven daardoor weinig voeding aan het strategisch reflectieproces. 'Brussel' speelt nog een dominante rol bij de besluitvorming rond de ISP zonder noodzakelijk over de nodige informatie en competentie daartoe te beschikken. Momenteel beschikt de Belgische samenwerking niet over een regulier mechanisme om de kwaliteit van de uitvoering van ISP's te beoordelen.
- Wat de beheerscyclus betreft, is erg veel energie gestopt in de verdere verbetering van de klassieke cyclus (identificatie - formulering - uitvoering - monitoring en evaluatie) en blijkt er vooruitgang te zijn gemaakt op verschillende vlakken, onder meer via de vereenvoudiging van het voorbereidingstraject en de ontwikkeling van resultaatgericht beheer (zie 5.3 hierna). Anderzijds zijn er belangrijke vragen met betrekking tot de betrokkenheid, *alignment* en het *ownership* van het partnerland in al deze fasen (zie punt 5.6 hierna), de intrinsieke kwaliteit van de voorbereidende fasen (identificatie en formulering), de articulatie tussen de verschillende fasen van het voorbereidingstraject en, daarmee verbonden, de (on)zin van identificatie en formulering van individuele projecten/interventies in het licht van de ontwikkeling van een programmatische benadering. Globaal bekeken is er enerzijds nood aan verdere 'technische' verbeteringen (zie ook 5.3) en anderzijds aan een aanpassing, aan de nieuwe ontwikkelingen, van het bestaande en deels nog in ontwikkeling zijnde instrumentarium.

### Aanbevelingen

- **Organiseer de formulering gaandeweg vanuit een sectoraal perspectief.** Deze aanbeveling is het logisch gevolg van de verdere uitwerking van een coherente sectorale benadering zoals die in het ISP vorm moet krijgen. Operationeel bekeken betekent dit voor ons niet dat er, per ISP en per sector, één 'mastodont' formulering plaats zou moeten vinden, wel dat er per sector en per planningscyclus een 'formuleringsscenario' zou worden uitgewerkt waarin activiteiten van verschillende orde (bijvoorbeeld uitdieping sectoranalyse, globale risicoanalyse, specifieke studies, maar ook 'formuleringen' van acties die deel uitmaken van het programma) zijn voorzien. De uitwerking van zo'n

---

<sup>49</sup> Wij verwijzen in dit verband naar de beheersstudie en gaan dit onderwerp hier niet verder uitdiepen.



scenario lijkt ons de gezamenlijke taak van de attachés/DGOS, het partnerland en BTC en moet het mogelijk maken dat elke specifiek ondernomen actie zich expliciet in een breder kader situeert.

- **Beschouw formulering en de aanvang van de uitvoering als elkaar bepalende fasen.** In deze evaluatie is duidelijk geworden dat formulering en aanvang van de uitvoering op verschillende wijzen kunnen ingevuld worden, die alle adequaat kunnen zijn. In vele gevallen is geopteerd voor 'lichte' formuleringen, die dan als gevolg hebben dat een aantal belangrijke analyses naar het begin van de uitvoeringsfase worden verplaatst. Deze werkwijze blijkt zowel voor- als nadelen op te leveren. Het belangrijkste nadeel schijnt te zijn dat de gevolgen van een lichtere formulering niet consequent worden doorgetrokken in de uitvoering (projectduur wordt niet aangepast, initieel logisch kader wordt niet grondig herbekeken, ...). Niettemin lijkt het wenselijk dat, overeenkomstig de internationale tendens, geopteerd wordt voor lichtere formuleringen, ook al omdat de aard van de samenwerking (met de belangrijke aandacht voor institutionele ontwikkeling) en/of de situatie van het partnerland (fragiele staten) in vele gevallen geen exhaustieve ex ante planning mogelijk maakt.
- **Versterk het strategisch beheer.** De hierboven vermelde aanbevelingen impliceren dat er minder zekerheden zijn en er meer strategisch en procesmatig zal moeten worden gestuurd. Dit lijkt ons een gezamenlijke taak voor DGOS (c.q. de attachés) en BTC maar vormt een belangrijke uitdaging omdat is vastgesteld dat de strategische supervisie en begeleiding momenteel veel te wensen overlaten (zie 5.4 hierna).
- **Pas de administratieve en financiële regelgeving aan.** De hierboven voorgestelde aanbevelingen kunnen maar adequaat worden uitgevoerd als de administratieve en financiële regelgeving wordt aangepast. Het gaat hier om een complexe materie die de evaluatie overstijgt; het verdient aanbeveling dat ze door een groep specialisten grondig ter harte wordt genomen (ook in het licht van de hoger geformuleerde aanbeveling om de regelgeving aan te passen aan het type partnerland en de daaraan verbonden risico's).

### 5.3 Het resultaatgericht beheer krijgt stilaan vorm maar dient verder en consequenter te worden doorgevoerd

Deze evaluatie heeft vastgesteld dat in vele projecten de basis wordt gelegd voor een resultaatgericht beheer. De vastgestelde veranderingen zijn nog vrij embryonaal, situeren zich vooral in de formuleringsfase en de monitoring en zijn nog niet echt verankerd, maar dit heeft zeker te maken met het feit dat de eigenlijke uitvoering van de geëvalueerde projecten pas vrij recent is gestart. Er blijven evenwel grote uitdagingen bestaan naar de toekomst toe, die er vooral voor moeten zorgen dat het resultaatgericht beheer niet blijft steken op het niveau van een vrij eenvoudig opvolgingsmechanisme dat zich tijdens de uitvoeringsfase vooral bezighoudt met de *outputs (deliverables)* waarvoor BTC in eerste instantie verantwoordelijk is en op aangesproken wordt.

Het lijkt ons goed om voor dit punt enkele vaststellingen in herinnering te brengen. Deze hebben, vanuit het doel en de omvang van deze evaluatie, vooral te maken met deze fasen van de projectcyclus waarvoor BTC verantwoordelijk is, terwijl het resultaatgericht beheer evenwel een aanpak is die de gehele samenwerkingscyclus doorkruist. Dit wordt in de beheersstudie opgenomen, waarin een aantal suggesties worden aangereikt onder andere m.b.t. de mogelijkheden van een resultaatgericht beheerscontract.

Het resultaatgericht beheer moet de gehele cyclus betreffen en zich richten met de op de realisatie van de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen. Vele TFD blijven rond dit punt echter vaag en de formulering van een aantal objectieven doet vermoeden dat men deze wil afzwakken tot het niveau dat rechtstreeks door BTC kan worden beïnvloed. Dit is vanuit BTC standpunt begrijpelijk maar kan vanuit het oogpunt van lokaal *ownership* en de bredere doelstellingen van de samenwerking niet de bedoeling zijn.

Enkele uitzonderingen niet te na gesproken (waarbij bijvoorbeeld indicatoren in samenspraak met andere betrokken partijen worden gevalideerd), blijft de uitwerking en vooral het gebruik van het instrumentarium voor resultaatgericht beheer nog sterk in de handen van (de leiding van) de projectteams. Dit instrumentarium vormt onderdeel van een sterk op uitvoering en de productie van directe resultaten gerichte praktijk, die start tijdens de formulering en onderdeel vormt van BTC's inspanningen om met name te komen tot een efficiëntere projectuitvoering. Op zich is dit een goede ontwikkeling, die echter problematisch wordt wanneer ze niet wordt opengetrokken tot de andere bij het project betrokken partijen en culmineert in een gezamenlijk leerproces en samen geformuleerde en gedragen aanpassingen in de projectuitvoering.

Bij de uitwerking van een resultaatgericht beheer blijkt tot nu toe vooral aandacht te bestaan voor het output-niveau. Dit houdt natuurlijk verband met het feit dat BTC zich vooral op de realisatie van deze *outputs* instelt en zich hiervoor verantwoordelijk acht; het gaat hier immers om *deliverables* die mits een goede projectvoering 'geleverd' kunnen worden. De andere niveaus van de resultatenketen komen minder aan bod, wat problematisch kan zijn, zowel 'naar onder toe' (wanneer men tot een meer inclusieve en exhaustieve benadering wil komen, zie vorige alinea), als 'naar boven toe' (om de bijdrage van projecten tot veranderingen in de situatie van de doelgroepen en strategische doelen van de sector te kunnen bepalen). Verbonden met dit punt, zijn de instrumenten voor resultaatgericht beheer nog geheel vanuit de interne projectlogica uitgewerkt, zonder aansluiting bij bredere sectordoelen.

Tenslotte - en dit is vanuit het perspectief van de dagelijkse projectwerking het voornaamste punt - coëxisteert het resultaatgericht beheer met een management-systeem dat nog erg sterk op het beheer en de controle van *inputs* is gericht. De eisen op administratief en financieel vlak van de IF en BTC Brussel zijn tijdens de laatste jaren niet afgezwakt, eerder in tegendeel, en dwingen projectteams en BTC landenkantoren om erg veel van hun schaarse tijd en middelen te besteden aan administratieve en financiële kwesties. Dit gaat onmiskenbaar ten koste van de inhoudelijke kwaliteit en efficiëntie van de projectvoorbereiding en -uitvoering. Daarbij overheerst de tendens om binnen het te stringente administratieve en financiële kader vooral naar 'creatieve oplossingen' te zoeken dan wel om de

relevantie en meerwaarde van het financiële en administratieve kader als zodanig in vraag te stellen.

### Aanbevelingen

De aanbevelingen hierna hebben betrekking op de onderdelen van de cyclus waarvoor met name BTC verantwoordelijk is: formulering, uitvoering (monitoring inbegrepen).

- **Planningsdocumenten zoals TFD's moeten explicieter uitgaan van de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen.** De doelen van de interventies die in het kader van de bilaterale samenwerking worden geformuleerd moeten als het resultaat zijn van de *gezamenlijke* inspanning van de betrokken partners. Dit sluit uiteraard niet uit dat elke betrokken partner (dus ook BTC) zijn eigen specifieke verantwoordelijkheid heeft voor het bereiken van die gezamenlijke doelen en dat deze verantwoordelijkheden duidelijk worden omschreven in het voorbereidingproces en naderhand periodiek geëvalueerd.
- **Evolueer naar een inclusieve vorm van resultaatgericht beheer.** Het gaat hier in wezen om een doortrekken van de huidige inspanningen in de breedte (via het betrekken van alle relevante actoren) en de diepte (aandacht voor de verschillende resultaatenniveaus) waardoor een breed gedragen leerproces op gang kan komen dat start tijdens de formulering en wordt verdergezet tijdens uitvoering en monitoring.
- **Integreer (op middellange termijn) het resultaatgericht beheer op projectniveau in een breder programmatisch kader.** Op middellange termijn en als onderdeel van een landenstrategie (die eveneens een resultaatgerichte aanpak aanhoudt) zullen ook instrumenten voor resultaatgericht beheer op programmaniveau moeten ontwikkeld worden, waarbinnen de individuele interventies zich zullen moeten situeren en er ook aandacht moet zijn voor de integratie binnen de monitoring systemen van het partnerland.

## 5.4 Zwakke inhoudelijk-strategische sturing op projectniveau kan de achilleshiel van de Belgische bilaterale samenwerking worden

Deze evaluatie heeft vastgesteld dat de strategische supervisie en opvolging van de projecten vrij zwak is, met name op inhoudelijk technisch vlak. De voornaamste bevindingen in dit verband lopen tot op grote hoogte gelijk met die van vorig jaar en zullen hier niet *in extenso* worden herhaald. Niettemin is het in het licht van de ontwikkelingen die de bilaterale samenwerking doormaakt belangrijk aan dit punt hernieuwde aandacht te besteden, omdat het de zwakste schakel vormt in de huidige praktijk.

We willen dit punt inleiden met een korte presentatie van de bevindingen met betrekking tot de strategische sturing op projectniveau.

- Globaal gesproken kan de strategische sturing op projectniveau uitgaan van het partnerland, BTC en de Attachés, en de overlegfora die in het kader van de samenwerking zijn opgericht: ISP en Gemengde Commissie, Partnercomité en

GLOS. Een eerste vaststelling is dat nergens formeel is vastgelegd wie *de facto* moet instaan voor de verschillende aspecten van de strategische sturing. Er is slechts gesteld dat, wat de Attachés betreft, zij vanaf het derde beheerscontract geen enkele rol meer spelen in de projectuitvoering en dus ook in de GLOS geen zitting meer kunnen hebben. Impliciet ligt daarom de voornaamste verantwoordelijkheid voor de strategische sturing bij de GLOS en BTC.

- De GLOS komt regelmatig dan in het verleden samen om overeenkomstig de formele afspraken besluiten te nemen (met name op financieel en administratief) die onder zijn bevoegdheid vallen, maar dikwijls gaat zijn inbreng niet verder. Daarvoor zijn verschillende redenen aangegeven die te maken hebben met de samenstelling van de GLOS, de kennis van de leden van de projectrealiteit, de dominantie van de projectteams en ook het feit dat de GLOS, zelfs al gaat het om een 'gemengde' structuur, gezien wordt als een door de Belgische partner gedragen en gewenste structuur.
- Wat BTC betreft, zijn de bevindingen van de vorige evaluatie bevestigd: BTC heeft zijn competenties op administratief en financieel vlak goed uitgebouwd en kan op die terreinen de projecten daadwerkelijk ondersteunen. Echter, op inhoudelijk vlak is de ondersteuning zwak of onbestaande, terwijl de projectteams vragende partij zijn. De sectorale en thematische expertise waarover BTC beschikt is onvoldoende om deze functie op te nemen, terwijl ze daarentegen sterk aanwezig is bij de uitvoering van formuleringen.
- In vele projecten bestaan tenslotte ook intermediaire structuren aanwezig die formeel niet over de macht van de GLOS beschikken, maar sterk zijn betrokken bij de operationele besluitvorming gerelateerd aan de projectuitvoering, dikwijls alle relevante lokale actoren samenbrengen en als zodanig een belangrijk instrument voor de opbouw van *ownership* op lokaal vlak betekenen. In het beste geval kunnen ze zeker bijdragen tot inhoudelijk-strategische sturing, maar kunnen ze die zeker niet dragen, wat overigens niet de bedoeling is van deze structuren.
- Tenslotte is er op projectniveau sprake van een politiek-strategische sturing die dikwijls op informele wijze goed wordt opgenomen en vooral te maken heeft met de positionering en beïnvloeding van de projecten ten aanzien van de institutionele dynamieken in het partnerland, c.q. de partnerstructuur. Het is een niveau waarop de attachés, de BTC representatie en de projectleiding er dikwijls in slagen goed samen te werken en resultaten te boeken, zonder dat die steeds worden gedocumenteerd. Deze mechanismen bestaan evenwel niet voor alle projecten waardoor, onder meer, soms belangrijke mogelijkheden tot *up-scaling* van projectresultaten niet worden gerealiseerd.
- Dit globale plaatje levert dus een beeld op waarin de formele kant van de strategische sturing goed is afgedekt, waarbij dit gedeeltelijk het geval is voor de politiek-strategische sturing, maar dat dit niet geldt voor de inhoudelijk-technische sturing. Deze vaststelling is zorgwekkend in het licht van de ontwikkelingen in de richting van een meer programmatische en strategisch coherente werking binnen de Belgische samenwerking, die in toenemende mate nood zal hebben aan goede strategische sturing om haar ambities waar te maken.

Tegenover de bovenstaande vaststellingen, zijn er evenwel andere ontwikkelingen. Zij betreffen ondermeer de toenemende betrokkenheid bij thematische werkgroepen, donorfora, etc. en ook 'strategische' projecten, bijvoorbeeld op het niveau van partnerministeries. De koppeling tussen deze initiatieven en de meer klassieke projecten is dikwijls vrij zwak en vormt een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

### Aanbevelingen

- **Omlijn duidelijker de verantwoordelijkheden op het vlak van de strategische sturing.** Dit is een initiële voorwaarde. Wij zien drie verschillende types van strategische sturing: op politiek vlak (om 'leverage' te verwerven op hogere niveau's), op formeel vlak (aansluitend op de bepalingen van de conventie met het partnerland) en op inhoudelijk strategisch vlak. De bepaling van deze verantwoordelijkheden kan op basis van algemene principes gebeuren (i.e. zonder dat hier overmatig veel energie naartoe moet gaan), maar zal naderhand per interventie en sector nader moeten worden gedefinieerd. Omdat de strategische supervisie en sturing zich situeert op het terrein waar beleid en uitvoering elkaar overlappen, wordt aanbevolen de attachés een rol op dit terrein te laten spelen. De betrokkenheid van het partnerland bij deze vorm van opvolging vormt een belangrijk aandachtspunt (zie ook 5.6)
- **Versterk de sector en thematische expertise in het veld.** Reeds vorig jaar werd hierop aangedrongen. Zonder bijkomende sector en thematische expertise in het veld kan de inhoudelijk strategisch sturing moeilijk versterkt worden. Wij vinden dat deze expertise vooral op lokaal niveau beschikbaar moet zijn en zowel de attachés als het BTC landenkantoor in zijn werking moet ondersteunen.
- **Versterk de instrumenten en coördinatie op Belgisch niveau (tussen projecten, tussen attachés en BTC) die de strategische sturing moeten onderbouwen en voeden.** Goede inhoudelijke sturing kan maar plaatsvinden als zij wordt gevoed via goede monitoring- en voortgangsrapporten (die gaandeweg ook het niveau van de individuele interventies moeten overstijgen, zie vorig punt), tussentijdse evaluaties, eventueel specifieke studies, terugkoppeling van het werk in de thematische groepen, 'uplinken' van terreinervaringen naar boven, strategisch gebruik van studie- en expertisefondsen, e.d.m.

### 5.5 Personele inzet blijft cruciaal maar ontbeert een eenduidig beleidskader

Ook hier gaat het om vaststellingen die reeds voor een groot gedeelte vorig jaar werden gemaakt. Deze evaluatie heeft vastgesteld dat TA een erg belangrijke rol blijft spelen in alle BTC interventies, 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. In de meeste gevallen erkennen alle lokale actoren de meerwaarde die TA realiseert, al vormt de inzet van die TA in de voorbereidingsfase dikwijls een onderdeel van discussie.

De besluitvorming met betrekking tot de inzet van TA en de modaliteiten van die inzet is weinig transparant en gebeurt niet op basis van eenduidige richtlijnen. Gezien de grote rol van TA in de Belgische bilaterale samenwerking – TA is dikwijls één van de speerpunten via dewelke België meerwaarde wil of kan creëren – baart deze situatie verwondering en is actie aangewezen. Evenmin wordt beoordeling van de effectiviteit van TA niet systematisch voorzien laat staan uitgevoerd.

Verder heeft de ontwikkeling van nieuwe hulpvormen ook een ontwikkeling in de vormen van TA met zich mee gebracht. Dikwijls worden van TAs nu competenties verwacht, die vroeger niet nodig waren (bv. faciliterende capaciteiten). Waar in het verleden TA bijna uitsluitend op projectniveau werd gesitueerd, is er nu een tendens om TA op een boven-project niveau de plaatsen en meer strategische functies toe te vertrouwen. Daarnaast waren er in enkele van de bezochte landen technische experts werkzaam die niet aan een project waren verbonden, maar aan initiatieven van sectorale ondersteuning. In Rwanda en Burundi is gebleken dat het gebrek aan een duidelijk administratief en inhoudelijk kader voor deze experts tot moeilijkheden in hun functioneren kan leiden en zelfs tot tegenstellingen binnen de Belgische coöperatie. Ook op dit vlak is er dus nood aan een eenduidiger beleid.

Iets breder bekeken is ook gebleken dat er vele varianten bestaan met betrekking tot de samenstelling en functionering van projectteams. Aan het ene uiterste (maar deze situatie komt minder en minder voor) vinden we relatief grote projectteams die het merendeel van de operationele uitvoering op zich nemen terwijl, aan het andere uiterste, erg kleine projectteams die vooral bezig zijn met het definiëren en opvolgen van opdrachten die door derden worden uitgevoerd. De parameters die worden gehanteerd zijn onduidelijk en er vindt bijvoorbeeld geen reflectie plaats rond welke kern competenties binnen de teams moeten aanwezig zijn en welke activiteiten bij voorkeur wel en bij voorkeur niet worden uitbesteed.

### Aanbevelingen

- **BTC moet een beleid en richtlijnen met betrekking tot de inzet van TA ontwikkelen.** Dit beleid moet gestoeld zijn op duidelijkheid en bruikbaarheid, en de verworvenheden van het verleden en van de internationale reflectie op dit vlak met zich meenemen. Dit beleid moet ook de rol van de lokale partner in de besluitvorming rond TA inzet duidelijk waarborgen (zie ook 5.6), rekening houden met de lokale context (de TA-discussie ligt anders in fragiele staten dan in landen met sterke ontwikkeling zoals Zuid-Afrika, Marokko en Vietnam), aandacht hebben voor de vele varianten van TA-inzet (inclusief op boven project niveau) en mogelijkheden creëren voor soepele mobilisatie van TA op lokaal vlak. Tenslotte moet het beleid een evaluatie van het functioneren van de TA voorzien.
- **Er moet een kader worden gedefinieerd voor de inzet van sector deskundigen.** Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk werd reeds gewezen op de nood aan versterking van sector en thematische deskundigheid, met name binnen de partnerlanden. Zowel op niveau van de ambassade als de BTC representatie is deze versterking nodig; daarnaast is al gebleken dat specifieke engagementen (bv. op het vlak van sectorale budgetsteun) de mobilisatie van specifieke technische deskundigheid behoeven. De positie van deze verschillende types van sector deskundigen (inclusief hun rol, verantwoordelijkheid, instantie van

verantwoording) moet evenwel eenduidig gedefinieerd worden om de coherentie van het Belgische beleid en uitvoering te waarborgen. Globaal bekeken brengt deze aanbeveling ons dichtbij de nood aan een geïntegreerd personeelsbeleid op landenniveau.

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

Als uitvoeringsorganisme van de Belgische bilaterale samenwerking streeft BTC ernaar om zijn mandaat efficiënt uit te voeren. DGOS probeert op verschillende wijze BTC in dit proces te ondersteunen en laat ook niet na om op dit vlak zijn eisen kenbaar te maken. Gedurende een vrij lange periode en nu tot op grote hoogte is dit nog altijd het geval, heeft BTC vooral inspanningen geleverd om zijn financieel en administratief beheer te verbeteren zodat het op deze vlakken aan de vrij stringente eisen van DGOS en de IF kan beantwoorden. BTC heeft op dit vlak onmiskenbaar veel vooruitgang geboekt en het financieel en administratief projectbeheer wordt nu goed gevoerd, al vraagt dit erg veel tijd en een grote aanwending van de schaarse menselijke middelen.

Het streven naar efficiënter beheer krijgt momenteel ook gestalte binnen de verschillende fasen van de projectcyclus. Zo is deze projectcyclus gerationaliseerd in het derde beheerscontract en worden ook eisen gesteld ten aanzien van de snelheid van uitvoering van de verschillende stappen in de projectfasen. Daarbij valt op dat BTC Brussel op vele wijze een cruciale rol speelt al blijkt tegelijkertijd dat de inbreng, tijdens de projectuitvoering, van BTC Brussel op inhoudelijk strategisch vlak beperkt is.

Tijdens deze evaluatie is gebleken dat deze ontwikkelingen, ongewild, het lokaal *ownership* van het ontwikkelingsproces naar de achtergrond hebben geduwd. Dit is uiteraard verontrustend vanuit de principes van de Verklaring van Parijs en de inspanningen die, parallel aan deze ontwikkeling, worden ondernomen om de samenwerking juist beter te laten aansluiten op en integreren in de instituties en dynamieken van het partnerland. Meer bepaald is het volgende gebleken:

- Het *ownership* van de identificatie mag dan wel formeel bij het partnerland liggen, in de praktijk speelt België informeel (veelal via BTC personeel) een belangrijke rol in dit proces; dit is met name het geval in landen met zwakkere institutionele capaciteit<sup>50</sup>.
- De formuleringsfase is in het derde beheerscontract de bijna integrale verantwoordelijkheid van BTC geworden. BTC heeft deze verantwoordelijkheid ingevuld door zelf grotendeels in te staan voor de uitvoering van de formuleringen, inclusief de uitwerking van de referentietermen voor formuleringsmissies. Lokale consultants zijn geïntegreerd in de formulering-

---

<sup>50</sup> De analyse van de identificatiefase behoorde niet tot het onderzoeksterrein van deze evaluatie, omdat zij buiten de bevoegdheid van BTC valt. Evenwel kwam deze fase, en met name haar relatie tot de formulering, regelmatig aan bod in de discussies.

teams, maar zijn door BTC gerekruteerd en aan BTC verantwoording verschuldigd. Hoewel deze teams grote inspanningen doen om tijdens de missies de andere betrokken partijen te consulteren op verschillende scharniermomenten van het proces, blijft het proces gestuurd en gecontroleerd door BTC en wordt de formulering sterk als een gevolg als een 'Belgisch' proces ervaren. Eveneens is vastgesteld dat de doelstellingen (met name de *outputs*) die in de TFD worden geformuleerd met name de verantwoordelijkheid van BTC betreffen.

- Enkele uitzonderingen niet te na gelaten (nationale uitvoering), worden projecten uitgevoerd door vrij autonome projectteams. Deze teams zijn in de regel goed geïntegreerd binnen de lokale structuren maar zijn *de facto* toch dikwijls eilandjes die werkvormen en -principes hanteren die sterk afwijken van die van de betrokken partnerorganisaties en hun functioneren en doelen vooral op de eisen van BTC afstemmen. Als zodanig zijn de leereffecten voor de organisaties op institutioneel vlak dikwijls beperkt, zelfs als zij personeel van de betrokken ministeries gebruiken.
- Zoals hoger vermeld, zijn de instrumenten voor resultaatgericht projectbeheer voornamelijk ontwikkeld door de projectteams en worden zij vooral op dat niveau aangewend.

### Aanbevelingen

**Globaal komt het er op aan het *ownership* van het partnerland in de gehele cyclus te optimaliseren.** Hoe dit het best gebeurt, hangt sterk af van de situatie in het partnerland, met name de lokale institutionele capaciteit, de kwaliteit en praktijk van de huidige samenwerking, etc. Niettemin kunnen volgende specifieke punten worden aangegeven:

- Als algemeen principe is van belang dat de ontwikkelingen naar een grotere complexiteit van de samenwerking de bekommernis moeten meenemen met betrekking tot lokaal *ownership* en *alignment* ten aanzien van bestaande mechanismen voor planning en coördinatie van de samenwerking. Dit kan impliceren dat **ambitieniveaus moeten bijgesteld worden** ten aanzien van, bijvoorbeeld, de doorlooptijd van bepaalde (onderdelen van) fases.
- Even zozeer komt het er op aan om, doorheen de cyclus, te evolueren naar **meer inclusieve en multi-stakeholder benaderingen**. Niet alleen is het belangrijk vooral 'samenwerking' te benadrukken binnen de beleids- en beheerscyclus (zie beheersstudie), maar globaal die samenwerking een inclusiever karakter te geven waarin een veelheid aan instituties (lokale, maar ook andere) een belangrijke rol spelen niet enkel als uitvoerders maar ook als medebeslissers. In dergelijke complexe setting het *ownership* daadwerkelijk bij het partnerland leggen, vormt een grote uitdaging in een aantal landen. Hierop bestaat o.i. geen ander antwoord dan de verantwoordelijkheid voor het proces ook daadwerkelijk bij het land te leggen en lokale instituties te ondersteunen in het kwaliteitsvol opnemen van die verantwoordelijkheid. **De integratie van partnerinstituties bij de verdere ontwikkeling van een resultaatgericht beheer** (zie ook 5.3) vormt hier een belangrijk aandachtspunt.



- Verder kunnen **een aantal aanpassingen binnen de huidige cyclus** worden aangebracht:
  - In de landen met capaciteitsproblemen om kwaliteitsvolle identificatie-fiches aan te leveren, kan België de lokale capaciteit op dit vlak verder ontwikkelen, eventueel met externe steun.
  - BTC en het partnerland moeten samen verantwoordelijk worden voor het formuleringsproces (met het partnerland als formele *lead*). Dit impliceert dat ook hier moet waar nodig geïnvesteerd worden in de opbouw van lokale capaciteit om formulering inhoudelijk goed uit te voeren en formuleringsprocessen adequaat te beheren.
  - De lokale inbreng en competentie op het vlak van strategische supervisie en begeleiding moet worden versterkt. De vormgeving van strategische sturing is een globale uitdaging (zie 5.4) en loopt, wat de lokale partnerstructuren betreft, onvermijdelijk via een versterking van de lokale sectorale capaciteiten in de sectoren waarin de Belgische hulp is geconcentreerd.
  - De opzet en ontwikkeling van intermediaire structuren in de projecten, moet worden verder gezet. Deze structuren, die aanvullend zijn op de GLOS, moet uitgroeien tot adequate fora van lokaal *ownership*.
  - De verzameling van de monitoring gegevens, hun eventuele interpretatie en opvolging en het daaropvolgende leerproces dienen alle relevante actoren te betrekken.

De elementen hierboven aangegeven impliceren de noodzaak om, door de beleids- en beheerscyclus heen (i.e. los van specifieke projecten en programma's), te werken aan de versterking van de lokale capaciteit die het partnerlanden moet toelaten het *ownership* kwaliteitsvol in te vullen.

