



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst

**Buitenlandse Zaken,**

**Buitenlandse Handel en**

**Ontwikkelingssamenwerking**

## Hoe groen is onze ontwikkelingshulp?

Thematische evaluatie van de Belgische  
ontwikkelingssamenwerking inzake milieu

Synthese



# Inleiding en context

Sinds 1999 is bescherming van het leefmilieu een van de transversale thema's van de Belgische samenwerking.

In 2002 heeft de Belgische Samenwerking een strategie ontwikkeld om leefmilieu te integreren in haar interventies. Deze strategie is uitgeschreven in de strategie-nota leefmilieu.

Omdat de context sinds 2002 sterk geëvolueerd is, is DGD gestart met het uitdenken van een nieuwe strategische aanpak. Het was daarom opportuun om een stand van zaken op te maken met betrekking tot de resultaten van de gevolgde strategie over de laatste jaren.

De evaluatie had als doelstelling de kwaliteit, de relevantie en de bruikbaarheid in te schatten van het beleid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het gebied van leefmilieu. Ze moest ook beoordelen in welke mate dit beleid coherent en doeltreffend was en of het toeliet om tot een ecologische duurzame ontwikkeling te komen. Tenslotte was het de bedoeling dat de evaluatie de nodige gegevens, vaststellingen en conclusies aanleverde die nuttig konden zijn voor de uitwerking van de nieuwe strategie.

Een transversaal thema is een thema van toepassing op elke samenwerkings-interventie, ongeacht de specifieke sector van deze interventie.

Aangezien elke activiteit hulpbronnen gebruikt en milieu onder druk zet, zijn alle sectoren op een of andere wijze betrokken bij de milieuproblematiek, bij duurzame ontwikkeling of bij klimaatveranderingen. Het is dus nodig om voor elke interventie af te wegen welke maatregelen nodig zijn om de milieuduurzaamheid van de betrokken actie te waarborgen. Dit is wat men de "transversale integratie van milieu" noemt.

## Methodologische aanpak

De strategienota "leefmilieu" vormt tegelijkertijd het kader en het voornaamste voorwerp van de evaluatie.

De consultants hebben ook andere documenten van strategische aard bestudeerd, zoals het rapport over "*Klimaatveranderingen het Belgische ontwikkelingssamenwerkingsbeleid: uitdagingen en mogelijkheden*", de paragrafen in verband met milieu uit de algemene beleidsnota's van de verschillende ministers, en de indicatieve samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden.

De evaluatie beslaat alle uitgevoerde interventies van de Belgische samenwerking in de periode 2002-2011. In een eerste fase waren de gegevens uit de databank over de Belgische officiële ontwikkelingshulp het voorwerp van een kritische inventaris op basis van wat men de "milieu"- en "Rio"-markers noemt.

Aan de "milieu"-marker kunnen de volgende waarden worden toegekend:

- Waarde 0 : Het milieu speelt "geen enkele rol" bij de actie;
- Waarde 1 : het milieu is "niet het hoofdthema, maar wordt wel gerapporteerd als belangrijke bijkomende doelstelling ";
- Waarde 2 : het milieu wordt in de interventiedocumentatie als "hoofddoelstelling " opgegeven;
- Waarde N : geeft aan dat het belang toegekend aan het milieu niet nader bepaald is.

De "Rio"-markers worden op dezelfde manier als de milieu-markers toegekend op basis van de mate waarin de interventie gericht is op:

- de doelstellingen van het Verdrag betreffende biologische diversiteit ;
- de doelstellingen van het Verdrag tegen de woestijnvorming;
- de adaptatie aan de klimaatveranderingen;
- de mitigatie van de klimaatveranderingen.

Tijdens de "documentaire" fase lag de focus op de studie van strategische documenten, op interviews met de Belgische actoren en op de verwerking van documentatie over zeventig interventies en het milieubeleid in en met de vijf landen die werden gekozen voor de casestudies.

