



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Jaarrapport

De Belgische
Ontwikkelingssamenwerking
in **2010**

Inhoud

Voorwoord	2
De Belgische hulpcijfers in 2010	3
Kwaliteit van de Belgische hulp	9
I. Verder na de Verklaring van Parijs	9
1. Algemeen	9
2. België en de implementatie van de Verklaring van Parijs	11
II. Democratisch eigenaarschap	12
1. Eigenaarschap: iedereen heeft er de mond van vol, maar spreken we ook allemaal dezelfde taal?	12
III. Casestudies uit Centraal- en Zuid-Afrika	21
1. Belgische hulp in Congolese en Burundese handen: eigenaarschap van de hulp en de ontwikkeling in een fragiele staat	21
2. Democratisch eigenaarschap en de federale en Vlaamse samenwerking in Zuid-Afrika	29
IV. Aanbevelingen voor democratisch eigenaarschap	32
De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in 2010	33
1. Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, de cijfers	33
2. Kwaliteit van het beleid	35
De Europese ontwikkelingssamenwerking in 2010	36



Voorwoord

België krijgt tegenwoordig heel wat complimenten voor zijn inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking. In dit rapport gaan we na of dit terecht is. We hoorden grote woorden: België zou aansluiten bij de kopgroep van donoren en vanaf 2010 zouden we echt 0,7% van onze rijkdom besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Maar de regering kwam haar belofte niet na. De lat lag voor 2010 op 0,7%, maar werd niet gehaald. Dat zagen we al aankomen, maar 0,64% is zelfs minder dan wat 11.11.11 verwacht had toen de begroting voor 2010 werd opgesteld. Bovendien wordt het cijfer aangedikt met meer dan een half miljard euro aan uitgaven die voor het Zuiden weinig of niets opbrengen.

Maar geld alleen is natuurlijk niet voldoende om resultaten te boeken. Het moet ook doeltreffend besteed worden. Sinds 2008 heeft België op dit vlak vooruitgang geboekt. Een aantal richtlijnen werden opgesteld of aangepast volgens het nieuwe hulpparadigma. Het blijft afwachten welke impact dit zal hebben op het terrein.

Cruciaal voor een duurzame impact is dat hulp inspeelt op de noden, prioriteiten en plannen die het ontvangende land en zijn bevolking zelf aangeven. De recente gebeurtenissen in het Midden-Oosten tonen nog maar eens aan dat wanneer je de wensen die bij de bevolking leven negeert, dit voor explosieve resultaten zorgt. Voor 11.11.11 is 'democratisch eigenaarschap' daarom van

doorslaggevend belang. Dit zowel in het beperkte debat over doeltreffende hulp als in de bredere discussie over ontwikkeling. Niet alleen de regeringen die hulp ontvangen moeten meer aandacht hebben voor democratisch eigenaarschap. Ook donoren stappen nog te vaak en te gemakkelijk over het principe heen of focussen vooral op eigenaarschap van het partnerland en te weinig op de betrokkenheid van alle relevante actoren, ook de meest armen en kwetsbaren. Het ondersteunen van democratisch eigenaarschap leidt misschien niet tot de meest snelle of zichtbare resultaten, maar het is geen overbodige luxe.

Daarom gaan we in dit jaarrapport na wat dit begrip juist betekent en houden we een warm pleidooi bij de Belgische regering om dit democratisch eigenaarschap op te nemen in haar beleid. We bekijken ook hoe en of de Belgische regering dit nu reeds probeert om te zetten in de praktijk. Naast een algemene analyse gaan we dieper in op enkele concrete voorbeelden van projecten en programma's in DR Congo, Burundi en Zuid-Afrika. Die leren ons dat contexten sterk kunnen verschillen, net als de manier waarop aan democratisch eigenaarschap gewerkt moet worden.

De Minister heeft in beleidsnota's een brede kijk op eigenaarschap, wat goed is. Maar welke vertaling krijgt dit in de realiteit? België doet aan capaciteitsversterking van de partneroverheid en voorziet steun voor lokale

middenveldorganisaties. Maar parlementen, belangrijke democratische instellingen, worden binnen de Belgische samenwerking grotendeels over het hoofd gezien. Er wordt ook niet altijd voldoende rekening mee gehouden dat elke tussenkomst die een donor doet een effect heeft op eigenaarschap, in goede of in slechte zin.

De Vlaamse Samenwerking is klein en wat men kan doen om democratisch eigenaarschap te bevorderen, beperkt zich tot zaken die direct verband houden met de ondersteunde programma's. Maar dat maakt de verantwoordelijkheid hiervoor er niet minder om.

Op Europees niveau staat momenteel heel wat op het spel. Institutioneel was 2010 een jaar van grote veranderingen, zoals de oprichting van een dienst voor extern optreden. Ook inhoudelijk werden de bakens uitgezet met een nieuwe visie op het ontwikkelingsbeleid als katalysator voor inclusieve groei. 11.11.11 betreurt dat groei nog steeds als een doel op zich en niet als middel wordt gezien. Goede ontwikkelingssamenwerking moet voor 11.11.11 vertrekken vanuit het recht van iedere mens op ontwikkeling, en niet vanuit de veronderstelling dat de restjes die van tafel vallen bij economische groei ook wel de kwetsbare groepen ten goede zullen komen.

Bogdan Vanden Berghe,
algemeen secretaris 11.11.11

De Belgische hulpcijfers in 2010

België wordt zesde, maar stelt toch teleur

België besteedde in 2010 0,64 % van haar BNI aan officiële ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance of ODA). Daarmee heeft ons land de wettelijk vastgelegde doelstelling om vanaf 2010 0,7 % van zijn BNI te besteden aan ODA niet gehaald. 11.11.11 had bij de opmaak van de begroting 2010 al gewaarschuwd dat een aantal bedragen overschat werden. Desondanks verklaarde de vorige minister van Ontwikkelingssamenwerking trots dat België lid zou worden van de 'G0,7%', de kleine groep van landen die wel deze internationale standaard behalen¹.

Zo overschatte men de uitgaven voor ontwikkelingshulp door decentrale overheden. Daarnaast ging men er bij de opmaak van de begroting 2010 ook vanuit dat elke euro op de begroting van het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) effectief besteed

zou worden. Gezien de behoorlijke resultaten op dat vlak de voorbije jaren leek die hoop misschien gerechtvaardigd, maar 100 % realisaties zijn er nog nooit geweest. De begroting voorzag 1,417 euro miljard aan ODA-aanrekenbare uitgaven door DGD, maar daarvan werden er slechts 1,317 miljard euro gerealiseerd. 66 Miljoen euro meer dan in 2009, op zich niet slecht in crisistijd, maar het totale eindresultaat (2,261 miljard euro of 0,64 % van het BNI) is dus slechter dan verwacht.

Dat België toch goed scoort in de internationale vergelijking tussen donoren (we staan op de zesde plaats), heeft dan ook minder dan verhoopt te maken met een echte stijging in de bestedingen door DGD. De eerste reden voor die zesde plaats zijn de zwakke prestaties van vrijwel alle andere donoren.² De tweede is wat we het "opblazen" van de hulp kunnen noemen, met uitgaven die men beter niet zou meetellen.



¹ Noorwegen, Zweden, Luxemburg, Denemarken, Nederland

² Meer info over andere donoren: Aid-Watch Rapport, "Challenging self-interest: Getting EU aid fit for the fight against poverty", Mei 2011.

Opgeblazen hulp

Er was een grote kans dat het resultaat voor 2010 er nog slechter had uitgezien. Ware het niet dat op de valreep, eind december 2010, de grote schuldkwijtschelding voor de Democratische Republiek Congo werd goedgekeurd. Op die manier kon België in totaal 416,16 miljoen euro kwijtschelding van oude, grotendeels afgeschreven, schulden meetellen. Naast de DR Congo ging het ook over bedragen voor Congo-Brazaville.

Naast schuldkwijtschelding telden ook een aantal uitgaven van Fedasil (71,82 miljoen euro) en kosten voor buitenlandse studenten (34,62 miljoen euro) mee als Belgische ODA. Dit brengt het totaal van 'onechte' hulp op 522,6 miljoen euro. Daarmee staat België in 2010 niet alleen hoog in de ranglijst van donoren, maar ook aan de top wat betreft opgeblazen hulp: maar liefst 23 % van onze 'ontwikkelingshulp' heeft weinig te maken met echte uitgaven voor armoedebestrijding of duurzame ontwikkeling in het zuiden. De echte hulp van België aan het zuiden blijft al bij al hangen op ongeveer 1,74 miljard euro of net iets minder dan 0,5 % van het BNI. Dat percentage is niet meer dan in 2009.

Waar vinden we de grootste onderbestedingen in 2010?

Net als in 2009 werden heel wat middelen uit de begroting niet besteed. Het ging om middelen voor gedelegeerde samenwerking (16,56 miljoen euro), regionale samenwerking (8,9 miljoen euro) en leningen aan vreemde staten (17,55 miljoen euro).

De uitgaven voor begrotingssteun zijn wel in lijn met de begrote bedragen, waar dit in 2009 nog een belangrijke factor van onderbesteding was: in 2010 werd 47,2 miljoen euro besteed op 48 miljoen euro voorzien in de begroting. Een aantal interne, administratieve, drempels om deze dossiers tijdig rond te krijgen zijn verdwenen, waardoor deze hulpmodaliteit nu op kruissnelheid komt.

Bij de indirecte samenwerking springen twee kleinere begrotingsposten in het oog. Ten eerste is er de nieuwe budgetlijn 'acties in synergie met de directe bilaterale samenwerking'. Daar voorzag de begroting oorspronkelijk 8,8 miljoen euro voor. Al tijdens de begrotingsherziening werd dit teruggeschroefd tot 4,8 miljoen euro. Uiteindelijk werd slechts 1,8 miljoen uitgegeven in 2010. Ten tweede is er de samenwerking met lokale organisaties van de civiele maatschappij. Na de begrotingsherziening was daarvoor nog steeds 10 miljoen euro van de oorspronkelijke 12 miljoen euro voorzien en daarvan is slechts 3,634 miljoen euro gerealiseerd.

Jarenlang beloofd door alle ministers: "Budget Ontwikkelings- samenwerking bereikt 0,7-procentnorm in 2010."

Voor de VLD stelt premier Verhofstadt zich persoonlijk garant.

De Standaard, 22/02/2002

"Geen besparingen op mijn departement. Punt"

Staatssecretaris Eddy Boutmans in De Morgen, 15/07/2002

"Ik ben er zeker van dat we allemaal de antwoorden en oplossingen kennen. Aan analyses ontbreekt het niet. Wat wel ontbreekt is de gemeenschappelijke politieke wil om ze ook toe te passen."

Premier Guy Verhofstadt in speech Aardetop sept 2002.

"...11.11.11 is (terecht) grote voorstander om de internationaal vastgelegde norm van 0,7 te bereiken..."

Minister Marc Verwilt in De Morgen 1/06/2004

"Ik weet dat er een geleidelijke groei zal komen. Daartoe bestaat de politieke wil in deze regering"

Minister Armand De Decker in De Standaard, 03/09/2004

"De 0,7 procent van het bbp voor ontwikkelings-samenwerking staat in het regeerakkoord en het engagement werd ook hard gemaakt in de jongste begroting, ..."

Minister Karel De Gucht in Gazet van Antwerpen 9/11/2005

"De regels om tot de G0,7 te kunnen toetreden zijn duidelijk opgelegd door de Oeso en zijn strikt nageleefd. Laat het duidelijk zijn: de politieke wil is er wel degelijk"

Minister Charles Michel in De Standaard 13/01/2010

Belgisch fonds voor de voedselzekerheid – lopende zaken kosten het zuiden meer dan 20 miljoen!

De grootste onderbesteding vinden we echter bij het Belgisch fonds voor de voedselzekerheid (BFVZ). Dat is een nieuw fonds, dat het vroegere Belgisch Overlevingsfonds (BOF) moet vervangen. Het is een initiatief van het parlement, maar door de lange periode zonder echte regering, liet het noodzakelijke koninklijk besluit, waarmee het nieuwe BFVZ moest worden opgericht veel te lang op zich wachten. Dit is de post waar de aanslepende regeringscrisis echt ten koste gaat van belangrijke initiatieven in het zuiden, terwijl het belang van voedselzekerheid in ontwikkelingslanden niet verminderd is, in tegendeel.

Uiteindelijk werd het koninklijk besluit begin 2011 gestemd op initiatief van het parlement, dat daarvoor een bijzondere inspanning deed. Daardoor kan men nu eindelijk werk beginnen

maken van de nieuwe programma's in een aantal landen. Maar er kon geen enkel nieuw initiatief worden opgestart in 2010. In totaal raakte slechts 16,541 miljoen euro uitgegeven aan de afwerking van lopende initiatieven, terwijl meer dan 38 miljoen euro voorzien was op de begroting. De voorbereiding van de nieuwe programma's, te beginnen in Mali en Mozambique, zal ten vroegste half 2011 rond zal zijn. Daardoor zal het minstens een jaar langer duren voor het BFVZ op kruissnelheid kan opereren.

Waar werd méér uitgegeven ten opzichte van 2009

Technische samenwerking en beurzen (BTC) blijven een constante stijger. Dit keer met 28,5 miljoen euro, tot 207,5 miljoen euro in totaal. Dit is geheel in lijn met de grotere bedragen die met de partnerlanden afgesproken worden in het kader van de indicatieve samenwerkingsprogramma's.

Deze trend zou zich ook in 2011 moeten doorzetten, want in de begroting is opnieuw een vergelijkbare stijging voorzien.

We vermelden hiervoor al de betere bestedingsgraad van begrotingshulp, waardoor de uitgaven via dit hulpkanaal toenamen van 20,5 miljoen euro naar 47,2 miljoen euro.

De uitgaven voor humanitaire hulp stegen heel sterk tussen 2009 en 2010, van 56 miljoen euro naar 97 miljoen euro. Dit is voor een groot deel te verklaren door het verschuiven van de begrotingspost 'preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire acties' van Buitenlandse Zaken naar DGD (29,5 miljoen euro begroot). Dit is een goede zaak, want dit komt de coherentie van de verschillende humanitaire initiatieven zeker ten goede. Maar de verschillende onderdelen van dit humanitaire programma zijn ook gegroeid, in lijn met de

Studentenkosten zijn niet altijd ontwikkelingshulp

De donoren kwamen binnen het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (DAC¹) van de OESO overeen om de kosten voor studenten uit ontwikkelingslanden die hier studeren mee te tellen in de ODA-cijfers. Donoren mogen daarom een toegewezen ("imputed") of indirecte kost per student aanrekenen. Dat is op zichzelf een betwistbaar uitgangspunt, omdat veel studenten hier zijn omwille van de internationale ambities van onze eigen onderwijsinstellingen. Dat heeft weinig van doen met ontwikkeling in het zuiden.

Maar de DAC stelde hierbij ook enkele uitdrukkelijke voorwaarden. We geven hier de belangrijkste weer. Ten eerste moet de aanwezigheid van studenten uit ontwikkelingslanden bewust deel uitmaken van het beleid ontwikkelingssamenwerking van het gastland. 11.11.11 heeft nog geen enkele beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking gezien waarin hier melding van wordt gemaakt.

Ten tweede moeten deze kosten ook specifiek herkenbaar zijn in officiële budgetten. Het geld komt onrechtstreeks uit de federale middelen voor wetenschapsbeleid. Daarvan wordt een bedrag voor buitenlandse studenten doorgestort naar de gemeenschappen, volgens een vooraf afgesproken verdeelsleutel tussen de gemeenschappen (los van het effectieve aantal studenten of hun herkomst). DGD vraagt achteraf weliswaar lijsten op bij de universiteiten waarop alle studenten uit ontwikkelingslanden staan, maar de bedragen staan dus nergens afzonderlijk in de begroting.

Ten derde moet er een 'passende' betrokkenheid zijn vanwege de autoriteiten verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking in het formuleren van het beleid, de intake en het bepalen van kosten voor de studenten. We moeten dus een duidelijke rol zien voor bijvoorbeeld DGD in het bepalen van de sectoren of niveaus van opleiding, de noden van ontwikkelingslanden voor bepaalde bijzondere kwalificaties, overleg met ontwikkelingslanden over het coördineren van het aanbod aan plaatsen binnen het onderwijssysteem van de donor, in functie van hun noden.

Ten vierde moeten er speciale maatregelen genomen worden tegen brain drain en voor de herintegratie van de studenten in hun eigen land. En ten slotte moet men ook een verschillend bedrag aan indirecte kosten berekenen per faculteit, omdat de ene opleiding heel wat duurder is dan de andere (zo kost een student geneeskunde bijvoorbeeld heel wat meer dan een student politieke wetenschappen). Aan geen van deze criteria wordt voldaan.

Enkel de programma's van een beperkt aantal ontwikkelingsactoren (zoals VLIR, CIUF, BTC of IOB) voldoen aan de OESO-DAC richtlijnen. Studenten die in het kader van zo'n programma naar België komen, ontvangen ook vaak een beurs voor hun persoonlijke onkosten. Enkel voor deze studenten zou België, volgens de richtlijnen van de OESO, ook een indirecte kost kunnen meetellen in de hulpcijfers. In de praktijk zien we echter dat België, net als veel andere donoren, een vast bedrag per student meetelt als bijdrage in de ODA. Dit gebeurt los van de gekozen opleiding, zonder enige betrokkenheid van een ontwikkelingsactor of van de landen in het zuiden. Deze uitgaven tellen volgens 11.11.11 dus niet mee als officiële ontwikkelingshulp.

¹ Development Assistance Comité. Het comité van westerse donoren, waar afspraken gemaakt worden en ervaring uitgewisseld wordt i.v.m. officiële (overheids)ontwikkelingssamenwerking. De DAC heeft 23 leden (de 15 "oude" EU lidstaten plus Noorwegen, Zwitserland, USA, Canada, Australië, Nieuw Zeeland, Japan en Zuid-Korea).

globale stijging van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Ten slotte zijn er ook verschillende erg grote rampen geweest in de loop van 2010, waardoor zelfs wat meer is uitgegeven dan begroot.

Ten slotte stegen ook de uitgaven voor de Wereldbankgroep met 6,5 miljoen euro en voor het Europees Ontwikkelingsfonds en de Europese Ontwikkelingsbank met 11,5 miljoen euro.

Wat brengt de toekomst?

Hoewel de begroting voor ontwikkelingssamenwerking een klein beetje groeit in 2011, is het duidelijk dat de stijging van 21 miljoen euro, tot 1,478 miljard euro, niet zal volstaan om het wettelijk vastgelegde engagement van de 0,7% te respecteren. Dit is een duidelijke trendbreuk met de voorbije drie jaren, toen wel telkens een substantiële stijging werd voorzien voor het DGD-budget. Hiermee zette de regering haar keuze voor het behalen van 0,7% in 2010 kracht bij. Van dit engagement is in 2011 geen sprake meer. Er is veel te weinig extra geld voorzien om het gat te dichten tussen de effectieve uitgaven en wat nodig is om de 0,7% te halen in 2011 (2,58 miljard euro).

Bij de opmaak van de begroting 2010 (eind 2009, nog met volle bevoegdheid) benadrukte de ministerraad nog heel nadrukkelijk de wil om de 0,7% te halen vanaf 2010. Ze beloofden toen ook heel concreet om de begroting 2011 met 156 miljoen euro te laten stijgen ten opzicht van de begroting 2009. 11.11.11 betreurt, dat zelfs deze belofte niet wordt nagekomen.

Ook dit had lang niet volstaan om de 0,7% te bereiken, maar men zou minstens mogen verwachten dat de regering in lopende zaken de intenties die ze geuit heeft toen ze nog volle

Klimaatverandering, extra middelen?

De armste landen lijden het meest onder de klimaatverandering. Dat terwijl zij degenen zijn die het minste hebben bijgedragen aan de problemen en de minste middelen hebben om er iets tegen te doen. Het is dus de taak van de industrielanden om hen financieel tegemoet te komen. Dat geldt zowel voor het tegen gaan van de nadelige gevolgen (adaptatie) als voor een eigen ontwikkeling die op een koolstofarme manier gebeurt (mitigatie). Op de klimaatconferentie van Kopenhagen beloofde België, samen met andere industrielanden, daarvoor op korte termijn middelen vrij te maken, de zogenaamde Fast Start financiering.

Op dat moment pleitte België ervoor dat deze middelen niet ten koste mochten gaan van de bestaande budgetten voor ontwikkelingssamenwerking: het moesten additionele middelen zijn. Dit is logisch. Nieuwe noden vergen nieuwe middelen en wat men inzet om de klimaatverandering te bestrijden mag niet ten koste gaan van de oude engagementen om de millenniumdoelstellingen te realiseren.

Desondanks put België uit de middelen van DGD voor zijn "fast start" bijdrage van 3 maal 50 miljoen in 2010, 2011 en 2013. Op deze manier telt de Belgische bijdrage dubbel mee: zowel tegen de klimaatverandering als voor ontwikkelingssamenwerking. Dat terwijl er geen euro meer wordt uitgegeven. Voor de lange termijnfinanciering is het engagement om additionele middelen te zoeken niet opgenomen in het klimaatakkoord.

bevoegdheden had, zou waarmaken. In 2009 was 1,362 miljard euro voorzien voor Ontwikkelingssamenwerking, de regering had dan ook minstens 1,518 miljard euro moeten voorzien in



2011, 40 miljoen euro meer dan wat nu voorzien wordt.

Er blijven voor België ook veel minder grote schuldbedragen over die in de toekomst kunnen worden kwijtescholden. Daarvoor heeft 11.11.11 in het verleden meermaals gewaarschuwd. Voor 2011 rekent de overheid op 110 miljoen euro schuldkwijtescholding, waarschijnlijk voor Togo en Liberia. De enige landen waar daarna nog substantiële bedragen in de boeken staan, zijn Ivoorkust en Soedan. Maar door de situatie in die landen is het onwaarschijnlijk dat deze in de nabije toekomst op een kwijtescholding kunnen rekenen. Tel daarbij nog de kosten van Fedasil (gezien de opvangcrisis zullen die vermoedelijk opnieuw stijgen en dus meer bedragen dan de 71,82 miljoen euro van 2010) en de studentenkosten en de totale 'vervuiling' van de hulpcijfers zal ook in 2011 ongeveer 210 miljoen bedragen. De 'echte hulp' komt dus maximaal op 1,9 miljard euro.

Zelfs het in de solidariteitsnota voorspelde resultaat van 0,57 % lijkt moeilijk haalbaar. Er wordt opnieuw een stijging van de uitgaven verwacht bij de decentrale overheden, namelijk met 8 miljoen euro tot een totaal van 90 miljoen. 11.11.11 verwacht hier maximaal een stijging van 4 miljoen.