## Bijlagen

# Bijlage 1 Bijzonder bestek – technische voorschriften

## **1. Samenvatting**

Volgens het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Belgische Technische Coöperatie (BTC) moet de Staat jaarlijks de kwaliteit van de prestaties van de BTC evalueren op basis van een selectie van minimum 10 door de Staat gekozen projecten. Totnogtoe zijn er in de periode 2007-2009 reeds drie evaluaties georganiseerd in dit kader 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 de BTC. De eindrapporten (en de landenrapporten) van deze evaluaties staan op de website van DGOS :

[http://www.dgos.be/nl/dgos/opvolging\\_evaluatie/evaluatie rapporten.html](http://www.dgos.be/nl/dgos/opvolging_evaluatie/evaluatie rapporten.html).

Deze evaluaties hebben geleid tot landenrapporten waarin de evaluaties van de projecten per land beschreven staan. Deze landenrapporten waren de basis voor een jaarlijks syntheserapport waarin een globale appreciatie gegeven is over de kwaliteit van de prestaties van de BTC. Die appreciatie steunde aanvankelijk vooral op de appreciatie van de projecten volgens de klassieke criteria van de OESO-DAC. In 2009 zijn er enkele processen aan deze criteria toegevoegd om het beeld vollediger te maken. De evaluatie van 2010 zal verder gaan op het stramien dat in de voorgaande jaren gevolgd is. In 2010 zal het echter de eerste keer zijn dat er naar projecten gekeken zal worden die volledig onder het derde beheerscontract tot stand zijn gekomen.

Een tweede verschil met de voorgaande evaluaties is dat er in 2010 eveneens gevraagd wordt om aanbevelingen te geven voor het vierde beheerscontract op basis van de huidige evaluatie, maar ook de vorige evaluaties in dit kader (2007-2009). Het derde beheerscontract loopt uiterlijk tot 31 december 2011, maar kan vroeger beëindigd worden indien de Minister van Ontwikkelingssamenwerking dit beslist. Om een input te bieden aan de voorbereidingen voor het vierde beheerscontract is het essentieel dat er in 2010 reeds een analyse gemaakt wordt over de voor- en nadelen van de veranderingen die het derde beheerscontract veroorzaakt heeft in de projecten en aanbevelingen te formuleren voor een nieuw beheerscontract.

Voor de evaluatie 2010 zullen er dus twee outputs gevraagd worden : enerzijds de landenrapporten en het syntheserapport zoals in de voorgaande jaren, anderzijds een rapport dat gericht is op het derde beheerscontract en aanbevelingen voor het vierde beheerscontract.

## **2. Geselecteerde projecten**

In de voorgaande jaren zijn er in het totaal 38 projecten geëvalueerd verspreid over de 18 partnerlanden van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking en de thema's en

sectoren waarin België actief is. Die projecten zijn alle geëvalueerd op basis van een documentaire studie, een interviewfase en een terreinbezoek.

Dit jaar zullen alle geselecteerde projecten dateren van na de start van het derde beheerscontract, in tegenstelling tot de selectie van de voorgaande jaren<sup>51</sup>. Er zijn projecten geselecteerd op drie niveaus:

- 12 projecten zullen uitvoerig geëvalueerd worden op basis van het evaluatiekader dat in 2009 gebruikt is.
- 12 projecten worden geëvalueerd op basis van een documentstudie en interviewfase (zowel in Brussel als op het terrein).
- Alle projecten van het derde beheerscontract zullen onderworpen worden aan een onderzoek naar de doorlooptijd, startende vanaf de ondertekening van een Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP).

Voor de keuze van de projecten zijn de volgende criteria gebruikt :

- geografische spreiding over de regio's, voor zover mogelijk
- sectoriële spreiding
- geformuleerd na de inwerkingstelling van het derde beheerscontract
- projecten uit landen met minstens twee "derde beheerscontract" projecten die reeds in de uitvoeringsfase zitten
- binnen een land wordt gepoogd de projecten binnen dezelfde sector te kiezen (om gericht consultants te kunnen aanwerven met sectoriële expertise) of uitgevoerd onder dezelfde modaliteit (bvb budgetsteun, microfinanciering). Projecten in documentstudie zijn niet altijd van dezelfde sector omdat dat niet altijd mogelijk was of om tot meer spreiding te komen binnen het staal in het algemeen.

De geselecteerde projecten zijn de volgende:

### **Rwanda**

#### Terreinstudie

- Support to Joint Education Sector Support – Phase 2
- Appui Sectoriel Santé

#### Documentstudie

- Capacity Building Facility
- Appui institutionnel au Ministère de la Santé - Phase 4

### **Marokko**

#### Terreinstudie

- ONEP : Programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural
- Projet d'assainissement des villes de Tinghir et Zagora

#### Documentstudie

- Formation professionnelle par apprentissage dans le Nord

---

<sup>51</sup> Voor alle projecten geldt dat de formulering onder het derde beheerscontract gebeurd is. Van sommige projecten in documentstudie kan de identificatie nog van het tweede beheerscontract dateren.

- Développement agricole intégré dans les communes rurales d'Iknioun et Ait El Fersi province de Ouarzazate

### **Senegal**

#### Terreinstudie

- Programma d'appui au développement de la micro assurance santé - appui insitutionnel à la Cellule d'Appui au Financement de la Santé (CAFSP)
- Appui belge au renforcement des capacités des réseaux d'institutions de micro-finance au Sénégal (Volet 2)

#### Documentstudie

- Appui au développement de la micro assurance santé au Sénégal (volet2)
- Appui institutionnel et technique aux structures d'encadrement au niveau macro et meso du secteur de la micro-finance au Sénégal

### **Benin**

#### Terreinstudie

- Projet d'appui aux filières de production agricole dans les départements du Mono et du Couffo
- Appui institutionnel au MAEP dans le cadre du programme d'appui au développement et à la diversification des filières agricoles

#### Documentstudie

- Facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de l'Atacora et de la Donga
- Programme d'appui au développement des filières halieutiques du Bénin

### **Viêtnam**

#### Terreinstudie

- Strengthening of Planning and Budgeting Reform at central and decentralized Level
- Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial (Nghe An) and District (Quy Chau) Levels

#### Documentstudie

- Strengthening the capacity within Vietnam for the assessment and management of water resources as a basis for rural water supply for poverty reduction
- Capacity Development of Water Management and Services in Ninh Thuan Province

### **Burundi**

#### Terreinstudie

- Appui à l'enseignement professionnel
- Appui institutionnel au Ministère de l'Education nationale et de la recherche scientifique

#### Documentstudie

- Appui à la réforme des formations paramédicales
- Projet d'appui à la province sanitaire de Kirundo.

Sommige projecten zijn nieuwe fases van projecten die in de voorgaande evaluaties reeds bezocht zijn. Voor deze projecten wordt gevraagd bijzondere aandacht te geven aan het vermogen bij BTC om te leren uit de ervaringen van het verleden.

Er zal een informatievergadering georganiseerd worden voor geïnteresseerde studiebureaus waar vragen kunnen gesteld worden over deze opdracht. Deze vergadering zal plaats vinden op **14 januari** om **14u00** in zaal **E318** in de gebouwen van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Karmelietenstraat 15, 1000 Brussel.

### **3. Reglementaire basis van de evaluatie**

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

*«De 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 de BTC. »*

*De evaluatie- en monitoringactiviteiten omvatten jaarlijks:*

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

### **4. Context van de evaluatie**

Het derde beheerscontract beoogt met het artikel 17 een evaluatie die toelaat verantwoording af te leggen aan de Staat over de resultaten van de activiteiten die toevertrouwd zijn aan de BTC in het kader van de gouvernementele bilaterale samenwerking. Deze evaluatie beoogt geen controle van de financiële situatie van de BTC, aangezien deze controle elders wordt uitgevoerd.

Hoewel het evalueren van een aantal projecten het afleggen van rekenschap mogelijk maakt, geeft dit nog geen overzicht over de algemene kwaliteit van de prestaties van de BTC. Daarom wordt steeds een synthese gevraagd op basis van de geëvalueerde projecten om te zien of er zich tendensen aftekenen. Vanuit dit standpunt is deze jaarlijkse evaluatie niet ieder jaar als een losstaande evaluatie geconcipeerd, maar als een deel van een evaluatiecyclus waarin dezelfde methodologie ieder jaar toegepast wordt. Met deze longitudinale aanpak wordt het mogelijk om de resultaten van iedere evaluatie te gaan vergelijken, en op langere termijn om te zien of er een evolutie is, wat vooral in 2010 één van de doelstellingen is. In de huidige evaluatie wordt dit mogelijk omdat er projecten van het derde beheerscontract geëvalueerd zullen worden (in tegenstellingen tot voorgaande evaluaties waarin oudere projecten geëvalueerd zijn). In de huidige evaluatie moet het dus duidelijk worden of de prestaties van BTC verbeterd zijn of niet, en wat de invloed van het derde beheerscontract daarin is. Onder prestaties dient men overigens niet alleen de interventies te verstaan, maar ook het beheer door BTC van de interventies. (Voor een algemeen overzicht van de belangrijkste evoluties in de relatie Staat-BTC verwijzen we naar de referentietermen van de evaluatie van 2008 die in bijlage zitten van het eindrapport, dat op de website van DGOS staat)

Om toe te laten om hieruit lessen te trekken om de openbare dienstverlening door BTC te verbeteren zijn er steeds conclusies en aanbevelingen gevraagd. Dit jaar moeten deze conclusies en aanbevelingen over de gehele evaluatiecyclus bekeken worden om lessen te kunnen trekken voor het vierde beheerscontract. Daarom moet er in de eerste plaats aandacht zijn voor de rol van BTC in het behalen van de resultaten, maar ook voor de rol van DGOS in het proces. Daarom dient de gehele projectcyclus bestudeerd te worden met het zwaartepunt op de prestaties van de BTC, maar met aandacht voor de overige fasen. De aanbevelingen voor het vierde beheerscontract zullen in een apart rapport gepresenteerd worden.

## **5. Doelstellingen van de evaluatie**

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

### **1. rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van de BTC**

Door de projecten te toetsen aan de klassieke OESO DAC-criteria wordt rekenschap gegeven aan de Staat over de prestaties van de BTC in de geëvalueerde projecten. De processen die opgenomen zijn in het evaluatiekader moeten helpen om een oordeel te maken over hoe BTC de interventies beheerd heeft om de vooropgestelde resultaten te behalen. Het is belangrijk dat tijdens de projectevaluatie geprobeerd wordt om zoveel mogelijk de rol van BTC te duiden in het behalen van deze resultaten. Een synthese van de resultaten moet leiden tot een overzicht van de prestaties over het staal van geselecteerde projecten.

### **2. oordelen of de prestaties van BTC verbeterd zijn in vergelijking met de voorgaande evaluaties**

Het derde beheerscontract heeft vele aanpassingen gekend in vergelijking met de vorige beheerscontracten. Deze aanpassingen hebben meer autonomie gegeven aan BTC. Uit de evaluatie moet blijken of deze veranderingen geleid hebben tot betere resultaten in de interventies of niet. Hierbij moet duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen veranderingen die te linken zijn aan het derde beheerscontract en veranderingen waarover BTC zelf beslist heeft in haar interne organisatie.

### **3. aanbevelingen formuleren voor het vierde beheerscontract voor wat betreft de openbare dienstverleningstaken van BTC zoals bedoeld in artikel 5 van de Wet betreffende de oprichting van de BTC**

Aangezien er reeds veel informatie bekomen is in de voorgaande evaluaties, en er nog meer informatie zal geproduceerd worden over de prestaties van BTC in recentere interventies, wordt deze evaluatie aangegrepen om zich te buigen over mogelijke verbeteringen ten opzichte van het derde beheerscontract. Hierin moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verbeteringen die mogelijk zijn in de interne werking van BTC en de verbeteringen die mogelijk kunnen gemaakt worden door aanpassingen in het beheerscontract.

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

De huidige evaluatie zal, zoals eerder gezegd, twee verschillende eindoutputs hebben : het syntheserapport volgens het evaluatiekader dat tevens in de voorgaande jaren gebruikt is, en een rapport met aanbevelingen voor het vierde beheerscontract. Voor de eerste output zal hetzelfde evaluatiekader met criteria en subcriteria gebruikt moeten worden zoals vorig jaar. De evaluatievragen bestaan dus reeds voor deze output. Voor de tweede output zijn er nieuwe aandachtspunten. Die aandachtspunten worden voor beide outputs en per doelstelling (zie punt 5) op een rij gezet :

### **1. Rekenschap**

In het evaluatiekader zijn het voornamelijk de vijf OESO-DAC criteria die voor rekenschap gebruikt zullen worden over de behaalde resultaten: relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en impact. Deze criteria zijn in het evaluatiekader verder onderverdeeld in subcriteria. Dit evaluatiekader moet overgenomen worden zoals het gebruikt is in 2009. Hierbij is het van belang om de aandacht te vestigen op de rol van BTC. Wat is het aandeel van BTC in de behaalde resultaten?

Naast de vijf criteria zal er ook een beoordeling gemaakt worden van drie processen die opgenomen zijn in het evaluatiekader. Het doel hiervan is om te oordelen hoe heeft BTC haar projecten ontwerpt, beheert, en aanstuurt om voor goede resultaten te zorgen? Welke problemen worden hier vastgesteld? Die processen zijn : formulering van de interventies, opvolging en evaluatie, en strategische aansturing door de verschillende niveaus in BTC (hoofdbestuur, landenvertegenwoordigingen, en technische assisten). Het is belangrijk dat de rol van elkéén van deze niveaus steeds zo duidelijk mogelijk beschreven en beoordeeld wordt voor ieder proces. Dergelijke informatie moet uiteindelijk toelaten om de werking van BTC te verbeteren in functie van de te behalen resultaten

Voor de criteria en processen dient hetzelfde scoresysteem gebruikt te worden als in voorgaande evaluatie. Dit scoresysteem moet in het eindrapport leiden tot een score (uitgedrukt in cijfers) per criterium en per proces.

### **2. Prestaties BTC in het derde beheerscontract**

Hebben de veranderingen in het derde beheerscontract voor wat betreft de scope (cfr art 17 derde beheerscontract) van deze evaluatie, geleid tot vaststelbare verbeteringen in de projecten van het derde beheerscontract in vergelijking met vorige beheerscontracten? Hiervoor is het essentieel dat er een studie gebeurt van de evaluatierapporten die totnogtoe zijn geproduceerd in deze evaluatiecyclus en een analyse gemaakt wordt van de resultaten. Deze zullen namelijk als basis gebruikt worden waartegen de resultaten van de huidige evaluatie vergeleken zullen worden. Daartoe moet ook een grondige studie gebeuren van wat



er precies veranderd is onder het derde beheerscontract om deze veranderingen te kunnen linken met de vaststellingen in de projecten op het terrein.

In dit kader is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de veranderingen die teweeg zijn gebracht door het derde beheerscontract en interne veranderingen bij BTC. Niet alle veranderingen die vastgesteld zullen worden op het terrein zijn te linken aan veranderingen in het beheerscontract. Ook deze veranderingen moeten echter deel uitmaken van de analyse.

De scores die gegeven zullen worden per evaluatievraag, zullen gebruikt worden als indicator om verandering (verbetering/verslechtering) aan te tonen. Daarom wordt gevraagd de beoordeling van de criteria in voorgaande evaluaties om te zetten naar scores zodat de scores vergelijkbaar zijn. Deze scores zijn uiteraard niet voldoende om verandering aan te tonen. De veranderingen moeten duidelijk beschreven en geanalyseerd worden.

### **3. Aanbevelingen voor het vierde beheerscontract**

Hoe kan het vierde beheerscontract beter opgesteld worden om de samenwerking tussen BTC en de Staat zo te laten verlopen dat dit het bereiken van meer en betere ontwikkelingsresultaten faciliteert? De vragen onder punt 2 hierboven moeten bijdragen tot een analyse van wat goed was in het derde beheerscontract en wat beter kan. Hieruit moeten duidelijke en concrete aanbevelingen komen die kunnen gebruikt worden bij de redactie van het nieuwe beheerscontract. Om tot deze aanbevelingen te komen, wordt gevraagd om in deze evaluatie tevens onderzoek te doen naar interessante, maar concrete, manieren van werken tijdens een bezoek aan twee buitenlandse donoren.

Deze analyse en aanbevelingen voor het vierde beheerscontract zullen het onderwerp uitmaken van een apart rapport.

#### **Bijkomende aandachtspunten :**

Naast de bovenstaande sleutelvragen zijn er een aantal bijzondere aandachtspunten die naar boven zijn gekomen tijdens de voorbereidingen van deze evaluatie :

- de interventieplanning met bijzondere aandacht voor de relatie identificatie/formulering (is de kwaliteit van de formulering beïnvloed door de nieuwe manier van identificeren in het derde beheerscontract ?) : doeltreffendheid en efficiëntie van de huidige modaliteit, met inbegrip van het functioneren van het comité voor kwaliteitscontrole
- taakverdeling tussen hoofdzetel en terrein : doeltreffendheid en efficiëntie
- taakverdeling DGOS/BTC op vlak van strategie/beleid en opvolging en evaluatie
- modaliteiten van regie/medebeheer/nationale uitvoering en gevolgen voor werking BTC/DGOS
- werking van de gemengde lokale overlegstructuur (GLOS) op het terrein
- rapportage (en doelstelling ervan) en kennisdeling BTC/DGOS op hoofdkwartier en op terrein
- De bepaling van de projectduur en redenen van verlengingen van projecten
- taak van impactmeting: welke rol moet/kan BTC hierin spelen?
- resultaatgericht beheer bij BTC/DGOS

### **7. De outputs van de evaluatie**

De outputs moeten steeds gezien worden in functie van de twee sporenaanpak die gevolgd wordt in deze evaluatie : het rapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC enerzijds en het rapport met aanbevelingen voor het vierde beheerscontract anderzijds.

De volgende outputs worden verwacht : een werkplan, twee studierapporten, landenrapporten, een syntheserapport, en een rapport betreffende het beheerscontract. De agenda voor het indienen van de af te leveren rapporten en de data van de stuurcomités zal vastgelegd worden tijdens de aftrapvergadering.

## 7.1 Werkplan

De teamleader van het evaluatieteam komt de werkwijze (aanpak en methodologie) voorstellen tijdens een vergadering van het stuurcomité. Het is de bedoeling dat het stuurcomité de kans heeft hierop te reageren, verduidelijking te vragen of advies te geven, indien nodig.

Er zullen tevens een aantal praktische zaken beslist worden in deze vergadering : overdracht van documenten en contactgegevens, vastleggen tijdsschema, etc.

Voor deze vergadering wordt ten minste de aanwezigheid van de teamleader verwacht.

## 7.2 Studierapporten

Aangezien de eindoutput opgesplitst wordt in twee eindrapporten, wordt er ook verwacht dat er twee aparte studierapporten geproduceerd worden :

### 1. Studierapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC

Dit studierapport moet de volgende elementen bevatten :

- voorlopige bevindingen per project die bevestigd moeten worden tijdens de terreinmissies
- organisatie en methodologie voor de terreinmissies
- interviewgids voor de terreinmissies
- een overzicht van de doorlooptijd voor de projecten van het derde beheerscontract

Hiertoe dient de Belgische ontwikkelingscontext bestudeerd te worden, voor zover die niet door de consultants gekend is, om de projecten duidelijk in het juiste tijds kader te kunnen plaatsen. De documenten over de Belgische context en de geselecteerde projecten zullen worden overgemaakt door de BTC en DGOS en aangevuld door hun vertegenwoordigingen op het terrein.

In de studiefase zal ook de doorlooptijd van alle projecten van het derde beheerscontract onderzocht worden. De projecten die hiervoor in aanmerking komen zijn alle projecten waarvan de identificatie van het derde beheerscontract dateert. Hiervoor dienen de beslissingsmomenten geïdentificeerd te worden en de tijd tussen die momenten. Verklaringen voor de vaststellingen die hier gemaakt worden, dienen gezocht te worden in de projecten die in het staal zitten. Dit onderzoek kan plaats vinden op de hoofdzetels van DGOS en/of BTC gebruik makende van de respectieve databanken.

Naast de documentstudie zullen tijdens de studiefase interviews gedaan worden met de personen in Brussel die nodig geacht worden om de informatie over de Belgische context en de geselecteerde projecten te bekomen. Die personen zijn onder meer de volgende :

- de Voorzitter van het directiecomité van de BTC;
- de Directeur van de operaties bij de BTC;

- de kwaliteitsverantwoordelijke van de BTC
- de geografische en thematische desks van de BTC;
- de Directeur van de Directie Gouvernementale Programma's (D1) van DGOS;
- de geografische en thematische dossierbeheerders van DGOS;

Deze lijst is niet exhaustief en kan verder aangevuld worden door de consultants en het stuurcomité.

Het studierapport zal in het Nederlands of het Frans opgesteld worden en zal voorgesteld en besproken worden tijdens een vergadering van het stuurcomité. 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.

## 2. Studierapport over de beheerscontracten

Aangezien er een apart eindproduct gevraagd wordt met een analyse over het derde beheerscontract en aanbevelingen voor het vierde beheerscontract, wordt er ook een apart studierapport gevraagd.

Ten eerste is het de bedoeling om een synthese en analyse te maken over de prestaties die geëvalueerd zijn in de voorgaande drie jaren. Dit moet gebeuren om in het eindrapport een zinvolle vergelijking te kunnen maken met de prestaties van de projecten uit het derde beheerscontract die dit jaar geëvalueerd worden en om op die manier een beoordeling te maken van de verbetering die het derde beheerscontract al dan niet teweeg gebracht heeft.

De beoordelingen van vorige jaren dienen omgezet te worden in een score (uitgedrukt in cijfers), voor zover dat niet gebeurd is, en zullen vergeleken worden met de scores van de huidige evaluatie na de terreinfase. Deze vergelijking moet onderbouwd worden met verklarende factoren waarin vooral gezocht wordt naar de rol die BTC gespeeld heeft in het al dan niet behalen van de verwachte resultaten in de projecten.

Ten tweede is het de bedoeling van dit studierapport om reeds een aantal voorlopige bevindingen te hebben over de resultaten die de veranderingen van het derde beheerscontracten teweeg gebracht hebben in de projecten. Op basis van die bevindingen dienen een aantal denkpijsten geformuleerd te worden, onder andere maar niet uitsluitend, over de aandachtspunten die vermeld zijn onder punt 6.3. Het is belangrijk dat dit een iteratief proces moet zijn en dat de denkpijsten verder afgetoetst worden tijdens interviews in Brussel en op het terrein in de verdere fases.

In de documentstudie voor dit studierapport moet er een analyse gemaakt worden over de verschillen tussen het derde beheerscontract en de voorgaande beheerscontracten (voor wat betreft de scope van deze evaluatie). Dit dient vertaald te worden naar de projecten en hoe dit zich manifesteert in de documentatie van de geselecteerde projecten.

In deze fase dient ook het bezoek aan de twee buitenlandse donoren plaats te vinden. Dit bezoek moet vooral helpen om ideeën te geven voor de denkpijsten die gevraagd worden. Hier dient vooral gezocht te worden naar concrete manieren van werken die eventueel een oplossing kunnen bieden voor problemen die vastgesteld worden in België. Dit kan gaan over problemen die onder de evaluatiecriteria en processen naar boven gekomen zijn, maar ook over de aandachtspunten die onder punt 6 geformuleerd zijn. Deze ideeën dienen dan verder afgetoetst te worden in België. Er zal tijdens de eerste vergadering van het stuurcomité beslist worden welke donoren bezocht dienen te worden.

Tijdens de interviews in deze fase kan reeds een eerste appreciatie verzameld worden van de veranderingen. Gezien het belang van de aanbevelingen voor het vierde beheerscontract

dient de interviewfase zo breed mogelijk georganiseerd te worden. Dat wil zeggen dat de interviewfase onder meer de volgende personen bevat :

- de directeur-generaal van DGOS
- vertegenwoordigers van de beleidscel van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking
- de Voorzitter van het Directiecomité van DGOS
- de Directeur van Directie Gouvernementele Programma's van DGOS
- **alle attachés** van DGOS op post in een partnerland van de bilaterale hulp (bvb via enquête)
- **alle plaatselijke vertegenwoordigers** van BTC op post in een partnerland van de bilaterale hulp (bvb via enquête)
- de geografische desks van DGOS
- de geografische en thematische desks van BTC

Deze lijst is niet exhaustief en kan verder aangevuld worden door de consultants en het stuurcomité.

Dit studierapport bevat de volgende elementen

- een analyse over de verschillen tussen het derde beheerscontract en de voorgaande beheerscontracten
- een synthese en analyse van de evaluaties van de prestaties van de BTC van de drie voorgaande jaren (inclusief scores)
- een voorlopig overzicht over de vaststelbare gevolgen van deze veranderingen in de projectdocumentatie
- een eerste appreciatie van de veranderingen
- het resultaat van de bezoeken aan de andere donoren
- denkpistes voor aanbevelingen op basis van de voorgaande punten

Het studierapport zal in het Nederlands of het Frans opgesteld worden en zal voorgesteld en besproken worden tijdens een vergadering van het stuurcomité. 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.

### 7.3. De landenrapporten

Voor de projecten waarvoor een terreinstudie gevraagd is, dient er genoeg tijd voorzien te worden om alle betrokken personen te interviewen, om de realisaties op het terrein te zien, en om voldoende begunstigden te spreken. Hiervoor dient rekening gehouden te worden met de geografische situering van de projecten, en eventueel moeilijk bereikbare plaatsen.

Met de volgende mensen dienen er interviews te gebeuren :

- de Plaatselijke Vertegenwoordiger van de BTC;
- de Belgische Attachés voor de Ontwikkelingssamenwerking;
- de betrokken technische assistenten van BTC;
- het (de) relevante ministerie(s);
- de betrokken lokale autoriteiten;
- de begunstigden.

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

Indien de projecten waarvoor een documentstudie gevraagd is, zich in hetzelfde land bevinden, dienen er interviews te gebeuren met de aanwezige stakeholders, teneinde de informatie uit de documentstudie zoveel mogelijk te kunnen verifiëren met informatie van het terrein.

De terreinmissies moeten georganiseerd worden in samenspraak met de attachés ontwikkelingssamenwerking die op post zijn in het betrokken land. De attachés zijn het eerste aanspreekpunt voor de consultants en moeten goed geïnformeerd worden over de organisatie van de missie. De plaatselijke vertegenwoordigers en de technische assistenten van BTC kunnen de organisatie faciliteren. Iedere terreinmissie moet afgesloten worden met een restitutie voor de stakeholders, teneinde hen te informeren over de vaststellingen die gemaakt zijn en hen de kans te geven om te reageren. Er dient aan het begin van de missie afgesproken te worden met de attachés wie uitgenodigd zal worden en wie de uitnodiging verstuurt. De middelen voor deze restitutie moeten voorzien worden door de consultants, tenzij de attachés zelf middelen ter beschikking stellen (zaal, projector, etc).

Vertegenwoordigers van de Staat kunnen deelnemen aan terreinmissies. Zij 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.

De landenrapporten zullen de volgende elementen bevatten :

- een korte inleiding over de huidige context van de Belgische samenwerking met het land in kwestie
- voor elk project een inleiding over de opzet en de structuur van het project teneinde duidelijk het aandeel van BTC in het project te kunnen begrijpen
- een beoordeling per project voor elke evaluatievraag
- conclusies
- de presentatie die gemaakt is tijdens de restitutie
- lijst met geziene personen
- programma van de missie

In de landenrapporten moeten geen aanbevelingen gemaakt worden over de projecten. Het betreft in deze evaluatie geen projectevaluatie die als doel heeft de uitvoering te verbeteren. Dit is de taak van BTC. Tijdens de lokale restituties kunnen de consultants wel advies geven op basis van hun onderzoek, indien dit gevraagd wordt.

De landenrapporten zullen opgesteld worden in een internationale taal die door de lokale overheden begrepen kan worden. Voor elk landenrapport zal een restitutie in Brussel georganiseerd worden met de dossierbeheerders van de betrokken projecten. De consultant die de missie uitgevoerd heeft dient hiervoor aanwezig te zijn.

Het overzicht van de resultaten van de landenrapporten zal voorgesteld en besproken worden tijdens een vergadering van het stuurcomité. Commentaren gemaakt tijdens het stuurcomité of de restituties zullen opgenomen worden in een annex aan het landenrapport indien de consultants het niet eens zijn met de commentaren, samen 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.

Tijdens de landenbezoeken moet ook aandacht geschonken worden aan de denkpistes voor het vierde beheerscontract. De bevindingen over die denkpistes dienen echter geen weerslag te vinden in het landenrapport maar moeten verwerkt worden in het eindrapport.

#### 7.4. De eindrapporten

Er worden twee verschillende eindrapporten gevraagd : een rapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC 2010, en een rapport waarin het derde beheerscontract geanalyseerd wordt en aanbevelingen gemaakt worden voor een vierde beheerscontract.

##### 1. Rapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC

In dit rapport moet een algemeen oordeel gegeven over de kwaliteit van de prestaties van de BTC op basis van de geëvalueerde projecten uit het derde beheerscontract. Dit rapport ligt qua format in het verlengde van de rapporten van de vorige jaren.

