

Overleg indirecte actoren 2 juli 2008: Samenvatting van de discussie en pistes voor
verder overleg

Verslag: Leen Nijs en Robrecht Renard (BOS, IOB-UA)

1. Inleiding

Op 2 juli 2008 kwamen de indirecte actoren van de Belgische Ontwikkelingshulp en DGOS op initiatief van DGOS samen voor een overlegvergadering in de aanloop naar de door de OESO-DAC georganiseerde Accra conferentie van september 2008. Ten gronde ging het over twee grote punten.

- De visies van de verschillende Belgische ontwikkelingsactoren op de betekenis van de Verklaring van Parijs (VvP) (OESO-DAC 2005) voor de verbetering van de **doeltreffendheid van hun hulp**: hoe relevant is de VvP, in haar onderliggende principes, in haar streefdoelen, in de opvolgingsindicatoren, voor de verschillende Belgische actoren afzonderlijk genomen? Wat zijn de voornaamste knelpunten als het aankomt op het verhogen van hun respectievelijke hulpdoeltreffendheid?
- Hoe kan, in het kader van de verhoging van de hulpdoeltreffendheid, gekomen worden tot een grotere **synergie** tussen de Belgische directe en indirecte actoren: in welke mate maakt de door de VvP vooropgestelde grotere 'harmonisatie' het wenselijk om de lopende afspraken en procedures tussen de Belgische actoren onderling te herzien?

Deze vergadering kaderde in een door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking opgezet lange-termijn structureel overleg tussen de verschillende actoren, en werd voorafgegaan door verschillende stuurgroepvergaderingen.¹ Het verslag van de vergadering van 2 juli 2008 werd op vraag van DGOS opgesteld door het Beleidsondersteunend Steunpunt PRSP (BOS) van de Universiteit Antwerpen² en is gebaseerd op de voorbereidende documenten, de presentaties en de interventies van het overleg alsook een voorbereidende nota over de civiele maatschappij en de VvP, opgemaakt op vraag van DGOS door een lid van het BOS, Nadia Molenaers. Vertegenwoordigers van DGOS, Concord, 11.11.11. en CNCD, VLIR-UOS en CUD, VVOB, en Memisa presenteerden tijdens het overleg de standpunten van hun

¹ Stuurgroep bestaande uit DGOS, de NGO-koepels, VLIR-UOS en CUD.

² Voor meer informatie, zie: www.ua.ac.be/dev/bos

organisatie³. Het zijn ook deze organisaties die begeleidende documenten aanleverden voor de discussie. Deelnemers van vele andere organisaties kwamen tussen tijdens de discussies.

Een belangrijke voorafgaande bemerking is dat de groep van indirecte actoren verre van homogeen is. Ze bestaat uit staats-, quasi-staats- en niet-gouvernementele organisaties die weliswaar allen subsidies ontvangen uit de DGOS begroting voor ontwikkelingssamenwerking, maar die op vele punten sterk onderling verschillen. Zo hebben sommigen ontwikkelingssamenwerking als voornaamste doelstelling, terwijl dat bij andere (met name de universiteiten) niet het geval is. Ook belangrijk is dat sommige van deze organisaties ook hulp verschaffen op basis van hun eigen fondsenwerving. Het was niet a priori duidelijk of de discussie over de grotere synergie sloeg op het geheel van hun activiteiten, dan wel enkel op dat deel dat gefinancierd is door DGOS middelen.

Het is verder belangrijk om een onderscheid te maken tussen het soort van activiteiten dat verschillende soorten organisaties ondernemen. Enerzijds zijn er de organisaties, voornamelijk NGO's, die tot hoofddoel de versterking van de civiele maatschappij in het Zuiden hebben. Andere NGO's zijn vooral bezig met dienstverlening, bijvoorbeeld in onderwijs of gezondheidszorg. NGO's worden dikwijls omschreven als organisaties van de "civiele maatschappij" (afgekort CM). Tot de CM behoren ook de vakbonden. Verder zijn er ook nog de actoren, zoals VLIR-UOS, CUD, VVOB, en APEFE⁴ die meer gericht zijn op institutionele versterking en technische assistentie verlenen, voornamelijk op vlak van onderwijs en onderzoek (afgekort EDUC). Lagere overheidsniveaus, zoals de steden en gemeenten ontvangen ook enige subsidiëring van DGOS. Zie voor een overzicht de volgende tabel.

³ Zie de agenda voor de vergadering van 2 juli 2008, en de lijst van deelnemers voor meer detail. De presentaties en documenten werden tijdens de zitting rondgedeeld.

⁴ Ook het Koninklijk Museum Midden Afrika (KMMA) en het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG) waren vertegenwoordigd op het overleg op 2 juli 2008.

Tabel 1. De actoren van de Belgische OS en de discussie rond de Verklaring van Parijs

	Actoren	Middelen	Beleidsautonomie tegenover DGOS	Regelgeving en arena voor toepassing VvP
1	BTC, gedeeltelijk ook CM	DGOS ODA-middelen in onderaanneming	Beperkt	DGOS regelgeving BOF, beheerscontracten BTC, e.d.
2	CM, EDUC, lagere overheden	DGOS ODA-middelen met initiatiefrecht	Groot	Regelgeving rond medefinanciering, programma-akkoord ITG, VLIR, CIUF, e.d.
3	Lagere overheden	Eigen ODA middelen	Onbeperkt	Wettelijke en politieke kader van het Belgisch politiek model
4	CM	Eigen niet-ODA middelen (acties CM in Zuiden)	Zeer groot	Wetgeving rond toezicht op vzw's, fiscale attesten e.d.
5	CM	Eigen niet-ODA middelen ('watchdog' acties CM in Noorden)	Onbeperkt	politieke debat over publieke hulp

