

## ONTWERP

### INFORMATIEVE NOTA MONITORING EN EVALUATIE (M&E)

Nathalie Holvoet  
Versie december 2005

#### INHOUDSTAFEL:

<b>Voorafgaand: bedoeling van de nota .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Appetizer: Monitoring en Evaluatie: de basisprincipes .....</b>	<b>5</b>
I.1. Definities: evaluatie, review, monitoring, audit .....	5
I.1.1. Evaluatie.....	5
I.1.2. Monitoring .....	7
I.1.3. Audit .....	7
I.2. Objectieven van M&E en institutionele implicaties.....	8
I.2.1. Accountability en feedback & lessons-learning: definities .....	8
I.2.2. Accountability versus feedback.....	9
<b>II. De nieuwe hulpinstrumenten en M&amp;E.....</b>	<b>11</b>
II.1. Het belang van M&E binnen het nieuwe hulpparadigma.....	11
II.2. De M&E hervormingsagenda voor donoren en recipiënten.....	13
<b>III. M&amp;E hervormingsagenda: vaststellingen in de praktijk .....</b>	<b>15</b>
III.1. De recipiënten .....	15
III.1.1. Beleid, Institutionele en Organisatorische aspecten .....	15
III.1.2. Methodologische aspecten .....	17
III.1.3. Participatie van niet-overheidsactoren .....	18
III.1.4. Kwaliteit en Capaciteit .....	18
III.2. De donoren .....	19
<b>IV. Naar een mogelijke oplossing: 'twin-track' procesbenadering .....</b>	<b>22</b>
IV.1. Focus op recipiënten M&E systeem: diagnose en capaciteitsopbouw .....	23
IV.2. Complementaire monitoring- en evaluatieprocessen .....	25
IV.2.1. Voorbeelden van complementaire M&E processen .....	25
IV.2.2. Nuttige tips vanuit evaluatietheorie en –praktijk .....	26
IV.2.2.1. Actiegerichte PRSP en PAF als instrument dat accountability en feedback faciliteert .....	26
IV.2.2.2. Joint Review Missions en Annual Review Meetings: balanceren tussen functies van accountability en feedback .....	28
IV.2.2.3. Complementaire processen als capaciteitsopbouw.....	29
IV.2.2.4. Optimale 'harmonisatie' (ook tussen budget en niet-budgetdonoren).....	30
IV.2.2.5. Rol van complementaire M&E op lange termijn (wanneer eerste pijler gerealiseerd is).....	30
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXES: .....</b>	<b>34</b>

Annex 1: Voorbeeld van een logframe, indicatoren en overeenstemmende gegevensbronnen .....	34
Annex 2: Voorbeelden van vragen(lijsten) betreffende M&E die geselecteerde donoren gebruiken bij hun beslissing over budgetsteun .....	35
Annex 3: Voorbeelden van M&E diagnose-instrumenten.....	37

## VOORAFGAAND

Deze nota is een aanvulling bij de checklist 'Kwaliteit van de PRSP en het sectorale beleid' (meer bepaald bij punt 4. Indicatoren, Opvolging en Evaluatie) en bij Deel II van het Vademecum Begrotingshulp (Hoofdstuk 2. Opvolging, rapportering en Financieel Beheer). In deel I worden een aantal definities en basisprincipes betreffende Monitoring en Evaluatie herhaald. Deel II en III vat achtergrondinformatie samen over 'Monitoring en Evaluatie'<sup>1</sup> binnen de context van de nieuwe hulpinstrumenten. Deel IV van de nota stelt een mogelijke benadering voor tegenover de problematiek geschetst in deel II en III van de nota; d.i. de noodzaak voor het bewaren van de eigen accountability t.o.v. het eigen parlement en de eigen burgers versus het toepassen van de nieuwe hulpinstrumenten en voldoen aan de Paris Declaration betreffende harmonisatie en alignment.

Momenteel zijn er nog geen blueprintoplossingen tegenover de gestelde problematiek, wel creatieve tussenoplossingen waarmee donoren experimenteren in de praktijk. Gebaseerd op dergelijke initiatieven van donoren, op de algemene OECD-DAC 'good practice' principes vastgelegd in de 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' en op eigen onderzoekswerk (zowel desk als veldonderzoek), wordt in deze nota een procesbenadering vooropgesteld die steunt op twee pijlers: enerzijds focus op de uitbouw de nationale M&E (zowel aanbod als vraagzijde) en anderzijds complementaire geharmoniseerde M&E processen door externe internationale actoren.

Binnen dit kader worden o.m. mogelijke diagnose-instrumenten betreffende M&E 'systemen'<sup>2</sup> van een partnerland geïntroduceerd (zie IV.1). Bedoeling is niet om deze als bijkomende vragenlijst aan de al bestaande checklists toe te voegen. Het biedt wel een overzicht van aandachtspunten die relevant zijn bij een eventuele analyse van bestaande M&E systemen en meer specifiek bij het beantwoorden van één van de vragen uit de checklist (4.2 : 'zijn er behoorlijke M&E systemen?'). Een ex-ante diagnose helpt verder in te schatten in welke mate men kan vertrouwen op het M&E systeem van het partnerland en de outputs uit dit systeem om aan de eigen accountabilitynoden te voldoen en in welke mate en/of op welke punten, bijkomende complementaire M&E activiteiten moeten ondernomen worden. Het is tevens een essentiële eerste stap indien men zich wil engageren in een proces van gerichte en opvolgbare capaciteitsopbouw van M&E in een partnerland.

Het is evident dat een dergelijk proces een LT-benadering vereist en gezien er anderzijds noodzaak is aan degelijke M&E, die op dit ogenblik door geen enkel partnerland kan gewaarborgd worden (zowel omwille van technisch/methodologische maar zeker ook institutioneel en politieke redenen), is er noodzaak aan 'complementaire' geharmoniseerde M&E processen. Totopheden bestaan er geen standaardprocedures betreffende 'complementaire' M&E processen. In de praktijk echter experimenteren verschillende donoren met processen die onder deze noemer kunnen geplaatst worden. Opdat het complementaire systeem zo weinig mogelijk 'transactiekostenverhogend' zou werken is het belangrijk dat het geharmoniseerd gebeurt (idealiter met participatie van budgetsteun- en niet-budgetsteondonoren) en dat nationale actoren (zowel overheid als onafhankelijke actoren) zoveel mogelijk

---

<sup>1</sup> Hoewel PFM in theorie integraal deel uitmaakt van M&E (nl. monitoring van financiële inputs) zal deze nota niet op deze thematiek ingaan en zich hoofdzakelijk toespitsen op M&E van de hogere (reële) niveaus van output – outcomes - impact.

<sup>2</sup> De term 'systeem' wordt tussen aanhalingstekens geplaatst omdat men in de meeste gevallen niet echt kan spreken van M&E systemen maar eerder van M&E arrangementen.

betrokken worden. Betrokkenheid van nationale actoren verhoogt enerzijds de kans dat informatie gegenereerd tijdens de 'complementaire' processen direct wordt gebruikt binnen de nationale M&E en zorgt anderzijds voor een versterking van de capaciteiten van de nationale actoren (learning-by-doing). Belangrijk is wel grondig na te denken over welke nationale actoren (overheid en/of onafhankelijke niet-overheidsactoren) men wil betrekken bij het vervullen van specifieke functies van complementaire M&E (feedback & lessons-learning en/of accountability).

Hoever men uiteindelijk wenst te gaan in complementaire mechanismen is een beslissing die moet genomen worden rekening houdende met de bestaande kwaliteit van M&E systemen in partnerlanden (die men kan bepalen aan de hand van een diagnose-instrument) en met de eigen accountabilitynoden die opgelegd worden door het parlement.

## I. APPETIZER: MONITORING EN EVALUATIE (M&E): ENKELE ALGEMENE BASISPRINCIPES<sup>3</sup>

### I.1. Definities: evaluatie, review, monitoring en audit

#### I.1.1. Evaluatie

De *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (2002)* van de OECD (DAC) hanteert volgende definitie:

“the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors” (OECD/DAC, 2002, p. 20)

Een gerelateerde term, die tegenwoordig vaak wordt gebruikt is 'review'. De OECD (DAC) woordenlijst hanteert de volgende definitie (p. 34):

“an assessment of the performance of an intervention, periodically, or on an ad hoc basis”.

Sommigen gebruiken beide termen als synoniem, maar meestal associeert men 'evaluatie' met een meer 'diepgaande' beoordeling.

De nadruk op termen als 'systematisch', 'objectief', 'betrouwbaar', 'assessment' hebben implicaties in termen van gebruikte methodologie, die zoveel mogelijk moet voldoen aan wetenschappelijke vereisten. Concreet betekent dit dat men in evaluaties en reviews heel vaak gebruik maakt van onderzoeksmethodologie uit de sociale wetenschappen. Termen als 'betrouwbaar' en 'nuttig' hebben eveneens implicaties inzake keuze van actoren verantwoordelijk voor evaluatie (zie ook verder bij I.2., de verschillende objectieven van M&E en institutionele implicaties)

Vaak maakt men een onderscheid tussen verschillende vormen van 'evaluatie' op basis van een aantal classificatiecriteria:

- *locatie in de cyclus*: men maakt een onderscheid tussen ex-ante, interim evaluatie (mid-term), end-of-project evaluatie en ex-post evaluatie<sup>4</sup>.
- *criteria van evaluatie*: men maakt een onderscheid tussen evaluatie gericht op 'relevantie', 'doelmatigheid', 'efficiëntie', 'impact' en 'duurzaamheid'<sup>5</sup>.

In het kader van het toenemende gebruik van 'theory-based evaluation'<sup>6</sup> maakt men tegenwoordig ook vaak een onderscheid tussen procesevaluatie en

---

<sup>3</sup> Hierna worden algemene principes beschreven van M&E, zonder onderscheid te maken tussen project, programma en beleidsniveau. Verder in de tekst wordt meer benadrukt gelegd op organisatie van M&E op nationaal en sectoraal niveau.

<sup>4</sup> Voor een definitie van deze termen, zie OECD (DAC) glossary (2002).

<sup>5</sup> Voor een definitie van deze termen, zie OECD (DAC) glossary (2002).

<sup>6</sup> Centraal binnen theory-based evaluation is het begrip van programmatheorie (synoniemen zijn 'logic model', 'program model', 'outcome line', 'action theory'). Idee is dat interventies best

impactevaluatie. Proces(of implementatie) evaluatie focust op inputs, activiteiten en outputs en bekijkt meer specifiek of de hypothesen betreffende links tussen inputs en activiteiten en activiteiten en outputs gerealiseerd worden zoals voorzien. Impactevaluatie gaat na in welke mate de veranderingen in outcomes ook toe te schrijven zijn aan de gerealiseerde outputs. M.a.w. impactevaluatie gaat na of de achterliggende causaliteitshypothesen (de impact-programmatheorie) valide zijn.

!! Het toenemende gebruik van noties als programmatheorie en theory-based evaluatie impliceert ook dat evaluatie niet alleen nuttig wordt beschouwd naar het einde van een interventie maar ook in toenemende mate wordt gebruikt vanaf de conceptie van een interventie. Zoals later wordt aangegeven betekent dit in het geval van PRSP bv. dat het M&E instrumentarium van logframes, programmatheorie een nuttige bijdrage kan leveren aan het meer actiegericht maken van PRSP<sup>7</sup>.

- *evaluatiemethodologieën*: men maakt een onderscheid tussen kwantitatieve en kwalitatieve methodologie. Men benadrukt in toenemende mate (en ook onder invloed van de PRSP die armoede multi-dimensioneel definieert) het belang van een combinatie van beide methodologieën<sup>8</sup>.
- *verantwoordelijke actoren*: men maakt een onderscheid tussen

-zelf(auto)-evaluatie': evaluatie door de direct verantwoordelijken voor het ontwerp en implementatie van een interventie

-'interne evaluatie': evaluatie door een eenheid binnen de implementerende overheid, die wel niet betrokken is bij het ontwerp en de implementatie van de interventie (interne evaluatie is geen synoniem van zelfevaluatie) en die rechtstreeks rapporteert aan het hoofd van de implementerende overheid

-'externe evaluatie': evaluatie door individuen of organisaties buiten de implementerende overheid. Soms wordt een ruimere definitie gehanteerd van externe evaluatie en worden hierbij ook individuen betrokken van binnen de implementerende overheid (om de kans op feedback te verhogen).

-'participatorische evaluatie': evaluatie door begunstigden van een interventie, waardoor de evaluatie op zich een emancipatorisch effect kan hebben<sup>9</sup>.

---

worden geconceptualiseerd aan de hand van een achterliggende programmatheorie die bestaat uit een procestheorie (links input, activiteiten, output) en een impacttheorie (links outputs en outcomes). Dergelijke programmatheorie is een leidraad voor M&E, terwijl evaluatie ook bijdraagt aan het testen, het verder expliciteren en/of het verbeteren van de programmatheorie zelf. Zie o.m. Rossi, Lipsey and Freeman (2004) voor een meer gedetailleerde bespreking.

<sup>7</sup> Gebrekkige actiegerichtheid van PRSP wordt in verschillende recente studies (o.m. Driscoll et al., 2005; World Bank, 2005) betreffende de PRSP aangehaald als één van de voornaamste zwaktes van de PRSP en tegelijk één van de belangrijke bedreigingen voor de duurzaamheid van het nieuwe hulpparadigma.

<sup>8</sup> Voor een overzicht van de verschillen tussen beide en het geïntegreerd gebruik, zie ondermeer Carvalho and White (1997).

<sup>9</sup> Participatorische evaluatie is ruimer dan participatorische vormen van gegevensverzameling. In het geval van participatorische evaluatie worden begunstigden niet alleen betrokken bij de gegevensverzameling, maar bij alle aspecten van de evaluatie (o.m. ook bij het bepalen van de evaluatievragen, methodiek).