Dit eindrapport zal de volgende elementen bevatten :

- 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 en analyse van de geëvalueerde prestaties
- conclusies en aanbevelingen
- een samenvatting in het Frans, Nederlands, Spaans en Engels

Het rapport bevat daarnaast in bijlage:

- de definitieve rapporten van de 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 voorlopige eindrapport zal voorgesteld en besproken worden tijdens een vergadering van het stuurcomité. Commentaren waarmee zij akkoord zijn, dienen verwerkt te worden in de tekst. De commentaren waarmee zij niet akkoord zijn, zullen door de consultants in een lijst in bijlage opgenomen worden 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.

Het definitief eindrapport moet worden voorgelegd in 10 exemplaren in het Nederlands en 10 exemplaren in het Frans. Er dient eveneens een Engelse vertaling gemaakt te worden van het definitieve eindrapport, dat in elektronische versie overgemaakt kan worden. Alle vertalingen moeten gecontroleerd worden op spelling, grammatica en leesbaarheid van de tekst. Indien die niet voldoende geacht wordt door het stuurcomité, zal het rapport niet aanvaard worden voor betaling. De definitieve versies worden eveneens op cd-rom ingediend.

##### 2. Eindrapport over de beheerscontracten

In dit rapport moet duidelijk worden wat de invloed is geweest in de projecten en de behaalde resultaten van de veranderingen die het derde beheerscontract ingevoerd heeft betreffende de openbare dienstverlening van de BTC in het kader van de directe gouvernementele samenwerking.

Daartoe moet :

1. een analyse gemaakt worden van de veranderingen in het derde beheerscontract ten opzichte van de vorige beheerscontracten.
2. een vergelijkende analyse gemaakt worden tussen de projecten uit het derde beheerscontract die in 2010 geëvalueerd worden en de projecten uit de vorige beheerscontracten die in de voorbije drie jaar geëvalueerd werden. Dit moet vertaald worden naar vaststelbare verbeteringen/verslechtingen in de projecten en het beheer ervan door BTC
3. twee buitenlandse donoragentschappen bezocht en ondervraagd worden. Bij deze donoragentschappen moet gezocht worden naar best practices die op realistische manier kunnen omgezet worden naar aanbevelingen voor de Belgische context. Deze agentschappen zullen gekozen worden door de aanbestedende overheid voornamelijk in functie van gelijkenis in structuur met de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Deze analyses moeten samen met de wijde bevraging die gebeurd is tijdens de studiefase en het bezoek aan de andere donorinstellingen leiden tot aanbevelingen voor het vierde beheerscontract.

Het rapport bevat de volgende elementen :

- context van de evaluatie en de specificiteit van dit rapport
- 
- analyse van de beheerscontracten
- overzicht van de verbeteringen/verslechtingen in de projecten door het derde beheerscontract, onder meer op basis van een vergelijking met de evaluaties van de voorgaande jaren
- het resultaat van het onderzoek bij de buitenlandse donoragentschappen
- synthese waarin alle nuttige elementen samen gebracht worden
- conclusies en aanbevelingen voor het vierde beheerscontract

In bijlage bevindt zich :

- het derde beheerscontract
- lijst met geïnterviewde personen

Het voorlopige rapport zal voorgesteld worden door de teamleader en besproken tijdens een vergadering van het stuurcomité.

Het definitief eindrapport moet worden voorgelegd in 10 exemplaren in het Nederlands en 10 exemplaren in het Frans, naast een elektronische versie op cd-rom. Alle vertalingen moeten gecontroleerd worden op spelling, grammatica en leesbaarheid van de tekst. Indien de niet voldoende geacht wordt door het stuurcomité, zal het rapport niet aanvaard worden voor betaling.

Er wordt gevraagd om 3 extra dagen te voorzien en te budgetteren in de offerte. Deze dagen kunnen doorheen het evaluatieproces gebruikt worden door de aanbestedende overheid om een bijkomende restitutie te vragen aan de consultants, of een uiteenzetting tijdens een vergadering georganiseerd door de aanbestedende overheid.

## **8. Wat wordt verwacht van de offertes van de studie bureaus**

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 :

### 1. Methodologie (15%)

Voor het rapport over de kwaliteit van de prestaties van de BTC wordt er uitdrukkelijk gevraagd om geen nieuw evaluatiekader te ontwerpen maar het evaluatiekader te gebruiken dat in 2009 gehanteerd is. Het is niet de bedoeling dat die methodologie voor het eerste eindrapport opnieuw uitgelegd wordt in de offertes. Het is wel belangrijk dat de indieners tonen dat ze het concept begrepen hebben en de methodologie aanvullen voor het rapport over de beheerscontracten en de aanbevelingen voor het vierde beheerscontract.

### 2. 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. Dit aantal moet voldoende zijn om de opdracht goed te kunnen uitvoeren.
- de duur van de terreinmissies in functie van het type project, de context van de te bezoeken landen, de geografische situering van de projecten, de omvang van het project, etc.
- de coherentie doorheen de hele evaluatie (rol teamleader, rol andere consultants, overleg in team, logistieke ondersteuning, kwaliteitscontrole, etc)
- rol van de lokale consultants
- het taalevenwicht (NL/FR) binnen het evaluatieteam
- genderevenwicht binnen het team

Aangezien de opdracht van 2010 complex is, en dat er gevraagd wordt om twee outputs tegelijkertijd te produceren, zullen de indieners goed moeten aantonen hoe ze de tijd en het team zullen beheren. Het is dus van groot belang dat er genoeg capaciteit voorzien wordt om dit complexe proces te beheren.

### 3. Teamleader (15%)



De rol en de beschikbaarheid van de teamleader is belangrijk voor het bewaken van de kwaliteit en 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, ervaring met de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de BTC, ervaring als teamleader.

#### 4. Ervaring team in evaluatie (10%)

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

#### 5. Ervaring team in landen/sectoren (10%)

Professionele ervaring van de consultants in de landen/sectoren 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.

### **9. 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 15 oktober 2010.

**De studierapporten moeten ten laatste tegen 7 juni 2010 overgemaakt worden aan de aanbestedende overheid.**

**Het voorlopige eindrapport moet ten laatste vóór 4 oktober 2010 worden opgezonden aan de aanbestedende overheid. Het definitieve eindrapport (inclusief vertalingen) moet opgezonden worden aan de aanbestedende overheid ten laatste op 15 november 2010.**

De overige data voor de verwachte outputs en vergaderingen zullen besproken worden in en beslist worden door het stuurcomité in overleg met de consultants.

### **10. Beheer van de evaluatie**

De Dienst 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 de BTC worden nauw betrokken bij het beheer van de evaluatie en zetelen in het stuurcomité. De Dienst Evaluatie is verantwoordelijk voor de uiteindelijke goedkeuring van het eindrapport.

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 de BTC en DGOS.

## 11. Evaluatiekader

Hieronder bevindt zich het evaluatiekader zoals het gebruikt is in 2009 en zoals het gebruikt moet worden in 2010 voor het eerste eindrapport.

Evaluatievragen	Beoordelingscriteria
1. In welke mate zijn de BTC interventies relevant ?	1.1. De interventies beantwoorden aan de behoeften en noden van de begunstigden 1.2. De interventies sluiten aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de operationele partners en van de strategische partners 1.3. De interventies passen in de bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën 1.4. De interventielogica, doelstellingen en hypothesen sluiten aan bij de context van internationale samenwerking op het moment van formulering en uitvoering
2. Hebben de BTC interventies geleid tot de verwachte resultaten (outputs, outcome en impact)?	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) 2.2 Concrete outputs kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de specifieke doelstellingen. 2.3 Outcomes kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de algemene projectdoelstellingen 2.4. De capaciteit van de directe/operationele partners (nationaal of subnationaal) is versterkt (indien relevant voor het project) 2.5. De strategieën m.b.t. de integratie van de transversale thema's zijn verwezenlijkt en leiden tot concrete outputs of outcomes 2.6. Er zijn indicaties van veranderingen op het niveau van de begunstigden (Impact).
3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken?	3.1 Er hebben zich geen grote vertragingen in de doorlooptijd van het project voorgedaan? 3.2 Er is sprake van een zorgvuldig financieel beheer conform internationaal geldende regels 3.3 De kosten van de TA staan in redelijke verhouding tot de totale kosten van het project
4. In welke mate zijn de BTC interventies duurzaam	4.1. Institutionele duurzaamheid – de realisaties zijn institutioneel verankerd (ownership) 4.2. Financiële duurzaamheid – de financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten, structuren door het project aangebracht is verzekerd

5. Monitoring en evaluatieprocessen: In welke mate dragen deze processen bij aan verbetering van resultaten en gevolgde strategieën en leiden ze tot leerprocessen binnen de organisaties?

6. Inzet TA: leveren de TA de (technische) meerwaarde op die ervan verwacht kan worden?

7. Supervisie en begeleiding: Leveren de GLOSEN, BTC landenkantoor incl Resrep, de attachés, BTC hoofdzetel, en DGOS een concrete bijdrage aan de kwaliteit van de projecten?

4.3. Socio-culturele duurzaamheid en contextuele factoren – het projectconcept en -aanpak zijn aangepast aan belangrijke socioculturele en andere contextfactoren

4.4. Politieke duurzaamheid – er is een politiek draagvlak voor het projectthema en -aanpak

4.4. Voor afgesloten projecten – Concrete realisaties en effecten blijven verder bestaan

5.1 Er is voldoende informatie van goede kwaliteit beschikbaar om analyse te kunnen uitvoeren die het formuleren van lessen en aanbevelingen en de opvolging ervan waarborgt.

5.2 De rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen terrein, BTC landenkantoor en BTC Brussel op het gebied van monitoring processen is duidelijk en wordt op het juiste niveau uitgevoerd.

5.3 De organisatie en de kwaliteit van de resultaten van evaluaties worden op afdoende wijze gewaarborgd.

5.4 De resultaten van de evaluatie worden effectief gebruikt

5.5 Projecten die een vervolg zijn of nauw verbonden zijn laten duidelijk zien dat evaluaties gebruikt zijn (de rol van evaluatie in het proces van formulering kan daarbij geduïd worden).

6.1 Aan de identificatie van de nood aan TA gaat een grondig vooronderzoek vooraf en wordt rekening gehouden met de bestaande capaciteiten in het land.

6.3 De TA heeft een duidelijk aan te wijzen meerwaarde.

6.3 De partner heeft een actieve rol gehad in het hele proces van bepalen van de functie, TOR, selectie en opvolging van TA

6.4 De TA speelt een belangrijke rol in de institutionele ontwikkeling van de partner en de instituten waar ze ingeschakeld zijn.

6.5 Opvolging van de TA en de kwaliteit daarvan vanuit Brussel, ResRep, attaché, partners is voldoende

7.1 De GLOS levert een duidelijke bijdrage aan de technische en politieke aansturing van het project door een heldere taakomschrijving en evenwichtige samenstelling

7.2 Het BTC landenkantoor en de Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project

7.3 De attaché levert een duidelijke bijdrage aan aansturing van het project conform het vigerende

beheerscontract

7.4 De BTC hoofdzetel Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project

7.5 DGOS Resrep levert een duidelijke bijdrage aan de aansturing van het project

7.6 De functies en verantwoordelijkheden van TA., de PMU, de partnerorganisaties, de GLOS, de resrep en de attaché zijn duidelijk voor ieder van hen.

7.7 Overleg, uitwisseling en de contacten tussen de hierboven genoemden verloopt goed.

## Bijlage 2 Analyse kader

1. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents ?	
Critères de jugement	Indicateurs
1.1. Les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels (niveau méso) et des partenaires stratégiques (niveau politique) dans le pays	1.1.1 Mesure dans laquelle les projets répondent aux besoins clés des bénéficiaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité de l'analyse des besoins des bénéficiaires dans la formulation</li> <li>• Degré d'implication des bénéficiaires dans la formulation du projet</li> <li>• Capacité réelle du projet à répondre à ces besoins (adéquation entre ressources et envergure des problèmes à résoudre)</li> </ul>
	1.1.2 Mesure dans laquelle les projets correspondent et adhèrent aux objectifs de développement des partenaires opérationnels et des partenaires stratégiques dans le pays partenaire :
1.2. Les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge	Mesure dans laquelle les projets s'inscrivent dans les stratégies existantes de la coopération belge : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau de cohérence entre projet et la politique belge dans le pays (cfr. note stratégique)</li> <li>• Niveau de cohérence entre projet et note sectorielle (et autres notes de politique belges)</li> </ul>
1.3 Les projets s'inscrivent dans le contexte changeant de la coopération internationale	1.3.1 Niveau de correspondance de la logique d'intervention, les objectifs et les hypothèses au contexte de la coopération internationale au moment de la formulation et de l'exécution
	1.3.2 Degré d'adaptation de l'intervention est adaptée aux changements du contexte

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
Critères de jugement	Indicateurs
2.1. Il y a des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour évaluer l'efficacité du projet (l'efficacité est	2.1.1 Niveau d'existence d'indicateurs spécifiques (la S de SMART) de qualité pour chaque output et l'objectif spécifique du projet
	2.1.2 Qualité et régularité des mécanismes de collecte de données

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
mesurée au niveau des outputs, résultats et impacts d'une intervention)	sur les indicateurs
	2.1.3 Niveau d'existence et d'exhaustivité de données de base (là où des données pareilles sont pertinentes)
2.2 Des outputs concrets qui contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique peuvent être constatés	2.2.1 Niveau de réalisation des outputs (comparé aux prévisions)
	2.2.2 Niveau de contribution des outputs à la réalisation de l'objectif spécifique
2.3 Des résultats ( <i>outcomes</i> ) qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux du projet, peuvent être constatés	2.3.1 Niveau de réalisation de l'objectif spécifique (comparé aux prévisions)
	2.2.2 Niveau de contribution de l'objectif spécifique à la réalisation des objectifs généraux
2.4. La capacité des partenaires directs et opérationnels (niveau national ou sub-national) est renforcée	2.4.1 Qualité de planification, gestion et suivi des services à rendre par les partenaires
	2.4.2 Qualité des infrastructures (nécessaires pour la prestation des services) réalisées ainsi que de leurs mécanisme de maintenance
	2.4.3 Niveau d'accès (physique, social, ...) des bénéficiaires aux services
2.5. Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux (genre, VIH/Sida) sont clairement définies et il y a des outputs/résultats concrets	2.5.1 Niveau d'intégration des thèmes transversaux dans les documents clés, stratégie et mise en oeuvre du projet
	2.5.2 Niveau des effets du projet au niveau du genre et du VIH/Sida
2.6. Il y a des indications de changements (potentiels) positifs au	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) positifs planifiés dans la vie des bénéficiaires

2. Les projets ont-ils atteint les résultats attendus (outputs, résultats et impacts) ?	
niveau des bénéficiaires (planifiés et non planifiés).	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) positifs non-planifiés dans la vie des bénéficiaires
	2.6.1 Niveau de solidité des indications de changements (potentiels) négatifs dans la vie des bénéficiaires

3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?	
Critères de jugement	Indicateurs
3.1 Les plannings du budget et du temps sont dans une large mesure réalisés et les changements éventuels sont justifiés	3.1.1 Il n'y a pas eu de retards majeurs dans l'exécution du projet
	3.1.2 Le budget est utilisé conformément au planning (adapté).
3.2 La relation entre les moyens et la réalisation des résultats et objectifs est acceptable.	3.2.1 Niveau des frais de gestion du projet
	3.2.2 Niveau de pertinence des moyens (y incl.us investissements)
	3.2.3 Ratio entre moyens et bénéficiaires direct/indirects
3.3 Les coûts de l'AT sont acceptables au regard des coûts totaux du projet et du type de projet	3.3.1 Niveau d'analyse des alternatives d'AT en fonction des moyens et des besoins du projet
3.4 Les modalités de l'organisation et la gestion de l'intervention contribuent à la réalisation des objectifs	3.4.1 Niveau d'élaboration du dispositif institutionnel/organisationnel et de sa pertinence par rapport au contexte
	3.4.2 Qualité des mécanismes de gestion technique du projet

3. Est-ce que les moyens (fonds, expertise et temps) ont été utilisés d'une manière correcte et efficiente pour atteindre les résultats?	
	3.4.3 Qualité des mécanismes de la gestion administrative/ financière/ des ressources humaines du projet
	3.4.4 Qualité du mécanisme de planification et suivi du projet

4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?	
Critères de jugement	Indicateurs
4.1. La durabilité institutionnelle : les réalisations sont ancrées au niveau institutionnel (appropriation)	4.1.1 Niveau d'intégration du projet dans les structures et processus locaux
	4.1.2 Degré d'absorption des réalisations du projet par les structures et processus locaux
	4.1.3 Niveau des capacités locales de mise en oeuvre et de gestion
	4.1.4 Qualité de la stratégie exit du projet
4.2. La durabilité financière : la viabilité financière des produits, services et structures nouvelles ou améliorées par le projet est assurée	4.2.1 Niveau d'adéquation entre, d'une part les moyens financiers nécessaires à assurer la continuité des produits, services et structures, et, d'autre part, les capacités financières des structures locales
	4.2.2 Capacités financières des partenaires locaux à assurer les coûts récurrents et amortissements liés aux produits, services et structures
	4.2.3 Niveau de diversification des sources de financement locales et des capacités à attirer de nouvelles sources
4.3. La durabilité socioculturelle : les réalisations concrètes et les effets au niveau des	4.3.1 Niveau de prise en compte d'éléments socioculturels pertinents dans la formulation du projet



4. Dans quelle mesure les projets sont-ils durables ?	
bénéficiaires sont adaptés au contexte et la continuité des effets est assurée	4.3.2 Niveau de prise en compte d'éléments socioculturels pertinents dans la mise en oeuvre du projet (approche, mécanismes de participation des bénéficiaires, nouvelles technologies, ...)
4.4. La durabilité politique : il y a un appui politique pour le thème et l'approche du projet	4.4.1 Niveau de cohérence entre objectifs et approche du projet et les politiques du pays (niveaux national et sub-national)
	4.4.2 Niveau d'appui effectif des autorités (niveaux national et sub-national) pour le projet

5. Le processus de formulation : dans quelle mesure, la formulation du projet est-elle une bonne base pour garantir une exécution de haute qualité du projet ?

Critère de jugement	Indicateurs
5.1 Le processus de formulation est de bonne qualité	<p>5.1.0 La formulation tient bien en compte les acquis du PIC et de la fiche d'identification</p> <p>5.1.1 Les acteurs locaux (groupes cibles, institutions locales, partenaire) ont participé d'une manière adéquate aux processus de formulation</p> <p>5.1.2 Toutes les parties (comité d'avis, comité de pilotage..) concernées par le processus d'acceptation du DTF ont joué leur rôle de façon claire et efficace</p> <p>5.1.3 L'accord formel par les parties concernées (par l'échange de lettres) a été obtenu dans un délai raisonnable</p> <p>5.1.4 Pour d'éventuels projets de suivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. les partenaires pertinents ont été correctement impliqués dans le processus décisionnel relatif au démarrage d'une phase de suivi</li> <li>b. les conclusions et recommandations des évaluations précédentes sont prises en compte et intégrées dans la formulation de projets de suivi</li> </ul>
5.2 Les produits de la formulation (rapports de formulation et DTF) sont de bonne qualité	<p>5.2.1 Les Termes de Référence pour la formulation répondent aux normes de qualités en vigueur et prennent en compte les résultats de l'identification (voir point 4.3.4 du guide de formulation)</p> <p>5.2.2 Le rapport de formulation et le DTF répondent aux normes de qualité comme présentées dans le point 2.1 du guide de formulation de 2004 ou celui de 2009 (à partir de février 2009)</p> <p>5.2.3 La qualité technique du cadre logique est bonne (cohérence de la logique d'intervention, bons indicateurs opérationnalisés au besoin; des suppositions claires et pertinentes)</p> <p>5.2.4 La qualité de l'analyse de contexte, de la problématique et des risques est bonne</p> <p>5.2.5 Le rapport de formulation et le DTF argumentent et décrivent le possible besoin d'AT et ont tenu compte des capacités locales disponibles</p>

	<p>5.2.6 Le DTF n'a pas dû être soumis à des changements majeurs (sauf si causés par des facteurs externes hors du contrôle du projet), notamment en ce qui concerne les ressources du projet</p> <p>5.2.7 Le processus décisionnel pour la formulation de projets de suivi est bien argumenté</p>
--	--

<p>6. L'accompagnement au niveau stratégique et la supervision : les comités de partenaires, les SMCL, le bureau de la CTB dans le pays, y compris le représentant CTB local, les attachés de l'ambassade, le siège de la CTB, la DGCD et les structures du pays partenaire contribuent concrètement et d'une manière substantielle au pilotage stratégique et à l'appropriation locale du projet?</p>	
<p>6.1 Les rôles et contributions du pays partenaire et des structures mixtes au niveau de la gestion stratégique sont clairs et bien définis</p>	<p>6.1.1 La SMCL a un rôle bien défini et une équipe bien équilibrée composée de personnes compétentes</p> <p>6.1.2 La SMCL et le comité des partenaires contribuent d'une manière significative au pilotage du projet (aspects politiques et stratégiques) de la même façon que dans d'autres structures qui s'occupent d'un pilotage et d'une supervision au niveau stratégique et politique</p> <p>6.1.3 Les représentants des structures du pays partenaire contribuent efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.1.4 Les mécanismes de pilotage stratégique correspondent à ceux en vigueur dans le pays et contribuent à l'appropriation et à la 'responsabilité mutuelle'</p>
<p>6.2 La CTB contribue efficacement au pilotage stratégique du projet</p>	<p>6.2.1 La représentation nationale de la CTB contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.2.2 Le siège de la CTB contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p> <p>6.2.3 L'appel à des conseillers et experts externes est pertinent et le recrutement des conseillers et experts est réalisé selon des procédures claires et transparentes</p> <p>6.2.4 Les conseillers et experts externes apportent une valeur ajoutée au projet</p>
<p>6.3 La DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet</p>	<p>6.3.1 L'attaché contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet, conformément au contrat de gestion en vigueur</p> <p>6.3.2 Le siège de la DGCD contribue clairement et efficacement au pilotage stratégique du projet conformément au contrat de gestion en vigueur</p>
<p>6.4 La coopération et les interactions entre les parties prenantes principales sont bonnes et contribuent à la bonne gestion stratégique du projet</p>	<p>6.4.1 Les fonctions et les responsabilités (concernant le pilotage stratégique) de l'AT, de l'UGP, des structures et organisations partenaires, de la SMCL, du représentant CTB local et de l'attaché sont claires et connues de chacun</p> <p>6.4.2 La concertation, l'échange et la collaboration (au</p>

	niveau du pilotage stratégique) entre les acteurs qui participent au pilotage sont bonnes et satisfaisantes pour chacun
--	---

7. Les processus de monitoring et d'évaluation : comment ces processus ont été définis, quelle est la qualité de ces processus et notamment des produits, et ces processus contribuent-ils aux processus d'apprentissage au sein des organisations ?	
7.1. Les informations relatives au monitoring sont de bonne qualité et sont correctement distribuées parmi les acteurs	<p>7.1.1 Le système de monitoring est clair et opérationnel, basé sur le cadre logique du projet et ses indicateurs SMART</p> <p>7.1.2 Les rapports périodiques sont basés sur le cadre logique du projet et ses indicateurs SMART</p> <p>7.1.3 Sur base de son système de S&amp;E, le projet dispose d'une information de qualité qui permet le pilotage du projet</p> <p>7.1.4 Les rapports périodiques et /ou d'autres informations obtenues par le système de S&amp;E sont distribués parmi les parties concernées les plus pertinentes, et leurs réactions sont demandées et utilisées</p> <p>7.1.5. La performance de l'AT est prise en compte dans le système de S&amp;E</p> <p>7.1.6 Les données et les leçons résultant du monitoring et des rapports périodiques donnent lieu à l'adaptation du projet et l'apprentissage</p> <p>7.1.7 Les données et leçons du monitoring sont confirmées par les résultats des évaluations suivantes</p>
7.2 Le processus d'évaluation se déroule adéquatement	<p>7.2.1 La division des rôles, des responsabilités et des processus décisionnels (entre l'attaché, le bureau national de la CTB, CTB Bruxelles et les structures du pays partenaire) en ce qui concerne les processus d'évaluation (planification, TdR, sélection des évaluateurs..) est claire et logique</p> <p>7.2.2 La qualité des TdR pour les évaluations à mi-parcours et à la fin du projet correspond aux normes internationales</p> <p>7.2.3 Les processus d'évaluation existants tiennent compte des pratiques du pays partenaire et d'autres systèmes d'évaluation belges (au niveau D0.2 en S4) et éventuellement d'autres donateurs</p> <p>7.2.4 Les évaluations utilisent les données de monitoring après l'appréciation de la qualité de ces données</p> <p>7.2.5 Il y a un bon suivi, une bonne gestion et un bon pilotage de l'exécution de l'évaluation</p> <p>7.2.6 La performance et la qualité de l'AT sont prises en compte notamment lors des évaluations a mi-parcours</p> <p>7.2.7 Les résultats de l'évaluation sont évalués et utilisés de façon adéquate (rôle des parties concernées,</p>

	<p>notamment la SMCL et le pays partenaire.) ;</p> <p>7.2.8 Les résultats de l'évaluation finale de projet sont utilisés dans la formulation du projet de suivi</p>
<p>7.3 La qualité des rapports d'évaluation correspond aux critères et standards internationaux</p>	<p>7.3.1 La méthodologie de recherche et les questions de recherche sont bien décrites dans le rapport</p> <p>7.3.2 Les TdR se trouvent dans les annexes du rapport</p> <p>7.3.3 Le rapport correspond aux exigences (au niveau contenu, méthodologie, rapport) formulées dans les TdR</p> <p>7.3.3 Les sources d'information sont clairement décrites</p> <p>7.3.4 Les conclusions sont clairement séparées des constats ; les conclusions sont clairement basées sur ces constats</p> <p>7.3.5 Les recommandations découlent logiquement des conclusions et sont concrètes et applicables</p> <p>7.3.6 Il existe un résumé exécutif clair et lisible</p>



## Bijlage 3    Overzicht van alle scores per project

Relevantie																	
1. In welke mate zijn de BTC interventies relevant ?																	
				Benin		Burundi		Marokko			Rwanda		Senegal		Vietnam		Gemiddelde
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS		
1.1. De interventies beantwoorden en sluiten aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de operationele partners en van de strategische partners				+	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+	+		3.6
1.2. De interventies passen in de bestaande Belgische samenwerkingsstrategieën				+	+/-	+	+	-/+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+		3.5
1.3. De interventielogica, doelstellingen en hypothesen sluiten aan bij de context van internationale samenwerking				+/-	+	+	+	+/-	-/+	+	+	+	+	+/-	+/-		3.5
Algemene score				+	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+	+		3.6

<u>Effectiviteit en impact</u>																
<u>2. Hebben de BTC interventies geleid tot de verwachte resultaten (outputs, outcome en impact)?</u>																
				Benin		Burundi	Marokko		Rwanda		Senegal		Vietnam		Gemiddelde	
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
-																
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)				+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	-/+	2.8
2.2 Concrete outputs kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de specifieke doelstellingen.				+/-	+/-	te vroeg	te vroeg	+/-	te vroeg	+	+/-	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	3.1
2.3 Outcomes kunnen worden vastgesteld die bijdragen aan de realisatie van de algemene projectdoelstellingen				te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	3.5



2.4. De capaciteit van de directe/operationele partners (nationaal of subnationaal) is versterkt (indien relevant voor het project)	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	te vroeg	te vroeg	+/-	+	+/-	te vroeg	+/-	te vroeg	3
2.5. De strategieën m.b.t. de integratie van de transversale thema's ( gender, HIV/AIDS ) zijn duidelijk gedefinieerd en leiden tot concrete outputs of outcomes	-/+	-/+	-/+	te vroeg	-/+	-/+	-	+/-	-/+	-	te vroeg	te vroeg	3.2
2.6. Er zijn indicaties van veranderingen op het niveau van de begunstigden (gepland en niet gepland).	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+	+	te vroeg	te vroeg	Te vroeg	te vroeg	4
Algemene score	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	1.7

<u>Efficiëntie</u>													
<b>3. Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken?</b>	Benin		Burundi		Marokko		Rwanda		Senegal		Vietnam		Gemiddelde
-   -/+   +/-   +	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
3.1 Er hebben zich geen grote vertragingen in de doorlooptijd van het project voorgedaan en het budget is gebruikt zoals voorzien of volgens een gewijzigd plan	-/+	-/+	-/+	-	-/+	-/+	+	+/-	+/-	-/+	te vroeg	te vroeg	2.3
3.2 De relatie tussen de middelen en de realisatie van de resultaten en doelstellingen is acceptabel	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	N/A	N/A	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	0
3.3 De relatie tussen de kosten van de TA en de totale kosten van het project zijn	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	te vroeg	+	+/-	+	+	-/+	+	3.2

acceptabel in functie van het type project													
3.4. De modaliteiten van de organisatie en het interventiebeleid dragen bij tot de realisatie van de doelstellingen	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	+/-	+	-	+/-	-/+	+/-	+	2.7
Algemene score	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	3.5