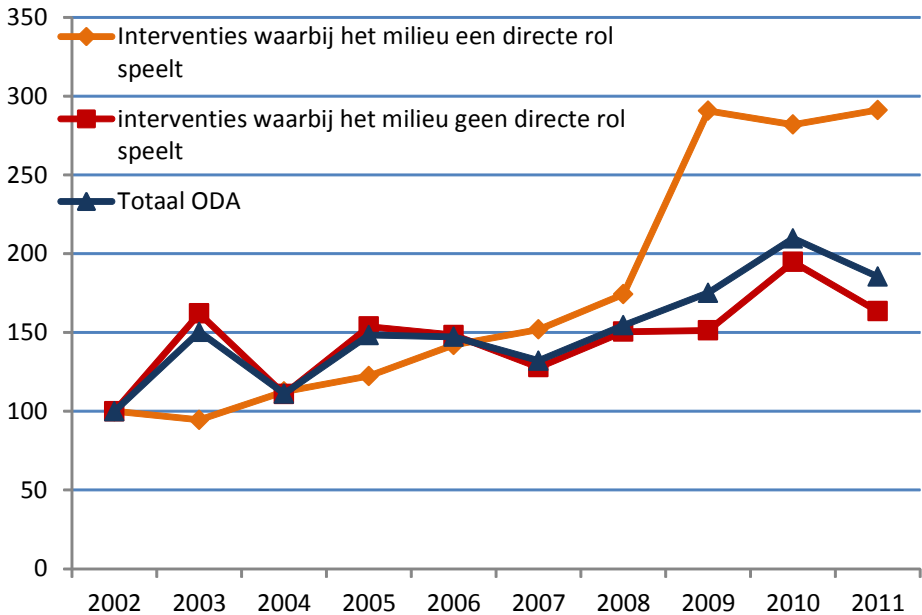
Ten slotte werden er terreinzendingen uitgevoerd in deze vijf landen, met name Burkina Faso, Peru, Tanzania, de Democratische Republiek Congo en Vietnam. In elk van die landen werden minstens 10 interventies onder de loep genomen, die gekozen waren uit de 70 interventies die al bestudeerd werden tijdens de documentaire fase.

## Kritische inventaris

De kritische inventaris betreft de middelen gebruikt tussen 2002 en 2011 en de mogelijke gevolgen voor het milieu en gaat niet over de behaalde resultaten op het terrein. De voornaamste bevindingen zijn de volgende:

- Alhoewel leefmilieu een transversaal thema van de Belgische samenwerking is, zijn er weinig interventies waarvoor leefmilieu effectief meegenomen wordt als doelstelling.
- De interventies waar een of meer van de Rio conventies in acht genomen worden binnen de doelstellingen (biodiversiteit, woestijnvorming, klimaatmitigatie, klimaatadaptatie), blijven een uitzondering.
- Uitgaven voor de sectoren met een rechtstreekse invloed op het milieu vertegenwoordigen amper 20% van het geheel van de uitgaven van de Belgische samenwerking, maar groeien sneller dan de overige uitgaven.

## Vergelijkende evolutie van de uitgaven van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (basis 100) (bron ADE vanuit ODA.be)



- Deze sectoren vertonen een specifieke dynamiek: de uitgaven voor transport en landbouw groeien matig ; de uitgaven in de sector "milieubescherming" en deze gelinkt aan water en sanering vertonen een sterke groei sinds 2008 ; de steun aan de energiesector groeit sinds 2010.

