

DISCUSSIETEKST

CIVIELE MAATSCHAPPIJ EN DE VERKLARING VAN PARIJS (2005).

Op zoek naar synergie tussen de Belgische actoren.

Draft 2008

Auteur: Nadia Molenaers
nadia.molenaers@ua.ac.be

Beleidsondersteuning PRSP (BOS-PRSP)
Universiteit Antwerpen
Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –Beheer
Prinsstraat 13
2000 Antwerpen

0. Inleiding

De Parijsverklaring stelt 5 principes voorop (eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer, wederzijds rekenschap) die vertaald zijn in opvolgingsindicatoren, streefdoelen en een tijdstabel tot 2010. In September 2008 zal de eerste grote evaluatie voorgesteld worden op het high level forum in Accra, Ghana. De principes van de Parijsverklaring steunen in grote mate op lessen uit het verleden.

Welke hulp helpt NIET:

- Gefragmenteerde, geprolifereerde en aanbodgestuurde hulp
- die wordt aangeleverd via parallelle structuren en
- vaak onder de vorm van projecten met een microfocus

Daar waar officiële donoren collectief een grote inspanning leveren om de principes van de Parijsverklaring te realiseren bij het financieren van ontvangende overheden,

lijkt het denkproces een stuk minder ver geëvolueerd als men kijkt naar de wijze waarop

- officiële donoren de noordelijke en zuidelijke civiele maatschappij financieren en ondersteunen,
- de noordelijke NGOs hun donorrol vervullen tgo hun zuidelijke partners,
- officiële donoren en noordelijke NGOs communiceren en coördineren als het gaat om het al dan niet ondersteunen van PRSPprocessen, -activiteiten en -acties en/of het ondersteunen van de zuidelijke cso's

Gelukkig lijkt dit denkproces nu stilaan op gang te komen. In het kader van de voorbereidingen voor Accra worden het overleg tussen bilaterale donoren en de CSOs drie doelstellingen nagestreefd die ook in Ottawa luid weerklonken.

1. een beter begrip en erkenning van **de rol van de civiele maatschappij als ontwikkelingsactor** en als deel van de internationale hulparchitectuur. (erkenning en stem),
2. verbeterd begrip van de **toepasbaarheid van de Parijs Verklaring** bij de aanpak van problemen die van tel zijn voor de civiele maatschappij en hoe de civiele maatschappij beter kan bijdragen aan hulpdoeltreffendheid. (toepassen en verrijken van de internationale hulpdoeltreffendheidsagenda),
3. beter begrip van de **goede praktijken** die bestaan bij het werken met de civiele maatschappij in het kader van de hulpdoeltreffendheid, dit voor wat de civiele maatschappij zelf betreft, de donoren en de partnerlanden (goede praktijken).

Toch gaan er ook heel wat kritische stemmen binnen de civiele maatschappij in noord en zuid, die stellen dat de Verklaring van Parijs niet van toepassing mag of kan zijn op civiele maatschappij actoren. Het klopt dat de Verklaring van Parijs een nogal technocratische benadering vooropstelt van 'hulpdoeltreffendheid'. Maar toch lijkt het van belang om de Parijs Verklaring, en vooral de principes, niet als een eng kader te beschouwen. De filosofie achter de Verklaring en zijn operationalisering is in wezen een zoektocht naar wat goede Ontwikkelingssamenwerking zou moeten zijn, en welke principes men zou moeten respecteren in de relatie tussen ontwikkelings-'partners'.