<b>Duurzaamheid</b>																
<b>4. In welke mate zijn de BTC interventies duurzaam</b>																
		Benin		Burundi		Marokko		Rwanda		Senegal		Vietnam		Gemiddelde		
-	-/+	+/-	+	FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
4.1. Institutionele duurzaamheid - de realisaties zijn institutioneel verankerd (ownership)				+	+	-/+	-/+	+/-	te vroeg	+/-	+/-	-/+	-/+	te vroeg	te vroeg	2.7
4.2. Financiële duurzaamheid - de financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten, structuren door het project aangebracht is verzekerd				te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	3
4.3. Socio-culturele duurzaamheid en contextuele factoren - het projectconcept en -aanpak zijn				+/-	te vroeg	te vroeg	-/+	+/-	te vroeg	N/A	N/A	-/+	+	te vroeg	te vroeg	2.8

aangepast aan belangrijke socioculturele en andere contextfactoren														
4.4. Politieke duurzaamheid - er is een politiek draagvlak voor het projectthema en -aanpak	te vroeg	te vroeg	-/+	-/+	+/-	te vroeg	+/-	+/-	+/-	+	te vroeg	te vroeg	2.8	
Algemene score	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	3	





het project													
Algemene score	+/-	+/-	-/+	-	-/+	-/+	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	2.4



<u>Opvolging en evaluatie</u>																
				Benin		Burundi		Marokko		Rwanda		Senegal		Vietnam		Gemiddelde
				FAFA MC	AIIMAEP	AEP	AIM	ONEO AEP	ONEP Assain	JESS	JHSS	PAMAS 1	PAMIF2	SPR	PORIS	
	-	-/+	+/-	+												
7.1. Het bestaande opvolgingssysteem is duidelijk en bruikbaar en is gebaseerd op het logisch kader: de resultaten zijn verspreid over de betrokken actoren				+	-/+	+/-	-/+	+/-	-/+	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	2.6
7.2. Het evaluatieproces verloopt adequaat				te vroeg		te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-	-	te vroeg	p.a.	N/A	N/A	0
7.3. De kwaliteit van de evaluatierapporten voldoet aan de internationale criteria en standaarden				te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	N/A	N/A	te vroeg	p.a.	N/A	N/A	0
Algemene score				te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+/-	te vroeg	te vroeg			3

## Bijlage 4 Leden van het stuurcomité

Myriam Van Parijs	M&E-expert BTC
Paul Verlé	Diensthofd EST BTC
Marc Denys	Directeur D1
Dominique de Crombrughe	Bijzonder Evaluator
Marion Van Offelen	Genderexpert DGD
Natacha Durieux	Diensthofd Noord-Afrika en Midden-Oosten
Guy Hambrouck	Dossierbeheerder Marokko
Luc Timmermans	Diensthofd Centraal-Afrika
Patrick Simons	Dossierbeheerder Burundi
Alfred Fickers	Dossierbeheerder Rwanda
Ronny Dynoodt	Diensthofd West-Afrika
Anne-Françoise Paradis	Dossierbeheerder Benin
Gaby Lemeire	Dossierbeheerder Senegal
Guido Schueremans	Diensthofd Azië en Zuid-Amerika
Tania Braems	Dossierbeheerder Viëtnam
Frank Blomme	IF
Johan Debar	Beleidscel Minister OS
Olivier They	Dienst Bijzondere Evaluatie – Leidend ambtenaar

## Bijlage 5 Leden van het evaluatieteam

Expert	Rol in evaluatie	Terreinmissie
Dirk Van Esbroeck	Teamleader + verantwoordelijke deelstudie kwaliteit BTC + missies	Burundi en Senegal
Anneke Slob	Lid kernteam + verantwoordelijke deelstudie beheerscontracten	
Bob Peeters	Lid kernteam en missies	Benin en Marokko
Miriam Visser	Lid kernteam en missies	Vietnam
Anja Willemsen	Teamlid deelstudie beheerscontracten	
David Smith	Lid kernteam en missies	Rwanda
Rob De Lobel	Analyse doorlooptijd projecten	
Bea Abts	Administratieve en logistieke ondersteuning	
Alidou Moussiliou	Expert Landbouw, sociale en economische ontwikkeling	Benin
Antime Mivuba	Expert Onderwijs	Burundi
Paul Binzimana	Expert Gezondheidszorg	Burundi
Abdeljalil Derj	Expert Water en sanitatie	Marokko
Moumen Mohammed	Expert Rurale ontwikkeling en irrigatie	Marokko
Etienne Gasana	Expert Gezondheidszorg	Rwanda
Immaculée Habiyambere	Expert Onderwijs	Rwanda
Moussa Ba	Expert Rurale ontwikkeling, micro-krediet en gezondheidsverzekeringssystemen	Senegal
Nguyen Hang	Expert Hervorming publieke sector	Vietnam

## Bijlage 6    Samenvatting van de 24 projecten

## B6.1 Benin

### 1. Projet d'appui aux filières de production agricole dans les départements du Mono et du Couffo (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	3 004 354
Code Navision CTB	BEN 0401111
Programme Indicatif de Coopération	2004-2007
Secteurs et sous-secteurs	Agriculture et élevage DAC 31120-31161-31150
Modalité	Régie et Co-gestion ?
Contrat de gestion CTB	23-04-2008
Date d'approbation de la fiche d'identification	01-08-2007
Signature de la convention spécifique	21-03-2008
Rapport de formulation	10-09-2007
DTF	13-03-2008
Démarrage effectif du projet	Septembre 2008
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	60 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	5.500.000 Euro
Institution partenaire	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la Pêche

#### Contexte et caractéristiques

La promotion des filières agricoles est devenue un axe prioritaire de la politique de relance du secteur agricole au Bénin. Dans la déclaration de la politique du développement agricole l'option de la libéralisation du secteur agricole et le désengagement de l'Etat de l'essentiel des activités productives et une meilleure articulation entre les acteurs a été prise.

Les départements de Mono et de Couffo sont de vocation agricole. 333.000 hectares cultivables avec une population agricole de 614.000 personnes<sup>52</sup>.

Les problèmes dans l'agriculture dans le Mono Couffo sont multiples : rendements bas à cause de la baisse de la fertilité des sols, la faible valorisation de l'eau pendant la contre saison, les activités commerciales peu développées, etc.

Le projet aborde les trois axes complémentaires ci-après en vue de la promotion des filières riz et maraîchage dans le Mono et le Couffo :

- la dynamisation et l'articulation des marchés (commercialisation et approvisionnement en intrants et en équipements)
- le renforcement de la compétitivité des systèmes de production (renforcer la capacité du système agricole à mieux répondre aux exigences du marché)

- la mise en place d'un cadre approprié de gouvernance de filières (l'articulation des acteurs guidée par des instruments de pilotage et négociée dans les cadres de concertation appropriés et un appui et encadrement qui répondent aux nécessités)

Une spécificité de ce projet est que le Maître d'ouvrage i.e. le MAEP a délégué les activités de facilitation pas à une Unité de gestion de projet mais à une équipe de facilitation qui est responsable de faciliter l'exécution du projet dont le cahier de charge met l'accent sur 'assurer la planification et l'exécution des activités de **facilitation** de l'intervention depuis l'organisation diagnostic de base jusqu'à la clôture du projet'.

### Constats majeurs

La pertinence : le projet Facilité d'Appui aux Filières Agricoles dans les départements du Mono et du Couffo s'inscrit dans les priorités du MAEP. Il est innovateur dans son approche de facilitation. Il se base sur l'existant et vise à l'améliorer sur base d'une facilitation. Il vise à contribuer à une concertation de tous les acteurs des filières par une approche multi-acteurs. Le projet a investi pendant une phase de démarrage pour responsabiliser les acteurs dans le développement d'un plan stratégique par filière. Ce plan stratégique est la base pour le développement des actions concrètes par les acteurs de la filière qui seront financées par le projet sur base des conventions d'actions. Il est attendu que très vite le projet va atteindre sa vitesse de croisière.

Le FAFA est un bon projet en termes de sa finalité et des processus de mise en œuvre. Sur base d'une réelle participation des acteurs il était possible d'identifier des actions pertinentes qui contribuent à un renforcement de la filière.

L'efficacité : son caractère innovateur (facilitation et approche filière) a fait que l'équipe a dû investir beaucoup dans la phase de démarrage qui a garanti l'appropriation du projet par les parties concernées. Cette phase de démarrage était plus longue que prévue et certains aspects auraient pu améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de cette phase de démarrage sachant que pour une réelle participation et le développement d'un plan stratégique participatif il faut s'adapter au rythme et tenir compte des capacités d'absorption des parties concernées. Cet ancrage des activités au niveau des partenaires qui en sont responsables influence la durabilité de ces actions à condition que ces acteurs continuent de jouer leur rôle.

Le défi maintenant est d'améliorer la rapidité de la mise en œuvre, à accroître la consommation du budget.

L'efficacité : plusieurs outputs sont produits durant cette phase de démarrage et vont contribuer certainement à l'obtention des résultats.

La prise en compte de la dimension genre mérite plus de conviction et de créativité surtout que le plan stratégique est maintenant un document qui va guider le développement de la filière. Il est à regretter que durant l'élaboration de ce plan cette conviction et cette créativité n'étaient pas présentes.

L'approche multi-acteur mérite plus d'approfondissement pour garantir que les acteurs se fassent confiance, partagent la vision et les objectifs, respectent ses propres responsabilités et celles des autres. Il faut souligner que cette approche ainsi que celle de la facilitation demande une réflexion sur le processus de formulation et les critères de qualité du projet. Ici on a constaté que le cadre logique n'était pas détaillé mais ensemble avec le DTF qui décrivait clairement les principes et les modalités d'exécution ils donnaient un cadre suffisant pour que durant la phase de démarrage la planification puisse être concrétisée.

La *durabilité* semble être assurée par l'approche du projet (équipe de facilitation, convention avec les parties prenantes), par le fait qu'il est intégré dans les structures existantes (ancrage institutionnel), par ses efforts accordés aux dimensions de renforcement institutionnel et par

sa bonne connaissance du milieu rural. Aussi le lien entre ce projet et le projet d'appui institutionnel au MAEP augmente les chances de durabilité des effets de ce projet.

Le processus de préparation a été long et a intégré les expériences des projets précédents dans la zone. Deux courtes missions ont eu lieu durant le processus de formulation. La question est de savoir si ce processus de formulation permettait une vraie approche multi-acteurs qui constitue la base d'une approche filière

A part le bon fonctionnement de la SMCL pour le pilotage stratégique du projet et de la plateforme pour le pilotage au niveau du terrain, le lien avec le programme AIMAEP et l'évolution vers une approche programme contribue à l'accompagnement stratégique du projet. La mutualisation des connaissances et des compétences entre les deux projets est à promouvoir.

Avec l'appui d'un bureau d'étude un système de suivi qui part des actions concrètes exécutées par les partenaires et qui prévoit une accumulation des informations et l'organisation des moments d'analyse et de réflexions. Ce système est exemplaire même s'il peut être amélioré en intégrant plus de réflexions sur les aspects de renforcement des capacités.

## 2. Evaluation du projet appui institutionnel au MAEP dans le cadre du programme d'appui au développement et à la diversification des filières agricoles (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	3 004 909
Code Navision CTB	BEN 0160811
Programme Indicatif de Coopération	
Secteurs et sous-secteurs	Agriculture et élevage-développement agricole (CAD 31120-31161-31150)
Modalité	Regie et co-gestion
Contrat de gestion CTB	3 <sup>ième</sup>
Date de l'approbation de la fiche d'identification	31/03/2008
Signature de la convention spécifique	29/12/2008
Rapport de formulation	20/11/2008
DTF	28/11/2008
Démarrage effectif du projet	
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	201 600 Eur
Contribution belge	3 500 000 Eur
Institution partenaire	MAEP

### Contexte et caractéristiques

La promotion des filières agricoles, définie comme un défi multi-acteurs et plurisectoriel, est devenue un axe prioritaire de la politique agricole au Bénin. Ceci a comme conséquence une réorganisation des structures actuelles du MAEP en les recentrant dans leur rôle régalién, aux côtés d'un secteur privé, en mettant en place un mécanisme de pilotage adapté, orienté vers une coordination et une surveillance rapprochée de l'efficacité globale du secteur, en prenant des mesures d'accompagnement et de soutien aux réformes et la rationalisation de tous les projets et programmes agricoles et leur intégration au plan.

Le cadre institutionnel devra favoriser le désengagement du secteur public de son intervention directe dans les sphères de production et de commercialisation pour le recentrer sur les fonctions régaliennes. Ce nouveau cadre institutionnel devrait être bâti :

- au niveau central sur quatre structures nouvelles dont l'une serait en charge de la promotion et du développement intégré des filières
- au niveau déconcentré sur une dynamisation des CeRPA et CeCPA avec un recentrage de leur mission par rapport aux nouvelles exigences de la réforme dans le cadre d'une plus grande autonomie

Un organe situé au dessus du MAEP disposant d'un droit d'arbitrage et de la capacité de proposition d'allocation des ressources, appelé 'Conseil national de l'Agriculture' est installé.

L'intervention a pour objectif essentiel d'appuyer le MAEP pour la réussite de sa réforme nécessaire pour une meilleure coordination et un pilotage sectoriel du système de promotion des filières agricoles au Bénin en lien et en concertation avec ses partenaires. L'intervention inclut les différents niveaux i.e. le niveau Macro, le niveau micro (local), méso (régional) et la mise en place d'une autorité de régulation des filières (niveau macro).

Les instruments d'intervention sont :

- un pool d'expertise (assistants techniques internationaux (2), AT issu de la région (1) et assistants techniques nationaux (3))
- des groupes de travail ad hoc formés par des membres des différentes directions du ministère concernées
- une expertise ponctuelle
- des compléments de financement par des contrats de prestations déjà mis en route
- des enveloppes régionales type fonds d'étude ou fonds de projet
- une enveloppe pour les indemnités de responsabilité

### **Constats majeurs**

La pertinence : le projet AIMAEP a pour objectif essentiel d'appuyer le MAEP pour la réussite de sa réforme nécessaire pour une meilleure coordination et pilotage sectoriel du système de promotion des filières agricoles au Bénin en lien et en concertation avec ses partenaires. L'intervention inclut les différents niveaux i.e. le niveau micro (local), méso (régional) et la mise en place d'une autorité de régulation des filières (niveau macro).

Le projet est innovateur car il part de l'existant (i.e. un nombre important d'expériences intéressantes) et favorise les synergies entre différents projets et intervenants et il vise non seulement une réforme institutionnelle mais aussi un changement de culture à tous les niveaux.

Le projet est indispensable et important pour le plan de relance du secteur agricole et vient bien à propos même si la réforme prend du temps. Cette réforme est profonde et pour qu'elle réussisse un changement de comportement des personnes impliquées est nécessaire. Il est évident que le MAEP a besoin d'un soutien externe pour que cette réforme qui a déjà connu beaucoup de retard réussisse.

### **L'efficacité et l'efficacé**

L'équipe du projet, a réussi à construire une certaine confiance qui leur confirme dans leur mandat d'accompagner le Ministère non seulement par le fait que le Secrétaire Général du MAEP est directeur de ce projet mais aussi par la qualité de travail, par ses capacités relationnelles et par le fait que son approche se greffe sur des dynamiques existantes qu'elle arrive à influencer. L'équipe est composée de personnes d'expériences qui connaissent de l'intérieur le ministère ce qui est certainement un des facteurs de succès.



La conséquence de l'approche est une bonne appropriation mais un processus plus lent que prévu et des risques avec le danger que les résultats ambitieux attendus ne seront pas atteints dans le temps prévu.

En plus le projet doit relever le défi d'un renforcement des capacités d'une structure par rapport à une réforme dont tous les éléments ne sont pas encore finalisés. Cela demande une créativité pour identifier avec les concernés des actions pertinentes en attendant.

Le projet a réussi à se faire accepter. Plusieurs outputs qui sont fortement appréciés par le MAEP sont produits et le projet a réussi à instaurer plus de concertation entre les directions.

Même si certains acquis peuvent être durables le projet n'a pas d'influence sur plusieurs facteurs qui peuvent affecter la durabilité des acquis comme la politisation, la volonté des leaders, la culture organisationnelle ...

La formulation a été portée par le client. Elle s'est basée sur l'analyse institutionnelle et a fait appel à l'équipe qui a fait le diagnostic organisationnel. Dans le DTF il est prévu que l'exécution comprend 3 phases, une phase de mise en place (6 mois), une phase de croisière (3 ans) et une phase de clôture (6 mois) avec une description des résultats à atteindre pour chaque phase. La phase de mise en place était nécessaire pas seulement pour la mise en œuvre de l'équipe et la concrétisation des actions mais aussi pour faire connaître le projet, le concrétiser ensemble avec les acteurs et pour construire la confiance au sein du MAEP

Les structures responsables pour l'accompagnement stratégique du projet sont assez complexes. A part le SMCL qui se réunit 2 fois par an et qui pilote le projet il y a un groupe de travail par composante composé de personnes directement impliquées dans la composante. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces groupes de travail. L'apport de la CTB et de l'Attaché de coopération sur la pertinence du projet a été remarquable par (i) la valorisation des résultats des études engagées durant la période de formulation (notamment l'analyse institutionnelle), (ii) une participation active au dialogue politique sectoriel ainsi que (iii) l'amorce d'une dynamique de synergie et de complémentarité au sein du programme bénino - belge dans le secteur agricole

Il y a une collaboration très étroite entre l'équipe de projet et la représentation de CTB à Cotonou. L'équipe reçoit un appui moral dans le sens que la représentation s'occupe des mauvaises nouvelles et que le projet peut sauvegarder ses bonnes relations au niveau du ministère. Les échanges sur des aspects techniques et stratégiques se font quand nécessaire. L'accessibilité de la représentation est fortement appréciée. Le fait que le responsable de programmes de la représentation est un ancien directeur de la DPP/MAEP y contribue certainement.

### 3. Evaluation du projet Appui au développement des filières Halieutiques du Bénin (ADEFIH) (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3003204
Code Navision CTB	BEN 0601311
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	Pêche et agriculture CAD 31320,31310,31391
Modalité	Co-gestion et régie
Contrat de gestion CTB	3 <sup>ème</sup>
Date d'approbation de la fiche d'identification	12/01/2007
Signature de la convention spécifique	20/12/2007
Rapport de formulation	Août 2007

DTF	22/11/2007
Démarrage effectif du projet	Mars 2008
Durée de la convention spécifique	48 mois
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	410.606 Euro
Contribution belge	2.500.000 Euro
Institution partenaire	MAEP

### Contexte et caractéristiques

On estime la production des crevettes à environ 3 000 tonnes par an dont 703 tonnes ont été exportées en 2002. La différence a été commercialisée par le circuit des ventes locales.

La Commission Européenne à travers ces règlements a demandé aux pays exportateurs de crevettes 'd'avoir une législation sanitaire jugée 'au moins équivalente' aux conditions définies dans la législation européenne. Ce règlement s'applique depuis janvier 2006, mais dans la phase de préparation, des missions d'inspection se sont déroulées et le Bénin a décidé d'arrêter son exportation envers l'Europe en 2003 jusqu'à la mise en place de certaines mesures correctives relatives à la mise en œuvre des différentes recommandations. Cette auto-suspension a été levée en 2005 après que le pays ait fait des progrès dans la mise en œuvre des recommandations. Plusieurs actions qui se développent à travers l'ensemble des interventions des bailleurs devront permettre au Bénin d'asseoir un système de production et de contrôle des produits halieutiques sous les conditions conformes aux dispositions de commerce international. Le programme d'appui belge s'inscrit dans la continuité et dans la complémentarité des différentes actions.

L'objectif spécifique du projet est que les productions de crevettes du lac Ahémé sont améliorées, sécurisées et mieux valorisées par des pratiques de pêches responsables et contrôlées avec des modalités de manutention et de conditionnement conformes à celles exigées par les normes européennes. Cet objectif contribuera à une diminution de la pauvreté au sein des communautés des pêcheurs. Les trois résultats sont :

- les conditions sanitaires de production, de collecte et de transport des produits de la pêche sont améliorées sur le lac Ahémé
- les capacités de l'autorité compétente en matière de contrôle sanitaire des produits de la pêche et de formation des acteurs à la base sont renforcées.
- des études et des activités complémentaires sont réalisées pour assurer la pérennité et la qualité des productions.

### Constats majeurs

Une personne de la DP décrivait le projet comme 'un projet d'urgence pour répondre aux conditions nécessaires pour relancer l'exportation vers l'Europe'. Cette description résume bien le type de projet.

La Coopération belge s'est inscrit dans une politique de la DP et dans des initiatives de l'UE pour renforcer l'exportation des crevettes vers l'Europe. Le projet se concentre sur un des aspects de la filière sans que les autres aspects soient vraiment analysés et suffisamment pris en compte. Un projet avec une finalité économique peut être très pertinent dans le développement d'une filière et l'amélioration de la situation des pêcheurs mais sur base de documents disponibles, l'équipe d'évaluation manque des arguments et des études approfondis pour se prononcer sur sa pertinence.

L'urgence de ce projet a fait aussi qu'on a commencé à construire les infrastructures sans s'occuper de la gestion de ces infrastructures. Maintenant le projet a demandé une étude qui doit faire des propositions concrètes. Ceci ne contribue pas à l'appropriation de ces infrastructures par les parties concernées surtout les usiniers, les pêcheurs et les mareyeuses et les collectivités locales.

Un effet du projet est qu'au niveau du MAEP des réflexions sur son rôle régalien en ce qui concerne la qualité des denrées ont lieu et ont résulté en la formulation du projet ABSSA (Autorité Béninoise pour la Sécurité Sanitaire des Aliments)

#### 4. Evaluation du projet facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de l'Atacora et de la Donga (FAFA AD) (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3008321
Code Navision CTB	Ben 0902011
Programme Indicatif de Coopération	2008-2011
Secteurs et sous-secteurs	Agricole 31110
Modalité	Bilatérale/ coopération et régie
Contrat de gestion CTB	3ième
Date d'approbation de la fiche d'identification	14/05/2009
Signature de la convention spécifique	13/08/2010
Rapport de formulation	29/04/2010
DTF	12/05/2010
Démarrage effectif du projet	
Durée de la convention spécifique	
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	5.500.000 Euro
Institution partenaire	MAEP

#### Contexte et caractéristiques

Le projet s'inscrit dans le cadre de la promotion des filières agricoles qui est devenue un axe prioritaire de la politique agricole de Bénin. Le MAEP au niveau central va continuer à jouer un rôle majeur dans la promotion et le développement intégré des filières agricoles. Au niveau déconcentré les six centres régionaux pour la promotion agricole ont recadré leur rôle et leur mission dans le souci d'une plus grande efficacité et de saine gestion en vue de la promotion des filières.

Dans le PIC 2007-2009 la promotion des filières agricoles est un des axes prioritaires de la coopération belge au Bénin. Ce projet est le quatrième projet qui s'inscrit dans cette logique. Les départements de l'Atacora et de la Donga se trouvent au Nord du pays. Il y a un potentiel par rapport à l'aménagement des bas-fonds pour augmenter la production de riz et de maraîchage. En plus, à travers le projet PAMRAD un projet financé par la Belgique de 2003 à

2008 avec une phase de 'consolidation' de septembre 2009 jusqu'à mi 2010, la filière d'anacarde est devenue une filière prometteuse.

### *Constats majeurs*

Le projet n'a pas encore démarré. L'identification a été faite en mai 2009. Le DTF a été discuté dans le CQC et était approuvé le 12 mai 2010 et la convention spécifique a été signée le 13 août 2010.

Le projet se base sur une longue historique et les expériences de la Coopération belge dans le domaine agricole. Il est basé sur les expériences du projet PAMRAD et profite des expériences du projet FAFA Mono-Couffo et de l'appui institutionnel au MAEP.

Le DTF a pris en compte les différentes expériences et son cadre logique et l'approche de facilitation est le même. Une grande différence est que l'équipe de facilitation est autonome du MAEP et est géré par la CTB en régie en vue de la rendre plus au service de tous les acteurs de la filière et d'augmenter sa flexibilité dans l'exécution du projet. Ce principe a été discuté avec le MAEP et tant qu'une transparence est garantie (la représentation introduit un rapport sur la gestion des fonds en régie chaque trois mois au ministère) ceci ne va pas à l'encontre des déclarations de Paris.

Car la CTB a déjà eu une longue expérience dans la zone avec les différents acteurs la phase de démarrage prévue est 6 mois et la concrétisation des actions du projet doit se baser sur des diagnostics et des réflexions déjà entamées durant le projet PAMRAD.

Le processus de finalisation du projet PAMRAD était un peu chaotique et a créé pas mal de malentendus et des frictions. En 2008 le projet a été clôturé d'une manière abrupte. En 2009 une phase additionnelle de PAMRAD a démarré. Il était prévu que cette phase durerait 6 mois mais actuellement l'équipe est encore sur place et assure la transition vers le programme FAFA- AD. Cette phase additionnelle même si ce n'était pas prévu explicitement dans le DTF a été utilisée pour finaliser le DTF de FAFA- AD.

La mission de formulation a eu lieu avant la phase additionnelle de PAMRAD.

Les acteurs se connaissent très bien et durant le processus de formulation beaucoup de temps a été investi dans les aspects relationnels. Il fallait de nouveau construire une base de confiance surtout avec le CERPA.

Le produit final de la formulation est de bonne qualité et la phase de démarrage de 6 mois est bien décrite. Le document contient suffisamment d'éléments pour garantir une bonne exécution du programme et garantir que les principes de facilitation pourront être appliqués.

## B6.2 Burundi

### 1. Le projet Appui à l'Enseignement Professionnel (AEP)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004520
Code Navision CTB	BDI 0704201

Secteurs et sous-secteurs	Education, Education Professionnelle
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	18.12.2008
Démarrage effectif du projet	3 septembre 2009
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	589.128 €
Contribution belge	5.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (dans le DTF) ; Ministère de l'Enseignement de Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation (MEMFPA) (à partir de 07/09)

### Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur de l'éducation et s'insère dans la longue tradition de coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. Le projet AEP appuie le sous-secteur de l'enseignement professionnel dit 'non formel' qui prépare les élèves à l'entrée directe dans le marché de l'emploi et est censé renforcer le sous-secteur professionnel et plus spécifiquement quatre centres de métiers (CEM) dans 5 filières. Il inclut également un volet d'appui institutionnel aux structures partenaires. Sa gestion est initialement intégrée dans la Direction Générale de l'Enseignement Professionnel du MENRS qui a désigné le directeur de l'intervention ; celui-ci est assisté par un assistant technique (AT) international qui assume la fonction de délégué à la co-gestion. Après la création du MEMFPA, le projet a été implanté dans ce nouveau ministère.

### Constats majeurs

Le projet s'inscrit dans le cadre du développement de l'enseignement des métiers et de la formation professionnelle qui reste encore embryonnaire dans le pays et qui se pose encore des problèmes réelles d'organisation, de gestion, de faibles performances. Le projet AEP est *pertinent* car il vient répondre à des réalités socioéconomiques et aux besoins réels des bénéficiaires à tous les niveaux qui s'inscrivent dans la Politique Nationale de l'Enseignement des Métiers et de la Formation Professionnelle adoptée par le Conseil des Ministres en Février 2010. La stratégie d'intervention adoptée est appropriée et les premières réalisations également adaptées. Cependant, la responsabilisation des acteurs locaux et la collaboration avec les 3 départements de la Direction Générale de l'Enseignement des Métiers et de la Formation Professionnelle sont à améliorer.

Il est difficile de faire des constats concluants sur *l'efficacité* du projet car il est encore très jeune. Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs ont été formulés, mais ont été peu opérationnalisés dans les premiers documents. Mais, une étude de base line et des précisions sur les indicateurs sont en cours de réalisation par la direction du projet. Une évolution positive vers une gestion axée sur les résultats est observée. Aussi quelques résultats sont déjà enregistrés, notamment l'adoption d'un organigramme commun élaboré de façon participative, le choix de l'approche modulaire pour les futures formations ainsi qu'un début de renforcement des capacités des gestionnaires et des formateurs des CEM par l'organisation des sessions de formation.

Le projet étant trop jeune, il est très tôt pour apprécier la relation entre les moyens et les réalisations, et donc *l'efficacité*. Cependant, si les rapports ne comparent pas les moyens et les réalisations, un planning très élaboré pour 2010 prévoit des activités pour chaque résultat et les responsables de la mise en œuvre du Projet sont optimistes pour la réussite du projet. Malgré cet optimisme, certains éléments laissent entrevoir des limites pour l'efficacité du

projet. Nous pouvons citer: retard dans la réalisation des activités et du budget dû à la lourdeur des procédures dans la passation des marchés; faible implication des responsables départements intermédiaires entre la Direction générale et les CEM, instabilité au niveau institutionnelle et lenteur de la prise de décision au niveau ministériel.

L'avancement de la mise en œuvre du projet ne permet de faire des constats sur la *durabilité* du projet. Cependant, au niveau financier, certains acquis peuvent être considérés comme assez pérennes. C'est le cas de l'organigramme de fonctionnement, l'approche modulaire et les formations acquises. Par contre, il est à craindre que l'après projet pose des problèmes au niveau du renouvellement des équipements didactiques et des consommables liés à la formation car la Loi Budgétaire tient peu de cas de ces aspects. En ce qui concerne la durabilité institutionnelle et politique, l'instabilité observée peut jouer en défaveur de la durabilité du projet (notamment avec l'inclusion de l'ancien ministère dans celui de l'éducation primaire et secondaire, qui est beaucoup plus grand et jugé plus important). Le deuxième problème qui peut gêner le fonctionnement futur de ces centres est la mobilité du personnel formé dans le cadre du projet.