Belangrijker is de bestedingsgraad bij DGD zelf. Het is onwaarschijnlijk dat overal een 100 % besteding gerealiseerd zal worden. Bovendien heeft de regering beslist dat de middelen die voorzien zijn voor de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) enkel effectief mogen worden uitgegeven als daar een "marktconform" rendement op gehaald wordt. Dan moet men deze bedragen niet meetellen in het primair saldo (begrotingstekort). Het is een raadsel hoe men een marktconform rendement kan halen op investeringen die in de eerste plaats de ontwikkeling in het zuiden ten goede moeten komen. Hier dreigt met andere woorden een grote onderbesteding in 2011, en dit op een begrotingspost van 107,5 miljoen euro.

11.11.11 vreest dan ook het ergste voor het ODA-cijfer dat België in 2011 zal realiseren. In 2010 stonden we met 0,64 % ongeveer halweg tussen de kopgroep van donoren en de middenmoot. Maar België lijkt haar zicht op de kopgroep te verliezen. Onze prognose voor de totale Belgische ODA in 2011 gaat eerder in de richting van 0,54 %. Daarmee dreigt Groot-Brittannië ons voorbij te steken. Dat land haalde in 2010 0,56 % en beloofde formeel om dit aan te houden in 2011. De 'echte hulp' van België zou blijven steken rond de 0,49 % of ongeveer 1,8 miljoen euro.

Koen Detavernier

Hold up van Financiën op DGD nipt verijdeld.

Het scheelde geen haar of tijdens de voorbije begrotingsbesprekingen (april 2011) werden een aantal belangrijke begrotingsposten verschoven van Ontwikkelingssamenwerking naar Financiën. De Thesaurie had haar oog laten vallen op de bijdragen van België aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie¹ (Wereldbank), op de bijdragen aan ontwikkelingsbanken en aan garantiefondsen voor privé investeringen, op de multilaterale schuldkwijtescholding, op de staatsleningen en op de bilaterale schuldkwijtescholding².

De nieuwe 'uittredende' minister, zag met andere woorden ei zo na meer dan 200 miljoen van zijn begroting verdwijnen. Op zich geen bezuiniging, maar wel een beslissing die totaal de verkeerde kant zou zijn uitgegaan. Het zou de stappen vooruit naar een transparante, horizontale ODA-begroting, waarop alle belangrijke bijdragen van België voor ontwikkelingssamenwerking samen staan, volledig teniet gedaan hebben. Het samen houden van alle belangrijke hulpkanalen op één begroting maakt de Belgische inspanning voor ontwikkeling niet alleen zichtbaarder, maar is ook een eerste stap naar een coherenter ontwikkelingssamenwerking, omdat de uitgaven vanuit een zelfde wettelijk kader (voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling) gebeuren. Enerzijds de coherentie verbeteren door humanitaire hulp wel onder DGD te brengen en anderzijds de coherentie volledig ondergraven op posten met veel grotere financiële implicaties zou gewoon slecht beleid zijn.

De stap die moet volgen is dat ook de Belgische deelname in het beheer van die instellingen naar Ontwikkelingssamenwerking komt. Vooral voor de Internationaal Development Association (IDA) van de Wereldbank zou de weinige zeggenschap die er nu is vanuit ontwikkelingssamenwerking volledig zijn weggesmolten. Het beheer hiervan wordt op dit moment waargenomen door medewerkers van Financiën. Maar de Wereldbank is in de eerste plaats een ontwikkelingsinstelling. De Noord-Zuidbeweging vraagt dan ook al langer dat de vertegenwoordiging van België bij de Wereldbank in handen zou komen van Ontwikkelingssamenwerking in plaats van Financiën. Zo ver zijn we nog lang niet, maar een gezamenlijke demarche van al wie het goed meent met de Belgische ontwikkelingssamenwerking kon toch de omgekeerde stap voorkomen.

¹ IDA: International Development Association (een onderdeel van de Wereldbank)

² Schuldkwijtescholding voor 'HIPC': Highly indebted poor countries

1. Belgische ODA per kanaal*

DGD (Directie algemeen Development)	2007	2008	2009	2010
Gouvernementele samenwerking				
Technische samenwerking en beurzen	129.340.915	160.606.750	178.854.102	207.575.482
Gedelegeerde samenwerking	7.217.477	18.174.701	29.895.700	25.935.784
Regionale samenwerking	211.233	2.200.000	9.244.590	8.100.000
Algemene en sectoriële begrotingshulp	23.922.936	27.377.140	20.531.193	47.246.017
Speciale noodhulp Centraal-Afrika	5.000.000	20.500.000	500.000	0
Microprojecten	2.486.964	3.467.803	2.638.488	3.524.029
Beheerskosten BTC	20.306.000	21.032.890	21.512.000	21.431.214
Leningen van staat tot staat	25.559.245	16.045.620	28.355.900	32.897.662
Subtotaal Gouvernementele samenwerking	214.044.770	269.404.903	291.531.973	346.710.188
Niet-gouvernementele samenwerking				
NGO programmafinanciering	99.150.043	99.612.783	125.299.255	117.842.543
VVOB	8.596.316	8.452.767	8.999.999	9.199.998
APEFE	8.524.332	8.094.522	9.000.000	9.200.000
VLIR - Vlaamse interuniversitaire raad	26.607.871	28.729.721	30.192.922	30.690.970
CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB	23.910.341	23.782.966	26.721.492	27.984.233
Wetenschappelijke instellingen	13.476.508	14.150.776	15.632.880	17.222.917
Lokale civiele maatschappij	5.007.409	5.999.580	5.387.145	3.633.911
Africalia	2.310.000	2.015.000	2.360.000	2.125.000
Andere niet-gouvernementeel	7.456.760	10.425.793	9.438.774	10.177.267
Subtotaal Niet-gouvernementele samenwerking	195.039.580	201.263.907	233.032.467	228.076.839
Multilaterale samenwerking				
Verplichte multilaterale bijdragen	6.678.391	9.049.347	10.082.195	10.922.064
waarvan aan VN	6.422.346	8.771.641	9.783.904	10.597.896
Vrijwillige multilaterale bijdragen	90.791.450	94.567.930	111.180.728	113.153.830
waarvan aan VN	62.478.816	65.659.693	81.671.628	79.705.081
Europees ontwikkelingsfonds en Bank	104.860.013	132.560.006	135.044.009	146.608.405
Wereldbankgroep	76.000.000	175.320.000	102.833.000	109.294.000
Regionale ontwikkelingsbanken	27.266.541	30.860.353	45.655.381	27.669.325
Milieuverdragen	12.668.806	12.679.354	24.863.448	38.327.148
Multilaterale Schuldkwijtschelding	12.832.368	18.674.711	15.060.874	16.150.608
Subtotaal multilaterale samenwerking	331.097.570	473.711.701	444.719.636	462.125.381
Belgisch fonds voor de voedselzekerheid				
Gouvernementeel/beheer/sensibilisering	4.620.058	13.313.634	8.218.146	2.693.421
Via NGO's	13.363.246	13.843.855	15.681.107	9.181.907
Via multilaterale instellingen	12.014.882	6.484.181	7.543.855	4.666.001
Subtotaal fonds voor de voedselzekerheid	29.998.186	33.641.671	31.443.107	16.541.329
Maatschappijopbouw	15.168.940	19.183.806	27.112.570	35.201.208
Humanitaire en voedselhulp	14.598.923	26.960.444	56.057.930	97.983.370
Steun aan de privésector, BIO	28.138.365	44.626.496	142.351.398	118.322.746
Rentebonificaties	11.009.296	13.053.489	18.517.825	0
Sensibilisering in België (excl. NGO's)	6.944.171	6.022.630	5.494.561	9.935.828
Administratie, evaluatie, andere	1.958.388	1.213.826	1.505.431	2.673.300
Totaal DGD	847.998.189	1.089.082.873	1.251.766.899	1.317.570.188
BZ - Buitenlandse Zaken (uitgezonderd DGD)				
Noodhulp, B-FAST	23.394.425	25.821.348	24.605.308	560.249
Conflictpreventie / preventieve diplomatie	21.795.433	24.013.834	24.037.771	26.716.535
Bijdragen aan internationale instellingen	5.161.131	7.777.018	6.511.771	7.243.111
Rentebonificaties (vanaf 2004 budget DGD)				16.547.942
Pers / communicatie / Bijzonder Evaluator	846.952	1.063.024	1.037.770	442.753
Administratiekosten (ODA-deel)	36.799.266	41.867.280	41.446.473	43.581.477
TOTAAL BZ (uitgezonderd DGD)	87.997.207	100.542.504	97.639.093	95.092.068
Andere officiële bronnen				
FOD Financiën - Administratiekosten	943.366	950.091	1.077.324	1.119.485
FOD Financiën - Aflossing staatsleningen	-42.634.607	-31.442.789	-31.603.530	-28.241.210
FOD Financiën - Schuldkwijtscheldingen HIPC	63.721.408	8.527.500	0	177.247
FOD Financiën - Multilateraal	1.046.256	600.410	378.572	100.000
FOD Financiën - Andere	2.125.697	29.906	23.354	19.282
Belgische hulp via Eur. Comm. (excl. EOF)	225.730.000	247.630.000	288.900.000	265.750.000
Schuldkwijtschelding via Delcredere Dienst	71.310.000	69.790.000	74.750.000	416.165.000
Andere Federale Overheidsdiensten	30.576.911	26.647.403	41.625.021	39.862.637
ODA-deel van de uitgaven van FEDASIL	61.648.557	64.447.874	66.318.445	71.822.302
Vlaams Gewest en Gemeenschap	40.607.823	43.400.304	49.544.245	48.117.307
Waals Gewest / Franse Gemeenschap	24.277.694	25.177.457	23.452.050	23.452.050
Andere lokale overheden	8.447.585	8.868.152	10.051.773	10.106.749
TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN	487.800.689	464.626.308	524.517.253	848.450.850
TOTAAL BELGISCHE ODA	1.423.796.085	1.654.251.685	1.873.923.246	2.261.113.106
% Totale Belgische ODA / BNI	0,43%	0,48%	0,55%	0,64%

* Overzicht van de Belgische ODA in 2010, gebaseerd op cijfers van DGD. Niet alle cijfers in deze tabel zijn definitief (o.a. Wallonië en de lagere besturen)



Kwaliteit van de Belgische hulp

I. Verder na de Verklaring van Parijs

Van 29 november tot en met 1 december 2011 blaast de internationale gemeenschap verzamelen in Busan (Zuid-Korea) voor de vierde conferentie op hoog niveau over de doeltreffendheid van hulp. Er zullen zowat tweeduizend aanwezigen geteld worden, waaronder ministers, hoge vertegenwoordigers van donor- en partnerlanden, multilaterale organisaties, parlementairen en de civiele samenleving. Op de agenda staat de vraag welke richting we uit moeten nu de Verklaring van Parijs sinds eind 2010 afgelopen is.

Verklaring van Parijs: In 2002 beloofden meer dan honderd wereldleiders meer geld op tafel te leggen om de Millenniumdoelstellingen (MDG's) te halen tegen 2015. Men beseftte al gauw dat enkel door het opkrikken van hulp niet noodzakelijk meer en betere resultaten worden bereikt. Ook de kwaliteit moest verbeteren. De Verklaring van Parijs uit 2005 was een belangrijke stap in de richting van meer doeltreffende hulp. Daarop volgde nog de Accra Agenda voor Actie in 2008. De Verklaring van Parijs is opgebouwd rond vijf principes:

1. eigenaarschap: ontwikkelingslanden leiden hun eigen ontwikkeling;
2. afstemming: donoren gebruiken vooral lokale systemen en stellen partners in staat om zelf hun processen te plannen en uit te voeren;
3. harmonisatie: donoren werken goed samen en stemmen hun onderlinge procedures en eisen maximaal af;
4. resultaatgericht management: zowel donoren als partners stellen het behalen van resultaten centraal in hun planning;
5. wederzijdse verantwoordelijkheid: donoren en partners leggen aan elkaar verantwoording af.

1. Algemeen

Een stand van zaken

De officiële resultaten zullen pas deze zomer bekend zijn. Toch weten we nu al dat de doelstellingen niet allemaal werden gehaald. Slechts vijf jaar na Parijs en twee jaar na Accra is het niet te verwonderen dat de ambitieuze hervormingen nog verre van volledig geïmplementeerd zijn, laat staan al concrete vruchten afwerpen op het terrein. Maar de vooruitgang is te traag en te beperkt gebleven. Zo zal uit de evaluatie wellicht blijken dat donoren nog steeds zeer matig scoren op het gebruik van de nationale systemen van de partnerlanden. Het feit dat dit in Accra als cruciaal werkpunt werd beschouwd, heeft daar weinig verandering in gebracht.

Volgens de Voorzitter van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO boeken de partnerlanden de meeste vooruitgang³. Een gebrek aan politiek engagement en een te grote kloof tussen beloftes en implementatie zijn belangrijke oorzaken voor een gebrek aan vooruitgang aan de kant van de donoren. Efficiënte ontwikkelingssamenwerking is teveel een doel op zich geworden en niet langer een middel. 11.11.11 is

³ Tussenkomst op de 4^{de} Staten-Generaal van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (4 mei 2011)

ervan overtuigd dat een donor niet alleen een goede ‘technische hulpmanager’ moet zijn. Zo is de invulling van het begrip ‘eigenaarschap’, het eerste principe van de Verklaring van Parijs, zeer politiek geladen. Volgens 11.11.11 moet het eigenaarschap bij de gehele bevolking in de partnerlanden liggen en niet enkel bij de regering van dit land, zoals Parijs dat stelt. Het opstellen en de uitvoering van een verklaring over hulpdoeltreffendheid vraagt dus een groot politiek engagement van zowel donoren als partnerlanden.

Een sterk gewijzigde context sinds 2005

Sinds de Verklaring van Parijs is het landschap waarin aan ontwikkelingssamenwerking wordt gedaan, grondig gewijzigd. Niet alleen zijn er meer actoren⁴, ook het economische en politieke klimaat in heel wat Europese landen, is niet meer zoals voorheen. De roep naar snelle en zichtbare resultaten van al die bestede miljarden klinkt steeds luider. Uiteraard is een resultaatgericht beheer belangrijk, maar deze “value for money” wordt door de Europese staatshoofden wel zeer beperkt in gevuld. Ontwikkelingssamenwerking is vaak niet van die aard dat je op korte termijn spectaculaire veranderingen boekt. De Europese regeringsleiders zullen dit debat dan ook nooit winnen en het riskeert alleen maar ten koste te gaan van de solidariteit. Zeker politieke veranderingsprocessen zijn complex en onvoorspelbaar en hierdoor lastig te rijmen met het lineaire denken dat de hulpsector momenteel domineert.

Betekent dit dan het einde van de Verklaring van Parijs?

Ondanks de gewijzigde context en de beperkte resultaten beseft iedereen dat de hulpstroom die er is, beter zo effectief mogelijk kan zijn. De sterkte van de Verklaring van Parijs is juist dat het dit op de internationale agenda heeft gebracht. Het biedt een duidelijk kader van tijdsgebonden doelstellingen met daaraan gekoppeld een officieel opvolgingsproces. Dit kader heeft, ondanks de beperkte vooruitgang, zijn nut bewezen. Het komt er dan ook op aan op hier in Busan op verder te bouwen. Maar onvermijdelijk zal daar ook de vraag worden gesteld naar wat de rol van hulp nog is in deze veranderende wereld.⁵ Deze is, naar alle eerlijkheid, reëel maar bescheiden. 11.11.11 kaartte reeds in vorige jaar-rapporten en in het 11-dossier “Zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking” aan dat het te eenvoudig is te denken dat Verklaringen als die van

Parijs het enige instrument voor het verbeteren van de kwaliteit van de hulp is⁶. Hoe goed en efficiënt men de hulp ook beheert, het is onmogelijk de ontwikkelingsdoelen te halen wanneer bijvoorbeeld het financieel of handelsbeleid incoherent is met die ontwikkelingsdoelen. België is op dat vlak, met een regering in lopende zaken, gewoonweg ter plaatse blijven trappelen.

De crises van de afgelopen jaren illustreren dat de huidige doelstellingen van groei, efficiëntie en een laissez-faire marktbeleid onhoudbaar zijn⁷. Daarom pleit het internationale CSO⁸ netwerk “Better Aid”⁹ voor systematische veranderingen van de internationale samenwerking, die veel verder gaan dan het verbeteren van de hulp. Deze veranderingen moeten uitgaan van ‘ontwikkelingsdoeltreffendheid’, sociale rechtvaardigheid en mensenrechten, eerder dan enkel van ‘hulpdoeltreffendheid’ en economische groei. Vertrekken van een mensenrechtenbenadering impliceert dat het land en zijn bevolking er beter van moeten worden. Daarom moet democratisch eigenaarschap centraal staan, ook binnen de principes van de Verklaring van Parijs.

⁴ Denk bv aan China, Brazilië, India... Ze zijn geen lid zijn van de OESO DAC, maar wel steeds zijn prominenter aanwezig en ze linken ontwikkelingssamenwerking aan hun buitenlands en economisch beleid.

⁵ Better Aid, «Making development cooperation architecture just: Governance principles and pillars», February 2011.

⁶ 11-dossier, “Zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking”, maart 2011. 11.11.11, Jaarrapport Belgische ontwikkelingssamenwerking 2008.

⁷ 11-dossier, “Zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking”, maart 2011, p. 8.

⁸ CSO, Civil Society Organisations

⁹ Dit netwerk verenigt de civiele maatschappij uit noord en zuid. Ook 11.11.11 maakt er deel van uit. www.betteraid.org

2. België en de implementatie van de Verklaring van Parijs

Ook België heeft de afgelopen jaren stappen ondernomen om de Verklaring van Parijs te implementeren. België wordt door de OESO/DAC erkend voor de sterke engagementen die het is aangegaan¹⁰. Zo heeft ons land een “Plan van Harmonisering en Afstemming” uitgewerkt in 2007, een soort van eigen implementatieplan. Eén van de belangrijke veranderingen is de aanpassing van de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP's) aan het nieuwe paradigma¹¹. Zo heeft de Belgische bilaterale samenwerking een geografische en sectorale concentratie doorgevoerd en wordt (vooral per sector) budgetsteun toegepast in de verschillende partnerlanden. De nieuwe generatie ISP's wordt afgesloten voor een termijn van vier jaar, wat de voorspelbaarheid van de hulp moet vergroten. Bovendien is het de bedoeling om gedurende twaalf jaar (dus drie opeenvolgende ISP's) in dezelfde sectoren actief te blijven. De richtlijnen voor de lokale attachés om deze ISP's voor te bereiden, evolueerden naar een steeds grotere verantwoordelijkheid op het terrein. De uiteindelijke (politieke) beslissing gebeurt uiteraard nog steeds in Brussel. Een andere belangrijke beslissing is het concentreren van de hulp op 21 multilaterale organisaties en de beslissing van de minister om alleen nog bijdragen te geven aan de begroting van deze organisaties en niet langer voor welbepaalde projecten.

Toch wijst de OESO/DAC er op dat België pas goed en wel van start gegaan is in 2008. Het gaat dus veelal om intenties en het blijft afwachten welke vruchten dit zal afwerpen. Ook DGD erkent dat verdere interne communicatie rond de principes van doeltreffendheid noodzakelijk blijft. Trainingen vonden plaats voor attachés en Belgische Technische Cooperatie managers, maar zouden nuttig zijn voor iedereen die op het terrein bezig is met de implementatie van de Belgische hulp¹². Bovendien gebeurde er tot nu toe geen evaluatie van het Plan van Harmonisering en Afstemming. Gezien er geen concrete en in de tijd gebonden afspraken in dit plan staan, blijft het onduidelijk op welke termijn België dit geïmplementeerd wil zien. Ook DGD erkent dat er nog veel “unfinished business” is. Een aantal richtlijnen, zoals die voor het gebruik van nationale systemen bij projectuitvoering, hebben lang op zich laten wachten (eind 2010). 11.11.11 vindt het dan ook nog te vroeg om in het kader van

dit jaarrapport pluimen op de Belgische hoed te zetten.

In dit jaarrapport focust 11.11.11 specifiek op democratisch eigenaarschap en gaan we na wat dit containerbegrip nu juist betekent en vooral hoe en of de Belgische regering dit probeert om te zetten in de praktijk.

¹⁰ OESO/DAC, Peer Review, Review of the development co-operation policies and programmes of Belgium, June 2010, p 45.

¹¹ De Belgische gouvernementele samenwerking is geconcentreerd op 18 partnerlanden. Het is de bedoeling om langdurige samenwerkingsrelaties met deze partnerlanden te kunnen onderhouden. Dit wordt vastgelegd in meerjarenprogramma's (ISP), onderhandeld met het land in kwestie.

¹² OESO/DAC, Peer Review, p 45.



II. Democratisch eigenaarschap

1. Eigenaarschap: iedereen heeft er de mond van vol, maar spreken we ook allemaal dezelfde taal?

Het idee dat ontwikkelingshulp gebaseerd op de prioriteiten van het partnerland meer kans op slagen heeft, lijkt vandaag de dag behoorlijk ingeburgerd. Iedereen heeft het er over – ook voor de civiele maatschappij in Noord en Zuid is dit een heel oud stokpaardje – maar de interpretaties kunnen onderling sterk uiteenlopen en de kloof tussen theorie en praktijk blijft groot. En dat is het risico van dergelijke buzzwoorden: ze worden op den duur compleet betekenisloos en haast onuitvoerbaar.

Wat betekent democratisch eigenaarschap voor 11.11.11?

11.11.11 gelooft dat hulp en ontwikkeling pas effectief zullen zijn wanneer democratisch eigenaarschap centraal staat en dat wil zeggen dat het partnerland, inclusief haar bevolking, zelf de koers van het land bepaalt. Dit veronderstelt dat (1) overheden in staat zijn om effectief leiderschap te voeren, dat (2) burgers actief betrokken worden in alle fasen van het proces zodat hun rechten worden gerealiseerd en dat (3) het sociaal contract tussen staat en burgers wordt versterkt.

IMF en Wereldbank

Dat er in het verleden geen sprake was van eigenaarschap door de overheid of lokale bevolking illustreert de structurele aanpassingsprogramma's van IMF en Wereldbank. Die legden eenzijdige macro-economische hervormingen volledig van

bovenuit op. Met de PRSP-aanpak¹³, een strategiedocument voor armoedebestrijding, wilden IMF en Wereldbank hieraan sleutelen. De partneroverheid krijgt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van zo'n document en moet in principe de participatie verzekeren van onder meer de gedecentraliseerde overheden en de civiele maatschappij. Heel precies wordt dit niet omschreven waardoor er in de praktijk dan ook hemelsbrede verschillen zijn. Ondanks evoluties blijkt dat de civiele maatschappij veeleer beschouwd wordt als een informant over de toestand van de armoede dan als deelnemer aan het beleid¹⁴.