### I.1.2. Monitoring:

De *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (2002)* van de OECD (DAC) hanteert volgende definitie:

“a continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds” (p. 28)

Ondanks het feit monitoring in belang toeneemt, en monitoring en evaluatie in toenemende mate (verkeerdelijk) als synoniemen worden gebruikt, zijn (blijven) er wel degelijk verschillen<sup>10</sup>. Essentieel is eigenlijk dat monitoring opvolgt of de verschillende niveaus van een interventie (input, activiteiten, outputs, outcomes, impact<sup>11</sup>) gerealiseerd worden zoals voorzien (focus op doelmatigheid). Concreet betekent dit dat men voor de verschillende niveaus opvolgt in welke mate de vooropgestelde ‘targets (streefcijfers)’ worden gerealiseerd. Monitoring is dus eerder beschrijvend; dit in tegenstelling tot evaluatie die een meer (diepgaande) analytische beoordeling (‘assessment’) vereist naar de achterliggende oorzaken voor het niet bereiken van de vooropgestelde doeleinden. Dergelijke ‘evaluatieve’ beoordeling focust in essentie op de oorzaak-gevolg relaties tussen de verschillende niveaus in een causale ketting<sup>12</sup>.

Monitoring en evaluatie zijn duidelijk complementaire activiteiten. Zoals aangegeven door Kusek and Rist (2004, p. 13) heeft monitoring een signaalfunctie: voor elk niveau van de causale ketting wordt aangegeven of de vooropgestelde targets al dan niet worden gehaald; evaluatie onderzoekt de achterliggende oorzaken.

### I.1.3. Audit (control):

De *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (2002)* van de OECD (DAC) hanteert volgende definitie:

“an independent, objective assurance activity designed to add value and improve an organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to assess and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes” (p. 17)

Belangrijk is verder het volgende onderscheid tussen:

- financiële auditing: focus op het toepassen van gangbare statuten en regels
- auditing van de performantie: focus op relevantie, doelmatigheid, efficiëntie
- interne auditing: gebeurt door een interne éénheid die rapporteert aan het management
- externe auditing: gebeurt door een onafhankelijke organisatie

---

<sup>10</sup> Voor een overzicht van verschillen en complementariteit tussen monitoring en evaluatie, zie ondermeer Kusek and Rist (2004).

<sup>11</sup> Zie annex 1 voor een overzicht van verschillende niveaus in een causale ketting, geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

<sup>12</sup> Men kan m.a.w. stellen dat monitoring zich meer richt op de realisatie van de ‘stocks’ (werden de inputs, activiteiten, outputs, outcomes en impact gerealiseerd zoals voorzien) en minder op de ‘flows’ (de relaties tussen de verschillende ‘stocks’, de bijdrage van een lager niveau in de causale ketting aan een opeenvolgend hoger niveau in de ketting).

## **I.2. Objectieven van M&E en institutionele implicaties**

De twee voornaamste objectieven van monitoring en evaluatie zijn: accountability en feedback ('lessons-learning'). Deze laatste functie van M&E wordt vaak nog verder uitgesplitst in 'feedback naar management' en 'feedback naar beleid'. Zoals hierna aangetoond bestaat er vaak een zekere trade-off tussen 'accountability' enerzijds en 'feedback' en 'lessons-learning' anderzijds. Het benadrukken van een welbepaalde functie van M&E heeft ook institutionele implicaties in termen van locatie van M&E.

### I.2.1. 'Accountability' en 'Feedback' & 'Lessons-learning': definities

De Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (2002) van de OECD (DAC) hanteert volgende definitie van 'accountability':

"obligation to demonstrate that work has been conducted in compliance with agreed rules and standards or to report fairly and accurately on performance results vis a vis mandated roles and/or plans. This may require a careful, even legally defensible, demonstration that the work is consistent with the contract terms". Accountability in development may refer to the obligations of partners to act according to clearly defined responsibilities, roles and performance expectations, often with respect to the prudent use of resources. For evaluators, it connotes the responsibility to provide accurate, fair and credible monitoring reports and performance assessments. For public sector managers and policy-makers, accountability is to taxpayers/citizens" (p. 15).

'Feedback' en 'lessons-learning' worden in hetzelfde document achtereenvolgens gedefinieerd als:

"the transmission of findings generated through the evaluation process to parties for whom it is relevant and useful so as to facilitate learning. This may involve the collection and dissemination of findings, conclusions, recommendations en lessons from experience" (p. 23)

"generalizations based on evaluation experiences with projects, programs or policies that abstract from the specific circumstances to broader situations. Frequently, lessons highlight strengths or weaknesses in preparation, design, and implementation that affect performance, outcome, and impact" (p. 26)

Deze functie kan nog verder worden uitgesplitst naar:

- feedback naar management: concreet wordt deze feedback meestal gegenereerd door proces(implementatie) evaluatie (die betrekking heeft op de niveaus van inputs-activiteiten-outputs)
- feedback naar beleid: concreet wordt deze feedback meestal gegenereerd door impactevaluatie (die betrekking heeft op niveaus van outputs en outcomes)

### I.2.2. Accountability versus Feedback

De definities van 'accountability' en 'feedback' geven aan dat afhankelijk van de functie die men wenst te benadrukken, verschillende principes, methodologieën en institutionele setting belangrijker worden:



➤ Principes van 'onafhankelijkheid' en 'bruikbaarheid'

Om 'accountability' te garanderen wordt heel vaak de nadruk gelegd op de principes van 'onafhankelijkheid' en 'betrouwbaarheid'. Onafhankelijkheid impliceert onafhankelijkheid van het proces dat zich bezig houdt met ontwerp en implementatie van interventies (projecten, programma's, beleid). Onafhankelijkheid verhoogt de betrouwbaarheid en verkleint de potentiële scheef trekking van gegevens, analyses en conclusies die kan ontstaan wanneer diegenen die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en implementatie van interventies (projecten, programma, beleid) ook verantwoordelijk zijn voor de evaluatie ervan. Naast onafhankelijkheid zijn ook de technische expertise en de transparantie van het proces van belang voor de betrouwbaarheid van de evaluatie (OECD/DAC, 1991).

Het benadrukken anderzijds van de functies van 'feedback' en 'lessons-learning' impliceert dat men meer nadruk legt op het principe van 'bruikbaarheid' van M&E informatie. Om de kans te verhogen dat M&E informatie ook daadwerkelijk een invloed heeft op management en/of beleid, is het essentieel dat het als relevant en bruikbaar wordt ervaren. Dit impliceert dat actoren van management en beleid betrokken worden bij M&E. Een andere factor die de bruikbaarheid beïnvloedt is toegankelijkheid; zowel in termen van beschikbaarheid als in termen van duidelijk woordgebruik (OECD/DAC, 1991).

➤ Institutionele en organisationele structuur

Het waarborgen van principes van zowel 'onafhankelijkheid' als 'bruikbaarheid' is essentieel bij de uitbouw van een institutionele en organisationele structuur voor M&E. Zoals wordt benadrukt in OECD(DAC)(1991) moet een institutionele structuur voldoen aan drie vereisten:

- ontwikkelen van een algemeen M&E beleid en duidelijke richtlijnen
- verzekeren van onafhankelijkheid
- verzekeren dat resultaten van M&E terugvloeien naar beheer (management) en beleid

In de praktijk blijkt er vaak een zekere spanning te bestaan tussen de principes van 'onafhankelijkheid' en 'bruikbaarheid', wat ook implicaties heeft in termen van institutionele structuur. Een structuur die bijvoorbeeld vooral de onafhankelijkheid wil benadrukken zal eerder opteren voor een strikt doorgedreven scheiding van de evaluatiefunctie enerzijds en de plannings- en implementatiefunctie anderzijds; terwijl een structuur die feedback wil maximaliseren, de scheiding minder strak zal doorvoeren. In het geval van een strikte scheiding, zullen er extra inspanningen moeten geleverd worden om informatiedoorstroming te garanderen tussen beide functies zodat enerzijds de evaluatie zich focust op relevante elementen die bruikbaar zijn voor het beleid en management en anderzijds de resultaten van de evaluatie ook gebruikt worden door beleid en management. In het geval van een minder strikte scheiding, zullen er vooral inspanningen geleverd moeten worden om zoveel mogelijk scheef trekking van de evaluatieve functie te beperken, door bijvoorbeeld een staf lid aan het hoofd te plaatsen met een sterke autoriteit die rechtstreeks rapporteert aan het parlement of een minister.

➤ Methodologische vereisten

Een focus op feedback en learning betekent dat men inzoomt op welbepaalde 'interessante' aspecten: dit kunnen bv. onverwachte resultaten zijn, of welbepaalde innovatieve elementen in interventies waarvan men de specifieke impact wil kennen. Dit betekent concreet dat men minder nadruk legt op 'representativiteit' en externe validiteit, maar meer op interne validiteit<sup>13</sup>. 'Accountability' anderzijds vereist dat men werkt met een methodologie die toelaat om op basis van een steekproef zo valide mogelijke uitspraken te doen die generaliseerbaar zijn voor een volledige interventie. Concreet betekent dit dat men bv. bij een reality check van de performantie in de onderwijssector het best werkt met een 'representatieve' steekproef van scholen zodat men nadien gevonden resultaten kan extrapoleren naar de volledige sector en dus met een zo klein mogelijke foutmarge uitspraken kan doen voor de volledige sector.

---

<sup>13</sup> Interne validiteit heeft betrekking op de mate waarin men valide uitspraken kan doen over de causale relaties tussen factoren. Externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin men bevindingen die gelden voor een bepaalde steekproef kan extrapoleren naar de volledige onderzoekspopulatie en naar andere onderzoekspopulaties. Zie voor een meer gedetailleerde bespreking Cook and Campbell (1979).

## II. DE NIEUWE HULPINSTRUMENTEN EN M&E

### II.1. Het belang van M&E binnen het nieuwe hulpparadigma

De houding van de donoren is sinds de eeuwwisseling vrij grondig veranderd. De opkomst van de PRSP, de overgang naar nieuwe hulpinstrumenten, de nadruk op harmonisatie en alignering, en de toenemende responsabilisering van het ontvangende land maken allemaal deel uit van wat als een nieuw hulpparadigma kan beschouwd worden. In theorie kan dit nieuwe hulpparadigma als een echte katalysator beschouwd worden voor de ontwikkeling van nationale monitoring & evaluatiesystemen. Het stelt immers een aantal principes voorop waar M&E integraal deel van uitmaakt. Principes die eigenlijk pas kunnen gerealiseerd worden indien er een goed functionerend M&E systeem ontstaat met aandacht voor beide functies van 'accountability' en 'feedback (lessons-learning)'. Eigenlijk kan gesteld worden dat het nieuwe hulpparadigma de vraag naar M&E aanwakkert en dat zonder M&E het nieuwe hulpparadigma niet duurzaam is.

Volgende principes van het nieuwe hulpparadigma wakkeren de vraag naar M&E aan:

- 'evidence-based' en lerende, iteratieve benadering tegenover beleid en beheer (*focus op feedback, 'lerende' functie van M&E*): basisprincipe van de PRS is beleid en beheer meer afstemmen op informatie verkregen uit diagnose, opvolging en evaluatie. Concreet worden in de PRSP prioriteiten geïdentificeerd op basis van een voorafgaandelijke armoedediagnose, wat in heel wat landen heeft geleid tot nieuwe rondes van dataverzameling (zowel conventionele dataverzameling zoals huishoudelijke enquêtes alsook meer participatorische oefeningen zoals de Participatory Poverty Assessments, PPA). Doorheen het proces en zeker bij een volgende cyclus is het de bedoeling om acties en eventueel prioriteiten bij te stellen op basis van wat men leert uit de praktijk. Binnen de cyclus van één PRSP wordt dit proces geconcretiseerd via de Annual Progress Report; na termijn van 3 à 4 jaar wordt een tweede PRSP opgemaakt die ondermeer rekening houdt met informatie uit voorbije vooruitgangsrapporten. Eigenlijk is deze 'lerende, iteratieve' benadering ook een pleidooi voor een meer flexibele procesmatige aanpak, waarbij men niet alle details vastlegt bij de planning maar mogelijkheden openhoudt voor aanpassing doorheen het proces. Dit betekent uiteraard dat men aan monitoring en evaluatie een erg prominente rol toebedeelt want M&E moet de noodzakelijke gegevens aanleveren, analyseren en vertalen in bruikbare beleids- en beheersinformatie.
- Resultaatsgerichte benadering (*focus op de accountability-functie van M&E; tussen verschillende overheidsniveaus*): men poogt de middelen die men investeert af te stemmen op de resultaten die men boekt in de voorafgaandelijke periode. Wanneer deze niet in verhouding staan tot de geïnvesteerde middelen gaat men na waarom resultaten uitbleven en wordt er bijgestuurd. Opvolging van interventies, gegevensverzameling en analyse zijn essentiële voorwaarden voor de werking van een dergelijk resultaatsgericht systeem. In de praktijk gaat een resultaatsgerichte benadering meestal samen met een middellange-termijnplanning en –budgettering (geconcretiseerd via een MTEF) omdat een daadwerkelijke afstemming van middelen op geboekte resultaten noodzaakt dat men tijdig informatie over de resultaten ter beschikking heeft, wat niet te realiseren is in het geval van een éénjarige cyclus. Dergelijke resultaatsgerichte benadering veronderstelt eveneens een grote mate van integratie van verschillende lijnministeries met een centraal

ministerie (Min. van Financiën of Planning), en in concreto eveneens een grotere 'macht' voor centrale ministeries waaraan de lijnministeries in grotere mate 'accountable' gemaakt worden.