La qualité du *processus de formulation* a été acceptable, mais les mécanismes de *suivi et de supervision stratégiques* (au niveau de la SMCL et la CTB) ont été de qualité insuffisante. Malgré les bonnes relations au niveau de la Direction Générale du ministère, l'équipe du projet semble relativement isolée au niveau de sa gestion stratégique. Son système de *suivi-évaluation* se met actuellement en place et laisse supposer des bonnes pratiques dans le futur.

## 2. Le projet Appui Institutionnel au Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004474
Code Navision CTB	BDI 0704411
Secteurs et sous-secteurs	Education, Politique et Gestion Administrative de l'Éducation
Modalité	Aide de projet (dans le cadre d'une approche sectorielle)
Signature de la convention spécifique	30.10.2008
Démarrage effectif du projet	Avril 2008
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	Néant ou 150.000 € ???
Contribution belge	800.000 €
Institution partenaire	Ministère de l'Éducation et de la Recherche Scientifique

### Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie d'un ensemble d'actions dans le secteur de l'éducation et s'insère dans la longue tradition de coopération dans ce domaine. Il a commencé à intervenir de fait après la restructuration du Ministère. Le projet envisage un appui au Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM) pour améliorer la planification, la coordination et le suivi-évaluation de la mise en oeuvre du Plan Sectoriel de l'Éducation et de la Formation (PSDEF). Il est issu du constat d'une absence de plan d'action pour faire face aux défis du secteur, notamment après l'introduction de la gratuité de l'éducation au primaire qui a généré une augmentation du flux d'élèves très considérable occasionnant une forte pression sur les infrastructures et institutions de l'éducation. Le projet est ainsi de nature institutionnelle. Le bureau de la Planification du MENRS est responsable de la mise en oeuvre technique de l'intervention. L'insertion d'un assistant technique international constitue le moyen le plus important du projet à réaliser ses objectifs.

## Constats majeurs

Le projet est jugé très *pertinent* car il s'inscrit très clairement dans la politique d'éducation du pays qui depuis 2005 s'est définie en étroite collaboration avec un groupe de bailleurs de fonds; il est également en ligne avec les choix politiques de la coopération belge pour qui un projet de ce genre est très important au regard du choix de l'éducation comme secteur de concentration. L'analyse des besoins n'a cependant pas constaté que le processus de genèse du PSDEF, sur lequel le projet devait baser son action, a été long et compliqué, ce qui aurait pu constituer une indication de la faible qualité du plan. Ainsi son amélioration aurait pu être un objectif prioritaire du projet.

D'importants changements dans le contexte institutionnel, des retards dans la mise en place de l'équipe de cadres nationaux, des débats importants et pendant longtemps peu concluants avec d'autres acteurs clés du secteur (PTF et le Fonds Commun d'Education, surtout) sur la démarche du projet et, finalement, les incertitudes liées au processus électoral ont fait que le projet a accusé un retard important et qu'il n'est pas encore possible de se prononcer sur son *efficacité*. Il se trouve maintenant au stade de la réalisation d'activités clés liées aux trois résultats qu'il est supposé d'atteindre.

Même s'il est acceptable, dans des projets à forte nature institutionnelle comme l'AIM, tout ne peut pas être prévu de sorte que d'activités nouvelles doivent être entamées, les retards accusés ne peuvent pas se justifier entièrement par des facteurs exogènes qui échappent entièrement à son contrôle. L'articulation - avec d'autres acteurs clés - a été problématique pendant une période trop longue pour ce projet qui se trouve au carrefour de plusieurs chantiers institutionnels. Il ne serait cependant pas juste d'en situer la responsabilité entière au niveau du projet même. La SMCL n'a pas joué son rôle dans cette période de sérieuses difficultés. La représentation de la CTB (appuyée par la CTB Bruxelles) a entrepris d'importants efforts à, au moins, arriver à une plus grande concordance entre les experts travaillant pour la coopération belge, mais a apparemment manqué l'autorité technique nécessaire à la résolution efficace des problèmes. Le ministère de son côté, dilué par la création de trois ministères, a manqué d'exercer le leadership nécessaire. Même si les choses se clarifient davantage maintenant, un temps important est passé, ce qui ne facilitera pas l'atteinte des objectifs à court terme.

Les processus décrits ci-haut exercent également une influence négative sur les perspectives de *durabilité*. Au niveau institutionnel, la durabilité est évidemment conditionnée par les incertitudes au niveau institutionnel (réunification ou pas du ministère) et par la mesure dans laquelle l'équipe actuelle des cadres locaux pourra s'acquérir les compétences requises et faire reconnaître ses compétences. Le maintien, au département, de ses cadres, dont certains manquent d'ailleurs les pré-réquis en matière de planification, n'est d'ailleurs pas du tout assuré. Le temps qui reste pour le projet est trop court à bien installer cette équipe et ancrer les outils et procédures. Si rien n'est fait dans l'après projet, le processus risque de s'arrêter, malgré le fait qu'il semble bénéficier de l'appui politique des autorités.

Le *processus de formulation* a été acceptable, mais les mécanismes de *suivi et de supervision stratégiques* (au niveau de la SMCL, la CTB comme les autorités burundaises) ont été de qualité insuffisante au regard de la nature institutionnelle et des problèmes rencontrés qui, de suite, ont persisté trop longtemps. Comme le projet a dû s'adapter à un contexte en forte évolution, un vrai système de *suivi-évaluation* n'a pas encore été mis en place.

### 3. Le projet Appui à la Réforme des Formations Paramédicales (ARFP)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004521
Code Navision CTB	BDI 0704101
Secteurs et sous-secteurs	Santé, Santé publique, Formation médicale

Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	03.10.2008
Démarrage effectif du projet	Février 2009
Durée totale de la mise en œuvre	24 mois
Contribution du partenaire	371.455.926 FBU
Contribution belge	2.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA

### Contexte et caractéristiques

Le PIC de 2007 – 2009 mentionne, en quelques mots, que la Belgique appuiera la formation de paramédicaux. Ce projet s’inscrit dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Le projet est complémentaire à d’autres projets dans le secteur et fait partie d’une démarche programmatique qui se concrétise davantage à partir du nouveau PIC 2010-2013. Le projet veut s’occuper des problèmes de qualité des prestations du personnel de santé qui sont très grands. Il envisage un renforcement de la politique des ressources humaines dans le secteur et du service chargé des formations paramédicales. Il veut également améliorer la qualité de l’enseignement paramédical public et l’organisation de trois écoles publiques paramédicales.

### Constats majeurs

Le projet fait partie des interventions belges dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Cette coopération se base sur la Politique Nationale de Développement Sanitaire (2005 – 2015) et le Plan National Sanitaire (2006 – 2010) qui, entre autres, identifie l’insuffisance de personnel de santé comme une contrainte majeure. Le projet est considéré très *pertinent* dans la mesure où il s’insère dans les politiques du pays et qu’il adopte les approches préconisées dans cette politique (comme la contractualisation). Grâce à une bonne analyse de départ, il a pu définir des actions pertinentes au niveau des écoles qui répondent de façon immédiate à des problèmes fortement ressentis par les enseignants et élèves.

Comme le projet n’a pas encore deux années de mise en œuvre, il est trop tôt pour se prononcer sur son *efficacité*. Cela dit et malgré le début difficile du projet, grâce à ses appuis (fourniture d’équipements et des consommables pour les stages, formation des enseignants et encadreurs de stage, subvention de la transportation pendant les stages, ...) certains outputs commencent à se réaliser, notamment au niveau des écoles paramédicales. En outre, l’équipe du projet a développé un référentiel des compétences et un référentiel métier en concertation avec les acteurs concernés. Ces documents seront utilisés par toutes les écoles du pays.

Certaines difficultés comme l’application du nouveau code de la loi des marchés publics et la mise en œuvre de plusieurs réformes dans le secteur de santé dont certaines affectent les activités du projet et ont requis une forte implication de la direction du projet, ont causé des retards de mise en œuvre importants et ont affecté négativement l’*efficience* du projet et feront que toutes les activités prévues ne seront pas réalisées au moment prévu pour sa clôture. Des faiblesses dans la gestion administrative et financière, comme la nécessité de revoir le budget du projet ont compliqué la phase de démarrage. La bonne gestion des relations avec les autres acteurs, notamment avec les écoles moyennant des conventions est par contre un facteur positif.

Le projet travaille entièrement au sein des structures et organes du ministère ce qui constitue une garantie pour sa *durabilité* institutionnelle. Par contre, son appui très considérable au niveau des écoles crée une situation dans laquelle celles-ci resteront pour une très longue période dépendantes de ressources extérieures. Cette contrainte ne peut être que véritablement levée dans le cadre d’une politique nationale bien réfléchie et financée qui



assure les moyens nécessaires pour un bon fonctionnement des écoles. A moyen terme, l'intégration du projet dans le nouveau programme belge dans le secteur de la santé, fait que cette question n'est pas encore urgente.

Le processus de formulation a été de bonne qualité au niveau de l'identification des besoins les plus pertinents ; il a d'autre part contenu des faiblesses au niveau budgétaire. La supervision et gestion stratégiques n'ont pas vraiment été assurée par la SMCL et sont restés trop orientées sur les aspects opérationnels. Le projet est en train de mettre sur pied un système de suivi-évaluation qui constituera un outil adéquat de pilotage des progrès au niveau des outputs, également au niveau des écoles concernées.

#### 4. Le projet Appui à la Province Sanitaire de Kirundo (APSK)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003198
Code Navision CTB	BDI 0703411
Secteurs et sous-secteurs	Santé, Santé de base
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	25.01.2008
Démarrage effectif du projet	Octobre 2008
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	448.112 € (estimation)
Contribution belge	5.000.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé Publique (MSP)

##### Contexte et caractéristiques

Ce projet s'inscrit dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Le projet est complémentaire à d'autres projets dans le secteur et fait partie d'une démarche programmatique qui se concrétise davantage à partir du nouveau PIC 2010-2013. Il veut s'occuper de la mise oeuvre des politiques nationales dans le domaine de la santé publique à travers trois axes d'intervention : l'appui aux structures d'encadrement dans une politique de décentralisation vers les districts sanitaires, l'appui à l'offre de soins via la contractualisation et le développement d'une politique globale d'amélioration de l'offre de soins de qualité, et l'appui à la demande de soins. Le projet est mis en oeuvre par une unité de gestion de projet qui, à côté du Directeur de l'Intervention et le délégué à la cogestion, combine du personnel CTB avec des cadres du ministère au niveau intermédiaire et périphérique.

##### Constats majeurs

Le projet fait partie des interventions belges dans le secteur de la santé qui est un des secteurs de concentration de la coopération bilatérale. Cette coopération se base sur la Politique Nationale de Développement Sanitaire (2005 - 2015) et le Plan National Sanitaire (2006 - 2010) qui propose une réforme assez profonde de l'organisation sanitaire. Le projet constitue la mise en oeuvre sur le terrain de cette réforme. Le projet est considéré très *pertinent* dans la mesure où il s'insère dans les politiques du pays et qu'il adopte les approches préconisées (comme la contractualisation). Grâce à une bonne analyse de départ, il a pu définir des actions pertinentes au regard des besoins des structures sanitaires locales comme des populations.

Comme le projet n'a pas encore deux années de mise en œuvre, il est trop tôt pour se prononcer sur son *efficacité*, même si les indicateurs de suivi indiquent déjà des progrès nets au niveau de tous les résultats et de l'objectif spécifique. Par son attention pour certains thèmes transversaux (notamment le genre et le VIH/Sida) le projet se distingue favorablement par rapport à beaucoup d'autres projets.

Certaines difficultés comme l'application du nouveau code de la loi des marchés publics, la création de deux nouveaux districts de santé et le manque du personnel au niveau de certaines formations sanitaires ont causé des retards de mise en œuvre importants et affecté négativement l'efficacité du projet.

Le souci majeur du projet semble se situer au niveau de la *durabilité* : un travail important de renforcement des capacités et institutions reste à faire afin de pouvoir pérenniser les acquis du projet. En outre, son appui très considérable par rapport aux moyens rendus disponibles par le biais du budget de l'état crée une situation dans laquelle la province restera pour une très longue période dépendante de ressources extérieures si elle veut maintenir le niveau de soins au niveau que le projet atteindra à sa fin.

Le processus de formulation du projet a été de bonne qualité avec une implication adéquate des partenaires locaux ; ses produits étaient de qualité moyenne, mais l'établissement de la situation de départ a produit des améliorations importantes. La gestion stratégique est assurée relativement bien par la SMCL, mais celle-ci manque de couleur locale pour être très efficace et devrait se réunir dans la zone du projet même.

## B6.3 Marokko

### 1. Evaluation du programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (*analyse de terrain*)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003945
Code Navision formulation	MOR 07 034 11
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	14030 eau et assainissement
Modalité	Aide financière (91%) et régie (9%)
Contrat de gestion CTB	3ième
Date d'approbation de la fiche d'identification, période d'identification	30 janvier 2007
Signature de la convention spécifique	17 décembre 2007
Rapport de formulation	Juillet 2007
Date de la finalisation du DTF	28 septembre 2007
Démarrage effectif du projet	17 décembre 2007
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	72 mois
Contribution du partenaire	5.773.800
Contribution belge	16.820.615,59 <sup>53</sup>
Institution partenaire	Office National de l'Eau Potable (ONEP)

<sup>53</sup> 16.820.615,59 : contribution y inclus solde réaffecté d'un projet renoncé, pour la réalisation de l'étude d'optimisation de l'appui aux gestionnaires locaux des systèmes d'AEP en milieu rural

## Contexte et caractéristiques

Le programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural s'inscrit dans la politique visant la généralisation de l'alimentation en eau potable dans les zones rurales, auparavant connue sous le nom de Programme d'Alimentation Groupé en Eau Potable des populations rurales (PAGER). En 2004 le programme de Généralisation de l'Eau Potable (GEP) a remplacé le PAGER et est placé sous la responsabilité de l'ONEP avec comme objectif d'atteindre en 2010 une couverture de 92% d'accès. Aussi bien le PIC 2006-2009 et le nouveau PIC 2010-2013 spécifient le secteur eau comme un secteur prioritaire.

Le programme contient un volet technique qui consiste en la réalisation des systèmes d'AEP structurantes et d'AEP autonomes et le renforcement des capacités de l'ONEP au niveau régional. Le volet technique est géré sur base d'une aide financière à l'ONEP, le volet de renforcement des capacités en régie.

### Constats majeurs

La pertinence du programme est considérée comme bonne car le programme s'inscrit dans la politique nationale et répond à un besoin de 15 % de la population qui à ce moment n'a pas encore accès à l'eau potable d'une manière sécurisée et conforme aux standards internationaux. En intégrant un volet de renforcement des capacités de l'ONEP le programme répond à une des faiblesses de l'ONEP.

Le fait que l'apport de la Belgique est un don et pas un prêt permet à l'ONEP, qui est un établissement public à autonomie financière, d'investir dans des zones très reculées et dans des projets pour des bénéficiaires dont les capacités économiques sont limitées.

Pour les réalisations techniques, l'efficacité et l'efficience sont bonnes. L'ONEP est une organisation qui a les capacités de garantir la qualité des plans, de gérer le processus d'offre et de mettre en œuvre des chantiers. Vu ses capacités on a opté pour une aide financière pour l'exécution des volets technique. Cette aide financière est gérée sur base des modalités spécifiées dans un manuel de procédures.

Ce qui concerne le volet de renforcement des capacités les résultats commencent à se produire (le BAGL, l'accompagnement sur le terrain par l'équipe etc.) mais notre constat est que le manque d'une vision à long terme et une meilleure explication des résultats à atteindre à long terme partagée par toute la structure de l'ONEP influence aussi bien l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet.

La communication entre les projets exécutés dans le cadre de ce programme se fait avec les hommes chefs de familles. Les femmes mêmes si elles participent activement aux sessions de sensibilisation et de formation ne sont pas au courant des détails de ce programme.

La durabilité de ce programme est menacée à cause des facteurs externes qui dépassent les capacités du programme et même de l'ONEP comme p.e. la tarification de l'eau et la disponibilité de l'eau à cause d'un tarissement de la nappe phréatique. Pour ce dernier, l'ABH de la région Sous-Massa a un master plan qui est très ambitieux.

La formulation de ce programme est basée sur une identification faite par l'ONEP. Cette identification montre que l'ONEP a des compétences et dispose d'un inventaire de projets techniques qui peuvent être intégrés dans le programme. La formulation s'est surtout concentrée sur la clarification des principes et des modalités de l'exécution selon une approche « programme » avec comme élément important la définition des critères d'éligibilité et de priorisation. Un manuel de procédures et un guide méthodologique d'animation pour l'identification et l'accompagnement des projets identifiés dans ce programme sont garants pour une bonne exécution du programme. Pour le volet de renforcement des capacités, la formulation et le DTF ne vont pas assez loin dans l'analyse et la formulation d'une vision commune partagée par tous les échelons de l'ONEP: renforcement de quelles capacités ? de

qui ? pour atteindre quels objectifs ? dans le cadre de la structure de l'ONEP et pas seulement en fonction de ce programme.

L'accompagnement du programme est jugé comme bon. Au niveau local un Comité de suivi technique garantit un suivi très rapproché au niveau de l'exécution des travaux techniques. Le comité de pilotage, qui se réunit au niveau central, est composé par la CTB et l'ONEP, les deux structures responsables pour l'exécution du programme. Cette structure est importante vu la méthode de travail centraliste de l'ONEP. Plusieurs problèmes liés à des modalités de travail de l'ONEP et de la CTB ont pu être résolus dans ce comité de pilotage. Néanmoins ce comité n'est pas seulement juge et partie mais sa composition ne garantit pas que certains thèmes ou réflexions stratégiques importantes qui leur dépassent soient débattues ni que la voix des bénéficiaires soit entendue. Une proposition qui a été lancée durant le débat est d'organiser une fois par an un comité de pilotage restreint (CTB et ONEP) et une fois un Comité de pilotage élargi ou les parties prenantes et des personnes invitées en fonction des thèmes participeront.

Depuis cette année le programme travaille avec un nouveau format de rapportage trimestriel. Ce format est basé sur le cadre logique et permet d'intégrer des réflexions et des propositions pour améliorer le travail. Cet outil est un instrument qui permet une meilleure gestion axée sur les résultats.

## 2. Evaluation du projet d'assainissement liquide des villes de Zagora et de Tinghir (analyse de terrain)

Numéro d'intervention DGCD	NN3003945
Code Navision CTB	MOR 0703411
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	14030 eau et assainissement
Modalité	Aide financière et régie
Contrat de gestion CTB	3ième
date d'approbation de la fiche d'identification	25 octobre 2007
Signature de la convention spécifique	Convention spécifique 22/12/2008 De mise en œuvre 26/01/2009
Date de finalisation du DTF	20 novembre 2008
Démarrage effectif du projet	Mars 2009
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	
Contribution belge	14 500 000 Euro
Institution partenaire	Office National de l'Eau Potable (ONEP)

### Contexte et caractéristiques

Ce projet qui prévoit l'assainissement liquide collectif dans les villes de Zagora et de Tinghir s'inscrit dans le Programme National de l'assainissement (PNA) qui propose un cadre de subvention systématique à l'investissement d'assainissement et inaugure un réengagement de

l'état dans le secteur d'assainissement. Il vise l'accès à l'assainissement collectif à 80 % de la population urbaine et à épurer 60% des eaux usées d'ici 2020. La mise en œuvre de ce programme est confiée aux opérateurs, l'ONEP portant 80 % des projets et 50% des investissements du PNA. Dans le PIC 2006-2009 le secteur eau et assainissement a été défini comme secteur prioritaire.

### Constats majeurs

La pertinence de ce projet est considérée comme bonne car il s'inscrit dans la politique de l'état et le programme de l'ONEP. Elle va améliorer la situation des bénéficiaires qui maintenant sont dépendants des fosses septiques privées qui demandent un entretien et parfois posent problèmes. Néanmoins, ni le rapport d'identification ni le rapport de formulation ne décrivent clairement la problématique existante et l'effet possible de ce projet sur l'incidence des maladies ou autres problèmes de santé dans la zone.

Depuis son démarrage en mars 2009 le projet a atteint sa vitesse de croisière en ce qui concerne les aspects techniques : l'exécution de plusieurs lots techniques a démarré. L'ONEP a clairement des compétences pour garantir une bonne exécution des travaux techniques, même si elle doit faire appel à des bureaux d'études pour faire le suivi des travaux. Le volet de renforcement des capacités, un volet sur lequel la Coopération a insisté et qui est géré par la CTB en régie connaît un retard. Le recrutement d'un AT national, dont le DTF ne spécifie pas ses TdR, pose problème car on cherche une personne avec des compétences et des capacités qui sont difficilement à trouver dans une personne. Vu le fait que les documents de projets ne décrivent pas clairement ce qu'on veut atteindre avec ce volet et qu'une analyse claire de la problématique manque, il sera difficile de bien gérer ce volet du projet.

La durabilité de ce projet est considérée comme suffisante. Les facteurs qui influencent la durabilité d'une manière positive est que l'ONEP est une structure forte qui a reçu un mandat de l'Etat. Les expériences avec d'autres projets d'assainissement démontrent le problème de la volonté des personnes de se raccorder au système. Les raisons de cette résistance ne sont pas claires. D'autres facteurs comme la tarification et donc la viabilité financière dépassent les compétences de l'ONEP et dépendent de la politique nationale. Sur certains facteurs comme l'installation des équipes ONEP assainissement au niveau des villes et la formation des micro-entreprises pour le curetage, l'ONEP n'a pas encore pris des initiatives. Ces deux entités sont nécessaires pour garantir la durabilité du système.

La formulation du projet est basée sur une fiche d'identification qui est d'une bonne qualité et qui décrit clairement les choix faits sur base d'une analyse succincte mais suffisante. Seulement le budget prévu dans l'identification ne semblait pas être suffisant après les APS des deux projets. La formulation s'est concentrée sur la ville de Zagora et mettait surtout l'accent sur le montage organisationnel et financière du projet. Un consultant local a vérifié les aspects techniques qui étaient présentés dans l'Avant Projet Sommaire que l'ONEP avait fait pour la ville de Zagora. Le volet de renforcement des capacités n'est pas suffisamment traité durant la formulation. L'élaboration de ce volet ne part pas d'une analyse ni d'une vision concrète. Les expériences que la CTB a eues avec d'autres projets dans le domaine d'assainissement liquides ne sont pas intégrées dans le dossier de formulation.

Pour le suivi technique de projet un comité de suivi local est installé. Ce comité garantit une concertation entre les acteurs sur le terrain et un suivi des travaux techniques. Un comité de pilotage, composés des leaders des organisations impliquées, se réunit deux fois par an. Ce comité pilote le projet mais la lecture des rapports nous donne l'impression qu'il s'occupe plutôt du suivi des résultats immédiats du projet sans vraiment traiter les questions stratégiques comme le problème de renforcement des capacités, le problème de communication entre le projet et les bénéficiaires, le problème de tarification et autres qui vont influencer les résultats finaux du projet.

Le suivi du projet se concentre sur les aspects techniques i.e. l'exécution des travaux. Dans le dernier comité de pilotage il a été décidé d'appliquer un format de rapportage trimestriel basé sur le cadre qui mettra plus l'accent sur l'analyse des problèmes rencontrés. Ce format permettra une meilleure gestion axée sur les résultats.

### 3. Evaluation du projet de développement Agricole intégré des communes rurales d'IKNIOUN et AIT EL FERSI (PDAI) *(analyse documentaire)*

Numéro d'intervention DGCD	3008290
Code Navision CTB	MOR 09037111
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	31120 développement agricole
Modalité	aide de projet
Contrat de gestion CTB	3e
date de l'approbation du fiche d'identification	Mars 2009
Signature de la convention spécifique	23/12/2009 mise en oeuvre
Date de finalisation duDTF	10/11/2009
Démarrage effectif du projet	mi-2010
Durée de la convention spécifique	60 mois
Durée totale de la mise en œuvre	
Contribution du partenaire	310.000 Euro
Contribution belge	3.007.866 Euro
Institution partenaire	Office Régionale de Mise en valeur agricole de Ouarzazate

#### Contexte et caractéristiques

Le projet s'inscrit dans les orientations stratégiques déjà validées par les autorités marocaines (INDH, Objectifs du Millénaire..) et tient compte du document d'orientation de politique agricole du Plan Maroc Vert. Le projet couvre deux communes rurales i.e. Iknioun et Ait el Fersi situé dans la province de Ouarzazate, zone de concentration des interventions belges au Maroc. La superficie de la zone d'intervention s'élève à 1572km<sup>2</sup> pour la commune de Iknioun et 332 km<sup>2</sup> pour celle de Ait el Fersi. La population s'élève à près de 20,300 habitants. Le projet vise à améliorer plusieurs composantes du système agricole et est géré, sous la responsabilité de l'ORMVAO (co-gestion avec la CTB), par une équipe de projet, composée par un responsable désigné par l'ORMVAO, un co-responsable désigné par la CTB, un responsable administratif et financier recruté par la CTB un secrétaire et 4 techniciens tous recrutés par la CTB.

Un assistant technique international perlé jouera un rôle important dans le projet. Les TdR de l'AT perlée seront élaborés au fur et à mesure des besoins.

Le projet vient de démarré et il est difficile de se prononcer sur plusieurs des critères d'évaluation.

#### Constats majeurs

La pertinence : selon l'identification et la formulation le projet s'inscrit complètement dans les politiques et les stratégies de développement et si on compare la description de la zone avec la proposition de projet il nous semble que le projet correspond aux besoins des bénéficiaires. Le DTF n'argumente pas le choix des différentes stratégies reprises dans le projet. Le projet s'occupe de beaucoup de choses et le danger existe que les efforts seront éparpillés et que le projet ne se concentre pas sur les stratégies les plus pertinentes. En plus on investi 3.300.000 millions d'Euro pour une population de 20.000 personnes.

La fiche d'identification date de juillet 2007 et correspond avec les décisions prises dans le PIC 2006-2009.

Le projet vise l'accompagnement solidaire de la petite agriculture à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires notamment dans les zones enclavées. En s'inscrivant dans un objectif aussi large on a identifié et formulé un projet avec 17 sous-résultats formulés comme des types d'activités dans 4 domaines retenus i.e. le renforcement des capacités des acteurs, la mobilisation des ressources en eau, l'amélioration des filières agricoles et de l'élevage dans une zone dont la capacité d'absorption n'est pas bien connue. Le maître d'œuvre du projet est l'ORMVAO dont on suppose que les capacités sont suffisantes pour garantir une bonne exécution du projet.

Il est évident que la formulation d'un tel programme prend beaucoup de temps et donc il est proposé de commencer avec une phase de lancement de projet avec 8 activités clés qui sont ambitieuses et de nouveau on suppose que l'équipe de projet et l'ORMVAO a suffisamment des capacités pour les exécuter. Cette phase de lancement de projet qui doit aboutir à la formulation des sous-projets concrets avec les différentes parties concernées.

Trois organes de gestion sont prévues : un comité de pilotage, un comité technique et une cellule de coordination et d'appui. Il est difficile d'apprécier l'efficacité de ces organes de gestion.

#### 4. Evaluation du projet FORAD Nord (analyse documentaire)

Numéro d'intervention DGCD	3004258
Code Navision CTB	MOR0703511
Code Navision formulation	MOR0703511
Programme Indicatif de Coopération	2006-2009
Secteurs et sous-secteurs	CAD 11330 Education-formation professionnelle
Modalité	Mixte régie et cogestion
Contrat de gestion CTB	troisième
Durée de la période d'identification	Rapport juillet 2007
Signature de la convention spécifique	19 novembre 2008
Rapport de formulation	Mission du 15 novembre au 3 décembre 2007
DTF	approuvé 16/06/2008
Démarrage effectif du projet	Mars 2009
Durée de la convention spécifique	72 mois
Durée totale de la mise en œuvre	72 mois
Contribution du partenaire	3.396.000 euro
Contribution belge	3.000.000 Euro
Institution partenaire	Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle

### Contexte et caractéristiques

Selon les statistiques du Ministère de l'Éducation Nationale l'effectif des déscolarisés de l'enseignement primaire, collégial et secondaire est estimé en 2004/2005 à 419.998 abandons dont 47% des filles. Avec un programme de formation par Apprentissage (mFA) le Ministère veut donner des nouvelles chances à ces abandons. Le mFA se déroule essentiellement en entreprise (80% du temps) et en centre de formation par apprentissage (CFA) pour au moins 10 %. Les objectifs à ce mode de formation sont :

- faire acquérir aux jeunes un savoir-faire par l'exercice d'une activité professionnelle leur permettant d'avoir une qualification favorisant leur insertion dans la vie active ;
- contribuer à l'amélioration de l'encadrement du tissu économique des PME/PMI
- contribuer à la sauvegarde des métiers de l'artisanat ;
- assurer aux jeunes ruraux une formation adaptée aux spécificités de leur milieu.