Alhoewel dat niet zo uitdrukkelijk werd gesteld, draait de discussie vooral rond rij 2 in deze tabel, dat wil zeggen de middelen van de ODA begroting die aan indirecte actoren worden toevertrouwd en waarbij deze een groot initiatiefrecht hebben. Omdat die middelen op de Belgische ODA begroting prijken, en via DGOS worden toevertrouwd aan de indirecte actoren, vallen zij ook onder het ontwikkelingsbeleid waarover DGOS moet rapporteren aan de internationale gemeenschap via de DAC in Parijs, en waarbij de VvP in toenemende mate als referentie geldt. Rijen 3-5 hebben betrekking op wat de indirecte actoren met eigen middelen doen, en daarover werd zijdelings ook gesproken tijdens het overleg, maar DGOS heeft hier zelf geen verantwoordelijkheid af te leggen naar de DAC, en bovendien heeft het bijna geen instrumenten om de indirecte actoren hier ter verantwoording te roepen. De verantwoordingsplicht van deze indirecte actoren geldt in dit geval eigenlijk alleen t.a.v. de eigen achterban of het kiespubliek. De relaties beschreven in rij 1, waar bijvoorbeeld het Belgisch Overlevingsfonds toe behoort, staat

wellicht niet ter discussie, omdat DGOS hier voldoende instrumenten heeft om de nodige sturing te doen.

In dit document worden achtereenvolgens de standpunten van de CM, de EDUC actoren, en DGOS weergegeven. De lagere overheidsniveaus hebben een zeer verschillende samenwerkingsvorm met de bilaterale donor en hebben zich ook ingeschreven in de VvP. We gaan in dit document slechts in op hun rol in de mate dat ze vanuit DGOS middelen krijgen toegewezen die vergelijkbaar zijn met die van de CM en EDUC. Op de rol van BTC, of BIO, gaan we niet verder in, omdat die buiten dit overleg vallen.

2. Context en bedoeling van het overleg

Het overlegmoment gaf de indirecte actoren de kans hun gedachten te uiten over de toepasbaarheid van de VvP op henzelf. In het recente verleden werd aangenomen dat de VvP vooral, of zelfs uitsluitend, gericht is op de bilaterale en multilaterale, en dus publieke hulprelaties. Het waren dan ook eerst en vooral de bilaterale en multilaterale donoren die een reflectie- en hervormingsproces initieerden m.b.t. de toepassing van VvP principes op hun ontwikkelingshulp. De CM had in dit debat, als 'watchdog', weliswaar een belangrijke rol te vervullen, maar zonder dat het debat werd doorgetrokken tot haar eigen activiteiten. Ondertussen wordt er desalniettemin steeds vaker geopperd dat de principes van hulpdoeltreffendheid door *alle* ontwikkelingsactoren in acht zouden genomen moeten worden.

De discussie heeft niet alleen in België plaats. De indirecte actoren, en met name de NGO's, hebben sterk gemobiliseerd voor de Accra conferentie van september 2008, en werden, in tegenstelling tot het High Level Forum in Parijs ter voorbereiding van de 2005 verklaring, betrokken bij de voorbereiding van Accra. Het huidige Belgische overleg kan dus ten dele gezien worden in de context van de Belgische voorbereiding op deze conferentie, waar ook de rol van de civiele maatschappij als ontwikkelingsactor en haar plaats in de Parijs-agenda zal worden besproken. In de voorlopige draft van de Accra Agenda for Action (AAA) wordt verwezen naar de nood aan een grotere samenwerking tussen directe en indirecte actoren en vragen de bilaterale donoren aan de organisaties van de civiele maatschappij (CSO's) om te bekijken hoe zij vanuit hun eigen perspectief de VvP principes kunnen toepassen. Bovendien roept de draft AAA op tot een

aanpassing van de structuren en financieringsmodellen teneinde de CSO-werking te optimaliseren.

Verschillende vragen dringen zich bijgevolg op:

- Hoe kunnen de Belgische indirecte actoren hun hulp doeltreffender maken? Wat zijn de relevante criteria of standaarden?
- Wat betekent hervorming in het licht van de hulpdoeltreffendheid van niet alleen de Belgische directe maar ook de *indirecte* samenwerking voor deze hulpvorm en de erbij betrokken actoren? De DAC peer-evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (2005) hamert op de nood aan een meer doelgerichte aanpak van de indirecte samenwerking in de zin van rij 2 van tabel 1 en suggereert dat deze hulpvorm meer zou kunnen ingeschakeld worden in het strategisch beleid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Ook in de beleidsnota van minister Michel wordt grotere coherentie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vooropgesteld, weer in de zin van rij 2 van tabel 1. Is een aanpassing van de indirecte samenwerking aangewezen? Zo ja, welke vorm moet deze dan aannemen? Zou een verschuiving van de rollen van directe en indirecte actoren wenselijk zijn?

Het nu opgestarte overleg, dat in eerste instantie bestaat uit een uitwisseling van gedachten over deze thema's, zou uiteindelijk moeten leiden tot het ontwerp van nieuwe vormen van synergie en samenwerking tussen de Belgische directe en indirecte bilaterale samenwerking. Dit document poogt een bijdrage te leveren aan deze discussie door de **standpunten** van de verschillende actoren weer te geven (zie punten 3 tot 5 hieronder waarin achtereenvolgens de CM, EDUC actoren, en DGOS aan bod komen), **spanningsvelden** te identificeren (punt 6) en enkele pistes voor **toekomstige acties** te suggereren (punt 7).

3. De visie van de civiele maatschappij op de VvP en haar eigen hulpdoeltreffendheid

De houding van de CM t.o.v. de VvP omvat bedenkingen m.b.t. verschillende dimensies van het hele debat:

- **het proces:** de CM voelt zich doorgaans weinig betrokken bij de VvP. Zij waren niet betrokken bij de voorbereiding en voelen zich niet 'geïnterpelleerd'. Zij gaan

ervan uit dat de VvP essentieel gemaakt is door en voor bilaterale en multilaterale donors.