- Participatieve benadering (accountability naar de eigen burgers<sup>14</sup>) (focus op accountability functie van M&E; door onafhankelijke actoren buiten de overheid) : binnen de PRSP worden nieuwe 'entry points' voor participatie van een breed spectrum aan actoren gecreëerd. Bedoeling is dat niet-overheidsactoren zoals civiele maatschappij, parlement, privé-sector, rekenkamer (auditor) 'deelnemen' aan verschillende fasen van het beleid en het beheer. Organisaties van het middenveld werden bijvoorbeeld in heel wat landen geconsulteerd of effectief betrokken bij de armoedediagnose. In een aantal landen (ondermeer Uganda, Ethiopië) organiseren actoren van het middenveld bijvoorbeeld M&E oefeningen zoals 'beneficiary assessments' waarbij begunstigden zelf de door de overheid verstrekte diensten beoordelen op kwantiteit en kwaliteit. De achterliggende logica is eigenlijk dat op termijn via een versterking van de rol en de capaciteit van de niet-overheidsactoren deze zich enerzijds zelf zullen engageren in degelijke onafhankelijke M&E (aanbod van M&E) en dat ze anderzijds hun eigen overheid zullen dwingen om beschikbare informatie toegankelijk te maken voor niet-overheidsactoren, en meer algemeen, hun overheid zullen aanzetten om een goed M&E systeem uit te bouwen (genereren van een vraag naar M&E) die het mogelijk moet maken om deze ter verantwoording te roepen.

*Het nieuwe hulpparadigma heeft echter niet alleen een potentieel stimulerende rol voor M&E, de analyse van de invloed van hulpinstrumenten op hulpeffectiviteit (een analyse die mede heeft geleid tot de identificatie van het nieuwe hulpparadigma) vraagt ook belangrijke institutionele veranderingen (ondermeer betreffende M&E) van zowel recipiënten als donoren.*

---

<sup>14</sup> In vaktermen wordt dit vaak 'downward accountability' genoemd.

## II.2. De M&E hervormingsagenda voor donoren en recipiënten

De hervormingsagenda (ondermeer inzake M&E) werd vastgelegd en verder geconcretiseerd op verschillende internationale conferenties en bijhorende documenten, zoals o.m. First International Roundtable on Managing for Results (2002); Second International Roundtable on Managing for Results (2004, Joint Marrakech Memorandum met vijf kernprincipes); Paris Harmonisation, Alignment and Results High Level Forum (Paris Declaration on Aid Effectiveness met 12 indicatoren om de hervormingsagenda van donoren en recipiënten op te volgen en te evalueren); DAC Guidelines 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery met indicatoren voor good practice, ondermeer in rapportage en monitoring). Globaal beschouwd wordt verwacht dat:

- donoren afzien van volledige controle over de verschillende fasen van duidelijk geïdentificeerde interventies (meestal projecten) in ruil voor 'invloed' en 'onderhandelingsruimte' over minder duidelijk afgelijnde en een bredere waaier aan activiteiten (sub-sector, sector, allesomvattend nationaal 'armoede'beleid) die gecontroleerd worden door de overheid van het partnerland zelf. De diagnose dat micro-management van donoren één van de oorzaken is van lage hulp-effectiviteit noodzaakt donoren om het eigen operationele apparaat voor planning, implementatie, budgettering, M&E zoveel mogelijk te harmoniseren met andere donoren en af te stemmen op dat van de recipiënt.

De DAC-Guidelines 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' operationaliseren de hervormingsagenda inzake 'monitoring en rapportage' in volgende vijf brede principes:

- vertrouwen en gebruik maken van recipiënten rapportage en monitoringsystemen
  - coördineren van rapportage en monitoringsystemen
  - vereenvoudigen van rapportage en monitoringsystemen
  - informatie meer transparant maken
  - rationaliseren van 'review' missies
- recipiënten een (resultaatsgericht) betrouwbaar operationeel apparaat uitbouwen dat hen in staat moet stellen om op degelijke manier beleid te ontwikkelen, te vertalen naar concrete realistische plannen en bijhorende budgetten, te implementeren, op te volgen en te evalueren.

Indicator nr. 11 van de Paris Declaration stelt bv. dat partnerlanden resultgerichte rapportage en beoordelingssystemen moeten uitwerken die vooruitgang kunnen opvolgen in belangrijke dimensies van nationale en sectoriële ontwikkelingsstrategieën. Deze systemen moeten een beheersbaar aantal indicatoren opvolgen waarvoor gegevens beschikbaar zijn tegen een redelijke kostprijs.

*De hervormingsagenda van donoren en recipiënten is duidelijk onlosmakelijk verbonden: om hun eigen verantwoording tgo. het eigen parlement en belastingbetaler te verzekeren, hebben heel wat donoren de neiging om pas hun eigen*

*operationele apparaat (inclusief M&E) los te laten en af te stemmen op dat van de recipiënt indien dit reeds voldoende stevig en betrouwbaar is zodat het aan heel wat van hun M&E noden kan voldoen. Anderzijds kan het behoud van parallelle (donor)structuren belemmerend werken voor de uitbouw van het M&Esysteem van partnerlanden gezien vaak blijvend teveel middelen moeten ingezet worden om aan de vaak verschillende M&E eisen van donoren te voldoen. Het is evident dat dit scenario op termijn leidt tot een soort van vicieuze cirkel waarbij de hervormingsagenda wordt geblokkeerd. Vaststellingen in de praktijk tonen aan dat dit 'chicken and egg' dilemma zich lijkt te realiseren.*

### III. M&E HERVORMINGSAGENDA: VASTSTELLINGEN IN DE PRAKTIJK

Hierna wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken betreffende de hervormingsagenda, uitgesplitst over recipiënten en donoren

#### III.1. De recipiënten

Verschillende studies geven aan dat de voortgang van de hervormingsagenda op het vlak van resultaatsgerichtheid en 'M&E' bijzonder moeizaam verloopt. De evaluatie van de Comprehensive Development Framework<sup>15</sup> (CDF) (Wereldbank, 2003) geeft bijvoorbeeld aan dat het principe van de resultaatsgerichte benadering het moeilijkste en minst toegepaste principe is (in vergelijking met andere basisprincipes van de nieuwe hulpinstrumenten, nl. 'country-driven/ownership', 'participatie', 'comprehensiveness/multi-dimensionaliteit'). Dit wordt ondermeer ook bevestigd door de 2004-evaluatie van de PRSP door de onafhankelijke evaluatiedienst van de Wereldbank (OED): van de 39 vragen die werden gesteld aan 800 betrokkenen in 10 PRSP-landen scoorde de vraag betreffende M&E het meest negatief. Meer specifiek antwoordde 41% van de ondervraagden *'niet akkoord'* op de vraag of er *'een effectieve structuur werd geïnstalleerd om op te volgen en te evalueren'*.

Hierna wordt de niet-exhaustieve bespreking verder gestructureerd volgens volgende indeling: i) beleid & institutionele en organisatorische aspecten; ii) methodologische aspecten, iii) participatie van niet-overheidsactoren; iv) kwaliteit en capaciteit. De analyse wordt gevoed door secundaire informatie<sup>16</sup> en primaire gegevensverzameling (een deskstudie van 11 PRSPs<sup>17</sup> (juli 2004) en een veldstudie naar Ethiopië (juli 2005)).

##### III.1.1. Beleid, Institutionele en Organisatorische aspecten

- Algemeen kan gesteld worden dat er een erg fragmentarische benadering wordt gehanteerd t.o.v. M&E waarbij men veel nadruk legt op een aantal methodologische aspecten (met specifieke klemtoon op indicatoren, zie hierna bij III.1.2.), terwijl men veel minder aandacht heeft voor het globale beleid en voor de institutionele, organisatorische vertaling.
- Terwijl men af en toe verwijst naar het basisprincipe van 'nut en bruikbaarheid', is er veel minder aandacht voor het principe van 'onafhankelijkheid' en bijgevolg ook voor de mogelijke trade-offs tussen beide principes. Bij de bespreking van de institutionele en organisatorische set-up worden de mogelijke spanningen tussen 'feedback' en 'onafhankelijkheid' niet expliciet benoemd. Meestal is de graad van onafhankelijkheid van de M&E eenheid niet beschreven in de PRSP. Dit is duidelijk gevoelige materie: een onafhankelijke M&E eenheid brengt immers niet alleen positieve resultaten van projecten, programma's en beleid naar voor, maar ook negatieve, en vaak ook (politiek) gevoelige informatie. Het feit dat een nationale M&E eenheid als een dienst wordt beschouwd met potentieel veel 'macht', leidt er bijvoorbeeld toe dat het lang aansleept vooraleer men beslist over een definitieve

---

<sup>15</sup> Zie World Bank (2003).

<sup>16</sup> Volgende studies werden geconsulteerd: Booth and Lucas (2002), CIDA (2002), IMF (2004), PRSP Synthesis Project (2003), World Bank (2003), World Bank (2005), World Bank (OED)(2004).

<sup>17</sup> Zie Holvoet en Renard (2005).

locatie voor de dienst. Een studie<sup>18</sup> over nationale M&E systemen in Zuid-Azië illustreerde ondermeer dat omwille van competitie tussen verschillende centrale ministeries (Planning, Financiën, Economie, Eerste Minister) de nationale M&E dienst nooit meer dan drie jaar op éénzelfde plaats gelocaliseerd bleef.

- De verwaarlozing van het principe van 'onafhankelijkheid' komt bijvoorbeeld ook tot uiting in de geringe aandacht die besteed wordt aan het stimuleren van mogelijke opvolging en evaluatie door 'onafhankelijke' actoren (parlement, NGOs, universiteiten, rekenkamer) in het land zelf. Er is wel aandacht voor de mogelijke bijdrage van NGOs en universiteiten binnen bepaalde fasen van de door de overheid uitgestippelde gegevensverzameling en -analyse (bv. NGOs bij participatorische 'kwalitatieve' gegevensverzameling, universiteiten bij huishoudelijke enquêtes en analyses), maar er wordt tezelfdertijd weinig verwezen naar bestaande of nieuw te stimuleren volledig onafhankelijke M&E door deze actoren die dan alle fasen van de dataverzameling, analyse, rapportage, verspreiding van resultaten controleren. Deze onafhankelijke M&E is niet enkel belangrijk in het land zelf maar kan ook belangrijk zijn in het waarborgen van de 'accountability' t.o.v. het parlement en de publieke opinie in het donorland.
- Het principe van 'nut' en 'bruikbaarheid' dat nauw samenhangt met de M&E-functie van 'feedback' en 'lessons-learning' wordt vaker vernoemd dan 'onafhankelijkheid' en 'accountability' maar ook inzake rapportage, feedback, integratie en effectief gebruik van gegevens, ontbreekt vaak een coherent beleid. Als er al een beleid is uitgestippeld, is er vaak geen afdoende institutionele vertaling waarbij verschillende producenten en consumenten van informatie worden geïdentificeerd, en de verantwoordelijkheden en relaties tussen verschillende betrokken actoren institutioneel worden vastgelegd. Tekenend voor de institutionele en organisatorische zwakte (en PRSP zwakte<sup>19</sup>) is bijvoorbeeld dat de mate van horizontale integratie tussen M&E eenheden van lijnministeries en de centrale M&E eenheid en de mate van verticale integratie tussen M&E eenheden van gedecentraliseerde niveaus en de centrale administratie niet éénvoudig wordt vastgelegd. In een nationaal M&E systeem met een veelvoud aan actoren is er een duidelijke taakverdeling noodzakelijk en zijn er duidelijke mechanismen nodig voor coördinatie en overzicht. Opdat M&E meer zou zijn dan gegevensverzameling voor de opvolging van een aantal indicatoren en effectief kan dienen als input voor het beheer en beleid (functie van feedback en lessons-learning) zijn duidelijk omschreven banden en mechanismen noodzakelijk tussen M&E eenheden en implementerende eenheden op project en lijnministerie-niveau (functie van feedback naar management) en tussen de centrale M&E eenheid(en) en de diensten verantwoordelijk voor budgettering, beleid en planning (functie van feedback naar beleid). Het duidelijk expliciet specificeren van deze mechanismen en de aard van de institutionele banden tussen M&E functie en beleids- en beheerfunctie is ook noodzakelijk om te kunnen afleiden welke de implicaties zijn van deze banden op het respecteren van het principe van 'onafhankelijkheid'.

---

<sup>18</sup> Zie Bamberger (1991).

<sup>19</sup> Recente studies geven aan dat het gebrek aan actiegerichtheid één van de voornaamste zwaktes is van de PRSP. Het gebrek aan actiegerichtheid kan volgens mij teruggebracht worden tot een gebrekkig gebruik van logframes en logframes met verschillende niveaus. Hiermee samenhangend en onderliggend zijn enerzijds een gebrekkige kwaliteit van M&E op het niveau van de lijnministeries en gedecentraliseerde niveau en anderzijds een geringe mate van horizontale (van lijnministeries met centrale ministeries als financiën en planning) en verticale integratie (van gedecentraliseerde niveaus met het nationale niveau).



- In het algemeen leggen M&E hoofdstukken binnen de PRSP een overdreven nadruk op monitoring ten koste van evaluatie. Vaak doet men alsof opvolging synoniem is aan evaluatie, wat uiteraard gevolgen heeft voor de analytische kwaliteit van de rapportage (zie verder bij III.1.4).

