

Studie naar de beheerscontracten van de Belgische Technische Coöperatie

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

Eindrapport

Opdrachtgever: Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Bijzondere Evaluatiedienst

South Research



In samenwerking met ECORYS Nederland en IDEA

ECORYS
Research and Consulting



Anneke Slob
Anja Willemsen

Rotterdam, 15 november 2010

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

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

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

	Initialen	Datum
Auteur(s)	AS/AW	16/10/2010
Tegenlezer	DvE	4/10/2010
Lay-out / editing	KK/SJ-M	15/11/2010

Inhoudsopgave

Afkortingen	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	19
1.1 Achtergrond	19
1.2 Karakter van de beheersstudie	19
1.3 Reikwijdte van de beheersstudie	20
1.4 Methodologie	22
2 Context	25
2.1 Internationale context	25
2.2 Belgische context	27
2.3 Korte terugblik op de samenwerking tussen BTC en DGOS	29
3 Evolutie van de beheerscontracten	31
3.1 Wet op de BTC en overzicht van de drie beheerscontracten	31
3.2 Werking van het derde beheerscontract	39
3.2.1 Wettelijk kader en aansluiting bij de internationale context	39
3.2.2 Samenwerking rond de beleidscyclus in de partnerlanden	41
3.2.3 Financiën, audit en controle	47
3.2.4 Institutionele en organisatorische zaken	49
3.3 Conclusies	51
4 Evaluaties 2007-2010	53
4.1 Beoordeling evaluatiecriteria	54
4.1.1 Relevantie	54
4.1.2 Effectiviteit en impact	55
4.1.3 Efficiency	56
4.1.4 Duurzaamheid	58
4.2 Beoordeling processen	59
4.2.1 Formulering	59
4.2.2 Strategische begeleiding en supervisie	62
4.2.3 Opvolging en evaluatie	65
4.3 Conclusie	66
5 Vergelijking met andere donoren	69
5.1 Feiten en belangrijkste kenmerken	69
5.2 Mandaat en rol van de uitvoeringsorganisatie	72

5.3	Beleid	75
5.4	Nieuwe hulpmodaliteiten	76
5.5	Verantwoordelijkheden in projectcyclus (incl. verantwoordelijkheid partnerland)	77
5.6	Relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie: opvolging en resultaatgericht beheer	80
5.7	Financiën	81
5.8	Decentralisatie	83
5.9	Human Resource Management	84
6	Ideeën voor het vierde beheerscontract	87
6.1	Noodzaak tot een nieuwe wet om belemmeringen op te heffen?	87
6.2	Verbetering van de beleidscyclus in partnerlanden?	89
6.3	Wijziging van financieringssysteem en controle?	95
6.4	Institutionele en organisatorische veranderingen?	95
7	Conclusies	101
8	Aanbevelingen	107
8.1	Aanbevelingen ten aanzien van omgevingsfactoren	108
8.2	Aanbevelingen ten aanzien van het vierde beheerscontract	114
	Bijlagen	123
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten	125
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	127
Bijlage 3	Deelnemers focusgroepen	129
Bijlage 4	Checklist Benchmark	131
Bijlage 5	Overzicht projecten en scores	135
Bijlage 6	Enquête	145
Bijlage 7	Deelstudie doorlooptijd formulering	149
	Conclusions	162

Afkortingen

AT	Assistant Technique
AusAID	Australian Agency for International Development
BMZ	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BNP	Bruto Nationaal Product
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CAP	Country Assistance Programmes
CCQ	Comité voor Kwaliteitscontrole
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DG	Directie-Generaal
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
EST	Departement Sectorale en Thematische Expertise (BTC)
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
GEO	Geografische coördinatie
GLOS	Gemengde Lokale Overlegstructuur
GTZ	Deutsche Gessellschaft für Technische Zusammenarbeit
HRM	Human Resource Management
IF	Inspectie van Financiën
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
JETRO	Japan External Trade Organisation
JICA	Japan International Cooperation Agency
KB	Koninklijk Besluit
KPI	Key Performance Indicators
Lux-development	Agence d'exécution de la coopération au développement luxembourgeoise
M&E	Monitoring en Evaluatie
MDG	Milleniumdoelstellingen
MoFa	Ministry of Foreign Affairs
NAO	National Audit Office
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ODA	Office of Development Effectiveness
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
ResRep	Residential Representative

RvB	Raad van Bestuur
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
TA	Technische Assistentie of Technisch Assistent
TFD	Technisch en Financieel Dossier
ToR	Terms of Reference
WRR	Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Samenvatting

Achtergrond en doel

In overeenstemming met een bepaling in het derde beheerscontract tussen de Belgische Federale Staat en BTC is vanaf 2007 een serie evaluaties naar de kwaliteit van de prestaties van BTC uitgevoerd. In de context van deze serie evaluaties en gekoppeld aan de evaluatie 2010 is een aparte beheersstudie uitgevoerd die naar de werking van de drie beheerscontracten heeft gekeken. Het specifieke doel van deze beheersstudie is om concrete aanbevelingen voor een vierde beheerscontract te formuleren. Het huidige derde beheerscontract loopt af in december 2011.

Karakter van de beheersstudie

Het is van belang om **het bijzondere prospectieve karakter** van deze beheersstudie te benadrukken. Er ontstaat snel verwarring, omdat deze studie wel in het kader van de serie evaluaties van de prestaties van BTC is uitgevoerd, maar **de beheersstudie is zelf geen evaluatieve studie**. Het stuurcomité dat verantwoordelijk is voor de bewaking van de kwaliteit van de beheersstudie heeft verder aangegeven dat voor de beheersstudie niet de kwaliteitscriteria van evaluatie gelden, omdat deze studie immers een ander karakter heeft.

De beheersstudie wil op basis van voornamelijk comparatief onderzoek – zowel in de tijd als een vergelijking met andere donoren – een aantal ontwikkelingen analyseren en komt op basis daarvan met aanbevelingen voor de toekomst. Het advies wat op deze wijze tot stand komt is te herleiden tot bevindingen in dit rapport en het onderliggende materiaal zoals de vier evaluaties van de prestaties van BTC vanaf 2007 en een vergelijkend onderzoek naar ervaringen van andere donoren met een apart uitvoeringsagentschap. Het advies is zeker ook gebaseerd op de professionele inzichten van de verantwoordelijken voor deze beheersstudie. Alle betrokkenen hebben verschillende ideeën over de toekomst en er is natuurlijk niet een objectief ideaal model voor de regeling van de verantwoordelijkheden van BTC. Daarom hebben de onderzoekers eigen keuzes gemaakt voor de aanbevelingen, op basis van hun professionaliteit en onafhankelijkheid. Die keuzes zijn zo goed mogelijk beargumenteerd.

Aangezien er veel factoren zijn die rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de beheerscontracten is ervoor gekozen om aanbevelingen te doen die zich enerzijds rechtstreeks op de beheerscontracten richten en die anderzijds omgevingsfactoren betreffen die daarop directe invloed hebben zoals aansluiting bij de internationale context, beleid en organisatorische zaken.

Op het moment van afronding van dit rapport is er nog geen duidelijkheid omtrent de start van daadwerkelijke onderhandelingen over het vierde beheerscontract. In 2010 en reeds voordien zijn enkele eerste verkennende stappen gedaan. Het feit dat er nog geen

onderhandelingen gaande zijn, kan zeker van invloed zijn op het gebruik van dit rapport. Enerzijds is dit rapport in de luwte tot stand gekomen en was er geen beïnvloeding van de aanbevelingen vanuit de hoek van de onderhandelaars over al of niet haalbaarheid en wenselijkheid van de aanbevelingen. Anderzijds bestaat het gevaar dat dit rapport te gemakkelijk terzijde zal worden gelegd door de onderhandelaars, omdat het los van de daadwerkelijke onderhandelingen tot stand is gekomen. Wij hopen dat er met een open blik naar dit rapport gekeken zal worden en dat het nut zal hebben in de aanloop naar het vierde beheerscontract.

Wet op de BTC en de drie beheerscontracten

De wet van 1998 heeft van BTC het enige uitvoeringsagentschap van de directe Belgische bilaterale samenwerking gemaakt. 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. De wet heeft vastgelegd dat BTC de vorm heeft van een vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. Het belangrijkste element uit deze wet is dat de BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking.

Tot nu toe werden er drie beheerscontracten afgesloten, waarvan het laatste de periode 2007 – 2011 omvat. De beheerscontracten proberen duidelijkheid te scheppen in de taakverdeling tussen DGOS en BTC, maar in de praktijk bestaan er nog altijd verschillende interpretaties over de precieze taakverdeling tussen beide organisaties. Eén van de redenen is dat niet alles is vastgelegd in de beheerscontracten, omdat bepaalde modaliteiten zoals begrotingshulp grotendeels buiten beschouwing blijven en zaken zoals de uitsluiting van de attaché van de GLOS buiten het derde beheerscontract zijn geregeld. Ook zijn termen gebruikt in het beheerscontract die verwarrend leken en daarom in de praktijk door andere termen vervangen zijn. Een goed voorbeeld daarvan is dat in het derde beheerscontract is bepaald dat BTC in het kader van de voorbereiding van een nieuw ISP verantwoordelijk is voor het voorleggen van een *evaluatierapport* over het programma in uitvoering. Die term is in de praktijk echter nooit gebruikt, maar vervangen door de term *appreciatienota* waar verschillende partijen een verschillende invulling aan geven.

Wat betreft verantwoordelijkheden is het duidelijk dat BTC in de loop van de tijd meer verantwoordelijkheden heeft gekregen in de projectcyclus en dat de verantwoordelijkheden van DGOS en de attachés zijn afgenomen. DGOS en de attachés zijn nu vooral verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding; een proces dat zich in de partnerlanden vooral rond de formulering van een nieuw ISP voltrekt. BTC heeft de verantwoordelijkheid vanaf de formulering tot en met de evaluatie van activiteiten en het voorleggen van een appreciatienota over het programma in uitvoering. Dit stelt vragen ten aanzien van een goede interactie tussen de partijen tijdens de beleidscyclus.

Binnen het strakke wettelijk kader is het opvallend dat de drie beheerscontracten vrij weinig op elkaar gelijken. Er zijn soms vrij ingrijpende wijzigingen doorgevoerd, maar het is niet altijd duidelijk waarom tot die wijzigingen werd besloten. Er hebben niet duidelijk evaluaties ten grondslag gelegen aan de wijzigingen, hoewel voor het derde

beheerscontract wel gebruik is gemaakt van de evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking over de periode 1999-2005.

Werking van het derde beheerscontract

De wet bepaalt dat de BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking en dit levert belemmeringen op voor delegatie van verantwoordelijkheden naar partnerlanden. Niettemin heeft België, ondanks deze beperkingen, een relatief snelle inhaalslag gerealiseerd wanneer het gaat om het invoeren van vooral nieuwe hulpmodaliteiten zoals sectorale begrotingssteun en is de vooruitgang meer beperkt wanneer het gaat om nieuwe uitvoeringsmodaliteiten zoals nationale uitvoering. Die voortgang wordt niet vanzelf gerealiseerd en de transactiekosten daarvan zijn op onderdelen hoog en de efficiëntie is zeker niet optimaal. Zowel binnen DGOS als BTC zijn stimulerende en beperkende factoren te onderscheiden ten aanzien van een betere aansluiting bij de internationale context. Het beeld van de spagaat tussen wettelijke belemmeringen enerzijds en aansluiting bij de internationale context anderzijds loopt dus dwars door de partijen heen, maar scheidt de partijen niet van elkaar. Dit is een niet onbelangrijke constatering in het licht van de veranderingen voor het vierde beheerscontract.

De onderzoekers delen de mening van de meerderheid van de respondenten van de enquête dat er ondanks de goede intenties geen sprake is van een werkelijke vereenvoudiging van het aantal stappen in de voorbereiding van nieuwe projecten. Terwijl in het verleden veel energie werd besteed aan een voortdurende discussie over de strikte afbakening van taken, is dat tijdens het derde beheerscontract minder het geval geweest. Er wordt nu nog te weinig geleerd van ervaringen, gedeeltelijk door de afzonderlijke betrokken actoren, maar zeker in gezamenlijkheid ontbreekt het aan voldoende leren. Dat is een grote uitdaging voor de toekomst, omdat blijkt dat beide Belgische partijen nog steeds niet graag informatie en verantwoordelijkheden delen. Dat geldt voor DGOS wanneer het gaat om een rol voor BTC in de beleidsvoorbereiding, maar ook voor BTC wanneer het gaat om een rol voor de attachés in de strategische sturing tijdens de uitvoering en bij de evaluatie van activiteiten, terwijl ook partnerlanden hun aandeel daarin moeten hebben. De onderzoekers zijn tevens van mening dat het huidige model teveel op omzet en inputsturing is gericht.

Het aantal organisatorische veranderingen bij de betrokken actoren is de laatste jaren beperkt gebleven. Het is een goede zaak volgens de onderzoekers dat er een informeel gemengd beheerscomité is dat overleg tussen de Staat en BTC laat plaatsvinden en dat voorziet in de wettelijke lancune. De discussie over de meest wenselijke organisatiestructuur kan niet los worden gezien van het beleid en strategieën. Gezien de grotere verantwoordelijkheden voor partnerlanden is het noodzakelijk dat DGOS en BTC zowel afzonderlijk als in gezamenlijkheid besluiten over de mate van delegatie van taken en bevoegdheden naar de vertegenwoordigers op het terrein.

Beoordeling evaluatiecriteria onder de drie beheerscontracten

In de vier evaluaties van de kwaliteit van de prestaties van BTC onder het derde beheerscontract zijn tot op heden 50 samenwerkingsprestaties via veldstudies onder de

loep genomen, te weten 9 uit het eerste beheerscontract, 27 uit het tweede en 14 uit het derde.

Er kunnen geen verschillen worden vastgesteld tussen de beoordeling van de evaluatiecriteria voor projecten van het eerste en tweede beheerscontract. Voor het derde beheerscontract geldt dat – met uitzondering van relevantie- geen totaalscores per project vast te stellen zijn voor de evaluatiecriteria omwille van de korte uitvoeringstermijn van de betrokken projecten. De conclusies met betrekking tot relevantie zijn vrijwel uitsluitend positief. De aansluiting bij de strategieën van het partnerland verbetert in de loop van de jaren zelfs nog. Dit is een indicatie van de veranderingen in de Belgische coöperatie en het volgen van internationale ontwikkelingen waarin *ownership* van partnerlanden centraal staat. Op de andere evaluatiecriteria effectiviteit en impact, doelmatigheid en duurzaamheid zijn de oordelen minder positief en ongeveer een derde tot de helft van de projecten heeft daarmee problemen.

Uit de serie van vier evaluaties blijkt dat een goede of slechte beoordeling van de projecten op de evaluatiecriteria slechts in beperkte mate aan BTC valt toe te schrijven, omdat ook andere actoren een belangrijke rol spelen in het realiseren van de prestaties. Enkele specifieke beoordelingscriteria, vooral bij doelmatigheid, hebben direct betrekking op de rol van BTC. Dit gaat bijvoorbeeld om het financieel-administratief beheer wat voor alle interventies op orde is. De kosten van de TA in verhouding tot de totale projectmiddelen zijn moeilijk te beoordelen, maar meestal is die verhouding redelijk.

Beoordeling processen onder de drie beheerscontracten

De beoordeling van de formulering is over de hele linie weinig positief en 31 van de 48 formuleringen die gescoord zijn, zijn niet positief beoordeeld. Onder het derde beheerscontract blijkt niet dat een algehele verbetering van de kwaliteit van het formuleringproces en de formuleringproducten zich heeft voorgedaan. Wel zijn op onderdelen verbeteringen vast te stellen en dit geldt vooral voor de doorlooptijd van de formuleringen die aanzienlijk is bekort.

Wat betreft de kwaliteit van de strategische begeleiding en supervisie scoren 27 projecten, dat wil zeggen een kleine meerderheid, niet positief. Hier is wel een duidelijke verbetering onder het derde beheerscontract vast te stellen. De samenwerking met partnerlanden verloopt beter en ook de samenwerking tussen de Belgische actoren verbetert in de loop der jaren. BTC functioneert goed in de financiële en administratieve ondersteuning van projecten, maar schiet tekort waar het inhoudelijke ondersteuning betreft. Een specifieke verandering in de uitvoering betreft de uitsluiting van de attaché van de GLOS. Mede hierdoor heeft de attaché weinig informatie over de projecten, hetgeen zijn/haar functioneren kan belemmeren. In de praktijk worden hier samen met BTC pragmatische oplossingen voor gezocht.

Wat betreft de kwaliteit van de monitoring en evaluatie is voor wat betreft monitoring een verbetering onder het derde beheerscontract vast te stellen en scoort de meerderheid van de beoordeelde projecten -namelijk zeven van de 12 – nu positief. De bevindingen met betrekking tot door BTC uitgevoerde evaluaties betreffen alleen het eerste en tweede beheerscontract en zijn gemengd. Soms laat de kwaliteit te wensen over, maar vooral de

opvolging van de aanbevelingen is een groot probleem, Dat geldt vooral voor de eindevaluatie en minder voor de mid-term reviews.

Goede voorbeelden van andere donoren

Binnen het Belgische ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is in het verleden weinig aandacht besteed aan coherentie van beleid en de recente OECD-DAC peer review plaatst hier kritische kanttekeningen bij. Op dit vlak zouden de voorbeelden van zowel Zweden als Luxemburg een leidraad kunnen bieden. In beide landen wordt geprobeerd coherentie van beleid te bewerkstelligen op zowel het niveau van de zetel als op het niveau van het partnerland, waar gezamenlijke beleidsvoorbereiding zowel van algemeen beleid (sectorbeleid of thematisch beleid) als op het gebied van landenstrategieën het uitgangspunt is.

In zowel Zweden als Luxemburg heeft een verschuiving in de taakverdeling tussen de staat en uitvoeringsorganisatie plaatsgevonden doordat het verantwoordelijke ministerie haar rol in de beleids- en projectcyclus duidelijker ging vervullen. Dit is ook gepaard gegaan met een versterking van de staf aan de kant van de ministeries in beide landen, en met name ook een versterking van de staf in het veld. Ook in Duitsland is hier in de afgelopen jaren aandacht aangegeven. Verklaringen hiervoor zijn te vinden in de veranderende internationale context met meer aandacht voor de beleidsdialog en politisering van de samenwerking. In België lijkt daarentegen gedeeltelijk het omgekeerde het geval.

In de Australische situatie bestaat de landenstrategie die voor vijf jaar wordt opgesteld uit drie elementen, namelijk een landenanalyse opgesteld door het ministerie met daarin de Australische hulpprioriteiten, een meer gedetailleerde verklaring opgesteld in samenspraak met het partnerland, enigszins te vergelijken met het ISP en tenslotte een uitvoeringsstrategie op sectorniveau met specificatie van de bijdrage van Australië en partnerland. Ook de eerste Australische ervaring wat betreft monitoring van activiteiten en programma's per partnerland leidend tot een jaarlijks prestatierapport per land (inclusief robuustheid check door een onafhankelijk panel) zou een interessante optie voor België kunnen zijn.

In zowel Luxemburg als Zweden dient de uitvoeringsorganisatie op basis van de verwachte activiteiten een budget in voor de beheerskosten en over die begrotingen vindt een discussie plaats tussen het ministerie en het uitvoerend agentschap. Dit biedt aanknopingspunten voor sturing op activiteiten en niet een sturing op basis van omzet.

De ervaring van enkele donoren om met landenteams vanuit het ministerie en het uitvoerend agentschap samen te werken bieden mogelijk nuttige leermomenten. Zweden heeft ook sector- en themadeskundigheid in de landenteams geïntegreerd. In België is dit weliswaar moeilijk te realiseren, maar een organisatie rond clusters van partnerlanden zou wel dergelijke mogelijkheden kunnen bieden.

Zweden biedt op het gebied van personeelsmanagement enkele goede voorbeelden. Zo werkt Sida nauwelijks met TAs en tijdelijke contracten, waardoor opgebouwde kennis beter behouden kan blijven. Ook het feit dat ambassadeurs die benoemd worden in

partnerlanden moeten beschikken over kennis van ontwikkelingssamenwerking is interessant voor België.

Ideeën voor de toekomst

Vrijwel alle personen met wie is gesproken en die hebben deelgenomen aan de focusgroepen erkennen dat de wet op de BTC verouderd is. Men verschilt echter van mening in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is om tot een verbeterde wet te komen die bijdraagt aan een verbeterd kader voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Ondanks de gerealiseerde verbeteringen onder het derde beheerscontract is het volgens vrijwel alle betrokkenen duidelijk dat verdere verbeteringen wenselijk zijn. Uitgangspunten zijn daarbij een grotere rol van de partnerlanden en de resultaatgerichtheid van het systeem. Het doorzetten van de verbeteringen rond de opstelling van landenstrategienota's staat aan het begin van de cyclus. De scheiding van een eigen Belgische landenstrategie die de opmaat vormt voor een gezamenlijk ISP is daarbij zeer de moeite van het overwegen waard volgens de onderzoekers, zeker ook gezien de ervaringen van andere donoren daarmee. Het nut van bilaterale overlegmechanismen en structuren zoals de Gemengde Commissie, het Partnercomité en de GLOS zou heroverwogen moeten worden. Immers de institutionele context krijgt steeds meer een multi-actor model. Voor de Belgische samenwerking is de cruciale vraag wat de functie en taakverdeling binnen de eigen uitvoeringsstructuur moet zijn in deze veranderende context

Er is vrij weinig verschil van mening over de noodzaak om het financieringssysteem van BTC te veranderen en het systeem van financiering op basis van een forfaitair bedrag te veranderen. Een *activity-based* begroting ligt daarbij het meest voor de hand, alsmede een controle die ook op dit uitgangspunt is gebaseerd.

In feite zijn betrokkenen het er wel over eens dat de reeds ingezette ontwikkeling naar meer en betere samenwerking tussen DGOS en BTC verder doorgezet moet worden en dat de onderlinge Belgische relaties van minder belang zijn dan de verdere verbetering van de samenwerking met partnerlanden. In het licht van dat uitgangspunt is een aantal organisatorische en institutionele randvoorwaarden te identificeren. Dat betreft onder andere voldoende capaciteit op het terrein om goed de dialoog op verschillende niveaus te voeren. Ook betreft dat de noodzaak van een goed systeem van kennismangement waardoor alle betrokkenen over de juiste kennis en informatie beschikken om gezamenlijk goede resultaten te realiseren.

Uitgangspunten voor de aanbevelingen

Noodzakelijkerwijs moet het vierde beheerscontract –in overeenstemming met artikel 15 van de wet op de BTC waarin wordt verwezen naar de inhoud van het beheerscontract– zich concentreren op het mandaat en de rol van BTC, procedures, uitvoering van taken, financiën, controle en verslaglegging. Er kunnen verwijzingen naar beleid in staan, maar het beheerscontract mag en kan uitdrukkelijk geen beleidsdocument zijn. Het is gebleken in vele gesprekken dat er soms door de betrokkenen teveel zaken aan het beheerscontract worden gerelateerd, hetgeen niet realistisch is en de functionaliteit van het beheerscontract niet ten goede zal komen.

Verder is gebleken tijdens de periode van het derde beheerscontract dat veel zaken –ook wat betreft samenwerking tussen DGOS en BTC en afspraken rond verantwoordelijkheden en rollen- buiten het derde beheerscontract om zijn vastgelegd. Dat is meestal een goede praktijk die toelaat flexibel in te spelen op de veranderende context, maar natuurlijk dreigt ook het gevaar dat het beheerscontract aan waarde en belang verliest. Het vierde beheerscontract moet dus als een essentieel basisdocument worden gezien die de belangrijkste relaties tussen de staat en BTC regelt.

In het licht van het bovenstaande wordt daarom in deze aanbevelingen een onderscheid gemaakt tussen de zaken die in het vierde beheerscontract aan de orde zouden moeten komen en de omgevingsfactoren die van invloed zijn op het functioneren van BTC en de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van België. Die omgevingsfactoren en de bepalingen in het beheerscontract moeten dus zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

Aanbevelingen ten aanzien van omgevingsfactoren

A1. De komende jaren zal de verdere verbetering van samenwerking tussen de Belgische actoren en met de partnerlanden het uitgangspunt voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking moeten zijn.

A2. In 2011 moet besloten worden of een wijziging van de Wet op de oprichting van BTC wenselijk en haalbaar is of niet. Indien een wetswijziging niet wenselijk en haalbaar wordt geacht, kan worden nagegaan of met één of meer programmawetten de voornaamste obstakels overkomen kunnen worden.

A3. De verdere ontwikkeling van thematisch beleid en afstemming op de internationale context zal onder het vierde contract moeten worden voortgezet en daarbij zal BTC worden geconsulteerd.

A4. Het vierde beheerscontract zou geen expliciete verwijzingen naar beleid moeten omvatten, maar een model van jaarlijkse instructie kan overwogen worden teneinde de samenwerking goed vorm te geven op hoofdlijnen.

A5. Voorafgaand aan het vierde beheerscontract dient vastgesteld te worden of België het landenbeleid in de toekomst zal baseren op eigen strategische meerjarenplannen voor de samenwerking met elk van de partnerlanden, die vervolgens in een ISP nieuwe stijl bevestigd kunnen worden.

A6. Een heroverweging van het voortbestaan van de bilaterale overlegorganen op verschillende niveaus zoals de Gemengde Commissie, het partnercomité en de GLOS is gewenst vanuit het multi-actor perspectief en een grotere rol van de partnerlanden, zodat partnerlanden meer verantwoordelijkheden kunnen nemen.

A7. Het verdient aanbeveling om de afschaffing van een aparte identificatiefase te overwegen en dit samen te laten vallen met een landenstrategie en 'ISP nieuwe stijl'.

A8. Er dient een samenhangende strategie voor resultaatgericht beheer te worden uitgewerkt met een stappenplan voor de invoering daarvan.

A9. In het kader van het resultaatgericht beheer kunnen met BTC afspraken worden gemaakt over KPIs inzake hun belangrijkste processen, waarbij de beoordelingscriteria voor de beoordeling van BTC processen als uitgangspunt kunnen dienen voor deze KPIs.

A10. BTC zal sterk inzetten op verdere verbetering van de monitoring van de activiteiten samen met de partnerlanden, zodat een goede basis voor het resultaatgericht beheer wordt gelegd. De evaluatie-verantwoordelijkheden van BTC sluiten hierop aan en betreffen vooral de tussentijdse evaluaties.

A11. In de periode voorafgaand aan de vaststelling van het vierde beheerscontract dienen in het licht van verdere aansluiting bij de internationale ontwikkelingen heldere besluiten te worden genomen over eventuele delegatie van activiteiten en/of samenwerking in gezamenlijke landenteams van DGOS

A12. Zowel DGOS als BTC moeten zich bezinnen over de noodzakelijke expertise en kennis die de staf moet hebben op de hoofdzetel, maar vooral ook in het veld om de strategische begeleiding en aansturing beter vorm te geven alsmede om de beleids- en sectorialoog te voeden.

A13. Beide organisaties dienen – waar mogelijk gezamenlijk - een kennisontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren bestaande uit vormingen, begeleiding van staf op het terrein, mentorfuncties, websites, etc.

Aanbevelingen bepalingen vierde beheerscontract

De belangrijkste aanbevelingen ten aanzien van de directe omgevingsfactoren zijn nu geschetst, zodat we ons nu kunnen concentreren op het vierde beheerscontract, waarbij we ervan uitgaan dat de Wet op de oprichting van BTC uit 1998 nog steeds van kracht zal zijn. Daarom lijkt het verstandig om de titels zo min mogelijk te veranderen, omdat die immers verwijzen naar de wet.

AB1. De titels van het derde beheerscontract die verwijzen naar de Wet op de oprichting van BTC kunnen grotendeels gehandhaafd worden.

AB2. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, verdient het aanbeveling om uitgebreider naar het Belgische beleid te verwijzen alsmede naar internationale verdragen die immers het kader vormen om de effectiviteit van de Belgische coöperatie te verbeteren.

AB3. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou eveneens verwezen kunnen worden naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide partijen om resultaatgericht te werken en dat in onderlinge harmonie te doen in overeenstemming met de nieuw op te stellen strategie voor resultaatgericht beheer en het daarmee samenhangende actieplan.

AB4. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou opgenomen kunnen worden dat een gemengd beheerscomité verantwoordelijk wordt voor de opvolging van het vierde beheerscontract.

AB5. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient te worden aangegeven dat BTC betrokken wordt bij de opstellen van landenstrategieën doordat actief lessen zullen worden getrokken uit de opgedane ervaringen.

AB6. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, moeten de verschillende uitvoeringsmodaliteiten voor projecten en programma's van de directe bilaterale samenwerking helder gedefinieerd worden zodat in een apart vademecum de spelregels nader uitgewerkt kunnen worden.

AB7. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden aangegeven dat BTC samen met het partnerland verantwoordelijk is voor de formulering, waarbij de referentietermen voor de formulering gezamenlijk door de attaché, het partnerland en BTC worden opgesteld. De attaché zal tijdens het formuleringsproces worden geconsulteerd.

AB8. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient verwezen te worden naar één of meer documenten waarin richtlijnen voor de kwaliteit van het formuleringsproces en het formuleringsverslag zijn opgenomen.

AB9. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden verwezen naar een nieuwe vorm van kwaliteitsborging van de formuleringsverslagen waarbij zowel DGOS als externe expertise een rol zouden moeten spelen zowel in België als in het partnerland.

AB10. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou verder voor de verschillende uitvoeringsmodaliteiten moeten worden vastgelegd wie de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van activiteiten, aanpassingen in het formuleringsdocument, de jaarlijkse verslaglegging en de eindrapportage.

AB11. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou eveneens voor de verslaglegging kunnen worden verwezen naar een apart document of een annex waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen en wat de opmaat vormt voor een verbetering van het resultaatgericht beheer.

AB12. Onder Titel III, andere vormen van directe bilaterale samenwerking, zouden onder de noemer van financiële samenwerking verschillende vormen van begrotingssteun goed gedefinieerd moeten worden, een verwijzing naar het vademecum moeten worden opgenomen en de rol van BTC gedefinieerd moeten worden.

AB13. Onder Titel V, Evaluatie, zou vastgelegd kunnen worden dat de Staat verantwoordelijk wordt voor de onafhankelijke evaluatie van landenstrategieën ter voorbereiding van de nieuwe strategieën.

AB14. Onder Titel VII, Personeel, zou wat meer specifiek vastgelegd kunnen worden hoe BTC en DGOS zowel in Brussel als in het veld zouden moeten samenwerken.

AB15. Onder Titel VIII, zou het uitgangspunt voor de financiering van BTC gebaseerd moeten zijn op een jaarlijkse begroting gekoppeld aan het ondernemingsplan die door het gemengd beheerscomité wordt besproken.

AB16. Onder Titel IX, Controle en opvolging, zou het accent meer moeten komen te liggen op een efficiënt controlesysteem.

AB17. Onder Titel X, Ondernemingsplan, zouden de vereisten voor het jaarlijkse ondernemingsplan en het jaarverslag verder uitgewerkt moeten worden zodat dit het centrale element wordt in de relatie tussen BTC en de Staat.

AB18. Er worden procesindicatoren met BTC afgesproken die passen binnen het resultaatgericht beheer.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC, de vierde in een serie van evaluaties overeengekomen onder het derde beheerscontract met BTC, worden twee afzonderlijke trajecten onderscheiden. Dit eindrapport betreft de beheerstudie naar de werking van de drie beheerscontracten met aanbevelingen voor een vierde beheerscontract. Een separaat eindrapport betreft de studie naar de kwaliteit van de prestaties van BTC aan de hand van 24 geselecteerde projecten onder het derde beheerscontract in een zestal landen. De twee eindrapporten zijn in parallel ontwikkeld en in samenhang besproken met het stuurcomité dat verantwoordelijk is voor de begeleiding van deze studies.

Vanzelfsprekend vormt het uitgangspunt voor dit eindrapport het bijzonder bestek en de offerte van South Research, ECORYS en IDEA voor de gehele evaluatie, alsmede de twee studierapporten.

1.2 Karakter van de beheersstudie

Doelstelling

De beheersstudie is in overeenstemming met het bestek er vooral op gericht om leerpunten te formuleren die moeten leiden tot duidelijke gefundeerde aanbevelingen voor het vierde beheerscontract.

Het is van belang om aan het begin van dit rapport het bijzondere prospectieve karakter van deze beheersstudie te benadrukken. Er ontstaat snel verwarring, omdat deze studie wel in het kader van de serie evaluaties van de prestaties van BTC is uitgevoerd, maar **de beheersstudie is zelf geen evaluatieve studie**. Het doel is juist om te komen tot een aantal adviezen en aanbevelingen die van nut kunnen zijn in de discussies en onderhandelingen over het vierde beheerscontract. Natuurlijk nemen daarbij de verschillende partijen eigen standpunten in die afwijkend kunnen zijn van de aanbevelingen in dit rapport.

De beheersstudie wil op basis van voornamelijk comparatief onderzoek – zowel in de tijd als een vergelijking met andere donoren – een aantal ontwikkelingen analyseren en komt op basis daarvan met aanbevelingen voor de toekomst. Het advies wat op deze wijze tot stand komt is te herleiden tot bevindingen in dit rapport en het onderliggende materiaal zoals de vier evaluaties van de prestaties van BTC vanaf 2007. Het advies is zeker ook gebaseerd op de professionele inzichten van de verantwoordelijken voor deze

beheersstudie. Alle betrokkenen hebben verschillende ideeën voor de toekomst en er is natuurlijk niet een objectief ideaal model voor de regeling van de verantwoordelijkheden van BTC. Daarom hebben de onderzoekers eigen keuzes gemaakt voor de aanbevelingen, op basis van hun professionaliteit en onafhankelijkheid. Die keuzes zijn steeds zo goed mogelijk beargumenteerd.

Het stuurcomité dat verantwoordelijk is voor de bewaking van de kwaliteit van de beheersstudie heeft verder aangegeven dat voor de beheersstudie niet de kwaliteitscriteria van evaluatie gelden, omdat deze studie immers een ander karakter heeft.

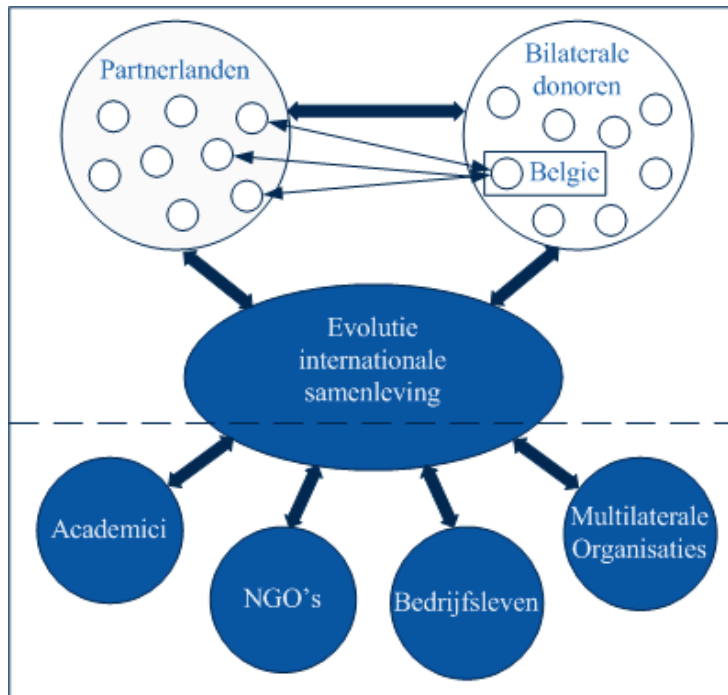
De onderzoekers hopen dat in de onderhandelingen over het vierde beheerscontract dit rapport als **een onafhankelijk advies** zal worden beschouwd dat een **nuttig referentiedocument** zal vormen voor de betrokkenen. Ook zijn de onderzoekers beschikbaar om het advies nader toe te lichten aan de onderhandelaars.

Op het moment van afronding van dit rapport is er nog geen duidelijkheid omtrent de start van daadwerkelijke onderhandelingen over het vierde beheerscontract. In 2010 en reeds voordien zijn enkele eerste verkennende stappen gedaan. Het huidige derde beheerscontract loopt af in december 2011. Het feit dat er nog geen onderhandelingen gaande zijn, kan zeker van invloed zijn op het gebruik van dit rapport. Enerzijds is dit rapport in de luwte tot stand gekomen en was er geen beïnvloeding van de aanbevelingen vanuit de hoek van de onderhandelaars over al of niet haalbaarheid van aanbevelingen. Anderzijds bestaat het gevaar dat dit rapport te gemakkelijk terzijde zal worden gelegd door de onderhandelaars, omdat het los van de daadwerkelijke onderhandelingen tot stand is gekomen. Wij hopen dat er met een open blik naar dit rapport gekeken zal worden en dat het nut zal hebben in de aanloop naar het vierde beheerscontract.

1.3 Reikwijdte van de beheersstudie

Bij deze beheersstudie is het niet zinvol om *alleen* BTC onder de loep te nemen, ook al vindt deze beheersstudie plaats in het kader van de serie van evaluaties van de prestaties van BTC. Immers in de beheerscontracten wordt de relatie tussen de Belgische Staat en BTC geregeld. Ook DGOS en zeker ook de partnerlanden spelen een belangrijke rol in de kwaliteit van de prestaties van BTC en daarom gaan wij uit van het bredere internationale kader, zoals weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 1.1 Internationale context Belgische coöperatie



Deze beheersstudie richt zich dus niet alleen op BTC, maar op BTC in samenhang met de andere actoren, omdat alleen op die manier de beheerscontracten zinvol kunnen worden onderzocht.

Verder dient de beleidscyclus als uitgangspunt voor de analyse. Het woord beleidscyclus wordt gebruikt, omdat de relatie van de actoren van de directe Belgische ontwikkelingssamenwerking namelijk DDGOS en BTC enerzijds en de partnerlanden anderzijds centraal staat in de analyse. Dit is ook uitgangspunt in de diverse beheerscontracten. Het woord projectcyclus is daarbij te beperkt.

Figuur 1.2 Beleidscyclus



Afbakening

Ondanks de focus op de beheerscontracten is het studieobject niet eenvoudig af te bakenen. Wij noemden al de veelheid van betrokken actoren. Afbakening is anderzijds noodzakelijk. Wij hebben ons daarom allereerst geconcentreerd op de projecten en programma's¹ van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, dat wil zeggen dat activiteiten van BTC die wel in het beheerscontract worden genoemd zoals beurzenprogramma, werk voor derden etc. slechts *en marge* ter sprake komen. Ook wat betreft de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is er noodzaak tot verdere afbakening van het onderzoeksterrein en moeten noodzakelijkerwijs keuzes worden gemaakt, waarbij de focus noodzakelijkerwijs op de beheerscontracten moet liggen. Aangezien er echter veel factoren zijn die direct van invloed zijn op de werking van de beheerscontracten is ervoor gekozen om aanbevelingen te doen die zich enerzijds rechtstreeks op de beheerscontracten richten en die anderzijds omgevingsfactoren betreffen die daarop directe invloed hebben zoals aansluiting bij de internationale context, beleid en organisatorische zaken.

Kruisbestuiving

Veel aandacht is besteed aan de voortdurende afstemming tussen de twee parallelle trajecten, namelijk deze beheersstudie en de evaluatie van de prestaties van BTC 2010. Het kader van die evaluatie was beperkter dan deze meer toekomstgerichte beheersstudie. Ook de evaluatie kwam tot een aantal aanbevelingen die buiten het kader vielen. Omdat voor de evaluatie van de prestaties van BTC in 2010 uiteraard wel de kwaliteitscriteria voor evaluatie gelden waarbij de aanbevelingen direct verband moeten houden met onderliggende bevindingen en conclusies is ervoor gekozen in overleg met het stuurcomité om de bredere aanbevelingen in dit rapport op te nemen.

1.4 Methodologie

De beheersstudie moet uiteraard voldoende gesitueerd worden binnen de veranderende internationale en Belgische context en daarom is allereerst aandacht aan die context besteed. Een logisch element is verder om een samenvatting van de bevindingen en conclusies van de serie evaluaties van de prestaties van BTC in dit rapport op te nemen. Verder is het van belang om ook een vergelijkende analyse te maken: welke lessen kunnen geleerd worden en welke *'good practices'* kunnen vastgesteld worden bij andere donoren met een vergelijkbare organisatie van de ontwikkelingssamenwerking? Tenslotte is veel aandacht besteed aan het in kaart brengen van de percepties en meningen van betrokkenen.

Uit dit korte summiere overzicht van activiteiten blijkt dat geen separate evaluatieve activiteiten voor deze beheersstudie zijn uitgevoerd gezien **het prospectieve en adviserende karakter van deze studie**. Om dit rapport leesbaar en bruikbaar te maken voor de onderhandelaars is getracht de tekst beknopt te houden. Immers er zijn veel achterliggende documenten waarop dit rapport is gebaseerd en het uitvoerig uiteenzetten van elk argument zou de leesbaarheid en bruikbaarheid zeker niet ten goede komen.

¹ zoals bepaald in de wet over de oprichting van de BTC, art 5, §2, °1, °2 en °3.

In het kader van de beheersstudie zijn verschillende activiteiten uitgevoerd:

- Beschrijving van internationale context en Belgische context (zie hoofdstuk 2). Deze analyse heeft voornamelijk plaatsgevonden aan de hand van een documentstudie (zie bijlage 1), terwijl ook inzichten uit interviews (zie bijlage 2) en focusgroepen (zie bijlage 3) hebben bijgedragen aan deze korte en niet uitputtende beschrijving van de context;
- Beschrijving van de evolutie van beheerscontracten tot op heden en inventarisatie van wijzigingen onder het derde beheerscontract voornamelijk op basis van een documentstudie (hoofdstuk 3);
- Inventarisatie van de meningen van betrokkenen over de werking van het derde beheerscontract (eveneens hoofdstuk 3). Deze inventarisatie is gebaseerd op interviews in Brussel, focusgroepen in Brussel, focusgroepen in de zes landen die bezocht zijn in het kader van evaluatie van de prestaties van BTC 2010 en een enquête onder staf van DGOS, attachés en BTC (zie bijlage 6) en aanvullende (telefonische) interviews o.a. op afspraak van de landenonderzoekers. De enquête is verstuurd naar 121 respondenten: hiervan zijn er twee niet aangekomen (1,7%). 79 personen (65,3%) hebben de email gelezen, 76 hebben de link in de email aangeklikt en 71 (58,7%) hebben de enquête ook ingevuld. Van de 71 respondenten hebben 68 (95,8%) de enquête volledig ingevuld en 3 (4,2%) gedeeltelijk. 34 respondenten (48%) zijn werkzaam bij BTC (waarvan 3 de enquête gedeeltelijk hebben ingevuld) en 37 (52%) zijn werkzaam bij DGOS. De hoge graad van respons is in onze ogen een illustratie van het belang dat zowel bij DGOS als BTC aan dit thema wordt gehecht. De enquête bestond uit een aantal gesloten vragen en een drietal open vragen (zie bijlage 6). Naar aanleiding van het commentaar van het stuurcomité zijn in dit hoofdstuk een aantal reflecties van de onderzoekers opgenomen die richtinggevend zijn voor de formulering van de conclusies en aanbevelingen aan het einde van de studie;
- Synthese van bevindingen van de evaluaties van 2007, 2008, 2009 en 2010 inzake de kwaliteit van de prestaties van BTC (hoofdstuk 4). Deze bevindingen zijn geclassificeerd aan de hand van de verschillende beheerscontracten om na te gaan of er veranderingen in de tijd zijn opgetreden die gerelateerd kunnen worden aan de beheerscontracten. De serie evaluaties van de kwaliteit van de prestaties van BTC is volgens een uniform kader opgezet waarbij vier evaluatiecriteria steeds bekeken zijn en drie processen vanaf 2009. Voor de onderzochte projecten is een score toegekend op de evaluatiecriteria en processen en onderliggende beoordelingscriteria (zie bijlage 5). Er is een aparte deelstudie uitgevoerd naar de doorlooptijd van de formuleringen onder het derde beheerscontract (zie bijlage 7) die eveneens in dit hoofdstuk aan de orde komt;
- Volgens het bestek zou een vergelijking met twee andere donoren moeten worden gemaakt. Met het stuurcomité zijn tijdens de studiefase de criteria voor de keuze van deze twee donoren besproken tijdens de opstartvergadering op 30 maart 2010. Er werd overeenstemming bereikt over de volgende criteria:
 - België moet kunnen leren van de ervaringen elders d.w.z. dat er gezocht is naar *good practices* bij andere donoren;
 - Landen met een vergelijkbare uitvoeringsstructuur.De uiteindelijke keuze is gevallen op Zweden en Luxemburg. Beide landen zijn bezocht en ook hun documenten zijn bestudeerd. Aan de hand van een goedgekeurde checklist (zie bijlage 4) hebben interviews plaats gevonden (zie bijlagen 1 en 2 voor

het overzicht van documenten en interviews). Er is overeengekomen dat de vergelijking zich niet strikt tot Luxemburg en Zweden zou beperken, maar dat ook van andere donoren nog goede voorbeelden geïdentificeerd zouden kunnen worden. Zo zijn via documenten en aanvullende telefonische interviews ook de Japanse (JICA) en Australische coöperatie (AusAid) nog onderzocht en is tevens gebruik gemaakt van informatie van enkele andere donoren zoals Noorwegen, Oostenrijk en Duitsland. Het belangrijkste doel van de vergelijkende studie is om goede voorbeelden (*good practices*) te identificeren die zinvol voor België zijn bij de denkpijlers voor de toekomst. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de vergelijking om vast te stellen waar de ene of de andere donor het beter of slechter zou doen ten opzichte van België. Immers de evaluatie richt zich op België en andere donoren worden niet op vergelijkbare wijze onderzocht. Het doel is om concrete leerpunten en alternatieve oplossingen te identificeren die aangepast aan de Belgische context ook daar interessant zouden kunnen zijn. Deze vergelijking komt in hoofdstuk 5 aan bod;

- Inventarisatie van de meningen van betrokkenen over belangrijke elementen voor het vierde beheerscontract (hoofdstuk 6), waarbij dezelfde werkwijze is toegepast als de inventarisatie van de meningen van betrokkenen over de werking van het derde beheerscontract (interviews, focusgroepen enquête). Ook in dit hoofdstuk is een aantal eigen reflecties van de onderzoekers opgenomen;
- In de twee slothoofdstukken met conclusies en aanbevelingen van de evaluatoren komen de elementen van de studie samen. De evaluatoren maken dan een eigen analyse van de werking van de beheerscontracten tot op heden en doen aanbevelingen voor de toekomst.

Het commentaar op het draft eindrapport van deze beheerstudie is zorgvuldig door de onderzoekers verwerkt. Daarbij is ook gekeken naar de samenhang met het parallelle evaluatierapport uit 2010 met betrekking tot de kwaliteit van de prestaties van de BTC. Enkele conclusies en aanbevelingen die te ver buiten het evaluatiekader vielen, maar wel zinvol zijn volgens het stuurcomité in het licht van de discussie over de toekomst zijn in dit rapport opgenomen. Bij al het commentaar is door de onderzoekers aangegeven of het tot wijziging van de tekst heeft geleid. Daar waar geen tekstwijzigingen naar aanleiding van het commentaar is opgenomen heeft dat veelal te maken met inhoudelijke standpunten en meningen van betrokken die niet noodzakelijkerwijs door de consultants gedeeld worden. Zoals gezegd zijn de conclusies en aanbevelingen in het rapport tot stand gekomen op basis van de onafhankelijke en professionele opvattingen van de onderzoekers en zullen niet alle partijen zich hierin kunnen vinden.

2 Context

In dit hoofdstuk wordt de context van de beheerscontracten in zeer beknopte termen geschetst voor zover dit relevant wordt geacht voor deze beheersstudie. Natuurlijk kan in een dergelijke korte beschrijving geen volledig recht worden gedaan aan een analyse van alle internationale ontwikkelingen en de ontwikkelingen in België. Daarvoor zijn voldoende achtergronddocumenten beschikbaar die geconsulteerd kunnen worden. Verder gaan we ervan uit dat standaardbegrippen die in de context van internationale ontwikkelingssamenwerking worden gebruikt zoals coherentie, *ownership*, harmonisatie en *alignment* niet nader gedefinieerd hoeven te worden.

2.1 Internationale context

Verklaring van Parijs

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 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.

Hoewel de Verklaring van Parijs van 2005 dateert, zijn de ontwikkelingen naar nieuwe hulpmodaliteiten en nieuwe vormen van partnerschap door veel landen al rond de eeuwwisseling ingezet. Er is zeker voortgang geboekt die ook in evaluaties is vastgelegd. Anderzijds zijn er ook obstakels gesignaleerd. De vooruitgang blijkt vooral uit een grotere rol van partnerlanden bij de identificatie en formulering van interventies en de keuze voor hulp- en uitvoeringsmodaliteiten. Zo is begrotingssteun toegenomen, zowel algemene begrotingssteun als sectorale begrotingssteun. Ook op het gebied van samenwerking tussen donoren en partnerlanden en tussen donoren onderling is vooruitgang geboekt. Vooruitgang is vooral gesignaleerd op procesindicatoren. Recentelijk worden ook wel vraagtekens gesteld bij deze ontwikkelingen zoals blijkt uit de eerste evaluatie van de Verklaring van Parijs en ook uit internationale discussies

hierover. Die vraagtekens hebben grotendeels betrekking op de realisatie van het uiteindelijke doel, namelijk de vergroting van de effectiviteit van de hulp. Er ligt een aantal veronderstellingen aan de Verklaring van Parijs ten grondslag, namelijk dat betere samenwerking en meer *ownership* van partnerlanden zal leiden tot een verhoogde effectiviteit. Dat valt echter zeer moeilijk aan te tonen. Het is wel duidelijk, ook aan de hand van de procesindicatoren, dat er grote verschillen zijn in de voortgang die wordt geboekt in verschillende landen. In fragiele staten is het veel moeilijker om de uitgangspunten in concrete actie te vertalen, omdat zwakke overheden problemen hebben om goed beleid te ontwikkelen en te implementeren en daarom nemen donoren daar vaak nog steeds het voortouw. Verder is er recentelijk veel discussie over de grote mate van gerichtheid op overheden in partnerlanden en de vraag die gesteld wordt is of andere actoren die van belang zijn voor ontwikkeling namelijk de private sector en NGOs wel voldoende aan bod komen.

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. Recentelijk wordt er meer kritiek geuit op deze MDGs die zich bijvoorbeeld te exclusief op sociale doelen zouden richten en te weinig op economische ontwikkeling.

In het verlengde van de verklaring van Parijs hebben de Europese lidstaten in mei 2007 een EU *Code of Conduct* aangenomen om de complementariteit van de gegeven hulp te bevorderen. Deze gedragscode inzake de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid gaat ervanuit dat elke actor zijn hulp richt op de gebieden waar het de meeste toegevoegde waarde kan brengen.

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 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 gegeven 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.

In de loop van de tijd is de verbetering van coherentie van beleid ook hoger op de nationale en internationale agenda's gekomen. Ontwikkelingssamenwerking is immers grensoverschrijdend en de relatie met internationale handel, maar ook met veiligheid en defensie is van groot belang. Binnen de EU wordt hier veel aandacht aan besteed, maar ook bij sommige donoren heeft dit geleid tot beleidsveranderingen en/of reorganisatie van de hulp. Bijvoorbeeld Noorwegen heeft besloten vanwege de samenhang van het beleid ten aanzien van vrede en veiligheid met ontwikkelingsbeleid en het belang van politieke onderhandelingen, de aparte uitvoeringsorganisatie NORAD te reorganiseren. NORAD heeft nu geen uitvoerende verantwoordelijkheden meer, maar slechts adviserende en onderzoekstaken. De Europese Commissie besteedt ook veel aandacht aan beleidscoherentie. In de *OECD-DAC peer reviews* van donoren wordt hier veel aandacht aan besteed.