- **de inhoud:** de CM kan zich echter meestal sterk vinden in de grote principes van de VvP, in de eerste plaats eigenaarschap, afstemming (waar het kan), en harmonisatie. Ook de twee laatste principes, resultaatgericht beheer, en wederzijds rekenschap worden onderschreven als uitgangspunten voor de bilaterale en multilaterale actoren. Wel zijn er kritische vragen bij de definitie en operationalisering van de VvP principes en indicatoren. Bijna alle teksten en mondelinge interventies vanuit de CM verwijzen onder meer naar een voor hen al te enge definitie van eigenaarschap, dat enkel focust op de overheid, en het bestaan van een officiële ontwikkelingsstrategie, terwijl het participatief en democratisch aspect niet echt wordt erkend. De CM pleit voor een eigenaarschap dat breed wordt gedragen door de bevolking. Voor dezelfde reden staat ze sceptisch tegenover afstemming op de overheid.
- **de toepasbaarheid van de VvP principes** op de eigen werking : de VvP wordt niet echt of slechts beperkt van toepassing beschouwd op de eigen activiteiten van de CM. De voornaamste reden die hiervoor wordt aangereikt is dat de werkwijze van de CM niet kan gelijkgesteld worden aan de werking van publieke donoren, daar zij fundamenteel verschillende rollen vervullen. De CM is namelijk niet alleen donor die dienstverlenende activiteiten ondersteunt in de sociale sectoren, zij speelt ook een belangrijke rol als 'watchdog' van de overheid en als steun voor de armen en verdrukte minderheden ('advocacy' en 'empowerment'). Vertegenwoordigers van de CM zelf hechten belang aan dit onderscheid tussen de dienstverlenende en de politieke activiteiten van NGO's. Hoe valt met name de politieke rol te combineren met eigenaarschap en afstemming? Kan de CM nog wel haar kritische rol spelen als zij zich moet afstemmen op het overheidsbeleid van het partnerland? En worden dan niet enkel de stemmen die aanleunen bij de regering nog gehoord? Dit lijkt een cruciaal punt waarop een toepassing van de VvP in conflict komt met de inherente taken en missie van de CM. Verschillende deelnemers van de CM leken er mee akkoord te gaan dat de VvP anderzijds wel speelt bij de dienstverlenende activiteiten, en dat in dat geval afstemming met de overheid en harmonisatie met andere donoren, mits garanties op autonomie en inspraak, wenselijk kunnen zijn (cfr. infra).

- De CM gaat in grote meerderheid akkoord met de **geest** van de VvP. De principes van de VvP worden dus aanvaard door de CM als waardevolle beginselen om tot een meer doeltreffende ontwikkelingssamenwerking te komen, alleen moet hun uitwerking toegepast worden op de specifieke situatie en het rollenpakket van de CM. M.a.w. de toepassing van de VvP op de civiele maatschappij wordt geïnterpreteerd als relevant voor de relaties tussen noordelijke en zuidelijke actoren van de CM (deze kunnen zowel betrekking hebben tot de dienstverlenende als tot de politieke activiteiten die de noordelijke NGO's in samenwerking met hun zuidelijke partners opzetten) en nadrukkelijk *niet* van toepassing op de relatie directe-indirecte actoren, of tussen de actoren van de CM en de lokale overheid). De CM is van oordeel dat zij reeds langer dan de publieke actoren de principes van de VvP toepast, maar erkent ook dat de werking steeds voor verbetering vatbaar is.
 - De CM erkent dat zij te aanzien van haar partners soms belandt in een onevenwichtige donor-recipient relatie (*eigenaarschap*).
 - Versnippering van NGO's vormt wel degelijk een hinderlijke bron aan transactiekosten voor de zuidelijke partners (*harmonisatie*) en coördinatie wordt bemoeilijkt door de ruime diversiteit aan noordelijke CM actoren. Mapping van actoren, taakverdeling en samenwerking kunnen hierbij nuttig zijn.
 - Wat betreft *resultaatsgericht beheer* wordt erkend dat vele actoren uit de CM nog volop in een leerproces zitten inzake M&E, maar dat er rekening moet gehouden worden met het feit dat veel van haar doelstellingen moeilijk, en zeker niet op korte termijn, kunnen gemeten worden (bvb. bewegingen ondersteunen in een democratiseringsproces).
 - *Alignment* betekent afstemming op de prioriteiten van zuidelijke partners, ook als dit niet strookt met die van de regering of die van de donor.
 - De schaarste aan formele verantwoordingsmechanismen tussen noordelijke en zuidelijke partners wordt als een lacune aangevoeld (*wederzijdse verantwoording*), terwijl de verantwoording t.a.v. andere betrokken actoren (DGOS, publiek, achterban) wel toereikend lijkt.

De NGO Memisa, actief in de medische sector in DRC, geeft een voorbeeld van de mogelijkheden van de toepassing van de VvP door de civiele maatschappij in haar

dienstverlenende activiteiten. Deze NGO stemt zijn werking af op de nationale gezondheidsstrategie en baseert zijn interventies op de “Zone de Santé” zoals gedefinieerd door de staat. Memisa streeft naar een open en kritische dialoog met de Congolese overheid i.f.v. afstemming met het overheidsbeleid, hoewel dit moeilijk is in een dergelijke zwakke staat. Verder wordt er d.m.v. verschillende initiatieven toenadering gezocht tussen de indirecte actoren, bilaterale donoren en lokale overheidsdiensten en –niveaus. Verschillende knelpunten vergen echter nog bijsturing, o.a. de verzoening van de relatie met lokale NGO’s met de relatie met de overheid. Ook de coördinatie tussen NGO’s onderling/met bilaterale donoren blijft moeilijk vanwege uiteenlopende werkmethodes. Maar rekening houdend met de moeilijke context van DRC, zijn de resultaten opmerkelijk te noemen.