Le projet se situe dans les quatre provinces du Nord du pays et veut se concentrer sur 6 secteurs économiques i.e. le secteur de l'agriculture, le secteur de la pêche maritime ; le secteur de l'artisanat, le secteur du tourisme, le secteur de formation (apprentissage d'éducatrices et d'éducateurs d'enfant) et le secteur social (formations des animateurs et agents de développement). Il vise à améliorer l'employabilité et l'insertion des jeunes déscolarisés dans les 4 provinces du Nord de Maroc. Pour atteindre son objectif quatre résultats intermédiaires sont formulés :

- l'orientation et le suivi des apprentis sont renforcés
- le perfectionnement du personnel encadre le MFA
- des référentiels du MFA selon l'ACP sont élaborés et implantés
- les CFA sont renforcés en équipements

Une direction de projet constitué d'un responsable du projet, un co-responsable CTB du projet et le délégué de la Formation Professionnelle de Tétouan travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle et son service extérieur de la formation professionnelle de Tétouan.

### Constats majeurs

Le projet s'inscrit à 100 % dans les politiques du ministère et des institutions au niveau national . Le rapport de formulation donne des chiffres sur l'abandon scolaire qui montrent clairement le problème et la pertinence d'investir dans la mFA mais il est difficile à évaluer si une amélioration de l'employabilité des jeunes va vraiment garantir leur insertion dans les 6 secteurs économiques pour lesquels le projet veut former des apprentis.

Entre l'identification et la signature de la convention, 16 mois ont passé. Toutes les phases se sont suivies d'une manière efficace mais on peut se demander pourquoi la période entre l'accord sur le DTF et la signature de la convention spécifique a pris 5 mois.

La convention de mise en œuvre a été signée en décembre 2008, le premier comité de pilotage a eu lieu le 24 mars 2009 et la direction du projet a été mise en place en octobre 2009. Nous ne disposons pas des rapports (seulement un rapport annuel 2009 très sommaire) qui permettent d'apprécier l'efficacité et même l'efficacité du projet

Les indicateurs pour l'OS sont assez spécifiques. Pour l'objectif spécifique, il est spécifié que fin 2012 6.600 apprentis dont au moins 40% des filles soient formés et qu'au moins 80 % sont insérés dans le tissu économique. En fait on a ici deux objectifs spécifiques i.e. l'employabilité et l'insertion dans le tissu économique. L'un dépend de l'autre mais il n'est pas prouvé que si on améliore l'employabilité des jeunes ils sont automatiquement intégrés dans le tissu économique. D'autres facteurs l'influencent comme le développement économique de la zone.



Les indicateurs des résultats sont dans beaucoup de cas des indicateurs des activités p.e les formateurs formés, l'équipement livrés, une stratégie de communication est élaborée. On n'arrive pas à bien spécifier les changements qu'on veut atteindre par les formations ou autres activités et spécifier la qualité qu'on veut atteindre de l'orientation et le suivi des apprentis ; les compétences et les performances du personnel encadrant le MFA, la qualité d'un CFA.

Des risques pertinents ont été formulés mais leur analyse et la décision prise (comment faire face à ces risques) ne sont pas suffisamment élaborés et on constate qu'on propose des activités spécifiques pour faire face aux risques que ne sont pas repris dans le CL

La formulation est faite par une équipe de 8 personnes dont 3 de la CTB Bruxelles, 2 de la CTB au Maroc, une personne du ministère et 2 consultants nationaux. La mission a visité et discuté avec la plupart des parties concernées et eu surtout des discussions individuelles avec des responsables des institutions visitées. Une restitution a eu lieu où ont participé surtout des représentants des ministères et des responsables d'autres projets / bailleurs de fonds

Le DTF propose la mise en place d'une équipe de projet avec un co-responsable CTB. Les tâches de cette équipe sont bien décrites et concernent la gestion quotidienne du projet. On ne trouve pas une argumentation claire pour défendre la mise en place d'une telle équipe, mais on peut supposer que c'est lié à l'approche projet qui impose l'installation d'une équipe de projet.

Il existe deux structures i.e. un comité de pilotage au niveau central et un comité de suivi au niveau local qui assure le suivi des réalisations des activités prévues, la concertation avec les partenaires, la vérification de l'atteinte des résultats. Les documents décrivent en détail leur composition et leurs responsabilités.

Il est prévu dans le DTF que l'équipe de projet soumet un rapport annuel de suivi évaluation au début de l'année et un rapport d'exécution accompagné d'un rapport financier entre avril et août.

## B6.4 Rwanda

### Joint Education Sector Support – Phase II

#### 1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	N/A
BTC Navision Code	RWA 0604912
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	11110 – Education Policy and Administrative Management
Aid Modality	Multi-Year Budget Support
BTC Management Contract	3 <sup>rd</sup> Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	6 December 2007
Date of Formulation Report	20 April 2006
Date of Finalisation of DTF	20 April 2006
Effective Launch of Project	20 April 2006
Duration of the Specific Agreement	48 months
Total Implementation Duration	48 months
Partner Contribution	N/A
Belgian Contribution	€8,000,000
Partner Institution	Ministry of Education

#### 2. Project Context and Objectives

*Support to Joint Education Sector Support Part II (JESS II)* is the second Belgian participation in the multi-donor Education Sector-Budget Support (ESBS) provided to support the implementation of the Education Sector Strategic Plan (ESSP) developed by the Ministry of Education for the period 2006-2010. Initiated in 2006, JESS was the first SBS for the education sector in Rwanda and consists of two components: (a). Education Sector Budget Support (ESBS); and (b). Education Sector Capacity Building Pooled Fund (ESCBPF). To date, of the two, Belgium has only provided financial support to ESBS. Another important element of JESS was the funding (outside of the PIC) of an Education Sector Expert. The expert started work in August 2007 and, until July 2009, was seconded within DFID to allow follow-up on JESS policy dialogue and SBS within a harmonised framework.

Support under JESS II arose through a desire to continue providing ESBS under the PIC 2007-10. The Belgian contribution was defined in a Specific Agreement signed on 6<sup>th</sup> December 2007. It provides for an overall contribution of €8 million to be provided in three separate instalments – the first instalment of €2 million was to be delivered at the beginning of 2008 and the second and third instalments of €3 million each were to be delivered on the basis of successful reviews for 2008 and 2009 respectively. Other JESS donors include DFID (co-lead donor), The Netherlands, African Development Bank and CIDA (Canada). Although not a provider of ESBS itself, UNICEF is a key actor (now the co-lead donor - alongside DFID) and is an important supporter of the ESCBPF.

#### 3. Key Findings

### 3.1 Evaluation Criteria

*Relevance* - JESS II corresponds well with Rwanda's development objectives in the education sector as determined in both the EDPRS 2008-12 and the ESSP 2006-10. It is also delivered in a manner consistent with the harmonisation and alignment principles of the Paris Declaration and through a delivery mechanism (SBS) which is close to the GoR's preferred aid modality (GBS). Moreover, it is an appropriate aid modality insofar as Rwanda has (increasing) capacity to manage SBS through strengthening Public Finance Management (PFM) systems and a credible SWAp within the education sector. JESS II is broadly consistent with some of the main underlying principles which Belgium seeks to promote in its education policy - such as quality of education, decentralisation, promoting female participation in TVET - insofar as it provides an opportunity to promote these issues among other donors and through the (joint) policy dialogue with the Rwandan government.

*Effectiveness and Impact* - Although the aid modality (joint SBS) and the fungibility of financing make it difficult to isolate the effects of Belgian financing from other funding, it is clear that JESS II has contributed to genuine improvements in the sector. Big increases in the number of classrooms and teachers as well as increased availability of textbooks are the main benefits witnessed in recent years. Notwithstanding ongoing (though improving) problems with data availability, sufficient information is available (notably within the framework of the JRES) to provide a sector-level picture of improvement. Important systemic issues remain - notably around the quality of education - but even here improvements are being witnessed. JESS II partners are now engaging in a more fruitful policy dialogue (including on quality issues) and the initial gloomy prognosis on the likely effects of the introduction of both English as a single medium of instruction and nine-years of basis education may have been overstated. Belgium's involvement in policy dialogue is more nuanced. At the 'high politics' end there are some weaknesses, including a lack of clarity on Belgium's overall policy position (including on English as a single medium of instruction) and criticism by other donors of its somewhat confrontational approach to dialogue with the Rwandan side. At a more operational level there have been some notable successes (e.g. textbook policy, the RENCP and school management) as well as good examples of effective sector-level collaboration leading to wider synergies (e.g. with BTC's Support to Basic Education Programme as well as VVOB's flagship School Management Programme).

*Efficiency* - The nature of the aid modality (SBS) enhances the overall efficiency of JESS vis-à-vis project-based approaches, providing an opportunity to formulate, commit and disburse a comparatively large amount of funding in a relatively short period of time with lower transaction costs. Belgium has disbursed its three annual tranches on time and in full. Other donors have also tended to disburse on time - helping to ensure overall predictability of funding for the education sector over the lifetime of JESS II. Working relations between the Education Expert and other donors are excellent and have led to very efficient collaboration - both before and after her secondment within DFID. The same can also be said about her relations with other Belgian education sector actors - although not with the Belgian embassy.

*Sustainability* - The sustainability of education sector improvements witnessed over the lifetime of JESS will to a large extent be dependent on whether Rwanda is able to close the funding shortfall looming over the sector. This is a major concern of both Belgium and other Development Partners.

### 3.2 Processes

*Formulation* - As JESS II is effectively a further contribution into an ongoing multi-donor SBS (in which Belgium was already participating), there was not a classical formulation phase involving the drafting of a Formulation Report and DTF. The procedure for assuring JESS II was specified in a DGCD TELOP and followed a far simpler formulation procedure than normally. Overall, the process can be judged as effective and pragmatically efficient.

*Strategic Management and Supervision* - As a budget support intervention, conventional Belgian project management and supervision structures such as the SMCL are not used. No formal structures exist within the education sector to bring together the different Belgian actors (in contrast to the health sector) but there appears to be strong informal liaison between the JESS Education Sector Expert and other Belgian actors (e.g. VVOB, APEFE and BTC Education projects). The only exception is the link between Education Sector Expert and Embassy Attaché - where no regular fixed meetings currently take place. At the sector level, apart from the Joint Review of the Education Sector (JRES - see below) three main co-ordination structures are present: (a). the Education Sector Cluster Group; (b). the Education Donor Group; and (c). Rwandan Education NGO Co-ordination Platform (RENCP). In addition, DFID and UNICEF (sector co-leads) have informal meetings with the MINEDUC Permanent Secretary every 2-3 weeks to maintain an almost continual dialogue.

*Monitoring and Evaluation* - The main monitoring structure within the education sector is the annual JRES. There is a feeling that its value as a monitoring and discussion forum has improved significantly in recent years. Nevertheless, there is an acknowledged problem with the collection of data at sector-level to facilitate progress monitoring, notably with the Education Management Information System (EMIS) which is not working properly and facing contractor disputes. As far as BTC Brussels and DGCD are concerned, a key source of monitoring information are the quarterly monitoring reports produced by the JESS education sector TA. These are widely acknowledged as being of high quality and highly informative, although concerns have been expressed about them being delivered late. There is no regular system of evaluation for JESS.

## Joint Health Sector Support

### 1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3004492
BTC Navision Code	RWA0705711
Code Navision formulation	
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	12110 - General Health Policy and Administrative Management
Aid Modality	Multi-annual budgetary support
BTC Management Contract	3 <sup>rd</sup> Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	6 <sup>th</sup> December 2007
Date of Formulation Report	8 <sup>th</sup> October 2007
Date of Finalisation of DTF	8 <sup>th</sup> October 2007
Effective Launch of Project	August 2008
Duration of the Specific Agreement	48 months
Total Implementation Duration	48 months
Partner Contribution	N/A
Belgian Contribution	€8,000,000 and additionally €5,000,000 in case of a positive assessment
Partner Institution	Ministry of Health

### 2. Project Context and Objectives

In October 2007 a Memorandum of Understanding (MoU) was signed by key donors officially launching a health sector Sector Wide Approach (SWAp). Belgium and Germany signed an agreement with the Ministry of Health (Minisanté) to provide Joint Health Sector Support (JHSS), with DfID joining three months later. JHSS has two elements: (a). Health Sector Budget Support (HSBS); and (b). Capacity Development Pooled Fund (CDPF). The initial Belgian budget for HSBS is €8 million for two years (2008 -2009) and in 2010 a third instalment of €5 million will be given based on a positive evaluation. During JHSS's design there was a concern that significant funding was going to either the central level or to Kigali City and, as a result, not necessarily targeting the poorest groups. A condition that HSBS be used 'to fund budgeted expenditures focusing on the items in the annual budget that address access to quality health services for the poor and the vulnerable' was therefore included. Launching the CDPF has been much slower - only DFID, GTZ and the Swiss have provided funding (Belgium will provide €500,000 in 2011 through its new project *Minisanté Phase IV*) and no capacity-development has been undertaken. The Health Attaché within the Belgian Embassy represents Belgium's interests in JHSS and co-ordinates policy dialogue. BTC has seconded 1 PFM and 1 health specialist to strengthen harmonized support and monitoring of the health sector, with the overall aim of ensuring that joint development assistance is used effectiveness and efficiently in reaching the Health Millennium Development Goals (MDGs) with the health SWAp.

### 3. Key Findings

#### 3.1 Evaluation Criteria

*Relevance* - JHSS is extremely relevant to Rwanda's healthcare needs - helping to overcome a funding gap and being closely aligned to the health sector objectives of the EDPRS and HSSP II. In contrast to the predominantly project-based assistance in the health sector, JHSS's relevance is also strengthened by it being both 'on-budget' and closer to Rwanda's preferred aid modality (GBS). The emphasis of the HSBS partners in general - and Belgium in particular - on overall system strengthening - as opposed to the narrow focus elsewhere on specific diseases also enhances its relevance. In this sense, JHSS is compliant with the current Belgian health sector strategy which also heavily emphasizes this issue. What is however less clear is strategic coherence with Belgian objectives in the Rwandan healthcare sector - individuals within both BTC and other donors feel that these objectives are not always clear.

*Effectiveness and Impact* - it is difficult to isolate JHSS's effects and all donors see this as a point of attention for the coming year (with the main concern being whether the 'soft earmarking' requirement is being met). There has nevertheless been strong progress in the sector in recent years and Rwanda is on track to meet the health MDGs. Several donors DPs - including Belgium - do however question the long-term sustainability of these outcomes and therefore view their emphasis on long-term system strengthening as very important. Many donors feel that, for a number of reasons, JHSS has not been able to significantly influence health policy. Some feel that this was undermined by DfID immediately disbursing its first tranche before agreement on key pre-requisites had been reached (e.g. an agreed/costed version of the HSSP plus audit provisions), significant funding from other sources (notably Vertical Funds) means that JHSS donors have to compete to exert influence, institutional upheavals within Minisanté have left many key posts vacant and the numerous Technical Working Groups have been re-organised and meet only very infrequently or not at all. In addition, there is dissatisfaction within BTC over the lack of links between JHSS and other Belgian projects in the health sector. Nevertheless, BTC does point to a number of successes - bringing together Minecofin and Minisanté staff to solve data discrepancies and strengthened capacity within the Office of the Auditor General (OAG). DPs also feel that PFM has improved significantly in terms of key areas such as planning, budgeting, procurement, reporting and audit.

*Efficiency* - the aid modality (SBS) enhances JHSS's overall efficiency but several problems have still been encountered. The first Belgian tranche of €4 million for JHSS was disbursed in August 2008 but was delayed in reaching Minisanté because of banking problems. The second tranche (eventually disbursed in July 2009) and preparations for the third tranche of €5 million were complicated by two successive negative audit opinions of Minisanté by the OAG, leading to the Inspector of Finance (IoF - Belgian Ministry of Finance) requesting an approving audit opinion of the OAG prior to any future disbursements. This stance seriously irritated both the Rwandan side and Kigali-based Belgians (Ministry of Foreign Affairs and BTC). At the time of writing, preparations for the disbursement of the third tranche are ongoing but a new Specific Agreement has to be prepared - thus delaying the process and reducing the predictability of aid flows. The efficiency of the CDPF has been poor - it has still not started capacity building at either the national or district levels, despite several donors providing support over the past two years. The efficiency of the JHSS (PFM and health) Specialists is impeded by unclear ToR and sub-optimal reporting structures. Although both are making an important contribution in a number of areas, this clearly negatively impacts their cost-benefit position and leads to frustrations. The ToR are quite vague, are interpreted differently by various stakeholders and do not provide a clear framework for their work. Their reporting lines are also confused - day-to-day they mainly interact with the embassy health sector attaché but formally, they report to BTC in Brussels. As a result, most stakeholders are dissatisfied with the status quo.

*Sustainability* - Belgium and other JHSS partners are worried about the sustainability of dramatic health improvements in recent years. They fear that they have been brought about through dramatic increases in spending - particularly targeting specific diseases - and may not be sustainable in either financial or institutional terms. Many of the institutional improvements derived through JHSS should however be sustained over the medium- to longer-term, especially when the CDPF comes on stream and starts to deliver specific capacity-building benefits. Belgium's emphasis on stressing overall health system strengthening should also play an important role here. The picture with respect to continued financing is unclear, with the recent division of labour exercise undertaken by Minecofin meaning that key HSBS partners (DFID and Germany) will exit the sector by 2012/13.

### 3.2 Processes

*Formulation* - As a budget support intervention, there was not a classical formulation phase including the writing of a formulation report and DTF. Instead, the Aide Memoire of the Joint Mission of KfW and Belgian Co-operation (1-9th October 2007) is taken to be both the Formulation Report and the DTF for JHSS. It provides a comprehensive overview of the provisions for both the HSBS and CDPF - including co-ordination structures and detailed information on the triggers and benchmarks to be used for making decisions on tranche disbursements. The process of arriving at the Aide Memoire was a positive one - with good collaboration at all levels (German/Belgian and DGCD/BTC). Several months later DFID felt able to subscribe to the agreement, despite not having been involved in its formulation.

*Strategic Management and Supervision* - as a budget support intervention, conventional Belgian project management and supervision structures such as the SMCL are not used. Instead BTC organises bi-monthly Health Co-ordination Meetings to share information among BTC's different health projects, thereby reinforcing the portfolio approach. Day-to-day strategic management is undertaken by the two JHSS (Public Health and PFM) Specialists. Opinions on the quality of strategic management differ considerably, reflecting, in large measure, very different views on the Specialists' roles as well as confused supervision and reporting lines.

*Monitoring and Evaluation* - Monitoring of HSBS takes place within the framework of existing review mechanisms within the health sector: (a). Health Sector Co-ordination Group (HSCG) meetings; (b). Joint Health Sector Review (JHSR); and (c). Joint Budget Support Review. There is a general feeling that the JHSR in particular has improved considerably over the years. This

includes the provision of sufficient information by Minisanté to allow an informed discussion. Data availability for assessment of the JHSS triggers and benchmarks is generally improving (despite continued problems with HMIS) although monitoring of the ‘soft earmarking’ conditionality remains problematic. Both the HSCG and the JHSR is co-chaired by the Belgian health attaché and other donors are satisfied with the leadership of the two meetings and quality of discussions held. There is no regular system of evaluation for JHSS.

## Institutional Support to the Ministry of Health – Phase IV

### 1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3006009
BTC Navision Code	RWA0806611
Code Navision formulation	
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	12110 – Health, general policy and administrative management
Aid Modality	Project
BTC Management Contract	3 <sup>rd</sup> Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	April 2008 (date of identification report)
Date Specific Agreement Signed	Not yet signed
Date of Formulation Report	1 <sup>st</sup> October 2009
Date of Finalisation of DTF	21 <sup>st</sup> October 2009
Effective Launch of Project	Not yet launched
Duration of the Specific Agreement	60 months
Total Implementation Duration	60 months
Partner Contribution	0
Belgian Contribution	€12 million
Partner Institution	Ministry of Health

### 2. Project Context and Objectives

Institutional Support to the Ministry of Health – Phase IV (“Minisanté IV”) is intended to build upon, in a more programmatic way, the work of 5 previous Belgian projects in Rwanda in the period since 2004. It is also designed to complement the activities of two ongoing health-sector interventions in Rwanda: (a). Joint Health Sector Support (JHSS); (b). Support to sanitary development in the City of Kigali. Minisanté IV’s identification took place in April 2008 and its formulation in the first half of 2009. In the intervening period it has however been subject to serious delays related to approval of the DTF (linked to concerns over the balance of national and regional level activities). It is now anticipated that the three TAs will arrive in Rwanda in September 2010 and the project will commence activities shortly thereafter.

Minisanté IV has as its global objective: “Rwanda has put in place a health system capable to respond in an appropriate way the needs of his population.” Its strategic orientations are structured around three important dimensions to be strengthened: (a). The local health system (district) as the operational unit; (b). The global health system (ministry – the sector) as the policy and strategy defining unit for the whole sector; and (c). The interactions between both levels. These strategic orientations are directly orienting the two specific objectives:

1. The local health system is strengthened through a better functionality of his institutions and their overall interactions;
2. The central level assures quality of the health sector through better planning, coordination, management and monitoring and evaluation, based on evidences generated by research.

The duration of Minisanté IV will now be 5 years (initially it was intended to be 4 years).

### 3. Key Findings

#### 3.1 Evaluation Criteria

*Relevance* - Minisanté IV is broadly relevant from a strategic perspective since it fits with the Economic Development and Poverty Reduction Strategy (EDPRS) and related health strategic plans. Decentralisation is a key element in the EDPRS and this project specifically focuses on putting in place decentralized institutions and procedures and development of the districts to ensure involvement of local actors in decision making; better resource allocation; and better service levels. In broad terms, it is also relevant from a needs perspective – both nationally where MINISANTÉ has undergone significant institutional upheavals and staff fluctuation as well as locally where new structures created under the decentralisation process are struggling to assume their mandates. The long delay in launching Minisanté IV (including the hiatus between Minisanté III and IV) has however affected its relevance in the eyes of MINISANTÉ's senior management and undoubtedly reduced momentum. Some sort of readjustment is necessary given that the situation at central and local levels has moved on in the intervening period and a large USAID project is now also operating within the Ministry.

*Effectiveness and Impact* - Minisanté IV has yet to start, thus these cannot be evaluated. Nevertheless, as stated above, the project may need to re-orientate itself and invest in building support from MINISANTÉ's management if it is to generate anticipated effects and impacts.

*Efficiency* - as it has not yet commenced activities, it is not possible to evaluate efficiency.

*Sustainability* - With the project yet to start implementation, it is too early to judge sustainability. However, a point of concern even at this early stage might be the institutional sustainability – to what extent is the project actually wanted in the upper echelons of MINISANTÉ?

#### 3.2 Processes

*Formulation* - this took place in early 2009 with missions in February, March and June 2009. The *Comité de Contrôle de la Qualité* (CCQ) took place in October 2009 and then in December 2009 the Cabinet of the Minister of Development Co-operation submitted questions on the budget (notably allocations to the Central and District levels). This caused a need for revision and ongoing delays into Summer 2010. Several positive and negative conclusions can be drawn from the formulation exercise. On the positive side, apart from the Cabinet intervention and subsequent delays, the process is generally regarded as having worked well. Firstly, the usage of the evaluation report for Minisanté III is regarded as having informed the process effectively. Secondly, the involvement of Rwandese stakeholders in the formulation exercise is generally considered as successful. In addition, the overall quality of the DTF is judged very positively – particularly given that Minisanté IV is a broad programme rather than a conventional project. On the negative side, the formulation phase process has been severely criticised by several parties (Embassy and BTC) as having been inefficient (with questionable value-added of specific stages) and overly Brussels-centric (i.e. failing to take



into account local factors). Firstly, the Cabinet intervention is viewed as having sidelined the CCQ. Secondly, formulation delays have (at least temporarily) undermined Minisanté IV's position within MINISANTÉ.

*Strategic Management and Supervision* - As the project has not yet started it is impossible to reach a judgement on the quality of strategic management and supervision.

*Monitoring and Evaluation* - No conclusions can be drawn at this stage on the quality of monitoring and evaluation.

## Support to Capacity Development in Rwanda

### 1. Project Characteristics

DGCD Intervention Number	3004281
BTC Navision Code	RWA0705411
Code Navision formulation	RWA0705411
Indicative Co-operation Programme	2007-2010
Sector and Sub-Sector	15140 - Government and Civil Society: Government Administration
Aid Modality	Project
BTC Management Contract	3 <sup>rd</sup> Management Contract
Date of Approval of the Identification Fiche	N/A
Date Specific Agreement Signed	20th September 2007
Date of Formulation Report	July 2007
Date of Finalisation of DTF	July 2007
Effective Launch of Project	March 2008
Duration of the Specific Agreement	60 months
Total Implementation Duration	60 months
Partner Contribution	€100,000
Belgian Contribution	€5,000,000
Partner Institution	Ministry of Public Service and Labour

### 2. Project Context and Objectives

The Government of Rwanda's (GoR) ability to attract and retain highly qualified and skilled staff is limited and affects all levels of government. Most donors support capacity development initiatives but it is fragmented and mainstreamed in project and programme support, and almost always at the sector level. In 2005 the GoR created the Multi-Sector Capacity Building Programme (MSCBP) which forms one of the major axes of the EDPRS. The MSCBP has three major output areas for capacity-building of public institutions: (1). Development of human resources through training and skills development for effective service delivery (*at the individual level*); (2). Strengthening organisational effectiveness of all public institutions for improved service delivery (*at the organisational level*); and (3). Creating a conducive institutional work environment to facilitate service delivery (*the enabling environment*).

The October 2006 Joint Commission agreed to implement a Capacity Building Facility within the 2007-2010 PIC. The initial idea in the identification phase was to offer a financing facility for capacity building initiatives. However, during the April 2007 formulation mission it became clear that this proposed set-up was not appropriate and a project approach was preferred that also sought to build the capacity of HIDA. The general objective is: 'to

contribute to the realization of the economic development and poverty reduction strategy in the framework of Rwanda's Vision 2020' and the specific objective is: 'to strengthen the capacity of public institutions and civil servants to improve service delivery in Rwanda.' It initially functioned primarily as a training fund with public announcements leading to a large volume of requests from all areas of government. The decision was taken in the March 2009 Steering Committee to significantly re-orientate the project so as to give it a more structured focus on capacity development of local government entities. The Ministry of Public Service and Labour (MIFOTRA) is responsible for the administrative and technical control of the project. It mandated HIDA as the agency responsible for project implementation – a role taken over by the Public Sector Capacity Building Secretariat (PSCBS) in mid-2008.

### 3. Key Findings

#### 3.1 Evaluation Criteria

*Relevance* – it is clearly relevant insofar as there are clear public sector capacity-development (CD) needs that need to be met. The March 2009 Steering Committee decision to re-orientate the project to provide support at the district level arguably strengthens its relevance. Whilst previous activities may well have provided useful individual outcomes, they were arguably too dispersed to generate systemic improvements. The new focus also fits in well with the current emphasis being given to decentralisation in Rwanda and, from a Belgian perspective, is also advantageous given that under the new division of labour, Belgium will likely be involved in decentralisation. Relevance (as well as *influence*) may well increase further if the proposal by the GoR to give the PSCBS greater responsibility for management of the various sector-level Capacity Development Pooled Funds (CDPF) (e.g. education and health) is implemented.

*Effectiveness and Impact* - it is difficult to assess this at this stage from the documentation available. Firstly, under Result 1, a large proportion of the direct beneficiaries are following Masters courses that they have yet to finish so it is obviously too early to assess the value of the skills and training received. Secondly, M&E information on post training satisfaction of participants is only now being generated – following the arrival of an M&E junior assistant in January 2010. Thirdly, effectiveness and impact will obviously be affected – though probably positively – by the decision to re-orientate the project towards CD at the district level. Against the backdrop of attempts by the GoR from 2009 onwards to improve the co-ordination of sector-level CBPFs, the project was able to make an important contribution by supporting the development of a draft procedures manual, a draft strategy document and related Concept Note.

*Efficiency* - The efficiency of the project in its first 18 months was affected by ongoing uncertainty about the future of HIDA and its subsequent restructuring into the PSCBS. In 2009, 4 out of the 7 specialists previously hired by HIDA left the institution. None was replaced. Co-operation between HIDA's remaining staff and the project was also limited as a result of the ongoing uncertainty. The sheer volume of CD requests also affected efficiency – especially as many of them were not compliant with the eligibility criteria and so could not be supported. Other (financial) challenges also emerged in 2008-09 such as delays with the signing of MoUs, opening of specific bank accounts by beneficiary institutions and signing of payment orders by MINECOFIN. Furthermore, many beneficiary organisations took longer than envisaged to implement their specific CD activities, which in turn affected the disbursement of funds.

*Sustainability* - at this stage it is not possible to accurately assess sustainability prospects. A lot depends on whether, following the upheavals of 2008-09, the PSCBS can have a period of institutional stability in which it can benefit from the project's activities (especially under Result 3). Another key question is whether the GoR's prioritisation of CD (and systematic

way of approaching it under the MSCBP/PSCBS) is retained under the next PRSP/EDPRS. In terms of the specific CD interventions supported through the project, a lot will depend on the wider civil service reform agenda that will, to a large extent, determine the relative attraction of staying within the public sector.

