

Management response van de DGD op de ex-post impactevaluatie van vier projecten van de gouvernementele samenwerking

Inleiding

De DGD is tevreden dat de Dienst Bijzondere Evaluatie voor het eerst een impactevaluatie georganiseerd heeft. Deze evaluatie is op verschillende vlakken innovatief ten opzichte van eerdere evaluaties : enerzijds door het feit dat er naar projecten gekeken is die reeds meerdere jaren beëindigd zijn, anderzijds door het gebruik van kwantitatieve methodes. Het eerste aspect laat toe om te zien welke effecten nog waargenomen kunnen worden (duurzaamheid), het tweede aspect versterkt de geloofwaardigheid van de vaststellingen die in het verleden vaak exclusief op kwalitatieve methodes gebaseerd waren. De DGD vindt dit een positieve evolutie en hoopt dat de Dienst Bijzondere Evaluatie in de toekomst meer van dit soort evaluaties zal doen.

Hieronder volgt een reactie op de individuele projecten die geëvalueerd zijn, gevolgd door een appreciatie van de methodologie.

Réhabilitation et conservation des sols des périmètres irrigués de petite et moyenne hydraulique dans la Province de Tiznit (PMH Tiznit)

Zoals het evaluatierapport vaststelt zijn de doelstellingen die aan het luik infrastructuur verbonden zijn van dit project grotendeels gehaald. Het irrigatienetwerk is gerehabiliteerd en dat heeft tot het behalen van de vooropgezette resultaten geleid, namelijk meer geïrrigeerde oppervlakte en een hoger aandeel van het inkomen dat de begunstigden halen uit landbouw ten gevolge het project. Dit zijn goede resultaten die behaald zijn dankzij dit project.

Wat de lange termijn-doelstellingen betreft, stellen de evaluatoren dat er geen impact is. Er zijn geen effecten gevonden op de rurale exodus en de sociale leefomstandigheden in de streek. Vooreerst dient gezegd te worden dat de globale doelstellingen van projecten uit deze periode soms te ambitieus geformuleerd waren. Zoals overigens in het rapport gezegd wordt, is het onmogelijk om een complex fenomeen zoals een rurale exodus te beïnvloeden met één project van bescheiden omvang. Dat het project daardoor geen positieve impact heeft, kan echter niet gesteld worden. Het evaluatierapport geeft geen uitsluitsel over de socio-economische evoluties van de begunstigden van dit project. In het rapport wordt gezegd dat er te weinig gegevens beschikbaar zijn en dat er te weinig middelen waren om hiernaar op zoek te gaan. Dit zouden interessante gegevens geweest zijn om echt een oordeel te vellen over impact op de begunstigden.

Daarbij komt overigens dat er twee indirecte, positieve gevolgen vastgesteld zijn die nauwelijks beschreven zijn in het rapport : de verlengingen die gebouwd zijn aan de gerehabiliteerde infrastructuur, en de positieve gevolgen voor het grondwater in de streek van Tiznit. Beide gevolgen worden weinig besproken, maar zijn niet onbelangrijk op het vlak van impact : het eerste toont aan dat een project een multiplicator- of aantrekkings-effect kan hebben. Mochten de resultaten van dit project niet positief geapprecieerd zijn door de lokale bevolking, zou er waarschijnlijk niet beslist zijn om het bestaande netwerk nog verder te ontwikkelen. De positieve gevolgen voor het grondwater nuanceren de eerder negatieve vaststellingen die in het rapport staan op het vlak van leefmilieu, en verdienen verder onderzoek.