Eigenaarschap in de Verklaring van Parijs en in de Accra Agenda voor Actie

Ook de Verklaring van Parijs ziet eigenaarschap als een belangrijk en zelfs overkoepelend principe voor de doeltreffendheid van hulp. "Country ownership" wordt geïnterpreteerd als het samengaan van politieke wil en capaciteit van het partnerland om zelf de koers van hun land te bepalen. Donoren respecteren en moedigen dit aan door het verlenen van capaciteitsversterking. Er is één

¹³ De Meyer Rudy, "Armoedebestrijding in een notendop", 11.11.11., maart 2004 <http://www.mo.be/artikel/armoedebestrijding-een-notendop>

¹⁴ World Bank, Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations; march 2005 http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_for_Improving_Engagement_Between_the_World_Bank_and_CSOs_March_2005_Final.pdf, p. 27.

indicator voor het meten van vooruitgang: het hebben van een nationale ontwikkelingsstrategie (bv. een PRSP). Deze wordt dan ook door donoren gebruikt als hét vertrekpunt van discussie met de partneroverheden over het verstrekken van hulp.

partnerlanden kunnen – helaas vrijblijvend – een enquête invullen over inclusief eigenaarschap¹⁷. CSO's blijven in de aanloop naar Busan hameren op democratisch ownership.

Gezien er kritische bedenkingen te maken zijn bij de graad van ownership van een PRSP, kunnen we ons uiteraard afvragen of dit dan het referentiepunt bij uitstek is om ownership te meten (zie case studie Burundi). Verschillende studies¹⁵ in aanloop naar Accra stelden dat deze indicator de politieke geladenheid van het concept niet vat. Ook de Bijzonder Evaluator van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking komt in zijn verslag van 2010 tot dezelfde bedenking. De evaluatie peilde in Niger naar de aard van de afstemming en naar de mate van ownership voor de ontwikkelingsstrategieën en -programma's. Deze bleek gering. Gezien België zich in Niger baseerde op de nationale strategieën voor armoedebestrijding en dat deze met de medewerking van donoren werden uitgetekend, vraagt de Bijzonder Evaluator zich af in welke mate deze strategieën rekening houden met de beperkingen, troeven en effectieve beleidsdoelstellingen van de Nigerijnse partners. Bovendien wijst de Evaluator er op dat de voornaamste verbintenissen, met name het beginsel van ownership, beleidsgerelateerd zijn en geen louter technische verbintenissen.¹⁶

In de aanloop naar Accra hebben CSO's uit Noord en Zuid gepleit voor democratisch eigenaarschap. "Country ownership" moet geoperationaliseerd, ontwikkeld en versterkt worden door democratische processen die maken dat alle relevante stakeholders bij de formulering, implementering en evaluatie van ontwikkelingsbeleid en -programma's betrokken zijn. Maar we hebben onze slag niet volledig thuis gehaald. Donoren bleven vasthouden aan het begrip "country ownership". Toch is Accra een stap vooruit door de erkenning van het belang van de betrokkenheid van CSO's, parlementen en lokale overheden. Misschien nog belangrijker is het feit dat er expliciet staat dat capaciteitsontwikkeling niet beperkt mag blijven tot overheden. Door vast te houden aan dezelfde indicator als in de Verklaring van Parijs, ontbreekt het echter wel aan monitoring van dat inclusief eigenaarschap. Die leemte probeert de OESO/DAC in de aanloop naar Busan op te vullen. Donoren en

¹⁵ Zowel de monitoring door de OESO/DAC als de onafhankelijke evaluatie van de Verklaring van Parijs in de aanloop naar Accra kwamen tot dezelfde conclusies. Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf>, pp 7-11. België maakte geen deel uit van de donorengroep

¹⁶ FOD Buitenlandse Zaken, Verslag van de Bijzonder Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking 2010, Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking, http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/jaarverslag_bijzonder_evaluator_2010_tcm314-111745.pdf

¹⁷ Zie ondermeer optionele enquête «Assessing inclusive ownership», <http://www.oecd.org/dataoecd/56/55/46281248.pdf>

2. Hoe overbruggen we de kloof tussen theorie en praktijk? Niet door een volledige 'hands-off' aanpak!

Meer dan lippendienst bewijzen?

Democratisch eigenaarschap gaat over hoe een land omgaat met machtsrelaties, hoe het besluitvormingsproces verloopt, hoe verschillende meningen worden samengebracht etc. De discussie over hulpdoeltreffendheid wordt hier met andere woorden gekoppeld aan democratiseringsprocessen. Dit veronderstelt meer dan het louter technisch managen van het land. Het vereist een politiek engagement van zowel partnerlanden als donoren. De onafhankelijke evaluatie van de Verklaring van Parijs waarvan hierboven sprake, stelde echter dat vele van de deelnemende landen bemerkten dat ownership moeilijk te definiëren en te meten valt en dat het debat er rond vaag, subjectief en controversieel verloopt. Er wordt momenteel louter lippendienst bewezen aan eigenaarschap¹⁸.

België

België gaat in officiële documenten zoals beleidsnota's niet vaak uitvoerig in op eigenaarschap en de invulling ervan. Maar de keren dat het gebeurt, zijn bemoedigend, althans op papier. Zo benadrukt voormalig Belgisch minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel in het akkoord van 2009, afgesloten met de ngo-sector, het belang van "democratisch ownership". Dat mag zich niet beperken tot de regering van het partnerland, maar heeft ook betrekking op het parlement, de lokale overheden, de civiele maatschappij en de plaatselijke bevolking¹⁹. Ook in de beleidsnota voor 2010 benadrukte de minister dat "eigenaarschap van het ontwikkelingsproces waarnaar de internationale gemeenschap streeft, een hol begrip dreigt te worden indien het niet gedragen wordt door een participatieve democratie. Democratisering ondersteunen betekent de ondersteuning van formele instellingen (executieve, legislatieve en juridische), op nationaal én lokaal niveau, en van actoren die een democratisch bestel dragen (politieke partijen, media, civiele organisaties, dorpschoude...), maar ook van democratische praktijken die een bevolking echt ten goede komen. Aandacht voor een democratisch bestuur moet uiteraard verder gaan dan de organisatie van verkiezingen en de werking van verkozen instellingen, en tevens oog hebben voor een democratische cultuur waarin

mensenrechten gerespecteerd worden en het welzijn van een bevolking vergroot"²⁰.

Het zijn mooie verklaringen waar weinig op aan te merken valt; het is iets wat we de laatste jaren wel vaker constateren. Het komt er vooral op aan om na te gaan of en hoe die op het terrein worden omgezet. In het Plan voor de Harmonisering en Afstemming van de hulp komt eigenaarschap zo goed als niet aan bod.

Hoe van democratisch eigenaarschap een werkwoord maken?

Het is dus belangrijk om democratisch eigenaarschap operationeel en werkbaar te maken. Dat is geen eenvoudige uitdaging. Met uitzondering van Italië, al ontbreekt het daar aan implementatiekracht, heeft geen enkel Europees land een specifieke strategie om de ondersteuning van democratisch eigenaarschap in de praktijk te brengen²¹. Het is wel een belangrijke uitdaging, zeker in de aanloop naar Busan.

Naast democratisch eigenaarschap van de partnerlanden, is het volgens 11.11.11 zeker zo noodzakelijk dat donoren er zich van bewust zijn dat hun optreden invloed heeft op de ontwikkeling ervan. Dit noemen we "good donorship".

2.1. "Democratisch eigenaarschap": partnerlanden en hun bevolking nemen de leiding

Enkele belangrijke elementen op een rijtje

Leiderschap van de staat

Uiteraard speelt de staat een cruciale rol binnen democratisch eigenaarschap. Ze wordt daarbij voor heel wat uitdagingen geplaatst. Ownership heeft immers veel te maken met goed en effectief bestuur. Het slecht beheer van onder andere hulp door de regeringen van het ontvangende land, voortvloeiend uit bijvoorbeeld zwakke instellingen, cliëntelisme en corruptie, beperken de mate waarin ownership kan leiden tot betere doeltreffendheid van de hulp. Deze bedenking heeft aanleiding gegeven tot een toenemende focus van donoren op goed bestuur, parallel aan het verhogen van country ownership²². (zie verderop, case studie Burundi en DR Congo).

¹⁸ Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf>, pp 7-11.

¹⁹ Akkoord tussen de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Belgische niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties, mei 2009, p 4.

²⁰ Algemene Beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking, 18 november 2009, p 18.

²¹ http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/pdf/Democratic_Ownership_Guidelines.pdf

²² Booth, D. et al., Final Synthesis Report- Good governance, aid modalities and poverty reduction: From better theory to practice, ODI, 2008, <http://www.odi.org.uk/pubs/pubs.asp>

Eigenaarschap is geen synoniem voor participatie, maar is er op gebaseerd. Participatie is op zich al een complex iets. Zo moet het inclusief zijn. Naast de overheid moeten alle relevante actoren worden betrokken: burgers (ook de meest armen en kwetsbaren), CSO's, parlementen, lokale overheden. Ook de onafhankelijke media, onafhankelijke rekenkamer en andere controleorganen moeten hun rol kunnen spelen. Maar de civiele maatschappij mag niet gezien worden als een homogene groep²³. Het gaat immers niet alleen om NGO's, maar ook om vakbonden, grassrootorganisaties, vrouwenbewegingen, milieubewegingen, denktanks, onderzoeksinstituten...

Maar het is niet voldoende om veel verschillende actoren te ondersteunen. Ook de interactie tussen hen is belangrijk. Onderzoek in Zambia en Tanzania geeft aan dat versterkte relaties tussen CSO's en parlement ervoor gezorgd hebben dat het parlement een betere vertaalslag kan maken van wat de bevolking nodig heeft naar budgettaire beslissingen en een wettelijk kader om dit ondersteunen²⁴.

Daarenboven zal participatie pas betekenisvol zijn als relevante actoren worden betrokken in alle fasen van het ontwikkelingsproces. De garantie op controle en mogelijkheid om bij te sturen is zeker zo belangrijk als de betrokkenheid bij planning en uitvoering. Nochtans blijkt uit onderzoek waarbij ook België betrokken was dat donoren hierop weinig inzetten. Het is belangrijk dat, naast de informele en ad hoc dialoog, aspecten van participatie ook geïnstitutionaliseerd en gesystematiseerd worden in gelegitimeerde en onafhankelijke overheidsmechanismen en instellingen voor besluitvorming en verantwoording. Daarbij moeten gezamenlijk spelregels worden afgesproken. Bovendien moet betrokkenheid mogelijk zijn op verschillende niveaus, van nationaal tot lokaal, en dit telkens zo vroeg mogelijk in het proces. Het is ook noodzakelijk dat alle betrokken actoren tijdig toegang hebben tot alle relevante informatie. Een ander belangrijk element is hun capaciteit en representativiteit, alsook het feit dat ze als onafhankelijke actoren moeten worden beschouwd. Tot slot is de monitoring en evaluatie van de participatie zelf ook noodzakelijk²⁵. Participatie kan immers op zich al zeer uiteenlopend worden ingevuld: van

informatiedeling tot mogelijkheid tot reageren of werkelijke (beleids)beïnvloeding.

Een nuttige indicator voor de beoordeling van betekenisvolle participatie in de opmaak nationale ontwikkelingsplannen is de mate waarin deze rekening houden met gender. Op enkele uitzonderingen na, wordt leiderschap binnen de overheid immers meestal gedomineerd door mannen. De regels, structuren en procedures van de besluitvorming zijn niet altijd inclusief. Als gevolg betalen vrouwen veelal het gelag. Als de betrokkenheid van een verscheidenheid aan actoren grondig en legitiem is verlopen en ze ook prioriteiten bevat van vrouwen die in armoede leven, dan zullen normaal gezien ook prioriteiten van mannen wel een plaats gekregen hebben in de armoedebestrijdingsplannen²⁶.

De rol van donoren in het versterken van democratisch eigenaarschap voor de partnerlanden

Het streven naar een democratisch eigenaarschap vraagt veel inspanningen van de regeringen van de partnerlanden. De bevolking moet de ontwikkelingsstrategieën immers dragen en de donoren moeten deze onderschrijven²⁷. Dit is een moeilijke balans, die in het verleden meer dan eens doorsloeg naar het tegemoetkomen aan de wensen van donoren. Maar de balans kan ook doorslaan in de andere richting. Meer ownership kan er toe leiden dat een eenzijdige visie wordt opgelegd door het partnerland. Zo stelt bijvoorbeeld de regering van Rwanda zich moeilijker op tegenover westers 'interventionisme' dan vroeger en zit Rwanda in de cockpit voor het 'uitdelen' van de sectoren aan de verschillende donoren, ook al wordt dit wel besproken met de donoren. België is bijvoorbeeld de belangrijke en ook politiek gevoelige sector landbouw, waar ons land bovendien heel wat expertise in heeft, kwijtgeraakt in de onderhandelingen van een nieuw samenwerkingsprogramma met Rwanda. Meer eigenaarschap voor het partnerland is op zich positief. Rwanda wil duidelijk orde scheppen in het donorlandschap. Anderzijds mag dit ons land er niet van weerhouden blijvend in te zetten op een politieke dialoog met Rwanda. Deze is noodzakelijk, wetende dat de ruimte en mechanismen voor participatie van de civiele samenleving beperkt zijn, alsook de mensenrechtensituatie en de toegang tot informatie.

odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/GAP_Final_Synthesis.pdf

²³ Ook hier is er, net als bij partnerlanden, een probleem van "darlings" en "orphans".

²⁴ <http://www.ipu.org/un-e/case09.pdf>

²⁵ Een nuttige indicator voor de beoordeling van betekenisvolle participatie in de opmaak nationale ontwikkelingsplannen is de mate waarin deze rekening houden met gender.

²⁶ Oxfam America, «Ownership in practice. The key to smart development», september 2009, <http://www.oxfamamerica.org/files/ownership-in-practice.pdf>, p. 29.

²⁷ Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF), Aid effectiveness. A progress report on implementing the Paris Declaration, 2008, http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/Progress_Report-Full-EN.pdf p. 38.

Er is vaak een zekere 'angst' voor participatie, omdat men vreest dit het eigenaarschap alleen nog maar complexer zal maken. Sommigen beweren dat dit niet per se leidt tot consensus en eerder bron van conflict dan wel harmonie zal zijn; de staat is niet van nature uit neutraal, intermediair en open voor input van CSO's of parlementen en welwillend om een beleid gericht op de armsten te voeren. Of men kijkt er wantrouwig naar omdat men de verschillende stakeholders als te zwak en te inefficiënt ziet: CSO's zijn niet sowieso van nature uit representatief, gericht op het bestrijden van armoede en a-politiek en beschikken niet altijd over de nodige capaciteiten. Er wordt te veel verwacht van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij armoedebestrijding²⁸.

Dit zijn uiteraard valkuilen waarmee rekening moet gehouden worden. Het komt er voor donoren en partnerlanden op aan om ze aan te pakken, niet om op basis hiervan democratisch eigenaarschap over boord te gooien.

Zonder te willen beweren dat je democratisch eigenaarschap kunt forceren, denkt 11.11.11 wel dat België als donor een aantal zaken kan doen bewegen.

Een positief klimaat voor CSO's en andere actoren

Vele bilaterale donoren, waaronder ook België, ondersteunen CSO's via directe financiering. Heel lang deden ze dit met de Noordelijke CSO's als belangrijkste intermediairen, maar recentelijk zien donoren ook voor zichzelf een rol weggelegd in het versterken van de zuidelijke CSO's. Dit gaat vaak gepaard met een beperktere rol voor de organisaties afkomstig uit hun eigen land. Donoren willen minstens zien dat er een meerwaarde is voor het kanaliseren van fondsen via Noordelijke CSO's.

11.11.11 ziet het als een sterkte dat België wenst te investeren in lokale ngo's. Toch rijzen een aantal vragen en bedenkingen of dit altijd via een directe financieringslijn moet gebeuren. Beschikt de Belgische coöperatie over de kennis van het middenveld om een goede selectie door te voeren, over de operationele capaciteit om begeleiding van die initiatieven naar behoren uit te voeren en om uitgebreide netwerken met zuidelijke NGOs te onderhouden? Betekent directe financiering sowieso een verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van de hulpverlening in die zin dat de onderlinge samenwerking tussen maatschappelijke organisaties wereldwijd, gebaseerd op solidariteit van burgers tot burger, wordt bevorderd? En zijn er tot slot niet een aantal gevaren zoals het risico op

instrumentaliseren²⁹? 11.11.11 wil dan ook dat, naar aanleiding van de herziening van de richtlijnen voor deze directe financieringslijn, DGD het debat samen met de NGO's hierover heropent. België zou bijvoorbeeld in die mate zijn richtlijnen moeten aanpassen dat het mogelijk wordt om andere opties uit te proberen. Bijvoorbeeld een gezamenlijke financiering van lokale ngo's door verschillende donoren die hun geld in één fonds stoppen om dit te laten beheren door een pool van lokale en internationale ngo's, zoals er nu onder meer in DR Congo wordt geprobeerd door een aantal internationale donoren.

Maar naast het beschikken van capaciteiten moeten burgers vooral ook de politieke ruimte hebben en krijgen, zoals het recht op vrije meningsuiting, vrijheid van vereniging, ondersteuning krijgen op inhoudelijk vlak, etcetera. Dit noemt de civiele maatschappij de 'enabling environment'. Aan dergelijke bewegingsruimte is er vaak een gebrek, waardoor democratisch eigenaarschap weinig of geen kans krijgt. Een syntheserapport van Civicus (World Alliance for Citizens Participation) geeft aan dat de wereld op dit moment getuige is van een cascade aan wet- en regelgevende maatregelen om de rechten van de burgers te beperken. Maar liefst 47%³⁰ van hun respondenten geeft aan dat de wet- en regelgeving in hun land de bewegingsruimte van CSO's beperkt³¹ sinds 2009.

11.11.11 ziet daarom een grote rol weggelegd voor bilaterale donoren als België om in het voeren van hun politieke dialoog met het partnerland, ook in landen waar dit gevoeliger ligt (België geeft aan dit ter sprake te brengen 'waar het kan'), de nadruk te leggen op het belang van een 'enabling environment' waarin CSO's, maar ook andere actoren kunnen gedijen. Dit vanuit de overtuiging dat plaats voor de ontwikkeling van ideeën en de energie van burgers minstens zo belangrijk is als de financiering. Het gaat vooral om belangen, mondigheid, macht en vaak strijd. Het is belangrijk dat burgers hun verantwoordelijkheid opnemen en daartoe ook alle kansen krijgen.

Parlementen en lokale overheden

België richt zich als donor bij de ondersteuning van 'andere actoren' voornamelijk tot de indirecte actoren. Maar ook lokale overheden krijgen in sommige samenwerkingsprogramma's extra aandacht. Zo is in Tanzania 'lokaal bestuur' één

²⁸ IOB, «The role of civil society in poverty reduction strategies», Policy brief, March 2011.

²⁹ Een risico dat er trouwens ook is bij Noordelijke ngo's als donor.

³⁰ In 40 landen werden in totaal 4122 organisaties ondervraagd.

³¹ Mandeep Tiwana and Netsanet Belay, Civil Society: The Clampdown is Real Global Trends 2009-2010, CIVICUS, december 2010, http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/civicus-global_trends_in_civil_society_space_2009-2010.pdf

van de speerpunten. Onderzoek toonde aan dat in Zambia, Tanzania en Mozambique nieuwe hulpinstrumenten zoals (sectoriële) begrotingssteun de verantwoordelijkheid van centrale overheden hebben verhoogd, maar de rol van lokale overheden hebben gemarginaliseerd³². Dit is inderdaad een risico, maar België heeft met sectoriële begrotingssteun in Oeganda en Tanzania juist getracht decentraliseringsprocessen te ondersteunen.

Ook onafhankelijke rekenkamers en media worden nog te weinig betrokken. Uit onderzoek blijkt dat donoren minimaal inzetten op de ondersteuning van deze zeer relevante actoren³³.

Parlementen krijgen van België weinig of geen aandacht³⁴. Nochtans zijn deze, in veel ontwikkelingslanden zwak, weinig effectief en gemarginaliseerd. Ook uit studies blijkt dat de steun van donoren aan parlementen slechts een minimaal deel is van de gegeven hulp³⁵. Bijvoorbeeld in een land als Mali heeft de talrijke aanwezigheid

³² Bertil Odén1 and Lennart Wohlgemuth, "Where is the Paris Agenda heading? Changing relations in Tanzania, Zambia and Mozambique", Briefing Note N° 21, ECDPM, February 2011, p. 25. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/8309896E0E8AD2C5C125783F00477352/\\$FILE/bn21-aid%20effectiveness.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/8309896E0E8AD2C5C125783F00477352/$FILE/bn21-aid%20effectiveness.pdf)

³³ MEYER Stefan, SCHULZ Nils Sjard, «Ownership with adjectives. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Synthesis Report», Working Paper 59, FRIDE, March 2008, p. 14.

³⁴ Zeker niet binnen de bilaterale samenwerking. België geeft weliswaar nog steeds core funding aan UNDP die een programma hebben voor capaciteitsversterking van parlementen http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml

³⁵ Dr. Anthony Tsekpo (Parliamentary Centre) and Dr. Alan Hudson (ODI), Parliamentary strengthening and the Paris principles: Uganda case study, January 2009.

van donoren bijgedragen tot een versterking van de uitvoerende macht, ten nadele van parlementen³⁶. 11.11.11 ziet hier dan ook een cruciale rol weggelegd voor ons land. Parlementen behoren tot de belangrijkste instellingen van de democratie.

Interactie tussen staat en maatschappij

Naast de ondersteuning van zowel staat als samenleving, moeten donoren ook de interactie tussen beiden bevorderen. Daarbij moet voorkomen worden dat men gaat zeggen wat de andere graag wenst te horen³⁷.

Dit kan alvast door zelf het goede voorbeeld te geven. België moet relevante consultatie en participatie stimuleren als standaardpraktijk in eigen programma- en projectprocessen, alsook in donorcoördinatie platformen, zonder een voorwaarde te maken van participatie. België doet dit bijvoorbeeld in het kader van de opmaak van de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's. De Peer Review van de OESO/DAC wijst er op dat het sterk gecentraliseerde beslissingssysteem dat België kent de geloofwaardigheid van de consultatie-inspanningen en van echt partnerschap niet in gevaar mag brengen. 11.11.11 stelt vast dat de betrokkenheid van lokale CSO's in het algemeen toeneemt, maar nog sterk ad hoc is. De belangrijkste vraag blijft wat de uiteindelijke impact van indirecte actoren, zowel lokaal als internationaal, op dergelijke processen is.

Er zijn nog tal van andere manieren om de interactie te stimuleren. Bijvoorbeeld door stevige

³⁶ MEYER Stefan, SCHULZ Nils Sjard, p. 11.

³⁷ HAUCK Volker, LAND Tony, Fostering democratic ownership. A capacity development perspective, Ecdpm discussion paper no 103, February 2011, p 17.



statistieken en cijfermateriaal (dit veronderstelt capaciteitsversterking van de staat) onderwerp te maken van publiek debat (dit veronderstelt capaciteitsversterking van bijvoorbeeld CSO's, parlementen en media, en transparantie en voorspelbaarheid van donoren). Een interessant voorbeeld is het Verenigd Koninkrijk (DFID) dat van haar hulp in de vorm van budgetsteun 5 % vastlegt voor het versterken van verantwoordingsmechanismes zoals de rol van parlementairen, lokale media en rekenkamers³⁸.