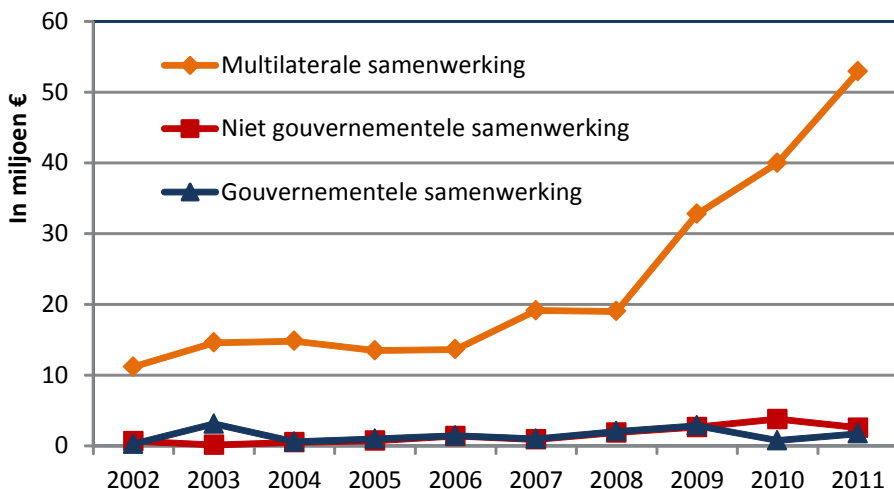
- De uitgaven voor de sector "milieubescherming" vormen een minderheid maar nemen sterker toe dan de andere uitgaven. Ze gaan voornamelijk naar multilaterale organisaties (GEF, UNEP). Door deze keuze groeit de kloof tussen samenwerkingskanalen (gouvernementeel, niet-gouvernementeel en multilateraal) voor deze sector.

De sectoren waar leefmilieu een directe rol speelt

Voor deze evaluatie hebben wij o.a. de volgende sectoren beschouwd als sectoren met een directe invloed op het leefmilieu : landbouw, agro-industrie, water & sanering, industrie, mijnen, visserij, energieproductie & -distributie, bescherming van het leefmilieu, bosbouw, transport & stockage.

## Evolutie van de uitgaven in de sector "milieubescherming" voor de drie belangrijkste samenwerkingskanalen

(bron ADE vanuit ODA.be)



- De zes belangrijkste landen in termen van integratie van de milieudoelstellingen van de Belgische samenwerking zijn, in aflopende volgorde de Democratische Republiek Congo, Vietnam, Peru, Rwanda, Senegal en Tanzania. Het belangrijkste niet-partnerland is Burkina Faso.

## Vaststellingen van de evaluatie

### Over het nut van de strategienota...

De strategienota kreeg vrij weinig navolging bij de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, buiten DGD. Hierdoor had de nota slechts beperkte invloed op de inhoud van de samenwerkingsprogramma's, de coherentie tussen de verschillende actoren, de langetermijnplanning van de samenwerking of de mate waarin rekening gehouden werd met het leefmilieu als transversale dimensie binnen de samenwerking. Desalniettemin had de nota wel een positieve invloed op het aantal milieugerichte interventies en uitgaven.

De evolutie van de context en vooral de toenemende bewustwording van de invloed van menselijke activiteiten op de klimaatsveranderingen maakten dat de strategienota van 2002 voorbijgestreefd was en bevestigden de nood voor een nieuwe strategie.