4. De visie van de op institutionele versterking gerichte indirecte actoren (EDUC) op de VvP en haar eigen hulpdoeltreffendheid

Een deel van de door de civiele maatschappij geformuleerde bedenkingen t.a.v. de VvP en haar toepassing op de indirecte actoren worden onderschreven. De universitaire koepels (VLIR en CIUF) met name wijzen op de dubbele rol die universiteiten spelen: zij zijn zowel donor (steun aan universiteiten in het Zuiden) als CM (ze nemen deel aan het maatschappelijke debat in eigen land). De partners die zij steunen in het zuiden zijn ook niet altijd een onderdeel van de overheid, en zelfs in dat geval behoren academici ook tot de CM. Vanuit deze invalshoek kan de VvP dus niet onverkort worden toegepast op hun werking. Ook voor deze actoren moeten, volgens deze visie, de principes en indicatoren van hulpdoeltreffendheid aangepast worden op hun specifieke werking en toegevoegde waarde. Toch is het beeld voor de EDUC actoren minder duidelijk dan bij de actoren van de CM die we onder het vorige punt bespraken: EDUC actoren focussen immers meer op institutionele versterking dan op versterking van de civiele maatschappij in het Zuiden. De band met het gouvernementele is dus groter, en door deze tussenpositie krijgen de criteria van hulpeffectiviteit dan ook een ietwat andere dimensie:

- *ownership* wordt niet op dezelfde manier ingevuld als in de bilaterale steun (maximaal *ownership* ~ budgetsteun): doelstellingen worden gesteld door de partner, de uitvoering gebeurt evenwel in medebeheer (‘co-gestion’), het gaat hier dus om een vorm van gedeeld *ownership*, in zekere zin eerder te omschrijven als partnerschap.

- *afstemming* met het nationale/sectorale regeringsbeleid/procedures is wenselijk indien de lokale context dit toelaat. Voor de universitaire koepels is institutionele afstemming op de lokale partneruniversiteit een prioriteit, hoewel ook afstemming op het nationale beleid een einddoel vormt. Deze strategie kan evenwel tot spanningen leiden, daar een inschrijving in het nationale beleid of afstemming op de nationale regering afstemming met andere actoren kan bemoeilijken, omdat het de neutraliteit van de indirecte actor in het gedrang kan brengen.
- *harmonisatie* kan ook met de bilaterale/multilaterale donoren, hoewel ook hier evenwel nog veel werk te verzetten valt. Tot op heden lijkt gesystemiseerd overleg tussen directe en indirecte actoren verre van een realiteit
- *geografische of sectorale concentratie* wordt omwille van historische evoluties minder geschuwd door deze organisaties, al gaat het dan over een concentratie die niet noodzakelijk overeenstemt met die van DGOS.

Tijdens de discussie mengen zich ook de wetenschappelijke instellingen (ITG, KMMA) in het debat. Zij hebben meer begrip dan de andere indirecte actoren voor de VvP, en vanuit hun eigen vertrouwdheid met de destructieve effecten van de versnippering in onder meer de medische hulpverlening staan ze positief tegenover de oproep tot harmonisatie tussen donoren en versterking van de structuren van het ontvangende land.

VVOB is een organisatie die al vrij ver staat in het denkproces én de implementatie van een strategie m.b.t. de toepassing van de VvP op haar hulp. De criteria van hulpeffectiviteit worden o.a. toegepast door ondersteuning van en afstemming op het sectorbeleid ter plaatse, harmonisering met andere actoren (bilateraal of multilateraal), thematische en geografische concentratie en schaalvergroting, Dit heeft een serieuze investering van deze organisatie gevergd, die ook enkele harde beslissingen heeft moeten nemen bij de doorvoering van een concentratie van haar acties. Afstemming op het lokale beleid maakt het behoud van neutraliteit en het rekening houden met DGOS-procedures en prioriteiten echter soms moeilijk, terwijl harmonisering tussen directe en indirecte actoren door het gebruik van verschillende instrumenten niet altijd vanzelfsprekend is.

5. De visie van DGOS op de VvP en haar eigen hulpdoeltreffendheid

Het vervullen van de internationale verplichtingen is natuurlijk een prioriteit voor de administratie. DGOS schrijft zich als bilaterale donor dan ook volledig in in de VvP en heeft op verschillende indicatoren ervan al vooruitgang geboekt, hoewel er nog veel werk aan de winkel is. De presentatie van DGOS legt vooral de nadruk op de bestaande problemen m.b.t. een betere toepassing van de VvP-principes en de door de bilaterale samenwerking gedane inspanningen om hieraan te verhelpen, zoals bijvoorbeeld de beperking van de interventies tot twee sectoren per partnerland of de vereenvoudiging van de procedures m.b.t. budgetsteun.

Voor DGOS staan de principes van de VvP niet ter discussie. Het is de basis en de referentie voor de hervormingen en aanpassingen in het officiële Belgische beleid. Er moet daarbij wel worden rekening gehouden met het feit dat een belangrijk deel van de Belgische publieke hulp gericht is naar fragiele staten, een groep van landen waarvoor de VvP niet altijd letterlijk kan worden toegepast. Een bijzondere uitdaging voor DGOS bestaat er in dat een groot deel van de officiële hulp wordt gekanaliseerd via indirecte kanalen, gekoppeld aan de bijzonder grote mate van autonomie waarover de indirecte actoren in België beschikken. Dat maakt het voor DGOS soms moeilijk om de toepassing van de VvP te garanderen.

6. Spanningsveld: uiteenlopende visies op synergie

Hoewel er door DGOS weinig indicaties zijn gegeven over de wijze waarop zij de synergie met de indirecte actoren ziet, geeft zij dus wel aan dat de federale overheid (Minister en DGOS) **de VvP beschouwt als een belangrijke toetssteen om de indirecte samenwerking te beoordelen**. Zoals eerder gesteld wordt de indirecte samenwerking grotendeels betoelaagd vanuit de Belgische ODA. De Belgische overheid is dus ook internationaal verantwoordelijk voor het efficiënt gebruik van de middelen van de indirecte samenwerking, als uiteindelijke financiële donor (~ toepassing VvP), maar ook nationaal als inner en gebruiker van de belastingsgelden (~ efficiënt gebruik van middelen).