Hoe vooruitgang meten?

Het stimuleren en ondersteunen van democratisch eigenaarschap is weinig tastbaar en meetbaar. Het houdt bovendien de nodige risico's. Daarom vraagt het een andere aanpak om resultaten te meten en te beoordelen³⁹. Men mag het ondersteunen van democratisch eigenaarschap niet enkel als een voorwaarde voor effectieve ontwikkelingssamenwerking zien. Dit gebeurt eigenlijk in de Verklaring van Parijs. Het land moet een eigen PRSP hebben (voorwaarde) waarop donoren zich dan kunnen afstemmen. Het is belangrijk om ook tussentijdse resultaten naar voor te schuiven, naast de beoogde impact op de langere termijn. Zo is bijvoorbeeld een versterkte maatschappelijke betrokkenheid of meer (informele) interactie tussen staat en civiele maatschappij een belangrijke tussentijdse stap. Belangrijk is dat de indicatoren zowel de kwaliteit en de effectiviteit van de interacties en de processen meten, alsook de wijzigende capaciteiten van elke actor in het democratisch proces. Het is ook leerrijk om te kijken naar goede en slechte voorbeelden⁴⁰.

Aangezien het feit dat democratisch eigenaarschap zo'n breed en complex concept is, riskeert men zich te verliezen door ambitieus te willen inzetten op verschillende facetten. Daarom is een meer gefocuste aanpak noodzakelijk⁴¹, waarbij België best gecoördineerd te werk gaat met andere donoren, zonder dat dit het ownership schaadt.

België moet daarom in haar analyse tijdens de voorbereidingsfase van een gouvernementeel samenwerkingsprogramma de verschillende facetten van democratisch eigenaarschap mee opnemen. Daarbij moet niet alleen aandacht besteed worden aan de capaciteiten van bijvoorbeeld de civiele samenleving, maar ook aan de

bewegingsruimte die ze krijgen. Ook de rol van parlementen, media en controle-organen, moet deel uitmaken van de politieke analyse.

Contextspecifieke aanpak: zoeken naar openingen voor de ondersteuning van democratisch eigenaarschap

Uit de onafhankelijke evaluatie van de Verklaring van Parijs blijkt dat de agentschappen die een sterke decentralisatie kennen, die hun aanpak afgestemd hebben op het terrein en die duidelijke instructies krijgen van hun centrale administraties, de meeste troeven in de hand hebben voor een ownershipgevoelige aanpak⁴². Ook de Europese Rekenkamer toonde dit aan in een recent rapport⁴³. Dit veronderstelt een actieve kennis van en aanwezigheid op het veld zodat men op de hoogte is en blijft van gevoeligheden en onderliggende machtsverhoudingen. De gedachte dat ownership simpelweg een "hands-off" aanpak betekent, is dan ook verkeerd. Ownership ondersteunen vereist een relationele manier van werken met tijd en ruimte voor langdurige politieke dialoog. Anderzijds mag een actieve aanwezigheid op het terrein ook niet vervallen in een te sterke inmenging in de interne keuken van het partnerland⁴⁴.

Wat impliceert dit voor België, dat volgens de OESO-DAC de donor is met de derde hoogste concentratie van personeel in het hoofdkwartier⁴⁵? De Bijzondere Evaluator stelt vast dat ons land, gezien het relatief zware en op controle gerichte systeem, moeite heeft om voldoende aan te sluiten bij de snel veranderende context van de internationale samenwerking, ondanks verbeteringen. Sinds de Verklaring van Parijs speelt veel strategische besluitvorming zich af in het partnerland, maar de Belgische directe bilaterale coöperatie blijft sterk op zichzelf gericht, aldus de Bijzonder Evaluator⁴⁶. Dit wordt ook bevestigd door de evaluatie van BTC (2009) die vaststelt dat dit ten koste gaat van lokaal ownership.⁴⁷ De Peer Review wijst op verbeteringen, zoals de rol van de lokale attachés

⁴² Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf>

⁴³ Europese Rekenkamer, "Heeft de deconcentratie van het externe steunbeheer van de Commissie van het hoofdkantoor naar de delegaties geleid tot een betere steunverlening?", Speciaal Verslag nr 1, 2011, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7442750.PDF>, p 22.

⁴⁴ HAUCK Volker, LAND Tony, p 10.

⁴⁵ Van de 588 personeelsleden werkt 70 % in Brussel. OESO/DAC, Peer Review, Review of the development co-operation policies and programmes of Belgium, Juni 2010, p 37.

⁴⁶ Verslag van de Bijzonder Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking 2010

⁴⁷ Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking, Dienst Opvolging en Evaluatie (D.02), Evaluatie van de kwaliteit

³⁸ http://www.cpsu.org.uk/fileadmin/downloads/APPG_DAT_inquiry_29th_March-AFTERCHANGES.pdf

³⁹ HAUCK Volker, LAND Tony, p 12.

⁴⁰ HAUCK Volker, LAND Tony, p 16. TOMLINSON Brian, Strengthening Broad-Based Inclusive Ownership and Accountability: A synthesis of Key Findings and Cluster A Messages for the Working Party on Aid Effectiveness and High Level Forum 4, January 2011.

⁴¹ HAUCK Volker, LAND Tony, p 14.

bij het voorbereiden en monitoren van de gouvernementele samenwerkingsprogramma's. Maar de strategische beslissingen en de meer bescheiden beslissingen over projecten worden nog steeds in Brussel genomen. Aangezien meer adviesverantwoordelijkheid komt te liggen bij de attaché, zonder dat deze aangevuld wordt met aangepaste beslissingsautoriteit, riskeert dit enkel de werklast van de attaché te vergroten. Uiteraard blijven heel wat politieke beslissingen de bevoegdheid van een minister, maar meer strategische en operationele beslissingsmacht bij de attachés zou helpen om meer effectieve hulp te leveren die vraaggericht is en afgestemd op het terrein⁴⁸.

2.2. "Good donorship": Laat partnerlanden en hun bevolking de leiding nemen

Enkele belangrijke obstakels op een rijtje

De invloed van de donorgemeenschap op partnerlanden en hun beleid is nog steeds groot. Donoren zien hulp nog al te vaak als een instrument voor het buitenlands beleid, om de belangen op het vlak van veiligheid, politiek en handel veilig te stellen. Onderzoek in onder andere Tanzania en Mozambique heeft uitgewezen dat het geven van grote sommen hulp niet noodzakelijk ownership vermindert; het is vooral de context van de onderhandelingen die het verschil in de graad van ownership verklaren⁴⁹.

We haalden reeds aan dat België door vast te houden aan **centrale beslissingssystemen** sterk op zichzelf gericht blijft en dat dit eigenaarschap en volwaardige partnerschappen bemoeilijkt. Door meer verantwoordelijkheid te leggen bij de lokale attachés in de voorbereidingsprocessen van de nieuwe samenwerkingsprogramma's, werden stappen in de juiste richting gezet.

Belgische hulp wordt ook nog steeds sterk beïnvloed door een 'donor driven' invulling van **technische assistentie**. Zo kunnen we lezen in de evaluatie van BTC (2009) dat binnen de Belgische Coöperatie de neiging blijft bestaan om snel eigen staf aan te nemen, in de veronderstelling dat die de projectuitvoering zal bevorderen.⁵⁰

van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie. Syntheserapport 2009, BTC, 2010.

⁴⁸ OESO/DAC, Peer Review, p 45.

⁴⁹ Paolo de Renzio, Lindsay Whitfield, and Isaline Bergamaschi, Reforming Foreign Aid Practices: What country ownership is and what donors can do to support it, Briefing paper Global Economic Governance Programme, 2008, <http://www.global-economicgovernance.org/wp-content/uploads/Reforming%20Aid%20Practices,%20final.pdf>

⁵⁰ DGD, Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie. Syntheserapport 2009, BTC, 2010.

België heeft op vlak van **voorspelbaarheid en transparantie** een aantal belangrijke stappen gezet. De verlenging van de nieuwe generatie Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP's) tot vier jaar en het voornemen om gedurende drie opéénvolgende ISP's actief te blijven in dezelfde sector, moet de voorspelbaarheid van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking verhogen. Toch loopt volgens de Peer Review van de OESO/DAC het uitkeren van de Belgische hulp vertraging op door het sterk gecentraliseerde beslissingssysteem van ons land. Zo heeft de VN in Burundi de Belgische bijdragen voor ontwapening, demobilisatie en re-integratie gefinancierd om te voorkomen dat er een onderbreking in de financiering zou zijn, wat de nodige risico's zou kunnen betekenen⁵¹. Ongeacht de fragiliteit van een land of het gebrek aan capaciteiten, 11.11.11 vindt dat de begunstigde landen recht hebben op uitgebreide, tijdige en vergelijkbare informatie van donoren zodat de burgers hun overheden ter verantwoording kunnen roepen en zodat partnerlanden kunnen plannen, prioriteiten stellen en hun burgers uitleggen wat ze aan het doen zijn. België moet zich daarom houden aan de hoogste standaarden van openheid en transparantie, hierover afspraken maken met andere donoren en actief meewerken aan lopende initiatieven. Ook wat de voorspelbaarheid betreft roept 11.11.11 ons land op om de haalbaarheid te onderzoeken van het vooraf vrijgeven van cijfers.

België scoorde tot nog toe slecht op het **gebruik van nationale systemen**. Dit valt ondermeer te verklaren door het feit dat ons land heel wat staten in een fragiele context als partnerland heeft. Het mag niet verbazen dat het in dergelijke landen vaak onmogelijk is om volledig te vertrouwen op de nationale systemen. 11.11.11 ondersteunt België in haar keuze om ook in landen als Burundi en DR Congo te kijken naar mogelijke alternatieve benaderingen om toch de systemen van de partnerlanden te versterken (zie casestudies DRC en Burundi).

Los van de problematiek in fragiele staten kan er ook in de partnerlanden die wel betrouwbare systemen hebben, nog vooruitgang worden geboekt. Sinds eind 2010 zijn er eindelijk richtlijnen voor het gebruik van de landensystemen bij projecten, gezamenlijk opgesteld door DGD en BTC⁵², wat op zich een goede zaak is. De richtlijnen gaan weliswaar enkel over nationale uitvoering voor het financieel en aanbestedingsbeheer van projecten. 11.11.11 benadrukt echter dat beheers- en capaciteitsproblemen zich ook op andere terreinen bevinden (bijvoorbeeld human resource management en monitoring en evaluatie). BTC en DGD geven ook zelf aan dat dit in

⁵¹ OESO/DAC, Peer Review, p 49.

⁵² BTC, "Guidelines for National Execution in projects. Financial and procurement management".

de toekomst moet worden bekeken. 11.11.11 is benieuwd wat uiteindelijk het resultaat zal zijn van de zoektocht naar het moeilijke evenwicht tussen druk om besteding en snelle resultaten te leveren enerzijds en capaciteitsverbetering en meer eigenaarschap op de lange termijn anderzijds. Het blijft afwachten wat implementatie van deze richtlijnen op het terrein zal teweeg brengen.

Bestedingsdruk zorgt dat het Belgische ontwikkelingsgeld moet rollen. De BTC evaluatie (2009) wijst er op dat bijvoorbeeld in Zuid-Afrika de lokale BTC staf druk heeft ervaren van BTC Brussel over de bestedingsgraad. De evaluatie stelt dat dit kan leiden tot een verminderde focus op de lokale realiteit en noden, waardoor de principes van de Verklaring van Parijs in het gedrang kunnen komen⁵³. Ook de Bijzonder Evaluator haalt dit aan in zijn verslag van 2010. ‘Gezien een gebrek aan tijd voor een grondige contextstudie en het aftoetsen van het projectdesign op het terrein met lokale partnerorganisaties, is het ownership voor de projecten niet altijd optimaal. BTC moet een strak projectdesign afleveren met “SMART”⁵⁴ doelstellingen en indicatoren op basis van slechts één of twee formuleringsmissies. Door het stijgende budget voor ontwikkelingssamenwerking en de groeiende complexiteit van de interventies, wordt deze opdracht steeds moeilijker⁵⁵.

Ook aanhoudende **conditionaliteit** van donoren zorgt in de internationale gemeenschap nog steeds voor obstakels voor echt democratisch eigenaarschap. Wat België betreft maakt 11.11.11 zich zorgen over wat te lezen staat in de nieuwe richtlijnen van DGD aan de attachés over de voorbereidingsprocessen van deze ISP's. Er staat dat de totale enveloppe van een ISP nu ook kan gesplitst worden in twee delen: een basisbudget en een supplementair budget, waarbij het supplementaire budget maximum een derde van het basisbudget kan zijn. Dit tweede deel zal tussentijds uitgekeerd worden op basis van een evaluatie gekoppeld aan een aantal voorwaarden. Ook al zijn de richtlijnen weinig duidelijk, volgens DGD gaat dit om de mogelijkheid voor een veralgemeende toepassing van de voorwaardelijke enveloppe, zoals die er reeds zijn in de fragiele staten DR Congo en Burundi. Indien het gaat om de bestaande enveloppe die in twee delen wordt gesplitst, dan vraagt 11.11.11 zich af of het partnerland niet riskeert in een ‘stop-and-go’ systeem terecht te komen en of dit de

administratieve last niet verder zou kunnen verzwaren. Indien het om een aanmoedigingstranche gaat, dan heeft 11.11.11 reeds in het verleden aan gegeven dat dit voor sommige partnerlanden interessant kan zijn. Belangrijk is dat het hier om een “extra” bedrag bovenop het vastgelegde budget en dat de evaluatie gebeurt op basis van zorgvuldig bepaalde benchmarks en dit in overleg met het partnerland. De vraag is of dit overal even zinvol is. Volgens 11.11.11 kan dit alleen maar efficiënt werken indien het aansluit bij bestaande hervormingsdynamieken van het partnerland zelf.

Een ander obstakel voor ownership is **gebonden hulp**. Hierover zegt het akkoord van 2009 afgesloten tussen de ngo-sector en de (voormalige) minister dat DGD zijn inspanning verder zet om de ODA volledig ongebonden te maken. “België leeft de aanbeveling van het DAC over het ontbinden van de ODA aan de Minst Ontwikkelde Landen en aan de arme landen met zware schuldenlast (HIPC) na”. Na twee jaar uitstel, de tijd om een evaluatie uit te voeren, geeft België sinds oktober 2010 geen gebonden hulp meer aan de HIPC landen (bvb. Congo-Brazaville, Ghana en Kameroen). 11.11.11 vindt dit een stap vooruit, maar blijft pleiten voor volledig ongebonden hulp in alle ontwikkelingslanden.

De rol van donoren: Besef dat een donor niet ownership-neutraal is

Een donor is nooit ownership neutraal en hij kan niet vermijden een politieke rol te spelen. Men moet zich wel steeds bewust zijn van de manier waarop dit gebeurt. Daarom zou elke interventie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ‘ownership-gevoelig’ moeten zijn, of ideaal gezien ‘ownership-versterkend’. Ons land moet daarbij optimaal afstemmen tussen DGD en BTC. De huidige onderhandelingen over het vierde beheerscontract van BTC bieden een kans om een aantal moeilijkheden aan te pakken en ook institutioneel te verankeren. Ook op de weg naar en in Busan moet België hierover een progressief standpunt innemen.

Griet Ysewyn

⁵³ DGD, Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie. Syntheserapport 2009, BTC, 2010, p 169.

⁵⁴ SMART = Specific, measurable, achievable, relevant en time-bound

⁵⁵ Rapport Bijzonder Evaluator 2010, p 25
<http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Evaluatie/jaarverslag/>



III. Casestudies uit Centraal- en Zuid-Afrika

1. Belgische hulp in Congolese en Burundese handen: eigenaarschap van de hulp en de ontwikkeling in een fragiele staat

Hoe doeltreffend moet en kan de hulp in fragiele staten zijn?

Fragiele staten vereisen een aangepaste manier van werken. In 2007 werden tien basisprincipes afgesproken voor doeltreffende hulp in fragiele staten⁵⁶. Dit moeilijke debat is nog steeds aan de gang. Zo buigt een Internationale Dialoog⁵⁷ tussen donoren, partnerlanden en CSO's zich verder over dit vraagstuk met als bedoeling tegen Busan met een concreet actieplan naar buiten te komen.

Wat doet de Belgische ontwikkelingssamenwerking?

België schrikt er, in tegenstelling tot vele andere donoren, niet voor terug om in de moeilijke context van fragiele staten te werken. Eén op drie partnerlanden van België is een fragiele staat. In 2009 kondigde de minister dan ook aan dat hij dit onderwerp op de politieke agenda wilde plaatsen tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie. België heeft tot nog toe die voortrekkersrol niet opgenomen. Net als de Peer Review van de OESO DAC vindt 11.11.11 dat België dit wel moet doen. Een nieuwe kans biedt zich aan in de aanloop naar Busan. Want België heeft heel wat expertise. Hoe ons land de hulpmodaliteiten probeert aan te passen aan

een fragiele context bekijken we in twee landen: DR Congo en Burundi. We vragen ons ook af of er naast de versterking van de staat ook ruimte is voor democratische betrokkenheid van de bevolking zelf. In Burundi gaan we tot slot ook na hoe de opmaak van een PRSP, hét uitgangspunt voor eigenaarschap in de Verklaring van Parijs, al dan niet ownership voor de Burundese overheid en haar bevolking betekent.

Is er ruimte voor democratisch eigenaarschap in fragiele staten?

Opvallend is dat vrijwel nooit letterlijk gesproken wordt over 'ownership' in de context van fragiele staten. Het is inderdaad geen eenvoudige opgave. Eigenaarschap door een staat vereist ondermeer goed en effectief bestuur, precies waar het schoentje knelt.

Neem nu Burundi⁵⁸, als post-conflictland, één van de armste landen ter wereld. In de Human Development Index (HDI) van 2010, waarin 169 landen gerangschikt staan, staat het op plaats 166. Op dit moment overleeft het dankzij de buitenlandse hulp, die in 2010 naar schatting 49% van het globale overheidsbudget bedroeg.⁵⁹ Sinds de verkiezingen van 2010 staat de demo-

⁵⁶ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33693550_42113676_1_1_1_1,00.html

⁵⁷ http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_43407692_43414806_1_1_1_1,00.html

⁵⁸ Volgens de definitie van de Wereldbank heeft een "fragiele staat" een gemiddelde CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) score lager dan 3,2. Die van Burundi is 3.

⁵⁹ Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), «Analyse critique de la loi de finances 2010: Adéquation avec les dépenses pro-pauvres», augustus 2010, p.59.

cratie in het land opnieuw onder grote druk. De oppositiepartijen hebben zich tijdens deze verkiezingen teruggetrokken, zodat de regeringspartij de absolute meerderheid heeft. Er is geen sprake meer van een democratische oppositie, zelfs niet in het parlement. De corruptieproblemen en het gebrek aan capaciteiten ondermijnen het vertrouwen in de overheid.⁶⁰ De civiele maatschappij in het land is echter dynamisch en probeert zich te weren in een steeds kleiner wordende democratische ruimte. Mensen met een al te kritische stem, bijvoorbeeld mensenrechtenactivisten, worden geïntimideerd, aangezien de overheid hen ziet als vermomde oppositie.

De Democratische Republiek Congo staat op de voorlaatste plaats van de HDI. Dit land kende vier decennia van uitholling van staats- en sociale structuren, gevolgd door een anderhalf decennium van oorlog en conflict. Het is niet alleen een gefaalde staat, maar één met gigantische proporties, een land ter grootte van een continent. Het overheidspersoneel is verouderd en weigert vervangen te worden. Logistiek is er nog voor jaren werk wegens totale ontredde van de provinciale diensten. Die moeten soms gigantische gebieden besturen zonder gepaste middelen, in een vervallen infrastructuur, zonder elektriciteit of mogelijkheden om zich te verplaatsen. De zwakte van de staatsinstellingen tast ook de civiele maatschappij en privé actoren aan.

Een pleidooi voor democratisch eigenaarschap in deze landen lijkt wel vechten tegen de bierkaai. Wil dit dan zeggen dat de kiemen voor democratisch eigenaarschap niet gelegd kunnen worden? 11.11.11 gelooft van wel.

1.1. DR Congo: meer verantwoordelijkheid voor de Congolese Ministeries

In de DR Congo, waar staatsinstellingen sterk verzwakt zijn of nauwelijks bestaan, is het voor donoren niet enkel moeilijk om te beslissen hoe ze financiële middelen ter beschikking zullen stellen. Ook de beslissing hoe de programma's uitgevoerd zullen worden ligt gevoelig. Beslist de donor zelf hoe alles moet gebeuren of legt deze (een deel van) de verantwoordelijkheid bij de partneroverheid, vanuit de overtuiging dat de staat hier sterker uit komt? Dit laatste is duurzamer op lange termijn en vergroot het eigenaarschap.

Vele donoren, waaronder tot voor kort ook België, kiezen er voor om in Congo hulp te besteden via een aanpak waarbij ze zelf de touwtjes in handen houden. De projecten worden bedacht en uitgevoerd door de donor zelf – eventueel in samenwerking met andere donoren, maar zonder echte inspraak van het partnerland. Het belangrijkste

⁶⁰ Burundi scoort 170 op 178 staten op de Corruption Perception Index van Transparency International.

argument daarvoor is dat in een zwakke staat als Congo maximale controle over de projecten nodig is⁶¹. Ook de Belgische Technische Coöperatie (BTC) stond zelf in voor het plannen, managen, beheren, evalueren en rapporteren van elk project. Enkel tijdens een halfjaarlijks overleg met de Congolezen was er ruimte om te debatteren over bepaalde knelpunten. Het is begrijpelijk dat donoren er in een moeilijke situatie voor kiezen om zelf een stevige greep te behouden, maar deze aanpak heeft ook belangrijke nadelen. Zo leidde iedere beslissing van België tot lange discussies en vaak sterke tegenkanting en blokkeringen langs Congolese zijde, die zelf meer impact wilden hebben over het proces. Het betekent bovendien dat er parallelle donor-circuits ontstaan. Deze versterken uiteraard niet de bestaande systemen van het partnerland en zorgen vaak voor bijkomende administratieve last voor de ontvangende overheid.

Sinds kort probeert de Belgische Coöperatie in haar bilaterale relaties met Congo voor het eerst om deze aanpak om te buigen naar een benadering waarin medebeheer centraal staat in de uitvoering van de hulp, en dit gedurende elke fase van het proces. Dit betekent een gezamenlijke verantwoordelijkheid, planning, betaling, ondertekening en uitvoering van de Belgische ontwikkelingshulp. Het probleem van de lange en geblokte discussies wil men hierdoor verhelpen. Aangezien het geld niet langer in een apart fonds terecht komt, zal dit ook het financieel beheer en transparantie bevorderen. De Congolezen zijn immers medeondertekenaars en dus verantwoordelijk voor de uitgaven en het beheer⁶². Deze aanpak heeft vruchten afgeworpen in andere landen en België vond de tijd rijp om dit ook in een fragiele context te proberen.