De aspecten van dit project die meer te maken hebben met capaciteitsversterking en vorming zijn meer problematisch. Vooral het probleem van de rol van de gebruikersassociaties is één van de factoren die ertoe leidt dat de duurzaamheid beperkt is. De gebruikersassociaties zijn namelijk verantwoordelijk voor het onderhoud en herstel van de infrastructuur. Het rapport merkt op dat er tijdens de formulering wel veel aandacht gegeven is aan het participatief werken met de begunstigen, maar dat er in de uitvoering minder aandacht gegaan is naar de gebruikersassociaties omdat de Marokkaanse overheid hier niet de voorkeur voor had. De aanbeveling luidt bijgevolg dat er meer aandacht gegeven moet worden voor participatief werk. De DGD aanvaardt die aanbeveling, maar is ook vragende partij voor een bredere reflectie over het garanderen van duurzaamheid via gebruikers. Men kan zich namelijk afvragen of meer participatie van de gebruikersassociaties de problemen van duurzaamheid opgelost zou hebben. Er wordt namelijk gewezen op het gebrek aan middelen en technische capaciteit van de gebruikersassociaties. Wellicht kunnen meer vormingen een partieel antwoord bieden op het technisch aspect, maar een oplossing van het probleem van de financiële middelen voor de gebruikersassociaties zal eerder bij de lokale partner gevonden moeten worden. Bovendien wordt meer dan eens in het rapport verwezen naar de afwachtende houding van de gebruikersassociaties. Indien gezocht wordt naar een oplossing voor de duurzaamheid gebruik makende van deze structuren, zal wellicht een combinatie van meerdere oplossingen gezocht moeten worden, waarin ook genoeg aandacht gaat naar het dynamiseren van dergelijke structuren. Niettemin blijft de vraag pertinent of gebruikersassociaties de sleutel zijn naar meer duurzaamheid in het algemeen. Duurzaamheid is een uitdaging die in vele ontwikkelingslanden terugkomt, en waarvoor zelden een voldoening gevende oplossing gevonden wordt. In het geval van PMH wordt bijvoorbeeld niets gezegd over de verantwoordelijkheid van de lokale overheden in het garanderen van duurzaamheid. Dit is een aspect dat onderbelicht gebleven is in dit rapport. De DGD verwelkomt dan ook de nakende evaluatie over duurzaamheid die de Dienst Bijzondere Evaluatie gaat organiseren, hopende dat in die evaluatie voorbeelden

gevonden kunnen worden van doeltreffende maatregelen om duurzaamheid te verbeteren.

Wat de resultaatgerichtheid van het project betreft en de kritiek van het rapport dat er vooral aandacht gegeven is aan het realiseren van de rehabilitaties, stellen wij vast dat de socio-economische studie die plaats had moeten vinden, niet georganiseerd is. Deze studie had interessante basisgegevens kunnen aanreiken waarop een systeem van opvolging en evaluatie verder had kunnen gaan om een zicht te krijgen op de effecten voor de begunstigden. Ook de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie zijn niet georganiseerd. Het klopt dat er in die periode van uitvoering geen beleid was om systematische baselinegegevens te meten, en evaluaties te organiseren. In een strategienota over ontwikkelingsresultaten die de DGD binnenkort zal publiceren, wordt wel aandacht gevraagd voor deze elementen en zullen zij stelselmatig opgelegd worden aan onze Belgische partnerorganisaties. Tenslotte willen we kort vooruit blikken op het volgende indicatieve samenwerkingsprogramma met Marokko dat zich meer zal richten op de "zachte" kant van ontwikkelingssamenwerking in Marokko. Er is in Marokko reeds heel veel technische expertise aanwezig, en in de toekomst zal het accent dus niet meer komen te liggen op infrastructuurwerken, maar wel op meer begeleiding en vorming van lokale technische experts. Dit biedt een antwoord op de terechte kritiek in het rapport dat er vooral aandacht was voor het realiseren van de infrastructuur.

Projet d'amélioration et de renforcement des points d'eau dans le bassin arachidier (PARPEBA) au Sénégal

De DGD aanvaardt de conclusies in het rapport. Aan de positieve kant onthouden wij dat de infrastructuurwerken van goede kwaliteit zijn en dat vastgesteld is dat zij nog steeds functioneel zijn. Ook de conclusies in verband met het beheer van de infrastructuur door de lokale gebruikersassociaties zijn positiever dan in het project PMH het geval is. Het zou interessant geweest zijn om een indicatie te hebben waarom het gebruik van zo'n structuur wel werkt in één context en niet in een andere context. Tenslotte is vastgesteld dat het project een gunstig effect gehad heeft op het vrijmaken van tijd voor de begunstigden, in het bijzonder de vrouwen, die niet meer urenlang naar andere waterbronnen moeten. Er wordt vermeld dat er indicaties zijn dat dit ondermeer aanleiding gegeven heeft tot het investeren van de vrijgemaakte tijd in kleinschalige handelsactiviteiten. De evaluatie heeft helaas niet verder gezocht naar dit soort effecten, wat nochtans een belangrijk langetermijneffect zou kunnen zijn.