Vanuit dat oogpunt is de nieuwe hulpbenadering (vertaald in the Parijs verklaring) op twee manieren interessant voor indirecte actoren:

- Als reflectiekader
 - universiteiten, NGOs zijn donoren, dus welk is hun houding tgo de principes, de onderliggende filosofie, analyse en logica?
 - Kan de Verklaring van Parijs een inspiratiebron zijn om de 'hulp-relatie' met partnerorganisaties te heroriënteren?
- Als actiekader voor NGOs in hun rol van civiele maatschappij (georganiseerd belang) zijn er twee opties:
 - Meestappen in de nieuwe hulparchitectuur en meewerken naar betere performantie (on board)
 - Niet meestappen in de nieuwe hulparchitectuur en kritisch opvolgen (on the fringes)

Van belang te noteren is dat participatie van de (zuidelijke) civiele maatschappij erg centraal staat in de logica van de nieuwe hulpbenadering

- Om nationaal eigenaarschap te bevorderen
- Om pro-arme effectiviteit te verhogen
- Om verhoogde transparantie en accountability te stimuleren

Het verwachte input effect van participatie is dat dit de kwaliteit en inzet van het overheidsapparaat zal verbeteren. Het verwachte output effect is dat participatie in de PRSP (of andere nationale ontwikkelingsstrategieën) een invloed zal hebben op zowel ontwikkeling als democratie. Van belang op te merken is dat de diversiteit van rollen die de CSOs kunnen spelen a-priori groot is: organisaties kunnen (kritische) inputs aanleveren in de formulering van PRSPs, ze kunnen mede-uitvoerders zijn van overheidsbeleid, maar het is net zo goed mogelijk om de eerder kritischere rollen van M&E op te nemen, zowel binnen als buiten de strikte overheidscontext. De rol van donoren (zowel officiële donoren als de noordelijke NGOs) wordt hierbij vooral als ondersteunend/financierend geconcipieerd.

1. Indirecte actoren, hun rollen en ontwikkelingssamenwerking

We kunnen onderscheid maken tussen drie rollen die cso's in hun maatschappelijke context kunnen spelen:

- watchdog rol (accountability): vertaalt zich vooral in lobbying en advocacy, belangenaggregatie.
- substituerende rol (service delivery): cso's nemen bepaalde taken op in complementariteit of ter vervanging van de staat.
- socialiserende rol (empowerment): cso's organiseren burgers, sensibiliseren en socialiseren burgers in de democratische regels van het spel, democratische waarden en normen

Indirecte actoren zijn ook donor. Ze financieren hun partners dus om 1 of meerdere bovenstaande rollen beter te spelen

Heel vaak nemen organisaties meerdere rollen op, zeker in een geconsolideerd democratisch bestel kunnen organisaties zowel hard lobbyen als samenwerken met de overheid. In minder democratisch stabiele landen ligt deze combinatie van rollen soms wat moeilijker of gevoeliger.

In de context van OS wordt dit plaatje complexer want over het algemeen doen indirecte actoren zowel in het noorden als in het zuiden dingen, soms met de overheid, soms met partners. Wat deze actoren vandaag de dag doen kan als volgt samengevat worden:

Wat Noordelijke indirecte actoren doen in het Noorden	Wat ze doen in het Zuiden	Wat lokale actoren doen in het Zuiden
beleidsadviezen aan de overheid sensibilisering bevolking rekenschap overheid (asymmetrische informatie)	armoede gerichte en universitaire projecten en programma's beleidsadviezen aan overheid beleidsdialog met donoren en ontvangende overheden steun aan zuidelijke partners	armoede gerichte projecten en programma's technisch advies aan overheid bewustmaking, empowerment burgers, armen rekenschap vragen aan overheid (confronteren democratisch deficit)

Bron: Molenaers & Renard (2007)¹

¹ Deze schema's werden reeds voorgesteld tijdens een powerpoint presentatie op 27/11/07, gegeven door Robrecht Renard en Nadia Molenaers, georganiseerd door de VLIR & 11.11.11. in het kader van de voorstelling van het boek "Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?".

In het noorden geven de indirecte actoren soms beleidsadvies, trachten ze de publieke opinie te beïnvloeden en zien ze het ook als hun taak om een waakhondfunctie te vervullen tegenover het OSbeleid.