Tenslotte willen we ook vermelden dat er nu ook aandacht komt voor nieuwe thema's zoals klimaatverandering, handel en internationale publieke goederen. Ook manifesteren er zich nieuwe spelers.

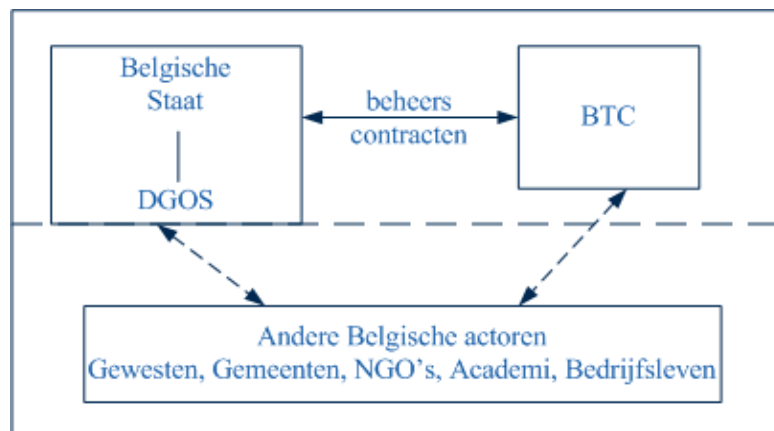
Op deze ontwikkelingen moeten de actoren van de Belgische coöperatie ook de komende periode van het nieuwe beheerscontract inspelen. Het afgelopen decennium beheerste de MDGs en de Verklaring van Parijs het internationale denken rond ontwikkelings-samenwerking. De financiële en economische crisis, maar ook veranderende verhoudingen in de wereld bijv. de grote rol van China in Afrika leiden tot andere politieke denkbeelden over ontwikkelingssamenwerking. Er is nog geen nieuw paradigma, maar er is zeker sprake van schuivende internationale panelen waar het nieuwe beheerscontract flexibel op zal moeten inspelen. Dit is een grote uitdaging.

2.2 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. 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. Het is goed om te beseffen dat in de figuur geen hiërarchische relaties zijn weergegeven, maar de figuur gaat uit van het studieobject voor deze beheersstudie en dat is de relatie tussen de Belgische Staat en BTC. BTC is zeker niet bovengeschild aan de andere Belgische actoren, maar de relatie met andere Belgische actoren is in deze studie minder aan bod gekomen.

Figuur 2.1 Actoren Belgische coöperatie



Wettelijk kader en toezichtskader

In de Belgische context is de Wet op de Belgische internationale samenwerking van 25 mei 1999 een belangrijk uitgangspunt. In de wet worden vijf sectoren genoemd. Een herziening van deze wet zou gewenst zijn gezien de evoluties die inmiddels hebben plaatsgevonden. Enkele stappen om deze wet te herzien zijn genomen, maar pas na de verkiezingen en installatie van een nieuwe regering zullen nieuwe stappen genomen kunnen worden. Een tweede wet die van belang is die van 21 december 1998 waarin de oprichting van BTC is geregeld. In het volgende hoofdstuk gaan wij gaan nader op deze wet in.

België heeft evenals andere landen eigen regels omtrent begrotingen, financiële controle en het toezichtskader. Vooral het interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën (IF) verdient vermelding, omdat zij op onafhankelijke wijze rapporteren. De IF is de budgettaire en financiële raadgever van de Minister waarbij hij/zij is geaccrediteerd door de Minister van Begroting. De IF dient ex-ante een positief advies te verlenen over overeenkomsten waaraan uitgaven zijn verbonden. In geval van negatief advies kan de Minister OS in beroep gaan bij zijn collega van Begroting en uiteindelijk ook nog het dossier aan de Ministerraad voorleggen voor definitieve beslissing. In die zin speelt de IF een belangrijke rol in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Beleid, strategieën en instructies

Het Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is vastgelegd in verschillende nota's en documenten, waarvan het te ver gaat om die allemaal te noemen in dit kader.

Wat betreft de aansluiting bij de internationale context is het van belang om het Belgische Plan voor Harmonisatie en Afstemming van juni 2007 te noemen.

België heeft achttien partnerlanden en de meerjarenstrategie voor samenwerking met elk van de partnerlanden wordt vastgelegd in een gezamenlijk zogenaamd Indicatief Samenwerkingsprogramma.

Verder worden op specifieke thema's instructies opgesteld en dit geldt bijvoorbeeld voor de Ministeriële instructie van 6/2/2009 voor het opstellen van een nieuw ISP

Fragiele staten

Een specifiek kenmerk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is dat naar verhouding een groot gedeelte van de hulp gaat naar fragiele staten. De recente OECD-DAC Peer Review stelt dat een derde van de partnerlanden tot de fragiele staten behoort en dat 40% van de ODA-middelen daar naartoe gaat. Dit betekent dat de Verklaring van Parijs en MDGs moeten vertaald worden naar beleid voor fragiele staten. Inschatting van risico's en aanpassing van hulp- en uitvoeringsmodaliteiten zijn belangrijke uitdagingen in fragiele staten.

2.3 Korte terugblik op de samenwerking tussen BTC en DGOS

De oprichting van BTC zorgde voor een schokgolf in de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de gevolgen van de in 1999 ingezette hervorming werkten lang door. In 2005-2006 vond een evaluatie plaats van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking over de periode 1999-2005 die in feite de hervorming betrof.

De evaluatie stelde vast dat “de inspanningen die nodig waren voor de hervorming zoals de oprichting van BTC, de overgang van ABOS naar DGOS en de overdracht van projecten van ABOS/DGOS naar BTC zwaar zijn onderschat”. Die evaluatie beschrijft dat er zeven jaar na de hervorming nog steeds een klimaat van wantrouwen tussen DGOS en BTC bestond dat ten koste ging van het gemeenschappelijk belang en de lange termijndoelstellingen van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

De evaluatie stelt ook vast dat op verschillende niveaus nog sprake was van onduidelijke verantwoordelijkheden en overlappende taken. Ook was het systeem uiterst centralistisch en vond niet-transparante besluitvorming uitsluitend in Brussel plaats. Dit uitte zich in een zeer lange projectcyclus die gekenmerkt werd door veel vertragingen (soms nam de voorbereiding 3 tot 5 jaar in beslag).

Een andere conclusie was dat er sprake was van excessieve financiële controlemechanismen die de doeltreffendheid en doelmatigheid niet ten goede kwamen en die de aansluiting bij internationale ontwikkelingen belemmerden.

Verder zou België beleidsmatig achterblijven, vooral wat betreft het volgen van de internationale context en meer aandacht voor de rol van partnerlanden en het invoeren van nieuwe hulpmodaliteiten.

Mede op basis van deze evaluatie is het derde beheerscontract opgesteld en deze beheerstudie die voortbouwt op vier jaarlijkse evaluaties van de prestaties van BTC vormt een goed ijkpunt om vast te stellen of er sprake is van verbetering die al of niet kan worden toegeschreven aan het derde beheerscontract.

3 Evolutie van de beheerscontracten

In dit hoofdstuk komt de evolutie van de beheerscontracten tot op heden aan de orde. Daartoe wordt allereerst op een rij gezet wat het wettelijke kader nu precies inhoudt. Aan de hand van een documentenanalyse van de wet op de oprichting op de BTC en van de drie beheerscontracten wordt nagegaan wat belangrijke wijzigingen zijn geweest. Daarbij is tevens gebruik gemaakt van analyses van eerdere evaluaties, zonder echter naar de uitwerking van de beheerscontracten op het terrein te kijken want daar wordt in het volgende hoofdstuk aandacht aan besteed.

Vervolgens is nagegaan op basis van interviews en de focusgroepen wat nu de verschillende *opvattingen* zijn over de werking van het derde beheerscontract. In dit hoofdstuk beperken wij ons tot de opvattingen van betrokkenen over het functioneren van het derde beheerscontract op basis van interviews, focusgroepen en de enquête, terwijl in hoofdstuk 6 de opvattingen van betrokkenen met betrekking tot gewenste veranderingen in het vierde beheerscontract naar voren komen.

De opvattingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, kunnen niet herleid worden tot specifieke personen of organisaties. De opvattingen die wij hebben gepresenteerd zijn wel door meerdere personen naar voren gebracht, maar vertegenwoordigen geen standpunten van organisaties. Zij vertegenwoordigen ook niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de evaluatoren.

3.1 Wet op de BTC en overzicht van de drie beheerscontracten

De wet van 1998 heeft van BTC het enige uitvoeringsagentschap van de directe bilaterale samenwerking van de Belgische federale regering gemaakt. 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. De wet heeft vastgelegd dat BTC de vorm heeft van een vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. Het belangrijkste element uit deze wet is dat de BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking.

Deze taken van openbare dienst worden bij wet verdeeld in vier grote categorieën:

- A. **Artikel 5 van de wet:** Hierin staat dat BTC de **exclusieve bevoegdheid** heeft inzake de tenuitvoerlegging van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking . Deze taken omvatten met name:
- o de uitvoering van programma's en projecten op het vlak van directe bilaterale samenwerking;

- de uitvoering van programma's of projecten op het vlak van financiële samenwerking en schuldvermindering met partnerlanden;
 - de uitvoering van activiteiten met het oog op de ondersteuning van de privésector van de partnerlanden;
 - het beheer van het bilateraal beurzen- en stageprogramma;
 - het formuleren van voorstellen en het opstellen van technische dossiers voor de bovenvermelde projecten en programma's;
 - de noodhulp en de rehabilitatiehulp op korte termijn die krachtens een beslissing van de ministerraad wordt verleend, evenals de voedselhulp.
- B. **Artikel 6 van de wet:** het toewijzen aan de BTC van andere taken van openbare dienst inzake ontwikkelingssamenwerking door de minister die bevoegd is voor de BTC. Deze taken zijn met name de volgende:
- de uitvoering van verkennende studies met het oog op de identificatie van nieuwe programma's en projecten in het kader van de directe bilaterale, de indirecte bilaterale of de multilaterale samenwerking;
 - het vervullen van expertise- en evaluatieopdrachten met betrekking tot de programma's en projecten in het kader van de indirecte bilaterale en van de multilaterale samenwerking;
 - de opleiding van het overzeese personeel;
 - de noodhulp en de rehabilitatiehulp op korte termijn die wordt verleend als gevolg van een verzoek van een hulporganisatie;
 - de uitvoering van het opleidingsprogramma « Informatiecycli»;
 - de uitvoering van het sensibiliseringsprogramma « Annoncer la Couleur »/ « Couleur Bekennen »;
 - de uitvoering van het Fair Trade (Eerlijke Handel) garantiefonds.
- C. **Artikel 7 van de wet:** naast de taken die haar worden toegewezen door de Belgische Staat, kan de BTC tevens taken uitvoeren voor rekening van derden. Het gaat dan om meer specifieke interventies uitgaande van Belgische rechtspersonen van publiek recht (Gemeenschappen, Gewesten, provincies en gemeenten, bijvoorbeeld), buitenlandse (de Duitse GTZ of de Britse DFID, bijvoorbeeld) of internationale rechtspersonen (de Europese Unie, de Wereldbank, enz.).
- D. Bovendien voegt de programmawet van 27 december 2005 (Belgisch Staatsblad van 30/12/05) een **artikel 9bis** toe aan de wet tot oprichting van de BTC wat betreft de Vrijwillige Dienst van collectief nut. De Vrijwillige Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (VDOS) maakt mogelijk dat elk jaar voor een periode van 1 tot 3 jaar 100 jongeren worden ingeschakeld in een project of een programma dat wordt uitgevoerd door de BTC in een van de 18 partnerlanden van de directe bilaterale samenwerking. Sinds vorig jaar zijn ook jongeren uitgezonden door NGOs in dit door BTC beheerde programma opgenomen.

In de Wet is tevens vastgelegd in artikel 15 dat de “bijzondere regels en voorwaarden waaronder de BTC de taken van openbare dienst vervult... worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de Federale Staat en BTC”.

Tot nu toe werden er drie beheerscontracten afgesloten, waarvan het laatste de periode 2007 – 2011 omvat. De drie beheerscontracten verwijzen in artikel 1 naar de wet op de oprichting van BTC. In artikel 2 wordt verwezen naar zogenaamde ‘gedragsregels’. In het derde beheerscontract wordt expliciet verwezen naar de Verklaring van Parijs. In dat kader worden de ontwikkeling van lokale capaciteit, de responsabilisering van het partnerland en lokale partners en opmerkelijk genoeg ook de decentralisatie van beslissingsbevoegdheden met name genoemd. Overigens kwamen deze zelfde gedragsregels ook in het tweede beheerscontract voor, echter zonder verwijzing naar de Verklaring van Parijs. Er wordt ook gesteld dat gestreefd wordt naar “samenwerkingsvormen waarbij een zo groot mogelijk deel van de voorbereiding en de uitvoering van de samenwerkingsprestatie wordt toevertrouwd aan het partnerland en/of de lokale partners”. De volgende artikelen van de beheerscontracten richten zich op taken en verantwoordelijkheden van BTC. Deze artikelen laten belangrijke verschuivingen zien in de taken die aan BTC worden toevertrouwd. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste bepalingen van de drie beheerscontracten weergegeven:

Tabel 3.1 Bepalingen in de drie beheerscontracten

Thema	1 ^e beheerscontract	2 ^e beheerscontract	3 ^e beheerscontract
ISP			Ter voorbereiding van een nieuw ISP brengt BTC aan de Staat een evaluatierapport over het programma in uitvoering over (de zogenaamde appreciatienota).
Identificatie	De Staat is verantwoordelijk de identificatie te realiseren, maar kan BTC inschakelen voor verkennende studies.	Verantwoordelijkheid van het partnerland. Na goedkeuring tekening van Bijzondere Overeenkomst door minister en partnerland.	Verantwoordelijkheid van het partnerland.
Formulering	BTC is verantwoordelijk voor de formulering (maar kan de opdracht hiervoor ook weigeren) en tenuitvoerlegging van de prestaties van de directe. bil. Ontwikkelingssamenwerking. Na goedkeuring ondertekening van Bijzondere Overeenkomst tussen minister en partnerland en vervolgens na werkplan ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst door Minister en BTC.	BTC is belast met de formulering (maar kan de opdracht hiervoor ook weigeren)en voert deze uit in overleg met het partnerland en de attaché voor internationale samenwerking. Na goedkeuring ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst door Minister en BTC.	BTC is belast met de formulering van de prestatie (maar kan de opdracht om te formuleren ook weigeren)die zij verwezenlijkt in samenspraak met het partnerland. Na beoordeling van de kwaliteit door een Comité van kwaliteitscontrole voorgezeten door BTC met o.a. een DGOS vertegenwoordiger, brengt BTC aan de Belgische Staat een dossier over met het formuleringsverslag en

Thema	1 ^e beheerscontract	2 ^e beheerscontract	3 ^e beheerscontract
			een project voor bijzondere overeenkomst opgesteld door de attaché en een uitvoeringsovereenkomst ter goedkeuring door de Minister.
Financiering	Facturering aan de Staat van de prijs van de verwezenlijking van de taken van openbare dienst en een provisionele dekking van de beheerskosten.	Beheerskosten worden vooraf begroot op basis van geconsolideerd percentage van de omzet en onafhankelijk van de omzet ook betaald. Driemaandelijke voorfinanciering van het begrote bedrag aan omzet inclusief een winstpercentage van 1%, te verrekenen in 4 ^e kwartaal. Formuleringskosten zijn in de prijs van de interventie uitvoering begrepen, en dus afgetrokken op de enveloppe van het partnerland.	Beheerskosten worden vastgesteld op een vastbedrag van 20 miljoen euro op voorwaarde dat de jaarlijkse omzet minstens gelijk is aan 150 miljoen euro. Driemaandelijke voorfinanciering van de begrote omzet met inbegrip van een winstpercentage van 1% en verrekening bij de vierde aangifte van schuldvordering. Tevens is er een fonds voor formuleringen waarvan de modaliteiten worden vastgelegd in een aparte uitvoeringsovereenkomst.
Samenwerking Uitvoering	DGOS incl. de attachés spelen een rol in de opvolging van de uitvoering. De attaché neemt deel aan de GLOS.	DGOS incl. de attachés spelen een rol in de opvolging van de uitvoering. De attaché neemt deel aan de GLOS	In elk partnerland plegen de Attaché voor Internationale. Samenwerking en de Plaatselijk Vertegenwoordiger van BTC op regelmatige en systematische wijze overleg. (De attaché is geen onderdeel meer van de GLOS)*.
Controle BTC, evaluatie en monitoring	Comité van interne audit. Regeringscommissarissen (waaronder Inspecteur van Financiën) conform de wet BTC). College van Commissarissen. Verder externe controle op initiatief van de Staat.	Comité van interne audit. Regeringscommissarissen (waaronder Inspecteur van Financiën) conform de wet BTC. College van Commissarissen. Verder externe controle op initiatief van de Staat.	Comité van interne audit. Regeringscommissarissen. College van rekeningcommissarissen. Jaarlijkse evaluatie door de Staat van kwaliteit van BTC prestaties op basis van een selectie van minimum 10 projecten en monitoring ISP door de Staat.
Nieuwe			Het is wenselijk dat de

Thema	1 ^e beheerscontract	2 ^e beheerscontract	3 ^e beheerscontract
hulpmodaliteiten			partnerlanden een steeds groter deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen bij het financiële beheer van projecten. Voor de prestaties waarvan het financiële beheer volledig door de partner wordt gedaan, draagt BTC de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat de financiële middelen die door België ter beschikking worden gesteld, goed besteed worden, in overeenstemming met de bepalingen van de bijzondere overeenkomsten. Verder één algemeen artikel over financiële samenwerking waarvoor BTC een uitvoeringsovereenkomst zal opstellen.

* In artikel 20 van het derde beheerscontract staat alleen dat de attaché en de ResRep regelmatig en systematisch dienen te overleggen. De bepaling dat de attaché niet meer in de GLOS plaats neemt is niet in het derde beheerscontract opgenomen, maar is een instructie van de DGD.

De beheerscontracten proberen duidelijkheid te scheppen in de taakverdeling tussen DGOS en BTC, maar in de praktijk bestaan er nog altijd verschillende interpretaties over de precieze taakverdeling tussen beide organisaties. Die verschillen in interpretatie komen vooral later in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 naar voren. Bovendien is niet alles vastgelegd in de beheerscontracten, omdat bepaalde modaliteiten zoals begrotingshulp grotendeels buiten beschouwing blijven en zaken zoals de uitsluiting van de attaché van de GLOS buiten het derde beheerscontract is geregeld. Ook voorziet Artikel 17 van de wet op BTC dat het beheerscontract een procedure en parameters kan vastleggen voor aanpassingen aan het beheerscontract. Dit werd niet voorzien in het derde beheerscontract, maar eerder wel, zodat nu elke aanpassing aan de Ministerraad moet worden voorgelegd.

De belangrijkste veranderingen in het tweede beheerscontract ten opzichte van het eerste hielden in dat het partnerland meer betrokken is tijdens de identificatiefase, dat DGOS- en BTC-vertegenwoordigers meer samenwerken tijdens de identificatie- en formuleringsfase, en dat de reactietijd voor de Belgische Staat op het formuleringsverslag en prijsofferte van BTC verlengd was van tien naar dertig dagen. De ondertekening van

de Bijzondere Overeenkomst was vervroegd tot na de identificatie en het maken van een werkplan (Financieel en Technisch Dossier) was onderdeel van de uitvoering geworden.

De evaluatie van 2007 stelde het volgende vast met betrekking tot de eerste twee beheerscontracten in navolging van de eerdere evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking 1999-2005:

- De beheerscontracten evenals de Wet op de Internationale Samenwerking gaan sterk uit van een projectmatige benadering van de hulp. Deze wet en de daarop geënte beheerscontracten werden immers in een andere internationale context gemaakt toen er nog maar in zeer beperkte mate sprake was van donorcoördinatie, harmonisatie en nieuwe hulpmodaliteiten. Ook was het een expliciete politieke beslissing destijds om projectmatig te werken.
- In beide beheerscontracten staat de projectcyclus dan ook centraal;
- De bepalingen betreffende de samenwerkingsprestaties hebben vooral betrekking op de voorbereiding van de interventies zoals de verantwoordelijkheid voor identificatie en formulering alsmede over de financiële controle. Hierover gaan ook de meeste discussies;
- Opmerkelijk genoeg zijn de bepalingen over opvolging en evaluatie van de samenwerkingsprestaties door BTC uiterst beperkt. In de praktijk heeft BTC al tijdens de twee eerste beheerscontracten de verantwoordelijkheid voor mid-term reviews en eidevaluaties van projecten op zich genomen. BTC is formeel verantwoordelijk volgens de beheerscontracten om een jaarverslag en een eindverslag van elk project te overleggen. De nadruk ligt sterk op controle vooraf en veel minder op de inhoudelijke verantwoording achteraf;
- Bij de wijziging van het eerste naar het tweede beheerscontract is alleen getracht enkele korte termijn problemen op te lossen zonder het gehele beheerscontract in oenschouw te nemen. In de praktijk zijn daarbij wel enkele problemen opgelost, maar nieuwe problemen gecreëerd. Dit wordt wel gekarakteriseerd als symptoombestrijding in plaats van ziektebestrijding;
- In de praktijk ligt de nadruk zeer sterk op de financiële controle d.w.z. een controle op de inputs en wordt veel minder aandacht gegeven aan een controle op resultaten.

Voor de volledigheid is in onderstaande tabel een kort overzicht van de titels van het derde beheerscontract opgenomen:

Tabel 3.2 Overzicht van het derde beheerscontract

Titels	Overzicht van belangrijkste artikels
I. Algemene bepalingen	Verwijzing naar de wet en gedragsregels tegenover begunstigen van de samenwerkingsprestaties met verwijzing naar de Verklaring van Parijs.
II. Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van taken inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (artikel 5 van de wet)	<ul style="list-style-type: none"> • BTC bezorgt de Staat een evaluatierapport over het programma in uitvoering ter voorbereiding van een nieuw ISP; • BTC is belast met de formulering van de samenwerkingsprestatie in samenspraak met het partnerland, waarbij formuleringsverslag wordt opgesteld en formuleringsfonds beschikbaar is en comité voor kwaliteitscontrole wordt opgericht alsmede door een GLOS wordt onderzocht. BTC maakt ontwerp bijzondere

Titels	Overzicht van belangrijkste artikels
	overeenkomst en uitvoeringsovereenkomst ter goedkeuring door de Minister.
III. Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van taken inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (artikel 5 van de wet)	<ul style="list-style-type: none"> • Voor financiële samenwerking bezorgt BTC de Staat een ontwerp van uitvoeringsovereenkomst; • Artikels inzake beurzenprogramma, micro-interventieprogramma en noodhulp.
IV. Nadere regels voor andere taken van openbare dienst krachtens artikel 6 van de wet	Wanneer de Staat BTC één van deze taken wil laten uitvoeren bezorgt hij BTC een prijsaanvraag en referentietermen, waarna BTC een prijsopgave verstrekt en uitvoeringsovereenkomst volgt.
V. Evaluatie en monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • BTC zal meewerken aan evaluaties; • De jaarlijkse evaluatie en monitoringactiviteiten omvatten: <ul style="list-style-type: none"> ○ evaluatie door de Staat van de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van een selectie van minimum 10 door de Staat gekozen activiteiten; ○ monitoring door de Stat van het ISP.
VI. Onderbreking of stopzetting van de taken van openbare dienst	Om politieke en veiligheidsredenen.
VII. Personeel	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragsregels voor BTC personeel; • BTC wordt vertegenwoordigd in elk partnerland door een Plaatselijk Vertegenwoordiger die op regelmatige en systematische wijze overlegt met de attaché voor Internationale Samenwerking.
VIII. Budget, Financiering en Rechtvaardiging van de uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> • Beheerskosten worden gesteld op het forfaitaire bedrag van 20 miljoen EUR op voorwaarde dat de omzet minstens gelijk is aan 150 miljoen EUR met vergoeding één maal per jaar; • Begroting van andere kosten die samenhangen met specifieke overeenkomsten in budget dat BTC voorlegt aan de Staat.
IX. Controle en opvolging	<ul style="list-style-type: none"> • De externe controle wordt toevertrouwd aan de regeringscommissarissen en het college van regeringscommissarissen; • Voor de prestaties waarvan het financiële beheer volledig aan het partnerland wordt gedaan, draagt BTC de verantwoordelijkheid toe te zien op de goede besteding van middelen; • De organisatie van interne controle van BTC loopt via het auditcomité; • Tijdens het eerste jaar zal BTC een onafhankelijke audit van haar interne auditsysteem laten uitvoeren; • De opvolging door de Staat betreft de analyse van de budgettaire en financiële syntheseverslagen.
X. Ondernemingsplan	BTC stelt jaarlijks een ondernemingsplan op met in een annex voorgeschreven elementen dat wordt voorgelegd ter goedkeuring aan de minister.
XI. Slotbepalingen	<ul style="list-style-type: none"> • Sancties in geval van niet-naleving; • Vrijwaring van financiële belangen van de Staat; • Duur van het beheerscontract is vijf jaar.

De belangrijkste veranderingen van het derde beheerscontract ten opzichte van het tweede beheerscontract zijn:

- BTC produceert een appreciatienota ter voorbereiding van het ISP, terwijl dit voorheen niet het geval was;
- Identificatie is de verantwoordelijkheid van het partnerland. De identificatie is in het derde beheerscontract versimpeld ten opzichte van het tweede beheerscontract;
- Na ontvangst van de identificatiefiche stelt BTC referentietermen op en is verantwoordelijk voor de formulering;
- De formulering wordt voorgelegd aan een comité voor kwaliteitscontrole te Brussel en een GLOS waar het partnerland en de attaché deel van uitmaken;
- BTC is verantwoordelijk voor de uitvoering en ook voor de opvolging, terwijl de rol van de attaché in de opvolging minimaal is, omdat de attaché geen onderdeel meer uitmaakt van de GLOS;
- Het systeem van controle en audit door BTC is versterkt en een College van Commissarissen (samengesteld uit leden van het Rekenhof en het Instituut voor Bedrijfsrevisoren) is nu verantwoordelijk voor audits op het terrein. Daarnaast werd het interne auditsysteem versterkt;
- Tegelijkertijd is de externe controle op initiatief van de Staat vervangen door een jaarlijkse evaluatie van de prestaties van BTC;
- De financiering van BTC is gewijzigd, maar blijft gerelateerd aan de omzet, terwijl daarnaast een formuleringsfonds is ingesteld.

Het beheerscontract is een sleuteldocument om de relatie tussen de Belgische Staat en BTC te definiëren, maar daarnaast bestaat er een grote hoeveelheid andere documenten waarin ook elementen van die samenwerkingsrelatie aan de orde komen, bijvoorbeeld een instructie met betrekking tot de Gemengde Commissies en ISPs, een plan voor harmonisatie en afstemming, het vademecum begrotingssteun, werkgroepen met betrekking tot de projectcyclus, politieke dialoog etc. Buiten de beheerscontracten om is er ook sprake van evolutie in het denken omtrent de taakafbakening.

Reflectie

Binnen het strakke wettelijk kader is het opvallend dat de drie beheerscontracten vrij weinig op elkaar lijken. Er zijn soms vrij ingrijpende wijzigingen doorgevoerd, maar het is niet altijd duidelijk waarom tot die wijzigingen werd besloten. Er hebben niet duidelijk evaluaties ten grondslag gelegen aan de wijzigingen, hoewel voor het derde beheerscontract wel gebruik is gemaakt van de evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in 2007.

Wat betreft verantwoordelijkheden is het duidelijk dat BTC in de loop van de tijd meer verantwoordelijkheden heeft gekregen in de projectcyclus en dat de verantwoordelijkheden van DGOS en de attachés zijn afgenomen. DGOS en de attachés zijn nu vooral verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding; een proces dat zich in de partnerlanden vooral rond de formulering van een nieuw ISP voltrekt. BTC heeft de verantwoordelijkheid vanaf de formulering tot en met de evaluatie van activiteiten en het overleggen van een appreciatienota over het programma in uitvoering. Dit stelt vragen ten aanzien van een goede interactie tussen de partijen tijdens de beleidscyclus, waar wij later op terug zullen komen.

3.2 Werking van het derde beheerscontract

3.2.1 Wettelijk kader en aansluiting bij de internationale context

Veel geïnterviewden wijzen op beperkingen in het wettelijk kader. De bezwaren zijn divers en richten zich op de monopoliepositie van BTC voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, de vorm van een vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk, de projectgerichtheid van de wet en de politieke samenstelling van de Raad van Bestuur waar de overheid niet in vertegenwoordigd is.

Aangezien BTC aanvankelijk als projectorganisatie is opgericht en dat doorklinkt in de wet en daarmee ook in de beheerscontracten, zijn er belemmeringen voor BTC om zich te ontwikkelen richting nieuwe hulpmodaliteiten, hoewel er in de praktijk wel voortgang wordt geboekt. Sommigen - voornamelijk buiten BTC - zijn van mening dat BTC altijd meer belang zal hebben bij projectuitvoering dan bij begrotingssteun en dat daarom het monopolie zou moeten worden herzien. Anderen, vooral ook bij BTC, zien BTC als stimulator voor nieuwe hulpmodaliteiten en zien geen enkele belemmering.

Wat zijn dan de concrete knelpunten in de wet volgens betrokkenen? Dit betreft allereerst de bepaling dat BTC de vorm heeft van een vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. Dit is een weinig voorkomende organisatievorm en geeft allerlei problemen op het gebied van verslaglegging omdat die volgens vennootschapsregels moet gebeuren, terwijl er sprake is van 100% eigendom van de Staat. De controle gebeurt door de administratie en gaat volgens de regels van de administratie. Een ander problematisch element uit deze wet is dat de BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking. Dit monopolie van BTC zou problemen opleveren wanneer het gaat om vérgaande gedelegeerde uitvoering van samenwerkings-overeenkomsten door het partnerland, de zogenaamde nationale uitvoering, hoewel dit wel in het derde beheerscontract formeel is voorzien. Ook wijzen sommigen erop dat de exclusiviteit en het gebrek aan concurrentie zouden kunnen leiden tot gebrek aan kwaliteit.

Aansluiting bij internationale context

Ondanks verwijzingen naar de Verklaring van Parijs is het derde beheerscontract volgens de meeste betrokkenen nog steeds voornamelijk toegesneden op traditionele projecten en komen nieuwe hulpmodaliteiten nauwelijks in het derde beheerscontract naar voren, hetgeen hun invoering zou bemoeilijken.

Echter in de praktijk bestaat er een zeer gemengd beeld, want alle betrokkenen zijn het erover eens dat België de laatste jaren een grote inhaalslag heeft gerealiseerd om beter aan te sluiten bij de internationale context en de invoering van nieuwe hulpmodaliteiten. Belangrijke stappen daarbij zijn de beperking tot in principe twee sectoren per partnerland (en in principe drie sectoren in landen met een erg omvangrijke samenwerking), een keuze die in het ISP wordt vastgelegd. Van de respondenten op de enquête is een grote meerderheid van 87% het eens dat een vermindering van het aantal sectoren per partnerland een goede zaak is geweest.

Binnen de sectoren zou dan volgens vele betrokkenen een programmatische aanpak moeten worden gevolgd, waarbij verschillende hulpmodaliteiten worden ingezet, variërend van sectorale begrotingssteun tot projecthulp (ook via NGOs en beurzen).

Er worden wel opmerkingen gemaakt dat de sectorkeuze zelf beter onderbouwd had kunnen worden. Ook wordt gewezen op de grote verschillen tussen partnerlanden, waardoor maatwerk geleverd moet worden en waardoor niet altijd een programmatische aanpak mogelijk zou zijn. Bij de overgang naar meer complexe projecten en programma's wordt door verschillende betrokkenen ook gewezen op het ontbreken van adequate bepalingen in het derde beheerscontract omtrent risicoanalyse en risicobeheersing.

De belemmeringen die nog worden gesignaleerd liggen voornamelijk bij de nog beperkte rol van het partnerland. Immers 93% van de respondenten geeft immers aan dat de rol van de partnerlanden in de projectcyclus verder uitgewerkt moet worden, zoals weergegeven in onderstaande tabel. Daarbij bestaat er alleen enige reserve bij 28% van de respondenten van het BTC hoofdkantoor.

Tabel 3.3 In overeenstemming met de Verklaring van Parijs moet de rol van het partnerland in alle stadia van de projectcyclus verder worden uitgewerkt zodat het partnerland meer zeggenschap heeft over de interventies van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	2		3%			
Eerder niet akkoord	3		4%			
Eerder akkoord	23		32%			
Helemaal akkoord	43		61%			
Niet van toepassing / geen mening	0		0%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders*	
helemaal niet akkoord	0%	0%	0%	11%	0%	
eerder niet akkoord	0%	0%	0%	17%	0%	
eerder akkoord	50%	17%	50%	38%	20%	
helemaal akkoord	50%	83%	50%	33%	80%	
nvt/geen mening	0%	0%	0%	0%	0%	

* De aangeschreven medewerkers is gevraagd aan te geven wat hun huidige functie binnen BTC of DGOS is. Bij de categorie 'Anders' is niet om een nadere specificatie gevraagd. Aangenomen kan worden dat deze categorie vooral medewerkers betreft die recent van functie zijn veranderd.

Nieuwe modaliteiten

Het artikel over financiële samenwerking in het derde beheerscontract is uiterst summier en zou moeten verwijzen naar begrotingssteun. Dat wordt door alle betrokkenen als absoluut onvoldoende ervaren. Er is een vademecum opgesteld met richtlijnen voor begrotingssteun. In feite zijn de meningen verdeeld in hoeverre de uiterst summiere uitwerking van de tekst met betrekking tot financiële samenwerking nu de begrotingssteun in de praktijk beperkt. Het enige voorbeeld in de serie evaluaties van de prestaties van BTC waarin begrotingssteun is onderzocht, namelijk in Rwanda de steun

aan de gezondheidszorg- en onderwijssector geeft op dit vlak geen fundamentele problemen aan.

Een ander probleem doet zich voor wanneer de uitvoering van een project of programma volledig wordt gedelegeerd (naar een institutie van het partnerland, de zogenaamde nationale uitvoering die aansluit bij de Verklaring van Parijs). Aangezien BTC verantwoordelijk is voor de uitvoering levert volledige delegatie volgens de IF problemen op. De IF heeft daarom problemen om dit soort activiteiten goed te keuren alhoewel artikel 24,§5 dit toelaat (zie tabel 3.2).

Reflectie

De analyse van het wettelijk kader enerzijds en de aansluiting van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking levert volgens de onderzoekers een interessant beeld op. De wet bepaalt dat de BTC exclusief bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking en dit levert belemmeringen op voor verdergaande delegatie van verantwoordelijkheden naar partnerlanden. Anderzijds heeft België, ondanks deze beperkingen, een relatief snelle inhaalslag gerealiseerd wanneer het gaat om het invoeren van vooral nieuwe hulpmodaliteiten zoals sectorale begrotingssteun en is de vooruitgang meer beperkt wanneer het gaat om nieuwe uitvoeringsmodaliteiten zoals nationale uitvoering. Er worden in de praktijk mogelijkheden geschapen door het opstellen van andere leidende documenten zoals het vademecum voor begrotingssteun en ook voor nationale uitvoering kan een vademecum uitkomst bieden. Dit gaat wel gepaard met hoge transactiekosten, veel emoties en irritaties, hetgeen de efficiëntie niet ten goede komt. Echter de voortgang is onmiskenbaar. Zowel binnen DGOS als BTC zijn zowel stimulerende als beperkende factoren te onderscheiden ten aanzien van een betere aansluiting bij de internationale context. Het beeld van de spagaat tussen wettelijke belemmeringen enerzijds en aansluiting bij de internationale context anderzijds loopt dus dwars door de partijen heen, maar scheidt de partijen niet van elkaar. Dit is een niet onbelangrijke constatering in het licht van de veranderingen voor het vierde beheerscontract.

3.2.2 Samenwerking rond de beleidscyclus in de partnerlanden

Vorbereiding ISP en appreciatienota

Een nieuw element in het derde beheerscontract is dat het BTC veldkantoor een evaluatierapport of appreciatienota met een verslag over het voorgaande ISP periode overlegt ter voorbereiding van het nieuwe ISP. In 2007 is een instructie opgesteld voor de attachés over de voorbereiding van het ISP en de Gemengde Commissie. Op papier wordt er over het draaiboek door de attachés met BTC overlegd en is er een duidelijke plaats voor de appreciatienota in de cyclus.

In de praktijk zijn er wel problemen. Zo wordt de kwaliteit van de appreciatienota's als variabel ervaren door betrokkenen. Echter noch in het kader van deze beheersstudie, noch in het kader van de serie van vier evaluaties van de prestaties van BTC sinds 2007 is een grondige analyse uitgevoerd van de kwaliteit van deze nota's. Evenmin is onderzocht of en hoe deze nota's van invloed zijn geweest op de ISPs. Het feit dat in het derde

beheerscontract is gesteld dat BTC “ter voorbereiding van een nieuw ISP een evaluatierapport over het programma in uitvoering” zou moeten opstellen, hetgeen later appreciatienota is genoemd leidt ook tot verwarring. Immers de aard van deze nota is niet nader gespecificeerd en verwachtingen lopen uiteen. Zowel van de zijde van BTC ResReps als van de zijde van de attachés is wel aangegeven dat BTC niet de tijd, capaciteit en middelen zou hebben om een evaluatie van de uitvoering van de ISPs te doen.

Een groot probleem is ook het gebruik van die nota's en de goede afstemming met het voorbereidingsproces van de Gemengde Commissie door de attachés. Zowel attachés als ResReps geven aan dat ook als er sprake is van goede samenwerking en afstemming tussen beiden, de rol van de nota in de voorbereiding van het nieuwe ISP beperkt is. Dat wordt vaak door beide partijen als frustrerend ervaren.

Een andere vraag die wordt opgeworpen is of er niet een onafhankelijke evaluatie van het ISP zou moeten zijn.

Er zijn dus fundamentele vragen bij dit nieuwe mechanisme om de rol van BTC bij de voorbereiding van ISPs nader vorm te geven. Er wordt ook verschillend gedacht over de mate waarin BTC bij de beleidsvoorbereiding betrokken zou moeten zijn.

Tabel 3.4 Voor een goede kwaliteit van de directe bilaterale samenwerking zou BTC systematisch in de beleidsvoorbereiding moeten worden betrokken

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	6		9%			
Eerder niet akkoord	16		23%			
Eerder akkoord	22		31%			
Helemaal akkoord	24		34%			
Niet van toepassing / geen mening	2		3%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	22%	10%	0%	0%	
eerder niet akkoord	0%	26%	60%	0%	60%	
eerder akkoord	27%	35%	20%	39%	20%	
helemaal akkoord	73%	9%	10%	61%	20%	BTC
nvt/geen mening	0%	9%	0%	0%	0%	

Opvallend is dat twee derde van het totaal aantal respondenten vindt dat BTC systematisch bij de beleidsvoorbereiding moet worden betrokken. Echter 48% van de attachés deelt die mening niet tegenover 44% van de attachés die mening wel deelt, terwijl van de DGOS staf in Brussel 70% niet akkoord is tegenover 100% van de BTC staf die wel akkoord is. Hoewel allereerste wordt aangegeven dat er de laatste jaren veel beter wordt samengewerkt tussen DGOS en BTC, blijkt uit deze antwoorden op de enquête dat dit nog niet door alle partijen wordt vertaald in samenwerking op een terrein

dat van oudsher als het primaat van DGOS wordt beschouwd, terwijl dit wel logisch lijkt vanuit het denken rond een beleidscyclus.

ISP

Ook de kwaliteit van de ISPs is volgens de betrokkenen variabel. Er zijn duidelijke instructies voor de voorbereiding van de ISPs, maar de tijd en de middelen om het ISP voor te bereiden zijn beperkt. Daarom zouden volgens betrokkenen de keuzes voor de sectoren niet altijd goed onderbouwd zijn. Zowel van de zijde van de attachés als van de ResReps wordt aangegeven dat er diepgaandere analyses ten grondslag zouden moeten liggen aan het ISP.

Identificatie

Betrokkenen zijn van mening dat de identificatie in het derde beheerscontract die de verantwoordelijkheid van het partnerland is, versimpeld is ten opzichte van het verleden. De identificatiefiches worden goedgekeurd door de partnercomités in de partnerlanden. De kwaliteit van de identificatie zou echter te wensen overlaten. Een belangrijk discussiepunt is of de identificatie niet veel nauwer zou moeten aansluiten op het ISP. Er is zelfs van de zijde van BTC gesteld dat in sommige gevallen de identificatie van dermate zwakke kwaliteit zou zijn dat eigenlijk niet tot formulering zou moeten worden overgegaan. Tot op heden heeft BTC geen opdracht tot formulering die na de identificatie wordt gegeven geweigerd. Natuurlijk is in de praktijk de situatie minder zwart-wit zoals door betrokkenen wordt aangegeven en worden identificaties door BTC met een 'ja, als' of 'nee, tenzij' aanvaard. Een ander discussiepunt is of een risicoanalyse geen onderdeel zou moeten uitmaken van de identificatie.

Formulering

Het derde beheerscontract beoogt ook om het aantal stappen in de voorbereidingsfase van de projecten te verminderen. BTC kreeg een belangrijkere rol in de formulering en een apart formuleringsfonds is gecreëerd. BTC EST heeft zich vooral gericht op de formuleringen. Terwijl in het verleden de meeste formuleringen werden uitbesteed is dit onder het derde beheerscontract minder het geval. Een klacht evenwel van het terrein (zowel ResReps als attachés) is dat de formuleringen veel te sterk gecentraliseerd zijn in Brussel en dat de BTC landenkantoren slechts als postbus functioneren. Ook zou volgens velen de rol van de partnerlanden te beperkt zijn.

BTC constateert zelf dat het in veel gevallen niet lukt om binnen zes weken de referentietermen op te stellen. Verder zijn er nog veel discussies over de duur en de kwaliteit van de formulering, zoals die ook al golden tijdens het eerste en tweede beheerscontract.

Respondenten van de enquête waren behoorlijk verdeeld over de vraag of er inderdaad sprake is geweest van effectieve vereenvoudiging van de procedure zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3.5 De vereenvoudiging van (het aantal te maken stappen) de procedure die de voorbereiding van nieuwe projecten regelt is effectief geweest

		Aantal		Percentage		
Helemaal niet akkoord		10		14%		
Eerder niet akkoord		31		44%		
Eerder akkoord		18		25%		
Helemaal akkoord		3		4%		
Niet van toepassing / geen mening		9		13%		
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	8%	30%	0%	6%	20%	
eerder niet akkoord	58%	43%	60%	33%	20%	
eerder akkoord	25%	22%	20%	33%	40%	
helemaal akkoord	8%	4%	10%	0%	0%	
nvt/geen mening	0%	0%	10%	28%	20%	

Een meerderheid van 58% is van mening dat geen effectieve vereenvoudiging heeft plaatsgevonden en daarbij zijn er geen grote verschillen tussen DGOS en BTC.

De rol van het CCQ wordt wel ter discussie gesteld vooral van BTC zijde, maar ook wel door de attachés en DGOS-D1. Recentelijk zijn wel verbeteringen doorgevoerd, waardoor de meningen uiteenlopen. De goedkeuring door het partnercomité ofwel een pre-GLOS wordt door de meeste betrokkenen wel nuttig gevonden. Veel geïnterviewden stellen ook dat de betrokkenheid van het partnerland bij de formulering nog beter zou kunnen.

Verantwoordelijkheden tijdens de uitvoering

BTC is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten. Onder het derde beheerscontract is de attaché geen onderdeel meer van de GLOS, waardoor de attaché weinig zicht heeft op de uitvoering van projecten en programma's. Het zal geen verwondering wekken dat de waardering voor deze maatregel sterk wisselt tussen DGOS en BTC: 90% van de DGOS-D1 staf vindt het niet direct een goede zaak dat de attaché geen deel meer uitmaakt van de GLOS, tegenover 52% van de attachés, terwijl van de BTC staf in het veld en in Brussel resp. 83% en 71% hiermee grotendeels akkoord is.

Ondanks het feit dat de attaché niet meer in de GLOS zit, worden hiervoor op het terrein in het geval van goede samenwerking tussen BTC en Resrep pragmatische oplossingen gezocht zodat er wel regelmatig uitwisseling is, zoals ook is voorzien in artikel 20 van het derde beheerscontract. In een aantal gevallen betekent dit dat attachés toch aan de GLOS vergaderingen deelnemen.

De meningen over de strikte scheiding van taken in de uitvoeringsfase lopen sterk uiteen. De BTC zetel is voorstander van een strikte scheiding. Elders lopen de meningen uiteen zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3.6 De attaché zou via de GLOS en de terugkoppeling van de M&E resultaten op een meer strategisch niveau bij de supervisie van het project moeten worden betrokken

		Aantal	Percentage			
Helemaal niet akkoord		10	14%			
Eerder niet akkoord		19	28%			
Eerder akkoord		16	23%			
Helemaal akkoord		23	33%			
Niet van toepassing / geen mening		1	1%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	33%	0%	0%	28%	20%	
eerder niet akkoord	50%	26%	10%	28%	20%	
eerder akkoord	17%	22%	40%	22%	20%	
helemaal akkoord	0%	48%	50%	22%	40%	
nvt/geen mening	0%	4%	0%	0%	0%	

Bij BTC zijn zowel de ResReps als de staf in Brussel grotendeels niet akkoord met een grotere rol van de attachés in de opvolging en vooral het percentage van 83% van de ResReps die dat niet ziet zitten, valt op. Daarentegen is respectievelijk 70% van de attachés en 90% van de DGOS staf in Brussel van mening dat wel een grotere rol van de attaché in de opvolging ten behoeve van strategische sturing gewenst is. Hier lijkt het beeld van de aloude tegenstellingen weer terug te komen.

Als we meer in detail naar de argumenten kijken, blijkt dat de attachés meestal van mening zijn dat hun gebrek aan betrokkenheid bij de uitvoering ervoor zorgt dat ze een tekort aan informatie hebben om hun taak goed uit te voeren. Dit zou juist bij het volgen van een meer programmatische aanpak zoals de laatste jaren meer en meer het geval is, een groter probleem worden. Immers de projecten zijn in toenemende mate aangesloten op het sectorale of thematische beleid in het partnerland, mede als gevolg van de sectorconcentratie. De attaché is dan verantwoordelijk voor de beleidsdialoog. De attaché moet dus voldoende geïnformeerd zijn over de uitvoering is hun opvatting en daar zou het nu aan ontbreken. Momenteel zijn de GLOSsen vooral op projectniveau gesitueerd, maar er wordt gewerkt aan GLOSsen op sectorniveau. Echter bij de discussie over GLOSsen op sectorniveau komt de vraag naar voren of op dit niveau wel bilateraal overleg zou moeten plaatsvinden of dat in het kader van de Verklaring van Parijs veeleer gedacht zou moeten worden aan overleg tussen het partnerland en haar financiële en technische partners.

Overigens is de discussie rond de taakverdeling m.b.t. de politieke en sectordialoog zeer complex. Attachés hebben meestal geen specifieke sectorale kennis. Aangezien bij DGOS in Brussel ook weinig sectorale kennis aanwezig is, moet de informatie van BTC komen. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, namelijk informatie via de ResReps, via BTC TA die in projecten werken of ministeries ondersteunen of via speciale sector deskundigen die specifiek tot taak hebben attachés bij de dialoog te ondersteunen. BTC is duidelijk voorstander van het model waarin zij via sectordeskundigen de dialoog ondersteunen. Attachés hebben daarmee gemengde ervaringen en wijzen voornamelijk op

de gebrekkige capaciteit in eigen huis om de dialoog goed te voeren. In enkele gevallen blijkt het model waarin de attachés worden ondersteund door sectordeskundigen in de sectordialoog goed te werken. De beperkte ervaringen (Rwanda en Burundi) geven aan dat de attachés tevreden zijn, maar ook dat er problemen zijn ten aanzien van de rol en positie van deze sectorverantwoordelijken en, rond de afstemming van hun rol en visie met die van TAs die op ministerieniveau werken.

Naast de capaciteit is ook de mate van decentralisatie een aspect dat van invloed is op de beleidsdialoog. Deze punten komen hierna nog aan de orde.

Opvolging en evaluatie

Een algemene klacht rond de beheerscontracten is dat de resultaatgerichtheid nu onvoldoende verankerd is. Vraag is wel of dat door de beheerscontracten komt of onderdeel is van een bredere problematiek, waarbij het Belgische bestuursstelsel traditioneel sterk uitgaat van ex-ante controles.

Zoals hiervoor is opgemerkt is er weinig in het derde (en eerdere) beheerscontract opgenomen over opvolging en evaluatie. BTC moet voortgangsrapportages voorleggen en ook voert BTC mid-term reviews en eindevaluaties uit. De beoordeling van de kwaliteit van monitoring en evaluatie komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. BTC'ers zijn meestal niet ontevreden met het huidige systeem.

In het algemeen wordt door vrijwel alle betrokkenen aangegeven dat er onvoldoende geleerd wordt van evaluaties, zowel van evaluaties onder verantwoordelijkheid van BTC, als van evaluaties onder verantwoordelijkheid van DGOS of de Dienst Bijzondere Evaluatie. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de enquête.

Tabel 3.7 BTC en DGOS geven geen gevolg aan de evaluaties die uitgevoerd zijn door de Dienst Bijzondere Evaluatie (en in het verleden door DGOS). De verantwoordelijkheid voor de opvolging van evaluaties zou door zowel BTC als DGOS verder moeten worden uitgewerkt en niet worden beperkt tot een management-response

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	2		3%			
Eerder niet akkoord	9		13%			
Eerder akkoord	30		43%			
Helemaal akkoord	23		33%			
Niet van toepassing / geen mening	5		7%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	0%	10%	0%	20%	
eerder niet akkoord	17%	13%	0%	17%	20%	
eerder akkoord	33%	57%	50%	39%	0%	
helemaal akkoord	42%	17%	40%	39%	60%	BTC
nvt/geen mening	8%	13%	0%	6%	0%	

Ook worden er veel opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de monitoringsystemen en evaluaties, die onvoldoende resultaatgericht zouden zijn en zeker niet op impact gericht. Resultaatgerichtheid begint overigens volgens geïnterviewden op het moment van strategische planning, dus zouden al in het ISP die duidelijke doelstellingen moeten worden geformuleerd en vervolgens verder uitgewerkt. Daar schort het volgens velen nu nog aan.

Reflectie

Er is in het derde beheerscontract veel aandacht besteed aan een verdere afbakening van taken tussen BTC en DGOs, waarbij BTC meer verantwoordelijkheden heeft gekregen. De onderzoekers delen de mening van de meerderheid van de respondenten dat er ondanks de goede intenties geen sprake is van een werkelijke vereenvoudiging van het aantal stappen in de voorbereiding van nieuwe projecten. Terwijl in het verleden veel energie werd besteed aan de strikte afbakening van taken, is dat tijdens het derde beheerscontract minder het geval geweest. Vanuit het perspectief van de beleidscyclus en een integraal resultaatgericht beheer is de uitdaging voor de toekomst om de verschillende fases van de beleidscyclus beter op elkaar te laten aansluiten. Daartoe is verdere verbetering van de samenwerking absoluut noodzakelijk. Er wordt nu te weinig geleerd van ervaringen, gedeeltelijk door de afzonderlijke betrokken actoren, maar zeker in gezamenlijkheid ontbreekt het aan voldoende leren. Dat is een grote uitdaging voor de toekomst, omdat blijkt dat beide partijen niet graag informatie en verantwoordelijkheden delen. Dat geldt voor DGOS wanneer het gaat om een rol in de beleidsvoorbereiding, maar ook voor BTC wanneer het gaat om strategische sturing tijdens de uitvoering en bij de evaluatie van activiteiten.