Er zijn echter ook belangrijke negatieve conclusies in verband met de kwaliteit van het water, zowel op het vlak van de chemische samenstelling als de bacteriologische kwaliteit. De gevolgen hiervan zijn onderschat. Daarbij komt dat er toen voor gekozen is om de wil te respecteren van de Senegalese partner om eerst

in te zetten op kwantiteit (aantal begunstigden). Er waren evenwel maatregelen voorzien om ook in te zetten op kwaliteit, maar die zijn niet afdoende gebleken om een volwaardig antwoord te bieden op de problemen.

In daaropvolgende projecten is geprobeerd om lessen te trekken uit de ervaringen met PARPEBA, namelijk in het Programme Eau potable et Assainissement du Millénaire (PEPAM 2005-2015) dat onderverdeeld is in twee projecten: PEPAM-BA (bassin arachidier) en PEPAM-AQUA (Appui à l'Amélioration de la Qualité de l'eau dans le bassin arachidier). Ook in deze projecten zijn echter vele uitdagingen gebleven. België is overigens niet de enige donor die met deze specifieke problemen kampt. Dit is een element dat in de evaluatie niet aan bod komt, er wordt niet aangegeven dat zowat alle projecten in deze sector in Senegal met het probleem van de chemische kwaliteit van het water worden geconfronteerd (geen "bechmarking"). Het gaat hier om een problematiek waar alle donoren tezamen een oplossing voor moeten vinden. Daarom zijn ook afspraken gemaakt in Senegal onder de donoren om een taakverdeling na te streven waarin de verschillende facetten van deze problematiek door verschillende donoren aangepakt worden in samenwerking met de Senegalese overheid.

In het meest recente programma (PASEPAR : programme d'amélioration de la qualité des services d'eau potable et d'assainissement en milieu rural) zijn de volgende grote lijnen geïdentificeerd waarin tegemoet gekomen wordt aan de aanbevelingen van het evaluatierapport :

(1) PASEPAR zal veel meer een programmatische en geïntegreerde aanpak volgen dan PARPEBA, gebaseerd op drie luiken: drinkbaar water, hygiëne en sanering, en een geïntegreerd beheer van de middelen ("gestion intégrée des ressources en eau" (GIRE)). Door de institutionele linke met de coördinatie-eenheid van het Senegalese programma PEPAM (Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire) wil België de lokale partner ondersteunen, voornamelijk voor wat de kwaliteit van het water betreft, maar ook een ondersteuning bieden in de coördinatie en het streven naar complementariteit en harmonisering in de sector.

(2) Kwaliteit van het water wordt een belangrijk criterium in PASEPAR. Er zal telkens gezocht worden naar de beste oplossingen voor elk type situatie : kleine behandelingseenheden via omgekeerde osmose, aanleg van waterleidingen over middellange afstand, chloratie in bestaande aanvoersystemen van drinkwater in combinatie met een systeem van begeleiding en advies voor alle betrokken actoren. Het nieuwe programma zal zich tevens concentreren op de introductie van normen en de versterking van de billijkheid van toegang tot kwaliteitsvol water.

(3) Op het vlak van hygiëne en sanering, zullen belangrijke inspanningen geleverd worden om naar gedragsverandering te streven via meer en betere sensibilisering. Er zal ingezet worden op capaciteitsversterking van de betrokken actoren (administratie, NGO's, privésector). De sensibilisering zal uitgevoerd worden via lokale en internationale NGO's om goede hygiëne te bevorderen bij de lokale bevolking in samenwerking met PASEPAR.

(4) Wat de opvolging betreft, is er in PASEPAR een keuze gemaakt om ondermeer te werken met de gegevens die gecollecteerd worden in het kader van PEPAM. Om beter resultaatgericht beheer mogelijk te maken moeten er echter betrouwbare sectorindicatoren voorhanden zijn. Een baseline studie moet uitgevoerd worden door BTC in het eerste jaar van uitvoering. De indicatoren op het niveau van de socio-economische impact over de begunstigden zullen nog moeten verfijnd worden tijdens de baselinestudie.