### III.1.2. Methodologische aspecten

- Tot op heden gaat de meeste aandacht inzake M&E naar de identificatie van indicatoren, targets (streefcijfers), baselines en opsomming van informatiebronnen die moeten toelaten om indicatoren op te volgen<sup>20</sup>. Dit heeft geleid tot nieuwe rondes van gegevensverzameling, zowel conventioneel als participatorisch; tot experimenten met combinaties van kwantitatieve en kwalitatieve methodologieën. Een vergelijking van Annual Progress Reports (APR) met de eerste PRSP illustreert de vooruitgang bij de identificatie van indicatoren, baselines en targets: indicatoren worden verfijnd en meer gedesaggregeerd (naar sekse, regio, klasse, leeftijd), er wordt meer geprioritiseerd en er is meer aandacht voor kwalitatieve indicatoren; targets worden realistischer en waar baselines ontbraken, worden in de APR inspanningen geleverd om ze aan te vullen. Ook wordt voor een grotere groep van indicatoren gegevensbronnen gespecificeerd.
- De minste voortgang op het vlak van indicatoren is er inzake het opvullen van de 'missing middle'<sup>21</sup>. Bij het vastleggen van de indicatoren is er m.a.w. de meeste aandacht voor input en impactindicatoren terwijl de indicatoren die betrekking hebben op de tussenliggende schakels (output en outcome) vaak ontbreken<sup>22</sup>. Deze vaststelling is fundamenteel en indicatief voor een meer algemene diagnose die stelt dat in de meeste gevallen de PRSP zich beperken tot een opsomming van een aantal indicatoren en targets die niet geïntegreerd worden binnen een verticale 'causale' resultaatsketting. Interventies lijken vaak niet opgebouwd (en bijgevolg later ook niet opgevolgd en geanalyseerd) aan de hand van een logframe (zie annex 1 voor een voorbeeld), van een onderliggende programmatheorie, die de verschillende stappen in de interventie aan elkaar vasthaakt, die onderliggende causaliteitshypothesen en belangrijke externe assumpties expliciet maakt. Een logframe is in de eerste plaats een planningsinstrument dat noodzaakt tot het vastleggen van objectieven, strategieën, verwachte resultaten, uit te voeren activiteiten, inputs (en achterliggende assumpties noodzakelijk om van het ene niveau over te stappen naar het andere) en dat in tweede instantie opvolging en evaluatie vergemakkelijkt<sup>23</sup>. Men kan makkelijker identificeren waar in de ketting de verwachte uitkomsten niet werden gerealiseerd; de achterliggende hypothesen inzake causaliteit kunnen getoetst worden. Indien dergelijke logframe initieel niet

---

<sup>20</sup> Dit is ook duidelijk de klemtoon die donoren leggen in de beoordeling van M&E systemen van partnerlanden (zie verder bij III.2).

<sup>21</sup> Het probleem van de 'missing middle' werd voor het eerst geïdentificeerd door Booth and Lucas (2002).

<sup>22</sup> Wat helemaal niet wordt vertaald in indicatoren zijn externe assumpties die noodzakelijk zijn om van het ene niveau in de ketting over te stappen naar een hoger niveau (of omgekeerd risicofactoren die bij realisatie het bereiken van een hoger niveau in de ketting onmogelijk maken).

<sup>23</sup> Zoals hiervoor al en verder ook nog wordt aangegeven (zie IV.2.2.1) kan het gebruik van logframes bijdragen tot het meer actiegericht maken van de PRSP.

aanwezig was, moet diegene die opvolgt, evalueert eigenlijk ex-post de impliciet aanwezige programmologica zelf afleiden en expliciet maken.

- Zoals verder aangetoond (III.1.4) heeft het ontbreken van het gebruik van logframes en onderliggende programmatheorie grote gevolgen voor de kwaliteit van M&E en de voornaamste outputs ervan (o.m. rapportage in de vorm van Annual Progress Reports)

### III.1.3. Participatie van niet-overheidsactoren

- De algemene indruk is dat in de meeste PRSP-landen actoren van de civiele maatschappij vooral betrokken zijn geweest bij de eerste ronde van gegevensverzameling inzake armoede, de zogenaamde Participatory Poverty Assessments (PPA). Deze betrokkenheid lijkt veel geringer te zijn in de verdere fasen van implementie, opvolging en evaluatie.
- Er wordt veel meer nadruk gelegd op civiele maatschappij als producent (aanbodzijde) dan als consument van informatie (als actor aan de vraagzijde). Nauw hiermee samenhangend, ziet men actoren van civiele maatschappij voornamelijk en vaak exclusief als producenten van informatie binnen een M&E proces dat in handen is van de overheid eerder dan als onafhankelijke niet-overheidsactoren die een externe evaluatie doen. Dit is illustratief voor een hierboven reeds beschreven algemene tendens binnen de PRSP die externe evaluatie door nationale onafhankelijke actoren negeert (zie principe van 'onafhankelijkheid', 'betrouwbaarheid'; functie van accountability).
- Terwijl alle PRSP aandacht besteden aan het belang van civiele maatschappij binnen M&E, geldt dit veel minder voor andere niet-overheidsactoren zoals parlement, rekenkamer, universiteiten. Op enkele uitzonderingen na (o.m. Mozambique) wordt er heel weinig aandacht besteed aan de rol van het parlement in M&E. De mogelijke belangrijke rol die een onafhankelijke rekenkamer kan spelen inzake audit van performantie (naast financiële audit, die wel aandacht krijgt in het kader van PFM) wordt genegeerd. Terwijl ook de rol van nationale onderzoeksinstituten en universiteiten lang werd genegeerd, is er recentelijk meer aandacht voor de inbreng van wetenschappelijke expertise (zie o.m. Ethiopië). Opvallend is dat men voornamelijk samenwerkt met semi-overheidsinstellingen, die inderdaad capaciteit hebben om gegevensverzameling en voornamelijk analyse te versterken, maar die niet de nodige onafhankelijkheid hebben om externe evaluaties te verrichten.

### III.1.4. Kwaliteit en Capaciteit

- De kwaliteit van M&E is ondermeer zichtbaar op basis van de kwaliteit van de voornaamste outputs gegenereerd door het systeem. Annual Progress Reports (APR), die maximaal moeten steunen op M&E gegevens die gegenereerd worden door (conventionele en niet-conventionele) datacollectie op verschillende niveaus van de ketting (zie annex 1), worden algemeen beschouwd als bijzonder zwak, vooral betreffende hun analytische kwaliteit. In de beste gevallen geven rapporten een overzicht van de stand van zaken betreffende het bereiken van de verschillende 'targets', enkel in erg uitzonderlijke gevallen geven de rapporten ook

een analyse inzake de achterliggende reden voor het bereiken of niet-bereiken van de 'targets' en kunnen ze gebruikt worden om het overheidsfunctioneren te beoordelen. De zwakte van de rapporten is symptomatisch voor de zwakte van het onderliggende M&E en planningssysteem. Zoals hierboven beschreven wordt de kwaliteit (en de haalbaarheid) van M&E voor een groot stuk bepaald door de kwaliteit van de policy matrixes, de kwaliteit van de logframes die opgebouwd zijn voor de verschillende sectoriële programma's. Verbetering van gegevensbronnen, meer betrouwbare gegevens, betere specificering van indicatoren, kunnen de kwaliteit van de APR wel 'marginaal' verbeteren, maar een echte (analytische) kwaliteitsverbetering en toename van de werkelijke bruikbaarheid van de APR zowel voor accountability (zowel naar begunstigden in het eigen land als naar donoren) als voor verbetering van beheer en beleid hangt voornamelijk samen met een kwaliteitsverbetering van (de verticale logica) in de policy matrixes en de logframes.

- Partnerlanden (en donoren) zijn zich bewust van de beperkte capaciteit van nationale M&E. De meeste landen hebben ondertussen een actieplan opgesteld ter remediëring, waarbij de nadruk hoofdzakelijk ligt op capaciteitsopbouw in termen van financiële en menselijke middelen, vaak hoofdzakelijk toegespitst op een versterking van dataverzameling en minder op de noodzaak aan institutionele versterking. Dezelfde focus op methodologische en technische aspecten is duidelijk merkbaar in de benadering die donoren hanteren inzake diagnose en capaciteitsversterking van nationale M&E systemen (zie II.2.).

### III.2. De donoren

Informatie over de realisatie van de M&E hervormingsagenda van donoren is nog beperkter dan de informatie over de realisaties van recipiënten. De gegevens die wel beschikbaar zijn, wijzen er enerzijds op dat donoren op het terrein weinig voortgang maken met harmonisatie en alignering op projectniveau (wat nochtans tot op heden nog steeds de meest gebruikte hulpvorm is); dat er inzake de nieuwe hulpvormen, die harmonisatie en alignment stimuleren, sterk uiteenlopende houdingen zijn.

- De M&E hoofdstukken in de PRSP gaan niet in op de intensiteit en aard van participatie van donoren aan overheids M&E. Het is evident dat donoren een sterke invloed uitoefenen, maar deze wordt nergens expliciet beschreven, wat wijst op een informele, niet-transparante beïnvloeding. De beïnvloeding die donoren uitoefenen op nationale recipiënten M&E is bijvoorbeeld indirect duidelijk af te leiden uit het parallelisme dat bestaat tussen de fragmentarische benadering die donoren hanteren tegenover recipiënten M&E systemen en de onevenwichtige ontwikkeling van deze systemen op het terrein. Concreet is het zo dat donoren zich overwegend richten op specifieke aspecten en segmenten van M&E systemen: met name op dataverzameling en –kwaliteit (en dan nog met een specifieke focus op het hoogste impactniveau) en op het inputniveau. Dit is ondermeer zichtbaar op basis van de diagnose-instrumenten die bestaan: terwijl er een gebrek is aan diagnose-instrumenten die zich focussen op een doorlichting van een globaal M&E systeem, is er een veelvoud aan donordiagnoses op het vlak van Public Finance Management (PFM). Ook voor de doorlichting van dataverzameling en –kwaliteit is een diagnose-instrument ontwikkeld<sup>24</sup>. De focus op dataverzameling en –kwaliteit

---

<sup>24</sup> Zie <http://www.worldbank.org/data/countrydata/aboutcsidb.html>

is ondermeer ook duidelijk op basis van de grote investeringen die gebeuren inzake het versterken van statistische diensten (zie o.m. Paris21 initiatief). De bias in aandacht van donoren kristalliseert zich duidelijk op het terrein in de ontwikkeling van de recipiëntensystemen zelf: de 2005 evaluatie van de Comprehensive Development Framework illustreert bijvoorbeeld dat er meer vooruitgang is geboekt inzake kwaliteit en toegang tot data dan inzake de algemene ontwikkeling van gecoördineerde M&E systemen die dataverzameling, analyse en gebruik integreren.

Interessant is verder dat er extra veel aandacht gaat naar capaciteitsversterking voor dataverzameling op het niveau van de finale uitkomsten: d.i. huishoudelijke enquêtes, Participatory Poverty Assessments die gegevens verzamelen inzake armoede en vooral ook inzake de verwezenlijking van de MDGs. Er is daarentegen veel minder aandacht voor versterking van Management Information Systems (MIS) op het niveau van de verschillende lijnministeries die (voor het lijnministerie erg bruikbare) informatie genereren inzake de tussenliggende niveaus ('missing middle')<sup>25</sup>.

- De voortgang inzake harmonisatie en aligering van donorgefinancierde projecten op nationale M&E wordt niet beschreven in M&E PRSP hoofdstukken, ondanks de invloed die deze uitoefent op de uitbouw van de eigen M&E systemen in partnerlanden. Andere bronnen, zoals o.m. de OECD-DAC Harmonisation and Alignment survey (2005), tonen aan dat deze harmonisatie erg traag verloopt: eind 2004 werd gemiddeld 30% van de projectportfolio beheerd door nationale procedures. Een uitsplitsing over de verschillende fasen van een beheerscyclus wijst op kleine verschillen naargelang de specifieke fase: donoren maken het meest gebruik (34%) van nationale systemen voor de aanbesteding (procurement); men vertrouwt daarentegen het minst op nationale procedures voor M&E en audit (in beide gevallen 28%). Verder zijn er grote verschillen tussen partnerlanden en tussen donoren.
- Harmonisatie en aligering (ondermeer in M&E) worden logischerwijze gestimuleerd bij het gebruik van nieuwe hulpinstrumenten. Tussen donoren bestaan echter grote verschillen in de mate waarin men nieuwe hulpinstrumenten toepast en de manier waarop. Sommige donoren (UK, Zweden, Nederland) spelen een voortrekkersrol, ze vermijden bijgevolg 'parallele' donor M&E en vertrouwen zoveel mogelijk op de M&E van de recipiëntenoverheid (hierin gesteund door hun eigen parlement). Concreet betekent dit dat deze donoren voor hun eigen accountabilitynoden zoveel mogelijk vertrouwen op rapporten die 'standaard' gegenereerd worden: voor wat betreft de niet-financiële rapportage is dit in eerste instantie het APR (voor wat betreft het financiële luik zijn er bv. ook de PERs). Indicatoren waarover gerapporteerd moet worden, worden bv. gekozen uit de PRSP policy matrixes en voor de rapportage vertrouwt men op de APR. Deze donoren lijken overigens de bestaande M&E capaciteit en structuur niet echt diepgaand door te lichten (zie verder IV.1) vooraleer te beslissen om over te gaan tot budgethulp, met uitzondering van één specifiek aspect van M&E, nl. dat van de financiële inputs (PFM) die in tegenstelling tot de reële outputs, outcomes en impact, wel het voorwerp uitmaken van heel wat (ex-ante) diagnoses. Zoals hoger

---

<sup>25</sup> Zie o.m. Lucas et al. (2004). Nochtans zou ook voor donoren de gegevensverzameling betreffende het tussenliggende niveau interessant moeten zijn, gezien dit het niveau is waarvoor de implementerende overheid het meest aansprakelijk kan gesteld worden.

vermeld is een ander aspect van een M&E systeem dat tegenwoordig het onderwerp uitmaakt van diagnoses de kwaliteit van de statistieken; dit in tegenstelling tot diepgaande diagnose van het volledige M&E systeem (zie verder IV.1). Andere donoren (Frankrijk, Japan, US) zijn veel sceptischer en onderzoeken nog hoe ze een evenwicht kunnen vinden tussen de eigen accountabilitynoden en het gebruik van nieuwe hulpinstrumenten.

- Na een paar rondes APR, zijn alle donoren, zowel de like-minded 'progressieve' donoren als diegenen die eerder schoorvoetend de eigen interventies herformuleren in termen van de nieuwe hulpinstrumenten, het er wel over eens dat deze rapporten bijzonder zwak zijn en niet echt volstaan om aan de eigen accountabilitynoden te voldoen<sup>26</sup>. Verschillende donoren lijken te werken aan creatieve oplossingen, die voor een groot deel bepaald worden door de aard van hun eigen accountabilitynoden.