3.2.3 Financiën, audit en controle

Financiën

In de loop van het derde beheerscontract nam de jaaromzet van BTC toe van minder dan €150 miljoen in de periode tot 2006 (€110 miljoen in 2004, €125 miljoen in 2005, €146 miljoen in 2006) naar €188 miljoen in 2007, €191 miljoen in 2008 en €237 miljoen in 2009.

Daarentegen zijn de beheerskosten grotendeels gebaseerd op een forfaitair bedrag gebaseerd op een omzet van maximaal rond de €175 miljoen. Het percentage van de beheerskosten (exclusief formuleringsfonds) ten opzichte van de totale kosten is daarmee gedaald van ongeveer 15% in 2004 naar 11% in 2009.

Deze relatieve daling van de beheerskosten creëert spanning binnen BTC. De aanwending van de 1% winst is ook een bron van discussie. Strikt gesproken mogen deze niet voor beheerskosten worden aangewend en dienen deze voor investeringen.

Een ander punt dat wordt opgebracht in verband met de financieringsdiscussie is dat het huidige model inputsturing bevordert en resultaatsturing belemmert. Er wordt geen discussie gevoerd tussen DGOS en BTC over de geplande activiteiten en de kosten daarvan, waarvoor het ondernemingsplan zich goed zou kunnen lenen.

Audit en controle

Terwijl het systeem van externe controle op initiatief van de Staat is verminderd en het systeem van interne controle is versterkt, blijft bij BTC het gevoel overheersen dat er sprake is van overmatige controle. BTC wijst ook op de aanzienlijke kosten van het systeem. Na de problematische jaren tot 2004 is BTC er wel steeds in geslaagd dat de jaarrekening zonder voorbehoud en zonder toelichtende paragraaf werd goedgekeurd, maar de doelmatigheid van dit zware controlesysteem wordt ter discussie gesteld. Bij DGOS daarentegen zijn er nog steeds mensen die twijfelen aan de grondigheid van de controle. Overigens worden ook bij BTC geluiden gehoord dat de interne controle nu excessief is en dat dat ten koste gaat van de inhoudelijke kwaliteit.

Via de enquête kon een breder perspectief op deze problematiek worden verkregen:

Tabel 3.8 Ondanks alle goede voornemens bij zowel DGOS als BTC om tot een resultaatgericht beheer te komen blijft de sturing op inputs dominant vanwege de grote aandacht voor financiële controle en is op dit punt weinig daadwerkelijke verbetering te constateren

		Aantal		Percentage		
Helemaal niet akkoord		1		1%		
Eerder niet akkoord		2		3%		
Eerder akkoord		27		40%		
Helemaal akkoord		36		53%		
Niet van toepassing / geen mening		2		3%		
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	0%	10%	0%	0%	
eerder niet akkoord	8%	0%	0%	0%	20%	
eerder akkoord	50%	35%	40%	44%	20%	
helemaal akkoord	42%	57%	50%	56%	60%	
nvt/geen mening	0%	9%	0%	0%	0%	

93 % van alle respondenten is van mening dat inputsturing te dominant is en dat dit ten koste gaat van de resultaatgerichtheid. 10% van de respondenten bij DGOS-D1 heeft een andere mening en ook 8% van de ResReps is eerder niet akkoord, hetgeen met hun financiële verantwoordelijkheid te maken kan hebben.

Reflectie

De onderzoekers zijn van mening dat het huidige model teveel op inputsturing is gericht. Om over te gaan naar een noodzakelijk meer resultaatgericht beheer zou de financiering van BTC anders moeten worden vormgegeven en niet meer op een forfaitair bedrag gebaseerd moeten zijn, want dat levert teveel concrete belemmeringen op. Ook het systeem van audit en controle zou zich in deze richting moeten bewegen.

3.2.4 Institutionele en organisatorische zaken

Decentralisatie

De Belgische coöperatie is nog in sterke mate gecentraliseerd qua besluitvorming en dat geldt voor zowel DGOS als BTC. Dit heeft onder andere te maken met het bestuurlijk-administratief kader waarin een ex-ante controle via de IF plaatsvindt. Verder spelen tradities en organisatiecultuur een belangrijke rol. Hoewel de beperkingen reëel zijn, vragen velen zich af of binnen deze kaders er toch niet meer bevoegdheden naar het terrein gedelegeerd zou kunnen worden. Dat geldt voor beide organisaties. BTC beoogt meer decentralisatie met de recent ingezette reorganisatie, maar daar bestaan nog veel onduidelijkheden over de werkelijke delegatie van taken die plaats zou vinden.

Interne organisatie BTC

Strikt genomen hoort de interne organisatie van BTC niet onder de evaluatie van de prestaties van BTC in het derde beheerscontract, maar omdat de organisatie van invloed is op de kwaliteit van de prestaties en inspeelt op de beheerscontracten besteden we er toch enige aandacht aan. De directie Sectorale en Thematische Expertise (EST) is gedurende het derde beheerscontract versterkt, vooral om de kwaliteit van de formuleringen te verbeteren. De directie geografische coördinatie (GEO) was het complement van de geografische coördinatie bij DGOS- D1. Echter de relatie tussen de ResReps en GEO is niet duidelijk. Daarnaast bestaan er directies voor financiën en human resources. Er wordt wel gesteld dat BTC kampt met een redelijk groot personeelsverloop vooral in de beginjaren. BTC heeft zeker moeite om personeel op tijdelijke contracten in het veld blijvend aan zich te binden. Ook terugkerende ResReps kon lange tijd geen positie op de BTC hoofdzetel worden aangeboden. Sinds 2010 is een maatregel van kracht dat elk jaar drie ResReps tijdelijk terug geroepen worden naar de hoofdzetel en geïntegreerd binnen de verschillende diensten. Om aan deze problemen het hoofd te bieden en zich voor te bereiden op het vierde beheerscontract is een reorganisatie van BTC voorzien waarbij een directie Operations (Ops) wordt opgericht die de relatie tussen het hoofdkantoor en de Resreps beter vorm moet geven. Dit is een poging tot een gedeeltelijke decentralisatie. De reorganisatie wordt met enige vertraging uitgevoerd en de meningen binnen BTC lopen zeer uiteen over nut, noodzaak en richting van deze reorganisatie (zoals overigens voor vrijwel alle reorganisaties geldt). In hoeverre de reorganisatie een stap in de richting van decentralisatie van besluitvorming binnen BTC zal kunnen zijn, is vooralsnog onderwerp van discussie.

Raad van Bestuur, Gemengd Comité, Regeringscommissarissen

BTC heeft een Raad van Bestuur die volgens de website momenteel uit 12 personen bestaat. Deze personen zijn politiek benoemd en vertegenwoordigen niet formeel de overheid, hetgeen door velen als een gebrek wordt gezien. Verder zijn er Regeringscommissarissen. De Inspecteur van Financiën voor ontwikkelingssamenwerking is ook de regeringscommissaris voor BTC en heeft dus een dubbelrol.

In de loop van het derde beheerscontract is er een de facto gemengd beheerscomité met de voorzitter van het directiecomité van BTC en de DG van DGOS ontstaan dat regelmatig overlegt. Dit comité heeft geen formele status, maar probeert in een lacune te voorzien van gebrekkig strategisch overleg tussen de staat als enige aandeelhouder van

BTC met DGOS als vertegenwoordiger en BTC zelf. Zo wordt bijvoorbeeld het jaarlijkse ondernemingsplan niet besproken.

Samenwerking en capaciteit

Veel geïnterviewden brengen het punt op dat de Belgische directe coöperatie meer ambitie heeft dan middelen. Dit beeld werd in de enquête bevestigd door 69% van de respondenten.

Tabel 3.9 De kloof tussen de ambities van de Belgische directe bilaterale samenwerking enerzijds en de middelen en inhoudelijke menskracht die hiervoor beschikbaar zijn bij DGOS en BTC wordt steeds groter

		Aantal		Percentage		
Helemaal niet akkoord		2		3%		
Eerder niet akkoord		16		24%		
Eerder akkoord		23		34%		
Helemaal akkoord		24		35%		
Niet van toepassing / geen mening		3		4%		
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	0%	10%	0%	20%	
eerder niet akkoord	25%	30%	20%	6%	60%	
eerder akkoord	25%	26%	60%	44%	0%	
helemaal akkoord	50%	39%	10%	39%	20%	
nvt/geen mening	0%	4%	0%	11%	0%	

Vooraf het gebrek aan inhoudelijke capaciteit zou zich op veel plekken doen voelen: bij DGOS-D1, bij de attachés en ook bij de BTC landenkantoren.

DGOS en het corps van attachés kampen met capaciteitsproblemen, omdat een aantal vacatures voor attachés nog steeds niet ingevuld is en bovendien gaat binnenkort een aantal attachés met pensioen. De meeste betrokkenen zijn van mening dat er geen algemeen probleem is van een gebrek aan mensen, maar het probleem betreft de soort deskundigheid, de plaatsing van die deskundigheid en de samenwerking. Sommigen zijn overigens van mening dat er een tekort aan mensen is.

In principe heeft DGOS geen sectordeskundigheid in huis, en zijn de attachés generalisten op een enkele uitzondering na. BTC zou wel over sectordeskundigheid moeten beschikken. Die BTC sectordeskundigheid die zich voornamelijk op de hoofdzetel in Brussel bevindt, is er nog niet voor alle sectoren en bevindt zich voornamelijk op de hoofdzetel in Brussel en houdt zich meer met formulering dan met advisering tijdens de uitvoering bezig. De mate waarin deze sectordeskundigen ook DGOS en de attachés kunnen ondersteunen is nog niet duidelijk, omdat ze aan ondersteuning van eigen projecten en landenkantoren volgens eigen zeggen en ook volgens anderen onvoldoende toekomen. Het is duidelijk dat er meer vraag aan inhoudelijke ondersteuning is dan dat er aanbod beschikbaar is. Wel is er een optie waarbij sectordeskundigen in het veld worden aangesteld om namens de Belgische coöperatie de beleidsdialoog te voeren, waarbij de

attaché verantwoordelijk is voor de beleidsdialog en de BTC sectordeskundigen voor de sector of technische dialog. Of er een speciaal fonds voor deze speciale TAs moet komen of dat dit onderdeel zou moeten uitmaken van het ondernemingsplan van BTC kan onderwerp van discussie zijn.

Een verwant punt dat wordt aangebracht in dit verband betreft de volgens velen – vooral bij DGOS-D1 en attachés - te vérgaande verschuiving van verantwoordelijkheden naar BTC die onder het derde beheerscontract zijn beslag heeft gekregen.

Een andere probleem waar aandacht voor gevraagd wordt betreft het carrièrepad dat verschillende deskundigen geboden kan worden. Immers BTC werkt noodzakelijkerwijs veel met tijdelijke contracten en dan bestaat het gevaar dat deskundigheid niet wordt vastgehouden. Ook wordt wel gesteld dat de geboden beloning een belemmering zou vormen om deskundig personeel vast te houden.

Reflectie

Het aantal organisatorische veranderingen bij de betrokken actoren is de laatste jaren beperkt gebleven. Het is een goede zaak volgens de onderzoekers dat er een informeel gemengd beheerscomité is om overleg tussen de Staat en BTC te laten plaatsvinden en dat voorziet in de wettelijke lancune. De discussie over de meest wenselijke organisatiestructuur kan niet los worden gezien van het beleid en strategieën. Gezien de grotere verantwoordelijkheden voor partnerlanden is het noodzakelijk dat DGOS en BTC zowel afzonderlijk als in gezamenlijkheid besluiten over de mate van delegatie van taken en bevoegdheden naar de vertegenwoordigers op het terrein. Er zijn al veel studies verricht op dit terrein, die ook met inachtneming van wettelijke beperkingen, kunnen leiden tot verdere delegatie. Ook het punt betreffende de gewenste inhoudelijke, thematische en sectorale expertise dient gezamenlijk besproken te worden en concreet te worden uitgewerkt voor de toekomst. Het zal noodzakelijk zijn om bij de vraagstukken betreffende organisatiestructuur, capaciteit en delegatie van verantwoordelijkheden te denken aan het onderscheid tussen verschillende categorieën partnerlanden. Niet alleen de omvang van de steun, maar ook het karakter bijvoorbeeld fragiele staat of land dat niet tot de armsten behoort, spelen daarbij een rol.

3.3 Conclusies

Het derde beheerscontract heeft meer verantwoordelijkheden bij BTC neergelegd en heeft de lijn van verdere scheiding van verantwoordelijkheden van het eerste en tweede beheerscontract verder doorgetrokken. Het beeld dat uit de interviews, focusgroepen en enquête onder DGOS en BTC betrokkenen over de werking van het derde beheerscontract naar voren komt is gevarieerd.

Enerzijds zijn velen positief over de geleidelijk verbeterde samenwerking en over de verdere aanpassing van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking aan de internationale context.

Anderzijds wordt de verdere verschuiving van verantwoordelijkheden van DGOS naar BTC verschillend beoordeeld. Dan komt het oude beeld naar voren en blijkt dat ieder toch

vooral pleit voor het eigen belang. BTC'ers zijn dan duidelijk meer tevreden dan DGOS staf en attachés. BTC is wel minder positief wanneer het de nog steeds sterke controle betreft.

Binnen het globale beeld van verbetering van de samenwerking en positieve evoluties onder het derde beheerscontract wordt nog een groot aantal knelpunten gesignaleerd die in latere hoofdstukken nog uitgebreid aan de orde komen.

4 Evaluaties 2007-2010

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies uit de serie van vier evaluaties van de kwaliteit van de prestaties van BTC gedurende de looptijd van het derde beheerscontract op een rij gezet. Het betreft in totaal 50 tot op heden geëvalueerde projecten die via documentstudie, interviews en focusgroepen in Brussel en terreinbezoeken geëvalueerd zijn. Daarnaast zijn er in 2010 nog 12 projecten via een dossierstudie bekeken.

Er is een uniform evaluatiekader gehanteerd dat wel aanpassingen onderging in de loop van de jaren. Er is steeds gekeken naar de vier belangrijkste evaluatiecriteria: relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid. Tevens is ook steeds gekeken naar processen, die geclusterd zijn in drie groepen namelijk formulering, strategische begeleiding en supervisie en monitoring en evaluatie. Onderdeel van het uniforme evaluatiekader is dat scores op de evaluatiecriteria en processen en de onderliggende indicatoren worden toegekend. Hierdoor wordt het mogelijk om voor het hele staal van 50 volledig geëvalueerde activiteiten scores te vergelijken. De 12 projecten die via dossierstudie zijn bekeken, blijven buiten beschouwing.

Van de 50 projecten zijn er 9 die onder het eerste beheerscontract zijn geformuleerd, 27 onder het tweede beheerscontract en 14 onder het derde. In 2007, 2008, 2009 en 2010 werden respectievelijk 10, 12, 16 en 12 projecten geëvalueerd (zie voor een overzicht van de scores en projecten bijlage 5).

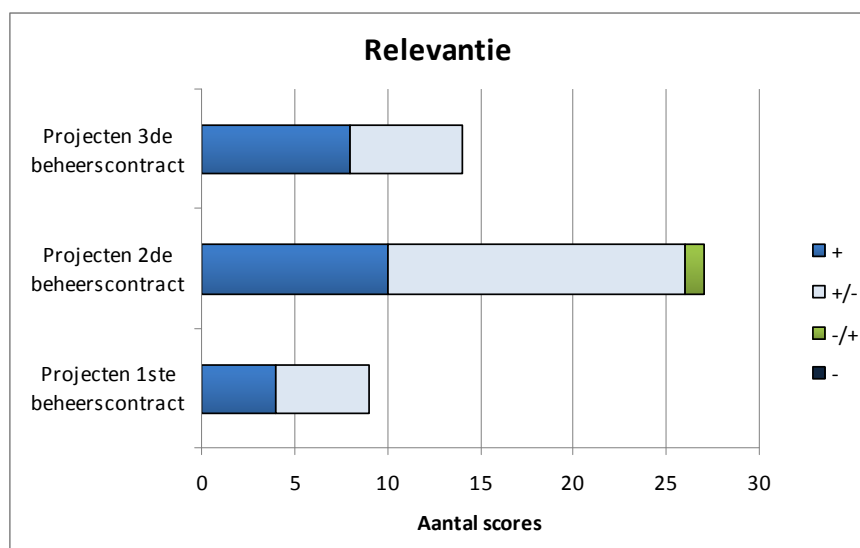
Voor het scoren van de projecten hebben we eerst de evaluatiekaders van de drie eerdere evaluaties vergeleken. Er is gescoord op een vierpuntsschaal. Waar het evaluatiekader eenduidig was zijn de scores overgenomen. Scores zijn bijgesteld waar verschillende beoordelingscriteria zijn gebruikt (bv. in 2007 en 2008 zijn de criteria effectiviteit en impact apart gescoord terwijl deze criteria in 2009 en 2010 samen zijn genomen). Daarnaast zijn de beoordelingen van 2007 en 2008 omgezet in scores voor de processen (herscoren). Uit de rapporten van de evaluatie in 2007 zijn bruikbare bevindingen met betrekking tot processen uit de tekst gedistilleerd. De scores voor de processen in 2008 zijn op basis van de bevindingen in de tekst omgezet in scores voor de drie processen die in de evaluatie van 2009 zijn onderscheiden. Tenslotte zijn de scores voor 2010 toegevoegd. Voor 2010 konden veel minder scores gegeven worden, omdat sommige projecten nog maar net in uitvoering zijn. Dat betekent dat er in 2010 geen totaalscores op effectiviteit, doelmatigheid, duurzaamheid, en monitoring en evaluatie konden worden gegeven.

In de verschillende evaluaties zijn methodologische kanttekeningen gemaakt die hier niet allemaal herhaald zullen worden. Allereerst is het van belang vast te stellen dat scores op de evaluatiecriteria relevantie, effectiviteit en impact, doelmatigheid en duurzaamheid

nooit volledig aan BTC kunnen worden toegeschreven. Immers een veelheid van actoren is uiteindelijk verantwoordelijk inclusief de partnerlanden en DGOS. De processen gaan directer in op de prestaties van BTC, maar ook daar moeten de prestaties van BTC in samenhang met andere actoren bekeken worden. Verder is het van belang op te merken dat aan de scores geen absolute waarde toegekend mag worden. Scores dienen ter onderlinge vergelijking en om een trend vast te stellen. Tenslotte kunnen ondanks het aanzienlijke staal van 50 projecten op een aantal honderden projecten geen statistisch significante conclusies worden getrokken, de evaluaties geven onzes inziens wel een goed beeld van de uitgevoerde interventies. De bevindingen moeten dus met zorg geïnterpreteerd worden. Ook kan voor de evaluatie van projecten onder het derde beheerscontract het uitgebreide syntheserapport van de evaluatie 2010 geraadpleegd worden.

4.1 Beoordeling evaluatiecriteria

4.1.1 Relevantie



Alle vier evaluaties oordeelden voornamelijk positief over relevantie. Van slechts één project geformuleerd onder het tweede beheerscontract is de relevantie niet positief beoordeeld. Het is moeilijk om duidelijk onderscheid in de beoordeling van relevantie vast te stellen tussen de verschillende beheerscontracten, maar er lijkt sprake van een positieve trend van het eerste, naar het tweede, naar het derde beheerscontract waar acht projecten goed scoren en vier projecten voldoende.

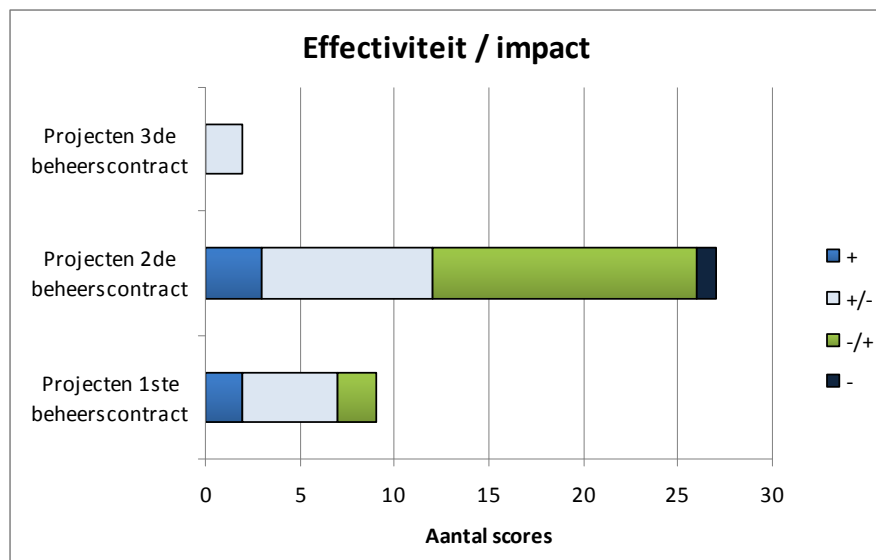
Bij een nadere analyse van de onderliggende beoordelingscriteria en indicatoren blijkt dat de aansluiting bij de behoeften van het partnerland, met name de aansluiting bij de ontwikkelingsdoelen en strategieën steeds meer aandacht krijgt. Dit is ook conform de internationale trend en de Verklaring van Parijs. Omdat de interventies complexer van karakter worden en ook groter, wordt de afstand tot de doelgroep in een aantal gevallen groter en is in een aantal gevallen de aansluiting bij armoedebestrijding minder evident.

De aansluiting bij de internationale context lijkt een positieve evolutie te vertonen. Steeds meer wordt aandacht besteed aan de activiteiten van andere donoren, activiteiten worden ingebed in een programmatische benadering, ‘good practices’ worden overgenomen en is België - in toenemende mate ook als lead partner- actief in thematisch en sectoroverleg, Ook vindt geleidelijk een overgang naar nieuwe hulpmodaliteiten zoals begrotingssteun en nationale uitvoering plaats (de specifieke ervaringen hiermee komen onder formulering en strategische begeleiding en supervisie aan de orde).

De aansluiting bij de Belgische ontwikkelingsstrategieën is vrijwel altijd goed of voldoende. De formele sector en thematische beleidsnota’s spelen nauwelijks een rol bij de invulling van projecten en programma’s. Wel passen alle interventies binnen de ISPs. Met het derde beheerscontract is de beperking tot enkele sectoren per land sterk ingezet en dit is ook vastgelegd in een instructie. Doordat een beperking van sectoren plaats vindt, is het ook voorgekomen dat projecten zijn geanalyseerd, waarvan de sectoren in de nieuwe ISPs niet weerhouden zijn.

Op de beoordeling van relevantie is er dus sprake van een positieve ontwikkeling over de jaren. Er lijken wat indicaties te zijn dat er in fragiele staten meer problemen zijn, maar dat kunnen we uit de huidige staal van projecten niet eenduidig opmaken. Verder zijn er duidelijk relaties tussen het evaluatiecriterium relevantie te trekken en de processen van landenstrategieën, identificatie en formulering, maar deze dwarsverbanden komen later in dit hoofdstuk naar voren.

4.1.2 Effectiviteit en impact



De score op effectiviteit en impact is minder positief dan die onder relevantie en 17 van de 38 projecten die gescoord konden worden, scoorden niet voldoende. Opvallend is dat de meerderheid van de projecten onder het tweede beheerscontract namelijk 15 van de 27 projecten niet voldoende scoort, maar daaraan kan niet ontleend worden dat projecten onder het tweede beheerscontract in het algemeen minder effectief zijn.

Alle evaluaties constateren dat meestal niet meer dan outputs vastgesteld kunnen worden. De scores op outputs, die ook voor een deel van de projecten onder het derde beheerscontract konden worden vastgesteld, zijn overwegend positief, dat wil zeggen voldoende tot goed.

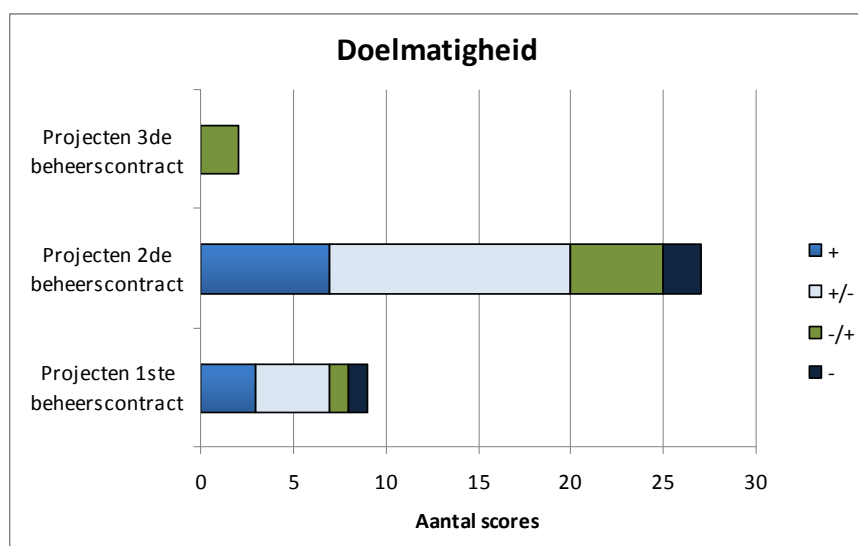
Het zicht op outcome en impact ontbreekt grotendeels, mede door zwakke opvolging, maar ook door het vaak niet realistische ambitieniveau van de projecten. Voor de nieuwe projecten die onder het derde beheerscontract zijn gestart kon vrijwel niet op deze indicatoren gescoord worden, omdat ze nog te kort in uitvoering zijn.

Capaciteitsversterking was zeker in het verleden vaak een zwak punt, omdat dit niet op organisaties en instituties is gericht, maar veelal op individuen. Daarmee zijn de resultaten op het gebied van capaciteitsversterking beperkt. In de nieuwere projecten lijkt meer structureel aandacht aan capaciteitsversterking te worden besteed, maar het is nog te vroeg om dat echt in termen van resultaten te kunnen beoordelen.

De aandacht voor transversale thema's scoort over de hele linie zwak en daar is ook geen duidelijk zicht op verbetering in de nieuwe projecten.

In feite is er over het gehele staal van 50 projecten verrassend weinig zicht op effectiviteit, laat staan op impact. Dit zegt wat over de beperkte mate van resultaatgericht beheer. In het kader van deze serie evaluaties die heel ambitieuze doelstellingen had, is dit onderdeel matig uit de verf gekomen.

4.1.3 Efficiency



Bij de scores voor doelmatigheid is de variatie vrij groot, zeker ook als naar de onderliggende indicatoren wordt gekeken. Toch scoren 27 van de 38 projecten voldoende tot goed op dit criterium. Aan de 12 projecten die in 2010 zijn geëvalueerd, kon geen algemene score worden toegekend, maar wel zijn scores toegekend aan enkele specifieke

beoordelingscriteria. Ook hier doen zich geen significante verschillen voor tussen de projecten van de verschillende beheerscontracten. Het beheer is meestal goed, maar vertragingen in de uitvoering beïnvloeden in een aantal gevallen de doelmatigheid in negatieve zin.

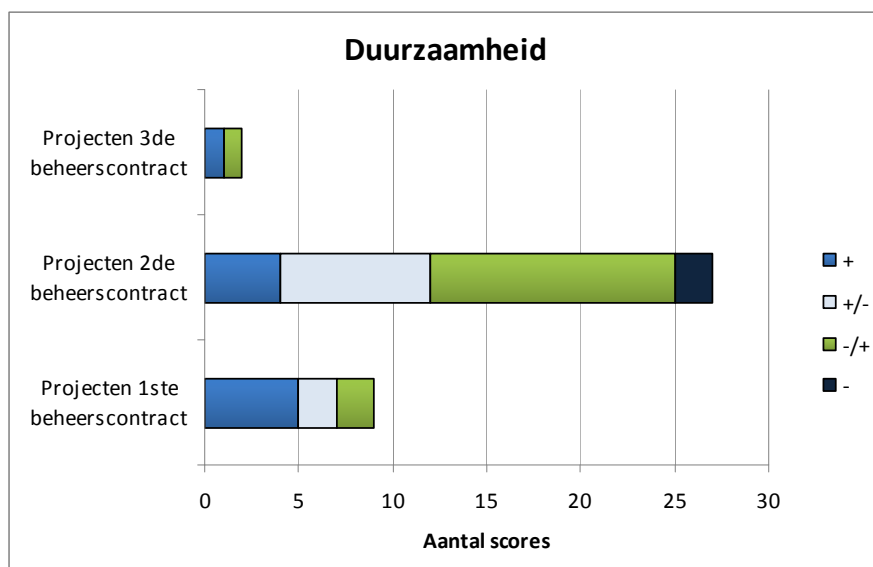
Indien we kijken naar de specifieke beoordelingscriteria is het beeld wat betreft de doorlooptijd van de projecten en de realisatie van de planning zeer gemengd. Er doen zich veel vertragingen voor en die worden zeker niet minder bij de nieuwe projecten. Vertragingen in projectuitvoering zijn meestal te wijten aan meerdere oorzaken, waaronder een zwak projectontwerp, maar ook problemen bij de partnerorganisatie. Nieuwe oorzaken van vertraging zijn (1) dat vele 'lichte' formuleringen als gevolg hebben dat vele projecten starten met een inceptiefase waarin bijkomende analyses gebeuren en (2) dat in toenemende mate nationale procedures voor openbare aanbesteding worden gevolgd, hetgeen vaak tot vertragingen leidt in de aanloopfase. Ook institutionele en organisatorische hervormingen bij partnerinstituten zorgen voor vertraging. In een beperkt aantal gevallen is BTC direct verantwoordelijk, bijvoorbeeld wanneer er problemen zijn bij de late rekrutering of onvoldoende kwaliteit van de TA.

Er is maar in een zeer beperkt aantal gevallen naar nieuwe hulp- en uitvoeringsmodaliteiten gekeken. In de gehele staal bevonden zich twee sectorale begrotingssteunactiviteiten in Rwanda en vijf gevallen van nationale uitvoering in Vietnam en Marokko. Ook over de doelmatigheid van hulp en uitvoeringsmodaliteiten doen de evaluaties geen eenduidige uitspraken. In 2009 werd gesteld dat er geen correlatie lijkt te bestaan tussen efficiëntie en een specifieke beheersmodaliteit, sterker nog, dat een dergelijk verband evenmin aanwezig is tussen de beheersmodaliteit en de graad van lokaal *ownership*. In principe zou sectorale begrotingssteun doelmatig moeten zijn en de bevindingen in Rwanda wijzen ook in die richting. De bevindingen met betrekking tot de doelmatigheid van nationale uitvoering wijzen voornamelijk op een daling in doelmatigheid, omdat er leertijd gemoeid is met deze nieuwe uitvoeringsmodaliteit. Dat wil niet zeggen dat op lange termijn de doelmatigheid en ook de doeltreffendheid niet uiteindelijk beter zal zijn, maar dat kan nu nog niet vastgesteld worden.

Over de inzet van middelen door BTC luidt het oordeel in de overgrote meerderheid van de gevallen overwegend positief. Over de kosten van TA konden de evaluaties geen eenduidige uitspraak doen. Hoewel die kosten vaak hoog zijn, vormen ze vaak een noodzakelijk element om resultaten te realiseren. Het moge duidelijk zijn dat waar problemen met TA zijn gesignaleerd dit de doelmatigheid negatief beïnvloedt.

Wat betreft de organisatie en beheer van de projecten is de beoordeling grotendeels positief. De teams werken vaak goed samen en het operationeel beheer is zeker op orde.

4.1.4 Duurzaamheid



In overeenstemming met de beoordeling van effectiviteit en impact, is de score op duurzaamheid ook niet erg positief. 18 van de 38 projecten scoren onvoldoende of zwak op dit evaluatiecriterium. Voor de 12 projecten die in 2010 zijn geëvalueerd, is geen score op dit criterium toegekend. Opvallend is dat duurzaamheid voor de projecten van het eerste beheerscontract beter beoordeeld wordt dan voor het tweede beheerscontract maar daaraan kan niet ontleend worden dat projecten onder het tweede beheerscontract in het algemeen minder duurzaam zijn. De beoordeling van de duurzaamheid is in de meeste evaluaties (zowel ex ante als ex post) een delicate opdracht, omdat een oordeel moet worden geveld over situaties die zich in de toekomst voor zal doen. We hebben door te evalueren op de verschillende dimensies die voor duurzaamheid van belang zijn geprobeerd hier een genuanceerd oordeel over te geven.

Zowel de evaluaties uit 2008 als die uit 2009 stellen vast dat de keuze voor de partnerorganisatie en de institutionele inbedding van de interventie in het ontvangende land zeer bepalend zijn voor de duurzaamheid. Zelfs minder effectieve projecten kunnen dan duurzame effecten genereren, ook al geeft de financiële duurzaamheid soms op onderdelen nog reden tot zorg. In toenemende mate worden projecten uitgevoerd met een nationaal ministerie als partnerorganisatie en in deze gevallen is er vaak sprake van een goede institutionele verankering.

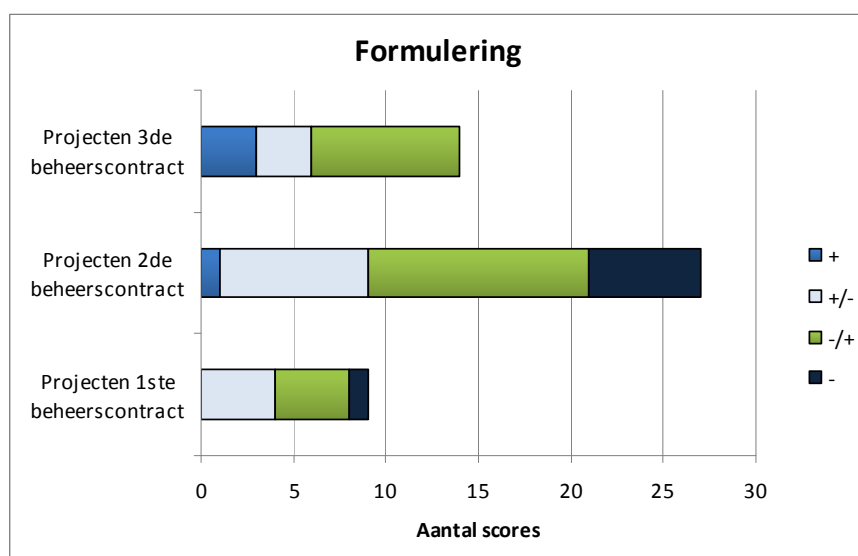
Als de lokale organisatie niet in staat is om voldoende steun of opvolging te geven of – wat vaker voorkomt – te star is om veranderingen te ondersteunen of door te voeren, kan niet verwacht worden dat de situatie voor de begunstigden duurzaam zal verbeteren. In die gevallen zal immers ook de bredere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

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

Tenslotte werd in 2009 ook vastgesteld dat ook het projectontwerp sterk bepalend is, vooral in negatieve zin, wanneer dit ontwerp belangrijke fouten bevat die de duurzaamheid kunnen hypothekeren. Deze fouten kunnen zowel te maken hebben met verkeerde institutionele keuzes (die goede lokale inbedding verhinderen), als met technische of economische aspecten. Het feit dat deze lacunes niet gecorrigeerd worden tijdens de projectuitvoering wijst op tekorten op het vlak van M&E en strategische sturing. Dit zal in de volgende paragrafen nader worden bekeken.

4.2 Beoordeling processen

4.2.1 Formulering



De score op formulering is voor maar liefst 31 van de 48 projecten die gescoord konden worden niet positief en slechts vier projecten scoren goed, waarvan drie die onder het derde beheerscontract zijn geformuleerd. Nog 15 projecten scoren voldoende, waaronder drie van het derde beheerscontract. Aangezien acht van de 14 projecten van het derde beheerscontract niet voldoende scores, moeten we vaststellen dat er geen verbetering van het formuleringproces geconstateerd kan worden onder het derde beheerscontract.

Er doen zich volgens alle evaluaties problemen voor, zowel met de formuleringprocessen, waarbij de betrokkenheid van partnerinstituten en/of doelgroepen problematisch is, als met de duur van die processen en de kwaliteit van de formuleringproducten. Daarbij is het wel gelukt om onder het derde beheerscontract de doorlooptijd van het formuleringproces te bekorten.

Studie naar de doorlooptijd van formuleringen onder het derde beheerscontract

In bijlage 7 is een deelstudie opgenomen naar de doorlooptijd van 140 projecten die onder het derde beheerscontract zijn geformuleerd. In de periode van het derde beheerscontract zijn interne benchmarks vastgelegd met betrekking tot de maximale duur van de transitie tussen identificatie en formulering (42 werkdagen), formulering (203

werkdagen) en transitie van formulering naar uitvoering (77 werkdagen). De studie geeft aan dat voor zowel de formulering als voor de transitie van formulering naar uitvoering men op basis van zowel het gemiddelde als de mediaanwaarde er in geslaagd is om deze grens niet te overschrijden. Echter voor de overgang van identificatie naar formulering komt men met 115 dagen ruim boven de 42 dagen uit.

Deze algemene bevindingen voor de doorlooptijd van formuleringen worden bevestigd door de dieptestudies van de projecten onder het derde beheerscontract die in de projectstaal zijn opgenomen.

Formuleringsproces

Onder het eerste en tweede beheerscontract moest voor de meeste projecten op basis van één of soms twee korte formuleringsmissies door externen niet alleen een participatief formuleringsproces tot stand komen, maar moest dit ook resulteren in doorwrochte analyses, welke uitmonden in strakke projectontwerpen met heldere doelstellingen, activiteitenplannen en SMART indicatoren voor monitoring en evaluatie. Dit was zeer ambitieus. Aangezien de projecten in complexiteit toenemen, was het vaak onmogelijk om binnen het bestaande kader aan zulke eisen te voldoen. Relatief zwakke projectdocumenten waren dan ook vaak het resultaat. Volgens de evaluatie van 2009 lijkt er in de loop der jaren wel een lichte verbetering van de formuleringen te zijn opgetreden door met name de betrokkenheid van verschillende actoren bij het formulerings proces, maar met de beperkte steekproef kon niet vastgesteld worden of dit significant is. Ook de evaluatie van 2010 wijst nog niet op een significante verbetering van de formuleringsprocessen, behalve voor wat de doorlooptijd betreft, zoals hierboven en in bijlage 7 beschreven. Immers de helft van de formuleringsprocessen van de projecten onder het derde beheerscontract scoort onvoldoende op zowel de kwaliteit van het productieproces als de kwaliteit van de producten van de formulering.

De landenstudies 2010 geven aan dat de aansluiting van lichte identificatie op ISPs en vervolgens op korte formuleringsmissies niet altijd ideaal is. Het ontbreken van een uitgebreid identificatierapport kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat een formulering niet verder kan bouwen op een identificatie en dus vrijwel van nul moet beginnen. Daarmee komen processen soms onder druk te staan. Vooral de overgang van identificatie naar formulering wordt als een zwakke schakel in het proces bestempeld, wat ook blijkt uit de lange periode die deze overgang vraagt.

BTC stelt de referentiermen op en tijdens de landenbezoeken bleek dat dit wel onderwerp van discussie is geweest. Suggesties werden gedaan om de partijen verantwoordelijk voor de identificatie, namelijk partnerland en attaché, de referentiermen te laten opstellen.

BTC is ook verantwoordelijk voor de samenstelling van de formuleringsteams op basis van het goedgekeurde scenario voor de formulering en onder het derde beheerscontract wordt er minder uitbesteed en speelt BTC staf, met name EST, een belangrijke rol in de formulering. Wel dringt BTC er bij de partner op aan dat deze actief deelneemt aan de formulering en zijn er ook heel wat inspanningen geleverd om alle stakeholders te betrekken. Er zijn ook steeds nationale consultants in de teams opgenomen, die evenwel bijna steeds door BTC zijn gerekruteerd en aan BTC verantwoording verschuldigd.

In welke mate en in hoeveel projecten de lokale actoren zich voldoende betrokken voelen bij het formuleringsproces is moeilijk vast te stellen, omdat het vaak gaat om trajecten die zich in het verleden afspeelden. Bij formuleringen die van recenter datum zijn, geldt dat de lokale actoren vaak goed betrokken zijn. Bij het beoordelen van de deelname van de betrokken partijen aan de formulering moet echter een nuance worden aangebracht. Tijdens het proces krijgen de verschillende betrokkenen dikwijls voldoende ruimte voor een eigen inbreng en worden zij deel van het proces. Dan volgt er echter een ‘papierfase’, waarbij afspraken worden vastgelegd op papier (formuleringsrapport en TFD). Die fase kan vrij lang duren en speelt zich vooral in Belgische kringen af: intern binnen BTC en tussen BTC en andere Belgische actoren. De lokale betrokkenen krijgen in principe nog de mogelijkheid te reageren op deze documenten, maar herkennen zich dikwijls niet volledig in de inhoudelijke discussies die buiten hen gevoerd worden en die hun weerslag hebben gekregen op papier. Bovendien herkent men zich niet in de gehanteerde formats – men hanteert een BTC / DGOS jargon en aanpak. Ook vinden lokale betrokkenen dat de tijd die ze krijgen om te reageren en zich de documenten eigen te maken vaak te gering is. Ook blijkt de besluitvorming met betrekking tot de keuze van de uitvoeringsmodaliteit zich voornamelijk onder Belgische actoren af te spelen. De late validatie van het TFD in het partnerland in een pre-GLOS is grotendeels een formaliteit. Deze hele problematiek is ook onder het derde beheerscontract nog aanwezig.

Een noviteit onder het derde beheerscontract was de instelling van een comité voor kwaliteitscontrole in Brussel om het formuleringsdocument te beoordelen. Het mandaat van de CCQ was niet zozeer op de intrinsieke kwaliteit van de formuleringsproducten gericht, maar veeleer op het checken van de conformiteit van het proces en de outputs ten aanzien van de bepalingen in de TOR en de formuleringsgids. De verslagen van de CCQ die bestudeerd zijn voor de evaluatie van 2010 geven de indruk dat in de meeste gevallen de kwaliteitscontrole werd verengd tot een detailbespreking met het oog op correcties van typfouten, aanpassing van bepaalde termen, e.d. Deze PVs laten niet toe na te gaan of door de CCQ de stappen van het formuleringsproces zijn nagegaan en of de output is getoetst aan de eisen van de formuleringsgids, de facto was dit laatste ook niet mogelijk, omdat DGOS niet beschikte over de formuleringsgids. De CCQ heeft wel een beoordeling gegeven overeenkomstig het mandaat. Uit de reacties van betrokkenen bij DGOS en BTC is gebleken dat de PVs de inhoud en kwaliteit van de gevoerde discussies niet altijd goed weergeven. Ook lijkt er sprake te zijn van een belangrijke ontwikkeling in de loop van de tijd en zou er geleidelijk wel meer over kwaliteit gesproken worden. Dan blijft het wellicht nog steeds problematisch dat het CCQ slechts aan het einde tussenkomt. Immers werkelijk fundamentele bezwaren zouden impliceren dat (delen van) het proces zouden moeten worden overgedaan, hetgeen praktisch vrijwel onmogelijk is.

Formuleringsproducten

Indien de verschillende indicatoren worden bekeken, blijkt dat de kwaliteit van de formuleringsproducten vaak onvoldoende is en ook op dit vlak valt nog geen significante verbetering onder het derde beheerscontract te constateren. De grootste problemen doen zich voor bij de kwaliteit van het logisch kader. Vaak zijn de doelstellingen onvoldoende helder en eenduidig geformuleerd en kunnen daar geen specifieke indicatoren aan gekoppeld worden. De problematiek van het zwakke logisch kader is deels gestoeld op meestal zwakke context-, probleem- en risicoanalyses die wel *pro forma* in de formuleringsrapporten staan, maar die onvoldoende doordacht zijn in hun relatie tot het te

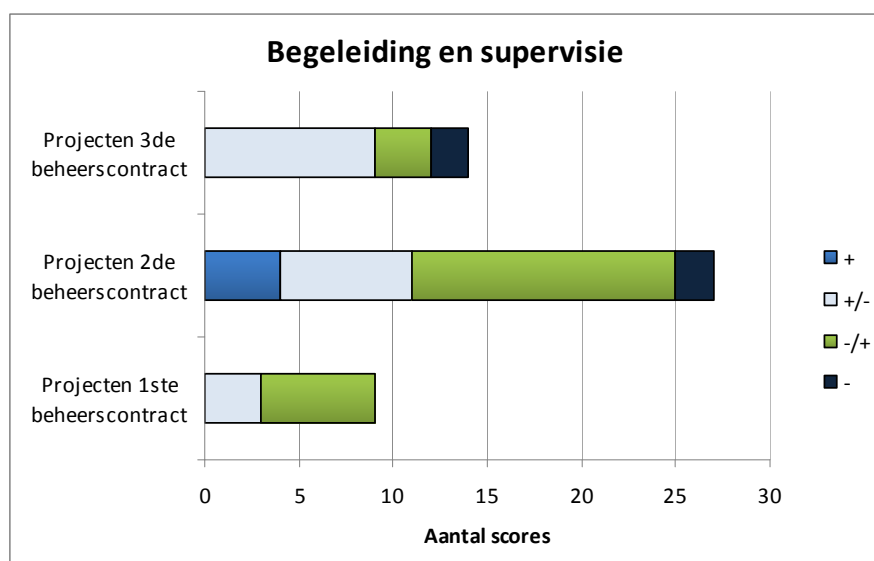
formuleren project. Er wordt wel een lichte verbetering van de logische kaders onder het derde beheerscontract geconstateerd.

Veel gesignaleerde problemen hadden aanvankelijk te maken met een overambitieuze projectontwerp (teveel doelstellingen of teveel resultaatgebieden), zwakke samenhang tussen de verschillende resultaatniveaus, en een te zwak verband tussen projectmiddelen en doelen. Overigens heeft in de meeste projecten die ‘te ambitieus’ waren geformuleerd een bijstelling plaats gevonden. Zelden is dat echter via een formele herformulering. Weinig projecten blijken in staat om ontwerpfouten die de duurzaamheid compromitteren tijdens de uitvoering nog te corrigeren. In de recentere formuleringen doet zich soms een gebrek aan ambitie voor, omdat ze zich beperken tot wat BTC zou moeten doen en dan blijven de doelen van het partnerschap teveel uit beeld.

Sterke punten in de producten – zeker voor de nieuwe projecten - zijn de beschrijvingen van de sectorale context (inclusief de rol van andere actoren) en een veel uitgebreidere beschrijving dan in het verleden van de activiteiten. De institutionele en risico analyses in de formuleringsrapporten, zeker binnen een snel veranderende internationale context, worden echter als zwak beoordeeld.

In de nieuwe projecten blijkt dat het TFD, meer dan vroeger, het referentiedocument geworden is bij uitvoering. Ook blijkt dat in de praktijk op een pragmatische wijze een lager ambitieniveau voor de TFD wordt gehanteerd, waarbij in de praktijk het projectontwerp verder wordt verfijnd. Dit bemoeilijkt een eenduidige beoordeling.

4.2.2 Strategische begeleiding en supervisie



De score op het gebied van begeleiding en supervisie levert eveneens problemen op, want hier scoort een kleine meerderheid van 27 projecten niet positief. Wel is er sprake van een duidelijke verbetering onder het derde beheerscontract, want van de 14 projecten scoren negen projecten positief, drie onvoldoende en twee slecht. Dit proces is niet altijd op

dezelfde manier bekeken en beoordeeld in de vier verschillende evaluaties. Wel komen steeds enkele dezelfde onderdelen terug.

Samenwerking met de partnerlanden

Er kunnen verschillende structuren in de partnerlanden onderscheiden worden die een rol spelen in de strategische aansturing van de projecten. Daarbij gaat het allereerst om de partnerorganisaties die rechtstreeks bij de uitvoering betrokken zijn en daarvoor meestal medeverantwoordelijkheid dragen. Deze partnerorganisaties kunnen zich zowel op nationaal als op decentraal niveau bevinden of een combinatie van beide zijn. De mate van toe-eigening (*ownership*) door de lokale partner varieert nogal. Soms doet het probleem zich voor dat de nationale *ordonnateur* te ver verwijderd is van het lokale project.

Vervolgens zijn er de stuurcomités of de GLOSsen, die gemengde structuren zijn, omdat de plaatselijke vertegenwoordiger van BTC hierin vertegenwoordigd is. Onder het tweede en eerste beheerscontract was ook de attaché formeel in de GLOS vertegenwoordigd. De kwaliteit van het functioneren van de GLOS varieert aanzienlijk volgens de vier evaluaties. De GLOSsen zijn vaak bijzonder weinig resultaatgericht en bestedingsdruk beïnvloedt het functioneren negatief. Daar waar het functioneren positief is beoordeeld, vonden geregeld vergaderingen plaats (minstens één keer per jaar) waarin voortgangsrapportages of evaluaties werden besproken en besluiten werden genomen voor de komende periode. In het algemeen houden de GLOSsen zich weinig bezig met werkelijk *strategische* aansturing. De GLOS blijft een overwegend door België gedragen structuur en de vraag is of die voldoende aansluit bij de veranderende context en vormen van samenwerking.

Rol van BTC

Bij de uitvoering ondervonden de meeste projectteams weinig technische opvolging en ondersteuning vanuit de landenkantoren en de BTC hoofdzetel. In 2007 werd vastgesteld dat de technische ondersteuning vanuit BTC beperkt was en dat de kwaliteit van de prestaties van de TA's op geen enkele manier systematisch gecontroleerd werd. De ondersteuning van BTC is vooral administratief en financieel en er is weinig aandacht voor de strategische en inhoudelijke sturing. BTC is ook meer reactief dan proactief in de ondersteuning. De beperkte staf op de BTC landenkantoren wordt als één van de verklarende factoren aangevoerd, terwijl ook de technische capaciteit op de hoofdzetel die beschikbaar is om projecten bij te staan in de uitvoering beperkt is. De evaluatie van 2009 stelt dat globaal BTC zich hier geconfronteerd ziet met de uitdaging om te evolueren van een organisatie die vooral met administratief-financieel beheer bezig was (een eerste kerntaak die met name in de beginperiode cruciaal was) tot een organisatie die ook inhoudelijk-strategische kwaliteit kan leveren.

Ook de evaluatie van 2010 stelt vast dat de rol van het BTC hoofdkantoor en de landenkantoren in de strategische aansturing nog erg beperkt blijft, ook al omdat de op het hoofdkantoor beschikbare capaciteit bij voorkeur voor formuleringen wordt ingezet.

Het derde niveau betreft de TAs, die zowel op het niveau van projecten in projectstructuren, ter ondersteuning van partnerorganisaties en ten behoeve van de beleidsdialogoog werkzaam zijn. Deze laatste categorie laten we even buiten beschouwing.

De evaluaties oordeelden wel grotendeels positief over de kwaliteit en de inzet van de projectteams. Er zijn voorbeelden van zeer goed functionerende TAs, waar de rollen duidelijk gedefinieerd zijn en de TA toegevoegde waarde heeft. Vaak spelen TAs een sleutelrol in de aansturing van projecten en gaan daarbij hun mandaat wel eens te buiten, omdat andere actoren een leegte laten. Toch is er wel sprake van enige evolutie in het veld waarbij TAs minder als administrateur van het project functioneren, maar veeleer als raadgever/adviseur, maar verdere verandering is noodzakelijk. Dit is vooral het geval wanneer zij op het niveau van ministeries worden tewerkgesteld en niet in aparte projectstructuren worden ondergebracht. Uiteraard is de kwaliteit van de TA van doorslaggevend belang. Er zijn problemen gesignaleerd waarbij de verkeerde personen zijn aangetrokken, maar dat gebeurde in een beperkt aantal gevallen.