Bij het grote initiatiefrecht van de indirecte actoren, dat door de DAC peer reviews tot op zekere hoogte in vraag wordt gesteld, kunnen enkele algemene **kanttekeningen vanuit de onderliggende gedachte van het efficiënt gebruik van middelen en de hulpdoeltreffendheid** worden geplaatst.

- meer dan een vierde van het Belgische budget voor de ontwikkelingssamenwerking gaat naar de indirecte actoren. Is het mogelijk een doeltreffend en coherent beleid uit te tekenen zonder enige harmonisatie tussen de directe en indirecte actoren? Is het voldoende om de inspanningen om het aantal sectoren en partnerlanden te verminderen alleen te laten gelden voor de direct bilaterale hulp, terwijl een significant deel van de Belgische ODA in realiteit versnipperd blijft door de losstaande werking van de indirecte actoren. Het is niet het principe van een zekere autonomie van de indirecte actoren dat hierbij wordt in vraag gesteld, wel van een autonomie die ertoe leidt dat België haar verplichtingen tegenover de internationale gemeenschap niet kan honoreren (cfr. DAC peer reviews).
- de indirecte actoren onderschrijven de basisprincipes en ideeën die aan de basis van de VvP liggen: tegengaan van de versnippering van de hulp, transactiekosten verminderen, focussen op resultaten en het accent verleggen naar de lokale actoren. Als de onderliggende gedachte van de VvP wordt aanvaard, blijft het moeilijk te verdedigen dat de Belgische directe en indirecte samenwerking twee verschillende sporen blijven bewandelen. Toepassing van de VvP principes, zelfs in hun meeste elementaire en principiële vorm, door directe en indirecte actoren apart en onderling veronderstelt op zijn minst ook een zekere vorm van harmonisatie binnen de Belgische publieke ontwikkelingshulp.
- transactiekosten verminderen kan onder meer door schaalvergroting, en dit houdt concentratie van inspanningen in. Synergie met andere actoren betekent ook aanwezig zijn in dezelfde sectoren/regio's. Enige geografische en/of sectorale concentratie en afstemming lijkt dus onvermijdelijk.
- zware financiering met belastingsgeldten legitimeert een zekere discipline van de indirecte actoren als op deze wijze de efficiëntie van de hulp kan worden verhoogd.

De Belgische overheid verwacht dat de indirecte actoren, in de mate dat zij dienstverlenende taken ondersteunen die zich gedeeltelijk of volledig substitueren aan de taken van de overheid, zich ook onderwerpen aan de logica van de nieuwe hulpbenadering die stelt dat substitutie in moeilijke landen op termijn niet duurzaam is als er ook geen voldoende eigenaarschap is van de overheid, en als de donorgemeenschap, inclusief de actoren van de bilateraal indirecte samenwerking, zich

niet waar mogelijk afstemmen op de prioriteiten en op de systemen van het ontvangende land, en als donoren niet bereid zijn om onderling beter te harmoniseren.

De indirecte actoren worden zelf ook sommige, echter inhoudelijk zeer verschillende, tegenstrijdigheden gewaar tussen het huidige beleid inzake indirecte samenwerking en de toepassing van de VvP, maar trekken andere conclusies. Het is voor hen moeilijk een positie te vinden in een gecompliceerd spanningsveld: enerzijds moeten zij verantwoording afleggen aan DGOS, die hen in grote mate financiert en lijkt aan te sturen op een grotere sectorale/geografische afstemming. Anderzijds impliceert de VvP dat men nu als uitgangspunt, op procedureel en inhoudelijk vlak, de partnerlanden/partnerorganisaties neemt. Enkele voorbeelden:

- Logischerwijze stelt DGOS bepaalde eisen aan de rapportering van de indirecte actoren over het gebruik van de ter beschikking gestelde middelen en de behaalde resultaten. Maar volgens de VvP moeten de indirecte actoren zich echter vooral afstemmen op de lokale systemen. Gebruik van beiden impliceert een verhoogde transactiekost voor zowel de indirecte actoren als hun partners.
- Rekening houden met het eigenaarschap van partnerorganisaties is soms moeilijk te verzoenen met sterke sturing vanuit DGOS. Financiering van zuidelijke NGO's bijvoorbeeld zou meer kunnen gebeuren via 'core funding' (het equivalent van budgetsteun), maar wordt fel bemoeilijkt door de administratieve eisen van DGOS. Moesten NGO's gebonden worden aan de (unilaterale) sectorale keuze van DGOS dan zou het nog moeilijker worden de steun in overeenstemming te brengen met de prioriteiten van de lokale partners.
- Afstemming wordt ook moeilijk wanneer de indirecte actoren weinig (zeker lange-termijn) zekerheid hebben over de ter beschikking gestelde budgetten vanuit DGOS, die hoogstens voor drie jaar worden toegezegd. Niet alleen de hulpvoorspelbaarheid voor de lokale actoren komt hiermee in het gedrang, ook de afstemming op de langer lopende beleidsplannen van de lokale partners wordt bemoeilijkt.
- Het is niet evident dat de harmonisatie best gebeurt tussen de Belgische actoren. Het is immers ook mogelijk dat de Belgische indirecte actoren harmoniseren met andere internationale donors. De Damiaanactie bijvoorbeeld heeft afspraken gemaakt met andere internationale actoren die werken aan bestrijding van melaatsheid, en dat brengt hen tot een coherente landenconcentratie die niet

noodzakelijk overeenstemt met de partnerlanden van de Belgische bilaterale samenwerking. Op thema's gerichte concentratie is voor vele gespecialiseerde NGO's de enige mogelijkheid, en harmonisatie betekent voor hen dan ook samenwerking met andere actoren die rond hetzelfde thema werken. Een analoge redenering kan worden gemaakt met betrekking tot de beurzenprogramma's van de universitaire samenwerking. Voor de doelmatigheid en efficiëntie van gespecialiseerde internationale programma's aangeboden door onze universiteiten is een andere landenconcentratie dan die van de bilaterale samenwerking te verdedigen.