---

<sup>26</sup> Volgens de 2005 SPA Budget Support Alignment Survey vindt 71% van de budgetdonoren dat de PRS rapportage (APR) onvoldoende is voor hun eigen rapporteringvereisten. Dit percentage ligt overigens merkbaar hoger dan in 2003, toen 57% van de donoren de APR onvoldoende vond. Er zijn ook grote verschillen tussen groepen van donoren en tussen recipiëntenlanden: de EC is het minst tevreden over de rapportage, terwijl de groep van bilaterale budgetdonoren het meest tevreden lijkt te zijn. De beste landenscores zijn voor verder voor Ethiopië, Madagaskar en Mozambique, de slechtste voor Ghana, Malawi en Niger.

#### IV. NAAR EEN MOGELIJKE OPLOSSING: TWIN-TRACK PROCESBENADERING <sup>27</sup>

Geconfronteerd met de zwakheid van de APR, de voornaamste output van het M&E systeem waarop men zich (wil) aligneren, lijken ook de meest 'progressieve' donoren in de praktijk vast te lopen op het chicken en egg dilemma. Echter, tussen enerzijds blindelings vertrouwen op een systeem waar men ex-ante geen diepgaande diagnose over uitvoert<sup>28</sup> en anderzijds het doembeeld van een veelvoud aan donorgestuurde parallelle systemen waarbij men het overheidssysteem blijft ontwijken, is er een ruime waaier aan mogelijke tussenoplossingen. Doorproefde blueprint oplossingen zijn er, gezien de experimentele fase van de nieuwe hulpinstrumenten en zeker het aspect van M&E binnen deze nieuwe context, nog niet. In de praktijk wordt er echter wel geëxperimenteerd en zijn er verschillende voorbeelden die kunnen geklasseerd worden onder de noemer van 'creatieve tussenoplossingen'.

*Gebaseerd op verschillende initiatieven die donoren nemen, op de algemene 'good practice' principes vastgelegd in de 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' en op eigen onderzoekswerk (zowel desk als veldonderzoek), wordt hierna een procesbenadering vooropgesteld die steunt op twee pijlers: enerzijds focus op de uitbouw de nationale M&E en anderzijds 'complementaire' geharmoniseerde M&E processen door externe internationale actoren.*

- *De uitbouw van het recipiëntensysteem vertrekt logischerwijze best vanuit een degelijke diagnose, van zowel de M&E aanbod-als vraagzijde. Dergelijke diagnose wordt het best samen uitgevoerd met verschillende stakeholders, gevolgd door stapsgewijze (eventueel in voorwaarden en targets vastgelegde) opbouw en opvolging van een systeem dat in staat is om te voldoen aan de drie functies van M&E: accountability, feedback naar beleid, feedback naar management.*
- *Gezien een degelijke M&E vraag- en aanbodzijde heel vaak ontbreekt in partnerlanden, of niet optimaal functioneert, en gezien er wel degelijk M&E noden zijn (ook op korte termijn) en zowel in termen van 'accountability' (zowel naar eigen burgers als naar buitenlandse actoren als donoren) als in termen van 'leren', 'iteratief' beleid & management, is er noodzaak aan stevige 'complementaire' extern-aangestuurde M&E, op dergelijke wijze georganiseerd dat ze de uitbouw van de nationale M&E (zowel dat van de overheid als dat van onafhankelijke actoren) versterkt. Essentieel is dat nationale actoren zoveel mogelijk betrokken worden bij deze complementaire M&E, waardoor de kans op terugkoppeling naar het beleid toeneemt, naast het creëren van een 'learning by doing' effect. Welke nationale actoren (overheid of niet-overheidsactoren) men specifiek betreft bij de complementaire extern-aangestuurde M&E is sterk afhankelijk van de specifieke functie (accountability of feedback) die men wenst te benadrukken. Gezien de betrokkenheid van donoren (en zeker van bepaalde departementen bij donoren) is het aangewezen om de complementaire M&E die gericht is op de accountability-functie ook niet toe te wijzen aan donoren, maar eerder aan onafhankelijke externe experts.*

---

<sup>28</sup> Dergelijke piste is verenigbaar met 'accountability' tgo. het eigen parlement indien men deze herdefinieert naar 'organisational effectiveness' en meer specifiek naar 'harmonisatie' en 'alignment' (zie III.2)

- *Naarmate de capaciteit van de nationale actoren (zowel overheid als de onafhankelijke actoren) en de werking van hun systemen effectiever wordt, kan de rol van de complementaire M&E gereduceerd worden tot een periodieke opvolging van de kwaliteit van de nationale systemen (via ondermeer reality checks op het terrein) en tot 'impact'evaluatie (gezien het publieke goederen karakter<sup>29</sup>)*
- *Voor beide trajecten moeten donoren voldoende middelen uittrekken, zeker met betrekking tot de uitbouw van het recipiëntensysteem. Belangrijk is dat er zowel aandacht is voor capaciteitsopbouw langs aanbodzijde (overheid) als langs vraagzijde (onafhankelijke actoren).*

#### **IV.1. Focus op het recipiëntensysteem: diagnose en capaciteitsopbouw**

Gealarmeerd door de zwakte van recipiënten M&E, is er overeenstemming over het feit dat er belangrijke inspanningen nodig zijn op het vlak van M&E. De 2003 CDF evaluatie die aangaf dat de resultaatsgerichte benadering het principe was waar de minste voortgang is geboekt, pleit ondermeer voor meer onderzoek en uitwisseling tussen landen over de uitbouw van M&E systemen.

Een eerste essentiële stap in de uitbouw van M&E systemen is een degelijke diagnose van de bestaande situatie inzake M&E. Op dit ogenblik bestaat er geen diagnose-instrument dat standaard door donoren en recipiënten gebruikt wordt om op globale wijze het M&E systeem door te lichten<sup>30</sup>. Input voor de ontwikkeling van een mogelijk diagnose-instrument kan wel geleverd worden vanuit verschillende invalshoeken:

- vragen inzake M&E systemen die donoren gebruiken bij hun beoordeling of een land al dan niet in aanmerking komt voor nationale of sectoriële budgetsteun (zie annex 2)
- diagnose uitgevoerd in opdracht van CIDA van PRSP M&E vijf Franstalige Afrikaanse landen<sup>31</sup>. CIDA, een donor die traditioneel veel belang hecht aan 'accountability' heeft deze analyse uitgevoerd binnen het kader van onderzoek en analyses van de PRS Monitoring System Task Team naar mogelijke ondersteuning van nationale PRSP M&E.

---

<sup>29</sup> Gezien impactevaluatie zich voornamelijk concentreert op het testen van programmatheorie, van oorzaak-gevolgrelaties zijn de resultaten van de impactevaluatie interessant voor een ruimere groep van actoren dan de direct betrokkenen. Het is bijgevolg niet logisch dat de direct betrokkenen de kosten voor dergelijke, vaak erg dure en methodologisch veeleisende, evaluaties volledig zelf dragen. Om te verzekeren dat dergelijke impactevaluaties gebeuren en dat bovendien de resultaten ervan op ruimere schaal verspreid en gebruikt worden, is het logisch dat deze gefinancierd en beheerd worden op een meer globaal (wereld)niveau.

<sup>30</sup> Zoals hiervoor aangegeven bestaan wel diagnose-instrumenten die zich richten op specifieke deelaspecten van M&E, vooral PFM en statistische capaciteit. Interessant is dat dergelijke instrumenten, ondermeer de PEFA, in toenemende mate ook door de recipiënt zelf worden gehanteerd (zie v.b. Marokko).

<sup>31</sup> Zie CIDA (2002).

- 'readiness assessment' en de 'tienstappen-benadering' ontwikkeld door Kusek and Rist (Wereldbank) voor de uitbouw van een resultaatgericht M&E systeem<sup>32</sup>. De 'readiness assessment' werd ondermeer uitgevoerd in Egypte, Filippijnen, Bangladesh en Roemenië en Albanië
- diagnoses uitgevoerd in het kader van onafhankelijk onderzoek
  - diagnose door de PRSP Monitoring and Synthesis Project (ODI) van PRSP M&E in 8 Afrikaanse landen (PRSP Monitoring and Synthesis Project, 2003).
  - diagnose door Booth and Lucas van PRSP M&E in 21 landen (Booth and Lucas, 2002)
  - diagnose door Holvoet & Renard (UA) van PRSP M&E in 11 Afrikaanse landen (Holvoet en Renard, 2005)

Annex 2 geeft een overzicht van vragen die een aantal donoren gebruiken bij hun beoordeling inzake budgetsteun; in annex 3 worden de criteria weergegeven die opgenomen worden in een aantal van de onafhankelijke diagnoses. Beide bijlagen geven aan welke elementen als relevante aandachtspunten kunnen beschouwd worden bij een analyse van recipiënten M&E en ze kunnen als input fungeren bij de ontwikkeling van een diagnose-instrument. Bedoeling van een diagnose-instrument is mijns inziens niet om recipiënten M&E ex-ante af te toetsen op al deze aandachtspunten én er beslissingen inzake budgetsteun aan te verbinden (geen enkel van de landen die momenteel budgetsteun ontvangen, zou de test doorstaan)<sup>33</sup>. Een dergelijk diagnose-instrument geeft een voor donoren en recipiënten noodzakelijke indicatie van de base-line situatie inzake M&E, van de sterke en zwakke punten (sommige M&E systemen zijn bv. sterk op identificatie van indicatoren, op verzameling van gegevens maar bv. zwakker op analyse, rapportage, feedback van M&E bevindingen naar de volgende beleidscyclus).

Dergelijke analyse kan wél beschouwd worden als:

- een noodzakelijk ingrediënt om het Addis Ababa-principe te kunnen toepassen: nl. in te schatten in welke mate men kan vertrouwen op het recipiëntensysteem en de outputs uit dit systeem om aan zijn eigen accountabilitynoden te voldoen en om te bepalen in welke mate en/of op welke punten, bijkomende complementaire M&E activiteiten moeten ondernomen worden (zie verder in IV.2).
- een eerste stap binnen een procesbenadering van gerichte en opvolgbare capaciteitsopbouw:
  - tijdens joint-donoroverleg en daarna tijdens dialoog met de recipiëntenoverheid kan op basis van de diagnose bepaald worden welke elementen van M&E men eerst wil versterken en als mogelijke te realiseren 'targets' wil vooropstellen
  - de voortgang van de recipiënt kan opgevolgd worden en besproken tijdens joint-donorfora en tijdens de beleidsdialoog met de recipiënt
  - op basis van jointdonoroverleg en overleg met de recipiënt kan bepaald worden waar eventueel TA noodzakelijk is .

<sup>32</sup> Zie Kusek and Rist (2004).

<sup>33</sup> Volkomen in overeenstemming met het PRSP basisprincipe van 'procesconditionaliteit', denk ik dat aan de EVOLUTIE van het M&E systeem wel conditionaliteiten kunnen verbonden worden.



*Terwijl er uiteraard grote verschillen zijn tussen PRSP landen inzake kwaliteit van M&E, zowel langs de aanbodzijde als langs wat onafhankelijke nationale actoren zelf genereren als vraag naar M&E, is het zo dat de overgrote meerderheid van de PRSP landen momenteel niet voldoende scores om te garanderen dat de bestaande vragen aanbodzijde de verschillende M&E objectieven van accountability, feedback naar beleid en management kunnen invullen. Het is eveneens evident dat veranderingen een LT-procesbenadering vereisen, waarin donoren maximaal en op geharmoniseerde wijze moeten investeren. Echter ook op korte termijn hebben verschillende stakeholders wel degelijk M&E noden, zowel op het vlak van accountability als feedback. Er ontstaat bijgevolg een noodzaak aan complementaire M&E processen aangestuurd door externe internationale actoren. Essentieel is dat deze complementaire processen op een geharmoniseerde wijze verlopen en dat ze niet alleen specifieke M&E producten opleveren, maar dat ze ook bijdragen aan capaciteitsopbouw van nationale actoren. Bij het ontwerpen van complementaire processen kan men het best ook rekening houden met inzichten uit de evaluatietheorie en –praktijk, o.m. inzake de invloed van de trade-off tussen 'accountability' en 'feedback' op de gebruikte methodologie en betrokken actoren.*

## **IV.2. Complementaire M&E processen**

Tot op heden bestaan er geen standaardprocedures inzake complementaire M&E processen. Hierna wordt aandacht besteed aan een aantal experimenten van verschillende donoren die je (mits enkele aanpassingen vanuit de evaluatietheorie en -praktijk) wel onder deze noemer zou kunnen plaatsen.

### IV.2.1. Voorbeelden van complementaire M&E processen

#### ➤ *'Performance assessment arrangements'*

Onder deze noemer vallen vb. performance assessment matrix or performance assessment framework (PAF). Geconfronteerd met de lacunes binnen de APR, die in theorie gebaseerd zou moeten zijn op de bestaande M&E-informatie afkomstig uit zowel een goed functionerend overheidssysteem als uit onafhankelijke bronnen, en zo voor een groot stuk tegemoet zou moeten komen aan de rapportagevereisten van donoren die budgetsteun geven, lijken verschillende van deze donoren, vaak in groepsverband, te experimenteren met allerlei supplementaire vormen van assessment frameworks. De PAF, gebruikt door een groep van budgetsteondonoren, bv. is een lijst van conditionaliteiten en indicatoren waarover de overheid van het partnerland moet rapporteren. De indicatoren vervat in de PAF verschillen vaak van deze vervat in de PRSP waarover de overheid rapporteert in de APR: in de PAF worden indicatoren gespecificeerd die betrekking hebben op acties en 'outputs' (de implementatie waar donoren in geïnteresseerd zijn en waar de overheid van het partnerland kan op afgerekend worden), in de meeste PRSP Matrix worden voornamelijk indicatoren gespecificeerd die betrekking hebben op 'outcomes' en 'impact' (naast inputs). Eigenlijk zou je de PAF kunnen beschouwen als een poging van donoren (bij voorkeur samen met de overheid) om de onderliggende zwakte in de APR en de PRSP, nl. het ontbreken van meer uitgewerkte actiegerichte policy matrixes, op te vangen door zelf de missing middle te gaan specificeren<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Zie Driscoll R. et al. (2005).