Projet d'appui à l'enseignement technique et professionnel (AETP phase2) en République démocratique du Congo

De conclusies van het rapport zijn hard en stemmen tot nadenken. Het beleid van België op vlak van onderwijs zette in op basisonderwijs, in overeenstemming met Millennium Development Goal 2 ("achieve universal primary education"). In DR Congo is echter beslist dat het opportuun was om het technisch en professioneel secundair onderwijs te steunen omdat er zo goed als geen andere donor actief was in deze subsector in DRC, omwille van de verhoopte effecten van betere doorstroming naar de arbeidsmarkt, en omwille van het feit dat de Congolese partner vragende partij was voor ondersteuning in deze subsector. Uit de vaststellingen die gemaakt zijn in Kisangani, blijkt dat deze ondersteuning weinig meerwaarde gebracht heeft. Het is duidelijk dat verdere projecten in deze sector aanpassingen moeten ondergaan. Dat is gebeurd op twee niveaus : in de formulering van de nieuwe programma's van het ISP 2010-2013 en in de strategische oriëntaties van het nieuwe ISP 2014-2015. Beide niveaus worden hieronder toegelicht.

ISP 2010-2013

In het ISP 2010-2013 is een luik ondersteuning aan het technisch en professioneel onderwijs voorzien in vier concentratiezones van de gouvernementele samenwerking. De Belgische Staat heeft zich hiertoe geëngageerd in 2009 en zal haar engagementen nakomen. In elke zone is een programma voorzien.

Dit evaluatierapport is verschenen op een moment dat de formuleringen van de nieuwe programma's zo goed als af waren. Een tussentijds evaluatierapport van het programma Appui à l'enseignement technique et à la formation professionnelle (AETFP) was echter beschikbaar, waarin een aantal vaststellingen gemaakt zijn die gelijk lopen met de vaststellingen van de impactevaluatie van AETP2. De aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie zijn gebruikt in de formuleringen van de nieuwe programma's :

- De geografische situering van de nieuwe programma's is beperkt tot de potentiële « bassins d'emploi » in de vier provincies
- De duur van de projecten is verlengd tot vijf jaar

- De programma's zijn niet enkel meer gericht op rehabilitatie en levering van materiaal, maar zijn gebaseerd op het concept "centres de ressources" die de kwaliteit van het technisch onderwijs en de professionele vorming moeten verbeteren door meer praktijklessen aan te bieden, stelselmatig stages te organiseren voor de leerlingen, lesgevers bij te scholen, en vormingen te organiseren om scholen of centra die vormingen aanbieden beter te leren beheren.
- Er wordt bijgevolg meer nadruk geleverd op de kwaliteit van het onderwijs en de lessen zelf, en minder op het leveren van materiaal waarvan gebleken is in AETP2 dat veel van het materiaal niet bruikbaar is of het niet lang geweest is. Er zal bovendien ook meer aandacht gaan naar de opvolging van de leerlingen zelf.
- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de twee partijen (België en DR Congo) in de technische financiële dossiers van de nieuwe programma's en in de specifieke overeenkomsten. Procedures zijn bijvoorbeeld voorzien in het geval één van beide partijen de overeenkomst niet naleeft. De Congolese partner heeft er zich toe geëngageerd om deel te nemen aan de financiering van de werkingskosten van de « centres de ressources », bij te dragen tot het verbeteren van het handelsklimaat, etc. Hierdoor moet de partner meer en dichter betrokken worden bij de uitvoering van de projecten.
- De netwerken waarin de vormingen en scholen ondersteund zullen worden, zijn gekozen in functie van de mogelijkheden voor doorstroming naar de arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor meisjes (bv jobs in landbouw).
- De programma's zijn zo geconcipeerd om een grondige en regelmatige opvolging van de begunstigden mogelijk te maken. AETP2 werd vanuit Kinshasa opgevolgd. In de nieuwe programma's zullen grotere teams lokaal aanwezig zijn waarin verschillende profielen vertegenwoordigd zijn om te waken over de goede uitvoering van de rehabilitaties/leveringen materiaal, de socio-professionele integratie, de organisatie van praktijklessen en stages, het goed beheer en de coördinatie van de verschillende actoren (zowel publieke als privé). Er wordt bovendien voorzien dat er meer rapportage komt naar het partnercomité waar eventuele problemen besproken en opgevolgd moeten worden. Tijdens de formuleringen heeft de DGD erop aangedrongen dat er meer geïnvesteerd wordt in opvolgingssystemen die een beheer toelaten dat werkelijk gericht is op resultaten. Relevante indicatoren zijn ontwikkeld en baseline waarden zullen gemeten moeten worden. De BTC heeft er zich toe geëngageerd om het opvolgingssysteem operationeel te maken en de baselinemetingen uit te voeren in het eerste jaar van uitvoering.