De vier verschillende evaluaties zijn kritisch over BTC als lerende organisatie. Er is, ondanks aandacht voor vormingen, seminars en conferenties, geen overkoepelende strategie ter ondersteuning van het leren van de organisatie stelt de evaluatie uit 2008 vast. Ook uit de evaluatie 2010 blijkt dat op dit punt nog veel verbetering mogelijk en noodzakelijk is ondanks de genomen stappen.

Rol van DGOS en de attachés

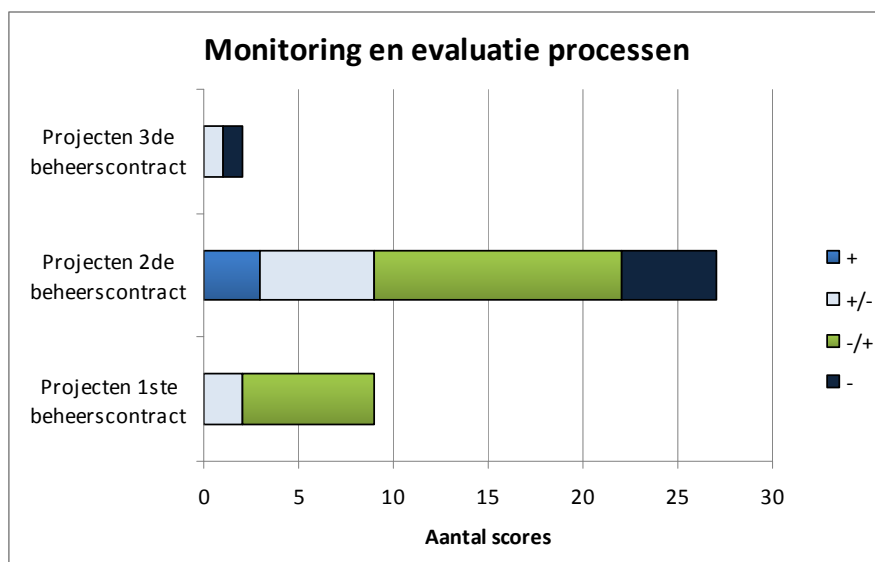
Voor de evaluatie van 2009 besteedde meer aandacht aan de rol van DGOS en de attachés en de samenwerking op het terrein alsmede de mate waarin deze factoren de kwaliteit van de uitvoering beïnvloeden. In de meerderheid van de landen is de samenwerking goed en dit heeft een positieve invloed op de projecten zodat snel geschakeld kan worden tussen de attaché en de Resrep. Formeel maken attachés sinds 2007 geen deel meer uit van de GLOS. In sommige gevallen wordt daar soepel mee omgegaan. Daar waar de samenwerking niet goed is, heeft dat een negatieve invloed op de projecten, zeker wanneer het besluiten over de vervolgfase betreffen. Attachés zijn soms weinig geïnformeerd over voortgang van de projecten. Het beeld wat uit de landenbezoeken in 2010 naar voren komt, is zeer gevarieerd. Bij het nieuwe type projecten is er voor de attaché vaak een rol in thematische of sectorwerkgroepen. Zonder voldoende informatie uit de projecten is het moeilijk om die rol goed te spelen. Dit kwam al in hoofdstuk 3 aan de orde. Er worden wel pragmatische oplossingen gezocht tussen de attaché en het BTC landenkantoor. Een goed werkende oplossing is in een aantal gevallen een BTC sectordeskundige die exclusief is aangetrokken om de attachés bij te staan in de sectorialoog.

Samenwerking tussen de actoren

De samenwerking tussen de verschillende partijen wordt in de evaluaties redelijk positief beoordeeld, hoewel er ook enkele grote uitzonderingen zijn met conflictsituaties die tot stagnatie leiden. In het geval van conflictsituaties spelen ATs daar wel vaak een rol in, hetgeen zich verklaart door hun sleutelpositie in veel projecten.

In enkele gevallen heeft een slechte relatie tussen de ResRep en de attaché de uitvoering van projecten negatief beïnvloed, maar dit lijkt grotendeels tot het verleden te behoren.

4.2.3 Opvolging en evaluatie



Het beeld van overwegend niet positieve scores herhaalt zich op het gebied van monitoring en evaluatie waar 26 van de 38 projecten niet positief scoort. Voor het derde beheerscontract kon alleen naar monitoring worden gekeken, waarbij zeven van de twaalf projecten goed tot voldoende scores. Wanneer we dit vergelijken met de beoordelingen en scores in de eerdere evaluaties uit 2008 en 2009² waarin zowel de projecten van het eerste als het tweede beheerscontract in meerderheid onvoldoende tot slecht scores op monitoring met respectievelijk vier van de zes en tien van de 14 projecten, is er op dit punt een verbetering waar te nemen.

Monitoring

Vooral over de kwaliteit van de opvolging wordt weinig positief geoordeeld door de verschillende evaluaties. Formeel wordt wel aan de vereisten voldaan van rapportage, maar er wordt nauwelijks over *outcome* gerapporteerd. Rapportages zijn op activiteiten en financiële verantwoording gericht en soms op *outputs*. De evaluaties wijzen op een vrij sterke relatie tussen, enerzijds, een helder projectontwerp, een goed logisch kader en duidelijke indicatoren en, anderzijds, een goede monitoring. Eén van de problemen is dat het logisch kader slechts beperkt gebruikt wordt om het project op te volgen en bij te sturen. De pogingen om de indicatoren te operationaliseren en bruikbaar te maken en vervolgens een opvolgingssysteem op te zetten, zijn aanvankelijk beperkt gebleven, maar krijgen nu allengs meer aandacht. De evaluatie 2010 wijst op belangrijke verbeteringen waarbij wel een aanzet gegeven wordt naar resultaatgericht beheer met voortgangsrapportages ook op *output* en *outcome* gebied.

Een ander aandachtspunt is de mate waarin het monitoringsysteem voor het project aansluit bij monitoringsystemen van het partnerland en daar zijn zowel goede als slechte

² Op basis van de aanwezige informatie in de landerapporten van de evaluatie van 2007 is het niet mogelijk een aparte score voor monitoring te geven.

voorbeelden van gesignaleerd. In BTC gids uit 2004 wordt expliciet gewaarschuwd voor het creëren van parallele systemen, maar wordt weinig informatie gegeven over waar nu precies op te letten, behalve op het verder werken op en het versterken van bestaande systemen, indien noodzakelijk. Niettemin is in een aanzienlijk aantal projecten een parallel op outputs gericht systeem opgezet.

Evaluaties

Ook de kwaliteit van de evaluaties is variabel en dat geldt zowel voor mid-term reviews als eindevaluaties. Een te summiere beschrijving van de methodologie is het meest voorkomende zwakke punt van de evaluaties. Dit is waarschijnlijk mede veroorzaakt doordat de TOR daaromtrent geen eisen stellen, terwijl in de commentaar rondes op concept rapporten ook niet om meer methodologische verantwoording wordt gevraagd. De beschrijving van dataverzamelingmethoden blijft summier, terwijl analysemethoden nauwelijks aan de orde komen. De definitie van evaluatiecriteria is vaak niet helder en begrippen worden nogal eens door elkaar gehaald. Een duidelijke verantwoording van de gebruikte bronnen en een indicatie op welke bronnen de bevindingen zijn gebaseerd is eveneens een zwak punt van de meeste evaluaties.

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

Eindevaluaties zouden niet alleen moeten dienen om verantwoording af te leggen, maar ook om lessen te trekken voor de formulering van een nieuwe fase. Dat is nu veel te weinig het geval stellen de diverse evaluaties vast. Dit komt mede omdat de timing van evaluaties niet wordt afgestemd op de formulering van een nieuwe fase.

4.3 Conclusie

In de vier evaluaties van de kwaliteit van de prestaties van BTC onder het derde beheerscontract zijn tot op heden 50 samenwerkingsprestaties via veldstudies onder de loep genomen, te weten 9 uit het eerste beheerscontract, 27 uit het tweede en 14 uit het derde.

Uit de serie van vier evaluaties blijkt dat een goede of slechte beoordeling van de projecten op de evaluatiecriteria slechts in beperkte mate aan BTC valt toe te schrijven, omdat ook andere actoren een belangrijke rol spelen in het realiseren van de prestaties. Enkele specifieke beoordelingscriteria, vooral bij doelmatigheid, hebben direct betrekking op de rol van BTC. Dit gaat bijvoorbeeld om het financieel-administratief

beheer wat voor alle interventies op orde is. De kosten van de TA in verhouding tot de totale projectmiddelen zijn moeilijk te beoordelen, maar meestal is die verhouding redelijk. In het licht van de beperkte aantoonbare relatie tussen de beoordeling van de evaluatiecriteria en de rol van BTC is het goed dat in de loop van de evaluaties meer nadruk op de beoordeling van de processen en de specifieke rol van BTC daarin is komen te liggen. Immers de kwaliteit van de formulering, de kwaliteit van de strategische begeleiding en supervisie en de kwaliteit van de opvolging en evaluatie bepalen mede de eindkwaliteit van de samenwerkingsprestaties.

De conclusies met betrekking tot relevantie zijn vrijwel uitsluitend positief. De aansluiting bij de strategieën van het partnerland verbetert in de loop van de jaren zelfs nog. Dit is een indicatie van de veranderingen in de Belgische coöperatie en het volgen van internationale ontwikkelingen waarin *ownership* van partnerlanden centraal staat. Op de andere evaluatiecriteria effectiviteit en impact, doelmatigheid en duurzaamheid zijn de oordelen minder positief en ongeveer een derde tot de helft van de projecten heeft wat problemen daarmee. Er kunnen geen verschillen worden vastgesteld tussen de beoordeling van de evaluatiecriteria voor projecten van het eerste en tweede beheerscontract. Voor het derde beheerscontract geldt dat – met uitzondering van relevantie- geen totaalscores per project vast te stellen zijn voor de evaluatiecriteria.

De beoordeling van de formulering is over de hele linie weinig positief en 31 van de 48 formuleringen die gescoord zijn, zijn niet positief beoordeeld. Onder het derde beheerscontract blijkt niet dat een algehele verbetering van de kwaliteit van het formuleringsproces en de formuleringsproducten zich heeft voorgedaan. Wel zijn op onderdelen verbeteringen vast te stellen maar hier is effectief geen positief verband met de kwaliteit van de formuleringen. Dit geldt vooral voor de doorlooptijd van de formuleringen die aanzienlijk is bekort. Bij enkele specifieke veranderingen die bij het derde beheerscontract zijn doorgevoerd, kunnen vraagtekens gesteld worden zoals bij de opstelling van de referentietermen voor de formulering door BTC die zelf ook de formulering uitvoert. Een verdere verbetering van de projectcyclus, met name waar het de aansluiting tussen ISP, identificatie en formulering betreft, lijkt gewenst.

Wat betreft de kwaliteit van de strategische begeleiding en supervisie scoren 27 projecten dat wil zeggen een kleine meerderheid niet positief. Hier is wel een duidelijke verbetering onder het derde beheerscontract vast te stellen. De samenwerking met partnerlanden verloopt beter en ook de samenwerking tussen de Belgische actoren verbetert in de loop der jaren. BTC functioneert goed in de financiële en administratieve ondersteuning van projecten, maar schiet tekort waar het inhoudelijke ondersteuning betreft. Daar kan geen verbetering onder het derde beheerscontract worden vastgesteld. BTC heeft ook weinig kenmerken van een lerende organisatie volgens de evaluaties. Een specifieke verandering in de uitvoering betreft de uitsluiting van de attaché van de GLOS. Mede hierdoor heeft de attaché weinig informatie over de projecten, hetgeen zijn/haar functioneren kan belemmeren. In de praktijk worden hier samen met BTC wat pragmatische oplossingen voor gezocht. Overigens kan voor de toekomst de functie van een GLOS als geschikt instrument ter discussie worden gesteld.

Wat betreft de kwaliteit van de monitoring en evaluatie is voor wat betreft monitoring een verbetering onder het derde beheerscontract vast te stellen en scoort de meerderheid van

de beoordeelde projecten -namelijk zeven van de 12 – nu positief. De bevindingen met betrekking tot door BTC uitgevoerde evaluaties betreffen alleen het eerste en tweede beheerscontract en zijn gemengd. Soms laat de kwaliteit te wensen over, maar vooral de opvolging van de aanbevelingen is een groot probleem, Dat geldt vooral voor de eindevaluatie en minder voor de mid-term reviews.

Het beeld dat uit de serie van vier evaluaties naar voren komt is dat van een veranderende Belgische directe coöperatie die zich aanvankelijk moeilijk aanpaste aan de internationale veranderingen, maar dat de afgelopen jaren redelijk snel heeft gedaan. Op enkele vlakken zijn duidelijk verbeteringen onder het derde beheerscontract vast te stellen. Dat betreft vooral de processen tijdens de uitvoering. Zo is de samenwerking tussen de Belgische actoren onderling en met de partnerlanden verbeterd. Ook is er verbetering van het monitoringproces. Op het gebied van formulering zijn op deelaspecten wel positieve verbeteringen vast te stellen, maar dit resulteert nog niet in een verbetering van het proces en de producten.

Hoewel de formulering die van groot belang is voor de uiteindelijke uitvoering in de evaluatie uit 2010 eigenlijk nog geen betere score behaald kan op basis van de geconstateerde verbetering van de processen tijdens de uitvoering en met name het monitoringproces een positieve balans worden opgemaakt. Indien de huidige aanpassingen zich doorzetten en belemmeringen verder worden weggenomen, is het daarom realistisch te verwachten dat de positieve wijzigingen zich gaan doorvertalen in een verbetering van de kwaliteit van de Belgische coöperatie en dus in een betere beoordeling van de evaluatiecriteria. Dat effect is nu nog niet aan te tonen.

5 Vergelijking met andere donoren

In dit hoofdstuk kijken we naar het beheer van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking van andere donoren. De nadruk van de vergelijking met de Belgische Coöperatie ligt vooral op het vinden van goede en minder goede voorbeelden die zinvol voor België kunnen zijn. Deze voorbeelden zullen we in de verdere fase als mogelijke denkpistes meenemen. Daarnaast zijn ook van andere donoren met aparte uitvoeringsorganisaties nog goede voorbeelden geïdentificeerd.

In samenspraak met het stuurcomité zijn Zweden en Luxemburg voor de benchmark geselecteerd. In die landen hebben interviews op basis van de goedgekeurde checklist voor de benchmark (zie bijlage 4) plaatsgevonden. Ter voorbereiding op het bezoek aan de twee donoren zijn verschillende documenten van de twee donoren bestudeerd. Om ervaringen uit de eerste hand te krijgen van verschillende betrokkenen is in beide landen zowel de uitvoeringsorganisatie als het verantwoordelijke ministerie bezocht. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2. Daarnaast zijn via documenten en een aanvullende telefonische interview ook de Japanse (JICA) en Australische coöperatie (AusAID) nog op enkele punten onderzocht en is tevens gebruik gemaakt van informatie van enkele andere donoren zoals Noorwegen, Oostenrijk en Duitsland (zie bijlagen 1 en 2 voor een overzicht van documenten en interviews).

5.1 Feiten en belangrijkste kenmerken

Zweden

Sida, de Zweedse uitvoeringsorganisatie is een autoriteit vallend onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Binnen de huidige Zweedse overheid die gebaseerd is op ‘relatief’ kleine ministeries en onafhankelijk agentschappen met een aanzienlijke autonomie is dit een gebruikelijke structuur. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt momenteel bijvoorbeeld met een veelheid aan agentschappen, waarvan Sida de belangrijkste, maar niet het enige agentschap is voor ontwikkelingssamenwerking³.

In de zogenaamde regeringsinstructies (*regeringsinstruktion till Sida*), herzien in 2008, staat beschreven wat de taken van Sida zijn. Daarnaast wordt hierin beschreven op welke wijze Sida de overheid moet assisteren, met welke organisaties Sida moet samenwerken en hoe het werk in de partnerlanden moet worden georganiseerd. De jaarlijkse brief van toewijzing (*de Regleringsbrev*) bepaalt de doelstellingen⁴ en rapportage-eisen en het

³ Daarnaast zijn er bijvoorbeeld agentschappen op het gebied van vrede en veiligheid en onderzoek.

⁴ In 2010 betreffen de doelstellingen en rapportage-eisen de thematische prioriteiten van Zweden, de doeltreffendheid van de hulp en ondernemingen, handel en investeringen. Voor de thematische prioriteiten betreft de rapportage-eis bijvoorbeeld

toegewezen budget en condities. De laatste jaren is de mate van detaillering van die toewijzingsbrieven toegenomen. Volgens de instructies is Sida verantwoordelijk voor het beheer van de bilaterale hulp. In de praktijk is Sida ook betrokken bij andere hulpkanalen zoals de multilaterale hulp waarbij Sida samenwerkt met organisaties als de Wereldbank en de UN.

De afgelopen vijf jaar is de Zweedse hulp gestegen van 3.3 miljard USD in 2005 naar 4,5 miljard USD in 2009. De bilaterale hulp laat eenzelfde trend zien met stijgende trend tot 2008 en een lichte daling in 2009. In 2009 was de omvang van de bilaterale hulp bijna 3 miljard USD. Sida is verantwoordelijk voor ongeveer de helft van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

Tabel 5.1 ODA en Bilaterale hulp Zweden 2005-2009 (USD mln)

	2005	2006	2007	2008	2009
ODA	3 361.68	3 954.96	4 338.94	4 731.75	4 546.07
Bilaterale hulp	2 255.85	2 851.89	2 932.22	3 142.36	2 998.33

De omvang van het Sida personeel is de laatste jaren vrij constant. In 2009 telde de organisatie ongeveer 550 medewerkers in Stockholm en 150 medewerkers op het terrein. Daarnaast waren er nog 109 nationale programma medewerkers in dienst van Sida. Binnen het ministerie zijn er ongeveer 100 medewerkers binnen de verschillende regiodelicties en de divisie voor beheer en methoden in ontwikkelingssamenwerking die zich met de bilaterale samenwerking bezighoudt.

Luxemburg

De uitvoeringsorganisatie voor ontwikkelingssamenwerking, Lux-Development is een 'société anonyme' met als aandeelhouders de Luxemburgse staat (98%) en de *Société nationale des Crédits à l'Investissement* (2%). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het verantwoordelijke ministerie.

De relatie tussen Lux-Development en de Luxemburgse staat wordt bepaald door de 'Convention entre L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et Lux-Development'. Deze conventie, die werd herzien in oktober 2008, bepaalt de taken, verplichtingen en financiële procedures van Lux Development. Deze zijn verder omschreven in een 'Protocol d'accord'. De conventie wordt regelmatig herzien, maar het protocol d'accord ligt al jaren vast en zou ook herziening behoeven. Lux-Development is verantwoordelijk voor het beheer van het grootste gedeelte van de bilaterale samenwerking. Daarnaast kan de staat de organisatie vragen om de uitvoering van noodhulpoperaties en andere taken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

de bijdrage van Sida aan de uitvoering van het beleid van Zweden for Global Development. Ten aanzien van de doeltreffendheid wordt Sida ondermeer geacht te rapporteren over het gebruik van de financiële systemen van de partner categorie 1 (bedraagt ongeveer 70 procent in 2011), en voor de ontwikkelingslanden in de categorie 3 (ongeveer 25 procent in 2011). Op het gebied van en ondernemingen, handel en investeringen moet Sida aangeven hoe de doelstelling van het verhogen van de economische groei in arme landen door verbetering van de voorwaarden voor een gunstig klimaat voor ondernemerschap, handel en investeringen tot uiting is gekomen in de activiteiten van Sida.

Lux-Development is de afgelopen 15 jaar continu gegroeid. De organisatie telt nu bijna 200 medewerkers. Hiervan werken ongeveer 60 medewerkers op de zetel in Luxemburg en 30 medewerkers in de zes regionale kantoren en op de programma's. Daarnaast zijn er bijna 100 professionele experts op het terrein werkzaam in de uitvoering van de projecten en programma's. Het ministerie (*Direction de la Coopération au Développement*) is pas sinds 2004/2005 in het veld aanwezig met momenteel in totaal 10 medewerkers op de regionale vertegenwoordigingen. De staf van het ministerie bestaat uit een mix van diplomaten en staf met een achtergrond in ontwikkelingssamenwerking. In totaal werken er 33 medewerkers bij de directie ontwikkelingssamenwerking.

De Official Development Assistance (ODA) van Luxemburg laat een stijgende trend zien tot 2008 en een lichte daling in 2009. In 2009 bedroeg de ODA ongeveer 400 miljoen USD, wat overeenkomt met meer dan 1 procent van het BNP. De bilaterale hulp bedroeg in datzelfde jaar bijna 260 miljoen. De 'omzet' van Lux-development groeit al langere tijd met ongeveer 15 procent per jaar en is momenteel 85 miljoen EUR.

Tabel 5.2 ODA en Bilaterale hulp Luxemburg 2005-2009 (USD mln)

Luxemburg	2005	2006	2007	2008	2009
ODA	256.39	290.71	375.53	414.94	402.73
Bilaterale hulp	186.97	204.87	253.45	278.53	259.1

Vergelijking met België:

- BTC is opgezet als een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk, wat, zoals gezegd, gevolgen heeft voor de wijze van rapporteren, de bestuursorganen en het statuut van het personeel. In Luxembourg, waar een vergelijkbaar systeem bestaat is ervoor gekozen om van Lux-Development een private onderneming te maken - een private aandeelhouder heeft 7 van de 400 aandelen in bezit- omdat dit meer flexibiliteit geeft. Lux-Development heeft bijvoorbeeld meer vrijheid in het vaststellen van beloningen;
- De wet op de BTC maakt BTC het enige uitvoeringsagentschap van de directe bilaterale samenwerking van de Belgische federale regering. In zowel Zweden als Luxemburg heeft de uitvoeringsorganisatie geen monopoliepositie. Dit maakt het bijvoorbeeld voor Luxemburg mogelijk dat pragmatische oplossingen voor nieuwe hulpmodaliteiten worden gevonden zoals dat de staat verantwoordelijk is voor budgetsteun;
- BTC had in 2008 een omzet van 217 miljoen EUR. De organisatie telt 181 medewerkers in Brussel, 184 internationale experts en 212 lokale medewerkers. De verhouding omzet vs. staf is vergelijkbaar met Luxemburg, waarbij België relatief meer medewerkers op de zetel heeft en minder in het veld. Een echte vergelijking is gezien de andere activiteiten⁵ van de organisaties echter moeilijk te maken.

⁵ In 2008 was BTC bijvoorbeeld ook betrokken bij bijzondere taken van openbare dienst inzake ontwikkelingssamenwerking (Algemene informatiecyclus, Kleur Bekennen, Annoncer la Couleur, Fair Trade Centre, noodhulp, rehabilitatiehulp) en taken in de ontwikkelingssamenwerking die aan BTC worden toegewezen door derden (Europese Unie, Wereldbank, DFID enz.).

5.2 Mandaat en rol van de uitvoeringsorganisatie

Zweden

Volgens de overheidsinstructies en brieven van toewijzing is Sida verantwoordelijk voor 1) de uitvoering van de verschillende strategieën voor de bilaterale hulp en een deel van de multilaterale hulp en 2) ondersteuning van de overheid bij de ontwikkeling van beleid, strategieën en methoden. Sida is opgezet om de Zweedse bilaterale hulp te beheren en mag geen werk voor derden aannemen.

Binnen het Zweedse overheidssysteem kan de minister formeel geen opdrachten aan Sida geven. Dit is alleen mogelijk via de regering en gebeurt jaarlijks middels de brieven van toewijzing. De perceptie bestaat dat staat de laatste jaren via in toenemende mate gedetailleerde brieven meer sturing aan Sida geeft. Daarnaast vindt er een aantal malen per jaar informeel overleg plaats tussen Sida en het ministerie om de portfolio te bespreken in de verschillende regio's.

Sida heeft formeel geen Raad van Bestuur omdat het een agentschap is. Wel heeft Sida een breed samengestelde adviescommissie die op hoofdlijnen Sida van adviezen voorziet.

Sida wordt formeel gecontroleerd door de 'National Audit Office' (NAO) en de *Swedish Agency for Development Evaluation* (SADEV). De NAO heeft als taak het beheer van alle overheidsagentschappen te controleren en te onderzoeken of fondsen efficiënt en effectief zijn aangewend. SADEV is een agentschap dat zich bezighoudt met evaluaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, wiens rol recentelijk versterkt is.

Binnen Sida heeft in 2008 een grote reorganisatie plaatsgevonden om de organisatie beter te laten aansluiten bij de gevraagde taken en de decentralisatie naar het terrein. De organisatie die voorheen vooral thematisch georganiseerd was is opnieuw gestructureerd als een soort matrix organisatie waarbinnen zowel op thema (policy) als op landen (operations) gerapporteerd wordt. Thema- en sectordeskundigheid zijn binnen de landenteams geïntegreerd. Er zijn landenteams met staf in Zweden en op het terrein voor de verschillende partnerlanden gevormd. De landenteams worden geleid door een landendirecteur. Operations bestaat uit vier afdelingen die overeenkomen met de door Zweden gemaakte indeling van partnerlanden: 1) Long-term programme cooperation, 2) Conflict and post-conflict cooperation, 3) Reform cooperation in Europe en 4) Development partnerships.

Luxemburg

De overeenkomst (conventie) tussen de Luxemburgse staat en Lux-Development bepaalt dat Lux-Development verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bilaterale hulp, eventuele noodhulpoperaties en andere taken op het gebied van ontwikkelings-samenwerking. Hierbij wordt gerefereerd aan de internationale voornemens (Verklaring van Parijs). Het Protocol d'accord bepaalt dat werk voor derden mogelijk is maar boven de €30.000 door de staat geautoriseerd moet worden. In het verleden heeft Lux-development opdrachten voor bijvoorbeeld de Europese Commissie uitgevoerd. Momenteel ligt de door het ministerie gevraagde focus echter op de uitvoering van de Luxemburgse hulp.

Terwijl Lux-Development al meer dan 32 jaar actief is, is de staat pas sinds kort (2004/2005) ook zelf actief op het terrein. De belangrijkste redenen voor deze verandering zijn de politieke agenda - coherentie van beleid wordt niet mogelijk geacht met alleen een vertegenwoordiging van Lux-Development - en de veranderende internationale context waarin de beleidsdialoog met de partnerlanden een grote rol speelt.

De formele relatie tussen Lux-Development en de staat wordt in belangrijke mate vorm gegeven in de conventie tussen beiden en het bijbehorende protocol d'accord. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen de directies over het programma en gevoelige punten. Interne controle organen zijn de Raad van Bestuur en het audit comité. Daarnaast vindt ook een externe audit plaats.

De structuur van Lux-Development bestaat momenteel uit drie directies (Direction Administration & Finances, Direction Operations en Direction Expertise & Qualité). De regionale vertegenwoordigingen maken deel uit van de directie Operations. In het verleden bestond er nog een vierde directie formuleringen, deze is nu bij de directie Operations gevoegd.

De Raad van Bestuur van Lux-Development bestaat voor de meerderheid uit vertegenwoordigers van de staat (Ministerie van Financiën, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische zaken)⁶. Binnen de RvB vindt hierdoor strategisch overleg tussen de staat en Lux-Development plaats.

Australië en Japan

In beide landen bestaat er geen managementovereenkomst tussen het ministerie en het uitvoeringsagentschap.

AusAID is een autonoom agentschap binnen het ministerie en rapporteert rechtstreeks aan de minister. Het mandaat van AusAID is zowel het formuleren van beleid en advies als contacten onderhouden met stakeholders in Australië en het ontwerp en uitvoering van programma's.

JICA is opgericht volgens de wet op de '*Independent Administrative Institution Japan International Cooperation Agency*'. Sinds 2008 is JICA verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van zowel leningen en schenkingen als de technische coöperatie. Het ministerie is verantwoordelijk voor de formulering van het beleid en daarnaast kan JICA advies geven inzake de ontwikkeling van beleid. De taakverdeling tussen het ministerie en JICA is in de laatste jaren duidelijker geworden. Wel is het ministerie nog steeds betrokken bij de uitvoering van ongeveer 30 percent van de ODA schenkingen. Formele goedkeuring voor alle bilaterale projecten kan alleen door het ministerie worden gegeven; dit betekent dat alle door JICA en het ministerie beheerde projecten via Tokio moeten gaan voor goedkeuring.

⁶ Daarnaast zijn er vertegenwoordigers van professionele associaties, de federatie van NGOs werkzaam in OS, twee privé personen en de managing director van Lux-Development.

Duitsland

In de DAC peer review staat een aantal bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop Duitsland omgaat met de declaratie van Parijs. In de beoordeling wordt ten aanzien van de organisatie de Duitse hulp bemerkt dat interne coördinatie taken binnen de Duitse technische hulp ervoor zorgen dat de medewerkers minder tijd en energie aan de belangrijkste strategische taken kunnen geven.

In de afgelopen jaren heeft Duitsland een aantal pilots gericht op modernisering van het hulpsysteem en het vergroten van de doeltreffendheid van de uitvoering uitgevoerd. Hier ging het om hernieuwde aandacht voor coördinatie in het veld door bijvoorbeeld de inzet van extra BMZ medewerkers op de ambassades, het gebruik van landen en sectorteam en het opstellen van een landenstrategie voor alle agentschappen, of een meer flexibel gebruik van hulpmodaliteiten dat verder gaat dan een systeem dat alleen op projecthulp is gebaseerd, waaronder programmatische aanpak en budgetsteun. Aanvullende suggesties in de peer review betroffen onder meer het vanuit BMZ verder versterken van de rol van de 'development cooperation officer' en de plaatsing van extra BMZ medewerkers op de ambassades.

Vergelijking met België:

- In zowel Zweden als Luxemburg heeft een verschuiving in de taakverdeling tussen de staat en uitvoeringsorganisatie plaatsgevonden doordat het verantwoordelijke ministerie haar rol in de beleids- en projectcyclus duidelijker ging vervullen. Dit is ook gepaard gegaan met een versterking van de staf aan de kant van de ministeries in beide landen, en met name ook een versterking van de staf in het veld. Ook in Duitsland is hier in de afgelopen jaren aandacht aangegeven. Verklaringen hiervoor zijn te vinden in de veranderende internationale context met meer aandacht voor de beleidsdialoog en politisering van de samenwerking. In België lijkt gedeeltelijk het omgekeerde het geval. Het attachécorps is momenteel nog steeds niet op de gewenste sterkte. Daarnaast wordt wel de verwachting uitgesproken dat het aantal attachés in de toekomst door de bezuinigingen zal moeten afnemen en gaat een aantal zeer ervaren attachés binnen enige tijd met pensioen;
- BTC beraadt zich momenteel over een interne reorganisatie en eerste stappen zijn daartoe genomen (zie hoofdstuk 3). De denkrichting die BTC volgt sluit aan bij ontwikkelingen in Zweden en Luxemburg en de pilots in Duitsland waar ook met een Directie Operations vergelijkbare structuren worden aangetroffen. Ook biedt de ervaring om met landenteams vanuit het ministerie en het uitvoerende agentschap samen te werken mogelijk nuttige leermomenten. Zweden heeft ook sector- en themadeskundigheid in de landenteams geïntegreerd. In België is dit weliswaar moeilijk te realiseren, maar een organisatie rond clusters van partnerlanden zou wel dergelijke mogelijkheden kunnen bieden. Ook is daarbij een goede aansluiting bij de landenkantoren van belang. In het geval van Zweden is sprake van een geïntegreerde ambassade inclusief Sida staf en ook in het geval van Luxemburg wordt zeer nauw samengewerkt. De clustering die Sida heeft naar type partnerlanden waaronder fragiele staten zou ook voor België interessant kunnen zijn;
- Het Belgische systeem kent geen formeel strategisch overleg tussen de staat en BTC. In de Raad van Bestuur van BTC zitten geen formele vertegenwoordigers van de overheid terwijl de staat wel de enige aandeelhouder van BTC is. Het voorbeeld van Luxemburg waarbij Raad van Bestuur voor de meerderheid uit vertegenwoordigers

van de staat bestaat en de staat dus duidelijk bij de bepaling van de strategische richting van de uitvoeringsorganisatie betrokken is zou als leidraad voor België kunnen dienen. Dit is een alternatief voor de formalisering van het gemengd beheerscomité of zou complementair daaraan kunnen worden doorgevoerd.

5.3 Beleid

Zweden

Het ministerie is in Zweden verantwoordelijk voor de beleidsformulering. Sida heeft hierin een adviserende rol en is vaak wel de opsteller van het beleidsdocument. Zweden geeft invulling aan het beleid ('*global policy for development*') door sector-, regio- en landenstrategieën op te stellen. De ontwikkeling van de landenstrategieën is een gezamenlijke inspanning van het Ministerie, Sida en de betreffende ambassade. De ambassade, waar de Sida vertegenwoordiging op het terrein een geïntegreerd deel van uitmaakt heeft hierin de leiding. De landenstrategie wordt verder vertaald in een operationeel jaarplan, en een meer gedetailleerd plan voor wat betreft partners en modaliteiten.

Het Zweedse beleid richt zich ook op coherentie van beleid tussen alle beleidsgebieden en ontwikkelingssamenwerking. Zweden heeft op dit vlak wetgeving ontwikkeld die alle ministeries verplicht hun beleid te toetsen aan de impact op ontwikkelingslanden. De opzet van geïntegreerde ambassades is een andere inspanning om de coherentie op het gebied van het buitenlandse beleid te vergroten. De Sida vertegenwoordiging op het terrein vormt hierbij een geïntegreerd deel van de ambassade. Met deze opzet probeert men het concept van een 'landenteam' (team Zweden) op partnerland niveau te bewerkstelligen. In ontwikkelingslanden kan het zo zijn dat de ambassadeur van Sida afkomstig is.

In het verleden was de rol van Sida in de ontwikkeling van het beleid groter, maar de laatste jaren is er een verschuiving te constateren. Er bestaat nu een duidelijke taakverdeling waarin de staat beslist over het beleid en Sida hierin ondersteunt. Dit is overigens ook een formeel vastgelegde taak van Sida. In het verleden stelde Sida de landenstrategieën op zelfs bijna zonder inmenging van het ministerie, maar daar is nu verandering in opgetreden en de rol van het ministerie in de beleidsvoorbereiding is toegenomen. Deze verandering kan voor een deel verklaard worden door de politieke veranderingen in Zweden - het aantreden van een conservatief kabinet in 2006 - maar daarnaast speelt ook zeker de veranderende context (inzet nieuwe hulpmodaliteiten) waarin de beleidsdialoog met de partnerlanden belangrijk is een aanzienlijke rol.

Luxemburg

Het algemene beleid van Luxemburg is door het ministerie uiteengezet in het document: '*La coopération Luxembourgeoise - stratégies et principes*'. Het beleid wordt verder uitgewerkt in operationele strategieën per sector/ thema. De strategieën zijn in gezamenlijke werkgroepen met Lux-Development opgesteld.

De coherentie van beleid wordt door het ministerie opgepakt binnen het '*Comité interministériel sur la coopération au développement*', een interministerieel overleg dat

elk kwartaal bij elkaar komt om input en coherentie issues te bespreken. Op het terrein is geprobeerd de coherentie van buitenlandse relaties te verhogen door de regiokantoren van het ministerie en de Lux-Development kantoren dicht bij elkaar te plaatsen. Lux-development is echter niet betrokken bij de ontwikkeling van de landenstrategieën. De ISPs zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie en het partnerland.

Vergelijking met België

Binnen het Belgische OS beleid is in het verleden weinig aandacht besteed aan coherentie van beleid. Pas de laatste jaren wordt hier geleidelijk wat meer aandacht aan besteed in enkele politieke nota's.⁷ De recente OECD-DAC peer review plaatst kritische kanttekeningen bij de coherentie van beleid mede in het licht van het grote aantal betrokken actoren zowel op federaal als op de federaal niveau en beveelt verbeteringen aan.

Op dit vlak zouden de voorbeelden van zowel Zweden als Luxemburg een leidraad kunnen bieden. In beide landen wordt geprobeerd coherentie van beleid te bewerkstelligen op zowel het niveau van de zetel als op het niveau van het partnerland. In een aantal landen met aparte uitvoeringsorganisaties heeft het streven naar verbetering van de beleidscoherentie ertoe geleid dat de rol van het ministerie is versterkt en in een enkel geval (Noorwegen) zelfs dat de rol van de uitvoeringsorganisatie (Norad) is veranderd van een uitvoerende organisatie naar een technische adviesorganisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bilaterale hulp naar de ambassades is verlegd.

Vooraf op het gebied van het gezamenlijk voorbereiden van zowel algemeen beleid (sectorbeleid of thematisch beleid) als op het gebied van landenstrategieën kan België leren van Zweden en Luxemburg. In die twee landen is het ministerie eindverantwoordelijk voor het beleid, maar spelen de uitvoerende organisaties een actieve rol in de beleidsvoorbereiding waardoor er gezamenlijk opgetrokken kan worden en lessen geleerd kunnen worden uit de ervaringen.

5.4 Nieuwe hulpmodaliteiten

Zweden

Zweden wordt gezien als één van de voorlopers op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en volgt al langere tijd het principe dat het partnerland zelf verantwoordelijk is voor de eigen ontwikkeling. In overeenstemming met de Verklaring van Parijs werkt Zweden vooral via lokale structuren (o.a ministeries). Ook begrotingssteun wordt hierbij als instrument ingezet. Wel is de Zweedse staat na een aantal incidenten terughoudender in het geven van begrotingssteun. Het ministerie heeft recentelijk de verantwoordelijkheid voor begrotingssteun meer naar zich toe getrokken en volgens de nieuwe instructies wordt al in de landenstrategie bepaald of begrotingssteun mogelijk is en onder welke condities. De beleidsdialoog rond begrotingshulp wordt door de ambassade gevoerd.

⁷ Zie (Concept) DAC Peer Review Belgium, 2010, p 20-21.

Luxemburg

De Luxemburgse coöperatie kenmerkt zich door een nadruk op technische coöperatie en een projectmatige aanpak op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Naast technische samenwerking probeert Luxemburg in navolging van de Verklaring van Parijs meer hulp via bestaande lokale structuren te leiden en over te gaan naar nationale uitvoering. In de toekomst wil men begrotingssteun gaan geven.

Lux-Development heeft voor projecten die door ‘délégation de gestion’ worden uitgevoerd een speciale aanpak ontwikkeld waarbij met verschillende partners een zogenaamde operationele partner overeenkomst worden afgesloten. Zoals hiervoor aangegeven zal de staat bij het geven van begrotingssteun de uitvoerende organisatie zijn. Lux-Development zal bij deze modaliteit alleen technische ondersteuning aan het ministerie geven.

De invoering van nieuwe hulpmodaliteiten zoals nationale uitvoering heeft nog niet tot aanpassing in de afspraken of verantwoordelijkheden in de overeenkomst en/of Protocol d'accord geleid. Beide documenten zijn nog toegesneden op traditionele projecten, waarbij het financiële beheer als de taak en verantwoordelijkheid van Lux-Development wordt gezien. Wel wordt er momenteel op vraag van het ministerie een risicomanager aangetrokken die de verschillende programma's gaat beoordelen.

Vergelijking met België:

- Zweden heeft voorop gelopen bij het invoeren van nieuwe hulpmodaliteiten en dit past in de beleidscyclus. Aangezien de verschillen tussen het Zweedse administratieve systeem met weinig ex-ante controlemomenten en het Belgische systeem dat een zeer sterke centrale ex-ante controle kent, zeer groot zijn, is het aantal lessen wat uit de Zweedse praktijk valt te leren beperkt. Het is wel interessant dat in Zweden de risicoanalyse nu sterker wordt aangezet na wat negatieve ervaringen in het recente verleden;
- Luxemburg heeft wel een vergelijkbaar administratief systeem, maar streeft naar pragmatische oplossingen zoals die voor de nationale uitvoering zijn gevonden. Het model van de operationele partnerovereenkomsten kan ook voor België interessant zijn.

5.5 Verantwoordelijkheden in projectcyclus (incl. verantwoordelijkheid partnerland)

Zweden

De strategie van het partnerland vormt de basis voor de samenwerkingsstrategie (landenstrategie) die door Zweden gezamenlijk met het partnerland voor drie jaar wordt opgesteld. De ambassade is verantwoordelijk voor de uitvoering van de landenstrategie en jaarplannen. Zweden kent geen aparte identificatiefase. De interventies worden vanuit het partnerland zelf in interactie met de partners geformuleerd en uitgevoerd. Terugkoppeling van de resultaten gebeurt op het niveau van de ambassade, maar op dat laatste gebied is verbetering mogelijk.

De ambassade (landenteam) is verantwoordelijk voor de monitoring & evaluatie van de projecten en programma's. De evaluatiedienst kan hierin adviseren en een aantal evaluaties worden gezamenlijk gemanaged. Daarnaast voert de Sida evaluatiedienst in Stockholm grotere vooral thematische en strategische evaluaties uit, meestal in samenwerking met andere internationale evaluatie diensten. De recente versterking van de onafhankelijke evaluatiedienst SADEV heeft de Sida evaluatiedienst de mogelijkheid gegeven meer met de toekomstige gebruikers van de evaluatie samen te werken wat het gebruik van de evaluatieresultaten zal bevorderen.

Luxemburg

De taakverdeling in de Luxemburgse bilaterale hulp is vergelijkbaar met de Belgische situatie. Integrale samenwerkingsprogramma's worden voor een periode van vijf jaar gezamenlijk door het ministerie en het partnerland opgesteld. De staat is vervolgens verantwoordelijk voor de identificatie van de projecten en programma's. Lux-Development is hier op een case-by-case basis bij betrokken. In de praktijk leidt dit tot spanningen bij Lux-Development die door de gebrekkige betrokkenheid bij de opstelling van ISPs en de identificatie, daarvan de problemen ondervindt bij de formulering, maar ook bij de evaluatie.

Na de identificatie ontvangt Lux-Development een mandaat om te formuleren. De lokale partners worden bij de formulering betrokken. De formulering is vaak een lang proces dat meer dan een jaar kost. Na de goedkeuring van de formulering door het ministerie krijgt Lux-Development een mandaat voor de uitvoering. Het ministerie is lid van het 'comité de pilotage' en als zodanig betrokken bij de supervisie van de projecten.

Zowel vanuit het ministerie en als vanuit Lux-Development wordt momenteel nagedacht over een vereenvoudiging van het proces. De projectcyclus wordt gezien als een gezamenlijke verantwoording, waar meer samenwerking op het niveau van het terrein zou moeten plaatsvinden.

Mid-term en eindevaluaties zijn de verantwoordelijkheid van Lux-Development. Het laatste jaar is er meer aandacht gegeven aan terugkoppeling van de resultaten. Naast het verspreiden van de evaluatierapporten zijn er gezamenlijk bijeenkomsten georganiseerd om de lessen en issues in verschillende programma's te bespreken.

Australië en Japan

In de Australische situatie bestaat de landenstrategie die voor vijf jaar wordt opgesteld uit drie elementen:

1. '*Country situation analysis*': de landenanalyse opgesteld door het ministerie met daarin de Australische hulpprioriteiten vormt de basis voor de twee andere documenten;
2. '*Statement of commitment*'; een meer gedetailleerde verklaring opgesteld in samenspraak met het partnerland. De inbreng en betrokkenheid van het partnerland verschilt van land tot land afhankelijk van de grootte⁸ en capaciteit van het land;

⁸ Australia geeft hulp aan een groot aantal kleinere landen (eilanden) in het Pacific gebied met een beperkte overheids capaciteit.

3. *'Delivery strategy'*: uitvoeringsstrategie op sectorniveau met specificatie van de bijdrage van Australië en partnerland.

De interventies worden gezamenlijk met het partnerland geïdentificeerd en geformuleerd; daarnaast vindt er in het partnerland een peer review plaats. Bij grotere projecten is er ook sprake van een peer review in Australië door het AusAID hoofdkantoor en andere relevante ministeries in Australië.

Binnen AusAID is één van de directieleden verantwoordelijk gesteld voor de management response op de jaarlijks door ODE opgestelde beoordeling en opvolging.

De ODA task forces bestaande uit medewerkers van de ambassade, JICA kantoren en andere Japanse organisaties zoals de JETRO (Japan External Trade Organisation) of soms vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in samenspraak met de partnerlanden geven de eerste aanzet voor de 'Country Assistance Programmes (CAPs) van Japan. De taskforces hebben daarnaast een rol bij het formuleren van projecten en zijn verantwoordelijk voor de beleidsdialoog met het partnerland. Het CAP die door het ministerie moet worden goedgekeurd stelt de prioriteiten voor de gehele Japanse hulp.

Binnen het Japanse systeem is JICA verantwoordelijk voor project en programma evaluaties en het ministerie voor de beleids-, thematische, en landen evaluaties. Evaluaties worden in hoge mate samen met de partnerlanden uitgevoerd.

Vergelijking met België:

- Zowel in België als in Luxemburg zorgt de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden ervoor dat er een hiaat optreedt in de feedback loop, omdat de uitvoeringsorganisatie niet (altijd) bij opzet van het ISP en identificatie betrokken is. Het voorbeeld van Zweden waarbij alle partijen onder leiding van de ambassade bij de opzet van de landenstrategie betrokken zijn, kan hierin een leidraad vormen. Ook de opzet van Japan met zogenaamde ODA task forces waarin zowel vertegenwoordigers van het ministerie als JICA zitten kan een interessante opzet voor België zijn. Het mechanisme heeft in het Japanse systeem naast voor een betere coördinatie tussen de ambassade en JICA ook voor een grotere rol van het terrein in het vaststellen van prioriteiten gezorgd;
- In het huidige Belgische systeem is DGOS niet meer direct betrokken bij de supervisie, monitoring en evaluatie van de projecten. De opzet van Luxemburg waarbij de attaché via het comité de pilotage en de terugkoppeling van de M&E resultaten op een meer strategisch niveau bij de supervisie van het project is betrokken (zie paragraaf 5.5) zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen, maar dat betekent een terugkeer naar de situatie zoals die onder het eerste en tweede beheerscontract bestond; met de verandering dat de betrokkenheid van de attaché bij de GLOS zich tot strategische opvolging zou moeten beperken.
- Verder kunnen ook het Zweedse of Australische model mogelijke opties voor België zijn. In het Zweedse model worden op basis van de landenstrategie operationele jaarplannen gemaakt die weer de basis voor de formulering vormen. In het Australische systeem wordt eerst een eigen analyse uitgevoerd en prioriteiten gesteld die worden gedeeld met het partnerland waarna er gezamenlijk een uitvoeringsstrategie wordt opgesteld.

5.6 Relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie: opvolging en resultaatgericht beheer

Zweden

Zoals gezegd zijn in het Zweedse systeem de vertegenwoordigingen van het ministerie en Sida op het terrein organisatorisch geïntegreerd. De ambassades rapporteren afzonderlijk aan het ministerie en Sida (ontwikkelingsrapporten).

Sida rapporteert jaarlijks aan het ministerie op basis van de brief van toewijzing. Het jaarrapport geeft informatie over kosten, inkomsten en resultaten. Het agentschap wordt door het ministerie op basis van het rapport geëvalueerd. Het jaarrapport en budgetinformatie vormen weer de basis voor het overheidsbudget voor het volgende jaar en de brief van toewijzing.

Resultaat gericht beheer is een van de prioriteiten van de Zweedse regering. In dit kader wordt Sida meer en meer gevraagd om haar resultaten (outcome en ook impact) aannemelijk te maken. Over de mate waarin dit mogelijk is bestaat er op het moment enige discussie tussen het ministerie en Sida.

De evaluaties worden uitgevoerd door de evaluatiedienst van Sida die tevens ambassades en directies van advies dient wanneer zij evaluaties willen laten uitvoeren. SADEV is het agentschap dat verantwoordelijk is voor onafhankelijke externe evaluaties. De rol van SADEV is recentelijk versterkt om onafhankelijke (impact) evaluaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking uit te voeren.

Luxemburg

In het kader van opvolging wordt in de conventie bepaald dat Lux-Development de staat voorziet van jaarrapporten van de projecten en programma's, kopieën van missierapporten en (interne) projectevaluaties en uitnodigt bij eventuele debriefings. De jaarrapporten waren in het verleden vooral gericht op de financiën en activiteiten. Nu is het voornemen dat er meer op basis van outcomes (resultaten) gerapporteerd moet worden. Op directieniveau bestaat er regelmatig overleg tussen het ministerie en Lux-Development waarbij het programma en mogelijke knelpunten worden besproken.

Op het gebied van resultaatgericht beheer inclusief verantwoording van de resultaten is in Luxemburg nog weinig ontwikkeld. Het evaluatiesysteem van Lux-Development is verantwoordelijk voor mid-term en eind-evaluaties, terwijl onder verantwoordelijkheid van het ministerie nog weinig evaluaties worden uitgevoerd.

Australië en Japan

Zoals gezegd is AusAID verantwoordelijk voor de planning en uitvoeren van de hulp en rapporteert het agentschap rechtstreeks aan de minister en het parlement. Rapportage gebeurt jaarlijks op basis van een aantal afgesproken KPIs (*Key Performance Indicators*)⁹. Australië kent een performance en kwaliteitssysteem waarbij de projecten en

⁹ KPI zijn afgesproken voor de verschillende programma's (indicator: overall target of more than 75 per cent of activities being rated as satisfactory or higher against the effectiveness criterion at the quality at implementation stage), Informatie, onderwijs en communicatie programma's (indicator: increased awareness of and support for Australia's international

programma's jaarlijks door de uitvoerders zelf opgevolgd worden resulterend in een 'annual program performance report' op landenniveau. De 'activity level monitoring' moet dus informatie over de effectiviteit en doelmatigheid opleveren voor het operationeel management van de activiteiten maar ook bewijs leveren dat de activiteit bijdraagt aan de geformuleerde strategie op sector, landen of regionaal niveau. Daarnaast vindt er een externe evalueatie van de activiteiten plaats. De *Office of Development Effectiveness* (ODE), een onafhankelijke unit binnen AusAID, opgericht in 2006, is verantwoordelijk voor het monitoren van de kwaliteit en effectiviteit van de Australische hulp. De ODE publiceert jaarlijks een 'review of development effectiveness' op basis van onafhankelijke impactevaluaties en de 'annual program performance reports' met inbegrip van een onafhankelijke 'robustheid check' van deze laatste analyses. De eerste ervaringen van Ausaid leren dat de door de teams opgestelde 'activity level' monitoringrapporten van goede kwaliteit en zeer bruikbaar zijn en dat de beoordeling vaak zeer kritisch is.

JICA rapporteert jaarlijks op basis van het *multi-year performance* plan dat is opgesteld aan de hand van de door het ministerie vastgestelde mid-term doelstellingen. Deze rapportage is vooral gericht op financiën en activiteiten en bevat daarnaast een aantal indicatoren geformuleerd voor onder meer doelmatigheid van het beheer en budget allocaties.

Vergelijking met België:

- In de vorige hoofdstukken bleek dat de verbetering van het resultaatgerichte beheer een grote uitdaging voor de Belgische coöperatie is. Hetzelfde geldt voor Zweden en Luxemburg die dezelfde noodzaak erkennen. Echter er zijn geen goede voorbeelden te distilleren uit de praktijken van deze beide landen voor deze belangrijke problematiek;
- De eerste Australische ervaringen wat betreft de ontwikkeling van een goed samenhangend M&E systeem zijn positief. Monitoring van activiteiten en programma's leidend tot een jaarlijks prestatierapport per land (inclusief robuustheid check door een onafhankelijk panel) zou een interessante optie voor België kunnen zijn om de monitoring en evaluatie van de projecten verder te verbeteren.