Joint-donor PAFs worden ondermeer gehanteerd in Mozambique, Tanzania, Uganda<sup>35</sup>. Omwille van het feit dat de PRSP Policy Matrixes (en de APR) in deze landen in toenemende mate ook meer actiegericht zijn/worden, is er een toenemende mate van convergentie tussen de PAFs en de PSP Policy Matrixes van deze landen. In andere landen, o.m. Benin, Burkina Faso en Rwanda is dit niet het geval, en hier hanteren verschillende donoren zelfs individueel verschillende performance assessment matrixes (Driscoll et al., 2005).

➤ *Joint (sector) Review Missions (JRM) en Annual Review Meetings (ARM)*

Dit zijn periodieke 'opvolging'initiatieven tijdens de implementatie die dienen als aanvulling bij standaardrapportering van de overheid en die vaak gestuurd worden door donoren maar waarbij de (implementerende) overheid (en zoveel mogelijk andere nationale stakeholders) van nabij wordt betrokken. De JRM poogt op korte termijn zowel te voldoen aan de noodzaak voor accountability door de implementatie van interventies na te gaan op het terrein (al dan niet aan de hand van een oorspronkelijk logframe) en aan de noodzaak voor 'leren' & verbetering van interventies door specifieke items die aandacht verdienen wat meer diepgaand te onderzoeken. Conclusies van de JRM worden samengebracht en besproken tijdens de ARM die ook aanbevelingen formuleert voor de verbetering van de programma's/beleid. Dit mechanisme wordt ondermeer toegepast in de context van SWAPs in Tanzania, Uganda en Ethiopië.

*Hoever men uiteindelijk wenst te gaan in de uitbouw van complementaire mechanismen is een beslissing die moet genomen worden rekening houdende met de bestaande kwaliteit van M&E systemen in partnerlanden (zie hiervoor IV.1) en met de eigen accountabilitynoden die opgelegd worden door het parlement. Bij de uitwerking van complementaire processen kan men verder bouwen op wat reeds bestaat en deze pogen te verbeteren, o.m. op basis van input vanuit de evaluatietheorie en –praktijk.*

#### IV.2.2. Nuttige tips vanuit evaluatietheorie en –praktijk

##### *IV.2.2.1. Actiegerichte PRSP en PAF als instrument dat accountability en feedback faciliteert*

Een van de meest vermelde tekortkomingen inzake de PRSP Matrixes, en bijgevolg de APR die hierop gebaseerd zijn, is het feit dat deze te weinig actiegericht zijn. Deze lacune zorgt ervoor dat de Matrixes als ook de APR weinig bruikbaar zijn, zowel voor accountability-doeleinden als voor feedback & learning doeleinden. Zoals hoger vermeld kan de specificering van PAF in zekere zin beschouwd worden als een poging om de lacunes op te vullen. Het opvullen van lacunes betekent eigenlijk concreet het beter specificeren van de vertical logica van input-acties-output-outcome-impact (zie annex 1). Het is evident dat M&E en met name het M&E instrumentarium van logframes en de benadering van theory-based evaluation hieraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

<sup>35</sup> Zie Driscoll et al. (2005) voor meer gedetailleerde informatie over deze PAFs.

Een actiegerichte PRSP (en PAF) is een belangrijk instrument van planning en M&E, dat zowel nuttig kan zijn voor accountability als voor feedback-doeleinden. Tot op heden, en vooral door het feit dat de PAF meestal gestuurd worden door donoren, worden de (actiegerichte) PAF voornamelijk beschouwd als een accountability-instrument naar buitenlandse actoren, terwijl actiegerichte PAF/PRSP evenzeer een accountability-instrument zouden kunnen zijn naar nationale onafhankelijke actoren alsook een bijzonder nuttig feedback, lessons-learning instrument, zowel voor management als voor beleid. Welke functie het instrument vervult, wordt eigenlijk voornamelijk bepaald door de actoren die het hanteren. Zoals verder benadrukt, kan een meer actiegerichte PAF/PRSP, een instrument worden van management en beleid wanneer de implementerende overheid het gebruikt; dezelfde actiegerichte PAF/PRSP is een instrument van accountability wanneer het gehanteerd wordt door onafhankelijke nationale en buitenlandse actoren (zoals verder benadrukt behoren donoren wegens hun betrokkenheid niet noodzakelijk tot deze groep). Om te vermijden dat PAFs teveel beschouwd worden als donor accountability-instrumenten<sup>36</sup> wat leidt tot het negeren van hun potentieel belangrijke rol in termen van feedback naar beleid en management, is het wellicht zelfs opportuun om bij de specificering (en zeker bij de opvolging) van actiegerichte PAF/PRSP de leiding over te laten aan buitenlandse onafhankelijke experts, terwijl het wel essentieel is dat verschillende betrokken actoren (overheid, donoren, nationale onafhankelijke actoren) hun bijdrage verlenen aan de opmaak van de actiegerichte PAF/PRSP.

➤ *Actiegerichte PAF/PRSP als instrument van accountability*

Concreet is het zo dat een actiegerichte PRSP/PAF, met een goed gespecificeerde verticale logica, het mogelijk maakt voor onafhankelijke actoren om de realisatie van de verschillende stappen in een interventie op te volgen en om de actoren die verantwoordelijk zijn voor specifieke stappen (dit kunnen ook donoren zijn!) af te toetsen op hun verantwoordelijkheid. Het gebruik van logframes kan duidelijk de opvolging en evaluatie door onafhankelijke actoren vergemakkelijken en systematiseren. Het kan bv. een leidraad bieden om te komen tot een rationele taakverdeling inzake gegevensverzameling tussen verschillende onafhankelijke actoren: terwijl lokale begunstigen van overheidsdiensten gemakkelijk informatie kunnen verzamelen op het niveau van de 'outputs', kunnen nationale onderzoeksinstellingen wellicht makkelijker een Participatory Poverty Assessment organiseren die informatie verzameld op het niveau van de finale impact. Het kan eveneens behulpzaam zijn voor donoren om conditionaliteiten inzake overheidsprestatie op correcte wijze te specificeren wat de afdwingbaarheid ervan verhoogt. Concreet is het zo dat een overheid in een partnerland verantwoordelijk kan gesteld worden voor de realisatie van outputs die geacht worden bij te dragen aan de realisatie van de latere impact, maar niet voor de realisatie van de 'outcomes' en de 'impact'. Het ontbreken van een verticale logica (en missing middle) maakt dat donoren de conditionaliteiten ofwel te laag specificeren (op het niveau van de inputs, zie PFM), ofwel te hoog (op het niveau van de uiteindelijke impact, zie bv. MDGs), wat leidt tot suboptimale accountability.

---

<sup>36</sup> Bovendien kunnen donoren, en zeker bepaalde departementen binnen donoren ook niet beschouwd worden als onafhankelijke actoren.

- *Actiegerichte PAF/PRSP als instrument van feedback, lessons-learning naar management en beleid*

Anderzijds noodzaakt de specificatie van een verticale logica (logframes) de implementerende overheid (met hulp van externe experts) om interventies op te bouwen op basis van een programmatheorie. De noodzaak om een verticale logica op te bouwen stimuleert eveneens de samenwerking tussen sector- en centraal niveau omdat de verschillende stappen in de ketting moeten aangebracht worden door verschillende ministeries: inputs en armoede-impact door centrale ministeries; de tussenliggende niveaus van acties, outputs en outcomes door lijnministeries. Eenmaal een verticale logica gespecificeerd op basis van een programmatheorie wordt het mogelijk om een onderliggende programmatheorie, causaliteitshypothesen van een programma/beleid te toetsen en eventueel bij te stellen (feedback en lessons-learning functie). Het is m.a.w. mogelijk dat er fouten zijn in theorie over de implementatie (process theory). Dergelijke informatie is vooral interessant op het niveau van het programmabeheer (functie van feedback naar management). Het is ook mogelijk dat outputs gerealiseerd zijn, dat alle noodzakelijke externe assumpties om outputs te vertalen in outcomes en impact gerealiseerd zijn, maar dat dit niet leidt tot de verwachte 'outcomes' en 'impact'. Dit wijst op een fout in de conceptie, onderliggende impacttheorie van een programma/beleid zelf en noodzaakt aanpassing op een meer conceptueel & theoretisch beleidsniveau (functie van feedback naar beleid). Deze laatste vorm van feedback en kennis is vaak niet alleen nuttig voor de specifieke interventie in één welbepaald land, maar kan ook relevant zijn voor alle toekomstige interventies in dezelfde sector, van dezelfde aard, ook in andere landen. Dergelijke 'impact'evaluaties hebben duidelijk een publieke goederen karakter en worden bijgevolg het best gefinancierd en methodologisch ondersteund door internationale actoren (bv. binnen het kader van joint-donorinitiatieven)<sup>37</sup>.

#### *IV.2.2.2. Joint Review Missions en Annual Review Meetings: balanceren tussen functies van accountability en feedback*

JRM en ARM kunnen kiezen om de mix van accountability en beleidsverbetering die ze nu pogen te realiseren binnen via éénzelfde instrument (wat er vaak toe leidt dat geen van beide functies op bevredigende wijze wordt vervuld) op te splitsen naar twee 'deel'instrumenten die zich richten op enerzijds 'accountability' en enerzijds 'leren' (beleid & management) waardoor beide functies versterkt kunnen worden:

- *accountability (reality checks):*

Bedoeling van de accountability-oefening is om (steekproefsgewijs) na te gaan of de verschillende stappen in de causale ketting gerealiseerd zijn en de bestaande informatie die door de overheid (eventueel) gegenereerd wordt omtrent deze realisaties (b.v. in de vorm van annual performance reports, en managementinformatiesystemen op het niveau van de lijnministeries) te toetsen op

---

<sup>37</sup> Eigenlijk kunnen evaluaties die gebeuren in kader van de PSIA onder deze noemer geplaatst worden. Jammergenoeg worden ze in M&E hoofdstukken binnen de PRSP niet op dergelijke wijze gespecificeerd waardoor ze een integratie missen met M&E op de overige niveaus van de causale ketting. Eenzelfde fenomeen is zichtbaar op het niveau van PFM: ondanks het feit dat PFM betrekking heeft op één specifieke schakel binnen de causale ketting wordt PFM als losstaand beschouwd en niet geïntegreerd met de M&E van de overige niveaus van de causale ketting.

betrouwbaarheid. Deze oefening verloopt makkelijker indien de causale ketting reeds gespecificeerd werd tijdens de planning (binnen het kader van de specificering van een actiegerichte PRSP Matrix/PAF), zoniet kan de JRM ook bijdragen tot het meer expliciet maken van de impliciet aanwezige causale ketting. Om JRM te kunnen gebruiken als een instrument van accountability is er noodzaak aan 'onafhankelijkheid' en 'sterke externe validiteit'.

Concreet betekent dit dat de resultaten van deze (sector)oefeningen bruikbaar worden (om bv. een overheid te wijzen op een onbetrouwbaar eigen rapporteringssysteem) indien men de reality checks op het terrein baseert op een representatieve steekproef zodat bevindingen achteraf kunnen geëxtrapoleerd worden. De 'onafhankelijkheid' van deze oefeningen wordt verhoogd door de implementerende overheid (in het geval van sector reviews is dit het betrokken lijnministerie) er niet bij te betrekken, terwijl men anderzijds wel best zoveel mogelijk nationale onafhankelijke actoren (NGOs, universiteiten, rekenkamer, ...) betreft zodat deze op termijn deze 'accountability' oefeningen kunnen overnemen<sup>38</sup>. Zoals hierboven reeds vermeld, is het vanuit dezelfde noodzaak aan onafhankelijkheid ook niet steeds evident dat donoren (en zeker bepaalde departementen binnen donoren) de leiding nemen in deze accountability oefeningen. Beter is deze over te laten aan onafhankelijke experts.

➤ *'feedback' en 'lessons-learning':*

Bedoeling van JRM die zich focust op deze functie is om bepaalde 'onverwachte' resultaten te verklaren, verschillen in realisaties tussen regio's, tussen groepen te onderzoeken, de impact van bepaalde innovatieve conceptuele elementen in een programma of beleid die men op kleine schaal heeft geïntroduceerd meer diepgaand te onderzoeken. Methodologisch zal men in het geval men impactevaluatie overweegt vooral inspanningen moeten doen om de interne validiteit te verhogen (bv. door het gebruik van quasi-experimentele technieken) zodanig dat men met voldoende betrouwbaarheid uitspraken kan doen over causaliteit. Daarnaast kan het gebruik van meer kwalitatieve technieken helpen om onverwachte resultaten, verschillen in performantie tussen regio's te verklaren. Om de kans te verhogen dat resultaten van dergelijke M&E gebruikt worden door de implementerende overheid is het essentieel dat deze (naast de M&E eenheid) heel sterk betrokken wordt bij deze oefeningen en zoveel mogelijk zelf aangeeft welke de 'topics' zijn voor verder onderzoek. Daarnaast kan een sterke betrokkenheid ook leiden tot capaciteitsopbouw bij overheids M&E actoren (bv. inzake methodologie en inzake terugkoppeling van gegevens naar beleid en management).