Nieuw interim samenwerkingsprogramma met DR Congo

Een nieuw interim samenwerkingsprogramma met DR Congo werd voorbereid voor de periode 2014-2015. Hierin is een nieuw project in deze sector voorzien : Appui à la transformation des écoles d'enseignement secondaire général en ETFP au Bandundu (10 millions d'euros). Dit project kan echter maar ondertekend worden nadat een nationale strategie voor deze subsector zal zijn goedgekeurd.

Het heeft enkel zin een nieuw project te starten indien in het Congolese beleid voor deze subsector voldoende duidelijk is hoe technisch en professioneel onderwijs ontwikkeld en ondersteund zal worden door de Congolese overheden. De aanwezigheid van een nationale visie en een operationele uitwerking is volgens de DGD één van de basisvoorwaarden om tot een duurzame en evenwichtige samenwerking te komen, waarin duidelijk wordt aangegeven wat de verantwoordelijkheden zijn van de Congolese staat en waarop de donoren zich kunnen afstemmen. De DGD wil dat het Congolese Ministerie van Onderwijs over een reële capaciteit beschikt om alle acties in de sector te leiden en te coördineren. In de evaluatie wordt gewezen op het belang van sensibilisering bij de Congolese overheid en duidelijke afspraken waaraan elke partij zich dient te houden. Het ontbreken van zo'n context in het verleden is één van de elementen die geleid heeft tot de vaststellingen die gemaakt zijn in de evaluatie.

België en DR Congo zijn daarom overeengekomen dat de uitwerking van een nationale strategie voor technisch en professioneel onderwijs, en een vertaling naar actieplannen, waar middelen voor voorzien worden, een voorwaarde is om nieuwe programma's te overwegen. België geeft overigens een technische ondersteuning aan DR Congo om te helpen een strategie te ontwikkelen.

België wil ook eerst een aantal lessen trekken uit de projecten van het ISP 2011-2013 vooraleer een nieuw programma vast te leggen.

Methodologische overwegingen

Zoals eerder aangegeven vindt de DGD het positief dat de Dienst Bijzondere Evaluatie voor het eerst een ex-post impactevaluatie georganiseerd heeft en is de DGD vragende partij om in de toekomst meer dergelijke evaluaties te organiseren. Tegelijkertijd moet er goed nagedacht worden wanneer en voor wat een impactevaluatie georganiseerd wordt. De kost van dit type evaluatie ligt beduidend hoger dan de evaluaties die de Dienst Bijzondere Evaluatie in het verleden organiseerde. De huidige evaluatie was een test case, toegepast op vier projecten van de gouvernementele samenwerking. Op dit moment staat een vergelijkbare evaluatie in de steigers voor de niet-gouvernementele samenwerking. Hoewel de DGD het belang inziet van zo'n evaluatie, lijkt het interessant om een diepgaandere reflectie te voeren over de criteria die gebruikt kunnen worden om te beslissen over wat een impactevaluatie georganiseerd wordt. De DGD is geïnteresseerd om deze

reflectie tezamen met de Dienst Bijzondere Evaluatie te voeren, en eventuele andere geïnteresseerde partijen.