Wat houdt dit juist in op terrein?⁶³ Veel tijd, energie en middelen moeten in Congo gaan naar de versterking van de overheid, maar niet enkel op het nationale niveau. Decentralisatie is een noodzaak voor dit gigantische land. Dat proces kan enkel slagen als de regionale en lokale structuren versterkt worden. De ministeries versterken op nationaal en nadien ook regionaal niveau, is dan ook een belangrijke stap. Daarom worden zowel de nationale als de provinciale ministeries versterkt door een BTC-expert die samenwerkt met een lokale verantwoordelijke. De bedoeling is dat deze lokale verantwoordelijke uiteindelijk zelf de volledige verantwoordelijkheid krijgt. De BTC-experts zullen voortaan opereren vanuit de ministeries die centraal staan binnen het Belgische samenwerkingsprogramma, zijnde landbouw, onderwijs en

⁶¹ België geeft om deze reden ook geen budgetsteun aan DRC

⁶² Het enige dat nog niet gedeeld wordt zijn de openbare aanbestedingen, aangezien de lokale wet nog in de maak is.

⁶³ De beslissingen worden gezamenlijk genomen in de bilaterale politieke organen (COMPAR of Comité de Partenaires). BTC en de betrokken ministeries staan in voor de technische uitvoering van de hulp

infrastructuur⁶⁴. Zo krijgt het provinciale Ministerie van Landbouw in de provincie Bandundu een bedrag ter waarde van één à twee miljoen euro ter beschikking om samen met de BTC-expert te investeren in infrastructuur. Daarnaast wordt ook aan capaciteitsversterking gedaan.

Besluit

Voor Congo is BTC een voorloper. 11.11.11 vindt dat België dan ook haar expertise met andere bilaterale donoren moet delen en hen overtuigen dat het versterken van de eigen structuren in een partnerland in een fragiele context belangrijk is, weliswaar met aangepaste modaliteiten en een juiste risico-inschatting.

Maar 11.11.11 ziet nog meer opportuniteiten voor België binnen dit kader van mede-beheer. Naast de noodzakelijk versterking van de ontvangende partij, moet ook ingezet worden op het versterken en ondersteunen van de democratische betrokkenheid en controle door de Congolese bevolking bij deze hulpmodaliteit. Momenteel is de deelname van relevante indirecte actoren zoals ngo's ofwel van weinig betekenis (louter om te valideren), ofwel onvoldoende ingebouwd in het volledige traject. Het is tevens niet duidelijk wie er al dan niet betrokken wordt. Een zelfde onbetekenende rol is weggelegd voor de Congolese parlementen, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Deze worden in theorie betrokken en moeten hun goedkeuring geven over de budgetten. Maar deze controle botst op de grenzen van het (niet) functioneren van het parlement. Dit is zelfs nog geen papieren tijger en eerder een instelling waar omkoop en chantage schering en inslag zijn.

Benoît Van Maele en Line Risch

1.2. Burundi

Budgetsteun in een fragiele staat

De Verklaring van Parijs promoot sterk het gebruik van de nationale beheerssystemen van een partnerland. De klassieke projecthulp is daar doorgaans niet op afgestemd⁶⁵. Een mogelijk alternatief dat de afgelopen jaren sterk naar voor werd geschoven is begrotingssteun⁶⁶ (zie box budgetsteun). Maar kan je hiermee ook aan de slag in een fragiele staat?

België opteert voor een aangepaste versie

Sommige donoren in Burundi zijn voorstander van algemene budgetsteun, net omdat het een fragiele staat is. Andere donoren vinden de risico's van een zwak staatsysteem juist veel te groot. Zo zorgden in 2010 een aantal donoren⁶⁷ samen voor bijna een kwart van het nationale Burundese budget via algemene budgetsteun, terwijl geen enkele andere donor zelfs nog maar budgetsteun per sector gaf.

Velen zijn het er over eens dat je in een fragiele staat de budgetsteun niet moet afschaffen, maar moet aanpassen aan de context van het land. De Belgische coöperatie opteerde daarom voor een Gemeenschappelijk Fonds als aangepaste hulpmodaliteit in de onderwijssector. Dit Gemeenschappelijk Fonds ging van start in 2008 met als donoren, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Luxemburg⁶⁸. Oorspronkelijk was dit een manier om de budgetten (ongeveer 18 miljoen euro) van de verschillende donoren te bundelen, maar gaandeweg groeide het uit tot een aangepaste vorm van sectoriële budgetsteun. Het is weliswaar geen directe sectoriële budgetsteun, omdat de fondsen niet rechtstreeks in de begroting van de staat terechtkomen. Het Gemeenschappelijk Fonds staat op een aparte rekening, dat wel beheerd wordt door het Ministerie van Onderwijs en opgenomen is als bijlage bij de begrotingswet.

⁶⁵ Een project wordt in veel gevallen uitgevoerd buiten de nationale begroting om. Ook de aankopen van materiaal voor een project gebeurt vaak door (en in!) het donorland. De eigen beheersinstellingen van het partnerland worden er niet door versterkt, integendeel zelfs.

⁶⁶ Het gaat om geld dat rechtstreeks in de begroting van het partnerland wordt gepompt, onder welomschreven voorwaarden, als bijdrage aan het algemene beleid van het land (algemene begrotingshulp) of aan een welbepaalde sector (sectorale begrotingshulp).

⁶⁷ Wereldbank, de EU, de African Development Bank, Noorwegen en Nederland. Ze wilden daarmee de stabiliteit in het land handhaven en de capaciteit opbouwen van de overheid.

⁶⁸ Luxemburg was er enkel in het begin bij.

⁶⁴ plattelandswegen en overzetboten

België probeert samen met andere donoren het eigenaarschap van het partnerland te ondersteunen

Naast het feit dat het Ministerie van Onderwijs zelf het Fonds beheert, proberen de donoren ook zoveel mogelijk de bestaande nationale financiële systemen te gebruiken. Op die manier wil men de Burundese staat zelf versterken en vermijden dat een parallelle structuur wordt gecreëerd. Aangezien het gebruik van dergelijke systemen in een fragiele staat niet voor de hand ligt, wordt er hard ingezet op capaciteitsopbouw binnen het ministerie.

Alle donoren zijn ervan overtuigd dat de beleidsdialoog met het Ministerie van fundamenteel belang is voor de opvolging van dit fonds en de ontwikkeling van de sector. De donoren kunnen via dit systeem ook nog steeds een vinger aan de pols houden. Hierbij spelen de buitenlandse experts die aan capaciteitsopbouw doen in het Ministerie een belangrijke rol. Het Gemeenschappelijk Fonds wordt bovendien beheerd via een aparte rekening, waardoor 'tracking' van de bestedingen mogelijk blijft. Er vinden externe audits plaats per trimester, en voor een aantal grote openbare aanbestedingen is de goedkeuring van de donoren nodig.

Of deze hulpmodaliteit een doeltreffend alternatief is voor budgetsteun in een fragiele staat, moet blijvend gemonitord en geëvalueerd worden. Het Gemeenschappelijk Fonds voor Onderwijs staat reeds onder druk, want het is ook sterk afhankelijk van donorengagement. Zo verlaat het Verenigd Koninkrijk in 2012 Burundi, waardoor ze zich automatisch terugtrekken uit het fonds. De Fransen zouden eind dit jaar, wanneer het contract eindigt, beslissen of ze aan boord blijven op basis van behaalde resultaten. Ook andere donoren staan onder grote druk van bezuinigingen, bestedingsdruk en drang naar snelle en zichtbare resultaten. Hierover hebben ze een betere controle via hun eigen investeringen in een aantal bilaterale projecten in de onderwijssector. 11.11.11 waarschuwt dat enkel een focus daarop geen duurzame ontwikkeling garandeert. Donoren moeten tegelijkertijd in de langere termijn investeren en dus ook in capaciteitsopbouw. 11.11.11 vindt dan ook dat België, dat momenteel aan het onderzoeken is of ze een vergelijkbaar systeem kan opzetten in de gezondheidssector, deze evaluatie niet mag baseren op een te beperkte resultatenfocus.

11.11.11 ziet nog meer potentieel voor ownership van staat en bevolking.

De Belgische coöperatie kent met deze hulpmodaliteit een primeur in Burundi, omdat dit fonds het midden houdt tussen het bevorderen van ownership en de nood aan begeleiding en

capaciteitsopbouw. Via de grote nadruk op capaciteitsopbouw hoopt België het ministerie in staat te stellen in de toekomst haar sectorbudget autonoom en efficiënt te beheren, waardoor reële sector budgetsteun mogelijk wordt. Juist daarom valt het te betreuren dat België en de andere donoren dit fonds niet als hefboom hebben gebruikt. Men heeft een kans laten liggen om van bij de aanvang met de Burundezers duidelijke en gezamenlijke afspraken te maken over waarom België wel of niet budgetsteun wil geven, welke de mogelijke perspectieven hiertoe zijn, maar ook wat de obstakels zijn om tot budgetsteun te kunnen overgaan.⁶⁹ Enkel door klare taal te spreken, in dialoog met het partnerland, kan je samen ownership bevorderen in de context van een fragiele staat.

Er zit volgens 11.11.11 ook heel wat potentieel in deze hulpmodaliteit om niet alleen de capaciteiten van de staat te versterken, maar ook de dialoog met de maatschappij. Het grote voordeel van dit fonds is volgens de donoren de betrokkenheid van het parlement bij de controle op dit budget. Het parlement keurt namelijk de jaarlijkse begroting goed, waaraan het budget van het Gemeenschappelijk Fonds in bijlage is toegevoegd. Het Burundese parlement kent echter weinig democratische slagkracht. Het komt maar een handvol keren per jaar samen en er zetelen geen oppositieleden in. Bovendien kreeg het parlement eind 2010 weinig tijd om de begrotingswet van 2011 te onderzoeken. Dit bewijst eens te meer dat donoren ook effectief moeten inzetten op het versterken van de controle- en verantwoordingsmechanismen.

Tot slot wordt aan de indirecte actoren (inclusief CSO's, privé-sector, vakbonden) de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan de beleidsdialoog die plaatsvindt in de Sectorgroep Onderwijs. Opnieuw klinkt dit mooi op papier, maar in werkelijkheid nemen deze organisaties nauwelijks deel aan de vergaderingen. Dit komt door een gebrek aan transparantie en slechte doorstroming van informatie en uitnodigingen, maar eveneens door het gebrek aan capaciteit binnen de CSO's rond beleidswerk in de onderwijssector. De meeste CSO's hebben immers een meer projectmatige aanpak en zijn actiever op vlak van uitvoering van projecten op het terrein dan op beleidsniveau. 11.11.11 is geen voorstander van 'participatie om de participatie', maar donoren moeten er wel mee over waken dat relevante actoren tijdig betrokken worden. Zo is het volgens de procedures van dit fonds mogelijk om bepaalde budgetten rechtstreeks door de lokale schooldirecties te laten beheren.

⁶⁹ Cf. Accra Agenda voor Actie, punt 15: "Should donors choose to use another option and rely on aid delivery mechanisms outside country systems (including parallel project implementation units), they will transparently state the rationale for this and will review their positions at regular intervals."

Het feit dat lokale actoren mee ingeschakeld kunnen worden, biedt heel wat potentieel dat ook in de praktijk moet waargemaakt worden.

Besluit

Het moge duidelijk zijn dat donoren worden geconfronteerd met een moeilijke evenwichtsoefening: hoe ver ga je in het sturen dan wel in het ondersteunen van het partnerland en zijn bevolking? Het is een kritische overweging die voortdurend gemaakt moet worden bij elke beslissing, in elke dialoog. 11.11.11 ziet hier een belangrijke taak voor België weggelegd. Ons land is immers sterk aanwezig in deze beleidsdialoog van de sector Onderwijs omdat ze zowel de overleggroep op niveau van het fonds (donoren en het Burundese ministerie van Onderwijs) als de beleidsdialoog op sectorniveau (tussen donoren, ministeries en CSO's) trekt. Het is ook belangrijk dat België hierin op actieve manier een kwalitatieve dialoog blijft stimuleren tussen alle relevante actoren in de sector. De donoren zijn er bovendien van overtuigd dat deze dialoog een katalysator kan zijn voor vernieuwende initiatieven. Daarom vindt 11.11.11 dat ons land niet moet terugdeinzen om, in overleg met andere donoren, te blijven hameren op het belang van investeringen die niet gebukt gaan onder bestedingsdruk en resultatendrang. Investerings (zoals in capaciteitsopbouw) die op het eerste zicht risicovoller lijken met minder zichtbare impact op korte termijn, kunnen op langere termijn hun vruchten afwerpen in een land als Burundi.

Poverty Reduction Strategy Paper en eigenaarschap in Burundi

We zagen dat de PRSP, als instrument voor armoedebestrijding, het eigenaarschap van een partnerland zou moeten faciliteren. Burundi zit op dit moment middenin het voorbereidingsproces voor zo'n nieuwe PRSP (2011-2015). Dit houdt in dat er een evaluatie moet gebeuren van de vorige PRSP en consultaties voor een nieuwe. Dit proces moet in juli 2011 afgerond zijn. Wij gaan na in hoeverre dit voorbereidingsproces tot dusver bijdraagt tot ownership, zowel voor de partneroverheid als voor de bevolking⁷⁰.

PRSP als referentiekader?

De Wereldbank financierde het vorige PRSP-proces. Ditmaal komt de financiering uit een 'basket fund' dat beheerd wordt door UNDP. België en de EU leveren de grootste bijdragen. Maar de Wereldbank blijft zwaar doorwegen op de agendasetting en het bepalen van de methodologie, weliswaar in samenspraak met de Burundese overheid. De bilaterale donoren werden echter niet betrokken bij het bepalen van de

⁷⁰ We beperken deze casestudie tot de betrokkenheid van de civiele maatschappij

methodologie, ondanks aandringen van onder meer België.

Hoewel België het PRSP proces sterk ondersteunt, is het teleurgesteld dat het draaiboek niet voldoende rekening houdt met de bestaande coördinatiestructuren in Burundi. In 2005 heeft de Burundese overheid, met ondersteuning van verschillende donoren, immers de coördinatiestructuur Comité National de Coordination des Aides (CNCA) opgericht dat overleg garandeert tussen verschillende Burundese ministeries⁷¹. Het heeft als belangrijkste doelstelling de coördinatie en zodoende ook de efficiëntie van buitenlandse ontwikkelingshulp te verbeteren. Een speciaal daarvoor opgericht Permanent Secretariaat (SP/CNCA) staat in voor de operationalisering van de structuur die sinds 2007 bestaat uit een coördinatiecomité en overlegorganen⁷² op verschillende niveaus waaraan zowel overheid, donoren, privé-sector als CSO's kunnen deelnemen. Binnen het kader van deze overlegstructuren worden de ministeries aangemoedigd om jaarlijkse evaluaties per sector te realiseren. Dit vormt de basis voor het opstellen of aanpassen van de sectorstrategieën en budgetten.

Het voorbereidingsproces van de nieuwe PRSP bouwt echter niet verder op deze bestaande structuur. Het proces is weliswaar in de handen van de Burundese overheid, maar het gaat om een ander overheidsorgaan: het Permanent Secretariaat voor Sociaal-Economische Hervormingen (SP/REFES). Het ziet er naar uit dat dit secretariaat na de opstelling van de nieuwe PRSP ook de opvolging en evaluatie ervan zal opeisen. Beide structuren zien elkaar eerder als concurrenten dan als partners, zeker als het gaat om de PRSP.

Binnen deze parallelle structuren worden consultaties en vergaderingen georganiseerd over dezelfde onderwerpen, en dan nog vaak op hetzelfde moment.⁷³ Dit vraagt niet alleen ont-

⁷¹ Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking, Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Plan en Reconstructie, en dat van Financiën

⁷² Het Permanent Secretariaat (SP/CNCA) is verantwoordelijk voor de opvolging van de 'Groupe de Coordination des Partenaires' (GCP) en zijn beslissingen. Deze coördinatiegroep functioneert op drie niveaus: (1) Het "Politiek Forum" vergadert op het hoogste (politieke) niveau (regering en ambassadeurs, deelname van CSO en andere actoren eerder in de rol van observator); (2) het "Strategisch Forum" vergadert op een meer technische en strategisch niveau (vertegenwoordigers van ministeries, van internationale donoren, van CSO), en (3) de 12 "Sectorgroepen" vergaderen per sector (o.l.v. de verschillende ministeries, met experts, donoren, CSO) en zijn onderverdeeld in "thematische groepen" die ingaan op de specifieke thema's per sector.

⁷³ Bvb. In sectoren Gezondheid en Onderwijs heeft men de jaarlijkse evaluatie van de sector achter de rug, en is men de sectorstrategie aan het herformuleren op basis van o.a. grote

zettend veel tijd en energie van alle betrokken actoren. Het houdt ook een risico in: een gebrekkige coherentie tussen de PRSP en de sectorstrategieën, om nog maar te zwijgen over het bemoeilijken van de coördinatie bij de uitvoering van dit alles.

Om alles nog wat ingewikkelder te maken lopen parallel aan de PRSP ook andere strategieën, zoals de “Vision 2025” waarin de Burundese overheid haar prioriteiten vastlegt op de langere termijn⁷⁴. Deze “Vision 2025” is eveneens op een participatieve manier ontstaan en goedgekeurd door het Burundese parlement. Hoewel de inhoud dus grotendeels gekend is, is deze langetermijnstrategie echter nog niet officieel gepubliceerd of voorgesteld aan het grote publiek⁷⁵. Het is bijgevolg niet duidelijk in hoeverre men rekening houdt met de Vision 2025 tijdens het uitwerken van de PRSP.

Daarnaast hebben alle ministers begin 2011 nog een ‘prestatiecontract’⁷⁶ afgesloten met de president van Burundi. Daarin verbinden ze zich concrete taken uit te voeren uit het Actieplan 2011 van de regering. Een minister is dus allereerst gebonden door de prioriteiten van het Actieplan en door het budget dat hem is toegekend. De begroting is niet afgestemd op de prioriteiten van de (vorige) PRSP⁷⁷, waardoor we ons kunnen afvragen of de regering die PRSP wel als referentiekader ziet.

In welke mate is er hier nog sprake van ownership?

Door deze parallelle processen en strategieën, het actieplan van de regering en een begroting die geen rekening houdt met de (oude) PRSP, kan men zich afvragen of het nieuwe PRSP-proces gedragen wordt door de overheid. Meer nog, dit stelt grote vraagtekens bij de legitimiteit van de PRSP.

Er is duidelijk een gebrek aan ownership bij de Burundese overheid. Zowel de politieke wil als

de capaciteit om duidelijk leiderschap en eigenaarschap te claimen, lijken te ontbreken. Het is niet eenvoudig om de exacte oorzaken aan te duiden. Zo wordt geargumenteed dat Burundi, als postconflictland, de nodige ervaring met de huidige ontwikkelingsinstrumenten mist en een sterke begeleiding hierin nodig heeft vooraleer ze dit technisch ingewikkelde ontwikkelingsdiscours eigen kan maken. Hier is een taak voor donoren weggelegd om dit samen met de Burundese overheid aan te pakken.

Er is ook een duidelijk probleem op vlak van coherentie en coördinatie dat versterkt wordt door het feit dat er niet wordt ingespeeld op reeds bestaande coördinatiestructuren, die – rekening houdend met de context – goed werken. Gezien de methodologie werd bepaald door de Wereldbank en de Burundese overheid, vraagt 11.11.11 zich af waarom geen van beiden heeft aangebonden op een efficiënter en coherenter proces. Is dit het gevolg van een gebrek aan zowel ‘good ownership’ door het partnerland als ‘good donorship’ van de donoren?

Burundi staat ook onder druk van de donoren om het nieuwe PRSP als enige referentiekader te aanvaarden. Hoe ver kan je als internationale gemeenschap hier in gaan, wetende dat je in een fragiele context aan de slag bent? Effectief het leiderschap opnemen is misschien voor de Burundezers geen evidentie, maar welke rol speelt de huidige donorenaanpak daar in? Het is duidelijk dat de verschillende processen en strategieën in Burundi op elkaar afgestemd moeten worden. De huidige situatie zorgt immers voor een verspilling van geld, energie en engagement van alle actoren.

En wat met het inclusief en participatief ownership?

Dat democratisch eigenaarschap meer is dan enkel eigenaarschap door de overheid, hebben we reeds uitvoerig behandeld. Een actieve betrokkenheid van verschillende stakeholders zou moeten zorgen voor een brede gedragenheid. Aan actieve betrokkenheid was er tijdens dit voorbereidingsproces van de PRSP in Burundi nog geen gebrek. Maar leidt dit ook tot echte gedragenheid?

In de zeventien provincies van het land vonden meetings plaats om de lokale autoriteiten, vertegenwoordigers van CSO's, van vrouwen- en jongerenbewegingen, van de religieuze gemeenschappen en van de privé-sector te raadplegen over de prioriteiten in de ontwikkeling van het land. In de hoofdstad kregen de vertegenwoordigers van zestig organisaties de kans om samen aanbevelingen te formuleren tijdens een vijfdaagse raadpleging. Op dit moment vinden per sector (bijvoorbeeld gezondheid, onderwijs en justitie) en per transversaal thema (zoals gender)

consultatievergaderingen. De nieuwe Nationale Strategie van Goed Bestuur en de Strijd tegen Corruptie (van het Ministerie van Goed Bestuur), opgesteld op basis van consultaties etc., werd recent besproken in de ‘sectorgroep goed bestuur’ en het Strategisch Forum en ligt klaar voor goedkeuring door het Politiek Forum. Gelijktijdig met deze processen, is men verplicht per sector een driedaagse consultatieronde te organiseren over de prioriteiten per sector voor de PRSP, wat dus inhoudelijk gezien op hetzelfde neerkomt. (Zie ook onder title “En wat met het inclusief en participatief ownership”.)

⁷⁴ De uitwerking van de Vision 2025 wordt gefinancierd door UNDP.

⁷⁵ De officiële afkondiging is voorzien in mei 2011

⁷⁶ «Contrat de performance»

⁷⁷ I.v.m. begroting 2010: Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), «Analyse critique de la loi de finances 2010: Adéquation avec les dépenses pro-pauvres», aug. 2010, p.112 en 125.

overlegondes plaats, gecoördineerd door SP/REFES, samen met de verantwoordelijke ministeries. Hierop zijn zowel vertegenwoordigers van de ministeries, de internationale donoren als de CSO's en anderen uitgenodigd.⁷⁸ Het voorstel van PRSP zal op basis van de rapporten van deze verschillende consultatierondes worden opgesteld. Tenslotte moeten de Burundese regering en internationale donoren dit voorstel goedkeuren op het Politiek Forum, waarop ook vertegenwoordigers van CSO's aanwezig zullen zijn.