#### *IV.2.2.3. Complementaire processen als capaciteitsopbouw*

Opdat de complementaire processen zo veel mogelijk als capaciteitsopbouw zouden kunnen fungeren van nationale M&E aanbod- en vraagzijde, is het essentieel dat nationale actoren (zowel overheid als onafhankelijke actoren) zoveel mogelijk betrokken worden. Betrokkenheid van nationale actoren verhoogt enerzijds de kans

---

<sup>38</sup> In het geval van M&E gericht op het nationale niveau, kan de centrale M&E eenheid betrokken worden voor zover deze onafhankelijk opereert van de implementatie en het beleid. In het geval van sector reviews, kan b.v. de centrale M&E eenheid betrokken worden en de sector M&E eenheid, voor zover deze laatste onafhankelijk opereert van de implementatie op sectorniveau.

dat informatie gegenereerd tijdens de 'complementaire' processen direct wordt gebruikt binnen de nationale M&E en zorgt anderzijds voor een versterking van de capaciteiten van de nationale actoren betrokken bij M&E vraag en aanbod (learning-by-doing). Zoals hoger vermeld, moeten andere nationale actoren betrokken worden naargelang de functie die men benadrukt: onafhankelijke nationale actoren en niet-implementerende overheid<sup>39</sup> in het geval van 'accountability' oefeningen, (implementerende) overheid in het geval van focus op beleid en management.

#### *IV.2.2.4. Optimale harmonisatie (ook tussen budget en niet-budgetdonoren)*

Conform de strikte definitie van harmonisatie<sup>40</sup>, is het essentieel om de complementaire processen zoveel mogelijk op gecoördineerde wijze te organiseren. Het zou bovendien bijzonder opportuun zijn om geen onderscheid te maken tussen donoren die nieuwe hulpinstrumenten toepassen en deze die dit nog niet doen<sup>41</sup>. Niet-budgetsteun donoren betrekken in de complementaire processen die ontstaan in het kader van budgetsteun kunnen deze ervan overtuigen hun project M&E in te brengen binnen deze complementaire processen (en finaal uiteindelijk ook binnen recipiënten M&E) waardoor de overlast van ongecoördineerde project M&E kleiner wordt, maar accountability toch gegarandeerd wordt. Bovendien krijgen 'project'donoren zo een ruimer zicht op de sector, het nationale beleid waarin hun project zich bevindt.

#### *IV.2.2.5. Rol van complementaire M&E op lange termijn (wanneer eerste pijler gerealiseerd is)*

Naarmate de capaciteit van de nationale actoren, zowel van de overheid als van onafhankelijke actoren, stijgt en de werking van de recipiënten M&E-vraag en aanbod effectiever wordt, kan de rol van complementaire processen in M&E verkleinen. Deze kan zich dan beperken tot:

- opvolging van kwaliteit van nationale M&E systemen (zowel deze van overheid als van onafhankelijke actoren): dit kan gebeuren via updates van de diagnoses (zie IV.1) en via minimale reality-checks op het terrein
- impact(beleids)evaluaties: onderzoek naar onderliggende causaliteitshypothesen, de onderliggende programmatheorie, vereist enerzijds een inzet van veel middelen (het is o.m. methodologisch veeleisend) terwijl het anderzijds vaak resultaten oplevert die niet alleen nuttig zijn voor de specifieke

---

<sup>39</sup>In het geval van decentralisatie kan de hogere overheid wel betrokken worden bij accountability oefeningen die de performantie van lagere overheden beoordelen; bij accountability-oefeningen georganiseerd vanuit een centraal ministerie (financiën, planning) om de performantie van lijnministeries te beoordelen kan de centrale overheid uiteraard ook betrokken worden.

<sup>40</sup>De strikte definitie van harmonisatie heeft betrekking op toenemende coördinatie en stroomlijnen van activiteiten van verschillende donororganisaties. Het impliceert de ontwikkeling van gemeenschappelijke arrangementen voor planning, beheer en leveren van hulp; een graduele vereenvoudiging van procedures en specifieke vereisten; het delen van informatie.

<sup>41</sup>In de context van de PAF staan groepen van budgetdonoren bv. open voor niet-budgetdonoren in Ghana, Burkina Faso, Mozambique en Uganda; vaak hebben deze laatsten dan een status van 'observator'. (Driscoll et al., 2005, p. 25).

interventie maar ook voor andere gelijkaardige interventies in andere landen. Dergelijk publieke goederen karakter leidt ertoe dat impactevaluaties vaak niet gerealiseerd worden of dat de resultaten ervan niet ruim genoeg verspreid worden waardoor kansen gemist worden om ze ook in andere interventies te integreren. Vanuit dit perspectief is er ook een blijvende rol weggelegd voor joint-donoren om deze impactevaluaties te financieren, de resultaten ervan te integreren in een centrale databank en ruim beschikbaar te maken<sup>42</sup>.

Bovendien is het zo dat er ook noodzaak bestaat aan de evaluatie van de nieuwe hulpinstrumenten op zich<sup>42</sup>. Om betrouwbaarheid en onafhankelijkheid te garanderen, kan dergelijke evaluatie niet gebeuren of geleid worden door betrokken actoren. Hier is duidelijk een taak weggelegd voor onafhankelijke experts. Om de bruikbaarheid van de evaluatie te verhogen, worden wel best vertegenwoordigers van betrokken actoren (donoren en recipiënten) betrokken.

Dergelijke evaluaties bestaan best uit:

- enerzijds een procesevaluatie die nagaat of de verschillende ingrediënten waaruit de nieuwe hulpinstrumenten intentioneel bestaan, geïmplementeerd werden zoals voorzien en functioneren volgens de vooropgestelde standaarden en zoekt naar verklaringen waarom dit eventueel niet het geval is.
- anderzijds een impactevaluatie die nagaat of de vooropgestelde outcomes en impact werden gerealiseerd en die de onderliggende vooropgestelde causale relaties (de onderliggende theoretische veronderstellingen, hypothesen van de van de nieuwe hulpinstrumenten) onderzoekt.

---

<sup>42</sup> Momenteel wordt een joint-donor evaluatie van General Budget Support gefinaliseerd.

## BIBLIOGRAFIE

Bamberger (1991). 'The Politics of Evaluation in Developing Countries', *Evaluation and Program Planning*, Vol. 14, p. 325-339.

Carvalho, S. and White, H. (1997). 'Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis', *World Bank Technical Paper No. 366*. Washington D.C.: World Bank.

Booth, D. en H. Lucas (2002). 'Good practice in the development of PRSP indicators and monitoring systems', *ODI Working Paper No. 172*. London: ODI.

CIDA (2002). *Diagnostic study of the PRSP M&E systems in Burkina Faso, Benin, Côte d'Ivoire, Mali and Niger*. Synthesis/Summary of study's key findings (Etude Economique Conseil, EEC Canada Inc.). CIDA, October 2002.

Cook T.D. and D.T. Campbell (1979). 'Validity', p. 37-94 in *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Boston, Houghton Mifflin, 405 p.

Driscoll R., K. Christiaensen and D. Booth (with P. de Renzio, S. Smith and K. Herneryd) (2005). '*Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support. A survey of current thinking and practice*' (report submitted to the Japan International Cooperation Agency'). London: ODI (May, 2005).

Holvoet, N. and R. Renard (2005). 'Putting the new aid paradigm to work: challenges for monitoring and evaluation', *IDPM-UA Discussion Paper No. 2*. Antwerp: University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management.

Kusek J.Z. and R.C. Rist (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington D.C., World Bank.

Lucas H., D. Evans and K. Pasteur (2004). 'Research on the current state of PRS Monitoring Systems', *IDS Discussion Paper No. 382*. Sussex, IDS (December 2004).

OECD (DAC)(1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD (DAC).

OECD (DAC) (2002). *Glossary of Key terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD (DAC).

PRSP Monitoring and Synthesis Project (2003). 'PRS Monitoring in Africa', *PRSP Synthesis Note No. 7*. London: ODI (authors: Coyle, Curran and Evans).

Rossi P.H., Freeman H.E. and M.W. Lipsey (1999). *Evaluation. A Systematic Approach*. Sixth Edition. London, Sage, 500 p.

Rossi P.H., M.W. Lipsey and H.E. Freeman (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*. Seventh Edition. London, Sage, 470 p.

SPA-6 Budget Support Working Group (2005). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. (Report by the BSWG co-chairs) (Draft of February 2005)



World Bank (2003). *Toward Country-Led Development. A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Synthesis Report. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (OED)(2004). *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*. Washington D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department.

World Bank (2005). *Enabling Capacity to Achieve Results – 2005 Comprehensive Development Framework (CDF) Progress Report*. Washington D.C.: World Bank, Operations Policy and Country Services.

## ANNEX 1: Voorbeeld van een logframe, indicatoren en overeenstemmende gegevensbronnen

Verschillende niveaus van indicatoren	Voorbeelden van indicatoren voor gezondheidszorg	Mogelijke informatiebron om de indicatoren op te volgen (zowel conventioneel als participatorisch)
<p><b>IMPACT-INDICATOREN</b> (om aspecten van welzijn, verbetering in levensstandaard op te volgen en te evalueren)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-levensstandaard</li> <li>-levensverwachting (eventueel uitgesplitst naar sekse, regio)</li> <li>-baby- en kindersterfte (eventueel uitgesplitst naar sekse, regio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-(nationale) huishoudenquêtes</li> <li>-participatorische armoede-meting en analyse ('Participatory Beneficiary Assessment', PPA)</li> <li>-Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)</li> </ul>
↑	<ul style="list-style-type: none"> <li>-aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg die terecht komen bij 20% armsten (aandeel van armen in gebruik van gezondheidscentra); eventueel gedesaggregeerd naar sekse</li> <li>-tevredenheid over de geleverde kwaliteit van dienstverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-officiële 'incidentieanalyse' (dit is een analyse die nagaat wie gebruik maakt van de publieke gezondheidszorg; die nagaat in welke mate armen participeren)</li> <li>-participatorische enquêtes over het gebruik en de kwaliteit van de gezondheidscentra, b.v. via het bijhouden van scoreborden door de gebruikers</li> </ul>
↑	<ul style="list-style-type: none"> <li>-aantal inwoners per gezondheidscentrum (eventueel uitgesplitst naar regio)</li> <li>-aantal inwoners per gezondheidswerker</li> <li>-aantal geleverde prestaties per gezondheidswerker</li> <li>-aantal onbeantwoorde aanvragen voor medische dienstverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-administratief informatiesysteem op het centrale niveau van het departement 'gezondheid', op het lokale niveau van de gezondheidscentra zelf</li> <li>-participatorische enquête door de (potentiële) gebruikers over de beschikbaarheid van gezondheidscentra en de geleverde gezondheidszorg</li> </ul>
↑	<ul style="list-style-type: none"> <li>-toegekende budgetten voor (primaire) gezondheidszorg (eventueel uitgesplitst naar regio)</li> <li>-gebudgetteerd aantal gezondheidswerkers/100 000 inwoners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-officiële budgetanalyse en opvolging van uitgaven in gezondheidszorg (o.m. 'public expenditure review')</li> <li>-participatorische budgetanalyse</li> <li>-participatorische opvolging van de toegekende budgetten ('tracking')</li> </ul>

**Annex 2: Voorbeelden van vragen inzake M&E die geselecteerde donoren gebruiken in hun richtlijnen bij het toestaan van (sector)budgetsteun**

Nederland (DGIS)	Denemarken (Danida)	EU/CIDA (SECTORbudgetsteun)
<p>➤ <i>Beoordeling (en rapportage over) van M&amp;E systemen komt aan bod bij vier beleidsclusters (cluster A en cluster D) van het instrument 'track record' dat gebruikt wordt voor de beoordeling of een land al dan niet in aanmerking komt voor macrosteun</i></p> <p><b>Kernvraag A1-4 (cluster A: Armoedebestrijding)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ worden resultaten van de armoedestrategie gemeten door middel van een functionerend monitoringssysteem gekoppeld aan de MDG's en verbindt de overheid consequenties aan deze uitkomsten?</li> </ul> <p><b>Subvragen</b> (die gebruikt kunnen worden om een antwoord te formuleren op de kernvraag)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zijn duidelijke doelstellingen en indicatoren geformuleerd voor het PRSP op korte en middellange termijn?</li> <li>▪ zijn de doelstellingen en indicatoren consistent met de beleidsprioriteiten?</li> <li>▪ is de armoedestrategie (PRS) duidelijk gericht op 'outcomes' ten voordele van de armen?</li> <li>▪ Zijn de indicatoren goed en betrouwbaar meetbaar en geven die voldoende inzicht in het bereiken van de doelstellingen?</li> <li>▪ Wat is de link tussen de gekozen PRSP indicatoren en die van de MDGs?</li> <li>▪ Zijn indicatoren m.b.t. gender opgenomen in het M&amp;E systeem?</li> <li>▪ Wat is de kwaliteit van de statistische gegevens die ten grondslag liggen aan de</li> </ul>	<p>➤ <i>Beoordeling van M&amp;E systemen komt aan bod bij één van de vijf domeinen (nl. Tracking of poverty-reducing public expenditure) van de checklist voor de beoordeling en het ontwerp van algemene budgetsteun. Bij tracking van uitgaven worden twee componenten als belangrijk beschouwd: gebruik van fondsen (inputs en activiteiten) en effectieve dienstverlening aan armen (resultaten en performantie). Inzicht in beide componenten wordt ook belangrijk geacht voor de eigen accountabilitynoden.</i></p> <p><b>Vragen (met betrekking tot niet-financiële M&amp;E)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ welk soort van informatie is er beschikbaar over publieke dienstverlening en het gebruik van diensten door armen? Bestaan er M&amp;E systemen om de kwantitatieve en kwalitatieve verbeteringen in dienstverlening aan armen op te volgen en te rapporteren? Bestaan er M&amp;E systemen die opvolgen welke de beoordeling is van de armen over de publieke dienstverlening?</li> <li>▪ worden resultaten van monitoring geïntegreerd in beleid en aanpassing van hervormingsprogramma's?</li> </ul> <p>➤ <i>M&amp;E komt verder aan bod wanneer verwezen wordt naar PSIA. PSIA wordt beschouwd als één van de diagnostic tools en assessments die gebruikt moet worden in het kader van budgethulp (naast PER, CPIA, JSA). PSIA wordt beschouwd als een voorwaarde en als een zekerheid om ervoor te zorgen dat budgethulp zal leiden tot armoedevermindering. Ex-post PSIA wordt beschouwd als het mechanisme om performantie en impact te meten. Er wordt wel</i></p>	<p>➤ <i>'Performance Monitoring and client consultation mechanisms' is één van de zeven domeinen die wordt beoordeeld bij de (diepgaande) analyse van de recipiëntenoverheid</i></p> <p><b>Hoofdvragen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is er een 'performance' monitoring systeem om de voortgang inzake resultaten op te volgen?</li> <li>▪ Is er een (systematisch) mechanisme voor consultatie met cliënten en begunstigden?</li> </ul> <p><b>Vragen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is er een 'performance measurement framework' dat indicatoren specificeert? Specifieke vragen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>-heeft de overheid de structuur voor M&amp;E zelf ontwikkeld?</li> <li>-was er voldoende interne consultatie en participatie van senior management, statistici?</li> <li>-werden alle belangrijke stakeholders geconsulteerd? Werd er niet alleen geconsulteerd met donoren en sector-stakeholders maar ook met Ministerie van Financiën?</li> <li>-zijn de performantie-indicatoren voldoende meetbaar, relevant, veranderlijk op korte termijn, gedifferentieerd naar gender?</li> <li>-is er een gemeenschappelijke set van indicatoren voor de volledige sector?</li> <li>-houden indicatoren voldoende rekening met korte-termijn managementinformatienoden (inputs, outputs) en met performantiemeeting (outcomes, impacts)</li> <li>-is er een duidelijk gedefinieerd kader om informatie te verzamelen en de juistheid ervan te verifiëren?</li> <li>-is de structuur van de indicatoren consistent met MTEF?</li> <li>-is er een uitsplitsing naar subsectoren, programma's en waar nodig subprogramma's?</li> <li>-is de structuur van de indicatoren consistent met de PRSP M&amp;E?</li> <li>-is er een kader dat toelaat om zowel feedback te geven naar het managementniveau als naar het beleid en middelenallocatie?</li> </ul> </li> </ul>