In het zuiden zijn de noordelijke indirecte actoren vaak erg actief in het zelf ontwikkelen en uitvoeren van allerlei armoedebestrijdinginitiatieven. In een aantal gevallen geven ze beleidsadvies aan de ontvangende overheid, of worden ze zelfs betrokken in de beleidsdialoog op nationaal of sector niveau. Tenslotte geven ze ook financiële steun aan hun partners en investeren ze in capaciteitsopbouw.

De derde kolom geeft de zuid-zuid samenwerking weer. NGOs en andere middenveldorganisaties ontwikkelen en voeren zelf ook allerlei projecten en programma's uit, soms geven ze technisch advies aan hun overheid, ze investeren in bewustmaking en empowerment. In een aantal gevallen trachten ze ook druk uit te oefenen op hun eigen overheid verantwoording af te leggen en zo het democratisch deficit aan te kaarten.

Zodra we de nieuwe hulpbenadering en haar principes doortrekken naar het middenveld dan dringt zich een hertekening op of een verschuiving van de rollen van NGOs. De focus moet verschuiven van micro naar macro, van projecten naar beleid, van uitvoering naar advocacy en lobbying, van substitutie van de staat naar complementariteit met de staat².

Als ownership van het ontvangend land, en/of ownership van de zuidelijke cso centraal moet komen te staan, dan betekent dit de facto dat er een heroriëntering naar het zuiden moet plaatsvinden. In eerste instantie betekent dit dat de directe uitvoerende rol van Noordelijke NGOs in het zuiden eigenlijk moet verdwijnen. Referentie makend naar de tabel hierboven betekent dit³:

² Hoewel de nieuwe hulpbenadering sterk uitgaat van de idee dat al die rollen perfect verzoenbaar zijn (uitvoeren en M&E, meewerken en lobbyen) wijst de praktijk uit dat vele NGOs dit niet altijd combineerbaar vinden.

³ Legende: = moet hetzelfde blijven, ↗ moet belangrijker worden, ↗↗ moet veel belangrijker worden, ↘ moet minder belangrijk worden, ↘↘ moet verdwijnen

Wat Noordelijke indirecte actoren zouden moeten doen in het Noorden	Wat ze zouden moeten doen in het Zuiden	Wat lokale cso-actoren zouden moeten doen in het Zuiden
beleids adviezen aan de overheid → = sensibilisering bevolking → ↗ rekenschap overheid (asymmetrische informatie) → ↗	armoede gerichte en universitaire projecten en programma's → ↘↘ beleidsadviezen aan overheid → ↘↘ beleidsdialoog met donoren en ontvangende overheden → ↗↗ steun aan zuidelijke partners → ↗↗	armoede gerichte projecten en programma's → ↗ technisch advies aan overheid → ↗ bewustmaking, empowerment burgers, armen → ↗↗ rekenschap vragen aan overheid (confronteren democratisch deficit) → ↗↗

Bron: Molenaers & Renard (2007)

In de Noord-Noord relatie is er geen fundamentele wijziging door de nieuwe hulpbenadering, maar het is duidelijk dat de politieke rollen van beleidsadvies, sensibilisering en het afdwingen van meer rekenschap veel meer moeten uitgebouwd moeten worden.

De grootste veranderingen liggen in de Noord-Zuid samenwerking voor de indirecte bilaterale hulp. Ten eerste komt heel de logica van de medefinanciering en de programmafinanciering van de noordelijke universiteiten onder stress. De noordelijke dynamiek die vaak aanbodgestuurd is krijgt in principe weinig of geen ruimte meer in de nieuwe hulpbenadering. Wat echter wel een serieuze upgrading kan krijgen is de beleidsdialoog met de donoren en (indien de lokale actoren dit niet of moeilijk kunnen opnemen) met de lokale overheden, en, de institutionele ondersteuning van de partners in het zuiden.