De partners van 11.11.11 in Burundi hebben de kans aangegrepen om actief deel te nemen aan de verschillende vergaderingen. Ze werden weliswaar geconfronteerd met enkele moeilijkheden. Zo moeten de CSO's vaak zelf veel initiatief nemen om informatie te verkrijgen en op de hoogte gehouden te worden van de verschillende belangrijke vergaderingen en consultatierondes. Dit vraagt veel motivatie, expertise en middelen. De planning van de verschillende consultaties wordt ook regelmatig gewijzigd, wat een grote mate van flexibiliteit vergt. Ook hebben de deelnemers aan de consultatierondes niet altijd de vereiste know-how of capaciteiten.

De wil om de verschillende actoren bij het proces te betrekken lijkt aanwezig, net zoals in tal van andere processen. Maar de vraag blijft: wiens wil? Gaat het verder dan het verplichte nummer-tje dat hoort bij de PRSP of staat de Burundese regering hier ook echt achter? Zal men bij het opstellen van de uiteindelijke PRSP rekening houden met deze consultaties en met de mening van de civiele maatschappij, ook met de meest kritische stemmen? Van deze laatste weten we immers dat ze van de overheid weinig ruimte krijgen. De impact van de participatie van de CSO zal dus pas duidelijk worden nadat dit voorbereidingsproces is voltooid. Maar de grootste uitdaging moet dan nog komen: dit participatief en inclusief engagement hoog houden tijdens de uitvoering en de opvolging van de PRSP.

Eerst country ownership en dan pas nadenken over effectief democratic ownership?

De verwachtingen voor deze nieuwe PRSP blijven gespannen. Indien de PRSP de afstemming van de donoren op de prioriteiten van het land moet bevorderen, dan moet de PRSP wel de prioriteiten van het land weergeven en legitiem aanvaard worden door alle stakeholders.

Wij pleiten ervoor de bespreking en opvolging van de PRSP via de reeds bestaande overlegstructuren (SP/CNCA en GCP) te laten verlopen. Eén van de prioriteiten van het SP/CNCA is immers de analyse van de impact van de

buitenlandse steun aan de uitvoering van de PRSP⁷⁹. Het spreekt voor zich dat de mechanismen die nu reeds verantwoordelijk zijn voor de planning, budgettering én evaluaties binnen hun sector, ook de uitvoering van de PRSP binnen hun sector moeten kunnen opvolgen. Alleen dan is het relevant voor een bilaterale donor als België om de eigen samenwerkingsprogramma's af te stemmen en te evalueren aan de hand van de PRSP.

Tegelijkertijd moet er ook blijvend ingezet worden op het versterken van een echte dialoog tussen staat en maatschappij. Want de dupe van een slecht ownership door de staat en een slechte coördinatie tussen de donoren is op de eerste plaats de Burundese bevolking zelf. 11.11.11 is er daarom van overtuigd dat het betrekken van alle relevante actoren en doelgroepen van belang is. De CSO's in Burundi kunnen en moeten wegen op dit proces. Ze halen zelf de zwakke en gepolitiseerde overheidsinstellingen, het gebrek aan oppositie in het parlement en het gebrek aan leiderschap van de overheid aan om te benadrukken hoe essentieel zulke participatieve processen zijn. Bovendien moeten de verplichte consultatieve processen binnen het PRSP omgezet worden in reële betrokkenheid van de verschillende stakeholders bij de opvolging van de ontwikkeling van hun land. Zoals reeds gezegd, bestaan er (binnen de GCP structuur) per sector overlegorganen waaraan ook CSO's kunnen deelnemen. Reden te meer om de opvolging en evaluatie van de uitvoering van de PRSP uit te voeren binnen het kader van deze bestaande mechanismen, en dit op basis van duidelijke en meetbare indicatoren.

Donoren moeten daarom in hun dialoog met Burundi het belang van een inclusieve dialoog, ook met de meest kritische stemmen, blijven benadrukken en dit ook buiten het kader van dit toch wel verplichte nummer dat het PRSP proces dreigt te worden.

Een goede en gecoördineerde strategie tussen de verschillende donoren, in samenspraak met het partnerland, is onontbeerlijk. Wil men de fragiele staat Burundi efficiënt ondersteunen op weg naar een veilige en stabiele democratie, dan is het essentieel dat de verschillende donoren hun interventies in het land coördineren én voldoende overleggen over de politieke dialoog die ze met Burundi voeren. Vanuit de ervaringen in tal van fragiele staten, moet België in Burundi, maar ook internationaal, hier het voortouw durven nemen.

Griet Seurs en Line Risch

⁷⁹ Analyser l'impact du soutien des partenaires sur l'exécution du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) (http://www.sp-cnca.gov.bi/secretariat_permanent.php)

⁷⁸ Cf. noot 20: dit zijn de consultatierondes in het PRSP-proces die parallel lopen met de overlegvergaderingen in de GCP-structuur.

Begrotingssteun en democratisch eigenaarschap

Begrotingssteun is niet direct gekoppeld aan één project of programma, maar dient om de begroting van het partnerland (direct of indirect) te ondersteunen. Op die manier richt de steun van donoren zich veel meer op de ontwikkelingsplannen van het partnerland, wat tot verhoogd eigenaarschap van het partnerland kan leiden. Toch komt begrotingssteun als 'nieuwe' hulpmodaliteit de laatste tijd zwaar onder vuur te liggen. Een mix van angst voor de risico's en het besef van verantwoordingsplicht aan de Europese belastingsbetaler lijkt de drijvende kracht achter de kritische opstelling van EU-lidstaten. Maar ook andere actoren als de Europese Rekenkamer, het Europees Parlement en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij opperen kritische vragen. Daarom besloot de Europese Commissie een Groenboek consultatieproces te starten, waarin het naar antwoorden zocht op vele van deze kritische vragen en bemerkingen.

Begrotingssteun kreeg heel wat ruggesteun na de Verklaring van Parijs omwille van de vele potentiële voordelen die het kan bieden voor het doeltreffender maken van hulp. Helaas worden deze voordelen niet automatisch gerealiseerd. Het is dan ook zeer belangrijk dat men begrotingssteunprogramma's optimaal ontwerpt en implementeert, en waar nodig bijschaaft of hervormt. Ook de bijdrage van begrotingssteun aan democratisch eigenaarschap – zo blijkt uit heel wat evaluaties – is absoluut geen vanzelfsprekendheid.

Uit een OESO DAC-evaluatie (2006)¹ blijkt dat begrotingssteun de aandacht – van zowel partneroverheid als internationale gemeenschap – weet te richten op de ondersteuning van de nationale Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's). Dit kan leiden tot meer eigenaarschap, 'empowerment' en responsabilisering van de partneroverheid. Door hulp rechtstreeks in de begroting te storten, krijgen in theorie ook parlementairen de kans om hier controle op uit te oefenen en wordt de democratische verantwoording van de overheid naar de bevolking toe verhoogd. Een heldere en voorspelbare begroting – met duidelijke prioriteiten – zou ook de civiele maatschappij meer in staat stellen haar functie van waakhond beter te kunnen uitoefenen. Ook Hoge Controleinstanties (HCI's) zouden hun rol beter moeten kunnen spelen. Helaas blijkt uit de meeste evaluaties dat de voorbije en huidige begrotingssteunprogramma's onvoldoende aandacht hebben voor de ondersteuning van de verschillende (democratische) actoren, waardoor een enorm potentieel dat zou kunnen bijdragen

tot een versterkt democratisch eigenaarschap verloren gaat.

De invoering van begrotingssteun heeft voorlopig slechts in beperkte mate geleid tot meer parlementair toezicht op deze hulp. De parlementaire monitoring van begrotingssteun is volgens een studie van het Europees Parlement (2010)² zwak en ineffectief omwille van institutionele, administratieve en politieke beperkingen. Vooral de sterke presidentiële systemen en de politieke dominantie van de uitvoerende macht vormen een belemmering. Een ernstig gebrek aan capaciteit, middelen en ondersteuningsstructuren ondermijnt de doeltreffendheid van parlementen nog meer. Het ontbreken van een gecoördineerde en geharmoniseerde donoraanpak die systematisch parlementen steunt en betreft, die hun institutionele capaciteit versterkt en rekening houdt met de bredere politieke, sociale en historische context, verbetert deze situatie natuurlijk niet. Zij worden vaak uitgesloten van de voornaamste begrotingssteunprocessen, zoals in de beleidsdialoog of in de jaarlijkse herziening van begrotingssteunprogramma's, en hebben hier onvoldoende zicht op.

De rol en doeltreffendheid van HCI's in het monitoren van begrotingssteun is de laatste jaren wel verbeterd. Zij kregen meer steun van donoren, waardoor deze instanties duidelijk versterkt werden. Toch kampen ook zij met een gebrek aan middelen en adequate financiering, wat er ondermeer toe leidt dat de opvolging en implementatie van audit aanbevelingen nog steeds zwak en beperkt zijn in het ter verantwoording houden van een regering. Interne audit instanties zijn nog niet effectief in het aanpakken van corruptie en worden beschouwd als te dicht bij de staat om nog als onafhankelijk controlemechanisme te worden beschouwd.

Nationale controlemechanismen hangen niet alleen af van instrumenten van horizontale verantwoording (systemen van 'checks and balances' in een partnerland en de capaciteit van staatsinstituties om het beheer van openbare financiën te overzien en controleren), maar ook van mechanismen van verticale verantwoording (mechanismen die gebruikt worden door burgers en niet-statelijk actoren zoals de civiele maatschappij, NGO's en de media om de regering ter verantwoording te roepen). Ook de civiele maatschappij heeft dus een belangrijke rol te spelen in partnerlanden waar het beheer van openbare financiën zwak is, zo stelt de studie van het Europees Parlement. Synergie-effecten die voortkomen uit een

actieve betrokkenheid van parlementen, HCI's, de civiele maatschappij en het grote publiek zijn heel belangrijk voor de verbetering van nationale controlemechanismen. Toch heeft men hier in het kader van begrotingssteun onvoldoende aandacht voor. Ook de 'verrijking' van parlementen en HCI's door hun doeltreffende interactie en relatie met complementaire actoren als de civiele maatschappij of de media worden nagenoeg niet mee in rekening gebracht. Bij het opstellen van hun richtlijnen rond begrotingssteun focussen donoren voornamelijk op overheidsinstellingen en op technische en administratieve aspecten, en amper op deze nationale controlemechanismen en instrumenten.

Het ontbreken van afdoende ondersteuning voor nationale controlemechanismen als parlementen, HCI's en de civiele maatschappij, terwijl de capaciteiten van de uitvoerende macht wel versterkt worden, kan leiden tot verhoogde fiduciaire of vertrouwensrisico's wanneer zij niet in staat zijn de uitvoerende macht grondig ter verantwoording te roepen. Ook de Europese Rekenkamer stelt vast dat hier onvoldoende aandacht aan is besteed.³ Hoe kan het dat zoveel belang wordt gehecht aan de versterking van het beheer van openbare financiën, maar de impact van begrotingssteun op domestic accountability nog steeds uiterst beperkt is? Hier zijn verscheidene redenen voor. Zo slaagt men er niet om systematisch criteria in de Performance Assessment Frameworks (PAF's) te integreren verbonden aan versterking van de (superviserende) rol van parlementen, HCI's en civiele maatschappij. Donorconditionaliteit (o.a. op basis van een PEFA-analyse⁴) en de bijbehorende maatregelen focussen te veel op de administratieve en technische aspecten van het beheer van openbare financiën en te weinig op het versterken van parlementen, onafhankelijke media en de civiele maatschappij. Tot slot zijn er geen korte termijnoplossingen om domestic accountability te verbeteren. Dit vereist echte politieke en democratische veranderingen die actoren en instituties toestaan hun respectievelijke rollen op te nemen en een duidelijk donorengagement om nationale controlemechanismen te versterken.

Lonne Poissonnier

³ European Court of Auditors (2010), Special Report No 11 – The Commission's Management of General Budget Support in ACP, Latin America and Asian Countries.

⁴ Public Expenditure and Financial Accountability-analysis: deze analyse van het beheer van openbare financiën neemt voornamelijk technische aspecten van het beheer van openbare financiën in acht, en niet zozeer de toezichhoudende rol van parlementen (slechts bekeken aan de hand van 2 scores) en de rol van HCI's (slechts 1 score).

¹ OECD, Evaluation of General Budget Support – May 2006. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam).

² European Parliament, Monitoring Budget Support in Developing Countries. A comparative analysis of national control mechanisms – 2010 (Ghana, Burkina Faso, Dominican Republic).

2. Democratisch eigenaarschap en de federale en Vlaamse samenwerking in Zuid-Afrika

2.1. De context

De Zuid-Afrikaanse context verschilt nogal van deze in de andere voorbeelden die we in dit jaar-rapport naar voor schuiven. Sinds de afschaf-fing van de apartheid in 1994 heeft het land een enorme democratische transformatie ondergaan: democratische verkiezingen, een vooruitstrevende grondwet en een degelijk wettelijk en justitiesysteem. Ook door de waarheids- en verzoeningscommissie werd heel wat bereikt. De media zijn onafhankelijk en kritisch en de oppositie lijkt sinds de recentste verkiezingen ook steviger en beter in staat haar rol te spelen. Ondanks deze indrukwekkende verwezenlijkingen, blijven er grote historische wonden die nog niet geheeld zijn. Mamphela Ramphele heeft het in haar boek⁸⁰ over “geesten” die te rusten gelegd moeten worden, zoals racisme, etnisch chauvinisme, seksisme en autoritarisme. De transitie die Zuid-Afrika moet doormaken is dan ook uiterst complex en er blijven grote uitdagingen.

De akkoorden om het apartheidshoofdstuk vreedzaam af te sluiten, zijn compromissen die het onmogelijk maken om de ongelijkheid radicaal weg te werken. Bescherming van de economische belangen van de elite was de prijs die men betaalde voor stabiliteit. De extreme armoede is verminderd, maar dat is niet te danken aan een betere integratie van de zogenaamde ‘tweede’ economie in de ‘eerste’ (geglobaliseerde) economie. De meerderheid van de bevolking, die voornamelijk aangewezen is op informele economie, overlevingslandbouw, precaire jobs of sociale uitkeringen, vindt geen aansluiting bij de eerste economie. De ongelijkheid in Zuid-Afrika is bij de grootste ter wereld in ze is nog gegroeid sinds de jaren ’90. De werkloosheid is met 35 à 36 % enorm. De grootste armoede is geconcentreerd in een aantal provincies en op het platteland. Niet toevallig in de regio’s die vroeger “thuislanden” waren voor de zwarte bevolking. Hier is in tegenstelling tot in sommige andere Afrikaanse landen tot voor kort amper werk gemaakt van plattelandsontwikkeling.

Het apartheidssysteem liet ook een enorme kloof na in menselijke capaciteiten. Decennialange moedwillige onderontwikkeling van het menselijke, intellectuele en sociale kapitaal van een grote meerderheid van de bevolking werk je niet weg in één generatie. Hoe kun je de capaciteitsproblemen aanpakken zonder de geloofwaardigheid

van en het vertrouwen in overheidsinstellingen en ambtenaren te ondermijnen?⁸¹

Gezien deze context zien zowel de Federale als de Vlaamse overheid nog steeds een nuttige en zelfs noodzakelijke rol weggelegd voor ontwikkelingssamenwerking. Dit ondanks de relatief hoge gemiddelde welvaart (BNP per capita van ongeveer 10.000 dollar per jaar), het statuut van “hoger middeninkomenland” en het feit dat ontwikkelingssamenwerking niet meer dan 1 % is van het overheidsbudget. Beide donoren hebben echter te kampen met grote vertragingen en moeilijkheden bij het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen van de ondersteunde programma’s en projecten.

2.2. Heeft Zuid-Afrika als staat eigenaarschap over zijn eigen ontwikkeling?

Zuid-Afrika houdt sterk aan het eigenaarschap over ontwikkelingsinitiatieven en wil zelf instaan voor het financieren van zijn kerntaken. De International Development Co-operation Unit (IDC) van de National Treasury beoogt de optimale inzet van hulp in functie van de ontwikkelingsprioriteiten van het land zelf en probeert de touwtjes stevig in handen te houden. Men heeft ook een duidelijk idee over de rol van (kleine) donoren en wil dat ze vooral inzetten op innoverende pilootprojecten en capaciteitsversterking al dan niet binnen de overheid. Op het centrale niveau is er sprake van stevig eigenaarschap en er zijn voldoende interne controles voorzien binnen de Zuid-Afrikaanse administratie, wat het ownership op het niveau van de staat (country ownership) ten goede komt. Dit is jammer genoeg niet altijd het geval op het niveau van lijndepartementen of lagere besturen. Uit een interne evaluatie blijkt dat dit vaak te maken heeft met gebrekkige capaciteit van de verantwoordelijke lokale overheidsinstelling, hoewel sommige donoren nog steeds teveel hun eigen agenda proberen door te duwen.⁸²

Het grote probleem in Zuid-Afrika zit hem in een ondermaatse graad van de uitvoering. Ook ngo-medewerkers bevestigen dat de plannen op alle niveaus vaak goed in elkaar zitten, maar dat het strop loopt bij de implementatie ervan. Zuid-Afrika is voor heel wat donoren het partnerland waar de laagste bestedingspercentages gehaald worden. Ook uit de evaluaties van zowel de Federale

⁸⁰ Laying Ghosts to rest, Dilemmas of the transformation in South Africa, Mamphela Ramphele, 2008, Tafelberg, Kaapstad

⁸¹ Ibid, pag. 25.

⁸² Development Cooperation Review III, Final Report, 13 July 2010, Alta Fölscher, Matthew Smith, Theresa Davies

als de Vlaamse programma's leren we dat de concrete plannen en de doelstellingen steeds relevant zijn en volledig in lijn met de beleidsprioriteiten van Zuid-Afrika. Ze worden ook samen met de partner opgesteld en goedgekeurd. Op vlak country ownership valt daar weinig op aan te merken. Maar de projecten bleken desondanks dikwijls te complex en de doelstellingen te hoog gegrepen voor de eigenlijke projectpartner (lijndepartementen of provinciale departementen). In alle gevallen traden aanzienlijke vertragingen op en niet altijd werden alle doelstellingen bereikt.

Belgische bilaterale samenwerking: Project voor preventie, zorg en ondersteuning in de aanpak van TBC, HIV en seksueel overdraagbare aandoeningen

Dit project kwam ontzettend traag op gang. Tussen de initiële vraag van Zuid-Afrika (2000) en de uiteindelijke start van het project met de aanstelling van een technische assistent zat ongeveer 3,5 jaar. Het doel was om een hogere standaard en grotere schaal te realiseren in de geïntegreerde aanpak van HIV/Aids, TBC en seksueel overdraagbare ziektes, nog steeds zeer relevant in Zuid-Afrika. Hoewel de uitvoering van meet af aan in handen was van het Nationale Gezondheidsdepartement (NDOH), er ondersteuning voor extra eigen staf voorzien was en er een beslissingsplatform kwam waarin alle betrokken partners zaten, was het eigenaarschap aanvankelijk heel beperkt. Volgens de evaluatie⁸³ kwam dit onder andere doordat de lokale partner heel weinig ervaring had met een geïntegreerde aanpak van TBC en HIV-Aids, die tot dan toe verticaal werden aangepakt. De oorspronkelijke projectformulering hield, ondanks het feit dat ze voortbouwde op vier succesvolle experimenten uit 1999, te weinig rekening met deze situatie. Ook de algemene context van ontkenning als het om aids ging op het allerhoogste politieke niveau leidde tot enorme vertragingen en demotivatie van het personeel. België ondersteunde in die periode zelfs gedurende drie jaar de Treatment Action Campaign, die stevig in ging tegen de 'aids denial'.⁸⁴

In augustus 2005 werd een interne evaluatie doorgevoerd om te kunnen detecteren waardoor het project zo moeizaam op gang kwam, maar de aanbevelingen werden pas meer dan een jaar later besproken in de NDOH. In 2007 herformuleerde BTC het project, na een participatief proces waarin alle stakeholders betrokken waren en uiteindelijk herzag ook het NDOH het logisch kader.

⁸³ Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) - 2009

⁸⁴ TAC is een brede beweging die o.a. opkomt voor de toegang tot antiretrovirale geneesmiddelen, <http://www.tac.org.za>

Bij de afronding van het project was de conclusie van de evaluatie, ondanks de enorme vertragingen, toch positief: Het werk van de technisch assistent lijkt doorslaggevend geweest te zijn en nu is het project "fully owned" en volledig geïntegreerd door de NDOH. De aanpak stond zelfs model voor de tweede fase van het Global Fund dat aids, tbc en malaria bestrijdt. En dat ondanks het feit dat de technisch assistent op een gegeven moment verantwoordelijkheden van de lokale projectmanager moest overnemen en BTC, op vraag van de partner zelf, weer een aantal aankopen in eigen beheer gedaan heeft, om de trage lokale administratieve molen te vermijden. Niet de vorm van het project lijkt doorslaggevend, maar geduld, flexibiliteit en het feit dat bij de herformulering een participatief proces is doorlopen met alle stakeholders, zodat de capaciteit van de lokale partner correct werd ingeschat en het project beter aansloot bij de lokale omstandigheden. Eigenaarschap bleek in dit geval zeker geen synoniem voor 'hands off'.

2.3. Reikt eigenaarschap verder dan enkel de overheid?

Zuid-Afrika heeft een stevig gewortelde democratie met sterke democratische instellingen. De oppositie lijkt haar draai gevonden te hebben, maar heeft nog niet het electorale gewicht om een echte uitdaging te vormen voor het ANC, dat over een bijna tweederde meerderheid beschikt. De pers is vrij en kritisch, lokale middenveldorganisaties hebben voldoende democratische ruimte om hun mening te ventileren. Er zijn ook heel wat basisverenigingen ontstaan die het opnemen voor burgers in achtergestelde wijken, waar de toegang tot voorzieningen als water, elektriciteit of huisvesting achterwege blijft. Maar mogen donoren en hun agentschappen op het terrein daar vrede mee nemen en volstaat het als ze hun activiteiten afstemmen op de plannen van een door democratische verkiezingen gelegitimeerde regering? Of veronderstellen democratisch eigenaarschap en effectieve ontwikkelingssamenwerking meer?

Voor de overheid en de regerende partij is de meest aangewezen relatie tussen middenveld en staat er één van collegialiteit. Zij zien het liefst ngo's die in onderaanneming van de staat bepaalde diensten leveren, zonder een maatschappelijke rol van 'watch dog' op te nemen.⁸⁵ Kritische ngo's en maatschappelijke organisaties hebben het in Zuid-Afrika hoe langer hoe moeilijker om voldoende middelen bijeen te krijgen. Internationale ngo's moeten concentreren van hun subsidiërende overheid en trekken zich meer

⁸⁵ Adam Habib, State-civil society relations in postapartheid South Africa, herfst 2005 http://findarticles.com/p/articles/mi_m2267/is_3_72/ai_n15922538/?tag=mantle_skin;content

en meer terug uit middeninkomenlanden, lokale overheidsmiddelen worden niet altijd transparant verdeeld en gaan naar de 'vriendelijke' organisaties, privésponsors ten slotte kiezen voor meer 'sexy' caritatieve projecten.