### **3.2 Analysis of Processes**

*Formulation* - Little information is available on the formulation process although it is known that during the formulation missions the following subjects were examined: the possibility of pooled multi donor support to capacity building, the role of technical assistance, taxation on purchases, aligning Belgian support to Rwandan national policy and M&E framework as well as opportunities to collaborate with *Migration for Development in Africa* (MIDA) and the *Transfer of Knowledge through Expatriate Nationals* (TOKTEN) Programme. The Formulation Report is itself of good quality.

*Strategic Management and Supervision* - an analysis of the SMCL minutes (well-written and adequately detailed) suggests that the steering committee arrangements are functioning well. In May 2009 a BTC Backstopping Mission took place and advised the project team on to how to address some of the problems that they were facing such as the institutional uncertainty surrounding HIDA. They also discussed and endorsed the plan to re-orientate the project towards CD activities at the District level and requested the development of an M&E strategy.

*Monitoring and Evaluation* - The Annual Reports for 2008 and 2009 are useful from a monitoring perspective - they are comprehensive, high quality and honest in terms of their portrayal of the problems that the project faces. They also contain detailed information on the progress of the project vis-à-vis the indicators for each of the evaluation criteria - although it is perhaps a little early to reach conclusions on these. A BTC junior assistant arrived in January 2010 and has supported the development of an M&E framework.

## B6.5 Senegal

1. Programme d'Appui au développement de la micro-assurance santé au Sénégal – Appui Institutionnel à la Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat du Ministère de la Santé et de la Prévention (CAFSP) et renforcement des mutuelles ainsi que de leur structures de Coordination Régionale dans les régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Kaffrine (PAMAS 1)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003272
Code Navision CTB	SEN 0701911
Programme Indicatif de Coopération	2007 - 2009
Secteurs et sous-secteurs	Intermédiaires financiers du secteur informel et semi formel ; Services sociaux ; Politique de la santé et gestion administrative
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	21 octobre 2008
Démarrage effectif du projet	Avril 2009
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	113.224 €
Contribution belge	2.500.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP)

### Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur 'économie sociale' et vise l'appui institutionnel et technique aux structures sanitaires et mutualistes afin d'améliorer l'accès aux soins de santé et la protection sociale des ménages à travers l'extension de mutuelles de santé. Les résultats du projet visent le renforcement de la CAFSP, le renforcement des régions médicales en faveur du développement du mouvement mutualiste, le renforcement des institutions mutualistes et l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la gestion des systèmes de micro assurance et l'élargissement de leurs bases d'adhésions et paquets de prestations. Une unité de coordination du projet est mise au niveau de la CASFP, tandis que le Ministère de la Santé et de la Prévention est le maître d'ouvrage du projet.

### Constats majeurs

Le projet PAMAS 1 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur découle surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais l'action du PAMAS fera partie de la stratégie du développement de la demande de la santé qui est une stratégie du secteur de la santé devenue désormais secteur de concentration.

Les changements assez brusques, au niveau des secteurs de concentration, dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. Cette *pertinence* est en effet jugée très bonne, car le projet s'insère harmonieusement dans les politiques du pays et se positionne au niveau des maillons manquants et déterminants pour assurer la demande dans le secteur de la santé.

L'évaluation a également permis de constater, à ce jour, que la performance de la CTB quant à l'efficacité doit être positivement appréciée. Le projet est en voie d'améliorer ses indicateurs qualitatifs et quantitatifs, il a développé des activités préparatoires fort prometteuses pour concourir à l'atteinte des résultats, et a déjà largement atteint le résultat au niveau de la CAFSP. Seulement les stratégies d'intégration des thèmes transversaux, notamment le genre, nécessitent une amélioration nette.

Globalement la performance de la CTB quant à l'efficience peut être jugée comme bonne. Les retards initiaux de démarrage ont été rattrapés et, surtout, le projet a entrepris des efforts remarquables pour améliorer son dispositif opérationnel et son ancrage institutionnel. L'inadéquation entre, d'une part, les ressources (moyens financiers et humains) et le temps disponible, et, d'autre part, les objectifs du projet reste cependant un souci majeur.

De façon globale, une nette distinction doit être faite entre les perspectives de durabilité au niveau central, qui sont bonnes, et celles au niveau local, qui sont préoccupantes au regard, entre autres, de la durée limitée du projet et de la faiblesse des MAS ainsi que des difficultés à enraciner au sein des populations les valeurs qui sous-tendent les mutuelles. La CTB partage cette analyse et essaye d'y remédier, pour autant que le cadre du projet le permet, e.a. par la création de structures et mécanismes locaux facilitant l'ancrage; une stratégie globale pour l'après projet manque cependant.

Le processus de formulation a été long et complexe suite à la décision tardive (au moment où le draft DTF du premier volet était déjà prêt) de consolider dans un projet les deux premiers volets du programme d'appui au développement du MAS. Même si cette décision est considérée comme pertinente, elle témoigne d'un manque d'une stratégie /cohérence au niveau du développement du programme.

L'accompagnement et la supervision stratégiques sont relativement bien assurés par la SMCL qui jusque maintenant s'est souciee peu des questions plus stratégiques (liées à la durabilité et l'ancrage au niveau local, par exemple). Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) reste limité tandis que le projet aurait dû bénéficier d'une expertise externe en matière de MAS.

Le projet a jeté les bases pour la mise en place d'un bon système de suivi. Déjà dès l'année de démarrage du projet, des données liées aux indicateurs des résultats intermédiaires ont été collectées. Celles-ci doivent permettre de bien suivre les réalisations du projet, même si elles sont encore incomplètes et qu'il est important de pouvoir interpréter davantage les données présentées et de compléter le dispositif des indicateurs (e.a. en y incorporant aussi des indicateurs de suivi sur la performance des AT et l'évolution des risques). Au total, une évolution claire vers une gestion axée sur les résultats se dégage, même si le travail administratif et financier, axé sur la gestion des inputs, reste très important.

## 2. Projet d'Appui au Renforcement des Capacités des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) des régions de Diourbel, Fatick, Kafrine et Kaolack (PAMIF 2)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3004295
Code Navision CTB	SEN 0702012
Programme Indicatif de Coopération	2007 - 2009
Secteurs et sous-secteurs	Systèmes financières informels/semi formels
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	22.12.2008
Démarrage effectif du projet	Mai 2009
Durée totale de la mise en œuvre	42 mois

Contribution du partenaire	16.031 €
Contribution belge	4.400.000 €
Institution partenaire	Ministère Chargé de la Micro-finance et de la Coopération Décentralisée Ministère de l'Economie et des Finances

### Contexte et caractéristiques

Ce projet fait partie du programme du secteur 'économie sociale' et vise l'appui aux SFD dans quatre régions du pays, ainsi qu'une extension qualitative et quantitative de l'offre en milieu rural. Ses résultats visent une accessibilité adaptée de l'offre des services financiers, un renforcement des capacités institutionnelles des SFD, en renforcement de l'offre de refinancement au profit de ces SFD et la mise en place d'un cadre de concertation. Du côté sénégalais le Ministère en charge de la Microfinance est l'entité responsable du projet dont l'exécution journalière est assurée par une cellule d'appui et de coordination.

### Constats majeurs

Le projet PAMIF 2 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur découle surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais un budget relativement important a été prévu afin d'assurer un exit de qualité du secteur.

Les changements assez brusques, au niveau des secteurs de concentration, dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. Les choix stratégiques qui sous-tendent la décision d'investir dans ce secteur relèvent surtout de la compétence de la DGCD, de sorte qu'il est difficile d'analyser la performance de la CTB quant à la *pertinence* du projet. Celle-ci est jugée bonne dans la mesure où le projet s'insère harmonieusement dans les plans et les stratégies définies par les autorités nationales à un moment charnier où des défis importants se posent au secteur. De plus, le projet se concentre sur une zone qui a cruellement besoin d'impulsions économiques. D'autre part, la formulation, mise en oeuvre sous la responsabilité de la CTB, a insuffisamment analysé la situation au niveau des SFD de la zone, ce qui a conduit à une analyse des besoins trop générale et superficielle et, en conséquence, a conduit l'équipe du projet à consacrer un temps précieux pour rattraper les insuffisances de la phase de formulation.

Il est trop tôt pour se prononcer sur la performance de la CTB quant à l'*efficacité* du projet. Quelques constats se dégagent cependant. Le projet est en voie d'élaborer un système qui doit permettre, à partir de 2011, un bon suivi de ses réalisations pour autant qu'il arrive à résoudre les inconsistances au niveau de sa logique d'intervention. La qualité de la mise en oeuvre des actions est bonne, mais sa minutie risque de compromettre l'atteinte des outputs au regard du temps qui reste pour la mise en oeuvre du projet. Les thèmes transversaux n'ont pas encore reçu l'attention qu'ils méritent dans ce projet qui, par sa nature, offre de grandes possibilités à leur développement notamment pour le genre.

L'image au niveau de l'*efficience* est mixte. La mise en oeuvre du projet a accusé un retard qui, certes, n'est que partiellement attribuable à des facteurs sous contrôle du projet, mais donne lieu à certains soucis quant à la réalisation des activités prévues, même si la mise en oeuvre des activités est généralement de bonne qualité. Plus globalement, il existe une adéquation entre ressources humaines et ambitions (objectifs) du projet qui est exacerbée par la minutie et l'exhaustivité de la mise en oeuvre des activités. L'option d'engagement d'une AT perlée qui assume plutôt la fonction d'un coach, a produit des effets appréciables. D'autre part, la coexistence de deux CAC distincts pour le PAMIF 1 et le PAMIF 2 contribue inévitablement à une certaine inefficience, pour laquelle la BTC n'est que très partiellement responsable. L'option du *faire faire* semble pertinente pour ce projet, mais se heurte à des contraintes

spécifiques liées à la gestion des marchés publics et la rareté de prestataires de service spécialisés dans le secteur.

La *durabilité* du projet est globalement assez bonne, ce qui s'explique surtout par un contexte socioculturel et politique assez favorable et par le fait que le projet cible surtout des SFD relativement forts et capables de poursuivre leur action avec ou sans l'appui du projet. Le projet a pris soin, dans sa formulation comme dans sa mise en oeuvre, à bien s'ancrer au niveau central (DMF), mais jusque-là il manque une stratégie d'ancrage local qui n'est d'ailleurs pas facile à concevoir au regard de l'absence d'une forte structure de représentation des SFD dans la zone. Le choix du projet à coopérer surtout avec des SFD relativement solides se comprend au regard des limites (en termes de temps et ressources du projet).

Le processus de *formulation* a été retardé à cause des divergences de vue sur la stratégie du projet face au FCBS. La DGCD Bruxelles qui a initialement voulu la migration du FCBS vers le PAMIF a finalement donné son accord à la proposition de la mission de formulation de ne pas intégrer le FCBS dans le projet. Malgré cette difficulté, la période de préparation du projet n'a pas dépassé les délais maximaux prévus. De façon globale, l'équipe de formulation a bien impliqué les acteurs clés dans le processus, à l'exception des SFD qui n'appartiennent pas aux grands réseaux du pays. La situation de ces SFD n'a pas été analysée en profondeur non plus, ce qui a impliqué, entre autres, un démarrage lent du projet. Egalement, les résultats et activités sont ainsi restés trop vagues et peu spécifiés en fonction des caractéristiques et besoins spécifiques des différents types des SFD. Depuis le démarrage du projet, le DTF a également dû être soumis à des modifications assez importantes.

*L'accompagnement et la supervision stratégiques* sont assez bien assurés par la SMCL qui jusque maintenant s'est cependant souciee trop peu des questions plus stratégiques (liées à l'inadéquation entre ressources et objectifs/timing et à l'ancrage du projet au niveau local, par exemple). Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) reste limité tandis que le projet a profité d'une expertise externe (AT perlée) bien appréciée.

Le projet est en voie de mettre sur pied un système de *suivi-évaluation* qui a le potentiel de devenir un outil adéquat de pilotage pour autant que certaines lacunes (e.a au niveau de l'incohérence de la logique d'intervention) soient prises en compte

### 3. [Projet d'Appui au Développement de la Micro-Assurance Santé \(PAMAS 2\), volet Financement des mécanismes de garantie favorisant l'accès aux soins des populations vulnérables dans les régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Kaffrine](#)

Numéro d'intervention DGCD	NN 3005551
Code Navision CTB	SEN 0802211
Secteurs et sous-secteurs	Intermédiaires financiers du secteur informel et semi formel ; Services sociaux ; Politique de la santé et gestion administrative
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	21 octobre 2008
Démarrage effectif du projet	Début 2010 (probablement)
Durée totale de la mise en œuvre	36 mois
Contribution du partenaire	448.500 €
Contribution belge	1.500.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale (MSP)

### Contexte et caractéristiques

Ce projet, comme son pendant PAMAS 1, fait partie du programme du secteur 'économie sociale'. Il vise de contribuer à l'accessibilité financière des populations aux soins de santé et à la protection sociale par la mise sur pied de mécanismes de garantie permettant aux mutuelles de santé de contribuer à la prise en charge des démunis et des groupes vulnérables de manière à contribuer à couvrir les soins préventifs et curatifs. Les résultats envisagés du projet sont la définition des processus de mise en place, de gestion et de pérennisation d'un fonds de garantie, l'extension de couverture des paquets de soins et de mise en commun des gros risques et la mise en place des mécanismes de garantie. Une unité de coordination du projet est mise au niveau de la CASFP, tandis que le Ministère de la Santé et de la Prévention est le maître d'ouvrage du projet.

### Constats majeurs

Le projet PAMAS 2 fait partie du secteur de l'économie sociale qui est devenu un secteur de concentration de la coopération belge dans le PIC 2007-2009. Le choix de ce secteur s'est inspiré surtout d'un certain pragmatisme et aussi des expériences belges dans ce domaine qui, tout compte fait, étaient relativement limitées. Pour le PIC 2010-2013 ce secteur n'a pas été retenu encore, mais l'action du PAMAS fera partie de la stratégie du développement de la demande de la santé qui est une stratégie du secteur de la santé devenue désormais secteur de concentration.

Les changements assez brusques dans la politique belge de coopération avec le pays n'ont pas affecté la pertinence du projet. *La pertinence* du projet est en effet jugée très bonne, car celui-ci s'insère harmonieusement dans les politiques du pays et se positionne au niveau des maillons manquants et déterminants pour assurer la demande dans le secteur de la santé.

Le processus de *formulation* a pu profiter des expériences acquises avec le PAMAS 1, mais a, comme celui-ci, trop peu analysé la situation au niveau des MAS.

#### 4. Projet d'Appui au Secteur de Micro-finance, phase 1 : appui institutionnel

Numéro d'intervention DGCD	NN 3003271
Code Navision CTB	0702011
Secteurs et sous-secteurs	Systèmes financières informels/semi formels
Modalité	Aide de projet
Signature de la convention spécifique	18.12.2007
Démarrage effectif du projet	Juillet 2008 (estimation)
Durée totale de la mise en œuvre	48 mois
Contribution du partenaire	442.318 €
Contribution belge	1.600.000 €
Institution partenaire	Ministère de la Micro-finance et de la Coopération Décentralisée Ministère de l'Economie et des Finances

### Contexte et caractéristiques

Le projet vise l'appui institutionnel et technique aux structures d'encadrement au niveau macro et meso du secteur de la micro-finance au Sénégal. Cet appui se cadre dans la mise en œuvre du Plan d'Actions de la Lettre de Politique sectorielle micro-finance. Les quatre résultats du projet concernent le renforcement de quatre institutions clés du niveau macro et meso du secteur : la Direction de la Microfinance, la cellule d'Appui Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit, l'Association Professionnelle des Institutions de Microfinance et le Comité National de Coordination.



## Constats majeurs

Les choix stratégiques qui sous-tendent la décision d'investir dans ce secteur relèvent surtout de la compétence de la DGCD, de sorte qu'il est difficile d'analyser la performance de la CTB quant à la *pertinence* du projet. La pertinence du projet est jugée bonne dans la mesure où le projet s'insère harmonieusement dans les plans et les stratégies définies par les autorités nationales à un moment charnier où des défis importants se posent au secteur. De plus, le projet se concentre sur une zone qui a cruellement besoin d'impulsions économiques. La formulation, mise en oeuvre sous la responsabilité de la CTB, a bien analysé la situation au niveau des partenaires clés du projet (DMF, DRS, AP-SFD et CNC), ce qui a conduit à une analyse des besoins de bonne qualité.

La performance de la CTB quant à *l'efficacité* peut être jugée comme bonne. Le projet est en voie de réaliser la plupart de ces outputs (seulement le renforcement au niveau de l'AP-SFD ne se déroule pas comme prévu). Les stratégies d'intégration des thèmes transversaux, notamment le genre, restent cependant faibles.

De façon globale, la performance de la CTB quant à *l'efficience* est également bonne. Cela dit, il est clair que le saucissonnage de l'appui à la micro-finance (dans trois volets inclus dans deux projets) inévitablement contribue à une inefficience (doublement des démarches préparatoires, doublons au niveau du personnel, des mécanismes de suivi et d'évaluation, etc.). La CTB n'est pas responsable de cette situation, mais plus pourrait être fait à optimiser les synergies (stratégiques et opérationnelles) entre les deux projets.

La *durabilité* du projet est bonne grâce à son articulation adéquate avec les partenaires clés, notamment la DMF et la DRS qui ont fortement apprécié la pertinence et la qualité des appuis du projet. La durabilité de ces deux structures clés du projet, et donc des résultats que celui-ci va produire, semble assurée dans la mesure où les partenaires clés sont bien ancrés et disposent d'un appui institutionnel, financier et politique solide.

Le processus de *formulation* a été découpé en deux phases (phase initiale d'analyse institutionnelle), ce qui semble pertinent. Cependant, le fait que le consultant responsable de la première phase n'a que marginalement été impliqué dans la deuxième phase est assez étonnant. La première phase s'est déroulée très bien, tandis que la deuxième a connu des problèmes sérieux, surtout au niveau du consultant responsable de cette phase qui a voulu trop imposer sa vision. La qualité du DTF est globalement acceptable, avec une bonne justification du besoin d'assistance technique.

La SMCL assure une *supervision* de qualité mais limitée aux aspects de gestion du projet. A partir de 2010, des SMCL communes sont organisées pour le PAMIF 1, le PAMIF 2 et le REMEC Niayes, les trois interventions de la coopération belge dans le secteur du micro-crédit, ce qui en principe doit améliorer la cohérence de l'appui belge au secteur. Le rôle de Bruxelles (DGCD et CTB) comme des Attachés (à cause des dispositions du troisième contrat de gestion) est resté limité tandis que le projet a profité d'une expertise externe (AT perlée) dont le rôle a été limité jusque maintenant. L'interaction entre les différentes parties prenantes est bonne après une période difficile.

Le projet a mis sur pied un bon système de *suivi-évaluation* qui constitue un outil adéquat de pilotage des progrès au niveau des outputs. Le mécanisme de suivi des informations obtenues n'est cependant pas clair. Le rapport ne fournit non plus une indication sur l'évolution des hypothèses.

## B6.6 Vietnam

## 1. Strengthening of planning reform at central and decentralised level – field study

BTC Navision code - project:	VIE 07 033 11
Indicative Cooperation Programme:	March 2007
Sectors and sub-sectors of intervention:	Government & Civil Society – public management and Development Planning
Aid Modality:	Project Aid (phase 1) / Multi donor Project aid (phase 2)
Duration identification period: start date	Start 23-05-2007
Date Specific Agreement signed:	21-12-2007
Planned Duration:	48 months (Phase 1: 2007-2009; Phase 2: 2009-2010)
Effective start of project:	01-11-2008
Project budget:	Total € 3.3 million (Belgian government contribution: € 3 millions; with a maximum budget of € 1.5 million for the Phase 1)
Partner Agency:	Ministry of Planning and Investment

The general objective of the project “Strengthening of planning reform at central and decentralised level” (SPR) is a pro-poor economic growth and sustainable development through the establishment of a new sound approach to sub-national delivery of goods and services and policy making.

The project has one specific objective: Improvement of the service delivery to the poor through strengthening capacity of the national and sub-national government to plan, finance and monitor/evaluate pro-poor and pro-growth policies and interventions.

The initial US\$ 15 mln proposal for a five-year SPR project (funded by DFID with technical assistance UNCDF and CIEM, 2006) did not go ahead because some of the potential participating donors were unhappy with the proposed approach. MPI indicated a preference to cooperate with Belgium rather than WB or other partners - probably because of BTC’s involvement in sub-national planning by a number of other BTC provincial projects (and probably because of the role of the grant offer as compared to the WB loan?). The identification report provided for a € 3 million down-scaled approach with two phases: first one under a form of a classical bilateral cooperation project on a central level with a maximum budget of € 1.5 million provided by Belgium; a second broader phase in the province with a different implementation modality, i.e. in a form of a basket funding (budget support) of MPI or of a trust fund with multiple donors, managed and executed by MPI.

### Key Findings

*Relevance* -The task to implement a comprehensive Public Administration Reform (PAR) at national, provincial district and commune level is enormous and there are huge needs for institutional capacity building and investment funds at all levels. The project is therefore highly relevant within the Vietnamese context where PAR is considered as a crucial engine for the country’s sustainable development plans and where participatory planning is considered by the government as a necessary means for good governance. Additionally, at this time, quite a numbers of donors are mainly working at provincial levels. The intervention of the SPR project with MPI at central level is therefore considered even more relevant, as it is the agency providing the reform indications and the necessary regulations and guidelines related to planning and its implementation for local levels in the country.

*Effectiveness and Impact* - There are qualitative and quantitative indicators for the evaluation of the project in terms of effectiveness. However, none of the outputs has been fully completed to date, so it is not possible to comment on the effectiveness of the outputs. The activities

under result 1 are close to finalisation after which dissemination of results and lessons learnt will be essential.

*Efficiency* - The project effectively started in November 2008; more than ten months after the signing of the Specific Agreement. The recruitment of the ITA started after the official signature and took a relatively long time, explaining most of the delay. During the first months of project operation, the technical experts used a large share of their time supporting administrative tasks while their technical skills were not fully used (this comment is also true for CAPAS). In the formulation stage, MPI indicated the need to organise a short time ITA with very high and specific technical expertise rather than a relative costly long term ITA. This organisational issue has not been taken into account by BTC HQ but has evolved meanwhile by reducing the input of the ITA to the SPR project in favour of the PORIS project. Having the ITA for the two projects has made the links between central and local projects stronger.

All four projects included in this country review are being implemented under the National Execution modality. Due to inexperience with Vietnamese financial regulation, the PMU initially had some resistance. The introduction of Nex was also new to BTC and all projects experienced start-up problems and delays to formulate the POM and get used to the Nex procedures. On the other hand these costs are seen as part of the learning-curve which contribute to a higher level of capacity, accountability and ownership. Overall, the Nex modality is seen as a useful tool towards the realisation of the project's objectives and is received very positively. While increasing ownership, the approach of using the existing structures (according to the Hanoi Core Statement) without additional staff has created a very high work pressure on the NEI staffs and leaders. While the PMU appreciates the provided support and the "project activities" are supposed to be part of the PMU's routine tasks, they experience an extra burden on the limited time available for all tasks assigned. As for the others two projects under evaluation, delay in project implementation is the logical consequence.

*Sustainability* - The approach of using the existing structure and Nex modality has increased ownership which will contribute to sustainable results. At the same time sustainability might be at risk if no appropriate actions are taken to safeguard phase II of the project. It is alarming that the PMU has decided not to give priority to getting donors on board for phase II before the Decree has reached a satisfying stage. Clearly, BTC and the Embassy could play an important role in the sector dialogue with other donors. The potential impact of the Decree is considerable. Once the decree will be approved, the whole country, central and local levels need to follow. However, given the weak link between MPI and MOF in developing the decree, one should also look at the content of the decree to judge whether the decree is satisfying the main objective stated and whether the future decree indeed could be applicable at the local level. In the Vietnamese context, there are many examples of approved laws, decrees and regulations, which are very advanced but not feasible to implement particularly at local level.

### Analysis of Processes

*Formulation* - Given the time available, the TFF and the formulation report are considered to be of sufficient quality. The formulation report shows that the mission met with a rich variety of stakeholders. The mission also spent quite some time at provincial level (travel to three provinces). Even though MPI was only visited on two occasions, MPI had a strong influence on the formulation results which it expressed through comments on the formulation report. Clearly the formulation team was confronted with some tensions between its own vision and MPI's vision (in other words between mitigating project risks and creating ownership). As with all projects analysed in this country report, the formulation report has been very detailed in terms of activities. Directly after the start of the project, the PMU and support team saw the

need to rearrange the intervention logic (also given the political agenda requirements) and to reallocate some activities into more synergic interventions. For example in the TFF, the Decree on planning and the Decree on M&E were considered separately as two decrees, while in practice, those two aspects, planning and M&E need to be in one decree.

*Strategic Management and Supervision* - The cooperation and interaction among the most important actors is good and this contributes in a clear and sound management of the project. BTC Vietnam is mainly active by providing administrative support. On the one hand because the office has no technical resources and on the other hand also as a consequence of the Nex modality which automatically means a more remote role. BTC's administrative support is agreed by all parties as highly responsive and timely. According to the partners, more support could have been given on the implementation of the Nex modality (which was also new for BTC). Yet, explicit guidance from BTC HQ is difficult and limited because it is based on the philosophy that PMU's need to use the Vietnamese procedures and not Belgium procedures. Nex was completely new for BTC (HQ & VN), and surprisingly also for most PMU's. As agreed in the different roles and responsibilities, the Embassy has no particular role in the SPR projects but could play an important supporting role through a more proactive dialogue with other donors active in the planning reform. The overall interaction between the actors is good. All parties inform each other properly and respond to requests whenever needed to address specific problems.

*Monitoring and Evaluation* - The PMU is responsible for the quarterly, yearly and project completion narrative and financial reporting to BTC, MPI and MOF. The official report templates are stipulated in Decision 803/2007/QD-BKH of 30 July 2007 on Issuance of Reporting Mechanism on Implementation of ODA Programs and Projects. The official template (designed mainly for investment projects) provides mainly factual information and gives BTC too little information on actual project implementation. In addition, the PMU provides a more detailed progress report. The BTC progress report template provides sufficient room to report on progress of activities. The submitted progress report are nevertheless mainly input based descriptions on the progress of activities and not very useful to determine quality of performance or accomplished results. No external evaluation has taken so far. The MTR is scheduled 24 month from the beginning of the project; that is November this year 2010.

## 2. Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial (Nghe An) and District (Quy Chau) Levels - Phase II Project (*field study*)

	Phase 1	Phase 2
BTC Navision code - project:		VIE 08 036 11
Indicative Cooperation Programme:		March 2007
Sectors and sub-sectors of intervention:		Government & Civil Society - public management and Development Planning
Aid Modality:		Technical Cooperation
Date Specific Agreement signed:		19-12-2008
Planned Duration:	63 months	5 years (Specific Agreement), 48 months (implementation)
Effective start of project:		3-9-2009
Project budget:	Total: € 3,646,590 Belgium Contribution: € 2,833,590 Counter-Value Fund: € 584,000	2.500.000 € Belgian contribution; 1.200.000 € partner's contribution

	Phase 1	Phase 2
	Nghe An Province: € 179,000	

The general objective of the project is to promote pro-poor socio-economic development through support to public administration reform, at provincial, district and commune level. The project's specific objective is strengthening the institutional capacities of local governments in decentralized development planning, budgeting, implementation and public service delivery in accordance with PAR objectives, promote accountability, transparency and grassroots democracy.

On paper, the current project under evaluation is a follow-up to the Multi Sector Rural Development (MSRD) Project, which was implemented in Quy Chau District of Nghe An Province from January 2002 till December 2007. But when comparing the two phases, they are rather different except from the geographical location. The MSRD was a multi-sector rural development project, while the phase II of the project focuses much more on PAR at the provincial level.

### Key Findings

*Relevance* - The project provides a continued cooperation between Belgium and Vietnam in the sector of Public Administration Reform (PAR), with an emphasis on assisting with planning reform at local levels. The project's objective is considered highly relevant and in line with the overall PAR Master Plan (see SPR project) to address the needs for institutional capacity building and investment funds at provincial, district and commune level. It complements the objectives of the SPR project at central level, which gives BTC the unique opportunity to be involved in the planning reform from central to commune level. Nonetheless, the rationale to start the PORIS project (for which the identification already started in 2006) in Nghe An province is not related to any kind of central planning or mapping activity. The geographical choice stems mainly from the local presence and contacts built up during the MSRD project.

*Effectiveness and Impact* - It was too early to assess the effectiveness of outputs as none of the outputs has been finalised and most activities still need to start.

*Efficiency* - The recruitment of a long-term ITA to be stationed in Vinh proved difficult. The recruitment procedure run by BTC HQ (January - May 2009) did not result in contracting an international technical expert. The main difficulties to mobilize experts were the short term of the contract (one year), the punctual support after the first year of the project implementation and the difficult living conditions for expatriates not mastering the Vietnamese language. As an initially unforeseen but creative and cost-effective solution, BTC agreed with the ITA of the SPR project to devote part of his time (on average approximately 30%) to the PORIS project. A welcome side effect of this arrangement is the ability of the ITA to bridge directly between central and provincial level and below through the two projects but requests the ITA and the PMUs to be flexible in planning. So far, this solution has worked out well. The situation with the NEX modality is comparable to the SPR project described above.