De geleerde lessen die samengevat worden in het syntheserapport zijn interessant en vormen een goede basis om de reflectie op te starten. Er moet echter opgepast worden met het veralgemenen van de lessen uit vier projectevaluaties naar de Belgische gouvernementele samenwerking. De aanbevelingen in het rapport worden gericht aan het geheel van actoren, zonder dat er een systemische analyse geweest is van de huidige situatie in de gouvernementele samenwerking. Het syntheseverslag had zich moeten beperken tot aanbevelingen voor de eventuele volgende fasen van de onderzochte projecten, maar geen uitspraken doen over de gouvernementele samenwerking in haar geheel (daarvoor is de steekproef niet voldoende representatief). Ook al zijn de aanbevelingen waardevol, vooral op methodologisch vlak, ze houden geen rekening met recente evoluties, zoals de recente goedkeuring van een nieuwe strategie bij BTC voor opvolging en evaluatie. De DGD heeft deze strategie gevalideerd en gelooft dat er belangrijke vooruitgang gemaakt zal worden indien deze strategie correct nageleefd wordt. De DGD zal bijgevolg een regelmatige opvolging doen met BTC om te zien wat de vooruitgang is in het uitvoeren van de nieuwe strategie.

Wat de methodologie binnen de projecten betreft, stellen we vast dat er beperkingen geweest zijn, wellicht ingegeven door een gebrek aan middelen. Voor de evaluatie van AETP2 bijvoorbeeld, heeft men zich gericht op Kisangani, terwijl het een nationaal programma betreft. Door middel van extrapolatie heeft men getracht een uitspraak te doen voor het hele programma. De evaluatoren duiden dat dit niet de optimale werkwijze was. Dit illustreert dat men zelfs met het huidige budget, dat voor Belgische normen reeds hoog lag, nog steeds geen methodologisch optimale evaluatie kon uitvoeren. Nochtans raden de evaluatoren aan om stelselmatig met kwantitatieve methodes te werken. Dit doet vragen rijzen over de financiële gevolgen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking indien deze aanbeveling gevolgd wordt. Ondanks het feit dat de evaluatoren deze aanbeveling maken, is er geen inschatting gebeurd op financieel vlak van de gevolgen en bijgevolg of deze aanbeveling realistisch is of niet.

Naast het gebrek aan middelen hebben de evaluatoren gebruik moeten maken van methodes zoals de "recall" methode om baseline gegevens te herconstrueren. Er wordt in het rapport vrij weinig duiding gegeven bij de beperkingen van deze methode die gebaseerd is op herinneringen van begunstigen. Daar waar de evaluatoren op een kwantitatieve manier een aanduiding kunnen geven van de statistische significantie van kwantitatief verwerkte gegevens, is het onmogelijk om in te schatten hoe nauwkeurig een herinnering is. Hier ligt dus een zwakte die evenwel moeilijk in kaart te brengen is, maar er wel degelijk is. Het systematisch voorzien van baseline gegevens moet ervoor zorgen dat er in de toekomst geen beroep gedaan moet worden op deze methode.

Communicatie

S4 heeft de keuze gemaakt om naast de eigenlijke evaluatie-rapporten ook een korte brochure over deze oefening op te stellen. DGD begrijpt deze wens van S4 om breder over evaluaties te kunnen communiceren, maar vraagt wel dat er in de toekomst beter afspraken gemaakt worden over de redactie van de samenvattende brochure. Niet alle nuances die in de evaluatie-rapporten teruggevonden kunnen worden, zijn in de brochures terug te vinden. Dit is vooral het geval van PARPEBA (Senegal) en AETP2 (DR Congo), waar de lokale context een belangrijk element is om te begrijpen waarom de resultaten niet behaald zijn zoals gepland, maar in de samenvattende brochure blijft die context grotendeels onvermeld. De brochure geeft dan ook de indruk dat het niet realiseren van resultaten volledig de schuld is van de manier waarop de projecten zijn geformuleerd en uitgevoerd. De evaluatie-rapporten daarentegen geven aan dat het nationale beleid, of het gebrek daarvan, eveneens een belangrijke oorzaak was.

We begrijpen dat er altijd informatie verloren zal gaan in een samenvatting, maar we pleiten ervoor dat deze samenvattingen ook rondgestuurd worden voor commentaar om te vermijden dat hierop gereageerd moet worden in een management response. Een alternatief kan zijn dat de brochures de samenvatting hernemen die geschreven wordt door de evaluatoren voor het eindrapport. Indien die samenvatting beschikbaar is op het moment dat het voorlopig eindrapport rondgestuurd wordt voor commentaar, kan ook commentaar gegeven worden op de samenvatting.