5.7 Financiën

Zweden

Sida dient jaarlijks een budget bij de staat in voor de beheerskosten van de organisatie. Dit budget wordt met het ministerie besproken en goedgekeurd. Momenteel is de richtlijn – mede in het licht van de crisis - om efficiënter te gaan werken en kosten te verlagen. De kosten van de geïntegreerde ambassades worden door het ministerie en Sida gedeeld.

development assistance program among international, rural, regional and metropolitan audiences), Beleid (indicator: Delivery of all documents to ministerial deadlines; zero error rate in documents submitted to parliamentary offices; highest quality support services to the expectation of the Parliamentary Secretaries and Minister and programma beheer (indicator: implementation of Paris Declaration on Aid Effectiveness covering partner country ownership, harmonisation, alignment, mutual accountability and managing for results).

Binnen het Zweedse systeem bestaan geen ex-ante controlemechanismen. Controle gebeurt intern via de interne audit en extern door de NAO. Wat betreft begrotingssteun zijn de richtlijnen recentelijk veranderd. Het ministerie geeft nu in de landenstrategie aan of begrotingssteun wel of niet mogelijk is.

Luxemburg

Luxemburg heeft een met België vergelijkbaar administratief systeem, waarbij een Inspecteur van Financiën binnen de ministeries verantwoordelijk is voor de ex-ante controle van de uitgaven. Lux-Development dient evenals Sida jaarlijks een door de Raad van Bestuur goedgekeurd budget in voor de beheerskosten (exclusief formuleringskosten). In het verleden werden de beheerskosten berekend als een percentage van de omzet. Nu wordt op basis van het ingediende budget onderhandeld met het ministerie. De beheerskosten zijn momenteel ongeveer 11 procent van de omzet. Ook in Luxemburg is de richtlijn om efficiënter te gaan werken.

Luxemburg heeft de mogelijkheid om te variëren in de uitgaven voor projectbudgetten per land mits het totale budget niet overschreden wordt. Zo kan voor een project waar in een bepaald jaar meer middelen dan oorspronkelijk voorzien zijn, die middelen worden vrijgemaakt door lagere uitgaven op een ander project. Zo kenmerkt het Luxemburgse systeem zich door flexibiliteit waar mogelijk en pragmatische oplossingen.

Een ex-post controle van de uitgaven wordt door een auditcomité uitgevoerd. Het ministerie is vertegenwoordigd binnen dit comité dat verantwoordelijk is voor de interne audit. Daarnaast vinden er externe audits plaats.

Er bestaan geen wettelijke beperkingen voor begrotingssteun, maar tot op heden is er nog geen begrotingssteun door Luxemburg gegeven. Wel heeft Luxemburg de intentie begrotingssteun aan specifieke partnerlanden te gaan geven. De begrotingssteun zal in de toekomst rechtstreeks via het ministerie gaan lopen, terwijl om een technische inbreng van Lux-Development zal worden gevraagd.

Vergelijking met België:

- In zowel Luxemburg als Zweden dient de uitvoeringsorganisatie op basis van de verwachte activiteiten een budget in voor de beheerskosten en over die begrotingen vindt een discussie plaats tussen het ministerie en het uitvoerend agentschap. Dit biedt aanknopingspunten voor sturing op activiteiten en niet een sturing op basis van omzet;
- Met betrekking tot audit en controle kan het voorbeeld van Luxemburg een leidraad bieden, omdat het administratieve systeem in Luxemburg immers redelijk vergelijkbaar is. Theoretisch zou vertegenwoordiging van het ministerie in het interne auditsysteem van BTC het benodigde inzicht kunnen bieden in het interne auditsysteem van BTC. Echter gezien de recente felle discussies over de controle op details van BTC door DGOS tot en met het tweede beheerscomité, is het niet realistisch als oplossing. Wel toont het voorbeeld van Luxemburg aan dat de omvang van externe controle door regeringscommissarissen/IF minder zwaar zou kunnen zijn. In Zweden is de controlefunctie minder zwaar aangezet en niet ex ante maar ex post georganiseerd, maar de National Audit Office speelt wel geleidelijk een grotere rol bij de audit van begrotingssteun vanwege enkele incidenten;

- Luxemburg met een vergelijkbaar administratief systeem en regelgeving kan als voorbeeld dienen daar waar het gaat om het vinden van flexibele en pragmatische oplossingen.

5.8 Decentralisatie

Zweden

Het Zweedse systeem van de bilaterale samenwerking is in hoge mate gedecentraliseerd, zowel op het niveau van beleidsvoorbereiding (landenstrategieën) als op uitvoerend niveau. De Zweedse gezamenlijke vertegenwoordigingen op het terrein (geïntegreerde ambassade) hebben aanzienlijke beslissingbevoegdheden. De fondsen worden naar de ambassades gedelegeerd en deze zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de strategie. Het formuleringsproces vindt vanuit het partnerland plaats. De landen(team)directeur (Sida) is in principe werkzaam op de ambassade (hoofd ontwikkelingsamenwerking). In de praktijk blijkt dat de landendirecteur ook leiding aan het landenteam in Stockholm geeft, terwijl hij op het terrein onder de ambassadeur valt. Dit wordt gezien als een praktisch probleem waar nog een oplossing voor moet worden gevonden.

Zweden streeft ernaar zoveel mogelijk taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het terrein te decentraliseren. Op het moment werkt ongeveer 20 procent van de Sida medewerkers op het terrein. Het streven is om dit percentage in de toekomst naar 27 procent te brengen. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de hogere kosten van staf op het terrein die vaak twee keer zo duur is als staf in Stockholm.

Luxemburg

Het systeem in Luxemburg is vergelijkbaar met de situatie in België, waarbij concentratie op de hoofdzetel nog aanzienlijk is. De formulering maar ook het toezicht vindt nog in grote mate centraal plaats, alleen de uitvoering wordt duidelijk aan het terrein overgelaten.

De laatste jaren is ernaar gestreefd de vertegenwoordigingen op het terrein te versterken. De regionale vertegenwoordigingen die door het ministerie zijn opgezet zijn vrij klein met 2 Luxemburgse experts en een aantal lokale medewerkers.

Volgens de taakverdeling is het ministerie betrokken in de beleidsdialoog en Lux-Development in de projectuitvoering. Om samenwerking op het terrein te bevorderen zijn de regionale vertegenwoordigingen van het ministerie en Lux-Development in dezelfde gebouwen gevestigd. In de praktijk is de samenwerking echter nog te veel afhankelijk van individuen en blijken betere afspraken over de verdeling van de taken en coördinatie tussen het ministerie en Lux-Development nodig.

Vergelijking België:

- Zoals in de vorige hoofdstukken aan de orde kwam, wordt er al jaren gesproken zowel binnen DGOS als BTC over nut en noodzaak van decentralisatie. De voorbeelden van zowel Zweden als Luxemburg laten zien dat verschillende landen tegen dezelfde problemen in de samenwerking tussen de staat en de

uitvoeringsorganisatie op het terrein aanlopen. Hoewel het samenvoegen en of samenbrengen in één kantoor in beide gevallen voordelen heeft opgeleverd -Zweden geeft bijvoorbeeld aan dat er door de integratie nu een duidelijke Zweedse vertegenwoordiger en positie is – vergt een goede samenwerking wel inspanning en/of nadere afspraken. In het Zweedse voorbeeld zijn er duidelijke afspraken over hoe de geïntegreerde ambassade in de praktijk zou moeten werken, maar deze organisatievorm brengt door de integratie van twee verschillende organisaties op ‘micro’ niveau een ingebouwde spanning met zich mee. Het is voor de samenwerking (en decentralisatie) op het terrein dan ook van belang dat er niet alleen op het niveau van het terrein maar ook op het niveau van de zetel een goede samenwerking bestaat;

- De Belgische formuleringprocessen worden vanuit Brussel vorm gegeven; dit in tegenstelling tot Zweedse formuleringen die vanuit het partnerland georganiseerd worden. De ervaring van ander donorlanden leert dat een formulering kan verbeteren wanneer het proces vanuit het partnerland wordt vorm gegeven met goede en continue interactie tussen donor(en) en partnerland. Aansluiting bij de nationale strategieën is daarmee ook beter te realiseren.

5.9 Human Resource Management

Zweden

Binnen Sida bestaat een bijna gelijke verdeling tussen specialistische staf en generalisten. Bij het ministerie zijn vooral generalisten werkzaam met daarnaast een kleine groep sector- en thematische experts.

Sida heeft geen moeite deskundige staf op goed niveau aan te trekken. De organisatie behoort dan ook tot de 10 populairste werkgevers van Zweden. Sida-medewerkers op het terrein (vertegenwoordiging) worden intern aangetrokken. Daarnaast werkt de Zweedse coöperatie vooral via lokale structuren en contracteert Sida zelden experts op projecten. Meer problemen ondervindt Sida met het aantrekken van medewerkers op bijvoorbeeld HRM, juridisch en economisch gebied waar het concurrentie van de andere agentschappen voelt.

Vanaf dit jaar worden trainingen over ontwikkelingssamenwerking aan nieuw benoemde ambassadeurs gegeven. Het is een interessant gegeven dat ook Sida medewerkers ambassadeurs kunnen worden in partnerlanden. Ambassadeurs in partnerlanden worden geacht goede kennis van ontwikkelingssamenwerking te hebben en dat is één van de selectiecriteria.

Binnen Sida maakt de rotatie van de medewerkers tussen de landen kennismanagement op landenniveau moeilijk. Sida probeert momenteel knowledge netwerken op te zetten.

Luxemburg

Luxemburg heeft weinig sector en thematische expertise in huis. Binnen Lux-Development zijn sinds kort binnen de afdeling expertise en kwaliteit twee ervaren sectordeskundigen werkzaam. Binnen het ministerie is sprake van een soortgelijke verdeling.

Lux-Development slaagt er naar eigen mening redelijk goed in om expertise op niveau aan te trekken. De laatste jaren is de bekendheid van de organisatie gestegen en neemt het aantal sollicitanten toe. Binnen het Luxemburgse systeem heeft Lux-Development net als BTC te maken met het feit dat de TA per project en voor de duur van het project kan worden aangeworven. Om mogelijke vertraging bij de start van het project te voorkomen werkt Lux-Development met zogenaamde pre-announcements, waardoor de selectie snel kan verlopen wanneer het mandaat voor een project binnen is.

Om de capaciteit te vergroten en beide organisaties op één lijn te krijgen worden op initiatief van Lux-Development jaarlijks gezamenlijke trainingen/seminars op het gebied van ontwikkelingssamenwerking georganiseerd. Daarnaast wordt getracht de belangrijkste lessen en ervaringen te verzamelen in een toegankelijke database.

Australië en Japan

AusAID is in 2007 gestart met het opzetten van thematische groepen en netwerken ondersteund door de thematische diensten. De netwerken hebben regelmatig bijeenkomsten en contact per e-mail en intranet. De eerste bevindingen zijn positief en laten zien dat de netwerken zorgen voor een betere toegang tot informatie en vaardigheden. Wel blijkt dat het systeem zeer goed werkt voor sectoren als gezondheid en onderwijs en minder goed in minder duidelijk omschreven sectoren zoals governance.

In Japan is het gebruik van de database met lessen uit eerdere evaluaties bij het de formulering van nieuwe projecten verplicht gesteld. Daarnaast worden er per sector ook zogenaamde task teams opgezet die voor het kennismanagement verantwoordelijk zijn.

Vergelijking met België:

- Zoals aangegeven is een echte vergelijking tussen de agentschappen op het punt van aantal personeelsleden op het hoofdkantoor en in het veld onmogelijk gezien de beperkte beschikbare gegevens, maar ook gezien de verschillende activiteiten die naast de bilaterale samenwerking worden uitgevoerd;
- Om zekerheid te hebben en mogelijke financiële risico's te vermijden wacht BTC in de praktijk met de rekrutering van TAs vaak totdat het mandaat voor de uitvoering van een project binnen is. Dit leidt vaak tot vertragingen bij de start van een project. De ervaringen van Lux-Development met pre-announcements van toekomstige vacatures kunnen als voorbeeld dienen voor België;
- Zweden biedt op het gebied van personeelsmanagement enkele goede voorbeelden. Zo werkt Sida nauwelijks met TAs en tijdelijke contracten, waardoor opgebouwde kennis beter behouden kan blijven. Ook het feit dat ambassadeurs die benoemd worden in partnerlanden moeten beschikken over kennis van ontwikkelingssamenwerking is interessant voor België;
- Kennismanagement blijft een probleem in organisaties zoals BTC die te maken hebben met rotatie van medewerkers en veel tijdelijke medewerkers. Australië heeft goede ervaringen met het opgezette systeem voor kennismanagement en kan voor België als voorbeeld dienen. Zowel experts als programma managers zijn verplicht aan de thematische groepen deel te nemen waardoor kennis wordt gedeeld en beter toegankelijk wordt voor nieuwe medewerkers. Ook de ervaringen van Japan met een verplichte check van de database met lessen kan voor België interessant zijn.

6 Ideeën voor het vierde beheerscontract

In dit hoofdstuk wordt – parallel aan de werkwijze voor hoofdstuk 3.2 - de meningen van betrokkenen geïnventariseerd voor wijzigingen in het vierde beheerscontract. Daarvoor is gebruik gemaakt van interviews, focusgroepen en de enquête. De ‘good practices’ die aan andere donoren ontleend zijn (zie vorige hoofdstuk), komen hier niet aan bod. Wel zijn in dit hoofdstuk, evenals in hoofdstuk 3, een aantal reflecties van de onderzoekers toegevoegd die aansluiten op de conclusies en aanbevelingen.

6.1 Noodzaak tot een nieuwe wet om belemmeringen op te heffen?

Vrijwel alle personen met wie is gesproken en die hebben deelgenomen aan de focusgroepen erkennen dat de wet op de BTC verouderd is. Men verschilt van mening in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is om tot een verbeterde wet te komen die bijdraagt aan een verbeterd kader voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Sommigen onderschrijven de noodzaak van aanpassing, maar erkennen de problematiek ervan, omdat dit een politiek draagvlak vereist en mogelijk veel tijd in beslag gaat nemen. Anderen zijn van mening dat met de huidige wet en eventueel gebruik makend van de mogelijkheid van een programmawet er voldoende veranderingen in het vierde beheerscontract kunnen worden doorgevoerd. Echter de meningen lopen vrij ver uiteen over de richting van de aanpassingen. Zo zijn sommigen van mening dat de monopoliepositie van BTC herzien moet worden en dat de rol van BTC bij begrotingssteun beperkt zou moeten zijn. Anderen pleiten juist voor een grotere rol van BTC met name waar het de dialoog over nieuwe hulpmodaliteiten betreft.

De noodzaak tot aansluiting van de Belgische coöperatie bij de internationale context en de invoering van nieuwe hulpmodaliteiten is bekend en deze evolutie vond onder het derde beheerscontract geleidelijk plaats. Inmiddels zou ongeveer 10% van de uitgaven begrotingssteun betreffen. Echter begrotingssteun wordt vaak gegeven in het kader van een programmatische aanpak en vaak wordt in dezelfde sector naast begrotingssteun ook projectsteun gegeven.

De beheerscontracten spelen, zoals we zagen in hoofdstuk 3, nauwelijks in op die internationale context, ondanks de verwijzing naar de Verklaring van Parijs in het derde beheerscontract. De beheerscontracten gaan volgens vrijwel iedereen tot op heden teveel uit van het traditionele projectmodel. Voor het vierde beheerscontract lijkt het volgens de meeste betrokkenen noodzakelijk om meer helderheid te scheppen over de verschillende hulp- en uitvoeringsmodaliteiten en met name over de delegatie van verantwoordelijkheden naar partnerlanden en de rol die BTC dan zou moeten spelen.

Het artikel over financiële samenwerking in het derde beheerscontract wordt als absoluut onvoldoende ervaren, omdat om te beginnen al een heldere definitie ontbreekt. In het vademecum voor begrotingssteun zijn allerlei zaken wel in detail uitgewerkt en de betrokkenen zijn goed tevreden over de werking van dit vademecum.

De meningen lopen ook uiteen met betrekking tot uitvoeringsmodaliteiten en met name in hoeverre voor die zogenaamde nationale uitvoering een wetswijziging vereist. Feit is dat in enkele landen wel volgens het model van nationale uitvoering al wel werd gewerkt (Vietnam en Marokko, zie het evaluatierapport 2010), hoewel dit geen eenvoudige zaak was. Ook hiervoor zou een vademecum in opstelling zijn dat beoogt om de wettelijke belemmeringen dat BTC de exclusieve bevoegdheid tot uitvoering heeft te ondervangen.

Een verwant probleem is de samenhang tussen de verschillende activiteiten waarbij België betrokken is. Het gaat dan o.a. om de coherentie van beleid binnen de FOD van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar ook om de samenhang met bijvoorbeeld de militaire samenwerking. Betrokkenen wijzen erop dat er vele budgetlijnen zijn en dat afstemming en coördinatie te wensen overlaat. Dit probleem doet zich vooral voelen in het belangrijkste partnerland de Democratische Republiek Congo, maar ook elders. In veel partnerlanden zijn ook andere Belgische actoren werkzaam en/of wordt via specifieke budgetlijnen die buiten de bilaterale beleidscyclus vallen, ondersteuning geboden. Deze vormen van steun zijn in een aantal landen erg aanzienlijk en kunnen zelfs het volume van de bilaterale steun benaderen of overstijgen. In veel gevallen sluiten de gefinancierde acties niet aan bij de bilaterale beleidskeuzes, maar de mate waarin dit als een probleem wordt ervaren (binnen de structuren van de bilaterale samenwerking en door het partnerland) schijnt van land tot land te verschillen. De vraag of, en zo ja in welke mate deze ondersteuning binnen de bilaterale beleidskeuzes moet passen, is tot nu toe niet systematisch besproken. Het gaat hier uiteraard om een complexe en delicate discussie. Een gesuggereerde oplossing is het volgen van een programmatische benadering per gekozen sector, waar dan ook NGO projecten en beurzen bij zouden kunnen passen, maar of dit de meest aangewezen oplossing is niet duidelijk. Een overtuigende meerderheid van 92% van de respondenten op de enquête geeft wel aan dat een meer programmatische benadering gevolgd moet worden om doeltreffender te worden.

Reflectie

Het is duidelijk dat de bepalingen in de wet wel problemen opleveren om België snel en slagvaardig te laten aansluiten bij de internationale context en de noodzaak om nieuwe hulp- en uitvoeringsmodaliteiten in te zetten. In de praktijk worden hier toch oplossingen voor gevonden, ook al gaat dat soms moeizaam zoals in het geval van nationale uitvoering. Begrotingssteun daarentegen is via een vademecum wel goed geregeld. De beheerscontracten hebben in feite geen aantoonbare rol gespeeld, noch positief noch negatief, bij de aanpassing van België aan de internationale context. Tevens is het duidelijk dat meer klaarheid geschapen moet worden in het coherentiedebat. Er is een enkele zinvolle stap gezet zoals de nieuwe ‘basisallocatie synergie en complementariteit’, maar meer stappen zouden moeten volgen met inachtneming van de complexiteit en de gevoeligheid van deze discussie.

6.2 Verbetering van de beleidscyclus in partnerlanden?

Grotere rol voor de partnerlanden?

In overeenstemming met de Verklaring van Parijs moet de rol van het partnerland in alle stadia van de projectcyclus verder worden uitgewerkt zodat het partnerland meer zeggenschap heeft over de interventies van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dit uitgangspunt wordt door 93% van de respondenten op de enquête onderschreven.

Van oudsher hebben de partnerlanden via de Gemengde Commissies formeel een belangrijke rol gespeeld in de opstelling van de ISPs. Voorbereiding van de ISPs gebeurt wel vooral aan Belgische kant, maar we zagen dat aansluiting bij het beleid van het partnerland steeds groter wordt. Hier is ook duidelijk voorzien in het tienstappenplan ter voorbereiding van de ISPs.

Bij velen leven zorgen of de rol van BTC tijdens de projectuitvoering niet te dominant is. Deels kan dat buiten de verantwoordelijkheid van BTC vallen, omdat de mogelijkheden om daadwerkelijk taken te delegeren naar partnerinstituten beperkt is en BTC daarin geen risico's kan nemen. Sommigen zijn van mening dat de GLOS teveel een door BTC gedomineerde structuur is geworden en dat het partnerland te weinig aan bod komt. In de praktijk is het beeld van het functioneren van de GLOS variabel, zoals we hiervoor zagen.

Iedereen is het erover eens dat verdere veranderingen in het systeem van de GLOSsen noodzakelijk zijn, vooral waar het de rol van partnerlanden betreft. Men kan zich afvragen of een GLOS niet een verouderde projectgebonden structuur is. Zouden sectorale of thematische GLOSsen gecreëerd moeten worden? De vraag is wel waarom er bilateraal sector overleg zou moeten zijn in het kader van een programmatische benadering, want een breed overleg van de donoren gezamenlijk met het partnerland ligt meer voor de hand volgens sommigen. Er is nog bepaald geen overeenstemming over deze problematiek, blijkt uit de beantwoording van de volgende vraag, waarbij vooral opvalt dat de ResReps in vrijwel gelijke mate tegenovergestelde oplossingen voorstaan.

Tabel 6.1 De samenstelling en het mandaat van de GLOS zal meer maatwerk moeten worden, waarbij een optie is een tweedeling van de GLOS op operationeel en strategisch niveau te overwegen. De GLOS op het strategisch niveau zou dan alle projecten in éénzelfde sector kunnen omvatten

		Aantal		Percentage		
Helemaal niet akkoord		5		7%		
Eerder niet akkoord		10		15%		
Eerder akkoord		29		43%		
Helemaal akkoord		18		26%		
Niet van toepassing / geen mening		6		9%		
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	17%	0%	10%	6%	20%	
eerder niet akkoord	33%	17%	0%	11%	0%	
eerder akkoord	25%	35%	60%	50%	60%	
helemaal akkoord	25%	30%	20%	33%	0%	
nvt/geen mening	0%	17%	10%	0%	20%	

Naar ISPs nieuwe stijl?

Volgens de instructie zijn de attachés verantwoordelijk voor de voorbereiding van de ISPs en de Gemengde Commissie en onderhouden zij ook de dialoog met het partnerland. Over de rol van BTC bij de voorbereiding van de ISPs via de appreciatienota zijn de meningen verdeeld zoals we al zagen. Het is voor de meesten geen optie om op de huidige manier met de appreciatienota door te gaan.

Meningen lopen sterk uiteen over wat de rol van BTC bij de voorbereiding van de ISPs dan wel zou moeten zijn. BTC wil zelf een grotere rol en betrokkenheid op basis van de informatie die zij hebben over de ervaringen met de samenwerking tot op heden. Attachés daarentegen zijn meestal van mening dat de rol van BTC beperkt moet zijn, omdat zij een eigen belang in de discussie hebben. Zij willen de vermeende informatiemonopolie wat BTC zou hebben opgebouwd rond de uitvoering (door uitsluiting van deelname van de attachés aan de GLOSSen en het niet doorsturen van projectrapportages) doorbreken.

Op basis van de ervaringen van andere donoren - juist ook diegenen die voorop lopen bij het invoeren van nieuwe hulpmodaliteiten (zie hoofdstuk 5) - zou men zich af kunnen vragen of bilaterale ISPs nog wel de toekomst hebben. Veel donorlanden hebben eigen strategiedocumenten voor hun partnerlanden. Die vraag wordt onder de Belgische betrokkenen nog nauwelijks gesteld.

Een laatste punt wat in deze context wordt opgebracht is de dominante positie van Brussel bij de besluitvorming rond ISPs wat door zowel attachés als ResReps wordt gesignaleerd. Dit raakt aan de problematiek van decentralisatie (zie 6.4).

Niet alleen het proces rond de voorbereiding van de ISPs wordt van belang geacht, maar ook de kwaliteit van de ISPs en met name de analyses die aan de keuzes ten grondslag liggen. Daar zijn wel verbeteringen in gerealiseerd, maar velen zijn van mening dat de

sectoranalyses, institutionele analyses en risicoanalyses onvoldoende zijn. Die kwaliteit is ook afhankelijk van de capaciteit en ontwikkelingsgraad van het partnerland.

Eén van de opties die tijdens de studiefase naar voren kwam om een deel van de voorbereidende analyses te verbeteren betrof het vervangen van de appreciatienota van BTC door een externe evaluatie. BTC zou daar nog wel bij betrokken zijn. Deze optie werd voorgelegd in de enquête, met het volgende resultaat:

Tabel 6.2 Voor een goede kwaliteit van de directe bilaterale samenwerking zouden externe evaluaties van de ISPs de huidige appreciatienota's van BTC moeten vervangen en zouden de evaluaties als input moeten dienen in de voorbereiding van nieuwe ISPs

		Aantal		Percentage		
Helemaal niet akkoord		8		11%		
Eerder niet akkoord		12		17%		
Eerder akkoord		31		44%		
Helemaal akkoord		16		23%		
Niet van toepassing / geen mening		3		4%		
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	18%	0%	10%	17%	20%	
eerder niet akkoord	27%	4%	10%	39%	0%	
eerder akkoord	45%	52%	70%	28%	20%	
helemaal akkoord	9%	43%	10%	6%	40%	
nvt/geen mening	0%	0%	0%	11%	20%	

Een meerderheid van 67% van de respondenten is akkoord, maar opvallend is dat vooral onder de attachés vrijwel iedereen akkoord is, terwijl bij BTC ResReps een kleine meerderheid akkoord is, maar van de BTC staf in Brussel is een kleine meerderheid niet akkoord. Hier doen niet alleen tegenstellingen tussen DGOS en BTC, maar ook tussen de hoofdzetel en het terrein zich gelden.

Een volgende vraag die zich voordoet is of bij een goed uitgewerkt en onderbouwd ISP, inclusief keuzes voor sectoren, hulpmodaliteiten en inschatting van risico's, aparte identificatiefiches nog nodig zijn.

Wel of geen identificatie?

De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat de kwaliteit van de identificatie te wensen overlaat. De suggesties over verbetering daarvan lopen uiteen. Hiervoor is de suggestie al genoemd om de aparte identificatie overbodig te maken door het ISP substantieel te verbeteren en ISP en identificatie samen te laten vallen. Alle ResReps en 90% van de BTC staf in Brussel is voor het overbodig maken van de identificatie, mits de rol van het partnerland duidelijk is. Discussiepunten zijn dan wel welke mate van detail het ISP moet bevatten voor de verschillende samenwerkingsprestaties en hoe de verschillende verantwoordelijkheden voor dit meer uitgebreide ISP dan vorm worden gegeven.

Attachés en DGOS-D1 zijn eerder niet akkoord met dit perspectief met respectievelijk 56% en 60%.

Diegenen die niet akkoord zijn met het verdwijnen van de identificatie, suggereren wel het weer verzwaren van de identificatie door in ieder geval een risicoanalyse er verplicht onderdeel vanuit te laten maken.

Zwaardere formulering of juist lichter?

De belangrijkste thema's in de discussie over de formulering tijdens het derde beheerscontract zijn de doorlooptijd en de kwaliteit. De bevindingen van de evaluaties hierover zijn in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Afhankelijk van het perspectief op de kwaliteit en doorlooptijd worden verschillende verbeteringen gesuggereerd. Velen achten het echter wenselijk om de doorlooptijd te bekorten en tegelijkertijd de kwaliteit verder te verbeteren. Daar zit spanning tussen.

Eenzijds gaan die oplossingen in de richting van een verdere aanscherping van eisen voor formulering door BTC en een verdere verbetering van het formuleringsproces, inclusief de rol van partnerlanden. Immers in het Belgische systeem moeten risico's goed ingeschat worden en moeten belangrijke zaken vooraf goedgekeurd worden. Daarbij wordt ook gesuggereerd dat BTC niet zelf de referentietermen voor de formulering zou moeten opstellen. Een volgende suggestie gaat in de richting van een grotere rol van de attaché in het formuleringsproces zeker wanneer het nieuwe hulpmodaliteiten betreft. Deze suggestie is in de enquête voorgelegd en een enorme tegenstelling op het terrein openbaarde zich want terwijl 92% van de attachés hiervoor is, is 75% van de ResReps eerder tegen. In Brussel bestond deze tegenstelling ook, maar in iets mindere mate.

Anderzijds wordt gepleit voor een formulering op hoofdlijnen die in iedere geval wel een goede risicoanalyse zou moeten bevatten. Detailzaken die nu in het TFD worden vastgesteld en later – mede vanwege vertragingen - tijdens de uitvoering weer moeten worden aangepast, zouden dan in een inceptiefase moeten worden vastgelegd. Voorstanders van een duidelijke inceptiefase die de duur van de formulering zou moeten bekorten en tevens de kwaliteit ten goede zou moeten komen, zijn te vinden op het terrein met 100% van de ResReps, maar ook 88% van de attachés en 83% van de BTC staf in Brussel. Daarentegen is 70% van de DGOS-D1 staf te Brussel niet akkoord of eerder niet akkoord hiermee.

Wellicht zijn de tegenstellingen tussen beide opties minder groot dan wordt gedacht en zijn goede oplossingen denkbaar voor de verschillende modaliteiten. Van belang is dat volgens de meeste voorstanders van de programmatische benadering er steeds goed aansluiting wordt gezocht bij het beleid en strategieën van het partnerland alsmede van België.

Discussie over attaché in de GLOS weer openbreken?

Er is overeenstemming over het feit dat BTC meestal samen met het partnerland verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering. Ondanks het feit dat BTC voorstander is van nieuwe hulp-en uitvoeringsmodaliteiten wordt door verschillende betrokkenen gesuggereerd dat BTC staf regelmatig aanstuurt op projecten in eigen beheer of in

medebeheer en soms moeite heeft de rol van partnerlanden voldoende tot uiting te laten komen. Dat kan veroorzaakt worden door de noodzakelijke controle uit Brussel.

Vanwege het pijnlijke karakter van de maatregel om attachés uit de GLOSSen te weren, wat door sommige partnerlanden niet gewaardeerd werd, ontstaat er snel een prestige discussie of deze maatregel ongedaan gemaakt moet worden. Pragmatici geven aan dat dit niet de belangrijkste discussie is, want GLOSSen zijn wellicht een achterhaald instrument. De verbetering van de informatieverstrekking ten behoeve van de sectorialoog en de politieke dialoog is het belangrijkste uitgangspunt voor deze pragmatici.

Monitoring en evaluatie

In hoofdstuk 4 is de analyse van de kwaliteit van de monitoring en evaluatie door BTC gepresenteerd. Er wordt al jaren gestreefd naar verbeteringen, maar het is een onderwerp dat in het derde beheerscontract niet veel aandacht krijgt. De grote meerderheid van 74% van de respondenten is van mening dat de belangrijkste voorwaarde voor verbetering van resultaatgericht beheer de verbetering van monitoring en rapportage op zowel projectniveau als op het niveau van het BTC landenkantoor is. Alleen bij DGOS-D1 is 90% hier niet direct akkoord mee.

Er bestaat nauwelijks meningsverschil (96% akkoord) over een andere voorwaarde voor resultaatgericht beheer, namelijk dat de voortgangsrapportages gebaseerd moeten zijn op goede monitoringsystemen en de mid-term reviews daadwerkelijk gebruikt worden voor strategische bijsturing. Datzelfde geldt voor de opvatting dat BTC meer moet investeren om monitoring en evaluatie verder te ontwikkelen en de landenkantoren actief te ondersteunen op dit terrein waar 90% van de respondenten achter staat.

Er bestaan weinig fundamentele meningsverschillen over de noodzaak van het verdere verbeteren van de monitoring en mid-term reviews door BTC en de partnerlanden, maar wanneer het komt op de verantwoordelijkheid van BTC voor eindevaluaties lopen de meningen wel uiteen.

Tabel 6.3 *BTC zou wel verantwoordelijk moeten zijn voor eindrapportages van projecten, maar niet voor eindevaluaties. De verantwoordelijkheid voor de eindevaluaties hoort bij DGOS of de Dienst Bijzondere Evaluatie te liggen*

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	11		16%			
Eerder niet akkoord	9		13%			
Eerder akkoord	17		25%			
Helemaal akkoord	29		43%			
Niet van toepassing / geen mening	2		3%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	42%	0%	0%	28%	20%	
eerder niet akkoord	17%	4%	0%	33%	0%	
eerder akkoord	42%	17%	30%	22%	20%	BTC
helemaal akkoord	0%	70%	70%	17%	60%	
nvt/geen mening	0%	9%	0%	0%	0%	

BTC'ers willen die verantwoordelijkheden voor de eindevaluaties houden en DGOS-D1 en attachés wil die verantwoordelijkheden elders beleggen.

Bijna alle betrokkenen benadrukken dat het gebruik van de evaluaties moet verbeteren door er meer systematisch aandacht aan te besteden en dit in te bedden in lerende organisaties.

Naar een afrekening van BTC op resultaat?

In de beheerscontracten tot op heden is geen duidelijke resultaatverplichting opgenomen. Sommigen pleiten ervoor om BTC meer af te rekenen op resultaat, maar ideeën daarover zijn nog niet uitgekristalliseerd. Velen zijn er voorstander van om het beheerscontract minder procedureel en meer resultaatgericht te maken. Echter lange tijd waren er weinig concrete suggesties hoe dit te realiseren, maar er zou nu een interne nota zijn om het resultaatgericht beheer beter vorm te geven onder het vierde beheerscontract.

De vraag is op welke resultaten BTC wel of niet afgerekend mag worden. Immers BTC is zeker niet alleen verantwoordelijk wanneer het gaat om de kwaliteit van de samenwerkingsprestaties, want daarvoor zijn ook de partnerlanden en DGOS verantwoordelijk. In het proces van formulering en uitvoering heeft BTC wel specifieke verantwoordelijkheden en daaraan zouden mogelijk resultaatverplichtingen ontleend kunnen worden.

Vrijwel alle betrokkenen zijn het erover eens dat noch BTC noch het gehele systeem van de Belgische directe bilaterale samenwerking voldoende resultaatgericht is en er is geen sprake van lerende organisaties.

Reflectie

Ondanks de gerealiseerde verbeteringen onder het derde beheerscontract is het duidelijk dat verdere verbeteringen wenselijk zijn. Uitgangspunten zijn daarbij een grotere rol van de partnerlanden en de resultaatgerichtheid van het systeem. Het doorzetten van de verbeteringen rond de opstelling van landenstrategienota's staat aan het begin van de cyclus. De scheiding van een eigen Belgische landenstrategie die de opmaat vormt voor een gezamenlijk ISP is daarbij zeer de moeite van het overwegen waard volgens de onderzoekers, zeker ook gezien de ervaringen van andere donoren daarmee (zie hoofdstuk 4). Indien het proces rond de strategie voldoende verbeterd wordt, zou daarmee identificatie overbodig kunnen worden. Op het gebied van formulering zouden de reeds ingezette verbeteringen met kracht en in gezamenlijkheid met de partnerlanden moeten worden doorgevoerd zodat een vloeiende overgang naar de uitvoering kan plaatsvinden. In die uitvoering zouden DGOS en de attachés over voldoende informatie moeten beschikken om goed een beleidsdialoog te voeren. Ook zou het nut van bilaterale overlegmechanismen en structuren zoals de Gemengde Commissie, het Partnercomité en de GLOS heroverwogen moeten worden. Immers de institutionele context krijgt steeds meer een multi-actor model. Zo kan gedacht worden aan een GLOS op sectorniveau, maar vooral ook aan een overleg waarbij het partnerland de leidende rol heeft en donoren participeren in de discussies. Voor de Belgische samenwerking is de cruciale vraag wat de functie en taakverdeling binnen de eigen uitvoeringsstructuur moet zijn in deze veranderende context

6.3 Wijziging van financieringssysteem en controle?

Financiering van beheerskosten?

Het huidige systeem wordt door vele betrokkenen om verschillende redenen niet ideaal gevonden. Het forfaitaire bedrag staat ter discussie evenals het winstpercentage van 1% en de aanwending daarvan. Suggesties ter verbetering gaan uit van een goedkeuring van de jaarlijkse begroting op basis van het BTC ondernemingsplan. Dit zou een *activity-based* begroting moeten zijn. Daar zou ook het formuleringsfonds deel vanuit kunnen maken. Een randvoorwaarde is dan wel dat het ondernemingsplan daadwerkelijk in een dialoog wordt besproken.

Van externe naar meer interne controle door BTC?

In de loop van de beheerscontracten is de interne controle door BTC versterkt terwijl ook de externe controle door revisoren is versterkt. De controle door DGOS is weliswaar afgenomen, maar daar tegenover staat dat andere vormen van externe controle in stand zijn gebleven of versterkt zijn. De meningen zijn verdeeld over de wenselijkheid van een verdere vervanging van de externe controle door interne BTC controle. Wel zijn vrijwel alle betrokkenen (94%) het erover eens dat het nieuwe beheerscontract meer gericht moet zijn op de te behalen resultaten en minder procedureel en op inputs gericht

Reflectie

Er is vrij weinig verschil van mening over de noodzaak om het financieringssysteem van BTC te veranderen en het systeem van financiering op basis van een forfaitair bedrag te veranderen. Een activity-based begroting ligt daarbij het meest voor de hand, alsmede een controle die ook op dit uitgangspunt is gebaseerd. De verandering van het controlesysteem, maar vooral ook de controlestijl zal meer problematisch zijn, is de verwachting. Natuurlijk staat het nut en de noodzaak van zowel interne als externe controle niet ter discussie, maar de uitdaging is om daarbij de controle niet blokkerend te laten werken.

6.4 Institutionele en organisatorische veranderingen?

Meer decentralisatie?

Er wordt al vele jaren gesproken over nut en noodzaak van meer decentralisatie van (beslissings) bevoegdheden en taken. Daartoe zijn ook verschillende studies door externe deskundigen verricht en zijn enkele interne notities uitgebracht. Om beter aan te sluiten bij de internationale context en bij het beleid en de strategieën van partnerlanden wordt wel erkend dat meer decentralisatie nodig zou zijn. Echter er zijn belangrijke belemmeringen gelegen in de Belgische context, waar besluitvorming over samenwerkingsprestaties op politiek niveau ligt en waar gecentraliseerde ex-ante controle door de IF onderdeel van uitmaakt. Anderen menen dat de wettelijke belemmeringen ook wel worden gebruikt als excuus om niet te decentraliseren, terwijl er in de praktijk nog onbenutte mogelijkheden zijn binnen de wettelijke kaders. Het kostenargument (namelijk dat iemand op het terrein veel duurder is dan een stafid in Brussel) wordt ook vaak in stelling gebracht.

We zagen al dat betrokkenen van mening zijn dat zowel DGOS als BTC nog weinig gedecentraliseerd zijn. In feite wordt wel gesteld dat de werkwijze van BTC over de afgelopen periode een reflectie van de werkwijze van de administratie is. Zowel het personeel vooral van BTC is in belangrijke mate in Brussel gesitueerd, hetgeen vanuit kosten oogpunt voordelig is. Belangrijker is echter dat besluitvorming vooral in Brussel plaats vindt. Ideeën over decentralisatie van DGOS en meer bevoegdheden voor de attachés zijn nog niet uitgekristalliseerd en dit geldt eveneens voor decentralisatie van BTC.

Afhankelijk van de personen en de functie die zij hebben wordt er meer of minder prioriteit gegeven aan de noodzaak van decentralisatie.

Tabel 6.4 De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn indien zowel DGOS als BTC meer beslissingsbevoegdheden delegeren naar hun vertegenwoordigers op partnerlandniveau

		Aantal	Percentage			
Helemaal niet akkoord		2	3%			
Eerder niet akkoord		9	13%			
Eerder akkoord		31	46%			
Helemaal akkoord		25	37%			
Niet van toepassing / geen mening		1	1%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	0%	10%	6%	0%	
eerder niet akkoord	8%	9%	30%	11%	20%	
eerder akkoord	33%	30%	50%	72%	40%	BTC
helemaal akkoord	58%	57%	10%	11%	40%	
nvt/geen mening	0%	4%	0%	0%	0%	

Opmerkelijk is dat ook de staf in Brussel in meerderheid voor meer delegatie van bevoegdheden is, terwijl (uiteraard) de meerderheid van de staf op het terrein voorstander is.

Minder focus op scheiden van verantwoordelijkheden en meer op samenwerking?

Tijdens de onderhandelingen over de eerdere beheerscontracten is de nadruk vooral gelegd op een verdere scheiding van verantwoordelijkheden tussen DGOS en BTC en geleidelijk heeft BTC meer taken en verantwoordelijkheden gekregen. Van verschillende kanten is benadrukt dat een strikte scheiding ook zijn beperkingen heeft en negatief de kwaliteit van de prestaties kan beïnvloeden.

In feite begint een verbetering van de samenwerking op het niveau van de bestuursorganen. Dit is evenwel niet in de beheerscontracten vastgelegd, maar in de wet. De overheid en met name de belangrijkste gesprekspartner staat formeel op grote afstand en dit is een belemmering die zich doet voelen in de praktijk. Gezien de problemen van een wetswijziging verdient het volgens diverse betrokkenen aanbeveling om de goede

ervaringen met het gemengde beheerscomité tijdens het derde beheerscontract te institutionaliseren. Het is wel van belang om niet alleen de samenstelling, maar de verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende beheers- en bestuursorganen goed te definiëren. Dit kan wel worden vastgelegd in een beheerscontract.

In de nieuwe complexe context van internationale samenwerking is het van belang dat de noodzaak van samenwerking op sleutelmomenten ook concreet wordt uitgewerkt. In de praktijk is de samenwerking op vele momenten verbeterd en dit zou verder geïnstitutionaliseerd kunnen worden volgens betrokkenen. 90% van de betrokkenen onderschrijft de noodzaak van verdere verbetering van de samenwerking op het terrein.

Daarbij is driekwart van de respondenten van mening dat de regels voor samenwerking tussen de attachés enerzijds en het BTC landenkantoor anderzijds in de verschillende fases van de projectcyclus duidelijk moeten worden vastgelegd in een document. Terwijl enerzijds wordt aangegeven dat er teveel procedures zijn, is daar ook blijkaar behoefte aan in de praktijk.

Een andere suggestie voor verdergaande intensieve samenwerking betreft het creëren van gezamenlijke landenkantoren. Een krappe meerderheid van de respondenten van 54% ziet wel wat in dit idee. Twee derde van de ResReps ziet er weinig in.

Tabel 6.5 Gezamenlijke landenkantoren van BTC en DGOS in het partnerland zullen de samenwerking met het partnerland en andere donoren vereenvoudigen

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	15		22%			
Eerder niet akkoord	14		21%			
Eerder akkoord	20		29%			
Helemaal akkoord	17		25%			
Niet van toepassing / geen mening	2		3%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landembeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	42%	17%	10%	22%	20%	
eerder niet akkoord	25%	17%	20%	22%	20%	
eerder akkoord	8%	30%	60%	22%	40%	
helemaal akkoord	25%	26%	10%	33%	20%	
nvt/geen mening	0%	9%	0%	0%	0%	

Nog een andere suggestie betreft het creëren van gezamenlijke landenteams te Brussel waarin dossierbeheerders van BTC en DGOS regelmatig overleggen ter ondersteuning van de attachés en de BTC veldkantoren. 74% ziet wel wat in dit idee en ook in Brussel is er draagvlak voor dit idee met 80% akkoord bij DGOS-D1 en 66% bij BTC Brussel.

Noodzaak tot versterking DGOS en corps van attachés?

Gezien de bij veel attachés en staf van DGOS levende opvatting dat BTC onder het derde beheerscontract teveel verantwoordelijkheden heeft gekregen, waardoor de positie

versterkt kan worden ten opzichte van DGOS en het corps van attachés, pleit deze groep voor een versterking van de eigen expertise. Dit is vooral bedoeld om de dialoog beter te voeden. Opvallend genoeg is 50% van de ResReps en 77% van de BTC staf in Brussel hier ook mee akkoord.

Tabel 6.6 Binnen DGOS moet thematische expertise en ervaring met het voeren van de beleidsdialoog verder versterkt worden

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	5		7%			
Eerder niet akkoord	6		9%			
Eerder akkoord	22		32%			
Helemaal akkoord	33		49%			
Niet van toepassing / geen mening	2		3%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	25%	0%	10%	6%	0%	
eerder niet akkoord	25%	4%	0%	11%	0%	
eerder akkoord	33%	22%	30%	44%	40%	
helemaal akkoord	17%	70%	60%	33%	60%	
nvt/geen mening	0%	4%	0%	6%	0%	

Daarnaast staat dat er grote overeenstemming is over de noodzaak tot verdere versterking van de sectorexpertise bij BTC, vooral op het terrein.

Tabel 6.7 Binnen BTC moet de sectorale expertise verder versterkt worden, niet alleen in Brussel maar met name in de landenkantoren (bij de programme officers)

	Aantal		Percentage			
Helemaal niet akkoord	2		3%			
Eerder niet akkoord	2		3%			
Eerder akkoord	28		41%			
Helemaal akkoord	34		50%			
Niet van toepassing / geen mening	2		3%			
	Resrep	Attaché	DGOS-landenbeheer	BTC-inhoudelijke staf	Anders	
helemaal niet akkoord	0%	4%	10%	0%	0%	
eerder niet akkoord	8%	0%	10%	0%	0%	
eerder akkoord	25%	43%	50%	50%	20%	
helemaal akkoord	67%	43%	30%	50%	80%	
nvt/geen mening	0%	9%	0%	0%	0%	

Gezamenlijk kennismanagement en leren

Een van de suggesties om een verbetering in de samenwerking te bewerkstelligen en ook aan het capaciteitsprobleem te werken, is het verder versterken van de vormingen en meer gezamenlijke vormingen te organiseren. 90% van de respondenten is daar duidelijk voorstander van. De interne nota met betrekking tot resultaatgericht beheer ter voorbereiding van het vierde beheerscontract zou hierin voorzien.

Reflectie

In feite zijn betrokkenen het er wel over eens dat de reeds ingezette ontwikkeling naar meer en betere samenwerking tussen DGOS en BTC verder doorgezet moet worden en dat de onderlinge Belgische relaties van minder belang zijn dan de verdere verbetering van de samenwerking met partnerlanden. In het licht van dat uitgangspunt is een aantal organisatorische en institutionele randvoorwaarden te identificeren. Dat betreft onder andere voldoende capaciteit op het terrein om goed de dialoog op verschillende niveaus te voeren. Ook betreft dat de noodzaak van een goed systeem van kennismanagement waardoor alle betrokkenen over de juiste kennis en informatie beschikken om gezamenlijk goede resultaten te realiseren.

7 Conclusies

In deze beheersstudie zijn de uitkomsten van een serie van vier evaluaties van de prestaties van BTC onder de loep genomen en geplaatst binnen een bredere internationale context. Hoofdvragen zijn daarbij in hoeverre zich verbeteringen in de Belgische directe ontwikkelingssamenwerking hebben voorgedaan in de periode vanaf het derde beheerscontract, en in welke mate deze verbeteringen zijn toe te schrijven aan de bepalingen in het derde beheerscontract en in het bijzonder hoe daarbij de prestaties van BTC beoordeeld kunnen worden. Het beantwoorden van deze vragen is methodologisch zeer complex. Het blijkt vaak moeilijk om oorzaak-gevolg relaties waar te nemen en daarom moeten wij ons veelal verlaten op plausibiliteitsredeneringen.

Is er sprake van positieve veranderingen onder de drie beheerscontracten?

Deze vraag kan voor wat betreft de vergelijking van de periode onder de eerste twee beheerscontracten en de periode van het derde beheerscontract zonder enige twijfel positief beantwoord worden. Daarbij komen duidelijk de volgende positieve elementen van deze wijziging naar voren:

- De laatste jaren heeft de Belgische directe ontwikkelingssamenwerking zich relatief snel aangepast aan de veranderende internationale context – zoals overeengekomen in de Verklaring van Parijs en een aantal andere overeenkomsten waaraan België zich heeft gecommitteerd - waarbij een grotere rol hoort voor de partnerlanden en betere afstemming met andere donoren;
- Dit is duidelijk zichtbaar in de positieve beoordeling van de relevantie van de 50 projecten die in de serie evaluaties zijn bekeken. De beoordeling van relevantie vertoont een duidelijk positieve trend in de tijd waar het de aansluiting bij de internationale context betreft en dit vertaalt zich onder andere in de beperking van het aantal sectoren per partnerland, het volgen van een programmatische benadering¹⁰ in veel partnerlanden en het werken met nieuwe hulp- en uitvoeringsmodaliteiten zoals sectorale begrotingssteun en nationale uitvoering;
- In de processen zijn positieve ontwikkelingen te zien zoals verbetering van de doorlooptijd van formuleringen, verbetering van de strategische begeleiding en supervisie met name waar het de rol van partnerlanden betreft en verbetering van de monitoring;
- De samenwerking tussen DGOS en attachés enerzijds en BTC anderzijds is in de loop van de jaren en met name onder het derde beheerscontract zeer verbeterd.

¹⁰ Er is nog geen algemeen aanvaarde en eenduidige definitie van programmatische benadering beschikbaar, maar men is het wel eens over basiskarakteristieken zoals nadruk op lokaal *ownership* en brede participatie van betrokken groepen, focus op de promotie van synergie en lange termijn resultaten. Een programmatische benadering kan zich op een sector richten en uit verschillende projecten, programma's en zelfs begrotingssteun zijn opgebouwd. Een vérgaande vorm van programmatische benadering is de zogenaamde *Sector Wide Approach (SWAp)*.

Toch nog knelpunten?

Een belangrijke conclusie van deze studie is dat overmatige aandacht voor een strikte afbakening van verantwoordelijkheden de kwaliteit van de prestaties niet ten goede komt en ook niet past in de snel evoluerende internationale context. Vrijwel alle betrokkenen zijn van mening dat er nog een aantal fundamentele belemmeringen zit in het Belgische systeem die een verdere evolutie bemoeilijken. Echter de meningen lopen uiteen over de aard en het belang van die belemmeringen.

Wel is er overeenstemming over de volgende punten:

- Er zijn bepalingen in het wettelijk kader en in het Belgisch bestuurlijk-administratieve systeem die verdere aanpassingen aan internationale ontwikkelingen bemoeilijken. Dit betreft de in de wet vastgelegde verantwoordelijkheden van BTC voor de uitvoering die het moeilijk zouden maken om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering volledig te delegeren aan het partnerland. Dit betreft echter ook de grote nadruk op ex-ante controle van committeringen en uitgaven die weinig decentralisatie zou toelaten;
- Ook het feit dat de Staat niet formeel in de Raad van Bestuur is vertegenwoordigd kan als problematisch worden beschouwd;
- Het financieringssysteem van BTC op basis van een forfaitair bedrag is vrij rigide en niet aangepast aan de eisen van de tijd waarbij financiering veelal plaats vindt op basis van activiteiten die in een jaarplan zijn vastgelegd;
- De hele opzet is nog steeds in sterke mate input gestuurd en beperkt werkelijk resultaatgericht werken in de praktijk.

Verder is er een groep die de nadruk legt de volgende factoren:

- BTC is ooit opgericht als projectuitvoeringsorganisatie en zou in feite niet geschikt zijn als ontwikkelingsorganisatie die zich bezig houdt met nieuwe hulpmodaliteiten. Ook andere donoren met aparte uitvoeringsorganisaties worstelen met dit dilemma en vinden daar verschillende antwoorden op, variërend van het afschaffen van de uitvoeringsorganisaties, tot hechtere samenwerking en nieuwe afspraken over verantwoordelijkheden;
- De in de wet vastgelegde exclusieve bevoegdheid van BTC voor de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zou belemmerend werken op de kwaliteit van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking omdat onvoldoende snel aangesloten zou kunnen worden bij de internationale ontwikkelingen;
- BTC zou in de loop van de beheerscontracten te veel verantwoordelijkheden hebben gekregen en daardoor beschikken attachés en DGOS over te weinig informatie die de uitvoering van hun taken bemoeilijkt.