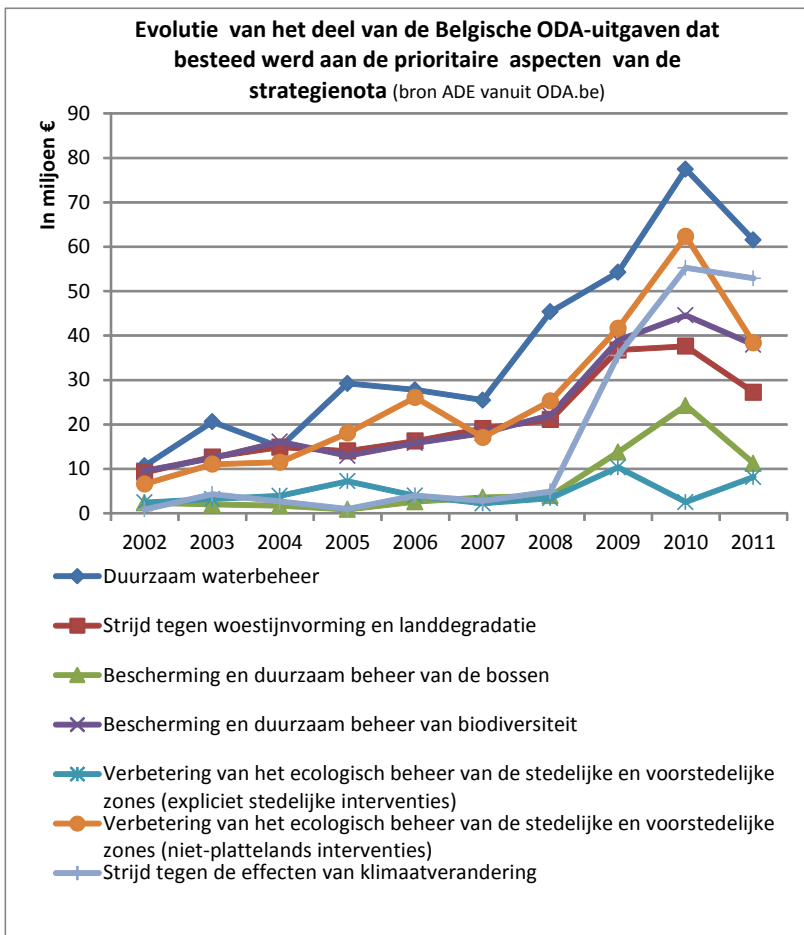


## Over de integratie van respect voor het leefmilieu op alle niveaus van de Belgische samenwerking...

Overeenkomstig de eerste specifieke doelstelling van de strategienota is respect voor het leefmilieu inmiddels geïntegreerd op beleidsniveau, op het niveau van de beleidsdialog en op dat van de interventies. Deze integratie heeft positieve effecten op het milieu en op ontwikkeling, maar stuurt de ontwikkelingstrajecten niet ingrijpend bij in de richting van meer duurzaamheid. Er wordt rekening gehouden met de aanpassing aan de milieuen klimaatsverandering, maar dit gebeurt op een impliciete manier en zonder veel te anticiperen op de verwachte veranderingen van het klimaat.

## Over het daadwerkelijk prioritair behandelen van de gedefinieerde prioriteiten...

De prioriteiten die gesteld zijn in de strategienota (zie tabel hieronder) bestrijken nagenoeg alle milieuaspecten. Zowel apart als samengeteld hebben ze meer middelen gekregen.



Van de verschillende prioritaire aspecten werden die met betrekking tot water en stedelijke zones het sterkst gefinancierd. Ze worden gevolgd door bescherming van de biodiversiteit, de strijd tegen woestijnvorming en de strijd tegen de gevolgen van klimaatsverandering (adaptatie en mitigatie). Tegelijkertijd werden alle interventies inzake hydraulica ondergebracht onder "duurzaam waterbeheer", zonder dat dit gepaard ging met extra aandacht voor milieuduurzaamheid. Voor het thema van strijd tegen de klimaatsverandering zijn de budgetten sterk toegenomen vanaf 2008, ten gevolge van de publicatie in 2007 van het alarmerend IEGC-rapport.

### **Over de Belgische bijdrage tot het scheppen van de vereiste voorwaarden voor de bescherming en het duurzaam beheer van het leefmilieu in de partnerlanden...**

De tweede specifieke doelstelling van de strategienota betrof de vereiste voorwaarden voor milieubescherming en duurzaam milieubeheer in de partnerlanden.

De inspanningen op dit vlak verlopen grotendeels via de multilaterale samenwerking (GEF, UNEP). De resultaten zijn merkbaar, maar echter niet gericht op de partnerlanden. Niettemin heeft de bilaterale samenwerking diverse bijdragen geleverd in deze landen (onder de vorm van vormingen, sensibiliseringcampagnes, onderzoek en ontwikkeling, afvalbeheer,...), zonder dat deze steeds vermeld werden in de interventiedoelstellingen.

Het is bijzonder moeilijk precies te bepalen in welke mate deze inspanningen bijgedragen hebben tot effectieve bescherming en duurzaam beheer van het leefmilieu. Het uiteindelijke effect op de praktijken wordt waarschijnlijk grotendeels beperkt door het gebrek aan een precieze analyse van de bestaande situatie voor de interventie, die zou moeten toelaten te bepalen wat er juist moet gebeuren en hoe men de zaken zou moeten aanpakken opdat op het einde aan alle vereiste voorwaarden beantwoord wordt.