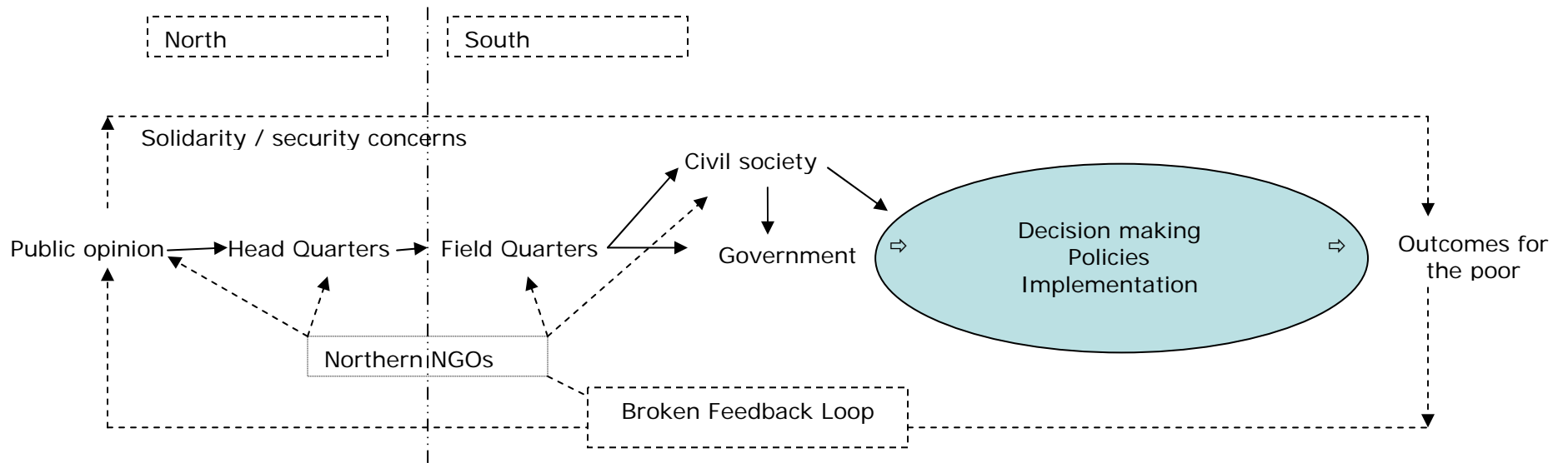
De focus op beleidsdialoog behelst vooral dat indirecte actoren zich meer moeten gaan richten op beleidsthema's. De focus verschuift dus van micro naar macro, van projecten naar beleid, van uitvoering naar advocacy en lobbying, van substitutie van de staat (service delivery) naar complementariteit met de staat.

De focus op institutionele ondersteuning van de partners in het zuiden waarbij noordelijke cso's financiering verschaffen aan zuidelijke partners is perfect combineerbaar met de Principes van de verklaring van Parijs: donorCSOs zouden het eigenaarschap van de partnerorganisatie over hun programma's moeten erkennen, ze zouden op het terrein best harmoniseren en aligneren, resultaatgericht beheer

promoten en systemen van wederzijds rekenschap ontwikkelen. Deze principes zijn, onafhankelijk van het bredere referentiekader, an sich principes van goed donorschap. Voorwaarde is wel dat de financierder aan de bron dit toelaat, dat dit technisch, financieel, administratief mogelijk zijn. Als men immers richting 'afstemming' en 'harmonisatie' gaat bij het ondersteunen van lokale cso's (eventueel via de indirecte actoren) dan is het niet onrealistisch dat bijvoorbeeld evaluatierapporten van een andere INGO of een andere donor rond een multi-donor gefinancierd CSOprogramma als rapport wordt ingediend voor de verantwoording in België. De vraag is of DGOS/Financiën dat dan ook aanvaard. De keuze voor bepaalde financieringsmodaliteiten hangen vaak vast aan de wijze waarop er in het donorland rekenschap moet afgelegd worden over de besteding.