Een andere groep legt de nadruk vooral op de volgende factoren:

- Vooral aan het begin van de beleidscyclus per partnerland zouden verdere verbeteringen nodig zijn in de voorbereiding en opstelling van het ISP, en vervolgens ook in de identificatie;
- Ondanks alle ex-ante controlemechanismen is het niet mogelijk om goed financiële risico's in te schatten, bijvoorbeeld corruptie;
- Een capaciteitsprobleem doet zich gelden, omdat er gebrek is aan sectorale en thematische deskundigheid voor strategische begeleiding en supervisie tijdens de

uitvoering, alsmede voor het goed voeren van de beleids- en sectorialoog met het partnerland.

Waaruit blijken de verbeteringen?

Vooralsnog blijkt dat het moeilijk is om concrete verbeterpunten in de kwaliteit van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking vast te stellen. Immers er kunnen nog geen betere scores op het gebied van effectiviteit, doelmatigheid en duurzaamheid vastgesteld worden, mede omdat de projecten onder het derde beheerscontract nog onvoldoende op deze criteria beoordeeld kunnen worden, ondanks de verbeteringen in een aantal procesindicatoren. Dit hoeft geen verbazing te wekken, want internationaal speelt dit probleem ook. De eerste evaluatie van de Verklaring van Parijs richtte zich uitsluitend op procesfactoren en niet op daadwerkelijke effectiviteit van de hulp. De verwachting is op basis van de eerste (proces) evaluatie van projecten onder het derde beheerscontract dat er verbetering van effectiviteit zal optreden.

De onderzoekers vinden het in dit verband van belang om te wijzen op een zwak punt, namelijk de beperkte resultaatgerichtheid, hoewel daarin wel wat verbetering zichtbaar is zoals een verbeterde kwaliteit van de monitoring. Echter het gebruik van de monitoringinformatie ten behoeve van strategische sturing kan nog verder verbeterd worden. Ook daarin staat België niet alleen en net als bij andere donoren is het denken hieromtrent volop in beweging.

Hoe kunnen de prestaties van BTC beoordeeld worden?

De prestaties van BTC kunnen het beste beoordeeld worden aan de hand van de drie processen die in de serie van vier evaluaties onderscheiden zijn. Er zijn enkele verbeteringen vast te stellen met name op het gebied van strategische begeleiding en supervisie, waar de rol van het partnerland duidelijker is in de loop van de jaren. BTC voert haar beheersmatige taak goed uit. BTC schiet echter tekort waar het gaat om inhoudelijke begeleiding van de projecten in het veld vanuit de landenkantoren of vanuit de hoofdzetel. De TAs functioneren vaak goed en geleidelijk neemt hun administratieve rol af en wordt hun inhoudelijke rol en focus op capaciteitsopbouw groter. Ook spelen zij in enkele gevallen een positieve rol in het voeren van de sectorialoog. De doorlooptijd van de formulering is aanzienlijk bekort. Tenslotte zijn ook op het gebied van monitoring enkele positieve verbeteringen waar te nemen.

Toch laten op een aantal belangrijke terreinen zichtbare verbeteringen nog op zich wachten. Dit betreft onder andere het formuleringsproces en de formuleringsproducten, hoewel nu wel voor het eerst een kleine meerderheid van de formuleringen onder het derde beheerscontract positief beoordeeld is. De verkorting van de doorlooptijd is ook als positief punt genoemd, maar staat wellicht op gespannen voet met de kwaliteit van complexe formuleringen. De gebrekkige inhoudelijke ondersteuning bij de strategische begeleiding en supervisie van projecten blijft een punt van zorg. Naast de verbeteringen van de resultaatgerichtheid op projectniveau, blijven verbeteringen van de resultaatgerichtheid op de hogere niveaus en op organisatieniveau nog achter.

Rol van het derde beheerscontract?

De vraag in hoeverre de procesverbeteringen toe te schrijven zijn aan het derde beheerscontract is niet eenvoudig te beantwoorden. Het derde beheerscontract ging verder

in de scheiding van verantwoordelijkheden van DGOS en BTC, en gaf duidelijk meer verantwoordelijkheden aan BTC dan in het verleden en internationaal het geval is. Gezien de problematische start onder de eerste twee beheerscontracten en het klimaat van wantrouwen dat nog in 2005 bestond, was dit wellicht een logische keuze. Echter deze keuze gaat in tegen internationale ontwikkelingen waarbij juist meer en betere samenwerking tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties de trend is.

Verder dient men zich te realiseren dat een aantal relaties tussen BTC en de Staat is geregeld in de beheerscontracten, maar veel is ook buiten de beheerscontracten vastgelegd. Zo is bijvoorbeeld de instructie dat de attaché geen deel meer uitmaakt van de GLOS niet in het derde beheerscontract vastgelegd, maar is daar wel direct mee verbonden. Ook richtlijnen voor het opstellen van een ISP en richtlijnen betreffende begrotingssteun zijn in aparte documenten vastgelegd.

Wat betreft de meest specifieke wijzigingen die gerelateerd zijn aan het derde beheerscontract luiden onze conclusies als volgt:

- BTC is via de appreciatienota, formeel betrokken bij het opstellen van een nieuw ISP. Op zich is het zinvol dat BTC betrokken is bij de beleidsvoorbereiding, omdat lessen uit de ervaringen in de praktijk kunnen worden getrokken. Echter de appreciatienota is een instrument dat voor verdere verbetering vatbaar is. In het derde beheerscontract wordt zelfs gesproken over een evaluatierapport, een term die in de praktijk vervangen is door appreciatienota, hetgeen aangeeft dat er geen duidelijkheid is over de te stellen eisen aan een dergelijke nota. De kwaliteit van de nota's is niet expliciet onderzocht in het kader van deze beheersstudie of de andere evaluaties, maar betrokkenen geven aan dat de kwaliteit variabel zou zijn mede omdat tijd en middelen van het BTC landenkantoor beperkt zijn. Zelfs bij voldoende kwaliteit zouden de uitkomsten niet goed gebruikt worden;
- Ook de kwaliteit van de ISPs - die overigens ook niet in detail zijn onderzocht - zou te wensen overlaten. Met name institutionele en risico-analyses zijn problematisch, waardoor de keuze voor hulp- en uitvoeringsmodaliteiten later in het proces moeilijk zou zijn;
- De verkorting en vereenvoudiging van de identificatiefase blijkt problematisch te zijn in de praktijk. De identificatiefiches zijn niet altijd van voldoende kwaliteit, hetgeen ook samenhangt met de kwaliteit van de ISPs en de onderliggende analyses;
- De overgang tussen identificatie en formulering is nog steeds problematisch en hier wordt de gewenste doorlooptijd overschreden. Hieruit blijkt duidelijk dat de strikte scheiding van verantwoordelijkheden – het partnerland is verantwoordelijk voor de identificatie en BTC voor de formulering- in de praktijk niet goed uitwerkt;
- Bij de vergrote rol van BTC in de formulering die nu begint met het opstellen van de referentietermen kunnen enkele vraagtekens worden gesteld. In de praktijk laat de kwaliteit van de formulering nog steeds te wensen over en dit wordt volgens de onderzoekers o.a. veroorzaakt door onvoldoende duidelijke verbanden tussen het strategisch proces op partnerlandniveau (ISP), identificatie en formulering;
- Het comité voor kwaliteitscontrole tijdens de formulering heeft niet altijd gefunctioneerd zoals de bedoeling was en droeg daarom niet bij aan verbetering van de kwaliteit van de formuleringen. Inmiddels zouden verbeteringen zijn doorgevoerd zodat het CCQ wel meer zou functioneren zoals bedoeld in het derde beheerscontract, hoewel het feit dat slechts een toetsing op het einde plaats vindt haar rol beperkt;

- Het impliciete doel van het derde beheerscontract om de procedure voor de voorbereiding van nieuwe projecten te vereenvoudigen is volgens 58% van betrokkenen niet effectief geweest;
- Het op grote afstand zetten van de attaché in het uitvoeringsproces, omdat hij/zij geen deel meer uitmaakt van de GLOS is op verschillende wijze gewaardeerd. Aangezien er niet teveel waarde aan de GLOS gehecht moet worden, omdat het een bilateraal projectinstrument is dat zich weinig met strategische sturing bezig blijkt te houden, moeten de negatieve gevolgen van deze maatregel niet overschat worden. Echter het hoofdprobleem is dat formeel de zeer noodzakelijke informatievoorziening van de attaché door de BTC ten behoeve van de beleidsdialoog niet geregeld is. Gelukkig worden in de praktijk door ResRep en attaché goede oplossingen gevonden om wel samen te werken op hoofdlijnen tijdens de uitvoering, maar dat zet wel de persoonlijke relatie tussen de attaché en ResRep centraal omdat formele institutionele oplossingen ontbreken;
- De jaarlijkse evaluatie van de prestaties van BTC is opgenomen in het derde beheerscontract. Het is moeilijk voor de evaluatoren om een oordeel te vellen over dit instrument, omdat zij zelf betrokken zijn geweest bij de vormgeving en uitvoering. Het blijkt een zeer lastige zaak om de prestaties van BTC aan de hand van projecten te beoordelen, hoewel via de beoordeling van processen relevante inzichten verkregen kunnen worden. Het algemene probleem dat er te weinig uit evaluaties geleerd wordt en dat het ontbreekt aan een capitalisatiecultuur zowel binnen DGOS als bij BTC, geldt ook voor deze serie evaluaties;
- Het opstellen van een ondernemingsplan met verplichte onderdelen is een verplichting in het beheerscontract. Echter in de praktijk functioneert dit jaarplan niet om de dialoog tussen de Staat en BTC vorm te geven, zoals elders wel het geval is;
- Tijdens de periode van het derde beheerscontract is een omissie in de wet en de beheerscontracten, namelijk dat er geen gezamenlijk overleg is, rechtgezet door het creëren van een *de facto* gezamenlijk beheerscomité.

Uitdagingen voor de toekomst?

Uit bovenstaande conclusies blijkt dat er lessen kunnen worden getrokken uit de evolutie en de werking van de beheerscontracten. De lessen die direct relevant zijn voor het vierde beheerscontract zijn gerelateerd aan bovenstaande conclusies en spreken voor zich. Deze hebben in belangrijke mate betrekking op de beleidscyclus in de partnerlanden. Die cyclus start met de formulering van het ISP en met de dialoog tussen BTC en de Staat, en zou via identificatie, formulering en uitvoering alsmede de lessen die daaruit getrokken kunnen worden weer een nieuwe ISP moeten voeden. Er zijn andere lessen die grotendeels buiten de werkingssfeer van het beheerscontract vallen, maar wel aandacht behoeven:

- De veldstudies gaven aan dat er sprake is van verbeterde samenwerking, maar de enquête toonde aan dat er nog veel sprake is van “wij-zij” denken dat samenwerking blijft bemoeilijken. Het ingeslagen pad van verbeterde samenwerking moet leidraad zijn voor de toekomst;
- Voor een resultaatgericht beheer is daadwerkelijke samenwerking tussen de sleutelactoren aan Belgische kant en de partnerlanden van doorslaggevend belang;
- De zeer beperkte mate van decentralisatie en de beperkte gedelegeerde bevoegdheden van ResReps en attachés in de partnerlanden vormt een rem op de verdere aanpassing aan internationale ontwikkelingen;

- Het beschikbaar maken van voldoende inhoudelijke capaciteit ter ondersteuning van de uitvoering en de beleidsdialoog vergt verdere reflectie. In dit licht past ook een reflectie op de uitbesteding van taken door BTC;
- Het doorgaan met strikt bilaterale overlegorganen op nationaal niveau (Gemengde Commissie) en projectniveau (GLOS) vergt heroverweging.

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden alle aanbevelingen om te komen tot een vierde beheerscontract op een rij gezet op basis van de analyses en reflecties in de eerdere hoofdstukken. Daarbij is het van belang om te beseffen dat veel factoren van invloed zijn op de prestaties van BTC. Al deze factoren – intern en extern - zijn in meerdere of mindere mate naar voren gekomen in dit rapport. Echter in het vierde beheerscontract kan maar een beperkt aantal zaken vastgelegd worden, namelijk die zaken die betrekking hebben op de relatie tussen de Belgische Staat en BTC. Noodzakelijkerwijs moet het beheerscontract –in overeenstemming met artikel 15 van de wet op de BTC waarin wordt verwezen naar de inhoud van het beheerscontract - zich concentreren op het mandaat en de rol van BTC, procedures, uitvoering van taken, financiën, controle en verslaglegging. Er kunnen verwijzingen naar beleid in staan, maar het beheerscontract mag en kan uitdrukkelijk geen beleidsdocument zijn. Het is gebleken in vele gesprekken dat er soms door de betrokkenen teveel zaken aan het beheerscontract worden gerelateerd, hetgeen niet realistisch is en de functionaliteit van het beheerscontract niet ten goede zal komen.

Verder is gebleken tijdens de periode van het derde beheerscontract dat veel zaken – ook wat betreft samenwerking tussen DGOS en BTC en afspraken rond verantwoordelijkheden en rollen - buiten het derde beheerscontract om worden vastgelegd. Dat is meestal een goede praktijk die toelaat flexibel in te spelen op de veranderende context, maar natuurlijk dreigt ook het gevaar dat het beheerscontract aan waarde en belang verliest. Het vierde beheerscontract moet dus als een essentieel basisdocument worden gezien die de belangrijkste relaties tussen de staat en BTC regelt.

In het licht van het bovenstaande wordt daarom in dit hoofdstuk Aanbevelingen een onderscheid gemaakt tussen de zaken die in het vierde beheerscontract aan de orde zouden moeten komen en de omgevingsfactoren die van invloed zijn op het functioneren van BTC en de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van België. Die omgevingsfactoren, zoals die in de voorgaande hoofdstukken al aan de orde geweest zijn, zijn minstens van even groot belang als de bepalingen in het beheerscontract en deze omgevingsfactoren en de bepalingen in het beheerscontract moeten dus zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Ook in het evaluatierapport van de kwaliteit van de prestaties van BTC, 2010, is nog een groot aantal concrete aanbevelingen opgenomen die hier niet allemaal herhaald zijn.

8.1 Aanbevelingen ten aanzien van omgevingsfactoren

Samenwerking rond de beleidscyclus

De analyse in dit rapport van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingsamenwerking en de vergelijking met andere donoren maakt duidelijk dat het pad van het steeds verder scheiden van verantwoordelijkheden van DGOS en BTC verlaten dient te worden. In de eerste drie beheerscontracten is de meeste aandacht uitgegaan naar een strakke scheiding van taken tussen DGOS en BTC. In de praktijk zijn de taken van DGOS afgenomen en heeft BTC meer verantwoordelijkheden gekregen. Goede afstemming tussen de sleutelfactoren op verschillende momenten van de beleidscyclus moet het uitgangspunt voor de toekomst zijn. Onder het derde beheerscontract – zo is gebleken – is die verbetering van de samenwerking in gang gezet en die moet versneld worden zodat ook nog beter kan worden aangesloten bij de internationale context. Daarbij kunnen goede voorbeelden aan andere donoren ontleend worden, zowel voor de samenwerking tussen hoofdzetels, maar vooral ook wat betreft de samenwerking op het terrein.

We spreken hier uitdrukkelijk van beleidscyclus, omdat het uitgangspunt is de strategievorming in het partnerland. In elke fase van de cyclus heeft één van de actoren het voortouw, maar de ander is daar steeds bij betrokken. Het spreekt vanzelf dat de Belgische actoren steeds nauw moeten samenwerken met het partnerland in alle fasen en dat ook het partnerland steeds meer op bepaalde momenten het voortouw zal moeten nemen.



Figuur 8.1 Beleidscyclus

Het belang van een beleidsdialoog op verschillende niveaus neemt toe. Het is DGOS binnen het kader van de diplomatieke dienst die verantwoordelijkheid draagt voor deze beleidsdialoog. Om die dialoog goed te kunnen voeren, moet er sprake zijn van goede informatie vanuit BTC en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties in de partnerlanden. Er zijn goede voorbeelden aan de praktijken van andere donoren te ontleen wat betreft verbeterde samenwerking en de rol van de uitvoeringsorganisatie in de beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld het werken met landen- en sectorteam. Het is daarom verheugend dat er een gezamenlijke werkgroep van DGOS en BTC met universitaire ondersteuning bestaat die zich zal richten op gezamenlijke voorstellen over de beleids- en sectordialoog. Dat zou op meer terreinen wenselijk zijn.

A1. De komende jaren zal de verdere verbetering van samenwerking tussen de Belgische actoren en met de partnerlanden het uitgangspunt voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking moeten zijn.

Wettelijk kader

In de voorgaande analyses is duidelijk aangetoond dat in de Wet op de oprichting van BTC in 1998 een aantal bepalingen is vastgelegd die problemen opleveren voor het functioneren van BTC (maar ook voor DGOS) volgens de vereisten van de huidige internationale samenwerking. Dat betreft vooral de bepaling dat BTC de exclusieve bevoegdheid heeft voor de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelings-samenwerking hetgeen problemen oplevert voor vérgaande delegatie van bevoegdheden betreffende de uitvoering aan partnerlanden. Andere bepalingen betreffen het statuut van BTC als naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk dat bepaalde onhandige rapportageverplichtingen met zich meebrengt. Ook het feit dat de staat niet is vertegenwoordigd in de bestuursorganen is problematisch. De meerderheid van de direct betrokkenen is daarom van mening dat een wijziging van de wet gewenst is om aan deze punten het hoofd te bieden.

Een wetswijziging is echter politiek complex en is een langdurige zaak. Het is duidelijk dat politieke besluitvorming vereist is en dat vrijwel onmogelijk een wetswijziging voor het einde van het derde beheerscontract per 31 december 2011 doorgevoerd zal kunnen zijn. Toch is heldere besluitvorming ten aanzien van een wetswijziging van belang. Indien een wetswijziging niet wenselijk of haalbaar geacht wordt, kunnen beperkte wijzigingen via een programmawet worden voorgesteld. Ook heeft de praktijk onder het derde beheerscontract uitgewezen dat toch veel zaken geregeld kunnen worden, zelfs buiten het beheerscontract om, hoewel dat laatste niet altijd wenselijk is. Onze aanbevelingen luiden dan ook als volgt:

A2. In 2011 moet besloten worden of een wijziging van de Wet op de oprichting van BTC wenselijk en haalbaar is of niet. Indien een wetswijziging niet wenselijk en haalbaar wordt geacht, kan worden nagegaan of met één of meer programmawetten de voornaamste obstakels overkomen kunnen worden.

Relatie met het Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking binnen de internationale context

In de beheerscontracten zijn - zoals gezegd - slechts korte verwijzingen naar gedragsprincipes en naar de Verklaring van Parijs opgenomen. Dit is erg algemeen en weinig specifiek. Veel betrokkenen dringen aan op meer verwijzingen naar de huidige internationale context van ontwikkelingssamenwerking, verdragen, afspraken en beleid. Als uitgangspunt is al genoemd dat wegens de veranderlijkheid al te expliciete verwijzingen naar het beleid in de beheerscontracten niet wenselijk zijn. Immers teveel concrete verwijzingen naar internationale documenten kunnen snel achterhaald zijn. Daarentegen is het wel mogelijk om voor een periode van maximaal vijf jaar bepaalde uitgangspunten en trends voor de samenwerking te duiden.

Zo is in de evaluatie van de prestaties van BTC gewezen op de noodzaak om de programmatische benadering verder uit te werken en is het in dat kader zinvol om de samenhang tussen de diverse activiteiten in één sector – bijvoorbeeld sectorale

begrotingssteun, projecten via NGOs, samenwerking tussen universiteiten beurzen, e.d.- verder te bevorderen. Echter dit alles valt buiten het kader van deze studie naar de beheerscontracten, hoewel het wel van invloed is op de kwaliteit van de prestaties. Teneinde een betere aansluiting met het beleid te realiseren zou overwogen kunnen worden dat de Belgische staat, naar het voorbeeld van Zweden, jaarlijks instructies op hoofdlijnen aan BTC geeft op basis waarvan BTC een ondernemingsplan opstelt.

Verder zou BTC systematisch bij de beleidsvoorbereiding moeten worden betrokken, zoals elders ook voor uitvoeringsorganisaties geldt.

A3. De verdere ontwikkeling van thematisch beleid en afstemming op de internationale context zal onder het vierde contract moeten worden voortgezet en daarbij zal BTC worden geconsulteerd.

A4. Het vierde beheerscontract zou geen expliciete verwijzingen naar beleid moeten omvatten, maar een model van jaarlijkse instructie kan overwogen worden teneinde de samenwerking goed vorm te geven op hoofdlijnen.

Beleid ten aanzien van de partnerlanden

Al sinds de oprichting van BTC wordt de strategie ten aanzien van samenwerking met elk van de partnerlanden vastgelegd in een meerjarig Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) na overleg in de Gemengde Commissie. Dit is het eerste cruciale document in de gehele beleidscyclus.

Het is opvallend dat andere landen, juist ook landen die sterk betrokken zijn bij de uitvoering van nieuwe hulpmodaliteiten zoals Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Nederland eigen landenstrategieën voor hun partnerlanden opstellen. Vaak gaan relatief uitgebreide analyses – met betrekking tot *governance*, armoedeproblematiek, sectoranalyses, omvang en spreiding van donorhulp - aan deze strategieën vooraf. Hoofdlijnen worden dan in een landenstrategie vastgelegd, waaronder de sectorkeuze. Partnerlanden worden wel geconsulteerd, maar zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud. Sommige bilaterale donoren zoals Australië stellen samen met het partnerland ook nog een gezamenlijk strategisch document op, waarna in een uitvoeringsdocument onder andere hulpmodaliteiten per sector worden vastgelegd.

Voor België zou het ook aanbeveling verdienen om na te gaan of geen eigen verbeterde landenstrategieën zouden moeten worden opgesteld, waarvan de essentie dan nog steeds desgewenst kan worden vastgelegd in een ISP nieuwe stijl. Het moge duidelijk zijn dat zwaktes bij de voorbereiding van huidige ISPs, namelijk gebrekkige institutionele en risicoanalyses dan ondervangen zouden moeten zijn. Dit zou kunnen worden vastgelegd in een nieuwe versie van de instructies voor de opstelling van ISPs en landenstrategieën. Die instructies zouden zowel betrekking moeten hebben op de vormgeving van het proces en de rol van de verschillende actoren als op de inhoud en kwaliteit van de verschillende documenten. In de documenten zouden de sectorkeuze en de onderbouwing daarvan, maar ook hulpmodaliteiten, harmonisatie met andere donoren, programmatische aanpak e.d. aan de orde moeten komen.

Wat betreft het proces zou natuurlijk de rol van BTC bij de totstandkoming van landenstrategieën en ISPs nieuwe stijl nader geduid moeten worden, maar uiteraard ook de rol van het partnerland. Zoals eerder aangegeven zou heroverwogen moeten worden of bilaterale overlegstructuren zoals de Gemengde Commissie, het partnercomité en de GLOSsen blijven bestaan, en zo ja wat hun rol dan zou moeten zijn. Gedacht kan worden aan een GLOS op sector- of themaniveau. In de overgang naar een multi-actor samenwerking liggen bilaterale overlegorganen minder voor de hand, maar deze kunnen in bepaalde situaties nog steeds nut hebben. Het nut van de GLOS zou per uitvoeringsmodaliteit bekeken moeten worden en is ook afhankelijk van de wensen van het partnerland en de samenwerking met andere donoren.

A5. Voorafgaand aan het vierde beheerscontract dient vastgesteld te worden of België het landenbeleid in de toekomst zal baseren op eigen strategische meerjarenplannen voor de samenwerking met elk van de partnerlanden, die vervolgens in een ISP nieuwe stijl bevestigd kunnen worden.

A6. Een heroverweging van het voortbestaan van de bilaterale overlegorganen op verschillende niveaus zoals de Gemengde Commissie, het partnercomité en de GLOS is gewenst vanuit het multi-actor perspectief en een grotere rol van de partnerlanden.

Samenvoeging van ISP nieuwe stijl en identificatie

De landenstrategie en het ISP nieuwe stijl gebaseerd op grondige analyses zou een aparte identificatie overbodig kunnen maken, omdat dan immers na een zorgvuldig proces essentiële en onderbouwde keuzes zijn gemaakt die grondiger zijn dan het huidige model van relatief lichte identificatie. Dit is ook in overeenstemming met internationaal gangbare praktijken zoals bijvoorbeeld in Zweden en Australië, waar vaak identificatie als aparte fase is afgeschaft. Dit zal ook leiden tot een verdere daadwerkelijke vereenvoudiging van de projectcyclus. Ook zou dit het mogelijk maken om de rol van partnerlanden in het ISP nieuwe stijl en in de formulering duidelijker vorm te geven, zonder dat transactiekosten onnodig worden verhoogd.

A7. Het verdient aanbeveling om de afschaffing van een aparte identificatiefase te overwegen en dit samen te laten vallen met een landenstrategie en ‘ISP nieuwe stijl’ zodat partnerlanden meer verantwoordelijkheden kunnen nemen.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor resultaten

Verschiedende gesprekspartners hebben gesuggereerd dat het vierde beheerscontract vooral resultaatgericht zou moeten zijn. Dat is inderdaad een lofwaardig streven, maar het is wel de vraag of aan de randvoorwaarden voldaan is om dat nu al vérgaand te realiseren. BTC is in beperkte mate verantwoordelijk voor de resultaten van de verschillende activiteiten die veelal tezamen met partnerlanden worden geïmplementeerd. De rol van BTC bij de realisatie van ontwikkelingsresultaten – wat immers het uiteindelijke doel is – is niet los te koppelen van de rol van andere actoren in de partnerlanden, maar ook van DGOS, andere Belgische actoren, maar in toenemende mate ook van andere donorlanden.

Internationaal bestaan nog geen goede overtuigende voorbeelden van werkelijk resultaatgericht beheer. Sommige landen richten zich met name op versterking van de

monitoring in partnerlanden om zo de resultaatgerichtheid te verbeteren. Anderen zetten vooral in op ex-post impactstudies en daarnaast zijn er allerlei tussenvormen.

Er zijn ook geen voorbeelden gevonden van andere landen waar de beheerscontracten – of verwante documenten - duidelijke meerjarige resultaatverplichtingen bevatten. Uiteraard moet BTC verantwoording afleggen over de kwaliteit van de geleverde prestaties. De serie evaluaties van de prestaties van BTC onder het derde beheerscontract heeft aangetoond dat BTC slechts beoordeeld kan worden op een beperkt aantal procesindicatoren. Zelfs indien het realiseren van ‘harde’ procesindicatoren wordt opgelegd zoals het beperken van de duur van formuleringen, kan dat in de internationale praktijk niet altijd wenselijk zijn.

Op dit moment zijn er beperkingen aan de haalbaarheid van een vérgaand resultaatgericht vierde beheerscontract. Indien in dit premature stadium onduidelijke resultaatverplichtingen sterk worden aangezet, zal dit de effectiviteit en daarmee de resultaatgerichtheid niet bevorderen. Dat wil niet zeggen dat er geen duidelijke eerste stappen kunnen en moeten worden gezet. Zo moeten er duidelijke afspraken komen over de doelstellingen die BTC zich (jaarlijks) stelt ter verbetering en moet daarover verantwoording worden vastgelegd. Dat kan echter het beste in een flexibel kader dat in het vierde beheerscontract zou moeten worden omschreven (zie hieronder).

Het voorbeeld van Australië zou een interessant startpunt kunnen bieden, waar het resultaatgerichte beheer is verbonden aan de landenstrategieën waaraan KPI's zijn gekoppeld die jaarlijks worden opgevolgd op landenniveau en vervolgens onafhankelijk worden gecontroleerd. Ook kunnen KPIs worden vastgesteld en opgevolgd voor de processen waarvoor BTC verantwoordelijk is. Daarbij kan gedacht worden aan KPIs met betrekking tot de formuleringsprocessen en formuleringsproducten, de rol van BTC in de inhoudelijk-strategische aansturing van projecten en de rol van BTC in monitoring en (tussentijdse) evaluatie. De beoordelingscriteria voor de processen die in het kader van de evaluatie van de prestaties van BTC zijn gedefinieerd, kunnen daarbij als uitgangspunt dienen.

Ook aan de landenstrategieën en ISPs nieuwe stijl kunnen KPIs verbonden worden waarover BTC jaarlijks zal rapporteren. Die KPIs liggen in het verlengde van de algemeen procesmatige KPIs, maar zijn dan per land specifiek uitgewerkt. Ook outputindicatoren kunnen hier gelijk deel van uitmaken.

A8. Er dient een samenhangende strategie voor resultaatgericht beheer te worden uitgewerkt met een stappenplan voor de invoering daarvan.

A9. In het kader van het resultaatgericht beheer kunnen met BTC afspraken worden gemaakt over KPIs inzake hun belangrijkste processen, waarbij de beoordelingscriteria voor de beoordeling van BTC processen als uitgangspunt kunnen dienen voor deze KPIs.

Evaluatie

Er zijn weinig bepalingen ten aanzien van evaluatie opgenomen in het beheerscontract. Op de expliciete bepalingen die wel in het beheerscontract staan komen we in de

volgende paragraaf terug. Nu is het zo dat BTC regelmatig opdracht geeft tot tussentijdse en eindevaluaties van projecten. Op basis van de uitkomsten van de serie evaluaties van de prestaties van BTC waarin steeds bijzondere aandacht is besteed aan de kwaliteit van monitoring en evaluatie, verdient het aanbeveling dat BTC zich allereerst concentreert samen met de partnerlanden op de verdere verbetering van de monitoring zoals onder het derde beheerscontract al gebeurt. Daarbij passen ook eventuele tussentijdse evaluaties waar nodig. De onderzoekers zijn van mening dat BTC niet meer verantwoordelijk zou moeten zijn voor eindevaluaties, maar BTC moet uiteraard wel verantwoordelijk blijven voor eindrapportages zodat zowel verantwoording kan worden afgelegd als geleerd kan worden van ervaringen. Dit benadrukt de procesverantwoordelijkheid van BTC. Indien BTC wel verantwoordelijk is voor eindevaluaties ontstaat het beeld van de slager die zijn eigen vlees keurt. Bij voldoende kwaliteit van de eindrapportage en indien geen vervolgactiviteiten zijn gepland, kan ook worden afgezien van een eindevaluatie om zo evaluatiemoedigheid te voorkomen. Ook is een mogelijkheid dat eindevaluaties onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het partnerland, DGOS en BTC worden uitgevoerd.

A10. BTC zal sterk inzetten op verdere verbetering van de monitoring van de activiteiten samen met de partnerlanden, zodat een goede basis voor het resultaatgericht beheer wordt gelegd. De evaluatieverantwoordelijkheden van BTC sluiten hierop aan en betreffen vooral de tussentijdse evaluaties.

Decentralisatie en samenwerking

De manier waarop de Belgische ontwikkelingssamenwerking is georganiseerd, bepaalt in niet onbelangrijke mate de resultaten. De Belgische ontwikkelingssamenwerking is sterk gecentraliseerd en dit geldt zowel voor DGOS, maar zeker ook voor BTC. Natuurlijk is decentralisatie geen doel op zich, maar een middel om de kwaliteit te verbeteren. De beperkte mate van decentralisatie van de Belgische Coöperatie lijkt een belemmering te zijn in de verdere aansluiting bij de internationale context. Er zijn meerdere studies uitgevoerd naar de mogelijkheid van decentralisatie en delegatie van taken naar de ambassades en BTC landenkantoren. Er zijn weliswaar problemen met financiële decentralisatie, maar meer beslissingsbevoegdheden aan het terrein toekennen is wel mogelijk. In de praktijk is er tot op heden nog weinig veranderd.

Voorbeelden van andere landen geven aan dat zowel decentralisatie als verdergaande samenwerking zowel tussen de hoofdzetels als op het terrein via gezamenlijke kantoren en/of gezamenlijke landenteams positief kan uitwerken en past bij de afspraken om partnerlanden meer verantwoordelijkheden te laten nemen.

A11. In de periode voorafgaand aan de vaststelling van het vierde beheerscontract dienen in het licht van verdere aansluiting bij de internationale ontwikkelingen heldere besluiten te worden genomen over eventuele delegatie van activiteiten en/of samenwerking in gezamenlijke landenteams van DGOS en BTC zodat het vierde beheerscontract hierop gebaseerd kan worden.

Inhoudelijke capaciteit

Een ander punt dat van belang is voor de goede samenwerking betreft de permanente expertise die zowel bij DGOS als BTC aanwezig is om de activiteiten goed te formuleren,

maar ook de uitvoering voldoende te begeleiden. Een reflectie over de noodzakelijke eigen capaciteit dient ook gecombineerd te worden met een reflectie over de optimale inhuur van externe capaciteit. Tijdens het derde beheerscontract heeft BTC ernaar gestreefd om zoveel mogelijk de formuleringen zelf uit te voeren en de vraag is of dit wel van een optimale mix getuigt. Natuurlijk is het een reactie geweest op eerdere studies en evaluaties dat BTC meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor formulering, maar de balans lijkt nu vrij ver doorgeslagen.

Er is ook een duidelijke noodzaak tot verdere verbetering van de samenwerking rond de beleidsdialoog en daar moet eveneens de noodzakelijke expertise voor beschikbaar zijn. Het huidige systeem om daar TAs van BTC als sectordeskundigen voor beschikbaar te stellen heeft interessante elementen waaruit verdere lessen kunnen worden getrokken. Een randvoorwaarde is dat voldoende permanente inhoudelijke staf binnen de Belgische Coöperatie beschikbaar moet zijn, hetgeen nu nog onvoldoende het geval is.

Naast de nood aan inhoudelijke deskundigheid voor de beleids-en sector dialoog, vooral als België daarin de leidende rol wil nemen, is er nood aan meer deskundigheid om de inhoudelijk strategische sturing van projecten vorm te geven.

A12. Zowel DGOS als BTC moet zich bezinnen over de noodzakelijke expertise en kennis die de staf moet hebben op de hoofdzetel, maar vooral ook in het veld om de strategische begeleiding en aansturing beter vorm te geven alsmede om de beleids-en sectordialoog te voeden.

Kennisontwikkeling

De snel evoluerende internationale context vereist voortdurende aandacht voor kennisontwikkeling. Er worden nu al regelmatig vormingen georganiseerd op verschillende thema's en dat zouden bij voorkeur gezamenlijke vormingen moeten zijn. En interne nota ter voorbereiding van het vierde beheerscontract betreffende resultaatgericht beheer zou hierin voorzien.

A13. Beide organisaties dienen – waar mogelijk gezamenlijk - een kennisontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren bestaande uit vormingen, begeleiding van staf op het terrein, mentorfuncties, websites, etc.

8.2 Aanbevelingen ten aanzien van het vierde beheerscontract

De belangrijkste directe omgevingsfactoren zijn nu geschetst, zodat we ons nu kunnen concentreren op het vierde beheerscontract, waarbij we ervan uitgaan dat de Wet op de oprichting van BTC uit 1998 nog steeds van kracht zal zijn. Daarom lijkt het verstandig om de titels zo min mogelijk te veranderen, omdat die immers verwijzen naar de wet. Hieronder is het overzicht van de belangrijkste artikels van het derde beheerscontract herhaald als leidraad en is daarbij aangegeven per titel of wijziging nodig is.

Tabel 8.1 Overzicht van het derde beheerscontract

Titels	Overzicht van belangrijkste artikels
I. Algemene bepalingen	Verwijzing naar de wet en gedragsregels tegenover begunstigen

Titels	Overzicht van belangrijkste artikels
	van de samenwerkingsprestaties met verwijzing naar de Verklaring van Parijs.
II. Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van taken inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (artikel 5 van de wet) WIJZIGING	<ul style="list-style-type: none"> • BTC bezorgt de Staat een evaluatierapport over het programma in uitvoering ter voorbereiding van een nieuw ISP; • BTC is belast met de formulering van de samenwerkingsprestatie in samenspraak met het partnerland, waarbij formuleringsverslag wordt opgesteld en formuleringsfonds beschikbaar is en comité voor kwaliteitscontrole wordt opgericht alsmede door een GLOS wordt onderzocht. BTC maakt ontwerp bijzondere overeenkomst en uitvoeringsovereenkomst ter goedkeuring door de Minister.
III. Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van taken inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (artikel 5 van de wet) WIJZIGING	<ul style="list-style-type: none"> • Voor financiële samenwerking bezorgt BTC de Staat een ontwerp van uitvoeringsovereenkomst; • Artikels inzake beurzenprogramma, micro-interventieprogramma en noodhulp.
IV. Nadere regels voor andere taken van openbare dienst krachtens artikel 6 van de wet	Wanneer de Staat BTC één van deze taken wil laten uitvoeren bezorgt hij BTC een prijsaanvraag en referentietermen, waarna BTC een prijsopgave verstrekt en uitvoeringsovereenkomst volgt.
V. Evaluatie en monitoring WIJZIGING	<ul style="list-style-type: none"> • BTC zal meewerken aan evaluaties; • De jaarlijkse evaluatie en monitoringactiviteiten omvatten: <ul style="list-style-type: none"> ○ evaluatie door de Staat van de kwaliteit van de prestaties van BTC op basis van een selectie van minimum 10 door de Staat gekozen activiteiten; ○ monitoring door de Stat van het ISP.
VI. Onderbreking of stopzetting van de taken van openbare dienst	Om politieke en veiligheidsredenen.
VII. Personeel	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragsregels voor BTC personeel; • BTC wordt vertegenwoordigd in elk partnerland door een Plaatselijk Vertegenwoordiger die op regelmatige en systematische wijze overlegt met de attaché voor Internationale Samenwerking.
VIII. Budget, Financiering en Rechtvaardiging van de uitgaven WIJZIGING	<ul style="list-style-type: none"> • Beheerskosten worden gesteld op het forfaitaire bedrag van 20 miljoen EUR op voorwaarde dat de omzet minstens gelijk is aan 150 miljoen EUR met vergoeding één maal per jaar; • Begroting van andere kosten die samenhangen met specifieke overeenkomsten in budget dat BTC voorlegt aan de Staat.
IX. Controle en opvolging WIJZIGING	<ul style="list-style-type: none"> • De externe controle wordt toevertrouwd aan de regeringscommissarissen en het college van regeringscommissarissen; • Voor de prestaties waarvan het financiële beheer volledig aan het partnerland wordt gedaan, draagt BTC de verantwoordelijkheid toe te zien op de goede besteding van middelen; • De organisatie van interne controle van BTC loopt via het

Titels	Overzicht van belangrijkste artikels
	auditcomité; <ul style="list-style-type: none"> • Tijdens het eerste jaar zal BTC een onafhankelijke audit van haar interne auditsysteem laten uitvoeren; • De opvolging door de Staat betreft de analyse van de budgettaire en financiële syntheseverslagen.
X. Ondernemingsplan WIJZIGING	BTC stelt jaarlijks een ondernemingsplan op met in een annex voorgeschreven elementen dat wordt voorgelegd ter goedkeuring aan de minister.
XI. Slotbepalingen	<ul style="list-style-type: none"> • Sancties in geval van niet-naleving; • Vrijwaring van financiële belangen van de Staat; • Duur van het beheerscontract is vijf jaar.

AB1. De titels van het derde beheerscontract die verwijzen naar de Wet op de oprichting van BTC kunnen grotendeels gehandhaafd worden.

Titel 1, Algemene Bepalingen

Titel 1 betreft de algemene bepalingen waarin naar het sociaal oogmerk en gedragsregels tegenover de begunstigden wordt verwezen. Hier is in principe ruimte om meer expliciete verwijzingen naar het beleid weer te geven zoals hiervoor aangegeven, maar dat is niet gewenst. Wel zou overwogen kunnen worden om een artikel op te nemen waarbij de Staat jaarlijks bepaalde beleidsinstructies geeft aan BTC die dienen als leidraad voor het opstellen van het ondernemingsplan.

Verder zou nagegaan kunnen worden of onder Titel 1 niet opgenomen kan worden dat een gezamenlijk beheerscomité zoals dat nu informeel ontstaan is onder het derde beheerscontract, niet formeel verantwoordelijk gemaakt zou moeten worden voor de uitvoering van het vierde beheerscontract.

In de vorige paragraaf is onder de omgevingsfactoren aangegeven dat een uitgebreide en samenhangende strategie voor het resultaatgericht beheer alsmede een stappenplan voor de invoering daarvan dient te worden opgesteld, waarin de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zijn vastgelegd. Een aantal KPI's voor BTC zouden onderdeel van deze strategie zou kunnen zijn.

AB2. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, verdient het aanbeveling om uitgebreider naar het Belgische beleid te verwijzen alsmede naar internationale verdragen die immers het kader vormen om de effectiviteit van de Belgische coöperatie te verbeteren.

AB3. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou eveneens verwezen kunnen worden naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide partijen om resultaatgericht te werken en dat in onderlinge harmonie te doen in overeenstemming met de nieuw op te stellen strategie voor resultaatgericht beheer en het daarmee samenhangende actieplan.

AB4. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou opgenomen kunnen worden dat een gemengd beheerscomité verantwoordelijk wordt voor de opvolging van het vierde beheerscontract.

Titel II; de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Deze titel gaat in belangrijke mate uit van projecthulp. Het is van belang om hier verschillende kernbegrippen nader te definiëren die hieronder gebracht kunnen worden, zoals hiervoor aangegeven. Let wel dat begrotingssteun, zowel sectoraal als algemeen, niet onder deze titel valt, maar onder Titel III. Het betreft hier wel de verschillende uitvoeringsmodaliteiten van projecten en programma's. Onder deze noemer valt in feite de beleidscyclus per partnerland, waarbij het aanbeveling verdient om de strikte scheiding zoals die tijdens het derde beheerscontract gold te verlaten.

Het is zinvol dat BTC wordt betrokken bij de voorbereiding van de landenstrategieën, maar de bepaling in het derde beheerscontract dat BTC een evaluatierapport cq appreciatienota voorlegt over het programma in uitvoering ter voorbereiding van een nieuw ISP heeft nog niet goed gewerkt. Een echte evaluatie van de activiteiten onder het vorige ISP kan beter aan de Dienst Bijzondere Evaluatie worden toevertrouwd. Wel is het zo dat BTC die immers verantwoordelijkheid voor de uitvoering draagt ongetwijfeld zinvolle lessen kan trekken die van nut zijn bij de formulering van een nieuwe landenstrategie. In overeenstemming met de rol van uitvoeringsagentschappen in andere landen zoals Zweden en Luxemburg kan België leren van de ervaringen met het gezamenlijk voorbereiden van landenstrategieën (en ook van het sectorbeleid en thematisch beleid). In die twee landen is het ministerie eindverantwoordelijk voor het beleid, maar spelen de uitvoerende organisaties een actieve rol in de beleidsvoorbereiding waardoor er gezamenlijk opgetrokken kan worden en lessen geleerd kunnen worden uit de ervaringen.

AB5. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient te worden aangegeven dat BTC betrokken wordt bij het opstellen van landenstrategieën doordat actief lessen zullen worden getrokken uit de opgedane ervaringen.

In de beheerscontracten tot op heden is nauwelijks tot geen aandacht besteed aan verschillende uitvoeringsmodaliteiten, hetgeen een omissie is gebleken. Weliswaar kan veel in documenten buiten het beheerscontract worden vastgelegd, maar het is wel van belang om in het beheerscontract begrippen helder te definiëren. Dit geldt vooral voor de definitie van de volgende uitvoeringsmodaliteiten voor projecten en programma's:

- Regie dwz verantwoordelijkheid bij BTC;
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering (*co-gestion* BTC en partnerland);
- Nationale uitvoering door het partnerland.

Zoals het geval was voor de hulpmodaliteit begrotingssteun, zouden ook de regels voor de uitvoeringsmodaliteiten vooral voor de complexe nationale uitvoering in een apart vademecum kunnen worden vastgelegd.

AB6. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, moeten de verschillende uitvoeringsmodaliteiten voor projecten en programma's van de directe bilaterale

samenwerking helder gedefinieerd worden zodat in een apart vademecum de spelregels nader uitgewerkt kunnen worden.

Indien zoals eerder gesuggereerd werd, via het 'ISP nieuwe stijl' aparte identificatie overbodig is gemaakt, kan voor de formulering worden volstaan met een verwijzing naar het ISP. BTC en partnerland zouden gezamenlijk verantwoordelijk moten zijn voor de formulering. Het ligt voor de hand dat het opstellen van de referentietermen voor de formulering een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de attaché, het partnerlanden BTC. Verder moet ook de attaché tijdens het formuleringsproces geconsulteerd worden, net zoals BTC geconsulteerd moet worden bij het opstellen van de landenstrategie.

AB7. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden aangegeven dat BTC samen met het partnerland verantwoordelijk is voor de formulering, waarbij de referentietermen voor de formulering gezamenlijk door de attaché, het partnerland en BTC worden opgesteld. De attaché zal tijdens het formuleringsproces worden geconsulteerd.

De praktijk dat er nu twee gedeeltelijk overlappende formuleringverslagen zijn (namelijk formuleringsverslag en TFD) vraagt om verdere vereenvoudiging naar één document waarin de verschillende doelen samengevoegd worden. Nu is in een annex bij het derde beheerscontract een schema voor het formuleringsverslag opgenomen. Het lijkt zinvol om in het nieuwe beheerscontract een verwijzing naar richtlijnen voor het formuleringsdocument op te nemen, waarbij voor verschillende uitvoeringsmodaliteiten verschillende richtlijnen gelden naast algemeen geldende uitgangspunten voor de formulering. Richtlijnen voor het formuleringsverslag en het formuleringsproces kunnen in aparte documenten worden weergegeven, zodat tussentijdse aanpassing aan de hand van leerervaringen mogelijk is. Het is duidelijk dat het huidige schema voor het formuleringsverslag herziening behoeft en dat al veel vooruitgang wordt geboekt indien beide documenten in een geïntegreerd format worden samengebracht.

AB8. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient verwezen te worden naar één of meer documenten waarin richtlijnen voor de kwaliteit van het formuleringsproces en het formuleringsverslag zijn opgenomen.

De bepalingen in het derde beheerscontract ten aanzien van een apart fonds voor formuleringen en een comité voor kwaliteitscontrole kunnen beter geschrapt worden. Het is wenselijk om de financiering van BTC op een betere manier te regelen en niet allemaal verschillende activiteitsgebonden financieringen in te stellen. Dit komt terug onder Titel VIII. Het functioneren van het Comité voor Kwaliteitscontrole kan verder verbeterd worden volgens de reeds ingezette lijnen zodat sprake is van een werkelijke kwaliteitscontrole en -borging. Daarbij kan ook overwogen worden in een eerder stadium al advies te geven. Die toetsing van kwaliteit moet ook in het partnerland plaats vinden en daar zou het CCQ aansluiting bij kunnen zoeken. De huidige pre-GLOS is een mogelijke vorm, maar ook andere meer gemeenschappelijke vormen kunnen overwogen worden..

AB9. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden verwezen naar een nieuwe vorm van kwaliteitsborging van de formuleringsverslagen waarbij

zowel DGOS als externe expertise een rol zou moeten spelen zowel in België als in het partnerland.

De andere bepalingen onder deze titel betreffen het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst, waarna BTC de verantwoordelijkheid krijgt voor de uitvoering daarvan. Ook hier moet rekening worden gehouden met nieuwe vormen van uitvoering, waarbij het partnerland meer verantwoordelijkheid heeft. Dit geldt ook voor aanpassingen in het TFD, de jaarlijkse verslaglegging en de eindrapportage. Het kan aanbeveling verdienen om voor de verslaglegging ook een document op te stellen met richtlijnen voor de kwaliteit daarvan, want dit is een zeer belangrijk instrument om tot een meer resultaatgericht beheer over te gaan

AB10. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou verder voor de verschillende uitvoeringsmodaliteiten moeten worden vastgelegd wie de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van activiteiten, aanpassingen in het het formuleringsdocument, de jaarlijkse verslaglegging en de eindrapportage.

AB11. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou eveneens voor de verslaglegging kunnen worden verwezen naar een apart document of een annex waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen en wat de opmaat vormt voor een verbetering van het resultaatgericht beheer.

Titel III, vooral financiële samenwerking

Onder Titel III worden eveneens bepalingen inzake de directe bilaterale samenwerking uitgewerkt zoals financiële samenwerking, beurzen, het micro interventieprogramma en noodhulp. De laatste drie vallen buiten het kader van deze studie. Wel wordt financiële samenwerking van steeds groter belang, omdat onder deze term zowel algemene als sectorale begrotingshulp valt. Dit is geen ideale omschrijving, maar zolang het wettelijk kader ongewijzigd is, is dit een gegeven. Binnen dit kader is het wel mogelijk om de verschillende vormen van begrotingssteun nader te definiëren, een verwijzing naar het vademecum op te nemen en de rol van BTC in begrotingssteun beter te definiëren.

AB12. Onder Titel III, andere vormen van directe bilaterale samenwerking, zouden onder de noemer van financiële samenwerking verschillende vormen van begrotingssteun goed gedefinieerd moeten worden, een verwijzing naar het vademecum moeten worden opgenomen en de rol van BTC gedefinieerd moeten worden.

Titel IV; andere taken van openbare dienst

De volgende titel IV betreft andere taken van openbare dienst die aan BTC kunnen worden toevertrouwd krachtens artikel 6 van de wet, maar blijft in deze studie buiten beschouwing.

Titel V Evaluatie en monitoring

Deze titel was in het derde beheerscontract vrij summier. Het spreekt vanzelf dat de bepaling dat BTC medewerking moet verlenen aan evaluaties door de Staat gehandhaafd moet blijven. Echter de bepaling dat de Staat jaarlijks de kwaliteit van de prestaties van BTC evalueert op basis van een selectie van minimum 10 projecten dient gewijzigd te worden. Ook de bepaling dat de Staat verantwoordelijk is voor de monitoring van het ISP

is niet erg zinvol. Wel zou vastgelegd kunnen worden dat de ISPs onafhankelijk geëvalueerd zullen worden, waarbij gebruik gemaakt wordt van jaarrapportages van BTC op basis aan het ISP gerelateerde KPIs (zie de aanbeveling mbt resultaatgericht beheer)

In het kader van de programmatische aanpak en nieuwe hulpmodaliteiten is er nood aan nieuwe vormen van evaluaties, soms gezamenlijk met andere donoren en partnerlanden en dat leent zich niet altijd voor verdere vastlegging in een beheerscontract.

Monitoring, wat een eerste verantwoordelijkheid is voor BTC en het partnerland, valt in belangrijke mate onder Titel II.

AB13. Onder Titel V, Evaluatie, zou vastgelegd kunnen worden dat de Staat verantwoordelijk wordt voor de onafhankelijke evaluatie van landenstrategieën ter voorbereiding van de nieuwe strategieën.

Titel VI en VII; onderbreking of stopzetting van taken van openbare dienst en personeel

Deze titels kunnen in grote lijnen gehandhaafd blijven. In het derde beheerscontract is vastgelegd onder Titel VII, Personeel, dat “ In elk partnerland plegen de Attaché en de Plaatselijk Vertegenwoordiger van BTC op regelmatige en systematische wijze overleg”. Deze bepaling zou meer specifiek kunnen worden uitgewerkt in het licht van de overwegingen hierboven met een verwijzing naar de noodzaak om gezamenlijk meer resultaatgericht te gaan werken. Helaas konden uit de vergelijkende studie geen gegevens worden verkregen op basis waarvan de kostprijs van het personeel op zinvolle kon worden vergeleken.