### **Over de bijdrage van de Belgische hulp tot het bereiken van de Millennium-doelstelling voor ontwikkeling nr. 7 (Een duurzaam leefmilieu verzekeren)...**

Geen van de partnerlanden van de bilaterale samenwerking heeft de oorspronkelijk gedefinieerde doelstellingen (in 2000 of 2002, al naargelang het geval) al bereikt. Slechts enkele landen bereikten een aantal doelstellingen van MDO 7.

Het gaat daarbij niet puur om milieudoelstellingen, maar ook om streefdoelen met een uitgesproken maatschappelijk karakter: toegang tot water, sanitatie en degelijke huisvesting. De bijdrage van de Belgische samenwerking aan de indicatoren van MDG 7 is moeilijk te bepalen, omdat ze opgaat in alle andere bijdragen. De belangrijkste inspanningen van de Belgische samenwerking waren gericht op watervoorziening en sanering. Globaal gesproken kunnen we spreken van een succes, want meer dan 24 miljoen inwoners van de 18 partnerlanden hebben voor het eerst toegang gehad tot water. Wat België betreft moeten we er ons echter bewust van zijn dat de Belgische samenwerking hier maar voor een fractie toe heeft bijgedragen.



## Transversale vaststellingen

Naast de kritische inventaris en de specifieke antwoorden op de evaluatievragen omvat de studie ook een onderzoek van de strategische documenten die het « voorwerp » uitmaken van de evaluatie, van de milieumarkers, van de samenwerking op het gebied van milieu van andere donoren, van de multilaterale samenwerking op milieuvlak en van de evoluties tijdens de periode onder evaluatie.

De evaluatoren hebben commentaar op de interne samenhang van de strategienota en op de milieumarkering van de interventies, waarvan ze vermoeden dat er fouten en systematische overschattingen van de milieudimensie in zitten.

Daarbij stellen zij vast dat de steun die gegeven wordt via de GEF en UNEP (en waarvan de kritische inventaris de toename heeft aangegeven) gegrond is. Er blijkt in het decennium 2002-2012 ook heel wat vooruitgang geboekt te zijn inzake milieu-integratie, niet alleen op kwantitatief vlak (zie hiervoor de kritische inventaris), maar ook inzake kwaliteit.

## Belangrijkste conclusies

De complexiteit van de vragen rond milieu-integratie hebben het succes van de inspanningen op het vlak van transversale milieu-integratie binnen de Belgische samenwerking afgeremd. Het gebrek aan betrouwbare beschikbare informatie heeft ook de het evaluatieproces ingewikkelder gemaakt.

De conclusies behandelen de transversale en sectorale dimensie van de integratie van leefmilieu. De evaluatoren pleiten voor een uitbreiding van de eerste dimensie en voor een heroriëntering van de tweede. De evaluatie bevestigt het belang van transversale milieu-integratie binnen interventies die andere doelstellingen nastreven, en erkent tegelijk dat milieubewustzijn van sector tot sector anders benaderd moet worden. De sectorgerichte milieuaanpak is daarentegen volgens de evaluatoren slechts gerechtvaardigd wanneer ze niet in strijd is met het principe van concentratie van de bilaterale samenwerking op prioritaire sectoren.

Tenslotte blijkt uit de evaluatie dat het in acht nemen van de milieuproblematiek door de Belgische samenwerking positieve resultaten heeft. De druk die de Belgische samenwerking uitoefent op het leefmilieu kon worden verlicht, terwijl de voorwaarden voor een duurzaam milieubeheer versterkt werden. Ondanks die bemoedigende resultaten blijkt uit de evaluatie ook dat er nog heel wat ruimte is voor verbetering.