In de Zuid-Zuidwerking komt de projectuitvoering met noordelijke donoren onder vuur ten voordele van een grotere nadruk op samenwerking met overheid. Anderzijds wordt ook de politieke functie van de zuidelijke actoren sterk uitvergroot: monitoring, evaluatie, lobbying.

De onderstaande tekening geeft de bovenvermelde redenering schematisch weer. De nieuwe hulpbenadering de nadruk op het zuiden, daar moet de actie plaatsvinden en liefst gedragen en uitgevoerd door plaatselijke actoren. Noordelijke actoren dienen vooral ondersteunend te werken voor de partners, en politieke druk uitoefenen waar nodig opdat de armoedefocus centraal blijft. Specifiek voor noordelijke civiele maatschappij is dat zij de gebroken informatie cyclus kunnen herstellen door de publieke opinie in het noorden te informeren over de impact van het ontwikkelingsbeleid van donoren/ontvangende overheden en andere actoren in het ontwikkelingsland.



2. Hoe financieren?

Indien we ervan uitgaan dat het versterken van de civiele maatschappij waardevol is, dat ontwikkelingshulp ook via indirecte actoren kan verlopen, dat de principes van de nieuwe hulpbenadering nastrevenswaardig zijn, dan dringt zich de volgende vraag op: Op welke manier kan er ondersteuning gegeven worden? Op welk niveau moet dit gebeuren.

We kunnen een onderscheid maken tussen directe en indirecte financiering (via intermediairen). Bovendien kan financiering 'core' zijn (institutionele ondersteuning, strategisch programma, veelal meerjaren) of op basis van projecten (geoornd, vaak kortlopend). Tenslotte kan er nog een onderscheid gemaakt worden tussen unilaterale versus 'joint' ondersteuning. In totaal krijg je op die manier een achttal financieringsmodaliteiten die bestaan.

	Direct		Indirect ⁴	
	<i>Project</i>	<i>Core</i>	<i>Project</i>	<i>Core</i>
<i>Unilateraal</i>	UDP Unilateral Direct Project	UDC Unilateral Direct Core	UIP Unilateral Indirect Project	UIC Unilateral Indirect Core
<i>Gezamenlijk (joint)</i>	JDP Joint Direct Project	JDC Joint Direct Core	JIP Joint Indirect Project	JIC Joint Indirect Core

Bron: Norad 2008 *Support Models for CSOs at Country Level*, Norad Report 1/2008 Discussion (also referred to as the Nordic+ study)

Met betrekking tot wie waar financiert, zie je vaak dat de directe financiering plaatsvindt op het terrein, terwijl medefinanciering (indirecte financiering) –zeker in het Belgische geval- kan gebeuren op het hoofdkwartier. Toch ziet men in toenemende mate dat donoren ook hun indirecte hulp steeds meer decentraliseren, hetgeen niet onlogisch is, gegeven het belang van lokaal eigenaarschap en dus de

⁴ Het is wel erg interessant op te merken dat in de Nordic+ studie "Support Models for CSOs at Country Level" (Norad Report 1/2008 Discussion), indirecte financiering gedefinieerd wordt als het financieren van intermediairen, maar dat deze intermediairen ook nationale CSOs kunnen zijn (koepels of zeer professionele organisaties). Sterker nog is dat het rapport aanbeveelt dat –indien mogelijk- deze nationale organisaties voorrang zouden moeten krijgen op INGOS.

nood om flexibel op lokale dynamieken in te kunnen spelen. Bovendien heeft decentralisatie op dit niveau tot gevolg dat er op lokaal vlak veel meer 'joint' kan gebeuren waardoor harmonisatie en coördinatie van de hulp aan Csos veel effectiever kan zijn. De Nordic+ studie toont aan dat hulp (direct en indirect) eigenlijk alleen 'joint' kan gebeuren op het terrein, en, als meerdere donoren meedoen, er ook sneller wordt overgegaan tot 'core-funding'.