AB14. Onder Titel VII, Personeel, zou wat meer specifiek vastgelegd kunnen worden hoe BTC en DGOS zowel in Brussel als in het veld zouden moeten samenwerken.

Titel VIII, Budget, Financiering en Rechtvaardiging van de Uitgaven

Dit is een zeer lange en complexe Titel, hetgeen te maken heeft met de bepalingen in de Wet, maar ook met het Belgische bestuurlijk-administratieve kader. De voorbereiding van deze Titel voor het vierde beheerscontract zal niet eenvoudig zijn. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de staat de kaders in grote lijnen aangeeft, hetgeen in de vorm van jaarlijkse instructies zou kunnen. Binnen deze kaders zou BTC jaarlijks een begroting opstellen op basis van een ondernemingsplan waarin de beheerskosten duidelijk gescheiden zijn van de kosten van de activiteiten in de partnerlanden. De verschillende soorten beheerskosten, dat wil zeggen de kosten van alle activiteiten zoals de kosten van de landenkantoren, de kosten van de inhoudelijke begeleiding van de activiteiten, de interne financiële controle, het management en ook de kosten van de formuleringen, zouden duidelijk onderscheiden moeten worden en zouden de basis moeten vormen voor de rapportage. Het doel is dat de Staat niet alleen boekhoudkundig BTC controleert, maar zich richt op de hoofdlijnen zonder de details uit het oog te verliezen. Het ondernemingsplan en begroting zouden uitgebreid in het beheerscomité moeten worden besproken. Dit vergt een aanpassing van de procedures binnen de wettelijke kaders, maar ook een belangrijke cultuuromslag die souplesse aan twee kanten vereist.

AB15. Onder Titel VIII, zou het uitgangspunt voor de financiering van BTC gebaseerd moeten zijn op een jaarlijkse begroting gekoppeld aan het ondernemingsplan die door het gemengd beheerscomité wordt besproken.

Titel IX betreft Controle en opvolging

Deze titel is eveneens zeer uitgebreid en betreft voornamelijk de financiële controle. De taak van de twee regeringscommissarissen is wettelijk vastgelegd. Er zou onderzocht moeten worden of audits (extern en intern) efficiënter kunnen worden uitgevoerd, zodat de administratieve lasten beperkt blijven.

Er is nu minimale aandacht voor opvolging c.q. monitoring van de prestaties en het verdient aanbeveling om hier de bouwstenen aan te dragen voor een meer resultaatgericht beheer dat in een apart document verder kan worden uitgewerkt.

AB16. Onder Titel IX, Controle en opvolging, zou het accent meer moeten komen te liggen op een efficiënt controlesysteem.

Titel X betreft het Ondernemingsplan

Momenteel zijn in het beheerscontract wel de elementen omschreven. Tevens wordt verwezen naar de jaarlijkse evaluatie van de prestaties. Het zou wenselijk zijn indien onder het vierde beheerscontract het jaarlijkse plan van BTC een veel centralere rol in de aansturing van BTC, maar ook in de dialoog tussen Staat en BTC zou gaan spelen. Daarvoor moeten de kaders allereerst verder door de Staat worden uitgewerkt, zodat BTC een resultaatgericht plan kan opstellen. Op basis daarvan kunnen dan ook indicatoren voor de kwaliteit van de prestaties worden vastgesteld, hetgeen voornamelijk procesindicatoren zullen zijn, zoals de beoordelingscriteria voor de processen die in het evaluatiekader van de serie evaluaties van de prestaties van BTC gebruikt zijn. Ook zou opgenomen moeten worden dat BTC in een jaarverslag waar de vereisten van zijn vastgelegd, verslag doet van haar activiteiten en uitgaven over het afgelopen jaar. Ook dit vraagt een cultuuromslag in het denken bij beide organisaties.

AB17. Onder Titel X, Ondernemingsplan, zouden de vereisten voor het jaarlijkse ondernemingsplan en het jaarverslag verder uitgewerkt moeten worden zodat dit het centrale element wordt in de relatie tussen BTC en de Staat.

AB18. Er worden procesindicatoren met BTC afgesproken die passen binnen het resultaatgericht beheer.

Titel XI Slotbepalingen

Onder deze titel valt onder andere de geldigheidsperiode van het beheerscontract. Er bestaat altijd de mogelijkheid om het beheerscontract vroegtijdig te beëindigen waardoor een beperkte duur van het beheerscontract niet echt wenselijk is op voorhand, zelfs niet indien tot een wetswijziging wordt besloten.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

België:

- Concept DAC Peer Review Belgium, June 2010;
- DAC peer review Belgium, 2005;
- Wet tot de oprichting van de Belgische Technische Coöperatie;
- Karel Verbeke en Robrecht Renard, The field representation of Belgian development Cooperation in Partner Countries, IOB and University of Antwerp, May 2010;
- BTC, Project approach, Policy paper BTC- R&D unit, 18.12.09;
- BTC, The use and the role of technical expertise in development aid, Policy paper BTC- R&D unit, 28.10.10;
- BTC, Jaarrapport 2009 formuleringsfonds, April 2010;
- Beheerscontract tussen de Belgische staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk- Belgische Technische Coöperatie, 28-05-1999;
- Beheerscontract tussen de Belgische staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk- Belgische Technische Coöperatie, 21-11-2002;
- Vademecum begrotingshulp;
- Note verbale version 20 december;
- Instructie voor de attaches over de voorbereiding van het indicatief samenwerkingprogramma (isp) en de gemengde commissie (gc).

Luxemburg:

- Lux-Development, Rapport Annual 2008;
- Lux-Development, Charte de bonne gouvernance;
- Lux-Development, Vision 2012.2, Objectifs stratégiques de Lux-Development pour la periode 2010-2012;
- Lux-Development, Guidelines Politique devaluation interne;
- Lux-development, Guide cadre logique et couts;
- Document legal, Statuts de LD, 01.09.2004;
- Document legal, Composition dus conseil d'administration 14.10.2009;
- DAC Peer review of Luxembourg, OECD 2008;
- Convention entre L'Etat du Grand-Duche de Luxembourg et l'Agence luxembourgeoise pour la cooperation au Developpement - Lux- Development;
- Protocol D'accord, 08.11.2006;
- Mandat d'exécution project BKF/015, Second Inventaire Forestier National;
- Mandat de formulation Programme National de Gestion des Ressources Forestieres 2006-2015 (PNGRF) du Burkina faso;
- Website Lux-Development <http://www.lux-development.lu/>;
- Website MoFa <http://www.mae.lu/>;
- Programme Indicatif de cooperation entre Le gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et le gouvernement du Burkina faso, 2008-2012;

- Jean-Louis Schiltz and Marc Bichler, Perspectives sur l'appui budgétaire. Qui a per de l'appui budgétaire?, Document de reflexion NO.88. ECDPM, Mars 2008;
- MAE, Direction de la cooperation au developpement, Education, Strategies et orientation, 2009;
- MAE, Direction de la cooperation au developpement, Sante, Strategies et orientation, 2009;
- MAE, Direction de la cooperation au developpement, Action Humanitaires Strategies et orientation, 2009.

Zweden:

- Sida, Swedish development cooperation, this is how it works;
- Administrative agreement between the Swedish Government Offices/ Ministry of foreign Affairs, GO/MFA an the Swedish International Development Agency, Sida on administrative consultations and cost-sharing at missions abroad;
- DAC peer review Sweden 2005;
- Sida website <http://www.sida.se/English/>;
- MOFA website <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2059>;
- Regerings instruction till Sida, 2008;
- Regleringsbrev 2010;
- Regleringsbrev 2010 andring;
- Regleringsbrev 2009;
- Regleringsbrev 2009 andring;
- Regleringsbrev 2008.

Japan en Australie:

- DAC Peer review Japan 2010;
- Presentatie Field approach JICA for peer review, 2009;
- JICA website <http://www.jica.go.jp/english/>
- DAC peer review Australia 2008
- ToR ODE, July 2009;
- Website Ausaid www.ausaid.gov.au;
- Presentatie planning for effectiveness, John Davidson July 2010

Overige documenten:

- Austria, DAC Peer Review 2009;
- Germany, DAC Peer review 2005;
- Espagne, CAD Peer Review, 2007;
- OECD's review of Switzerland's development cooperation, OECD, 2009;
- OECD Review of European Community's Development Cooperation, OECD, 2007.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

In België:

Naam	Functie
DGOS	
Francois Bontemps	Adjunct-directeur generaal
Johan Debar	Adjunct-directeur (opvolging BTC-dossiers, 4BC)
Marc Denys	Directeur D1 (Attaché)
Theo van Moer	Voorheen Financiële controle DGOS
Marcus Leroy	D-0
Attachés	
Erik De Maeyer	Attaché Bolivia
Dirk Brems	Attaché Burundi
Antoon Delie	Attaché Rwanda
Marc De Feyter	Attaché Tanzania
Patrick Englebort	Attaché Senegal
BTC	
Carl Michiels	Voorzitter van het Directie-Comite, BTC
Paul Verle	Adviseur, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Krista Verstraelen	Directeur Human Resources, BTC
Peter Pauwels	Directeur Financiën en ICM, BTC
Myriam van Parijs	Verantwoordelijke voor M&E
Sven Huyssen	Resrep Bénin
Overige	
Frank Blomme	Inspecteur van Financiën

Donorbezoeken:

Naam	Functie
Zweden	
Joakim Molander	Head of the evaluation department Sida
Anne-Charlotte Malm	Assistant director general and head of operational area Management Sida
Ewa Werner-Dahlin	Department for Conflict and Post-Conflict Cooperation Sida, former ambassador in Guatemala
Håkan Åkesson	Head Department for Management and Methods in Development Cooperation/MoFA

Naam	Functie
Luxemburg	
Francois Bary	Director Expertise & quality, Member of the Management Committee
Alice Risch	Head of Department, Expertise & quality
Henri GUILLAUME	Deputy Manager Operations
Olivier Maes	Direction de la cooperation au developpement, Conseiller de Légation, MAE

Telefonische interviews JICA en AusAID:

Naam	Functie
JICA	
Mr. Tatsuhiro Mitamura	Deputy Director, Development Partnership Division, Operations Strategy Department, JICA
AusAID	
John Davidson	Assistant Director General Office of Development Effectiveness AusAID
Cate Rogers	Programme evaluation Section, AusAID

Bijlage 3 Deelnemers focusgroepen

In België:

Naam	Functie
BTC EST	
Stefaan van Basteleare	Expert Gezondheidszorg
Laurence Defrise	Expert landbouw
Matthias Risler	Expert onderwijs
An Eijkelenburg	Expert infrastructuur
Rudi Poulussen	Formuleringsfonds
Toon Vanheukelom	Junior Expert budget support
BTC OPS	
Luc De Bruyne	Vietnam, Cambodia
Widad Batnini	Bolivië, Equateur, Pérou
Anne-Pierre Mingelbier	Rwanda
Joëlle Piraux	Bénin, Palestine
Dominiek Dolphen	
Bart Uyttendaele	RDC
BTC-DGOS	
Carl Michiels	Voorzitter van het Directie-comité, BTC
Benoît Piret	Regional coordinator, BTC
Mario Goethals	Directeur Sectorale en Thematische Expertise BTC
Marc Denys	Directeur D1 (Attaché)
Guido Schueremans	Diensthooft Latijns-Amerika en Azië (D1.5)
Ronny Dynoodt	Diensthooft West-Afrika (D1.3) (Attaché)
Marion Van Offelen	Experte Gender
François Bontemps	Adjunct-directeur generaal
Julia Zhyzco	Experte Aid Effectiveness en Budget support
DGOS D1	
Mélanie Schellens	Diensthooft Zuidelijk en Oost-Afrika (D1.4) (Attaché)
Florence Deschuytener	Diensthooft West-Afrika
Anne-Françoise Paradis	Dossierbeheerder Benin
Barbara Recourt	
Gaby Lemeire	Dossierbeheerder Senegal
Tania Braems	Dossierbeheerder Vietnam
Guido Schueremans	Diensthooft Latijns-Amerika en Azië (D1.5)

Bijlage 4 Checklist Benchmark

Checklist voor vergelijking met andere donoren die ook een aparte uitvoeringsorganisatie hebben

(SIDA en LuxDev in het bijzonder, plus aanvullende dossierstudie en enkele telefonische interviews voor andere donoren bijv. GTZ, AusAid, etc.).

Feiten en belangrijkste kenmerken (per donor):

- Verantwoordelijk ministerie(s);
- Naam uitvoeringsorganisatie(s);
- Mandaat en formele status van de uitvoeringsorganisatie (eventuele monopoliepositie?);
- Omvang totale ODA (trend afgelopen vijf jaar);
- Omvang bilaterale hulp (trend afgelopen vijf jaar);
- Aard en naam van de documenten waarin de relatie tussen ministerie(s) en uitvoeringsorganisatie(s) is geregeld (wetten, beheerscontracten, etc.);
- Beschikbare staf op ministeries die zich met bilaterale hulp bezighouden (trend afgelopen vijf jaar);
- Omvang van de staf van de uitvoeringsorganisatie (trend afgelopen vijf jaar).

Beleid:

- Wie is verantwoordelijk voor beleidsformulering?
- Wat zijn belangrijkste beleidsdocumenten?
- Wat is de aard van de ‘beleidsdialoog’ tussen de ministerie(s) en de uitvoeringsorganisatie?
- Wie draagt zorg voor de coherentie van beleid? Welke rol speelt de uitvoeringsorganisatie daarin?

Mandaat en rol van de uitvoeringsorganisatie:

- Wat is de inhoud en zijn de voornaamste kenmerken van het mandaat en de rol van de uitvoeringsorganisatie?
- Zijn er veranderingen in het afgelopen decennium geweest in de rol en het mandaat van de uitvoeringsorganisatie? Zo ja, wat waren deze veranderingen? Wat waren de belangrijkste redenen om veranderingen door te voeren?
- Hoe is de formele relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie vorm gegeven en welke formele overleg en controleorganen zijn er?
- Is de uitvoeringsorganisatie alleen verantwoordelijk voor uitvoering van de bilaterale hulp of ook voor andere hulpkanalen?
- Kan de uitvoeringsorganisatie ook ‘werk voor derden’ uitvoeren? Zo ja, wat zijn daarvoor de randvoorwaarden en regels?
- Hoe is de uitvoeringsorganisatie intern gestructureerd op hoofdlijnen?

- Zijn er interne reorganisaties doorgevoerd de afgelopen tien jaar? Zo ja, wat waren de belangrijkste kenmerken en redenen?

Financiën: beheerskosten, financiële controle etc.:

- Hoe worden de beheerskosten van de uitvoeringsorganisatie berekend en vergoed?
- Zijn daar belangrijke wijzigingen in opgetreden de afgelopen tien jaar?
- Zo ja, wat waren daarvoor de redenen?
- Winst: bestaat er bij de buitenlandse donoren iets gelijkaardigs aan het systeem dat BTC een winstmarge van 1% op de omzetcijfers heeft?
- Wat zijn de belangrijkste sterke en zwakke punten van het huidige financieringssysteem?
- Wat zijn de financiële bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie?
- Welke ex-ante controlemechanismen zijn voorzien in het systeem?
- Welke tussentijdse en ex-post controlemechanismen zijn voorzien in het systeem?
- Zijn de huidige mechanismen goed aangepast aan de nieuwe hulpvormen (programmasteun, basket funding, budget support)?

Relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie: opvolging en resultaatgericht beheer:

- Opvolging: hoe wordt de opvolging van de uitvoering door het donoragentschap gedaan? Hoe zien zij die opvolging en op basis van wat gebeurt die? Welk gevolg geeft men aan opvolging door het donoragentschap?
- Resultaatgericht beheer: bestaan er strategieën voor resultaatgericht beheer?
- Rapportage: hoe rapporteert het uitvoeringsagentschap aan het donoragentschap? Hoe gebruikt het donoragentschap deze informatie?
- Performantie: bestaat er een systeem dat performantie meet bij het uitvoeringsagentschap?

Decentralisatie:

- In welke mate heeft het ministerie verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken gedelegeerd naar de posten? Wat zijn daarvan de belangrijkste kenmerken?
- In welke mate heeft de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken gedelegeerd naar de posten? Wat zijn daarvan de belangrijkste kenmerken?
- Welke omvang hebben de vertegenwoordigingen op het terrein? (bandbreedte);
- In welke mate wordt samengewerkt op het terrein: een gezamenlijke vertegenwoordiging, regelmatig overleg en afstemming vanuit eenzelfde locatie, voornamelijk formeel overleg?

Human Resource Management issues, kennisontwikkeling, lerende organisaties:

- Wat is de verhouding tussen specialistische OS staf en generalisten zowel op het ministerie als bij uitvoerende organisatie? Welke wijzigingen zijn de afgelopen tien jaar doorgevoerd?
- Slaagt de organisatie erin expertise van goed niveau aan te trekken en te behouden? Wat zijn in dit verband de uitdagingen en welke stappen worden in dit verband genomen?
- Wat zijn de belangrijkste instrumenten van kennismanagement?
- Wat zijn resultaten op het gebied van kennismanagement?

Nieuwe hulpmodaliteiten:

- Afstemming: hoe gaat men om met het voornemen (Verklaring van Parijs) om meer lokale structuren te gaan gebruiken? Bvb voor overheidsopdrachten, maar ook de beheersmodaliteiten (regie, cogestion);
- Bij nieuwe hulpmodaliteiten zoals algemene en sectorale begrotingssteun wie heeft dan welke verantwoordelijkheid?
- Heeft de invoering van nieuwe hulpmodaliteiten en het naleven van de Verklaring van Parijs geleid tot veranderingen in afspraken en verantwoordelijkheden aan donorzijde?
- Wie is verantwoordelijk voor vertegenwoordiging van de donor in de beleidsdialoog met het ontvangende land en met andere donoren? Hoe gebeurt de afstemming tussen donor en uitvoerende organisatie?

Verantwoordelijkheden in projectcyclus (incl. verantwoordelijkheid partnerland):

- Wordt er gewerkt met landenstrategieën? Zo ja, wat is de periode? Welke richtlijnen gelden daarvoor? Wie is verantwoordelijk? Op welke manier is de uitvoeringsorganisatie betrokken?
- Is er een aparte identificatiefase? Wie draagt daarvoor verantwoordelijkheid? Hoe vindt de dialoog plaats? Wie is verantwoordelijk voor goedkeuring?
- Hoe wordt de formuleringsfase vorm gegeven? Wie draagt daarvoor verantwoordelijkheid? Hoe vindt de dialoog plaats? Wie is verantwoordelijk voor goedkeuring?
- Wie is verantwoordelijk voor supervisie en ondersteuning?
- Hoe is monitoring en evaluatie georganiseerd? Wat is de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie daarin? Hoe vindt terugkoppeling van evaluatieresultaten plaats?
- Bestaan er data over de doorlooptijd van de projecten? Zo ja, zijn die beschikbaar voor ons?

Bijlage 5 Overzicht projecten en scores

Tabel B.5.1 Overzicht scores projecten evaluatie 2007, 2008, 2009 en 2010

Project	Land	Beheerscontract	Evaluatie	Relevantie	Effectiviteit en Impact	Doelmatigheid	Duurzaamheid	Formulering	Begeleiding en supervisie	Monitoring en evaluatie
LICP	Palestijnse Gebieden	1ste	2009	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
VWU	Vietnam	1ste	2009	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	+/-	-/+
PAKADO	Niger	1ste	2007	+	+	+	+	+/-	+/-	-/+
Institutional Strengthening	Rwanda	1ste	2009	+/-	+/-	+/-	+	-/+	-/+	+/-
PRPE-I	Mozambique	1ste	2009	+	+/-	+/-	+	+/-	-/+	-/+
Administration Reform	Vietnam	1ste	2009	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Assainissement Quarazata	Marokko	1ste	2008	+	+/-	+	+/-	+/-	-/+	-/+
TB/HIV/STI	Zuid Afrika	1ste en 3e ¹¹	2009	+/-	+/-	-/+	+	+	+/-	+/-
Tlat Lakhsass	Marokko	1ste	2008	+	+	+	+	-/+	-/+	-/+
Pamrad	Benin	1ste	2009	+/-	-/+	-	-/+	-	-/+	-/+

¹¹ Identificatie tijdens het eerste beheerscontract en formulering gedurende het derde beheerscontract. Bij de scores is ervoor gekozen projecten te plaatsen in het beheerscontract waaronder de formulering plaats vond.

Project	Land	Beheerscontract	Evaluatie	Relevantie	Effectiviteit en Impact	Doelmatigheid	Duurzaamheid	Formulering	Begeleiding en supervisie	Monitoring en evaluatie
Procanor	Ecuador	1ste en 2de	2008	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+
PCM Manabi	Ecuador	1ste en 2de	2008	+/-	-/+	+/-	+/-	-/+	-/+	-/+
PLES	Marokko	1ste en 2de	2008	+/-	-/+	-/+	-/+	-	-/+	-/+
Slaapziekte	DRC	1ste en 2de	2007	+	+/-	+	-	+/-	+	+/-
Salud El Alto	Bolivia	2de	2008	+/-	-/+	+/-	-/+	-/+	-/+	-
Salud Chayanta	Bolivia	2de	2008	-/+	-	-	-/+	-	-/+	-
Prosis	Peru	2de	2008	+	+/-	+	+	+	+/-	+
PILVIFS	Peru	2de	2008	+	-/+	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+
Devida-drogas	Peru	2de	2008	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
Ministerie van Jusitie	Algerije	2de	2008	+/-	-/+	+/-	+	+/-	-/+	-/+
Raad van State	Algerije	2de	2008	+/-	-/+	+/-	+	-	-/+	-/+
AESTP	Burundi	2de	2007	+/-	-/+	-	-/+	-	-	+/-
PLNT	Burundi	2de	2007	+	-/+	+/-	-/+	-/+	-	+/-
PAPDS	Niger	2de	2007	+	+	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+
Plattelandswegen	DRC	2de	2007	+	+	+	-/+	+/-	+	+/-
PARPEBA	Senegal	2de	2007	+	+	+	+/-	-/+	+/-	-/+
PANSL	Senegal	2de	2007	+/-	+/-	-/+	-/+	-	+/-	-/+
SOWAC	Oeganda	2de	2007	+/-	+/-	+	-/+	+/-	-/+	-/+
WSSP-SP	Oeganda	2de	2007	+/-	-/+	+/-	-	-/+	-/+	-/+
PAD-K	Mali	2de	2009	+/-	+/-	+/-	-/+	-/+	+/-	-/+
PASMZAM II	Mali	2de	2009	+/-	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	+/-
TA/GACOPI	Mozambique	2de	2009	+	+/-	+	+/-	-/+	-/+	+
MOP II	Palestijnse Gebieden	2de	2009	+/-	-/+	-/+	+/-	-/+	-/+	-
Justice Department	Rwanda	2de	2009	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-

Project	Land	Beheerscontract	Evaluatie	Relevantie	Effectiviteit en Impact	Doelmatigheid	Duurzaamheid	Formulering	Begeleiding en supervisie	Monitoring en evaluatie
Department of Health	Zuid Afrika	2de	2009	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+	+/-	-
Kilombero Vally	Tanzania	2de	2009	+	-/+	+/-	+/-	+/-	+	+
TA NRM	Tanzania	2de	2009	+/-	-/+	+/-	-/+	-	+/-	-
PAPDC	Benin	2de en 3de	2009	+/-	+/-	-/+	-/+	-/+	+/-	-
FAFA MC	Benin	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+/-	te vroeg
AIIMAEP	Benin	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	+/-	te vroeg
AEP	Burundi	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	-/+	te vroeg
AIM	Burundi	3de	2010	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	+/-	-	te vroeg
ONEO AEP	Marokko	3de	2010	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	-/+	te vroeg
ONEP Assain	Marokko	3de	2010	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	-/+	te vroeg
JESS	Rwanda	3de	2010	+	te vroeg	+	+/-	+	+/-	+/-
JHSS	Rwanda	3de	2010	+	te vroeg	+/-	+/-	+	-	+/-
PAMAS 1	Senegal	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	+/-	te vroeg
PAMIF2	Senegal	3de	2010	+/-	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	+/-	te vroeg
SPR	Vietnam	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	+/-	te vroeg
PORIS	Vietnam	3de	2010	+	te vroeg	te vroeg	te vroeg	-/+	+/-	te vroeg

Tabel B.5.2 Overzicht van de 50 projecten

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
Evaluatie 2007					
1	Burundi	Steun aan het Nationaal programma ter bestrijding van lepra en tuberculose (PNLT)	Identificatie en formulering 2003 (2 ^{de} BC), Start 14/01/2004	2 ^{de} BC	14/01/2004 – 13/01/2009
2	Burundi	Steun aan het secundair technisch en beroepsonderwijs (AESTP)	Identificatie en formulering 2002 (2 ^{de} BC), Formulering 2004-2005 Start 16/08/2005	2 ^{de} BC	16/08/2005 – 25/05/2010
3	Niger	Aanleg van koris in Dosso (PAKADO)	Identificatie en formulering < 1998, Start 10/01/2001	1 ^{ste} BC	10/01/2001 – 31/12/2004
4	Niger	Steun aan het Gezondheids-ontwikkelingsplan (PAPDS)	Identificatie en formulering 2001-2004 (2 ^{de} BC), Start 9/04/05	2 ^{de} BC	09/04/05 – 15/02/2009
5	DRC	Heraanleg en onderhoud van de plattelandswegen in de provincie Bas-Congo, in het district Bas-Fleuve	Identificatie 2003 (2 ^{de} BC), Formulering 2004, Start 01/11/04	2 ^{de} BC	01/11/2004 – 31/10/2008
6	DRC	Bestrijding van slaapziekte, Fase 3	Identificatie 1997-1999, CS: 7/03 - Formulering 2003-2004 Start 01/10/2003	1 ^{ste} en 2 ^{de} BC	01/10/2003 – 31/12/2008
7	Oeganda	Wetlands Sector Strategic Plan - steunproject (WSSP-SP)-	Identificatie 10/2002 (2 ^{de} BC), formulering 11/2003, Start 09/07/2003	2 ^{de} BC	09/07/2003 – 08/07/2009
8	Oeganda	Internaat voor oorlogswezen (SOWAC)	Identificatie 2002 (2 ^{de} BC), Formulering 2003, Start 16/10/2003	2 ^{de} BC	16/10/2003 – 15/10/2005
9	Senegal	Steun voor de sanering van de stad St-Louis (PANSL)	CS 3/12/2003 (2 ^{de} BC) Start 06/03/2005	2 ^{de} BC	06/03/2005 – 14/09/2008
10	Senegal	Verbetering en versterking van de watervoorziening in het Aardnotenbekken (PARPEBA)	Identificatie en formulering? CS 4/12/2003 (2 ^{de} BC)	2 ^{de} BC	22/03/2003 – 03/12/2008

¹² Effectieve projectduur zoals bekend op het moment van de respectievelijke evaluaties.

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
Evaluatie 2008					
11	Algerije	Appuie institutionnel conseil détat (Raad van State)	Identificatie 2003 (2 ^{de} BC), Geen formele formulering wel onderhandelingen CMO 26/11/2004	2 ^{de} BC	24/11/2004-12/2009
12	Algerije	Projet Justice (Min v Justitie)	Identificatie 2003 (2 ^{de} BC), Formulering 2004 CMO 17/9/2004	2 ^{de} BC	09/11/2004-12/2009
13	Bolivië	Salud El Alto	Identificatie 2003 (2 ^{de} BC), Formulering 2004-2006, CMO 16/1/2006	2 ^{de} BC	08/2006-2010
14	Bolivië	Salud Chayanta	Identificatie 2003 (2 ^{de} BC), CMO 11/2005	2 ^{de} BC	11/2005-2010
15	Ecuador	PROCARNOR	Identificatie 2001 (1 ^{ste} BC), Formulering 2003 (2 ^{de} BC) CMO: 15/10/2004.	1 ^{ste} en 2 ^{de} BC	15/10/2004 - 15/10/2009
16	Ecuador	PCM Manabi	Identificatie 2000-2001 (1 ^{ste} BC), Formulering 2003 (2 ^{de} BC), CMO 5/10/2007	1 ^{ste} en 2 ^{de} BC	01/2005-12/2008
17	Marokko	Alimentation en eau potable du centre Tlak Lakhsass, des loalites et douars avoisinants	Identificatie 2000 (1 ^{ste} BC), Formulering 12/2001 CMO 25/03/2002	1 ^{ste}	25/03/2002-31/12/2007
18	Marokko	Project de lutte contre les effets de la secheresse (PLES)	Identificatie 2000 (1 ^{ste} BC), CS 6/01/2003 CMO 28/3/2003 (2 ^{de} BC)	1 ^{ste} en 2 ^{de} BC	01/07/2003 - 05/01/2008
19	Marokko	Assainissement Quarazate	Geen identificatie - voortzetting CMO 29/04/2002 (1 ^{ste} BC)	1 ^{ste} BC??	29/04/2002 - 09/09/2007
20	Peru	DEVIDA Drogas (Fase I)	Identificatie eind jaren 90, CS 15/10/2002 CMO 1/01/2003	2 ^{de} BC	07/2003-11/2007 (Fase I) 2008-2009
21	Peru	PILVIFS	CS 6/12 2002 (2 ^{de} BC), CMO 24/03 2003	2 ^{de} BC	09/2004-07/2007 (Fase I), 11/2007-

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
					02/2008 verlenging, 08/2008-2012 (Fase II)
22	Peru	Seguro integral de salud – PROSIS	CS: 12/10/2005 CMO: 18/04/2006	2 ^e BC	11/2005-2007 (Fase I) 2008- (verlenging)
Evaluatie 2009					
23	Benin	Programme d'appui à la mise en oeuvre des plans de développement communaux dans les départements du Mono, du Couffo et de l'Atacora et de la Donga	Identificatie 10/2005 (2 ^{de} BC), Formulering 09/07 (3 ^{de} BC) Start 07/2008	2 ^{de} en 3 ^{de} BC	07/2008 – 60 maanden
24	Benin	Projet d'appui au monde rural de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD)	Identificatie 1999 (1 ^{ste} BC), Formulering 2002 start 06/2003	1 ^{ste} BC	06/2003 – 74 maanden
25	Mali	Programme de sélection et de multiplication du Zébu Azawak –Phase II	Geen identificatie van fase 2, Formulering 2005 Start 05/2006 (2 ^{de} BC)	2 ^{de} BC	05/2006 – 74 maanden
26	Mali	Programme d'appui à la décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara de la région de Koulikoro	Identificatie 2002-2004 (2 ^{de} BC) Formulering 2004 Start 20/5/2005	2 ^{de} BC	20/5/2005 – 60 maanden
27	Mozambique	Rehabilitation and Reconstruction Programme of Health Sector Facilities (PRPE/Health)	Formulering 2001 (1 ^{ste} BC) Start 29/07/2002	1 ^{ste} BC	29/07/2002 – 54 maanden
28	Mozambique	Technical assistance to GACOPI	Geen identificatie en formulering Start 01/07/2005 (2 ^{de} BC)	2 ^{de} BC	01/07/2005 – 42 maanden
29	Palestijnse gebieden	Capacity building and institutional support to the Ministry of Planning - phase II (MOP II)	Identificatie 11/2004 (2 ^{de} BC), Formulering (DTF) 09/05 start 01/2006	2 ^{de} BC	01/2006 – 52 maanden
30	Palestijnse gebieden	Local Infrastructure and Capacity Building Project (LICP)	Identificatie 1999-2000 (1 ^{ste} BC), Formulering 2001 Start 12/11/2001	1 ^{ste} BC	12/11/2001 – 31/3/2008 97 maanden
31	Rwanda	Projet d'Appui au	Identificatie en	2 ^{de} BC	08/2006 –

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
		renforcement de l'Etat de Droit et de la Justice au Rwanda	formulering 2004/05 (2 ^{de} BC), Start 08/2006		08/12/2009 40 maanden
32	Rwanda	Institutional Strengthening of the Strategic Planning Process (fase 1 + evolutie naar fase 2)	Identificatie 2000 (1 ^{ste} BC), Formulering 2001 Start 06/2003	1 ^{ste} BC	06/2003 – 12/02/07 44 maanden (°)
33	Tanzania	The development and implementation of an integrated management plan of Kilombero flood plain Ramsar site	Identificatie 7/03-8/04 (2 ^{de} BC), Formulering 2005-2006 start 01/11/2006 (2 ^{de} BC)	2 ^{de} BC	01/11/2006 – 48 maanden
34	Tanzania	International technical advisor natural resource management	Identificatie en formulering ontbreekt Start 05/11/2006 (2 ^{de} BC)	2 ^{de} BC	05/11/2006 – 31/3/2009 (herzien) 29 maanden
35	Vietnam	Strengthening of the institutional capacity of the Vietnamese Women's Union to manage savings and credit programs for rural poor women (Phase II + evolutie naar derde fase)	Identificatie 2000 (1 ^{ste} BC), Formulering 2000 Start 15/12/2000 (°°)	1 ^{ste} BC	15/12/2000 – 31/12/2006 72 maanden
36	Vietnam	Support to the Public Administration Reform Programme in Can Tho province (+ bridging phase en evolutie naar tweede fase)	Identificatie 1998 -2000 (1 ^{ste} BC), Formulering 2000 Start 03/12/2002	1 ^{ste} BC	03/12/2002 – 30/06/2007 54 maanden
37	Zuid-Afrika	Expansion of TB/HIV/STI, prevention, Care and Support in South Africa	Identificatie 2000-01 (1 ^{ste} BC), Formulering 2001-2003 Start 06/2003 Herformulering 2007 (3 ^e BC)	1 ^{ste} BC en 3 ^e BC	06/2003 – 31/12/2009 (herzien) 78 maanden
38	Zuid-Afrika	Capacity building of the department of health	Identificatie 2000-04 (1 ^{ste} – 2 ^{de} BC), Formulering 2004 (2 ^{de} BC) start 01/08/2005	2 ^{de} BC	01/08/2005 – 31/3/2010 (herzien) 57 maanden
39	Benin	Le projet d'appui aux filières de production agricole dans les départements du Mono et du Couffo (Fafa MC)	Goedkeuring identificatierapport: 01-08-2007 Datum formulering-rapport: 10-09-2007	3 ^e BC	Effectieve start: September 2008 Geplande duur: 60 maanden

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
40	Benin	Le projet appui institutionnel au MAEP dans le cadre du programme d'appui au développement et à la diversification des filières agricoles Le programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (AIMAEP)	Goedkeuring identificatierapport: 31-03-2008 Datum formulerings-rapport: 20-11-2008	3 ^e BC	Effectieve start: ?? Geplande duur: 48 maanden
41	Burundi	Le projet d'Appui à l'Enseignement Professionnel (AEP)	Goedkeuring identificatierapport: 24-10-2007	3 ^e BC	Effectieve start: juli 2009 Geplande duur: 48 maanden
42	Burundi	Projet Appui Institutionnel au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM)	Goedkeuring identificatierapport: 30 -10-2008	3 ^e BC	Effectieve start: April 2008 Geplande duur: 36 maanden
43	Marokko	Le projet d'assainissement liquide des villes de Zagora et de Tinghir	Goedkeuring identificatierapport: 30 januari 2007 Datum formulerings-rapport: juli 2007	3 ^e BC	Effectieve start: 17 december 2007 Geplande duur: 72 maanden
44	Marokko	Le programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural	Goedkeuring identificatierapport: 25 oktober 2007	3 ^e BC	Effectieve start: maart 2009 Geplande duur: 48 maanden
45	Rwanda	Joint Education Sector Support – Phase II (JESS)	Datum formuleringsrapport:: 20 april 2006	3 ^e BC	Effectieve start: april 2006 Geplande duur: 48 maanden
46	Rwanda	Joint Health Sector Support (JHSS)	Datum formuleringsrapport:: 8 oktober 2007	3 ^e BC	Effectieve start: Augustus 2008 Geplande duur: 48 maanden
47	Senegal	Programme d'Appui au Développement de la Micro Assurance Santé au Sénégal, PAMAS 1	Goedkeuring identificatierapport: 06-12- 2006	3 ^e BC	Effectieve start: april 2009 Geplande duur: 48 maanden
48	Senegal	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités des Systèmes de Financement Décentralisés (SFD) des Régions de Diourbel,	Goedkeuring identificatierapport: 26-07- 2007	3 ^e BC	Effectieve start: mei 2009 Geplande duur: 42 maanden

	Land	Officiële benaming project	Identificatie en formulering	Beheers-contract	Effectieve projectduur ¹²
		Fattick, Kaffrine et Kaolack, PAMIF 2			
49	Vietnam	Strengthening of planning and budgeting reform at central and decentralised level (SPR)	Goedkeuring identificatierapport: 8/9-03-2007 Formuleringsmissie september 2008	3 ^e BC	Effectieve start: 3-9-2009 Geplande duur: 48 maanden
50	Vietnam	Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial (Nghe An) and District (Quy Chau) levels (PORIS)	Goedkeuring identificatierapport: 8/9-03-2007 Formulerings missie november 2007	3 ^e BC	Effectieve start: 01-11-2008 (geplande duur) 48 maanden

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

Voor het geherformuleerde project is alleen de herformulering bekeken.

Bijlage 6 Enquête

ENQUETE IN HET KADER VAN DE STUDIE NAAR BEHEERSCONTRACTEN

De Dienst Bijzondere Evaluatie heeft aan het consortium van South Research en ECORYS opdracht verleend om de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie in 2010 uit te voeren. Deze jaarlijkse evaluaties maken onderdeel uit van de afspraken in het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC. De evaluatie bestaat uit twee onderdelen: namelijk enerzijds een beoordeling van de prestaties van BTC aan de hand van een aantal geselecteerde projecten in een zestal landen en anderzijds een studie naar de beheerscontracten. In het kader van de studie naar de beheerscontracten die tot doel heeft om concrete aanbevelingen te doen voor het vierde beheerscontract leggen we u graag deze enquête voor. Het grootste deel van de enquête bestaat uit een aantal stellingen die we u ter toetsing voorleggen. Deze stellingen zijn geformuleerd na de studiefase waarin documenten zijn geanalyseerd, interviews met sleutelpersonen hebben plaats gevonden en een aantal focusgroepen over stellingen heeft gesproken. Tot slot volgen nog enkele vragen naar uw achtergrond die zinvol zijn om de antwoorden te analyseren. Het spreekt vanzelf dat de beantwoording van de enquête strikt anoniem is.

Toetsen van een aantal stellingen gegroepeerd rond enkele thema's

Graag verzoeken wij u om per stelling een score aan te geven.

Score per stelling

- 1) helemaal niet akkoord
 - 2) eerder niet akkoord
 - 3) eerder akkoord
 - 4) helemaal akkoord
- niet van toepassing/geen mening

Aan het einde van elk thema is ook een open vraag opgenomen waar u additioneel commentaar en suggesties kunt geven.

Thema 1. Samenwerking rond de beleidscyclus

1. Voor een goede kwaliteit van de directe bilaterale samenwerking zou BTC systematisch in de beleidsvoorbereiding moeten worden betrokken.
2. Het verminderen van het aantal sectoren per partnerland waarop de Belgische directe bilaterale ontwikkelingsamenwerking zich richt, is een goede zaak geweest.

3. Voor een goede kwaliteit van de directe bilaterale samenwerking zouden externe evaluaties van de ISPs de huidige appreciatienota's van BTC moeten vervangen en zouden de evaluaties als input moeten dienen in de voorbereiding van nieuwe ISPs.
4. Bij een goed uitgewerkt ISP is in de toekomst een identificatie overbodig mits alle partijen goed samenwerken en het partnerland hierin een duidelijke rol heeft.
5. De kwaliteit van de formulering zal verbeteren als de attaché ook bij de formulering van nieuwe complexe programma's (bijv. basket funding, nationaal beheer) een rol speelt.
6. De kwaliteit van de formulering zal verbeteren als de formuleringsfase wordt verkort door meer op de hoofdlijnen te formuleren en een inceptiefase in te bouwen bij het begin van de projectuitvoering.
7. De vereenvoudiging van (het aantal te maken stappen) de procedure die de voorbereiding van nieuwe projecten regelt is effectief geweest.
8. In overeenstemming met de Verklaring van Parijs moet de rol van het partnerland in alle stadia van de projectcyclus verder worden uitgewerkt zodat het partnerland meer zeggenschap heeft over de interventies van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.
9. De directe bilaterale samenwerking moet meer een programma-aanpak gaan volgen om doeltreffender te worden.
10. De attaché zou via de GLOS en de terugkoppeling van de M&E resultaten op een meer strategisch niveau bij de supervisie van het project moeten worden betrokken.
11. Samenwerking rond de beleidscyclus: Heeft u nog opmerkingen of verbeterpunten voor de toekomst?

Thema 2. Resultaatgericht beheer– toetsen van een aantal stellingen

12. De belangrijkste voorwaarde voor verbetering van resultaatgericht beheer is de verbetering van monitoring en rapportage op zowel projectniveau als op het niveau van het BTC landenkantoor.
13. Een andere belangrijke voorwaarde voor resultaatgericht beheer is dat de voortgangsrapportages gebaseerd op goede monitoringsystemen en de mid-term reviews daadwerkelijk worden gebruikt voor strategische bijsturing.
14. BTC moet meer investeren om monitoring en evaluatie verder te ontwikkelen en de landenkantoren actief te ondersteunen op dit terrein.
15. BTC en DGOS geven geen gevolg aan de evaluaties die uitgevoerd zijn door de Dienst Bijzondere Evaluatie (en in het verleden door DGOS). De verantwoordelijkheid voor de opvolging van evaluaties zou door zowel BTC als DGOS verder moeten worden uitgewerkt en niet worden beperkt tot een management-response

16. BTC zou wel verantwoordelijk moeten zijn voor eindrapportages van projecten, maar niet voor eindevaluaties. De verantwoordelijkheid voor de eindevaluaties hoort bij DGOS of de Dienst Bijzondere Evaluatie te liggen.
17. Het resultaatgericht beheer zal verbeteren als de evaluaties meer rekening zouden houden met de behoeften van het partnerland en indien instituties in het partnerland al in een vroeg stadium bij de evaluaties betrokken zouden worden.
18. Ondanks alle goede voornemens bij zowel DGOS als BTC om tot een resultaatgericht beheer te komen blijft de sturing op inputs dominant vanwege de grote aandacht voor financiële controle en is op dit punt weinig daadwerkelijke verbetering te constateren.
19. Het nieuwe beheerscontract moet minder procedureel zijn en meer gericht op de te behalen resultaten.
20. Resultaatgericht beheer Belgische OS: Heeft u nog opmerkingen of verbeterpunten voor de toekomst?

Thema 3. Een efficiënte organisatorische opzet

21. De kloof tussen de ambities van de Belgische directe bilaterale samenwerking enerzijds en de middelen en inhoudelijke menskracht die hiervoor beschikbaar zijn bij DGOS en BTC wordt steeds groter.
22. Voor een goede kwaliteit van de directe bilaterale samenwerking is verbeterde samenwerking op het terrein tussen de attaché en BTC noodzakelijk.
23. De regels voor samenwerking tussen de attachés enerzijds en het BTC landenkantoor anderzijds in de verschillende fases van de projectcyclus moeten duidelijk worden vastgelegd in een document.
24. Gezamenlijke landenkantoren van BTC en DGOS in het partnerland zullen de samenwerking met het partnerland en andere donoren vereenvoudigen.
25. De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn indien zowel DGOS als BTC meer beslissingsbevoegdheden delegeren naar hun vertegenwoordigers op partnerlandniveau.
26. Voor een goede samenwerking op het terrein worden best gezamenlijke landenteams in Brussel opgezet waarin dossierbeheerders van BTC en DGOS regelmatig overleggen ter ondersteuning van de attachés en de BTC veldkantoren.
27. Binnen DGOS moet thematische expertise en ervaring met het voeren van de beleidsdialogue verder versterkt worden.
28. Binnen BTC moet de sectorale expertise verder versterkt worden, niet alleen in Brussel maar met name in de landenkantoren (bij de programme officers).

29. De samenstelling en het mandaat van de GLOS zal meer maatwerk moeten worden, waarbij een optie is een tweedeling van de GLOS op operationeel en strategisch niveau te overwegen. De GLOS op het strategisch niveau zou dan alle projecten in éénzelfde sector kunnen omvatten.
30. Het is een goede zaak dat de attaché geen deel meer uitmaakt van de GLOS.
31. Om een coherente samenwerking rond de beleidscyclus te bewerkstelligen moeten (gezamenlijke) vormen worden opgezet.
32. Een passende organisatorische opzet: Heeft u nog opmerkingen of verbeterpunten voor de toekomst?

Vragen om antwoorden te kunnen analyseren.

33) Wat is uw huidige functie?

- Resrep
- Attaché
- DGOS- landenbeheerder
- BTC- inhoudelijke staf
- Anders

34) Hoelang bent u al in functie bij DGOS of BTC?

- minder dan 2 jaar
- 2 tot 5 jaar
- 5 tot 10 jaar
- meer dan 10 jaar

Bijlage 7 Deelstudie doorlooptijd formulering

B7.1. Analyse du cycle de project

Introduction

Dans ce chapitre nous analysons le cycle de projet des projets du troisième contrat de gestion (CG) de la CTB. Pour pouvoir faire une analyse de fond, nous avons constitué une base de données contenant un certain nombre de dates ('points de mesure') sur tous les projets du 3^e CG. Le contenu de la base de données provient des sources suivantes:

- La base de données de la CTB – PIT;
- La base de données interne de la DGCD;
- Une demande individuelle auprès des responsables de dossiers;

Ces différentes sources ont été exploitées au maximum afin de constituer une base de données aussi complète que possible. Néanmoins la base de données reste imparfaite suite au manque d'un certain nombre de données (environ 35% des données sont non-disponibles¹³). Toutes les analyses de ce chapitre ont été réalisées sur base des données disponibles pour l'analyse en question. Cependant nous mentionnons rigoureusement les informations clés pour chaque analyse (nombre d'observations, résultats statistiquement significatifs, nombre de valeurs aberrantes éliminées, etc.).

En raison du manque de données nous avons été obligés d'utiliser des proxys pour certains points de mesure. C'est par exemple le cas pour l'indicateur 'déclaration (par l'attaché) de la réceptivité de la demande d'identification du pays partenaire' ou l'on a dû remplacer le point de mesure 'lettre de l'attaché aux instances du pays partenaire' par le proxy 'Telop de l'attaché à la DGCD' suite au manque de données.

Une fois les points de mesure bien définis nous avons éliminés les projets du premier et du deuxième contrat de gestion, ainsi que les projets qui ont été abandonnés en cours de route. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de cette étape.

¹³ Les données non-disponibles contiennent des données manquantes ainsi que des données qui ne sont pas encore disponibles, parce que le projet n'a pas encore parcouru l'ensemble du cycle de projet.

Tableau 1 Présentation de la base de données

Nombre de lignes (projets) dans la base de données	140
Projets éliminés ¹⁴	2
Projet du 1 ^{er} contrat de gestion ¹⁵	1
Projets du 2 ^{ème} contrat de gestion ¹⁶	3
Projets abandonnés	12
Nombre total de projets analysables	122
projets de type "budget support"	11

Source : IDEA Consult

Une fois la base de données au point, nous avons manipulé les données de façon suivante :

- Nous avons calculé la durée entre deux étapes (temps entre les points de mesure). La durée entre l'étape X et l'étape X-1 est définie comme la différence entre le point de mesure X et le point de mesure X-1. Toutes les durées sont exprimées en jours ;
- La durée totale des projets a été calculée comme la différence entre le premier et le dernier point de mesure ;
- Pour les projets où seuls un mois et une année étaient indiqués nous avons fixé la date au premier du mois ;
- Nous avons manuellement vérifié toutes les durées 'négatives' (le point de mesure X tombe plus tard que le point de mesure X+1)¹⁷ ;
- Dans les cas où la durée entre deux points de mesure successifs était négative, nous avons appliqué la procédure suivante :
 - Les durées « négatives » avec une valeur comprise entre - 1 et -100 ont été ramenées à 0 partant de l'hypothèse que ces durées n'avaient pas « pris de temps » dans la durée totale du projet ;
 - Les durées « négatives » avec une valeur supérieure à 100 ont été éliminées car considérées comme des valeurs aberrantes ;
- En tant que point de départ du cycle de projet nous avons choisi la décision à l'identification du projet. A ceci correspond le point de mesure 'PV de la Commission Mixte avec le PIC' ;
- Nous avons groupé les secteurs des projets par code principal (éducation, santé,...) ;
- Nous avons également groupé les projets en 4 catégories selon leur budget. Ces catégories correspondent aux percentiles 25, 50 et 75 de la variable budget total¹⁸.

Lors de l'analyse nous nous sommes focalisés sur la durée totale du cycle de projet. Néanmoins, nous avons également effectué certaines analyses par étape de projet. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des différentes étapes que nous identifions dans le cycle de projet ainsi que les 'points de mesure' que nous avons utilisé pour les analyses.

¹⁴ Les projets RDC0914311 et RDC 0914511 sont éliminés de l'analyse. Le premier est un projet financé par D2 et ne suit pas la logique du PIC. Le deuxième est une étude de faisabilité financée par BA 12.27 et ne suit pas la logique du PIC.

¹⁵ Le projet UGA0801511 a été éliminé.

¹⁶ Les projets BOL0402111, UGA0400711 et UGA0500811 ont été éliminés.

¹⁷ Si les durées de étapes étaient négatives, nous avons manuellement remis ces durées à 0 si la durée était inférieure à 100 jours (ceci veut dire que les 2 points de mesure tombent le même jour, durée=0). Si la durée (négative) était supérieure à 100 jours, nous avons éliminé l'observation en considérant qu'il s'agissait d'une valeur aberrante.

¹⁸ Sans les projets de type "budget support" et les projets dont le budget est indiqué comme nul.

Tableau 2 Etapes et points de mesure

	Etapes	Points de mesure
1	Décision à l'identification du projet	PV de la Commission Mixte avec le PIC
2	Déclaration (par l'attaché) de la réceptivité de la demande d'identification du pays partenaire	Telop de l'attaché à la DGCD
3	Approbation de la fiche d'identification	PV de la Commission Mixte ou de la réunion du Comité de Partenaires
4	Approbation des termes de référence de la formulation	PV du premier SMCL
5	Réunion du CCQ	PV CCQ
6	Approbation du DTF	PV du deuxième SMCL
7	Remise du DTF et de la proposition de Convention Spécifique et de la Convention de Mise en Œuvre par la CTB à la DGCD	Lettre de la CTB à la DGCD
8	Date de signature de la Convention Spécifique	Convention Spécifique
9	Mandat d'exécution de l'intervention de la DGCD à la CTB	Lettre contenant la Convention de Mise en Œuvre
10	Départ effectif de l'exécution	Date du SMCL de lancement
11	Premier rapport annuel	Date du rapport annuel

Source : IDEA Consult

Afin de pouvoir interpréter les analyses (dans le chapitre 2 de ce document) de la façon la plus correcte possible, nous voulons attirer l'attention sur un élément important. Comme le tableau ci-dessous le démontre, il y a une distinction à faire entre le nombre total de projets analysables et le nombre de projets pour lesquels on peut analyser la durée entre deux points de mesure (pour cela, il faut deux observations, ici les points de mesure 1 et 11). Prenons l'exemple de l'année 2007 : la première ligne du tableau nous indique que 31 projets ont 2007 comme année de départ du cycle (point de mesure 1). Par contre, nous n'avons pu mesurer la durée du cycle entier (entre les points de mesure 1 et 11) que pour 26 projets. Il y a deux explications possibles à cette différence :

- Un certain nombre de projets n'ont pas encore parcouru le cycle de projet en entier et n'ont donc pas encore atteint le point de mesure 11. Ils sont par conséquent exclus de l'analyse.
- Pour un certain nombre de projets, les données pour le point de mesure 11 ne sont pas disponibles (alors que les projets ont parcouru le cycle entier).