M.a.w., de indirecte actoren zien in de huidige vorm van indirecte samenwerking ook enkele spanningen met de Parijs agenda en bepaalde hervormingen lijken dus wenselijk. Het gaat er voor hen vooral om dat DGOS de nodige randvoorwaarden moet creëren die het mogelijk maken voor de indirecte actoren om hun hulp meer doeltreffend te maken. In dit kader roepen de indirecte actoren DGOS op tot meer **flexibiliteit en voorspelbaarheid**. Te strakke binding aan DGOS criteria (financiering, rapportage,...) en te korte termijn financiering bemoeilijken een inschakeling in de agenda en instellingen van de lokale partners. De indirecte actoren leggen dus de nadruk op financiële en inhoudelijke autonomie, die hen de vrijheid moet geven om tot een grotere afstemming en respect voor het eigenaarschap van lokale partners te komen én hun verschillende niet-donor rollen te spelen (bvb. watchdog, innovatieve functie). DGOS kan wel een coördinerende rol spelen, bvb. ter bevordering van harmonisatie en als platform voor overleg.

Harmonisatie in de zin van strikte afstemming op het sectorale en/of geografische beleid van DGOS stuit op veel tegenstand bij een groot aantal indirecte actoren, met belangrijke nuances en uitzonderingen. Vele indirecte actoren stellen de argumentatie in vraag en vrezen een instrumentalisering van hun werking. Afstemming gaat in tegen hun initiatiefrecht en beperkt hun autonomie en diversiteit. Zij roepen onder meer de volgende bezwaren in:

- *NGO's kunnen aanwezig zijn en werken in "moeilijke" partnerschappen op een manier waarop de bilaterale samenwerking dat niet kan.* Dat is zeker een waardevol punt, en misschien hoeft de bilaterale samenwerking dan geen bezwaar te hebben tegen de andere geografische of sectorale spreiding?

- *Afstemming op bilateraal beleid maakt het onmogelijk voor de indirecte actoren om zich te richten op de meer vergeten bevolkingsgroepen, wat net één van haar taken is.* Deze redenering veronderstelt echter dat de indirecte meer dan de directe bilaterale actoren in moeilijke landen en met armere groepen werken. Dit is echter niet vanzelfsprekend, en nogal wat internationaal vergelijkend empirisch onderzoek over NGO's spreekt dit tegen. Maar in de mate dat het klopt, is het natuurlijk een terecht bezwaar.
- *De relatie met de overheid van het partnerland wordt bemoeilijkt: sommige indirecte actoren, met name een aantal NGO's, vervult ook een kritische politieke functie, terwijl de bilaterale donor met de overheid van het partnerland een politieke dialoog voert. Dit kan spanningen veroorzaken als de regering moeite heeft met een door noordelijke NGO's gesteunde kritische CM.* Ook dit argument is waardevol, maar niet noodzakelijk een struikelblok: in sommige gevallen verwelkomt een bilaterale donor juist het feit dat door hem gesteunde NGO's voor een tegenwicht zorgen, en neemt hij de irritatie van zijn officiële gesprekspartners erbij.

Hoe zien de indirecte actoren de synergie dan wel? Meer inspraak vanuit de CM in het bilaterale beleid lijkt voor hen een sleutel te zijn tot een meer efficiënte samenwerking tussen de directe en indirecte actoren. Zij zijn dan ook vragende partij voor de geformaliseerde institutionalisering van het overleg en consultatie bij de voorbereiding van de gemengde commissies (waarbij ook een mapping zou moeten gedaan worden van de activiteiten van de indirecte actoren ter plaatse) en een herziene versie van de landenstrategienota's. Bovendien vragen zij om een duidelijke vastlegging van de respectievelijke rollen en relatie tussen DGOS en de indirecte actoren.

Het debat tekent zich dus af rond **twee verschillende standpunten die in tegengestelde richting afwijken van de huidige status-quo:**

- indirecte actoren kunnen zich, in het licht van de VvP, enkel afstemmen op hun zuidelijke partners indien zij hiervoor de nodige autonomie krijgen van DGOS, vertaald in een flexibelere en meer voorspelbare financiering
- hulpdoeltreffendheid vereist echter ook een grotere coherentie binnen de Belgische OS, met name als met directe en indirecte Belgische hulp acties worden ondersteund in eenzelfde land en sector die zouden gebaat zijn bij een grotere harmonisatie. De indirecte actoren zouden dus ergens moeten inboeten aan initiatiefrecht en ondernemingsvrijheid, terwijl hier tegenover een grotere inspraak in het beleid zou kunnen staan.
- Deze analyse moet worden verfijnd en aangepast voor de verschillende soorten van indirecte actoren (cfr tabel 1). Een verschil tussen de NGO's en de universiteiten bijvoorbeeld is dat de eerste, maar niet de tweede, de ontwikkelingssamenwerking als voornaamste bestaansreden hebben. Een ander reeds vermeld onderscheid is tussen dienstverlenende acties: het verschaffen van collectieve en publieke goederen zoals gezondheidszorg, onderwijs en onderzoek, waar de nieuwe hulpbenadering met haar nadruk op eigenaarschap door en afstemming met de overheid van het land uitermate relevant is, en activiteiten in de sfeer van 'advocacy/empowerment/watchdog', waar de indirecte actoren zich juist zo onafhankelijk mogelijk moeten kunnen opstellen tegenover de overheid.