Medewerkers van ngo's getuigden dat er al bij al weinig luisterbereidheid is vanuit de Zuid-Afrikaanse overheid, of dat er heel eenzijdig mee omgegaan wordt. De relatie tussen middenveld en overheid is heel politiek en historische gevoeligheden bepalen heel sterk wie welke invloed kan uitoefenen⁸⁶. Medewerkers van het Vlaams ontwikkelingsagentschap VAIS stellen vast dat organisaties die soms een goede visie hebben over de thema's waar rond ze werken enkel gecontracteerd worden als 'simpele' uitvoerders en niet omwille van die visie, hun ervaring of ideeën.

Vlaamse samenwerking met Kwa Zulu Natal: 'Empowerment for food security programme'

De bedoeling van dit programma was om een innovatief en experimenteel programma uit te werken, onder coördinatie van het provinciaal ministerie voor landbouw. Daarbij zouden acht gemeenten, vier districten en verschillende andere ministeries samenwerken om de voedselzekerheid in die gemeenten te versterken. Voor concrete realisaties zouden lokale ngo's worden gecontracteerd. Vlaanderen zou hiervoor jaarlijks 1,5 miljoen euro voorzien gedurende vijf jaar. De relevantie van het programma is groot en de inhoudelijke keuzes werden gemaakt door de provinciale regering zelf. Voedselzekerheid is één van de topprioriteiten van de provincie Kwa Zulu Natal, die zelf iets meer dan een derde van het budget inbrengt. Ook de volledige uitvoering ligt in haar handen.

Maar één observator, die verder vooral lof had voor de lokale medewerkers van VAIS in Zuid-Afrika, ging echter zo ver om te stellen dat Vlaanderen zoveel respect wil opbrengen voor lokaal eigenaarschap dat de Vlaamse bijdrage als het ware 'gekaapt' is door het provinciale ministerie van landbouw in Kwa Zulu Natal. De middelen voor dit innovatief opgezette programma zijn grotendeels gebruikt voor heel zichtbare projecten op korte termijn, zoals het verdelen van startpakketten om te kunnen produceren en het aanbrengen van omheiningen rond tuinen in het kader van een voedselzekerheidscampagne. Uiteraard zijn juist dit soort projecten politiek interessant. In elk geval heeft een tussentijdse evaluatie duidelijk gemaakt dat het programma niet liep zoals het zou moeten en dat er bijkomend personeel aangetrokken moest worden om de kwaliteit te

verzekeren. Na wat druk van VAIS nam Kwa Zulu Natal de aanbevelingen toch ter harte. Uiteindelijk koos men er zelf voor om de extra capaciteit aan te trekken in de vorm van twee technische assistenten, één voor het financieel beheer en één voor procesmatige begeleiding.

Het eigenaarschap over de complexe en innoverende doelstellingen kan met andere woorden ernstig in vraag worden gesteld, ondanks het feit dat zowel het centrale bestuursniveau als de provinciale regering helemaal achter het concept stonden. Als donor gewoon je handen af houden van de ondersteunde projecten werkt het eigenaarschap en de effectiviteit niet altijd in de hand. Was de opzet te complex, heeft de lokale overheid zichzelf overschat? Misschien, maar alle betrokkenen lijken het er over eens dat de zwakste schakel in dit geval zat bij de verantwoordelijken voor het projectmanagement in het provinciale departement landbouw. De gecontracteerde service providers werken bijvoorbeeld wel goed samen met de lokale gemeenschappen, maar er lijkt een kloof te zijn met het provinciale ministerie van landbouw dat verondersteld wordt alles te coördineren. Vaak staat of valt het succes met de kwaliteit van de concrete projectverantwoordelijken. Bij volledig nationale uitvoering hebben donoren echter weinig hefbomen om het project-personeel te kiezen. Dan blijkt duidelijk dat een goed werkende democratie geen overbodige luxe is voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking. Toen na verloop van tijd in een van de districten nog steeds geen service provider was aangesteld, reageerden de betrokken gemeentebesturen met een brief naar het deelstaatsparlement, dat via een parlementair initiatief het ministerie op de vingers tikte met gunstig gevolg. In een ander Vlaams programma, in Vrijstaat, gaf op basis van evaluaties het provinciale parlement zelf aan dat de stekker (en de Vlaamse middelen) er voorlopig uitgetrokken moest worden.

Eén (kleiner) project dat Vlaanderen ondersteunt lijkt wel van begin af aan volledig toegeëigend door de Zuid-Afrikaanse uitvoerende overheid. In een aantal gemeenten werden schooltuinen aangelegd, wat ook sociale tewerkstelling oplevert voor de verwerking van de oogst tot schoolmaaltijden. Dat zorgt dan weer voor veel gezondere schoolmaaltijden. De concrete start liet ook een jaar op zich wachten, maar dit keer niet door allerlei vertragingen of een gebrek aan capaciteit. Het opstartjaar werd gebruikt voor intensieve consultatie van de lokale gemeenschappen, scholen en zelfs winkels. Daardoor was van bij de aanvang sprake van democratisch eigenaarschap.

Een les die men alvast getrokken heeft is om in de toekomst meer tijd en middelen uit te trekken voor de projectformulering. Daarbij wil men alle relevante stakeholders betrekken, inclusief de doelgroep, om in de toekomst meer tijd te

⁸⁶ Kort na de afschaffing van de apartheid keken ngo's en de nieuwe regering grotendeels dezelfde richting uit, maar dit is mede door sterk neo-liberaal beleid geëvolueerd tot een heel diverse en soms uitgesproken tegengestelde opstelling.

voorzien voor de opstartfase van projecten. Dit gaat in tegen de internationale trend om snelle resultaten te boeken, maar het lijkt de enige weg naar beter. Een tweede maatregel om het eigenaarschap te vergroten is om in de toekomst niet meer rechtstreeks van IDC naar provinciebesturen te stappen, maar om ook de nationale lijndepartementen (die de beleidslijnen mee bepalen) actief te betrekken bij de identificatie en opvolging van de programma's. Het departement Internationaal Vlaanderen hoopt dat die mee voor aansturing zullen zorgen en zullen bijdragen aan het verhogen van het lokale eigenaarschap.

De federale samenwerking overweegt momenteel geen nieuw indicatief samenwerkingsprogramma, omdat van het vorige te weinig elementen (in termen van vastleggingen en bestedingen) gerealiseerd zijn. Als antwoord op de grote vertraging in het lopende programma ontstond bij de Zuid-Afrikaanse partners en de Belgische

medewerkers in Zuid-Afrika het idee voor een "facility for the improvement of public service delivery". Dit moet een flexibel instrument kunnen worden om, in samenwerking met verschillende partnerministeries, tegemoet te komen aan de behoefte aan capaciteitsversterking.

Er is dus meer nodig dan vrede nemen met het feit dat de democratie in Zuid-Afrika op zich goed werkt, hoe gevoelig het soms ook kan liggen. Donoren hebben er alle belang bij om mee de democratische ruimte te bewaken en om er minstens in het kader van hun eigen programma's alles aan te doen om het eigenaarschap van alle stakeholders te versterken. Officiële donoren mogen niet de fout maken om het middenveld ook enkel te beschouwen als technische uitvoerders van onderdelen van overheidsprogramma's.

Koen Detavernier

IV. Aanbevelingen voor democratisch eigenaarschap

Democratisch eigenaarschap is geen statische situatie, geen recept dat op een bepaald moment 'klaar' is. Het is een proces dat voortdurend bewaakt en waar nodig versterkt moet worden. Democratie en betekenisvolle participatie staan de efficiëntie van de ontwikkelingssamenwerking niet in de weg, integendeel.

Wat ook de graad is van fragiliteit, armoede, capaciteit, corruptie of geopolitieke belangen, 11.11.11 is er van overtuigd dat democratisch eigenaarschap voorop moet staan. Het veronderstelt aanmoediging en actieve ondersteuning. Hier bestaat geen blauwdruk voor en we zagen in de voorbeelden dat dit sterk afhankelijk is van elke context.

Om het recht op duurzame ontwikkeling voor iedereen te realiseren, is meer nodig dan de afstemming van wat donoren doen op de algemene beleidskaders van partnerlanden. We zagen dat het minstens even belangrijk is hoe deze plannen tot stand komen. Zowel het contact tussen partnerland en donoren, als het overleg binnen overheidsinstellingen en de wijze waarop de doelgroepen betrokken worden bij deze processen, zijn van doorslaggevend belang. Maar ook in een latere fase, bij de concrete uitvoering en bij opvolging en evaluatie kunnen betrokken stakeholders op alle niveaus een meerwaarde hebben.

Dit vereist een overheid die in staat is om effectief leiderschap op te nemen en dit ook doet, een bevolking die haar verantwoordelijkheid neemt,

maar ook de kans krijgt actief haar mening te vertolken en het vraagt om een goede interactie tussen beiden. Democratisch eigenaarschap moet bovenal van onderuit opgebouwd worden. Donoren moeten dit versterken en dergelijke moeizame processen niet vanuit hun eigen belangen teniet doen. België en Vlaanderen moeten hier als donoren elk op hun manier toe bijdragen. We denken daarbij aan de capaciteitsversterking van de staat, het ondersteunen van het parlement en het aanmoedigen van het democratisch debat waar elke actor de politieke ruimte krijgt om aan deel te nemen.

Een eerste stap is dat niet alleen de capaciteit van de centrale overheid, maar ook de democratische en praktische ruimte van het middenveld, het parlement, de lokale besturen en de media deel uitmaken van de politieke analyses ter voorbereiding van samenwerkingsprogramma's. Belangrijk is dat officiële donoren beseffen dat ze zelf ook deel uitmaken van dit proces. Dat hoe ze hun hulp vorm trachten te geven en met wie ze juist samenwerken, effect heeft op democratisch eigenaarschap. De tendensen van bestedingsdruk, snelle en zichtbare resultaten en 'waar voor je ontwikkelingsgeld' zetten dit op de helling. En hier tegenin gaan, ook op het internationale niveau, vraagt meer dan technische kennis, stijgende budgetten en goede bedoelingen van sommigen in de administraties. Dit vraagt politieke wil op alle niveaus.



De Vlaamse ontwikkelings-samenwerking in 2010

1. Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, de cijfers

Totale ODA daalt voor het eerst sinds 2002

De totale Vlaamse officiële ontwikkelingshulp (ODA) daalde in 2010 voor het eerst sinds 2002. In totaal besteedde de Vlaamse Overheid in 2010 48.117.307 euro aan 'ontwikkelingsrelevante' uitgaven. Dit is een daling met 1.426.938 euro in vergelijking met 2009, toen Vlaanderen 49.544.245 euro uitgaf. Dat betekent een stap achteruit in het licht van de ambitieuze doelstellingen die Vlaanderen wil halen in het kader van het Vlaanderen in Actie (VIA) pact 2020.

In dat pact⁸⁷ uit 2009 engageerde de Vlaamse Regering zich ertoe om tegen 2020 samen met de andere Vlaamse decentrale overheden 7 % van de totale Ontwikkelingssamenwerking van België te leveren. Daarnaast beloofde de Vlaamse Regering om de Vlaamse ODA te verdubbelen tegen 2020 ten opzichte van 2008. Deze twee engagementen liggen echter mijlenver uit elkaar. Ter illustratie: 7 % van 2,58 miljard euro (wat nodig is om met de federatie België de 0,7 % te bereiken in 2011) is afgerond 180 miljoen euro.

Hoe groot dit cijfer zal zijn in 2020 hangt af van de economische groei het komende decennium, maar het zal hoe dan ook een pak hoger liggen. Er is met andere woorden minstens een verdrievoudiging en waarschijnlijk een verviervoudiging van de Vlaamse ODA nodig.

Het overgrote deel van deze stijging zal van de Vlaamse regering moeten komen. Vlaamse gemeenten en provincies besteden samen jaarlijks 8 à 9 miljoen euro aan internationale solidariteit. Ondanks de niet aflatende activiteiten van lokale vrijwilligers van de Noord-Zuidbeweging om hun lokale en provinciale politici aan te sporen, kunnen we van de lagere besturen geen veelvouden aan uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking verwachten binnen tien jaar. De Vlaamse bijdrage bedroeg in 2010 2,13 % van de totale Belgische inspanning. Met de uitgaven van de gemeenten en provincies erbij halen we ongeveer 2,5 %. Daarmee gaf Vlaanderen iets minder dan 2 % van het bedrag dat men had moeten uitgeven om met alle Belgische overheden samen 0,7 % van het BNI te bereiken in 2010.

⁸⁷ Via pact 2020: "Tegen 2020 is de huidige bijdrage van Vlaanderen inzake ontwikkelingssamenwerking verdubbeld. Samen met alle gedecentraliseerde besturen bedraagt de bijdrage van Vlaanderen minstens 7 % van de officiële Belgische ontwikkelingshulp."

Ook goed nieuws: departement Ontwikkelingssamenwerking realiseert groei

Maar er is ook goed nieuws. Hoewel de totale Vlaamse ODA daalde, stegen de bestedingen uit de eigenlijke begroting Ontwikkelingssamenwerking met 2,8 miljoen euro, van 20,46 miljoen euro in 2009 naar 23,26 miljoen euro in 2010. Dat brengt de bestedingsgraad ook weer op een heel degelijk niveau, na een dieptepunt in 2008.

De andere ODA aanrekenbare uitgaven daalden met 3,8 miljoen euro. De andere departementen hebben dus, in lijn met de algemene bezuinigingen die ze moesten doorvoeren, het mes gezet in hun ontwikkelingsrelevante uitgaven. Dit toont duidelijk aan wat we met 11.11.11 al enkele jaren zeggen. Als Vlaanderen zijn ambitieuze doelstellingen wil realiseren, kan dit enkel lukken door een duidelijke en volgehouden inspanning om de middelen op de begroting Ontwikkelingssamenwerking te laten groeien. Niet alleen blijkt dit in tijden van crisis een veel betrouwbaardere financieringsbron voor het zuiden dan de bijdragen van sommige andere departementen. Het garandeert ook meer coherentie in het Vlaamse Noord-Zuidbeleid.

Het aandeel van Ontwikkelingssamenwerking in de totale Vlaamse ODA steeg dan ook van 43 % naar 48 %. De begroting voor 2011 zet de ingezette trend door, met een stijging van de betalingskredieten op de initiële begroting met 2,67 miljoen euro, tot 26,176 miljoen euro. Sinds de voorbije begrotingscontrole steeg de begroting voor de zuidwerking bovendien nog eens met anderhalf miljoen, tot 20,94 miljoen euro (tegenover 16,5 miljoen euro in 2010). Die stijging is wel vooral bedoeld om lopende programma's te financieren, zodat we nog even moeten wachten op de echte beleidsbeslissing om een ambitieus groeipad op langere termijn te realiseren.⁸⁸

Voor een verdubbeling van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking tegen 2020 zit men dus min of meer op het spoor, maar lang niet voor de belofte om in te staan voor 7 % van het Belgische totaal.

De belangrijkste verschuivingen

De bilaterale samenwerking steeg met 1,55 miljoen euro, tot 13,72 miljoen. Daarbij groeiden vooral de bestedingen in Malawi tot 6,32 miljoen euro. Met een totale ODA van 7,82 miljoen euro is Malawi ook het belangrijkste partnerland van Vlaanderen. Het is ook het enige land waar Vlaanderen in de top 10 van de bilaterale donoren staat, weliswaar op heel ruime achterstand

van de grootste donoren en de multilaterale instellingen. Na een wat langzame start bij het begin van de bilaterale samenwerking met Malawi lijken de programma's die daar ondersteund worden op kruisnelheid te komen.

Opvallend is wel dat voor het tweede jaar op rij de bilaterale bestedingen in Zuid-Afrika en Mozambique, waarmee al veel langer wordt samengewerkt, heel wat lager liggen dan het gemiddelde dat Vlaanderen jaarlijks voorziet voor die landen in het kader van de meerjarige samenwerkingsprogramma's (5 miljoen euro). Dat de bestedingen in Mozambique lager uitvallen dan voorzien (3,36 miljoen euro gerealiseerd), is hoofdzakelijk te wijten aan absorptieproblemen in de deelsectoren van het technisch en beroepsonderwijs en gezondheidsinfrastructuurwerken. Dit is een zijsprongetje in het programma, waarvoor een heel specifieke en gespecialiseerde capaciteit op het terrein nodig is, waar VAIS niet over beschikt. In lijn met het advies van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen wordt dit onderdeel van de samenwerking in de komende samenwerkingsstrategie afgebouwd en wordt er in de toekomst enkel nog ingezet op steun aan de gezondheidssector.

Elders in dit jaarrapport gaan we dieper in op de samenwerking met Zuid-Afrika (bilaterale bestedingen 3,6 miljoen euro).

De multilaterale samenwerking kromp van 11,15 miljoen euro naar 7,85 miljoen euro, al worden sommige multilaterale organisaties ook ingeschakeld als uitvoerende partner bij een aantal bilaterale programma's (zoals bijvoorbeeld de VN-organisatie voor Voedsel en Landbouw in Malawi of de Internationale Arbeidsorganisatie in de Zuid-Afrikaanse Vrijstaat).

De indirecte samenwerking verminderde met ongeveer 500.000 euro. Daar valt de daling bij de wetenschappelijke instellingen op. Die moesten het voor hun ontwikkelingsrelevant onderzoek in 2010 met 417.000 euro minder stellen vanuit Vlaanderen, maar ze zijn met iets meer dan 14 miljoen euro toch nog de grootste begunstigen van Vlaamse ODA. Maar ook de beurzen en de uitgaven via het Vlaams fonds tropisch bos, waarvoor andere departementen dan dat voor Internationale Samenwerking instaan, verminderden. Andere hulpkanalen, die grotendeels afhangen van steun via het Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking stegen dan weer, zoals bijvoorbeeld handel en ontwikkeling (onder andere dankzij een waarborg die uitbetaald werd aan een microkredietinstelling in Haïti). Ook de noodhulp steeg, van 1,2 miljoen euro tot 1,8 miljoen euro, omwille van de grote rampen die er jammer genoeg geweest zijn in 2010.

⁸⁸ De vastleggingskredieten, die een aanduiding geven van de engagementen op langere termijn, stegen slechts met ongeveer 1,5 miljoen euro.

2. Kwaliteit van het beleid

Nieuw beleidskader voor noodhulp

Een positieve noot is het nieuwe kader dat geschetst werd voor de humanitaire en noodhulp. Er is lang sprake geweest van het oprichten van een noodhulpfonds, maar daar heeft men uiteindelijk niet voor gekozen. De beleidsbrief van de Minister-president schoof wel een aantal uitgangspunten en principes naar voor om de Vlaamse noodhulp beter te omkaderen. Een eerste pluspunt is het feit dat meer aandacht zal gaan naar de prioriteitsbepaling van noodhulp-dossiers, wat het aantal administratieve handelingen moet laten verminderen. Ook de administratieve last voor noodhulporganisaties zou fel moeten verminderen, omdat Vlaanderen enkel nog een verantwoording zal vragen op basis van de totaalinterventie en ook rekening zal houden met de strenge erkennings- en screeningsvoorwaarden van DG-Echo, het noodhulpagentschap van de Europese Commissie. Vlaanderen beloofde ook om vanaf 2011 een ongeoormerkte bijdrage te leveren aan het Central Emergency Response Fund van de VN. Dit fonds hoeft geen toezeggingen van individuele landen af te wachten vooraleer het kan reageren.

Het is echter nog te vroeg om de toepassing van deze principes te evalueren. Het blijft ook onduidelijk hoe één en ander zich verhoudt tot het mediagenieke optreden van V-Med, het medisch interventieteam van Dokter Beaucourt. Hopelijk houdt Vlaanderen ook voor de inzet van dit instrument volop rekening met de internationale prioriteiten.

Coördinatie met federale overheid

De Minister-President beloofde in zijn beleidsnota 2009-2014 om de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking beter te coördineren met de Federale overheid. Hij zou Ontwikkelingssamenwerking regelmatig agenderen op de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid, maar door de aanslepende regeringscrisis op federaal niveau is hier nog niets van in huis gekomen.

Bij het opstellen van de tweede landenstrategienota voor de samenwerking met Mozambique heeft de administratie wel verschillende contacten gehad met de federale collega's in Brussel en Maputo om de samenwerking en de complementariteit ervan op het terrein te waarborgen.

Hoe dan ook kunnen het agenderen op de interministeriële conferentie en overleg in functie van de strategienota's slechts een beginpunt zijn. Zoals voor een aantal andere buitenlandse bevoegdheden dringen wij er ook voor Ontwikkelingssamenwerking op aan om tussen de verschillende overheden een samenwerkingsakkoord af te sluiten. Men moet niet op een nieuwe federale regering wachten om hier voorbereidend werk voor te doen.

Beheersovereenkomst VAIS

Ten slotte werd recent ook een nieuwe beheersovereenkomst afgesloten met het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS). Heel veel opvallende zaken staan daar niet in, maar één paragraaf springt er toch uit. Ondanks de ambities die Vlaanderen geuit heeft op het vlak van Ontwikkelingssamenwerking en ondanks de stijgende budgetten, moet het VAIS het in de komende periode stellen met maximaal de huidige personeelsbezetting. In het advies over de samenwerking met Zuid-Afrika adviseert de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen nochtans om de capaciteit van het agentschap op het terrein te versterken. Nu zit niemand te wachten op een zoveelste uitvoerende organisatie op het terrein. Dat is ook niet de ambitie van het VAIS, Maar om de soms complexe projecten van dichtbij te kunnen opvolgen en om een meerwaarde te kunnen bieden in overlegorganen van donoren met de partneroverheid, moet toch een tandje bij gestoken kunnen worden.

Koen Detavernier



De Europese ontwikkelings-samenwerking in 2010

2010 was een sleuteljaar voor de Europese Ontwikkelingssamenwerking. Niet alleen was dit het jaar waarin de Europese landen hun eerste tussentijdse ODA-doelstellingen moesten behalen. Ook institutioneel was dit een jaar van grote veranderingen. Bovendien luidde 2010 de start in van een aantal nieuwe tendensen die een grote impact zullen hebben op het Europese Ontwikkelingsbeleid.

Een veranderende Europese institutionele context

Op 9 februari 2010 verkoos het Europees Parlement de Commissie Barroso II. Voor het eerst bevatte dit nieuwe College van Commissarissen een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie (HR), waarvoor de Europese Raad de Britse Barones Catherine Ashton van de 'Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten'-fractie benoemde. Ze kreeg meteen een zeer uitgebreid takenpakket voorgeschoteld. Ze is sindsdien de voornaamste coördinator en vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid binnen de EU. Zij zit de Raden voor Buitenlandse Zaken voor (waaronder die van Ontwikkelingssamenwerking). Ashton is verantwoordelijk voor en wordt bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Tot slot moet ze als Vice-voorzitter van de Europese Commissie ook de samenhang en

coördinatie van het buitenlands beleid van de EU verzekeren.⁸⁹ De huidige praktijk leert ons dat het geen goed idee was om één persoon met zoveel verschillende verantwoordelijkheden en petjes op te zadelen.