Tableau 3 Distinction entre nombre de projets analysables et nombre d'observations entre deux points de mesure

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de projets analysables	1	2	1	2	8	34	31	24	1
N (Durée entre les points de mesure 1 et 11)	/	/	/	2	4	17	26	5	/
%	/	/	/	100%	50%	50%	84%	21%	/

Source : IDEA Consult

Informations techniques

Si le premier nettoyage des données a été effectué dans Excel, les données ont ensuite été traitées grâce au logiciel STATA. STATA permet de traiter les données efficacement et offre plus de possibilité de calcul et de tests statistiques qu'Excel.

Statistiques utilisées

Pour la plupart des données, nous rapportons les informations suivantes :

- N : nombre d'observations utilisées ;
- Moyenne et erreur standard ;
- Médiane.

Notons qu'étant donné la nature dispersée des données et le nombre important de valeurs extrêmes, il est recommandé d'interpréter la moyenne de manière très prudente. Il est en effet préférable d'analyser la médiane en priorité.

Différence entre les groupes (pays, secteurs, etc.)

Nous avons utilisé le test de Kruskal-Wallis. Le test de Kruskal-Wallis permet de faire l'étude des liaisons entre un caractère quantitatif (la durée entre deux points de mesure) et un caractère qualitatif à k classes (les différents pays, secteurs ou années de début du projet). C'est donc un équivalent non paramétrique de l'analyse de variance. Ce test est vivement recommandé dans tous les cas où on ignore la loi de distribution d'une variable, où on possède un petit échantillon et où on veut comparer plusieurs groupes d'individus dans l'échantillon. Si la p-value¹⁹ est plus faible que le niveau de significativité, le test montre que les sous-groupes sont liés.

Pour faire la différence entre les niveaux de significativité, nous utilisons les symboles suivants:

- *** pour une p – value < 0,001 (niveau de significativité de 0,1%)
- ** pour p – value < 0,01 (niveau de significativité de 1%).
- * pour une p – value < 0,05 (niveau de significativité de 5%).
- ° si nous ne pouvons pas rejeter l'hypothèse nulle à un niveau de significativité de 5%.

Élimination des valeurs aberrantes

Afin d'éviter que certaines valeurs ne biaisent l'ensemble de l'échantillon, nous avons utilisé la méthode « *Hadimvo* » afin d'éliminer les valeurs extrêmes par variables²⁰.

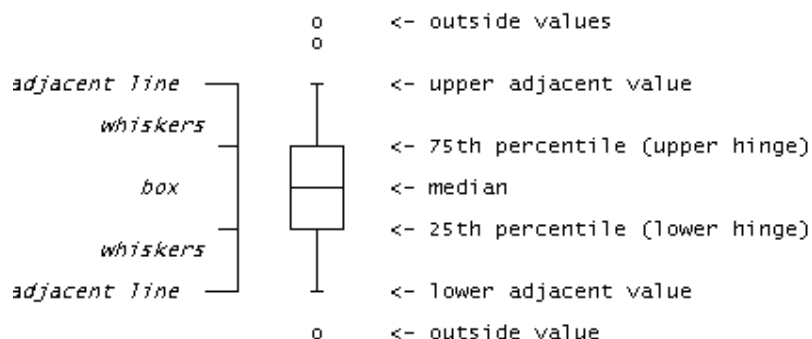
Présentation des résultats : boxplot

Certains résultats sont présentés sous forme de « boxplot » ou « boîtes à moustache ». La figure ci-dessous donne un aperçu des éléments représentés dans cette boîte.

¹⁹ La p-value d'un test représente la probabilité de rejeter l'hypothèse nulle (H0) de ce test alors que l'hypothèse nulle est vraie. Elle peut donc être interprétée comme « la chance de se tromper » si on rejette l'hypothèse. Au plus faible la p-value, au plus faible est la probabilité de se tromper en rejetant H0.

²⁰ Pour plus de détails, voir: <http://www.stata.com/help.cgi?hadimvo>

Figure 1 : Présentation boxplot



Source : <http://www.stata.com/help.cgi?graph+box>

Au plus la boxplot est étendue au plus les données sont dispersées. De la même manière, le degré de symétrie de la boxplot reflète la symétrie des données.

B7.2 Analyse statistique

Analyse de la durée entre le premier point de mesure et le dernier point de mesure

Dans ce chapitre, nous analysons la durée totale des projets en fonction de quatre caractéristiques principales:

- Le pays partenaire;
- L'année de début du projet (année de signature du PIC);
- Le secteur d'activité des projets;
- Le budget alloué aux projets.

En théorie, il est également possible d'analyser les projets selon le type d'allocation de base. Cependant, près de 95% des projets analysables tombent dans la catégorie « Coopération bilatérale directe ».

Analyse globale (étapes 1 à 11)

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le dernier point de mesure pour les projets pour lesquels cette durée est disponible.

Tableau 4 Durée totale des cycles de projets

Durée totale des projets (en jours)	N	Moyenne	SE	Médiane
Durée totale des projets (en jours)	54	1040	41	1037
Nombre de valeurs aberrantes	2			

Source : IDEA Consult

Nous disposons pour cette analyse de 54 observations. Il y avait donc 54 projets pour lesquels les points de mesure 1 et 11 étaient disponibles. La durée médiane des projets est de 1037 jours soit environ 35 mois.

Dans les sections suivantes, nous donnons plus de détails sur cette durée médiane en fonction de certaines caractéristiques.

Analyse globale (étapes 1 à 10)

Nous avons également analysé la durée entre le premier et le 10^{ème} point de mesure. Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le 10^{ème} point de mesure pour les projets pour lesquels cette durée est disponible.

Tableau 5 Durée totale des cycles de projets (étapes 1 à 10)

Durée totale des projets (en jours)	N	Moyenne	SE	Médiane
Durée totale des projets (en jours)	51	796	30	804
Nombre de valeurs aberrantes	6			

Source : IDEA Consult

Nous disposons pour cette analyse de 51 observations. Il y avait donc 51 projets pour lesquels les points de mesure 1 et 10 étaient disponibles. La durée médiane des projets est de 796 jours soit environ 26,5 mois.

Analyse globale (étapes 3 à 10)

Pour terminer, nous avons également analysé la durée entre le 3^{ème} et le 10^{ème} point de mesure. Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre ces deux points de mesure pour les projets pour lesquels cette durée est disponible.

Tableau 6 Durée totale des cycles de projets (étapes 3 à 10)

Durée totale des projets (en jours)	N	Moyenne	SE	Médiane
Durée totale des projets (en jours)	55	612	25	594
Nombre de valeurs aberrantes	0			

Source : IDEA Consult

Nous disposons pour cette analyse de 55 observations. Il y avait donc 55 projets pour lesquels les points de mesure 3 et 10 étaient disponibles. La durée médiane des projets est de 612 jours soit environ 20 mois.

Analyse par pays partenaire

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le dernier point de mesure par pays partenaire. Notez le nombre d'observations limité pour certains pays.

Tableau 7 Durée entre les points de mesure 1 et 11 par pays partenaire

Durée entre les points de mesure 1 et 11 (en jours)				
Pays partenaires°	N	Moyenne	SE	Médiane
Burundi	9	1.061	62	991
Bénin	4	1.252	296	1.252
Equateur	1	1.003	.	1.003
Mali	3	931	220	762
Maroc	3	1.563	0	1.563
Pérou	1	1.792	.	1.792
PZA	1	756	.	756
RDC	23	955	45	1.037
Rwanda	2	890	0	890
Sénégal	4	1.052	97	1.066
Vietnam	3	876	122	754
Total	54	1040	41	1037
<i>Nombre de valeurs aberrantes éliminées</i>	2			

Source : IDEA Consult. En raison de données manquantes, il n'est pas possible de déterminer la durée entre les points de mesure 1 et 11 pour les pays suivants : Algérie, Bolivie, Mozambique, Niger, Afrique du Sud, Tanzanie et Ouganda.

Quand nous regardons les données dans le tableau, nous constatons que certaines différences entre pays existent au niveau de la durée totale. Cependant, l'analyse statistique ne permet pas de conclure qu'il y a un lien significatif entre la distribution de la variable « durée totale » et le caractère « pays ».

Analyse par année de départ du cycle (point de mesure 1)

Comme mentionné en amont nous n'avons retenu que les projets du 3^e Contrat de gestion pour cette analyse. Dans le tableau suivant nous regardons la durée totale du cycle de projet au cours des années.

Tableau 8 Durée entre les points de mesure 1 et 11 selon l'année de départ du cycle

Durée entre les points de mesure 1 et 11 (en jours)				
Année de départ du cycle***	N	Moyenne	SE	Médiane
2004	2	1764	0	1764
2005	4	1620	57	1563
2006	17	1053	45	991
2007	26	947	41	1037
2008	5	726	16	739
Total	54	1040	41	1037
<i>Nombre de valeurs aberrantes éliminées</i>	2			

Source : IDEA Consult

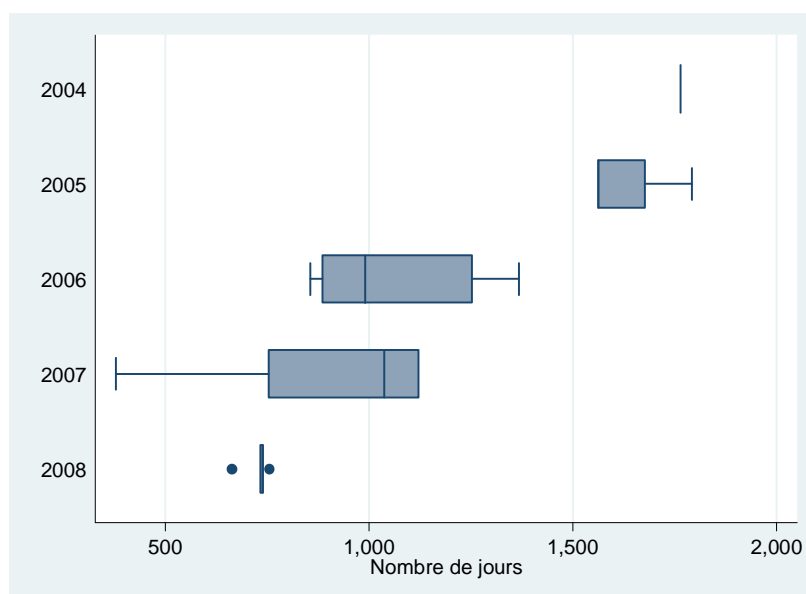
Comme dans le tableau 4, nous constatons que la durée entre les points de mesure 1 et 11 varie dans ce tableau. Mais contrairement à l'analyse par pays, il existe un lien significatif entre la durée totale et l'année de départ du cycle. Avant d'en arriver à des conclusions il faut noter que pour les années les plus récentes un certain nombre de projets n'ont pas

encore parcouru le cycle de projet (du point 1 au point 11) et n'ont donc pas encore d'observation pour le point de mesure 11 (voir tableau 3 pour plus de détails). De plus, on pourrait tenir compte de l'hypothèse que les projets qui n'ont pas encore atteint le point 11 sont sûrement les plus lents du groupe. Notre analyse pourrait donc être faussé dans le sens que nous ne prenons que les projets les plus 'rapides' en considération, et ceci particulièrement pour les années les plus récentes. On ne peut donc conclure qu'il vaut mieux attendre d'avoir toutes les observations pour les projets du 3^e CG avant de tirer des conclusions finales. Cependant nous avons fait la même analyse que ci-dessus, mais en analysant la durée entre les points de mesure 3 et 10 (voir annexe 1).

Le même raisonnement est valable pour les projets des années 2004, 2005 et 2006. Pour ceux-ci la décision à l'identification a été prise avant le début du 3^e CG (1/1/2007), mais la formulation a eu lieu sous le 3^e CG. Il s'agit donc de projets qui ont connu un départ problématique. Afin de vérifier si ces projets plus lents n'influencent pas notre analyse nous avons effectué la même analyse en prenant le point de mesure 3 comme année de départ et en ne considérant que les projets avec une approbation de l'identification dès 1/1/2007 (voir annexe 1 pour les résultats).

La figure suivante montre la distribution de la durée totale selon l'année de début du cycle (du point de mesure 1 à 11).

Figure 2 : Durée entre les points de mesure 1 et 11 selon l'année de début du cycle (boxplot)



Source : IDEA Consult

Sur cette figure, il apparaît que les projets les plus récents ont un cycle de vie plus court. Nous voyons clairement que les projets qui ont 2004 comme année de départ ont connu un cycle de vie plus long que ceux qui ont commencé en 2005, 2006, 2007 ou 2008. Comme mentionné ci-dessus, ceci reste à confirmer un fois que tous les projets en questions auront parcouru le cycle entier.

Analyse par secteur

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le dernier point de mesure par secteur d'activité.

Tableau 9: Durée entre les points de mesure 1 et 11 selon le secteur d'activité

Durée entre les points de mesure 1 et 11 (en jours)				
Secteurs°	N	Moyenne	SE	Médiane
Agriculture, forestry and fishing	7	1204	169	1121
Banking and financial services	3	1098	121	1219
Communications	1	886	.	886
Education	6	1178	107	1187
Energy generation and supply	3	944	90	890
Government and civil society	7	1056	134	1037
Health	9	967	79	991
Other multi sector	7	974	59	1037
Transport and storage	4	891	111	885
Water supply and sanitation	6	1049	190	1016
Total	53	1043	42	1037
<i>Nombre de valeurs aberrantes éliminées</i>	2			
<i>1 projet sans secteur disponible</i>				

Source : IDEA Consult

Des différences entre secteurs existent au niveau de la durée totale du cycle. Cependant, l'analyse statistique ne permet pas de conclure qu'il y a un lien entre la distribution de la variable « durée totale » et le caractère « secteur ».

Analyse selon le budget

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le dernier point de mesure selon le budget des projets.

Tableau 10: Durée entre les points de mesure 1 et 11 selon la catégorie budgétaire

Durée totale des projets (en jours)				
Catégorie budgétaire°	N	Moyenne	SE	Médiane
Budget < 2.400.000	16	929	56	962
Budget < 4.300.000	13	1091	111	1037
Budget < 8.000.000	11	1131	92	1121
Budget >= 8.000.000	13	1042	76	1003
Total	53	1038	42	1037
<i>Nombre de valeurs aberrantes éliminées</i>	2			
<i>1 projet avec budget nul éliminé</i>				

Source : IDEA Consult

Des différences existent, mais l'analyse statistique ne permet pas de conclure qu'il y a un lien entre la distribution de la variable « durée totale » et le caractère « catégorie budgétaire ».

Durée entre deux points de mesure

Dans ce chapitre, nous analysons la durée moyenne et la durée médiane des différentes étapes des projets.

Le tableau suivant reprend cette durée médiane et la durée moyenne entre les différents points de mesure définis.

Tableau 11: Durée entre deux points de mesure

Durée des étapes (jours)							
Points de mesure	N	Moyenne	SE	Médiane	Valeurs aberrantes	Nombre de durées recodées car < 0 mais > -101	Nombre de durées éliminées car < -100
1-2	85	285	34	221	3	7	1
2-3	52	4	0	5	37	2	0
3-4	72	115	9	114	3	0	1
4-5	65	151	9	141	2	1	0
5-6	82	20	2	14	4	2	1
6-7	78	18	2	12	8	0	1
7-8	77	29	3	20	5	5	0
8-9	80	39	2	35	0	0	2
9-10	56	253	22	247	0	4	3
10-11	49	245	22	243	0	3	0

Source : IDEA Consult

Nous identifions trois durées supérieures à 210 jours (soit 7 mois) :

- Durée entre les points de mesure 1 (PV de la Commission Mixte avec le PIC) et 2 (Telop de l'attaché à la DGCD);
- Durée entre les points de mesure 9 (Lettre contenant la Convention de Mise en Œuvre) et 10 (Date du SMCL de lancement);
- Durée entre les points de mesure 10 (Date du SMCL de lancement) et 11 (Date du rapport annuel).

Au contraire, la durée entre certains points de mesure est assez courte :

- 5 jours entre les points de mesure 2 (Telop de l'attaché à la DGCD) et 3 (PV de la Commission Mixte ou de la réunion du Comité de Partenaires);
- 12 jours entre les points de mesure 5 (PV CCQ) et 6 (PV du deuxième SMCL);
- 14 jours entre les points de mesure 6 (PV du deuxième SMCL) et 7 (Lettre de la CTB à la DGCD).

Le tableau suivant donne un aperçu des liens pouvant exister entre les durées entre deux points de mesure et les différentes caractéristiques des projets.

Tableau 12: Durée entre deux points de mesure et caractéristiques²¹

Points de mesure	Pays	Année début	Secteur	Budget
1-2	**	***	*	o
2-3	***	o	o	o
3-4	*	o	*	o
4-5	o	o	o	o
5-6	o	o	**	o
6-7	o	o	o	o
7-8	o	**	*	o
8-9	**	**	o	o
9-10	o	*	o	o
10-11	o	o	o	o

Source : IDEA Consult

Les différentes caractéristiques des projets (pays partenaire, année de début, secteur d'activité ou catégorie budgétaire) présentent un lien limité avec la durée des différentes étapes. Le pays partenaire semble être lié à la durée entre les points de mesure 1 et 2, 2 et 3 et enfin 8 et 9. L'année de début de cycle présente un lien avec la durée entre les points de mesure 1 et 2, 7 et 8, 8 et 9 et enfin 9 et 10. Le secteur d'activité est lié à la durée entre les points de mesure 1 et 2, 3 et 4, 5 et 6 et enfin 7 et 8. Notons également que la catégorie budgétaire n'a aucun lien significatif avec la durée des étapes.

Cependant, l'analyse de la durée entre ces points de mesure offre peu d'intérêt si elle n'est pas liée à des phases réelles des projets. Dans le point suivant, nous analysons la durée des différentes phases des cycles de projet.

Analyse des trois phases de cycle de projet

Dans ce chapitre, nous analysons la durée des différentes phases du cycle des projets. Ces phases sont les suivantes : **identification**, **formulation** et **exécution** (du début au premier rapport annuel). Concrètement, nous analysons les durées entre les points de mesure suivants :

- Points de mesure 1 à 3 : **identification**;
- Points de mesure 3 à 4 : transition d'identification à formulation;
- Points de mesure 4 à 7 : **formulation** (partie sous la responsabilité de la CTB);
- Points de mesure 7 à 9 : transition de formulation à **exécution**;
- Points de mesure 9 à 11 : durée entre début effectif du projet et le 1^{er} rapport annuel.

Analyse globale

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane des différentes phases des cycles de projet.

²¹ Pour rappel, pour faire la différence entre les niveaux de significativité, nous utilisons les symboles suivants:

- Lien significatif :
 - *** pour une p – value < 0,001 (niveau de significativité de 0,1%)
 - ** pour p – value < 0,01 (niveau de significativité de 1%).
 - * pour une p – value < 0,05 (niveau de significativité de 5%).
- Lien non significatif :
 - o Si nous ne pouvons par rejeter l'hypothèse nulle à un niveau de significativité de 5%.

Tableau 13: Durée des phases des cycles de projet

Durée par phase (jours)									
Phases	Points de mesure	N	Moyenne	SE	Médiane	Benchmark ²²	Outliers	Nombre de durées recodées car < 0 mais > -101	Nombre de durées éliminées car < -100
Identification	1-3	61	258	37	227	/	4	0	1
Transition d'identification à formulation	3-4	72	115	9	114	42	3	0	1
Formulation	4-7	65	202	11	181	203	2	0	0
Transition de formulation à exécution	7-9	73	66	2	67	77	7	0	2
Début effectif et 1 ^{er} rapport annuel	9-11	57	444	27	432	/	0	0	0

Source : IDEA Consult

- La phase d'identification à une durée médiane d'environ 7,5 mois (227 jours). Notons cependant que la variation des données pour cette variable est très grande;
- La durée médiane de la transition entre identification et formulation est d'environ 4 mois (114 jours). Nous constatons que ceci est largement au dessus du benchmark de 42 jours;
- La phase de formulation dure environ 6 mois (181 jours). Cette durée se trouve en dessous du seuil benchmark de 203 jours;
- La durée médiane de la transition entre formulation et exécution est d'environ 2 mois (67 jours). Cette durée respecte également la limite de 77 jours dans le benchmark;
- Enfin, la durée entre le début effectif du projet et le premier rapport annuel est d'environ 14 mois (432 jours).

Dans la suite de ce chapitre, nous donnons plus de détails sur ces différentes phases. Si nous observons un lien significatif entre une caractéristique (pays partenaire, année de début du cycle, secteur ou catégorie budgétaire) et la durée des phases, nous fournissons les données détaillées.

Phase d'identification²³

- **Analyse par pays partenaire** : il existe un lien significatif entre le pays partenaire et la durée de la phase d'identification.

²² Les jours de référence proviennent des sources DGCD (par exemple : le mail concernant la simplification et la diminution du cycle de projet). Ces documents se focalisent principalement sur les phases d'identification et de formulation. Le benchmark initial correspondait à des jours ouvrables. Les autres durées étant calculées en jours « calendrier », nous avons converti ces benchmarks sur la base suivant : 5 jours ouvrables = 7 jours calendrier. Les données initiales étaient les suivantes :

- Transition d'identification à formulation : 30 jours ouvrables
- Formulation : 145 jours ouvrables
- Transition de formulation à exécution : 55 jours ouvrables.

²³ Il n'existe pas de lien significatif entre secteur d'activité et durée de la phase d'identification et il n'existe pas de lien significatif entre catégorie budgétaire et durée de la phase d'identification.

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le premier et le troisième point de mesure par pays partenaire (phase d'identification). Notez le nombre d'observations limité pour certains pays.

Tableau 14: Durée entre les points de mesure 1 et 3 par pays partenaire

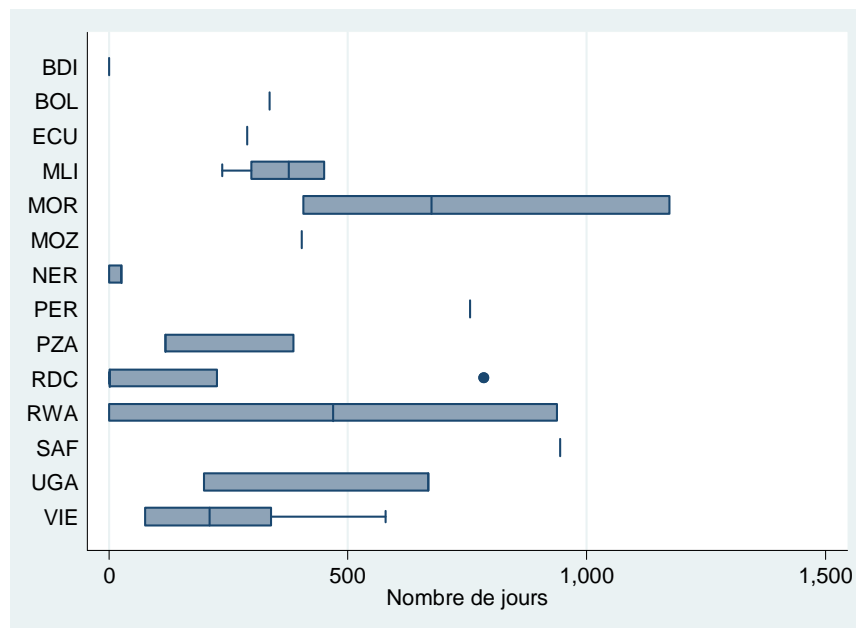
Durée entre les points de mesure 1 et 3 - identification (en jours)				
Pays partenaires**	N	Moyenne	SE	Médiane
Burundi	1	0	.	0
Bolivie	2	336	0	336
Equateur	2	289	0	289
Mali	5	363	42	377
Maroc	3	752	224	675
Mozambique	2	404	0	404
Niger	5	16	7	27
Perou	1	756	.	756
PZA	3	207	89	118
RDC	26	133	43	2
Rwanda	2	470	470	470
Afrique du Sud	1	944	.	944
Ouganda	3	512	156	668
Vietnam	5	256	94	211
Total	61	258	37	227

Source : IDEA Consult. En raison de données manquantes, il n'est pas possible de déterminer la durée entre les points de mesure 3 et 4 pour les pays suivants : Algérie et Tanzanie.

Nous constatons que la durée de la phase d'identification varie dans ce tableau. Notons par exemple que pour 14 des 26 projets congolais analysés, la durée de la phase d'identification est de 2 jours (les points de mesure 1 et 2 ont eu lieu en même temps et l'approbation du dossier d'identification deux jours plus tard).

La figure suivante montre la distribution de la durée de la phase d'identification selon le pays partenaire.

Figure 3 : Durée entre les points de mesure 1 et 3 selon le pays partenaire (boxplot)



Source : IDEA Consult

Analyse par année de départ du cycle (point de mesure 1) : il existe un lien significatif entre l'année de début du cycle de projet et la durée de la phase d'identification.

Le tableau suivant donne les résultats de notre analyse.

Tableau 15: Durée entre les points de mesure 1 et 3 selon l'année de départ du cycle

Durée entre les points de mesure 1 et 3 - identification (en jours)				
Année de départ du cycle**	N	Moyenne	SE	Médiane
2004	0			
2005	6	725	102	672
2006	5	492	191	289
2007	31	165	39	76
2008	18	212	41	218
2009	1	0	.	0
Total	61	258	37	227

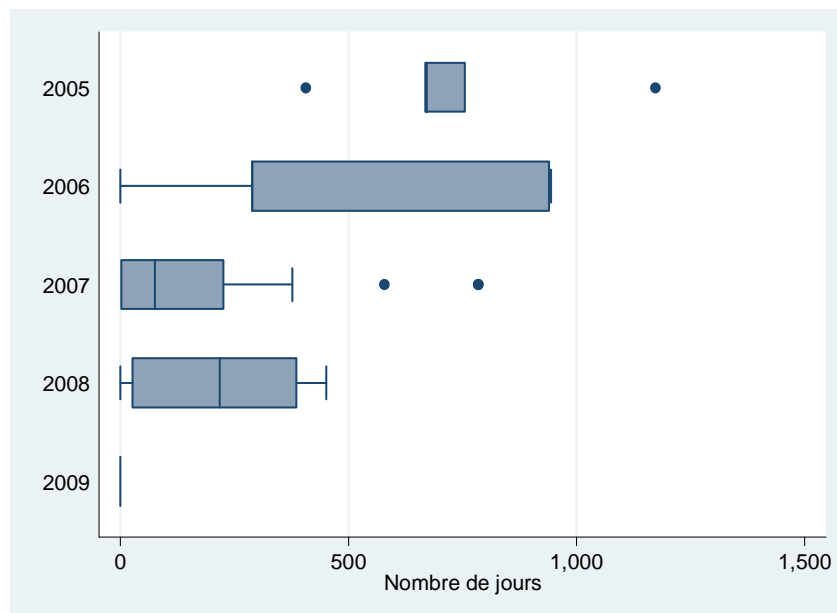
Source : IDEA Consult

Comme dans le Tableau 14, nous constatons que la durée entre les points de mesure 1 et 3 varie dans ce tableau.

Les projets commencés en 2005 sont les projets ayant la phase d'identification la plus longue (plus de deux ans). On note une diminution à partir de l'année 2006 (moins de 10 mois) et une très nette amélioration en 2007 (moins de 3 mois). La durée de la phase d'identification repart à la hausse en 2008 (plus de 7 mois).

La figure suivante montre la distribution de la durée de la phase d'identification selon l'année de début de cycle.

Figure 4 : Durée entre les points de mesure 1 et 3 selon l'année de début du cycle (boxplot)



Source : IDEA Consult

Sur cette figure, il apparaît que les projets les plus récents ont une phase d'identification plus courte. Nous voyons clairement que les projets qui ont commencé en 2005 et 2006 ont connu un cycle de vie plus long que ceux ayant commencé en 2007, 2008 ou même 2009.

Transition d'identification à formulation²⁴

- **Analyse par pays partenaire** : il existe un lien significatif entre le pays partenaire et la durée de la transition entre identification et formulation.

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le troisième et le quatrième point de mesure par pays partenaire. Notez le nombre d'observations limité pour certains pays.

Tableau 16: Durée entre les points de mesure 3 et 4 par pays partenaire

Durée entre les points de mesure 3 et 4 - transition d'identification à formulation (en jours)				
Pays partenaires*	N	Moyenne	SE	Médiane
Burundi	11	125	10	132
Benin	5	118	16	124
Bolivie	2	181	7	181

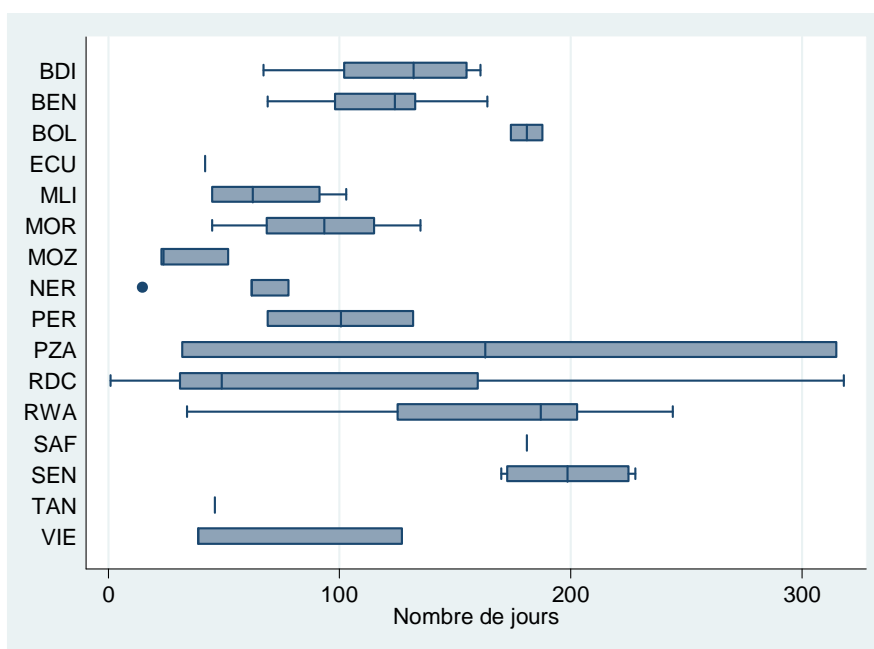
²⁴ Il n'existe pas de lien significatif entre l'année de départ du cycle et la durée de la transition entre identification et formulation et il n'existe pas de lien significatif entre catégorie budgétaire et durée de la transition entre identification et formulation.

Durée entre les points de mesure 3 et 4 - transition d'identification à formulation (en jours)				
Equateur	2	42	0	42
Mali	4	68	14	63
Maroc	4	92	18	94
Mozambique	3	33	10	24
Niger	5	59	12	62
Perou	2	101	31	101
PZA	3	170	82	163
RDC	13	112	30	49
Rwanda	9	158	26	187
Afrique du Sud	1	181	.	181
Sénégal	4	199	15	199
Tanzanie	1	46	.	46
Vietnam	3	68	29	39
Total	72	115	9	114

Source : IDEA Consult. En raison de données manquantes, il n'est pas possible de déterminer la durée entre les points de mesure 1 et 3 pour les pays suivants : Algérie et Uganda

Nous constatons que la durée de la phase de transition entre identification et formulation varie dans ce tableau. La figure suivante montre la distribution de la durée de la phase de transition selon le pays partenaire

Figure 5 : Durée entre les points de mesure 3 et 4 selon le pays partenaire (boxplot)



Source : IDEA Consult

Nous constatons que le degré de dispersion des données varie fortement selon les pays partenaires.

Seuls trois pays (Equateur, Mozambique et Vietnam) ont une durée de transition inférieure à 42 jours. A l'opposé, 5 pays ont une durée de transition supérieure à 150 jours (plus de 5 mois) : Bolivie, PZA, Rwanda, Afrique du Sud et Sénégal.

- **Analyse par secteur** : il existe un lien significatif entre le secteur d'activité et la durée de la transition entre identification et formulation.

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le troisième et le quatrième point de mesure par pays partenaire.

Tableau 17: Durée entre les points de mesure 3 et 4 par secteur

Durée entre les points de mesure 3 et 4 - transition d'identification à formulation (en jours)				
Secteurs*	N	Moyenne	SE	Médiane
Agriculture, forestry and fishing	15	107	13	102
Banking and financial services	3	207	18	222
Education	7	112	38	67
Energy generation and supply	4	75	56	29
Government and civil society	13	118	17	132
Health	17	138	22	135
Other multi sector	6	37	6	31
Transport and storage	2	146	12	146
Water supply and sanitation	5	113	23	125
Total	72	115	9	114

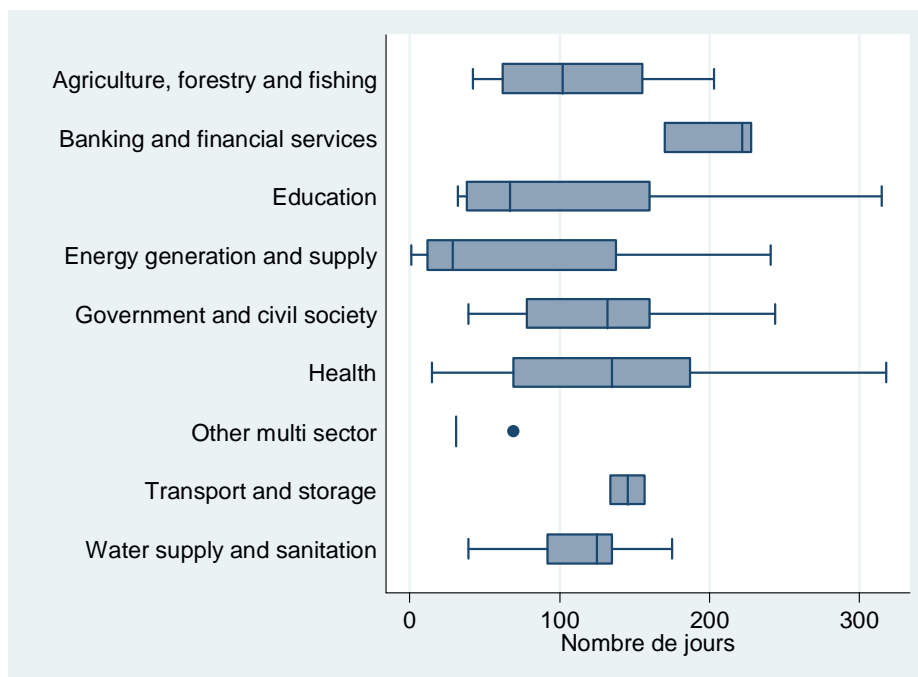
Source : IDEA Consult.

Nous constatons que la durée de la transition entre formulation et identification varie dans ce tableau. Il existe un lien significatif entre la durée de la transition entre formulation et identification et le secteur d'activité.

- Pour la plupart des projets qui sont situés dans les domaines « agriculture », « gouvernement et société civile » et « santé », la durée médiane est de 3 à 4 mois;
- La transition des projets du secteur « banque et services financiers » durent environ 7,5 mois;
- Au contraire, cette transition ne dure qu'environ un mois pour les projets des secteurs « énergie » et « multi secteur » (sous la limite des 42 jours donc);
- La transition des projets du secteur « éducation » dure environ 2 mois;
- Pour les projets des secteurs « transport » et « eau », cette durée dépasse les 100 jours.

La figure suivante montre la distribution de la durée de la transition entre formulation et identification selon le secteur d'activité.

Figure 6 : Durée entre les points de mesure 3 et 4 selon le secteur (boxplot)



Source : IDEA Consult

Phase de formulation (partie sous la responsabilité de la CTB)

- **Analyse par pays partenaire** : pas de lien significatif entre pays partenaire et durée de la phase de formulation;
- **Analyse par année de départ du cycle (point de mesure 1)**: pas de lien significatif entre année de départ du cycle et durée de la phase de formulation;
- **Analyse par secteur** : pas de lien significatif entre secteur d'activité et durée de la phase de formulation;
- **Analyse selon le budget**: pas de lien significatif entre catégorie budgétaire et durée de la phase de formulation.

Transition entre formulation et exécution²⁵

- **Analyse par pays partenaire** : il existe un lien significatif entre le pays partenaire et la durée de la transition entre formulation et exécution.

Le tableau ci-dessous reprend la durée moyenne et la durée médiane entre le 7^{ème} et le 9^{ème} point de mesure par pays partenaire. Notez le nombre d'observations limité pour certains pays.

Tableau 18: Durée entre les points de mesure 7 et 9 par pays partenaire

Durée entre les points de mesure 7 et 9 – formulation et exécution (en jours)				
Pays partenaires**	N	Moyenne	SE	Médiane
Algérie	1	49	.	49

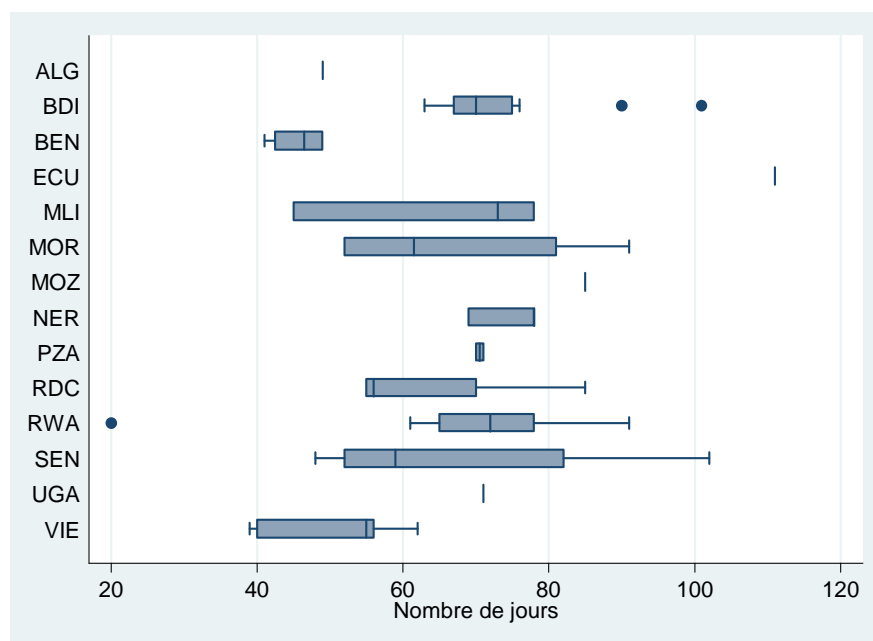
²⁵ Il n'existe pas de lien significatif entre secteur d'activité et durée de la transition entre formulation et exécution et il n'existe pas de lien significatif entre catégorie budgétaire et durée de la transition entre formulation et exécution.

Durée entre les points de mesure 7 et 9 – formulation et exécution (en jours)				
Burundi	13	73	3	70
Bénin	4	46	2	47
Equateur	1	111	.	111
Mali	3	65	10	73
Maroc	4	67	9	62
Mozambique	1	85	.	85
Niger	3	75	3	78
PZA	2	71	1	71
RDC	22	63	2	56
Rwanda	9	69	7	72
Sénégal	4	67	12	59
Uganda	1	71	.	71
Vietnam	5	50	5	55
Total	73	66	2	67

Source : IDEA Consult. En raison de données manquantes, il n'est pas possible de déterminer la durée entre les points de mesure 7 et 9 pour les pays suivants : Bolivie, Pérou, Afrique du Sud et Tanzanie

La figure suivante montre la distribution de la durée de la transition entre formulation et exécution selon le pays partenaire.

Figure 7 : Durée entre les points de mesure 7 et 9 selon le pays (boxplot)



Source : IDEA Consult

En général, la durée médiane de cette transition entre formulation et exécution oscille entre 50 et 85 jours. Seuls deux pays ont une durée médiane inférieure à 50 jours : l'Algérie (un seul projet) et le Bénin. A l'opposé, un seul pays dépasse le seuil des 100 jours (avec un seul projet), il s'agit de l'Equateur.

- **Analyse par année de départ du cycle (point de mesure 1) :** il existe un lien significatif entre l'année de début du cycle du projet et la durée de la transition entre formulation et exécution.

Le tableau suivant donne les résultats de notre analyse.

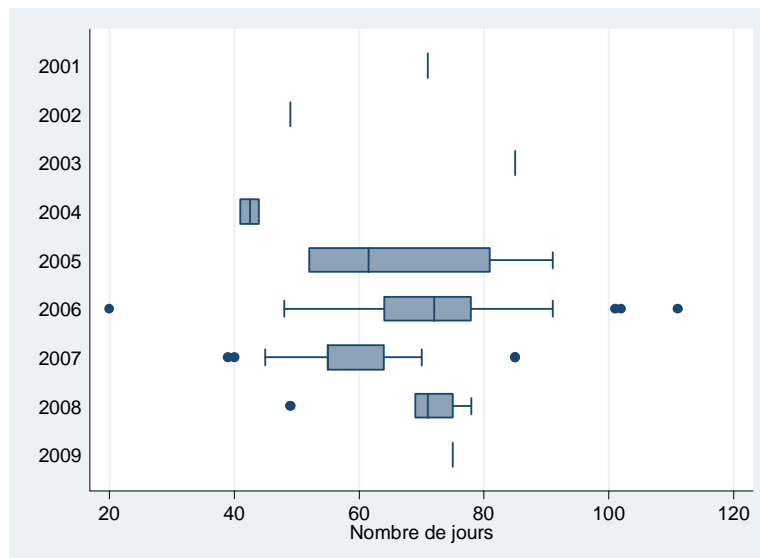
Tableau 19: Durée entre les points de mesure 7 et 9 selon l'année de début du cycle de projet

Durée entre les points de mesure 7 et 9 – formulation et exécution (en jours)				
Année de départ du cycle**	N	Moyenne	SE	Médiane
2001	1	71	.	71
2002	1	49	.	49
2003	1	85	.	85
2004	2	43	1	43
2005	4	67	9	62
2006	25	73	4	72
2007	26	59	2	55
2008	9	68	4	71
2009	1	75	.	75
Total	70	66	2	67

Source : IDEA Consult

La figure suivante montre la distribution de la durée de la transition entre formulation et exécution selon l'année de début de cycle de projet.

Figure 8 : Durée entre les points de mesure 7 et 9 selon l'année de début de cycle de projet (boxplot)



Source : IDEA Consult

Il est difficile d'établir des tendances sur base des observations disponibles. Notons cependant que la durée de la transition entre formulation et exécution baisse entre 2006 et 2007, les deux années pour lesquelles nous disposons de plus d'observations.

*Mandat d'exécution de l'intervention (point de mesure 9) et premier rapport annuel
(point de mesure 11)*

- **Analyse par pays partenaire** : pas de lien significatif entre pays partenaire et le durée entre le mandat d'exécution et le premier rapport annuel;
- **Analyse par année de départ du cycle (point de mesure 1)** : pas de lien significatif entre année de départ de cycle et la durée entre le mandat d'exécution et le premier rapport annuel;
- **Analyse par secteur** : pas de lien significatif entre secteur d'activité et la durée entre le mandat d'exécution et le premier rapport annuel;
- **Analyse selon le budget** : pas de lien significatif entre catégorie budgétaire et la durée entre le mandat d'exécution et le premier rapport annuel.

Conclusions

Tout d'abord il est nécessaire d'accentuer qu'il s'agit ici d'une analyse purement quantitative qui n'a pas comme objectif d'interpréter les données. Il est évident que chaque projet à son histoire propre et que beaucoup de chiffres de cette analyse (et certainement les valeurs aberrantes) pourraient être expliqués au moyen d'une analyse qualitative. Cependant ceci nécessiterait une recherche plus approfondie et plus laborieuse.

Ensuite nous mentionnant aussi que la collecte de données pour cette analyse a été pénible, dans le sens que beaucoup de données n'étaient pas facilement accessible (autant à la DGCD qu'à la CTB). Afin de faciliter ce genre d'exercices dans le futur, nous recommandons un suivi et monitoring plus rigoureux et discipliné.

Néanmoins nous pouvons conclure en mentionnant les points suivants:

- Il existe un lien significatif entre l'année de départ des projets et la durée totale du cycle de projet : pour les années les plus récentes, le cycle de projet est plus court. Cependant plusieurs remarques doivent être prises en considération avant d'en venir à des conclusions. Il faut noter que pour les années les plus récentes un certain nombre de projets n'ont pas encore parcouru le cycle de projet entier (du point 1 au point 11) et n'ont donc pas encore d'observation pour le point de mesure 11. Il se pourrait que notre analyse soit faussé dans le sens que nous ne prenons que les projets les plus 'rapides' en considération, et ceci particulièrement pour les années les plus récentes. Le même raisonnement est valable pour les projets des années 2004, 2005 et 2006. Pour ceux-ci la décision à l'identification a été prise avant le début du 3^e CG (1/1/2007), mais la formulation a eu lieu sous le 3^e CG. Il s'agit donc de projets qui ont connu un départ problématique. Ces deux types de projets peuvent potentiellement fausser notre analyse et on peut donc conclure qu'il vaut mieux attendre d'avoir toutes les observations pour les projets du 3^e CG avant de tirer des conclusions finales.
- En ce qui concerne l'analyse de la durée entre les différents points de mesures on constate que le pays partenaire peut, dans certains cas, avoir un lien significatif avec la durée, tout comme l'année de départ du cycle ou le secteur d'activité. Il est également intéressant de voir que le budget du projet n'a aucune influence sur la durée (du cycle total, ou des étapes entre les points de mesure).
- Quand nous observons la durée médiane des phases des projets, nous constatons que la durée médiane des phases de formulation et de transition entre formulation et exécution reste en dessous du seuil de référence de la DGCD. Le contraire se produit pour la phase de transition entre l'identification et la formulation (qui dépasse largement le benchmark).
- Il existe un lien significatif entre le pays partenaire et la durée de la phase d'identification.

- Il existe également un lien significatif entre le pays partenaire et la durée de la phase de transition de l'identification à la formulation.
- Il n'y pas de lien significatif entre la durée de la phase de formulation et les différents paramètres.
- La durée de la phase de transition entre la formulation et l'exécution est significativement liée au pays partenaire et à l'année de début du projet.

Tableau 20: Projets de l'étude documentaire et de terrain

Informations générales			Phases (nombre de jours)				
Code projet	Pays	Nom du projet	Identification	Transition identification - formulation	Formulation	Transition formulation-exécution	Début effectif et 1er rapport annuel
BDI0704211	BDI	Appui à l'enseignement professionnel		125	246		
BDI0704411	BDI	Appui institutionnel au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (AIM)		67	252		
BDI0703411	BDI	Projet d'appui à la province sanitaire de Kirundo		135	159	553	301
BDI0704111	BDI	Appui à la reforme des formations paramédicales		75	168	347	301
BEN0401111	BEN	Facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de Mono et du Couffo		98	156	329	46
BEN0601311	BEN	Projet d'appui au développement des filières halieutiques au Bénin				68	411
BEN0801611	BEN	Appui institutionnel au MAE dans le cadre du Programme d'Appui à la diversification des filières agricoles		133	132	341	133
BEN0902011	BEN	Facilité d'appui aux filières agricoles dans les départements de l'Atacora et de la Donga		124			

Informations générales			Phases (nombre de jours)				
Code projet	Pays	Nom du projet	Identification	Transition identification - formulation	Formulation	Transition formulation- exécution	Début effectif et 1er rapport annuel
MOR0703511	MOR	Développement de la formation par apprentissage dans quatre provinces au Nord du Maroc		45	376	154	372
MOR0703411	MOR	Programme d'approvisionnement en Eau potable en milieu rural	407	135	139	203	679
MOR0803611	MOR	Assainissement liquide des villes de Zagora et de Tinghir	675	92	314	110	372
MOR0903711	MOR	Projet de développement agricole intégré dans les communes rurales d'lknioun et Ait el Fersi	1173	95	160		
RWA0604912	RWA	Joint Education Sector Support Part 2 (JESS2) (support budgétaire)					
RWA0705711	RWA	Appui sectoriel santé					
RWA0806611	RWA	Programme d'appui institutionnel au MINISANTE, Phase IV		197	354		
RWA0705411	RWA	Capacity Building Facility				268	299

Informations générales			Phases (nombre de jours)				
Code projet	Pays	Nom du projet	Identification	Transition identification - formulation	Formulation	Transition formulation-exécution	Début effectif et 1er rapport annuel
SEN0701911	SEN	Appui au développement de la micro-assurance santé au Sénégal "MIASURSA" - Appui institutionnel à la Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat du Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale (CAFSP/MSPM)		228	392	308	291
SEN0701912	SEN	Appui au développement de la micro assurance santé-appui insitutionnel à la CAFSP (projet arrêté-					
SEN0702011	SEN	Appui au secteur de microfinance - Phase I: Appui Institutionnel (LPS/MF)		170	181	125	380
SEN0702012	SEN	Appui belge au renforcement des capacités des réseaux d'institutions de microfinance au Sénégal (volet2)		222	275	175	306
VIE0703411	VIE	Strengthening capacity within Viet Nam for the assessment and management of water resources as a basis for rural water supply for poverty reduction	76	39	159	543	-63
VIE0803711	VIE	Capacity Development of Water Management and Services in Ninh Thuan Province	579				

Informations générales			Phases (nombre de jours)				
Code projet	Pays	Nom du projet	Identification	Transition identification - formulation	Formulation	Transition formulation-exécution	Début effectif et 1er rapport annuel
VIE0703311	VIE	Strengthening of Planning Reform at Central and Decentralized Level	76	39	158	531	-50
VIE0803611	VIE	Poverty Reduction through Institutional Strengthening at Provincial and District Level	340	127	176	322	

Source : IDEA Consult

Annexe 1: Départ du cycle à partir de la phase 3

Afin de vérifier si les projets de 2004-2005, dont la décision à l'indentification a été prise avant 2007 mais qui ont été formulés sous le 3^e CG, n'influencent pas significativement nos résultats, nous avons effectué deux analyses complémentaires afin de nous assurer que les projets les plus anciens repris dans le troisième contrat de gestion mais ayant débuté précédemment n'influencent pas les résultats en général et le lien entre durée des projets et année de départ en particulier.

Nous avons donc analysé la durée entre les points de mesure 3 et 11 pour les projets dont le point de mesure 3 est ultérieur à 2007 et le lien entre cette durée et l'année du point de mesure 3.

Tableau 21: Durée entre les points de mesure 3 et 11 selon l'année de départ au point de mesure 3

Durée entre les points de mesure 3 et 11				
Année du point de mesure 3 ^{**}	N	Moyenne	SE	Médiane
2007	39	864	28	894
2008	7	642	51	721
2009	3	346	10	336
Total	49	800	31	828

Source : IDEA Consult

Nous constatons qu'il existe toujours un lien significatif entre la durée entre les points de mesure 3 et 11 et l'année de départ au point de mesure 3.

Puisqu'un certain nombre de projets n'ont pas encore atteint le point de mesure 11, nous avons effectué la même analyse pour la durée entre les points de mesure 3 et 10. Ceci pourrait nous mener à nuancer nos conclusions.

Cependant, comme le montre le tableau ci-dessous, la même conclusion est valable pour la durée entre les points de mesure 3 et 10. On constate aussi que le nombre d'observations n'augmente que d'une unité.

Tableau 22: Durée entre les points de mesure 3 et 10 selon l'année du point de mesure 3

Durée entre les points de mesure 3 et 10				
Année du point de mesure 3 [*]	N	Moyenne	SE	Médiane
2007	39	638	25	607
2008	9	530	55	578
2009	2	212	2	212
Total	50	602	25	597

Source : IDEA Consult