# Aanbevelingen

De evaluatie stelt drie aanbevelingen met **strategische draagwijdte** voor:

- 1°) Het conceptueel en strategisch kader verduidelijken en het verschil tussen leefmilieu, duurzame ontwikkeling en andere aspecten van duurzame ontwikkeling op scherp stellen. Er zou een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen wereldmilieubeleid en milieu als bijdrage aan de ontwikkeling van de landen in het Zuiden, tussen de transversale en sectorale dimensie van milieu, en tussen de aspecten van milieubescherming en die van adaptatie aan veranderingen in het milieu (inclusief klimaat). De evaluatoren raden aan om de milieustrategie te integreren in een bredere duurzame ontwikkelingsstrategie (in de zin van een strategie die beantwoordt aan de huidige menselijke behoeftes zonder te raken aan het vermogen om de behoeftes van de toekomstige generaties te vervullen).
- 2°) De uitgaven gericht op milieu terugbrengen tot de essentie. De evaluatoren stellen voor de Belgische inspanningen te richten op de verplichtingen in het kader van internationale verdragen, op de vrijwillige bijdragen aan GEF en aan UNEP, op de ondersteuning van transversale milieu-integratie, op het beantwoorden van verzoeken van de partners, en op het halen van milieudoelstellingen verbonden aan de belangrijkste concentratiesectoren.
- 3°) In overeenstemming met de wet van 19 maart 2013 betreffende de ontwikkelings-samenwerking, moet het beginsel van transversale milieu-integratie verankerd worden in alle interventies. Daarvoor is op zijn minst een systematisch onderzoek nodig van wat er al dan niet gedaan moet worden voor de verbetering van milieueffecten, adaptatie aan milieu- en klimaatveranderingen, en capaciteiten voor duurzaam milieubeheer.

**Vier andere aanbevelingen hebben een meer operationeel bereik:**

- 1°) Het in aanmerking nemen van milieu in alle interventies moet versterkt worden, en dit vanaf de beginstadia van de interventiecyclus (identificatie, formulering). Men moet ook meer de aandacht vestigen op de interactie tussen milieu- sociale en economische problemen, in het perspectief van een duurzame ontwikkelingssamenwerking.
- 2°) Men dient de transversale milieu-integratie binnen de Belgische samenwerking te vergemakkelijken en te ondersteunen, o.a. door de capaciteiten van de verschillende actoren te versterken, de keuze voor een concentratie op prioritaire sectoren te bevestigen (aangezien dit de transversale integratie van leefmilieu moet vergemakkelijken), toegang te geven tot een dienst die advies en ondersteuning verleent en door de verplichte opname van de milieuthematiek in alle relevante documenten.
- 3°) Er moet beter geïnformeerd worden over de mate waarin men rekening houdt met leefmilieu en dit integreert in de interventies, o.a. via de milieu- en Rio-markers waarover gerapporteerd wordt aan internationale instanties.
- 4°) De monitoring en evaluatie vanuit milieuopzicht moet versterkt worden, o.a. door na te denken over indicatoren van strategische aard en, op interventieniveau, vanuit leefmilieu-oogpunt relevante indicatoren vast te leggen en een baseline te bepalen die toelaat de milieueffecten op te volgen.



**Denk aan het milieu vóór je documenten afprint**

Om u het lezen op het scherm te vergemakkelijken, suggereren we u om het geheugensteuntje van de kritische inventaris (zie CD-ROM) vooraf door te nemen en af te printen.

Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE), die verantwoordelijk is voor de strategische evaluatie van de Belgische federale activiteiten die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp (ODA). Zijn doelstellingen: rekenschap afleggen over het gebruik van de publieke middelen, maar ook lessen trekken om de doeltreffendheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te verbeteren.

Het volledig rapport (management response van de verantwoordelijke autoriteiten inclus) is beschikbaar in het Nederlands, in het Frans en in het Engels op de CD-ROM hierboven, op de website: <http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Evaluatie/> of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie +32 (0)2 501 38 34 - [ses-dbe@diplobel.fed.be](mailto:ses-dbe@diplobel.fed.be)

Foto's: © ADE



**KONINKRIJK BELGIË**

Federale Overheidsdienst  
**Buitenlandse Zaken,  
Buitenlandse Handel en  
Ontwikkelingssamenwerking**

Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking

Verantwoordelijke uitgever: Dirk Achten  
Voorzitter van het Directiecomité