In de loop van 2010 werd ook bepaald hoe de EDEO er moest uitzien. Het selecteren van de verschillende departementshoofden binnen deze dienst bleek geen sinecure. De EU lidstaten voerden namelijk een vurig gevecht om de meest strategische postjes. Na de officiële lancering van de EDEO op 1 december 2010 volgde een maand later de transfer van personeel van zowel de Raad als de Commissie.⁹⁰ Niet minder dan 1643 permanente vertegenwoordigers stapten over naar deze nieuwe dienst, allemaal met hun eigen ervaringen en expertise. Jammer genoeg ligt hun expertise vaak niet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

Aan Commissie-zijde werd de meerderheid overgeplaatst van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Zaken (DG RELEX), dat nadien op hield te bestaan. Ook een deel van het personeel van het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DG DEV) maakte de overstap.

⁸⁹ Zie website van de HR en EDEO: http://www.eeas.europa.eu/ashton/index_en.htm

⁹⁰ Op basis van de Raadsbesluiten van 26 juli 2010 over de oprichting, organisatie en werking van de EDEO alsook de geamendeerde Personeels- en Financiële Regulerings en het EU budget voor 2011.

Het overblijvende deel van DG DEV werd samengevoegd met DG voor Samenwerking EuropeAid (AIDCO) tot Directoraat-Generaal voor Ontwikkeling en Samenwerking - EuropeAid (DG DEVCO).

De EDEO is vanaf nu verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden en staat samen met DG DEVCO in voor de programmering van hulp – al is de exacte taakverdeling of scheidslijn tussen beiden nog niet helemaal duidelijk. Het is nu aan Ashton en haar EDEO (in Brussel en in de nieuwe EU delegaties op het terrein) om te bewijzen dat ze in staat zijn een op rechten en waarden gebaseerd buitenlands en ontwikkelingsbeleid te voeren. Zoals het Verdrag van Lissabon voorschrijft, moeten hierbij niet de eigenbelangen van de EU maar wel armoedebestrijding centraal staan. Het is belangrijk dat hulpinspanningen onafhankelijk van buitenlandse en veiligheidsdoelstellingen geleverd kunnen worden. Om dit te kunnen blijven verzekeren, mag Ashton's nieuwe dienst DG DEVCO natuurlijk niet verdringen.

Een nieuwe Commissaris, een nieuwe visie

Bij de overgang van Commissie Barroso I naar II nam Andris Piebalgs de fakkel over van Karel De Gucht als Europese Commissaris Ontwikkelingssamenwerking. De Letse politicus en diplomaat, lid van de 'Alliantie voor Liberalen en Democraten voor Europa'-fractie, was voordien de Europese Commissaris voor Energie.

Tijdens zijn eerste hoorzitting in het Europees Parlement op 11 januari 2010, gaf Piebalgs zijn voornaamste prioriteiten te kennen: het bereiken van de Millenniumdoelstellingen (MDG's), het verzekeren dat EU-lidstaten hun ODA-beloftes nakomen, het doeltreffender maken van internationale hulp, en het waarborgen van de EU als grootste speler in de ontwikkelingssamenwerking.⁹¹ Hij stelde toen ook al dat het belangrijk was dat de nieuwe mogelijkheden door de creatie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger zo goed mogelijk benut moeten worden, zonder ontwikkelingsbeleid en –hulp te instrumentalisieren om bredere doelstellingen van de EU na te streven.

Al snel gaf Commissaris Piebalgs te kennen dat hij het Europese Ontwikkelingsbeleid wou 'moderniseren'. Eind 2010 lanceerde hij een alomvattende publieke consultatie op basis van het groenboek *'EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling. Het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken'*, waarin hij voor het eerst zijn

visie op een nieuw Europees ontwikkelingsbeleid voorlegde. Dit is een visie waarin 'ontwikkelingsbeleid als katalysator voor inclusieve groei' (zonder goed begrip van 'inclusiviteit') een centrale plaats krijgen. Het lijkt wel of de concurrentiekracht van de EU en niet de bestrijding van armoede en ongelijkheid hierbij wordt vooropgesteld. Dit terwijl een Commissaris van Ontwikkelingssamenwerking toch zou moeten weten dat economische groei alleen – zonder aandacht voor zaken als ongelijkheid en herverdeling – nooit zal leiden tot de uitroeiing van armoede. Een Communicatie op basis van dit consultatieproces wordt verwacht in het najaar van 2011. Hopelijk komt hij tegen dan tot betere inzichten. Zeker wanneer we zien dat deze nieuwe beleidsvisie en –prioriteiten een grote impact zullen hebben bij de bepaling van de financiële instrumenten in de nieuwe EU-begroting voor de periode na 2013.⁹²

Belgisch EU-Voorzitterschap: tussen ondersteunen en ondergaan

Tijdens de tweede helft van het jaar 2010 mocht België het roterend voorzitterskroontje van de Raad van de Europese Unie dragen. Hoewel in lopende zaken, kondigde onze federale regering toch aan dat ze de taak als Europese stuurman tot een goed einde wou brengen.

België opteerde voor een 'low profile'-aanpak van het voorzitterschap. De eigen prioriteiten werden zoveel mogelijk ingeslikt. België stelde zich volledig ten dienste van de (nieuwe) Europese instellingen en het voortduwen van de EU agenda, mede ter ondersteuning van de institutionele hervormingen. Dat kwam de regering van lopende zaken natuurlijk goed uit. België heeft zich hierbij vooral opgesteld als een technische coördinator en facilitator bij de voorbereiding en behandeling van dossiers die op tafel lagen bij de Raad van Ministers.

Na afloop werd België alom bejubeld voor zijn 'resolute keuze voor een nieuwe visie op het voorzitterschap'. Maar door een dergelijke aanpak van het voorzitterschap liet ons land ook heel wat kansen liggen, bijvoorbeeld voor de verdediging van een goed ontwikkelingsbeleid. België heeft toegelaten dat ontwikkelingssamenwerking enigszins naar de achtergrond werd geschoven.

Op een aantal punten wist België gelukkig wel zijn stempel te drukken. België is er bijvoorbeeld in geslaagd ongelijkheid op de MDG-agenda te zetten, bereikte een internationale herbevestiging van het belang van de MDG's en was een overtuigende verdediger van innovatieve

⁹¹ Zie video van deze hoorzitting op de website van het Europees Parlement 'Hearings of commissioners designate: Mr. Andris Piebalgs'.

⁹² In 2011 zijn de onderhandelingen over het nieuwe Meerjaarlijks Financieel Kader voor de periode vanaf 2014 gestart.

financieringsmechanismen voor ontwikkelings-samenwerking tijdens de MDG-top in New York.

Europese hulpbelofte niet nagekomen

De EU is nog steeds 's werelds grootste donor met een besteding van ruim 53,8 miljard euro aan officiële ontwikkelingshulp (ODA), of 54 % van de totale ODA gegeven door OESO DAC-donoren. Dit is een stijging van 4,5 miljard euro ten opzichte van 2009. Als percentage van het Europese gezamenlijke BNI komt dit neer op 0,43 %, veel minder dan de voor 2010 beloofde 0,56 %. In 2005 beloofden de EU-lidstaten namelijk om hun ODA tegen 2015 te laten stijgen tot 0,7 % van het gezamenlijk BNI, met als tussentijdse doelstelling gezamenlijk 0,56 % tegen 2010 (0,51 % voor de 'oude' EU15-lidstaten en 0,17 % voor de 'nieuwe' EU12-lidstaten). Vergelijken met de 0,42 % van 2009 is het resultaat van vorig jaar wel een heel kleine vooruitgang. Dit betekent voor 2010 namelijk een tekort van 14,5 miljard euro in absolute cijfers. Als we de EU-doelstelling tegen 2015 nog willen halen, moeten we een stevig tandje bijsteken – eentje van 50 miljard euro om precies te zijn.⁹³

In totaal verhoogden 17 EU-lidstaten hun ODA-uitgaven ten opzichte van 2009, 10 landen gaven dan weer minder uit dan het jaar voordien. Zweden, Nederland, Luxemburg en Denemarken bereikten reeds het streefdoel voor ontwikkelingshulp van 0,7 % van hun BNI en blijven hier mooi boven. Samen met België, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Ierland en Cyprus, zijn dit de landen die er in slaagden om hun tussentijdse Europese doelstelling te behalen, oftewel één EU-lidstaat op de drie.

Geen enkele nieuwe EU12-lidstaat, behalve Cyprus, haalde de voor hen vastgestelde tussentijdse doelstelling. Maar vooral de gebrekkige vooruitgang van grote Europese economieën als Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje zorgen ervoor dat de EU haar collectieve doelstelling niet haalt.

In 2008 beloofde de EU dat het tegen 2010 minstens 0,15 % van haar gezamenlijke BNI als ODA aan de minst-ontwikkelde-landen zou besteden. De eerste voorlopige cijfers lijken echter niet meer dan 0,13 % te halen.

Jammer genoeg tonen deze al zeer deprime-rende cijfers nog maar de helft van het verhaal. Heel wat lidstaten hebben hun hulpcijfers namelijk rijkelijk opgeblazen door het aanrekenen van controversiële bestedingsposten zoals schuldkijschelding, studentenkosten of

vluchtelingenkosten. In 2010 gaf de EU ongeveer 5,1 miljard euro aan opgeblazen hulp, of bijna 10 % van het totale hulpbudget. Dit bedrag omvat 2,4 miljard euro aan schuldkijschelding, 1,6 miljard euro aan studentenkosten en 1,1 miljard aan vluchtelingenkosten. Als we deze cijfers met die van 2009 vergelijken, zien we dat de hoeveelheid opgeblazen hulp is gestegen. Dit komt vooral door Cyprus (41 %), Oostenrijk (23 %) en België (23 %), Frankrijk (19 %) en Griekenland (16 %). België is proportioneel trouwens de grootste schuldkijschelder, met een schuldkijschelding aan de DR Congo goed voor 18 % van het totale ODA. Een andere bedreiging komt dan weer van de tendens – zowel bij de Commissie als de lidstaten – om ODA aan te wenden voor 'militaire' of veiligheidsdoelstellingen.⁹⁴

De verrechtsing van de regeringen van heel wat EU-lidstaten heeft een grote invloed gehad op deze teleurstellende resultaten. In een context van financiële en economische crisis en gezien de bijbehorende pijnlijke bezuinigingen in begrotingen, beschouwen heel wat lidstaten ontwikkelingshulp als één van de gemakkelijkere slachtoffers. Ze vergeten misschien dat onderzoek van 2010 aantoonde dat de meeste Europeanen (64 %) juist een verhoging van de Europese hulp vragen, ongeacht de huidige economische toestand. De overgrote meerderheid (89 %) van de publieke opinie hecht een hoge waarde aan ontwikkelingssamenwerking.⁹⁵

Vijf jaar voor de MDG-deadline lijken donoren steeds verder van hun zelf vooropgezette doelstellingen verwijderd. De Europese leiders moeten nu eindelijk de nodige politieke wil aan de dag leggen en dringend de hulpachterstand wegwerken. Wanneer we echter kijken naar de voorlopige voorspellingen van AidWatch⁹⁶ en zelfs van de OESO DAC voor 2011 lijken onze Europese beleidsmakers deze boodschap nog steeds niet begrepen te hebben.

Verbeterde kwaliteit van Europese hulp?

Net als heel wat andere donoren heeft de Europese Unie – door het ondertekenen van internationale verbintenissen als de Verklaring van Parijs (2005) en de Accra Agenda voor Actie (2008) – beloofd zich in te zetten voor meer doeltreffende hulp. Idealiter wordt het streven naar doeltreffendere hulp door de EU op drie-voudige wijze aangepakt. Ten eerste zou de

⁹³ Europese Commissie (19.04.2011), Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Development Assistance Peer Review. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

⁹⁴ Zo roepen de uitgaven van het Europees Ontwikkelingsfonds aan het African Peace Facility of de militaire drijfveren bij de keuze van hulpbudgetten voor partnerlanden veel vragen op.

⁹⁵ Eurobarometer Special Surveys 2010 (Nrs.343 en 352).

⁹⁶ AidWatch briefing paper 'Between austerity and political will: EU MS ODA budgets in 2011. Risks that in 2011 genuine EU aid will fall for the first time since 1997'

Europese Commissie invloed moeten trachten uit te oefenen binnen de Working Party on Aid Effectiveness⁹⁷ en zo ijveren voor ambitieuze doelstellingen en de invoering van de nodige hervormingen binnen de nieuwe hulparchitectuur om deze doelstellingen te kunnen bereiken. Ten tweede zou de hulpdoeltreffendheidsagenda op EU-niveau gecoördineerd en gepromoot moeten worden, zowel bij de Commissie als de 27 lidstaten. De Europese Commissie moet dan een aantal beleidsdocumenten en acties voorstellen ter verbetering van hulpdoeltreffendheid op Europees niveau die vervolgens door de 27 lidstaten goedgekeurd moeten worden. Ten derde zou de Europese Commissie door middel van duidelijk gedefinieerde strategieën en actieplannen moeten zorgen voor de wereldwijde implementatie en monitoring van de gemaakte beloftes in het kader van doeltreffendheid van hulp. Helaas blijkt de nodige politieke wil en inzet te ontbreken om op elk van deze 3 vlakken de nodige inspanningen te leveren en daardoor hulp ook effectief doeltreffender te maken.

Aan mooie voornemens was er de afgelopen jaren geen gebrek. In 2007 werden besluiten van de Raad goedgekeurd over de 'EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het Ontwikkelingsbeleid'.⁹⁸ Deze code benadrukt de leidende rol van partnerlanden bij het streven naar een betere taakverdeling tussen donoren in hun respectievelijke landen. Op 17 november 2009 nam de Raad Algemene en Buitenlandse Zaken besluiten aan over een Operationeel Kader voor doeltreffendheid van hulp.⁹⁹ Hierin staan maatregelen voor een goede onderlinge taakverdeling om de proliferatie en fragmentatie van hulp tegen te gaan, voor het preferentieel gebruik van landensystemen en voor een verbeterde technische assistentie ter bevordering van goede capaciteitsontwikkeling. In juni werd dat Operationeel Kader gewijzigd en verder aangevuld door middel van Raadsbesluiten over een cross-country taakverdeling.¹⁰⁰ Op 9 december 2010, tijdens de Europese Raad voor Ministers van Ontwikkelingssamenwerking, slaagde men er – mede dankzij de bemiddelingskwaliteiten van België als EU-voorzitter – in om een akkoord te bereiken over transparantie en wederzijdse verantwoording. Dit werd als 4e hoofdstuk aan

het Operationeel Kader toegevoegd.¹⁰¹ Het feit dat slechts 13 van de 27 lidstaten vertegenwoordigd waren tijdens deze Raad, doet wel twifelen aan de mate van ambitie voor het implementeren van deze besluiten.

De mooie woorden omzetten in daden blijkt eens te meer veel moeilijker. Er is maar weinig bewijs voor de stelling dat de EU lidstaten hun uitvoering van de Verklaring van Parijs in een hogere versnelling hebben gezet om de beloofde hervormingen voor meer hulpdoeltreffendheid tegen 2010 te kunnen waarmaken. Ook van de bijkomende beloftes die in 2008 gemaakt werden in Accra is voorlopig nog maar weinig terechtgekomen.¹⁰² De Verklaring van Parijs en de Accra Agenda voor Actie willen problemen aanpakken die diep geworteld zijn in de hulpverlening. Het is dan ook moeilijk om in 5 of 2 jaar tijd opzienbarende resultaten te boeken. Toch worden de eerste substantiële veranderingen zichtbaar. Hier moet nu vooral op voortgebouwd worden.

Op weg naar Busan...

Tijdens de eerste discussies ter voorbereiding van het 4e High Level Forum over Hulpdoeltreffendheid (HLF4) in Busan, hebben EU-lidstaten aangegeven dat ze een meer gestroomlijnd kader voor hulpdoeltreffendheid willen dat vooral de eigen politieke agenda's vooropstelt, zoals resultaatgericht beheer en value for money. Dit doet al vermoeden dat EU-lidstaten niet zo bereid zullen blijken zich af te stemmen op de agenda's en noden van partnerlanden of om de reeds aangegane verbintenissen nog te verdiepen en uit te breiden.

De politieke en economische context binnen de EU is helemaal anders dan in de aanloop naar Parijs of Accra. Toen waren er 'kampioenen' als het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Scandinavische landen, die binnen de EU een ambitieuze hulpdoeltreffendheidsagenda sterk verdedigden. Die zijn er nu niet. Men zou kunnen spreken van een zekere 'moeheid' als het gaat om hulpdoeltreffendheid. Wel zijn er veel meer conservatieve regeringen die zeer beperkte donorprioriteiten promoten, zoals een te enge focus op de strijd tegen corruptie, risicoaversie, korte termijn-resultaten en verantwoordingsplicht aan de belastingbetaler. Maar voor meer politieke prioriteiten zoals democratisch eigenaarschap, ongebonden hulp of het wegwerken

⁹⁷ Een internationaal partnerschap van beleidsmakers en hulpverleners van zowel donor- als ontwikkelingslanden, gecoördineerd door OESO-DAC, met zowel een plenaire vergadering als een 'Uitvoerend Comité'.

⁹⁸ Council of the European Union (15.5.2007), Council Conclusions on the EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy (doc. 9090/07).

⁹⁹ Council of the European Union (18.11.2009), Council Conclusions on an Operational Framework on Aid Effectiveness (doc. 15912/09).

¹⁰⁰ Council of the European Union (4.6.2010), Council Conclusions on Cross-country Division of Labour (doc. 11081/10)

¹⁰¹ Council of the European Union (9.12.2010), Council Conclusions on Transparency Mutual Accountability and Transparency (doc. 17769/10)

¹⁰² Europese Commissie (19.04.2011), Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Development Assistance Peer Review. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

van conditionaliteit, is weinig aandacht. Ook de Europese Commissie lijkt door de grote institutionele en beleidshervormingen minder betrokken bij en sturend in de voorbereiding van Busan. De progressievere lidstaten leggen dan weer een klein gewicht in de Europese schaal of zijn druk bezig met interne kwesties.¹⁰³

Al deze zaken kunnen ernstige gevolgen hebben voor Busan. Het is dan ook belangrijk dat we onze Europese overheden tijdig weer op het juiste pad krijgen. De Europese Commissie zal kort na de zomer een Communicatie publiceren met haar standpunt voor Busan. Op basis hiervan zal de Europese Raad in november – slechts twee weken voor Busan! – Raadsbesluiten goedkeuren die het standpunt bepalen dat de EU in Busan zal verdedigen.

Nood aan meer democratisch eigenaarschap

Eigenaarschap vormt één van de basisprincipes van de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda voor Actie. Toch werd dit pas in december 2010 toegevoegd aan het Operationeel Kader van de EU voor hulpdoeltreffendheid, wanneer een extra hoofdstuk rond transparantie en wederzijdse verantwoording werd toegevoegd. De EU verbindt zich er dan toe ondersteuning te bieden voor ‘de rol van civiele maatschappijorganisaties (CSO’s) inclusief vrouwenorganisaties, evenals de media, lokale overheden, parlementen en nationale audit instellingen, om de overheden van partnerlanden en donoren ter verantwoording te roepen, inclusief de voorziening van de nodige capaciteitsontwikkeling te ondersteunen’.¹⁰⁴

EU donoren moeten echter hun engagement ten aanzien van nationale vertegenwoordigers van de civiele maatschappij dringend verbeteren. Dit engagement is in vele EU-lidstaten voorlopig nog onvoldoende. Zo consulteert het Griekse Ontwikkelingsagentschap CSO’s bijvoorbeeld helemaal niet bij het vastleggen van haar jaarlijkse begroting. De Duitse CSO’s worden dan weer wel geconsulteerd – zowel formeel als informeel – maar dit betekent niet dat hun stem gehoor vindt wanneer beleidslijnen worden uitgetekend en geïmplementeerd. De civiele maatschappij wordt (zowel in donor- als partnerlanden) over het algemeen slechts gezien als uitvoerende agentschappen en consultatieprocessen die dan al gevoerd worden, hebben meer weg van schijnconsultaties.¹⁰⁵

Zeker bij nieuwe EU12-lidstaten, laat dit nog veel te wensen over. Dit kan te wijten zijn aan hun beperkte ervaring in ontwikkelingssamenwerking. Wel zijn er een aantal positieve trends in landen als Slovenië, Estland, de Slovaakse Republiek en Malta. Letland betreft al geruime tijd zowel Noordelijke als Zuidelijke CSO’s. Roemeense CSO’s geven aan dat de financiering die ze van hun overheid krijgen er op vooruitgaat, al worden ze wel genegeerd bij consultaties. Ook de Hongaarse overheid lijkt CSO-consultaties eerder als formaliteit te zien.

In maart 2010 lanceerde de Europese Commissie de ‘Structured Dialogue’, een initiatief om de betrokkenheid van CSO’s en Lokale Autoriteiten in EC ontwikkelingssamenwerking te bespreken. De meningen over dit proces zijn tot nog toe verdeeld. In mei 2011 – wanneer dit proces ten einde loopt – zal men kunnen oordelen of het tot een verbetering van de betrokkenheid van CSO’s heeft kunnen leiden.

Het wordt dus dringend tijd dat de Europese Commissie en de lidstaten hun beloftes in daden omzetten en CSO’s echt als ontwikkelingsactoren betrekken bij hun beleidsvoering, zowel in Europa als in het Zuiden. De nodige financiering van CSO’s is hierbij zeer belangrijk, al is dit op zich natuurlijk niet voldoende. CSO’s moeten, evenals parlementen en andere toezichtinstanties, de politieke ruimte krijgen om hun controle en beleidsbeïnvloedende taken naar behoren te kunnen uitoefenen.

Lonne Poissonnier

¹⁰³ AidWatch Strategy Paper voor Busan, BetterAid CSO strategy meeting, Härnösand.

¹⁰⁴ Council of the European Union (9.12.2010), Council Conclusions on Transparency Mutual Accountability and Transparency (doc. 17769/10)

¹⁰⁵ AidWatch Questionnaires en Rapport 2011



Dit jaarrapport is een beleidsdocument van de Koepel van Vlaamse Noord-Zuidbeweging – 11.11.11 vzw

Coördinatie Koen Detavernier, Griet Ysewyn **Redactie** Koen Detavernier, Lonne Poissonnier, Line Risch, Griet Seurs, Benoît Van Maele, Griet Ysewyn **Eindredactie** Eline Strik

Vormgeving Yichalal **Cartoons** Arnout Fierens

Fotografie Marc Goldchtein, Dirk Peeters, Dieter Telemans, Oxfam-Solidariteit, UNHCR

Verantwoordelijke uitgever Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Mei 2011 - Studiedienst 11.11.11, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel, 02 536 11 50, www.11.be