<p>baseline en analyse van het PRSP?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestaan er geïnstitutionaliseerde systemen (of worden die voorzien) voor monitoring en het interpreteren van voortgang en 'outputs' en 'outcomes'?</li> <li>▪ Bestaat er een systeem voor terugkoppeling van de bevindingen met betrekking tot de uitvoering naar de voor de uitvoering verantwoordelijke instanties t.b.v. het bijstellen van beleid?</li> <li>▪ Is er capaciteit om de impact van beleid te monitoren?</li> <li>▪ Heeft de nationale instantie belast met het verzamelen van gegevens (bureau voor Statistiek, Nationaal Planbureau, o.i.d.) voldoende capaciteit?</li> <li>▪ Is er behoefte aan het versterken van de analytische capaciteiten van actoren betrokken bij het PRSP proces?</li> <li>▪ Zijn de verschillende actoren (maatschappelijk middenveld, civiele maatschappij, privaat ondernemerschap, NGOs, doelgroepen) betrokken bij de supervisie op de uitvoering van de PRSP?</li> </ul> <p><b>Kernvraag bij cluster D:</b> In hoeverre hebben het partnerland en de donoren voortgang gemaakt met de implementatie van de Rome Declaration on Harmonisation? (rapportage vereist)</p> <p><b>Vragen</b> Vraag 3 onder DAC Indicator 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is er een nationaal proces voor APR van de implementatie van de PRSP?</li> </ul> <p>Vraag 4 onder DAC Indicator 8 (betreffende sectorbenaderingen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is er een comprehensief performance monitoring systeem dat voortgang meet in het bereiken van de beleidsobjectieven en verwachte resultaten?</li> </ul>	<p><i>geen expliciete band gelegd tussen PSIA en M&amp;E systemen en er wordt niet vermeld wie PSIA moet uitvoeren, wie beslist op welke thema's PSIA zich richt.</i></p> <p>➤ <i>Een beoordeling van de PRS M&amp;E systems is één van drie componenten die aan bod komen bij de beoordeling van PRS (niet specifiek verbonden aan budgethulp)</i></p> <p><b>Vragen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Worden objectieven duidelijk gedefinieerd in de PRS zodat er een hiërarchisch monitoring en indicatorsysteem kan worden opgebouwd?</li> <li>▪ Is er een duidelijke hiërarchie bij de planning met impact/outcome indicatoren voor de opvolging van de targets; performance/outputindicatoren voor de verschillende sectoren die afgeleid zijn en gelinkt met de strategische doeleinden, specifieke outputs voor programma's en projecten die afgeleid zijn en gelinkt met de sectoriële doeleinden? (causale ketting, verticale logica)</li> <li>▪ Worden indicatoren gelinkt aan de MDG?</li> <li>▪ Zijn indicatoren specifiek, meetbaar, relevant, realistisch, tijdsgebonden? Zijn indicatoren gelinkt met de specifieke doeleinden (horizontale logica)? Zijn indicatoren gedesaggregeerd naar regio, sociale groep, gender?</li> <li>▪ Zijn budgetallocaties gelinkt met indicatoren? (causale ketting)</li> <li>▪ Is het mogelijk om veranderingen in uitgaven te vergelijken met veranderingen in PRS indicatoren en objectieven (attributie)</li> <li>▪ Bestaat er capaciteit om het M&amp;E systeem duurzaam te ontwikkelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is er ondersteuning nodig om de statistische systemen te verbeteren? Specifieke vragen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>-zijn statistische en meetsystemen ontoereikend? Is er een duidelijk plan ter remediëring?</li> <li>-is het actieplan relevant, haalbaar en coherent met het sectorprogramma?</li> <li>-houdt het actieplan rekening met de bestaande sterktes en capaciteiten?</li> <li>-probeert het plan om zwaktes te remediëren?</li> <li>-probeert het plan om beleidsmakers en managers beter gebruik te laten maken van de verzamelde gegevens?</li> <li>-houdt het plan rekening met verbeteringen in client consultatiesystemen?</li> <li>-is er technische assistentie noodzakelijk voor capaciteitsopbouw van de client consultatiesystemen?</li> </ul> </li> <li>▪ Werd er een gepast client consultatiemechanisme gedefinieerd? Specifieke vragen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>-is er een mechanisme voor gestructureerd overleg met begunstigen en andere stakeholders? Zoniet, zijn er concrete plannen om dit op te bouwen?</li> <li>-differentieert men tussen verschillende rollen die stakeholders kunnen spelen en de verschillende types van informatie die zij nodig hebben?</li> <li>Is er een duidelijk onderscheid tussen consultatie enerzijds en input in besluitvorming anderzijds?</li> <li>-is de structuur van de consultatiemechanismen geïntegreerd met mechanismen van dienstverlening? Worden lokale begunstigen op een gepaste manier geconsulteerd en betrokken? Zijn er verbanden met lokale overheden?</li> <li>-houdt met rekening met representativiteit? Worden de problemen die normaal geassocieerd worden met het verkrijgen van een evenredige participatie van vrouwen aangepakt?</li> <li>-is er een balans tussen kwantitatieve surveys en kwalitatieve, participatorische processen?</li> </ul> </li> </ul>
--	---	---

### Annex 3: voorbeelden van M&E diagnose-instrumenten

CIDA Diagnostic study	PRSP Monitoring and Synthesis Project
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participatie van overheid, civiele maatschappij, private sector</li> <li>▪ Sectoriële Integratie</li> <li>▪ Structuur (M&amp;E mechanisme)</li> <li>▪ Rivaliteiten</li> <li>▪ Definitie van bevoegdheden</li> <li>▪ M&amp;E Plan</li> <li>▪ Ownership, internalisering</li> <li>▪ Huidige versus potentiële capaciteiten</li> <li>▪ Huidige middelen (financieel, materieel, menselijk)</li> <li>▪ Instrumentarium (tools)</li> <li>▪ Onderscheid &amp; verband tussen <i>Implementatie &amp; monitoring</i> <i>Monitoring &amp; evaluatie</i></li> <li>▪ Indicatoren Adequaatheid (construct validity) <i>Betrouwbaarheid (reliability)</i></li> <li>▪ Donorcoördinatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Belangrijkste kenmerken van het systeem</li> <li>▪ Institutionele organisatie</li> <li>▪ Belangrijkste outputs van het systeem</li> <li>▪ Selectie van indicatoren</li> <li>▪ Multidimensionaliteit van indicatoren</li> <li>▪ Beschrijving van de belangrijke indicatoren</li> <li>▪ Realisme van targets</li> <li>▪ Input indicatoren, intermediaire en finale uitkomsten</li> <li>▪ Causale ketting</li> <li>▪ Budgettaire hervormingen, public expenditure tracking</li> <li>▪ Instrumenten van gegevensverzameling</li> <li>▪ Erkenning van lage kwaliteit van routine/administratieve data (MIS)</li> <li>▪ Participatorische monitoring</li> <li>▪ Rol van parlement</li> <li>▪ Subnationale niveau</li> <li>▪ Costing van het systeem</li> </ul>

## ANNEX 3: voorbeelden van M&E diagnose-instrumenten (vervolg)

Holvoet & Renard

### I. Beleid inzake M&E

- *M&E plan*: Is er een M&E plan waar het algemene M&E beleid wordt beschreven, dat aangeeft welke indicatoren moeten geëvalueerd worden, welke methodologie en welke bronnen gebruikt worden, wie de producenten en gebruikers zijn van de informatie?
- *M versus E*: Maakt men een duidelijk onderscheid tussen monitoring en evaluatie (ook institutioneel)? Verwijst men ook naar de band die bestaat tussen monitoring en evaluatie? Worden onafhankelijke actoren betrokken bij evaluatie?
- *Onafhankelijkheid en autonomie*: Wordt de noodzaak van onafhankelijkheid en autonomie erkend bij evaluatie? Worden onafhankelijke actoren betrokken bij monitoring en evaluatie? Worden ook moeilijke items geëvalueerd? Heeft de M&E dienst een onafhankelijk budget?
- *Rapportage en verspreiding van M&E resultaten*: Is er een beleid inzake rapportage en verspreiding van resultaten van M&E? Naar actoren binnen overheid? Naar actoren buiten overheid?
- *Integratie van M&E resultaten in beleid, planning, budgettering*: Worden resultaten van M&E gebruikt in beleid, planning, budgettering?

### II. Methodologie

- *Selectie van indicatoren*: Is er een lijst van indicatoren? Input? Output? Outcome? Impact?
- *Selectiecriteria*: Zijn de criteria voor selectie van indicatoren duidelijk?
- *Prioriteiten*: Wordt de noodzaak voor de identificatie van prioriteiten erkend?
- *Causale ketting ('Causality chain')*: Worden verschillende indicatoren (input-output-outcome-impact) expliciet met elkaar verbonden in een logische ketting (verticale logica)?
- *Methodologieën*: Is het duidelijk hoe er zal opgevolgd worden en geëvalueerd? Worden methodologieën duidelijk gedefinieerd? Is er ruimte voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve methodologieën? Is het duidelijk hoe men verschillende methodologieën combineert?
- *Datacollectie*: Worden de bronnen voor datacollectie duidelijk geïdentificeerd? Worden indicatoren ook expliciet verbonden met gegevensbronnen (horizontale logica)?

### III. Organisatie

- *Coördinatie en overzicht*: Is er een duidelijke structuur voor coördinatie en algemeen overzicht inzake M&E? Waarborgt deze eerder feedback naar het beleid of onafhankelijkheid? Worden verschillende stakeholders vertegenwoordigd in deze coördinerende structuur?
- *Dienst voor Statistiek*: Is de rol van de dienst voor statistiek binnen M&E duidelijk? Worden surveys en statistieken afgestemd op de M&E noden?
- *Lijnministeries*: Zijn er M&E diensten binnen de lijnministeries? Is de band met de coördinerende structuur duidelijk? Is er doorstroming van informatie in twee richtingen?
- *Lagere overheden (regionaal, district)*: Zijn er M&E eenheden bij lagere overheden? Is de band met de coördinerende structuur duidelijk? Is er doorstroming van informatie in twee richtingen? Wordt informatie ook geanalyseerd en gebruikt op deze lagere niveaus of enkel doorgestuurd naar hogere overheden?
- *Link met projecten*: Zijn er pogingen om de donorproject M&E mechanismen te coördineren, af te stemmen op de overheids M&E systemen? Integreert men resultaten van project M&E binnen overheids M&E?

### IV. Capaciteit

- *Identificatie van tekortkomingen*: Worden tekortkomingen in het M&E systeem geïdentificeerd?
- *Remediëring (capaciteitsopbouw)*: Zijn er realistische plannen ter remediëring? Heeft men oog voor zowel financiële, menselijke als institutionele capaciteitsopbouw? Worden deze plannen geïmplementeerd?

### V. Participatie van actoren buiten de overheid

- *Parlement*: Wordt de rol van het parlement erkend? Krijgt het parlement toegang tot M&E rapporten? Kan het parlement zijn functie van controle uitoefenen?
- *Onafhankelijk auditeur*: Wordt de rol van auditeur erkend? Heeft de auditeur een onafhankelijk budget? Doet de auditeur performance audits?
- *Civiele Maatschappij*: Wordt de rol van de civiele maatschappij erkend? Zijn er duidelijke procedures inzake participatie van de civiele maatschappij? Gebeurt de participatie van de civiele maatschappij eerder ad-hoc of is deze geïnstitutionaliseerd (hebben ze bv. een plaats in het comité of de eenheid die M&E coördineert)?
- *Donoren*: Wordt de rol van de donoren in M&E erkend? Zijn er duidelijke procedures voor participatie van donoren?

### VI. Kwaliteit (op basis van outputs van M&E systeem, zoals bv. de APR)

- *Niveau van analyse*: Is er een beschrijving van relevante M&E resultaten? Worden resultaten vergeleken met streefdoelen (targets)? Is er een analyse van de resultaten?
- *Intern gebruik van outputs van het M&E systeem*: Worden outputs als de APR ook gebruikt voor interne doeleinden? Gebruikt de overheid het in beleid en middelenallocatie? Gebruiken actoren buiten de overheid het als 'accountability' instrument en als instrument voor beleidsbeïnvloeding?