Als we dus kijken vanuit de nieuwe hulpbenadering en de verklaring van Parijs dringt zich al snel een 'favoriete set van financieringsmodaliteiten' op om cso's te ondersteunen:

- Liefst core (ten koste van project financiering)
- Liefst joint (in het kader van harmonisatie)
- Liefst met nationale directe en indirecte actoren (ten koste van Noordelijke organisaties)
- Liefst gedecentraliseerde financiering, met respect voor harmonisatie, afstemming en resultaatsgerichtheid, mutual accountability (in plaats van financiering op hoofdkwartier)

Dit betekent niet dat projectfinanciering niet meer kan. Integendeel. Projectwerking kan, maar dan enkel nieuwe stijl projecten: innovatief en vertikaal geïntegreerd in cycli die teruggekoppeld kunnen worden naar beleid. Nieuwe stijl projecten respecteren eigenaarschap van de partner, streven naar afstemming en harmonisatie, werken aan institutionele versterking van de civiele maatschappij in het zuiden, en leveren waardevolle lessen op voor het beleid, voor discussies op een hoger niveau.

3. De uitdagingen van de Belgische situatie

In België is er geen duidelijke missie, visie, strategisch beleid waarop OS wordt afgestemd. Er is hier een dringende behoefte aan reflectie rond de nood om te concentreren, specialiseren en te decentraliseren. Het vormgeven aan de indirecte bilaterale hulp (die een groot deel van de voor OS bestemde belastinggelden opsloopt) zal een logisch voortvloeisel zijn van een duidelijke visie. De huidige houding (nogal laissez-faire, laissez-passer tov de indirecte actoren) is wellicht wel houdbaar maar niet vruchtbaar. Vandaag de dag zijn heel wat landen waar de

indirecte actoren weinig of geen contact hebben met de Osdelegatie terplaatse. Er is geen overzicht, laat staan enige vorm van coördinatie. Daar waar er op het terrein enige stappen worden gezet naar meer synergie, hangt dit meestal af van de betrokken personen. Voluntarisme lijkt het kernwoord te zijn.

De indirecte actoren weten zich gebonden aan een lijst van 40 landen⁵ (Belgische partnerlanden inclusief) waarvoor ze subsidies kunnen ontvangen. NGO's hoeven zich daar enkel voor de projectfinanciering aan te houden, niet voor wat de programmafinanciering betreft. Dan kunnen ze in gelijk wel ontwikkelingsland aan de slag. Het is evident dat er niet over synergie kan worden gesproken indien we niet kunnen uitgaan van een beperkte en gedeelde lijst met partnerlanden. Hier mag gerust wat meer sturing gegeven worden.

In België zijn de indirecte actoren niet erg mee met het nieuwe hulpdenken.

- zwaar gefinancierd worden door de Belgische overheid
- erg veel initiatiefrecht hebben (aanbodgestuurd) en zeer weinig worden aangestuurd door de overheid
- in grote mate niet mee zijn met het denken rond de nieuwe hulpbenadering en zijn principes
- zich in grote mate nog steeds bezondigen aan hulppraktijken die voorbijgestreefd zijn en niet beantwoorden aan de principes van 'moderne hulp'

⇒ er is dringend behoefte aan capaciteitsopbouw hierrond

Tot slot:

1. Er dient een duidelijke strategie te komen die uit tekent hoe de Belgische coöperatie deze synergie wenst tot stand te laten komen.
2. De focus van de programmering dient te worden verlegd naar het terrein.

⁵ D.w.z. 23 landen extra: Bangladesh, Brazilië, Burkina Faso, Cambodja, China, Colombia, Cuba, Ivoorkust, Ethiopië, Filippijnen, Guatemala, Guinee, Kameroen, Haïti, India, Indonesië, Kenia, Madagascar, Nicaragua, El Salvador, Suriname, Zambia, Zimbabwe.