De vraag is dus hoe grotere synergie met de bilaterale actoren kan verzoend worden met een toepassing van de nieuwe hulprincipes op de donorrelatie tussen noordelijke en zuidelijke partners? De standpunten liggen verder uiteen voor sommige onderdelen dan voor andere, omdat de verschillende actoren vertrekken vanuit uiteenlopende uitgangspunten, met name als het gaat over de relatie waarop de VvP van toepassing zou moeten zijn:

1. Indirecte actor Noorden – partner Zuiden
2. Indirecte actor Noorden – overheid in het Zuiden
3. Indirecte actor Noorden – bilaterale donor

Tabel 2: verschillende visies op de toepassing van de VvP

Uitgangspunten van de betrokken actoren:		Op welke relatie is de VvP van toepassing?		
		Indirecte actor N – partner Z	Indirecte actor N – overheid Z	Indirecte actor N – bilaterale donor N
CM	Dienstverlening	Ja; ja	ja maar; ja	nee; ja
	Watchdog-NGO's	Ja; ja	nee; nee maar	nee; ja
EDUC		Ja; ja	Ja maar; ja	nee; ja

Noot: de eerste reactie is telkens die van de betrokken indirecte actoren (zie eerste kolom), de tweede die van de bilaterale donor

Tabel 2 geeft niet noodzakelijk de houding weer van de deelnemers aan het debat op 2 juli, maar suggereert waar spanningen die kunnen worden verwacht tussen indirecte en directe bilaterale actoren, in België of elders. Indirecte actoren, wiens reacties in de redenering achter tabel 2 wordt voorspeld vanuit de theorie van organisaties, willen zoveel mogelijk middelen en zoveel mogelijk autonomie. Om dezelfde redenen wil DGOS de autonomie van de indirecte actoren beperken. De tabel suggereert dat de spanningen zich vooral toespitsen op de relatie tussen de indirecte actoren en de bilaterale donor.

Uit de bespreking op 2 juli bleek dat de reacties niet altijd overeenstemden met de voorspellingen van tabel 2. Sommige indirecte actoren vonden het, zoals voorspeld in tabel 2, zeer problematisch als de VvP zou van toepassing zijn op hun relatie met DGOS, wat in realiteit zou neerkomen dat zij zich voor een deel zouden moeten onderwerpen aan een door DGOS vastgestelde kader (geografische allocatie, sector allocatie, modaliteiten van uitvoering, enzovoort) en zij dus autonomie zouden inboeten. Maar enkelen vonden dat blijkbaar minder of niet problematisch.

In het algemeen zullen deelnemers zich wellicht gedeeltelijk herkennen in de tabel. De tabel is op zijn minst een goede weerspiegeling van de discussie op 2 juli op het gebied van de relaties met de zuidelijke partners. Daarover leek een vrij grote mate van consensus te bestaan. De relaties met de overheid in het zuiden zijn wel al een bron van spanning. Zo wezen vele indirecte actoren op een spanningsveld tussen hun afstemming op hun partners en op de overheid. Alhoewel een gedetailleerde reactie van DGOS niet in de planning van de bijeenkomst was voorzien, en we dus niet weten wat het standpunt is, blijkt uit de ervaring dat bij dit soort spanningen de bilaterale donor

meer inzicht en begrip heeft voor het standpunt van de overheid dan de indirecte actoren, en de neiging heeft om de indirecte actor onder druk te zetten. Maar het zijn vooral de relaties tussen de indirecte actoren en DGOS die voor vonken zorgen.

Voortbouwend op dit overzicht van de standpunten van de betrokken actoren proberen we in het volgende deel enkele pistes voor toekomstige acties te identificeren.

7. Synergie vanuit de nieuwe hulpbenadering: pistes voor verder overleg

We baseren ons op tabel 2 om enkele pistes voor verder overleg voor te stellen. Bij de toepassing van de VvP zullen we telkens de vijf grote principes overlopen in de mate dat ze van toepassing zijn op het punt: eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer, wederzijds rekenschap.

We beginnen met de relaties tussen indirecte actoren en hun **partners in het Zuiden** (kolom 2). Er is wellicht overeenstemming over het feit dat indirecte actoren zich als goede partners moeten gedragen, en daarbij de principes van de VvP als inspiratiebron kunnen gebruiken. De volgende punten kunnen worden uitgediept:

- Hoe kan het begrip van eigenaarschap best worden geoperationaliseerd, zodat het voor de indirecte actoren kan worden gebruikt om hun eigen beleid te verbeteren?
- Hoe kan DGOS in zijn beoordeling van de voorstellen van de indirecte actoren rekening houden met het respect voor eigenaarschap van de partner?
- 'Core funding' is het equivalent van budget steun bij indirecte actoren. Het is echter verre van evident dat core funding ideaal is voor alle steun van onze indirecte actoren aan hun partners in het zuiden. Wellicht is het best om het begrip nader te ontleden. Bij afstemming ('alignment') kan men inderdaad een nuttig onderscheid maken tussen afstemming op de beleidsprioriteiten van de partner, wat essentieel lijkt, en afstemming op de systemen van de partner, wat niet altijd even evident is. De situatie is ook verschillend naargelang de partner de overheid is of een niet-gouvernementele structuur. Een denkpiste is om niet in termen van maximale afstemming op het systeem van de partner dan wel in termen van 'optimale' afstemming te denken. Hoe kan dit worden geoperationaliseerd, zodat het zowel door indirecte actoren en voor DGOS (beoordeling) kan worden gebruikt ?

- Laten de huidige procedures toe dat de indirecte actoren de optimale vorm van afstemming kiezen, of is het zo, zoals zijzelf beweren, dat sommige van de DGOS procedures hen dat beletten? Wat kan hieraan worden verbeterd?
- Het principe van harmonisatie met andere donors is zeer relevant. Vele van de lokale partners van de indirecte actoren zijn geconfronteerd met een veelheid van donors die onderling weinig samenwerken. DGOS mag verwachten dat de indirecte actor harmoniseert met andere donors.
- De twee overige principes van resultaatgericht beheer en wederzijds rekenschap dienen wellicht versterkt in de procedures van de indirecte actoren, en in de beoordeling en opvolging door DGOS .Resultaatgericht beheer is wellicht al ingebouwd in de procedure t.a.v. DGOS maar de indirecte actoren vinden het moeilijk om de resultaten op het terrein te meten en op te volgen. Voor wat betreft wederzijds rekenschap is het aan de indirecte actoren om samen met hun partners een formeel systeem uit te werken, dat evt. door DGOS zal kunnen gebruikt worden bij de evaluatie van de partnerwerking.