*Sustainability* - It is too early to evaluate the sustainability of the project.

### Analysis of Processes

*Formulation* - As already explained under relevance, the geographical choice can mainly be explained by the local presence and contacts build up during the MSRD project. So far the support team and PMU are satisfied with the quality of the formulation report and its overall guiding principles for the project implementation, but the formulation report has been very

detailed in terms of activities. While the PSC allows sufficient flexibility to propose changes, the detailed design of activities has been made a bit too early, based on limited information and has been therefore inefficient. All parties agree that the formulation team should rather focus on institutional assessments (now scheduled in inception phase) and leave the formulation of specific activities to the inception phase.

*Strategic Management and Supervision* - Since the project recently started, it is too early to make a proper judgement on the contributions of the individual stakeholders. So far, the situation is very similar to the SPR project. No irregularities have taken place. There is good information sharing between the different parties and respond to specific issues. BTC HQ had for instance difficulties funding a suitable candidate for the long-term TA after which BTC Vietnam helped to find a solution through the involvement of the SPR TA. The role of the partner in the recruitment process could however have been more interactive. The composition of the PSC and the tasks and responsibilities of both project directors are clearly laid out in the available documentation. The support team notes that it is difficult to organise a PSC meeting, due to the full agenda of the chairman who is the First Vice Chairman of the Provincial PPC. On the other hand, his involvement is seen as an essential condition to drive the reform agenda. In practice, like for the SPR project, there is frequent contact between the Chairman and the Project Director, so that project issues can be solved either informally or through the exchange of non-objection letters.

*Monitoring and Evaluation* - The progress reports provide sufficient room to report on progress of activities, evaluation of outputs compared with the plan, difficulties and remaining problems. The timely submitted progress reports are however to a large extent input-based descriptions on the progress of activities and not very useful to determine quality of performance or accomplished results. The quality of the baseline data collected in the inception phase is below expectations, which makes it even more difficult in the future to monitor progress. No external evaluation has taken place so far. The MTR is scheduled 24 months from the beginning of the project; that is September 2011.

### 3. Capacity Building in Assessing and Managing Water Resources Program (mainly documentary study)

BTC Navision code - project:	VIE0703401-VIE0703411
Sectors and sub-sectors of intervention:	Water supply and sanitation; management for water supplies and administration
Aid Modality:	2007-2008: Project based assistance 2008-2010: (to be determined)
Date Specific Agreement signed:	18-12-2007
Planned Duration:	Project: 48 months. SA; 60 months (counting from the arrival of ITA)
Date Implementation Convention signed:	20-12-2007
Start of project:	Planned; 1 <sup>st</sup> semester of 2008; effective: November 11, 2008
Project budget:	€ 4 million Belgian contribution; € 400,000 Vietnamese contribution provided by the MoNRE
Partner Agency:	Ministry of National Resources and Environment

The general objective the project is to strengthen institutional arrangements and build capacity within MoNRE and its provincial and district bureaus in order to support the strategic investigation and management of regional water resources for efficient development so as to reach the VDGs. The project has four specific objectives:

- Strategic water resources planning is improved;

- The protection of water resources is improved;
  - Public awareness about the protection of water resources is improved;
- MoNRE/DoNRE's staff capacity in water resources management is increased.

## Key Findings

*Relevance* – Several sector challenges have been issued in the “National Water Resource Strategy towards 2020”, published by MoNRE in 2006. The project is supporting the five out of six missions of the Strategy. Unfortunately Vietnam suffers the lack of coordination of the activities and cooperation in the water sector. One of the tasks of the ITA is to obtain information and in some cases to coordinate the project activities with that of other international donors and important stakeholders in the field of IWRM and related topics.

*Effectiveness and Impact* - Although the project is in its second year of implementation, many activities had a slow start (for different reasons - see efficiency) which makes it difficult to assess the effectiveness of the outputs at this stage.

*Efficiency* - The project had a slow start. After the arrival of the ITA all kind of practical arrangements like office space and office equipment still needed to be arranged. Due to the reorganisation of MoNRE, the support team and PMU needed a long inception period to reanalyze and prioritise activities of the TFF. This led to substantial budget reallocations to reinforce in particular the monitoring network (equipment), public awareness (communication) and staff training (capacity building). While these activities took more time, they were also necessary. The justification of proposed budget adjustment (later on adopted by the PSC) are based on clear arguments and have improved the overall relevance of the project. New procedures are new to all stakeholders and are therefore extra complicated and time-consuming (see also SPR and PORIS projects). This also explains part of the delay. Other reasons are the limited capacity of PMU staff to work on ‘project’ tasks and the wish to upgrade the guidelines from the seven provinces to a nation-wide coverage. The PSC stressed that an improved disbursement rate will be essential for the coming period and after the learning process in the first year, expectations are positive in that direction.

*Sustainability* - It is too early to evaluate the sustainability of the project.

## Analysis of Processes

*Formulation* - Out of the four projects, this is the only project where there has been no direct involvement (except for overall coordination) from BTC HQ in the formulation process. The identification study was done by the ministry itself with the support of a TA at the ministry and was in line with their view on the needs. The formulation process went relatively smoothly because the outcomes of the identification study were very detailed. Specific objectives and potential outcomes were already defined, which later on, after being tested by the formulation mission in discussions with officials in the field, were in general confirmed. Backward looking, the high level of detail of the formulation report was not necessary and has proven not to be very efficient. The long period between the formulation and the actual start of the project coincides with significant organisational changes within the Ministry. During the inception period, the PMU and support team reworked the detailing of the project which was approved during the first PSC.

*Strategic Management and Supervision* - Roles and responsibilities of key actors have been clearly defined. BTC Vietnam plays an important supporting and responsive role in project implementation. There is a quick, helpful and flexible response from the local office when problems arise. BTC Vietnam does however not have the capacity to give technical back-up to the PMU and support staff. At BTC HQ, the capacity to give technical support is also limited. On the one hand, this has to do with the very specific requirements of IWRM (outside the

scope of 'regular' water and sanitation projects) that is not available at BTC HQ. On the other hand, there is also no direct or active link between BTC HQ and the project support unit which makes it more difficult for BTC HQ to give relevant support on an ad-hoc basis within the context of the project.

*Monitoring and Evaluation* - The situation is similar to the other projects. The main question is what happens with the progress reports, other than a formal instrument to approve the release of funds. Not many proactive control mechanisms are available if the project doesn't provide proper information and furthermore, the moderately result-oriented systems offer only limited learning opportunities.

#### 4. Capacity Development of Water Management and Services in Ninh Thuan Province

BTC Navision code - project:	VIE 08 037 11
Sectors and sub-sectors of intervention:	Water sector, Public Administration Reform, rural development
Aid Modality:	
Date Specific Agreement signed:	07-12-2009
Formulation Report: date on the report	September 2009
Planned Duration:	72 months (Specific Agreement); 60 months (project)
Date Implementation Convention signed:	23-12-2009
Effective start of project:	March 2010
Project budget:	€ 10,000,000 Belgian contribution, € 3,070,000 Partner's contribution
Partner Agency:	MPI, MonRE, Ninh Thuan PPC, DPI, DoNRE, DoHA, DoC, DARD, Bac Ai, Ninh Phuoc, Ninh Hai DPC's

The project's overall objective is to improve living environment and socio-economic development in Ninh Thuan Province. The project's specific objective is to improve sanitation and water management and services in Ninh Thuan Province.

#### Key Findings

*Relevance* - The project is in line with the Indicative Cooperation Program between Belgium and Vietnam. In the ICP, Belgium manifested its interest in supporting Ninh Thuan Province, one of the driest provinces of the country, facing difficulties in water management. Based on the formulation report, the intervention is considered relevant. Without any additional information it is not possible to make a more substantiated assessment.

*Other evaluation criteria* - The project started three months before this evaluation mission. Meanwhile, the project has recruited a national expert, but no project activities have been carried out till now. In this stage of the project, the project can't be evaluated in terms of effectiveness, efficiency, sustainability and impact.

#### Analysis of Processes

*Formulation* - Out of the four projects included in the Vietnam case study, this project is the only where BTC explicitly commented on the quality of the identification report. BTC expressed its concerns to DGCD about the coherence of the proposal, the need of preliminary technical studies and the possible lack of funding. In consultation with DGCD, BTC adjusted the proposal accordingly. During the formulation the budget has undergone a major



adaptation. Provisionally, the formulation process is assessed as of good quality. Plentiful of interventions in the field of PAR, water resource management and drainage and sewage have been undertaken both nationwide and in the Ninh Thuan province and there are good indications that the experiences of the other international donors have been taken into account while designing the project.

*Strategic Management and Supervision - Monitoring and Evaluation*

In this early stage of the project, the project can't be evaluated in terms of strategic management and supervision and monitoring and evaluation.

# Bijlage 7: Reacties van de evaluatoren op de commentaar op de conceptversie van het eindrapport

*De hierna vermelde punten betreffen enkel de commentaar van BTC waarmee de evaluatoren het niet eens zijn. Eerst wordt de commentaar van BTC gegeven, waarna telkens de reactie volgt van de evaluatoren.*

## HOOFDSTUK 3

### 3.1 Relevantie

QUOTE - P31	Samenhangend met het vorige wordt het een belangrijke uitdaging om, <i>binnen</i> het bestaande beleid, een niveau 'af te dalen' zodanig dat de meest relevante en strategische niches kunnen worden gekozen waarop de Belgische samenwerking zich kan richten.
OPMERKING	<p>Dit hangt allicht samen met de discussie over hoe op de prioritaire noden van de doelgroepen kan worden ingegaan, en derhalve ook met de visie op armoedebestrijding alsook met de visie van de rol van de bilaterale coöperatie in de armoedebestrijding. Dit zijn zeer complexe thema's, met een waaier aan visies. Hieruit dan bovenstaande conclusie trekken dat er een niveau dient afgedaald te worden lijkt ons kort door de bocht en weinig onderbouwd.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat de aanbeveling om (thematisch) een niveau af te dalen te maken heeft met de zorg om beter op de prioritaire doelen van de doelgroepen in te kunnen gaan. Maar dat is eerder een effect. De quote hierboven refereert vooral naar de vaststelling dat vele beleidskaders, met name in institutioneel zwakke landen, eigenlijk nog erg ruim zijn zodat het de facto bijna onmogelijk is om keuzes te maken die niet binnen het beleidskader blijven. In zulke situaties volstaat het niet om dat te globale beleid voetstoots over te nemen, maar dienen binnen de te globale kaders specifieke keuzes te worden gemaakt, wil men daadwerkelijk relevante interventies uitbouwen. Dat wordt bedoeld met 'een niveau afdalen'.</i></p>

### 3.2 Effectiviteit en impact

QUOTE P34	- Tenslotte is in geen enkel geval overgegaan tot een herbekijken van de interventielogica van het logisch kader, terwijl dit in een aantal gevallen aangewezen is, omdat die logica niet geheel coherent is, of omdat <i>outputs</i> en ook de specifieke doelstelling nauwkeuriger kunnen geformuleerd worden <sup>54</sup> .
QUOTE P38	- Deze positieve conclusie moet evenwel worden afgezwakt. In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren niet specifiek genoeg, in de zin dat ze zich niet verhouden tot één specifiek resultaatniveau. Ook zijn er onvolkomenheden in de interventielogica van het logisch kader (overlappende doelstellingen, zwak geformuleerde objectieven), die uiteraard de kwaliteit van het resultaatgericht beheer afzwakken.
OPMERKING	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>BTC hanteert het logisch kader als een middel om consensus te bereiken. De weergave van de interventielogica, is dan ook een weergave van de bereikte consensus. In die "consensus building" oefening, wordt de kwaliteit van het logisch kader afgewogen tegen andere elementen, zoals de afstemming op sector-strategieën en het stimuleren van ownership. Interventie-logica's kunnen zo inderdaad onvolkomenheden vertonen. De afweging dient echter gemaakt te worden als een methodologisch uitstekend logisch kader, dat in orde is voor "Brussel", verkiesbaar is boven een logisch kader dat het product is van een consensus building, en waar de partner ook volledig achterstaat. Dit aspect vinden we niet terug in de analyse van de evaluatoren.</i></li> <li>• <i>Het herbekijken van de interventielogica is de bevoegdheid van de SMCL, zeker wat output en outcome niveau betreft. Vraag is dan ook waarom de SMCL niet overgaat tot het herbekijken van de interventielogica. Het lijkt ons logisch dat de interventielogica niet te snel herbekeken wordt. Het akkoord tussen België en het partnerland over een interventiestrategie is het resultaat van een intensief proces met verschillende controle en validatie-momenten door beide actoren. Door dit hele proces opnieuw op te rakelen bij aanvang en te heronderhandelen, loopt men het risico om de opstartfase of de uitvoering te vertragen, of zelfs te blokkeren. Dit neemt niet weg dat er onvolkomenheden zijn en dat deze bij voorkeur dienen weggewerkt te worden, maar de vraag is of dit het behalen van resultaten in de weg staat. Het belangrijkste is nog steeds dat men weet wat men wil bereiken en hoe dit gebeurt. In die zin zijn de discussies binnen de SMCL en de meer operationele organen cruciaal. Een zwak logisch</i></li> </ul>

<sup>54</sup> Met deze vaststelling is de discussie verbonden of de betreffende objectieven alleen de resultaten betreffen die BTC dient te bereiken, of die van het alle betrokken actoren tezamen (zie punt 3.2.7).

*kader is nog geen garantie voor een zwak project en vice versa.*

*Opmerking evaluatoren:*

*De evaluatoren zijn het niet eens met wat hierboven is gesteld. Vooreerst, als opmerking terzijde, is het zeker (nog) geen veralgemeende praktijk om het logisch kader te hanteren als middel om consensus te bereiken en ownership te stimuleren. Dit kan het geval zijn in een aantal projecten, maar is zeker niet de regel.*

*Veel belangrijker is de verkeerde voorstelling van zaken als zou er een spanning bestaan tussen 'consensus building' en het uitwerken van een 'methodologisch uitstekend' logisch kader. De ruime ervaring van de evaluatoren met participatieve planning en logische kaders spreekt dit tegen. De onvolkomenheden in het logisch kader hebben vooral te maken met de onvoldoende technische beheersing (zowel op het vlak van formuleringsteams, de kwaliteitscontrole en de bij de uitvoering betrokken partijen) om de bereikte consensus in een correct logisch kader te vertalen. Met andere woorden gaat een correct logisch kader die consensus niet te niet doen, maar juist faciliteren.*

*In de huidige praktijk van 'lichte' formuleringen lijkt het ons juist wèl logisch dat de SMCL snel overgaat tot het herbekijken van de interventielogica. Hoe kan een SMCL immers goed sturen als die logica mank loopt en niet scherp/coherent is geformuleerd wat men juist wil bereiken, en hoe? En hoe kan men een volwaardig monitoring systeem opzetten met een manke interventielogica? Overigens, daar waar de aanpassingen aan het logisch kader quasi steeds gebeuren (Vietnam), heeft dit bij ons weten nooit aanleiding gegeven tot de hierboven vermelde problemen (vertraging, blokkering), in onze ogen vooral omdat die aanpassingen een explicitering (geen verandering) inhouden van de eerder bereikte consensus. In onze ogen is de kans juist veel groter dat zulke moeilijkheden optreden als lang wordt gewacht met aanpassingen.*

- P33, Kan geduid worden welke criteria gehanteerd werden om te beslissen om projecten al dan niet te scoren? Waar ligt de grens van de startfase voor de evaluatoren?

*Reactie evaluatoren:*

*Onder punt 1.2 is globaal aangegeven hoe en waarom projecten al dan niet werden gescoord. Daar waar in principe kon/mocht worden gescoord, is geen globale grens getrokken, maar is geval per geval bekeken of de verkregen inzichten en informatie een scoring toelieten.*

- P35, We stellen ons vragen bij het hanteren van dezelfde evaluatievragen voor effectiviteit binnen de project approach als binnen de budget support approach. Methodologisch gezien klopt dit niet. De rol van BTC in het behalen van concrete outputs is substantieel anders voor elk van deze 2 benaderingen.

*Reactie evaluatoren:*

*BTC is altijd (dus niet alleen in het geval van budgetsteun) slechts één van de verantwoordelijken voor het behalen van concrete outputs, in die zin is de methodologische uitdaging dezelfde voor traditionele projecten als voor budgetsteun (wat*

overigens onder 1.4 is aangegeven). Het klopt dat dit voor budgethulp a fortiori geldt; ook dit werd onder 1.4 aangegeven. Verder werd onder 3.2.2 nogmaals gewezen op de moeilijkheden om in de budgethulp projecten de Belgische steun en inbreng te isoleren. We nemen dus aan dat de lezer voldoende is aangegeven hoe hij/zij de resultaten moet interpreteren.

- P37, We betreuren dat “environment” niet weerhouden is als relevant transversaal thema. Het klopt dat niet alle interventies direct gerelateerd zijn aan het milieu. Daar waar de link met environment evident is zoals bij interventies in landbouw, sanering of water, kan ook bij projecten in andere domeinen aandacht geschonken worden aan het milieu. BTC is van mening dat een “mainstreaming” aanpak de facto relevant kan zijn voor alle projecten en besteed er dan ook aandacht aan. Zo wordt er in educatie projecten vb. aandacht geschonken aan milieu bij het ontwerpen van curricula voor leerkrachten, worden leerkrachten opgeleid in milieu, worden ecologische scholen gebouwd, of worden eco-criteria gehanteerd bij het aankopen van schoolmateriaal. Ook wat gezondheid betreft worden environmental mainstreaming aspecten ingebouwd in de programma’s.

*Reactie evaluatoren:*

*Wij hebben niet gesteld dat environment geen relevant transversaal thema zou zijn, alleen dat er te weinig informatie beschikbaar was om de integratie van dit thema te onderzoeken.*

### 3.3 Efficiëntie

QUOTE - P46	Tenslotte wordt het functioneren van TAs slechts <u>zelden grondig</u> geëvalueerd.
OPMERKING	<p>De TA’s worden op jaarlijkse basis geëvalueerd door de ResRep middels de ontwikkelingscirkels. In landen met een groot aantal TA’s gebeurt het dat de ResRep hier niet jaarlijks toekomt. BTC hecht hier echter belang aan en dit wordt dan ook gemonitord vanop de hoofdzetel. Tevens is het zo dat een eindevaluatie van de TA door de ResRep een basisvereiste is om in de pool van AT’s te kunnen worden opgenomen. “Zelden grondig” is onvoldoende genuanceerd.</p> <p><i>Opmerking evaluatoren:</i>  <i>Slechts in één van de zes bezochte landen worden naar onze informatie de ontwikkelingscirkels goed en consistent gebruikt. Niemand heeft gewag gemaakt van de ‘monitoring’ (in de voldragen betekenis van het woord) van de TAs vanuit de hoofdzetel en als die al gebeurt, vragen we af hoe van op afstand een grondige evaluatie van het functioneren van de TA kan plaatsvinden. In onze ogen zijn het vooral de lokale structuren (m.n. de GLOS) die voor de evaluatie van het functioneren van de TA moeten instaan of, minstens, moeten waarborgen dat het grondig gebeurt. We zien dus geen redenen om onze beoordeling te veranderen.</i></p>

## HOOFDSTUK 3

### 4.1 Formulering

QUOTE, P54	Globaal scoort de kwaliteit van de formulering niet goed. Slechts twee projecten werden met een score 'goed' bedeed, terwijl die voor drie andere projecten voldoende en de zeven resterende projecten onvoldoende was (zie figuur).
OPMERKING	<p>Dit strookt niet met de beslissingen die n.a.v. van CCQ gegeven werden. Dit zou zich immers vertaald hebben in meer beslissingen "C". Verder is het onbegrijpelijk dat formuleringen van meerjarige interventies budgethulp worden toegevoegd aan de formuleringen onder het formuleringsfonds. De opmaak van de basisnota en het finaal dossier zijn trouwens een strikt belgo-belgische aangelegenheid en het goedkeuringsproces is totaal verschillend.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i> <i>Het klopt dat de bevindingen van de evaluatie niet stroken met de beslissing van de CCQ. De verklaring ligt o.i. in de wijze van functioneren van de CCQ en de limieten van haar mandaat, of beter, de wijze waarop de CCQ de facto dat mandaat heeft ingevuld: de CCQ heeft zich beperkt tot een conformiteitstoets en heeft geen kwaliteitstoets uitgevoerd. Wel is het zo dat de functionering van de CCQ ten goede evolueert; dit is ook aangegeven in de laatste versie van het rapport.</i></p>
QUOTE, P55	Verder is het daarbij belangrijk op te merken dat zowel de kwaliteit van het ISP als van de identificaties als zeer variabel werd beoordeeld <sup>55</sup>
OPMERKING	<p>Hoe kunnen de evaluators tot deze conclusie komen terwijl in voetnoot wordt vermeld dat de analyse van ISP en IDE geen deel uitmaakte van deze evaluatie?</p> <p><i>Reactie evaluatoren</i> <i>Het is niet omdat de analyse van het ISP geen deel uitmaakte van deze evaluatie dat de evaluatoren niet grondig naar deze ISPs hebben gekeken; dat was daadwerkelijk nodig, bv. om de relevantie te kunnen beoordelen.</i></p>
QUOTE, P64	Context- en risicoanalyse. In de meeste landen (Marokko als uitzondering) is de kwaliteit van de sectorale contextanalyse vrij goed tot goed. [...] Anderzijds blijft de contextanalyse vrij globaal en is ze niet gekoppeld aan een grondige

<sup>55</sup>

De analyse van ISP en identificatie maakte geen deel uit van deze evaluatie.

	<p>institutionele analyse van de voornaamste bij het project betrokken actoren.</p>
OPMERKING	<p>Beide bewering lijken ons incompatibel.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i>  <i>Niet in onze ogen. We stellen dat globaal goede analyses worden afgeleverd, maar dat deze te weinig worden doorgetrokken op het vlak van de lokale instituties die bij het project zijn betrokken.</i></p>
P65	<p>4.1.3 Conclusies en reflecties</p> <p>Het globale beeld met betrekking tot de formulering is niet positief [...]</p>
OPMERKING	<p>Over doorlooptijd, ToR voor de formulering, context en risicoanalyse, beschrijving van de TA én het gebruik van het TFD bij de uitvoering is het rapport positief tot erg positief. Het taalgebruik in dit deelhoofdstuk vinden we dan ook in contrast staan met wat voorafgaandelijk wordt vastgesteld. Ook stellen we in vraag in hoeverre de minder goede punten te wijten zijn aan elementen die geheel binnen de controle van BTC vallen. Formuleren is immers een participatief proces en we stellen vast dat het onderscheid tussen wat wel en wat niet aan BTC te wijten valt veel te weinig wordt meegenomen in de algemene appreciatie.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i>  <i>Het klopt dat er een aantal positieve punten zijn in de formulering die aan de inspanningen van BTC kunnen worden toegeschreven; wij hebben dit ook duidelijk zo vermeld. Het klopt ook dat dit op het eerste zicht in tegenspraak staat met de globale conclusie (en score) die niet positief is. Dit komt vooral omdat de evaluatoren (en ook de actoren in het veld) fundamenteel moeite hebben met de wijze waarop BTC het haar toevertrouwde mandaat om in te staan voor de formulering invult als een 'vanuit Brussel gestuurd proces'.</i>  <i>Deze keuze impliceert dat BTC in onze ogen inderdaad bijna integraal verantwoordelijk is voor het formuleringsproces en de verantwoordelijkheid voor zwakheden moeilijk bij andere partijen kan leggen (de CCQ is hier een belangrijke uitzondering). De 'participatie' in het huidige formuleringsproces is in onze ogen slechts functioneel en dus beperkt, omdat ze plaats vindt binnen door BTC bepaalde en gestuurde kaders en processen. Volwaardige participatie impliceert mede-eigenaarschap en deelname aan alle belangrijke besluiten; deze zijn in het huidige opzet onmogelijk. Als het in het huidige opzet moeilijk is om een daadwerkelijke betrokkenheid te bekomen van alle andere actoren (lokale instituties, de attachés), heeft dit o.i. vooral te maken met het feit dat de formulering aanzien wordt als 'de zaak van BTC'.</i></p>
QUOTE, P66	<p>De keuze om de verantwoordelijkheid voor het formuleringsproces geheel bij BTC Brussel te leggen heeft meer nadelen dan voordelen. Hoewel het beheer van het</p>

	<p>proces vanuit Brussel (via EST en het formuleringsfonds) voor een aantal efficiëntievoordelen kan zorgen, blijft het in wezen <u>inefficiënt</u> (in de betekenis van niet kost effectief) om het zwaartepunt van de formulering niet in de partnerlanden zelf te leggen. De lokale realiteit is dermate bepalend bij de kwaliteit van zowel proces als formuleringsproducten dat <u>de huidige optie onvermijdelijk tot kwaliteitsverlies moet leiden.</u></p>
OPMERKING	<p>In de analyse vinden we geen duidelijke afweging van voor- en nadelen terug die deze elementen onderbouwen. Het is dan ook wat gratuit om te concluderen dat de huidige manier van werken inefficiënt is en tot kwaliteitsverlies moet leiden.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i>  <i>Het klopt dat de analyse de voor- en nadelen van verschillende benaderingen niet systematisch tegenover elkaar afweegt. Anderzijds lijkt het ons de logica zelve – en erg veel ervaringen uit de ontwikkelingspraktijk ondersteunen dit – om processen zoveel mogelijk ‘in situ’ te laten plaatsvinden. Het gaat tenslotte om het formuleren van acties die in het Zuiden gaan plaatsvinden – dit kan het best gebeuren ter plekke en in constante interactie met de betrokken actoren en hun omgeving.</i></p>
QUOTE, P66	<p>Deze keuze om de partner niet rechtstreeks bij de formulering te betrekken spoort evenmin met die tijdens de uitvoering die grotendeels volgens de principes van het medebeheer plaatsvindt en stilaan opschuift in de richting van nationale uitvoering.</p>
OPMERKING	<p>Zoals reeds aangegeven speelt de beschikbaarheid van de partner hier een grote rol in. Dit dient dus genuanceerd te worden. Verder hangt deze uitdrukking ook samen met de interpretatie van het begrip ownership. De verantwoordelijkheid opnemen voor het formuleringsproces lijkt ons niet in tegenstrijd met wat in Parijs is afgesproken mbt ownership.</p> <p><i>Reactie evaluatoren:</i>  <i>Onzes inziens heeft de ‘beschikbaarheid’ van de partner vooral te maken met de (kwaliteit) van de rol die men aan die partner wil toebedelen in het formuleringsproces (zie hoger). Daarmee willen we niet ontkennen dat er (grote) problemen van capaciteit bij de partner kunnen bestaan. Dat is evenwel eveneens tijdens de uitvoering het geval.... Waarom niet starten met capaciteitsversterking tijdens de formulering zelf?</i>  <i>De wijze waarop we ‘ownership’ en ‘aligment’ wordt gedefinieerd in de Verklaring van Parijs (respectievelijk als: ‘Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies and coordinate development actions’ en ‘Donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures) lijkt ons niet te sporen met</i></p>



| *de huidige invulling van het formuleringsproces door BTC.*

QUOTE, P66	Tenslotte kan men zich vragen stellen bij het feit dat BTC de voornaamste hand heeft in het bepalen van de modaliteiten van een intellectuele opdracht (i.c. de formulering) waarvoor ze zelf de uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt en die in grote mate met eigen personeel wordt uitgevoerd. Het zou van meer evenwicht getuigen mocht de opstelling van de (concept-) referentietermen worden overgelaten aan de partijen verantwoordelijk voor de identificatie (i.c. het partnerland en in tweede instantie DGOS).
OPMERKING	<p>Er wordt hier opnieuw voorbijgegaan aan het feit dat de formulering een overlegproces is tussen partners waarbij de concepten van een interventie worden bepaald.</p> <p><i>Reactie evaluatoren: Zelfs als de formulering een evenwichtig overlegproces moest zijn, zou het aangewezen blijven om de verantwoordelijkheid voor de TOR niet bij BTC te leggen.</i></p>

## HOOFDSTUK 5

P93 QUOTE	Dit globale plaatje levert dus een beeld op waarin de formele kant van de strategische sturing goed is afgedekt, waarbij dit gedeeltelijk het geval is voor de politiek-strategische sturing, maar <u>helemaal niet</u> voor de inhoudelijk-technische
OPMERKING	<p>Dit is een verkeerde weergave van de feiten. Er zijn contracten afgesloten voor backstopping, de EST medewerkers voeren zelf ook backstopping zendingen uit, er z de intermediaire structuren richten zich eveneens op het inhoudelijk-technische aspect en tenslotte wordt er ook vanop de afstand vanop de zetel aandacht geschonken aan dit aspect.</p> <p><i>Reactie evaluatoren: Het klopt dat er op inhoudelijk technisch vlak wel iets gebeurt, maar dat 'iets' blijft ruim onvoldoende. Het gaat hier om één van de meest algemeen erkende lacunes die overigens door de meeste BTC kaders (zowel in Brussel als in het veld) wordt beaamd.</i></p>