We richten ons vervolgens op de relaties tussen de indirecte actoren en de **overheid in het Zuiden** (kolom 3). Hier vermoeden wij dat DGOS, zoals andere bilaterale donors, dikwijls zal vinden dat de indirecte actoren te weinig rekening houden met de beleidsprioriteiten van het ontvangende land (eigenaarschap van de overheid), terwijl de indirecte actoren zich liever beperken tot afstemming op hun partners (NGO, universiteit,...).

- Een geval apart zijn de indirecte actoren (in casu bepaalde NGO's) die een 'watchdog' functie spelen. Een voorbeeld zijn NGO's die mensenrechten organisaties steunen. Aanvaardt DGOS dat, in landen waar het zelf actief is, deze NGO's met DGOS financiering een volledig autonoom kritisch beleid voeren bij de ondersteuning van hun partners in het Zuiden? Overleg kan altijd nuttig zijn, en nodig, maar is er ook behoefte aan dwingende afspraken?

- In de andere gevallen gaat het over dienstverlening door NGO's of EDUC actoren. In landen waar DGOS en zulke indirecte actoren beide aanwezig zijn, is de beleidsdialog die door DGOS wordt gevoerd een interessant voorwerp van overleg met de indirecte actoren. Enerzijds kunnen de indirecte actoren informatie verschaffen aan DGOS over de realiteit op het terrein ('eyes and ears'), anderzijds kan DGOS de indirecte actoren informatie verschaffen over welke interessante verbeteringen in het vooruitzicht zijn,

waar er blokkeringen optreden die het succes van operaties in gevaar brengen, enzovoort. Wat is de rol van de attachés van DGOS hier?

Tenslotte richten we ons op het meest moeilijke punt: de mate waarin de relaties tussen de indirecte actoren en de financieringsorganisatie **DGOS** eventueel dienen aangepast in het licht van de VvP (kolom 4). Het gaat hier in wezen over slechts één de vijf principes van de VvP, met name harmonisatie, en dan vooral rond geografische en sectorspecialisatie. Alhoewel de discussie op 2 juli weinig ruimte voorzag voor een gedetailleerde repliek van DGOS op de uitgebreide standpunten van de indirecte actoren, hebben wij in tabel 2 aangegeven dat er wellicht spanningen zijn, waarop we hier ingaan.

- DGOS wil als middengrote donor zijn middelen meer geconcentreerd inzetten om op die wijze doelmatiger en effectiever te werken. De nieuwe hulpbenadering legt wel een grote nadruk op de overheid van het partnerland, en die kan best worden ondersteund met direct bilaterale hulp, maar ook de indirecte actoren kunnen een erg nuttige rol vervullen. Ideaal, vanuit zo'n standpunt zou zijn als onze indirecte actoren zich in grotere mate dan nu het geval is richten op de partnerlanden van de direct bilaterale hulp, en daarbij in overleg en complementair met DGOS activiteiten ondernemen. Dat impliceert natuurlijk een inperking van de autonomie van de indirecte actoren, die zich kan vertalen in zowel richtlijnen (zoals de beperking van de lijst van landen waaruit door VLIR en CIUF bursalen kunnen worden gekozen) als door financiële prikkels (zoals de beperking van het aantal landen waarvoor projecten kunnen worden ingediend bij het BOF). Het is makkelijk in te denken hoe dit soort van maatregelen zou kunnen worden veralgemeend. Maar de vraag is niet of het kan, maar of het wenselijk is, en hoe het best wordt georganiseerd.

- Welke argumenten zijn er om zich te onttrekken als indirecte actoren aan zulke stroomlijning? Het voorbeeld van Damiaanactie is interessant en wellicht niet uniek. Kan worden verder gewerkt op deze piste, namelijk dat een indirecte actor zich kan onttrekken aan de geografische en sectorale logica van DGOS, als hij kan aantonen dat een hij op een andere manier, met andere bilaterale of indirecte donoren, harmoniseert?

- De indirecte actoren zouden in ruil voor het zich gedeeltelijk inschakelen in de geografische en sectorale logica van DGOS mee betrokken worden in de voorbereiding van landen- en sector strategienota's. Inspraak bij de voorbereiding van de gemengde

commissies, die ook een mapping moet inhouden van plaatselijk actieve de indirecte actoren, lijkt een potentieel nuttige piste. In Niger en Oeganda is een pilootproject gaande waarbij men een gezamenlijke voorbereiding van de ISP's op punt probeert te stellen. De indirecte actoren worden door de plaatselijke delegaties betrokken bij de landenanalyse en de takenverdeling. Een mapping van de lokaal werkzame CSO's en een goed contact tussen de lokale delegatie en de indirecte actoren is daarbij onontbeerlijk.

- Welke zijn de beste manieren om indirecte actoren te 'overtuigen' om zich te onderwerpen aan geografische en sectorafspraken? Door financiële prikkels, of door richtlijnen?
- Zal DGOS in de keuze van sectoren en partnerlanden ook een mapping te maken van de reeds bestaande CM-inspanningen naast het bilaterale "comparatief voordeel" en deze mee op te nemen in de analyse?.

We sluiten af met enkele meer algemene bemerkingen bij de uittekening van het ontwikkelingsbeleid en de strategie rond hulpeffectiviteit en synergie:

- Synergie betekent ook consultatie van de civiele maatschappij bij de bepaling van het beleid . Een nauwere betrekking bij het beleid geeft de civiele maatschappij ook de kans haar watchdogrol ten aanzien van de Belgische OS rigoureuzer te vervullen, daar zij zo een meer transparante relatie kan opbouwen met de overheid, gebaseerd op een ruimere informatie-uitwisseling. Formalisering en duidelijke afbakening van de verschillende rollen zouden eventuele angsten voor coöptatie of instrumentalisering moeten doen verminderen.
- Erg belangrijk lijkt alvast de inspraak van de indirecte actoren in het gehele debat rond hulpdoeltreffendheid en synergie en erkenning als volwaardige ontwikkelingsactoren.