

Stuurgroep « DGOS – ngo's »

De doeltreffendheid van de Belgische hulp : consensusnota

Goedgekeurd door de Stuurgroep op 15/12/2008

Deze tekst is een gezamenlijk werkstuk van de vertegenwoordigers van de DGOS, ACODEV en COPROGRAM. Het is de neerslag van de besprekingen die werden gevoerd en van de consensus die is bereikt binnen de stuurgroep « DGOS-ngo's ». De groep bestaat uit vertegenwoordigers van de beleidscel van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, de directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de ngo-federaties (COPROGRAM en ACODEV) en de ngo-koepels (11.11.11 en CNCD). De tekst werd nog niet voorgelegd aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en ook niet aan de instanties (beheerraad of algemene vergadering) van de aangehaalde federaties en koepelorganisaties.

De tekst zoomt hoofdzakelijk in op de doeltreffendheid van de hulp voor de activiteiten in de ontwikkelingslanden. Ook de activiteiten in het Noorden van sensibilisering, educatie en het mobiliseren van het Belgisch publiek voor eerlijke Noord-Zuidverhoudingen, «beleidsbeïnvloeding en beleidsbewaking » en « toezicht » inzake het ontwikkelingsbeleid en een coherent beleid ten gunste van ontwikkeling vallen onder de problematiek van de hulpdoeltreffendheid, maar deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

De Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (AGCSO) geeft de aanbeveling « terug te keren naar de grondslag in de interpretatie en de toepassing van de principes van de Verklaring van Parijs teneinde de relevantie van deze principes voor de CSO's nog duidelijker te maken », « nationale processen met meerdere partijen » op gang te brengen « die collectieve acties mogelijk maken die afgestemd zijn op de prioriteiten en de situatie van elk land », rekening te houden met « de kwestie van de CSO's en van hun doeltreffendheid [als] betrokken partij bij alle processen en akkoorden in verband met ontwikkeling en internationale hulp na Accra » en « de kennis van de Verklaring van Parijs te verdiepen en hierbij de nadruk te leggen op lokaal ownership en democratie, sociale diversiteit, gelijkheid van man en vrouw en verantwoordingsplicht teneinde resultaten te behalen die de arme en gemarginaliseerde bevolkingen meer ten goede komen, wat een grondvoorwaarde van doeltreffendheid is ». Dit vormt voor een deel het verband tussen de doeltreffendheid van de hulp en de doeltreffendheid van ontwikkeling, al zijn coherentie beleidsmaatregelen inzake ontwikkeling ook nodig.

1. Doeltreffende hulp stoelt op lokaal beleid en vertrekt van een duidelijke vraag

Een grondvoorwaarde voor doeltreffende hulp op lange termijn is dat de hulp de prioriteiten van de ontvangers ervan ondersteunt. Aldus bekeken, gaat het bij ontwikkelingssamenwerking niet alleen om de levering van goederen en diensten die aan deze prioriteiten kunnen beantwoorden, maar vooral om institutionele steun (hulp voor hervormingen) en individuele capaciteitsopbouw (opleiding, gerichte en gecoördineerde technische bijstand, enz.) van de begunstigen en hun vertegenwoordigers (overheid en/of CSO). Deze capaciteitsopbouw heeft twee luiken: enerzijds moet ervoor worden gezorgd dat de lokale prioriteiten op een democratische en objectieve wijze worden bepaald, anderzijds moet er een versterking zijn van de lokale capaciteiten voor de rechtstreekse levering van de goederen en diensten in kwestie (ook van investeringen). De institutionele en individuele capaciteitsopbouw van de begunstigen en van de partners (overheid en/of

CSO) gaat dus vooraf aan de rechtstreekse of onrechtstreekse levering van goederen en diensten aan de bevolking in de ontwikkelingslanden. Het principe van eigenaarschap moet voorkomen dat de administratie en de ngo's zich in de plaats stellen van hun partners. Zo moet met name de rol van de coöperanten duidelijk worden omschreven en moeten de institutionele en individuele capaciteiten van de ontwikkelingslanden – en ook van de civiele samenleving - worden versterkt.

2. Doeltreffende hulp wordt ingepast in het administratieve en financiële systeem van de partner, eerbiedigt en versterkt dus diens strategieën, besluitvorming en financiële procedures

De « landenstrategieën » en de ISP's sluiten aan op de nationale ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden. De nieuwe methodologie van de Gemengde Commissies, de overgang van medebeheer naar responsabilisering van de instellingen van de partnerlanden en de ontkoppeling van de ODA aan de HIPC zijn enkele van de maatregelen die de afstemming van de gouvernementele hulp verbeteren. In 2010 moet 85% van de Belgische ODA in het budget worden ingeschreven. België zal de capaciteitsopbouw van de partnerlanden op het gebied van overheidsopdrachten steunen. De technische bijstand maakt deel uit van het beleid inzake capaciteitsopbouw in het partnerland en wordt met de bijstand van de andere donors geharmoniseerd. De verantwoordingsplicht bestaat in eerste instantie ten aanzien van het partnerland. België zal ook deelnemen aan de mechanismen voor gezamenlijke technische bijstand.

De ngo's moeten van hun kant ook grotere inspanningen leveren om over te gaan van door de donor opgelegde acties naar acties die door het ontvanger worden aangestuurd. Wanneer ze met programma's en projecten ingaan op de vraag van hun partners (CSO of lokale overheid), voldoen ze aan de vereiste afstemming. De technische bijstand moet deel uitmaken van een gemeenschappelijke programmering die onder toezicht van de partner wordt opgesteld. Van wezenlijk belang zijn de capaciteitsopbouw van de partner en de structurering van de lokale civiele samenleving. In dit verband moet de DGOS de nodige randvoorwaarden creëren: administratieve vereenvoudiging, gediversifieerde en flexibele toepassing van de financieringsmodaliteiten (op basis van de realiteit van het Zuiden: structurele hulp aan de partners in het Zuiden (core), gemeenschappelijke financieringen voor partners door meerdere donors (basket funding), aanpasbaarheid aan de evolutie van de lokale context, enz.).

De ngo's moeten deze aanpak onderbouwen met een diepgaande kritische analyse van de context waarin hun programma's en projecten plaatsvinden. Bij deze analyse dient rekening te worden gehouden met het ontwikkelingsbeleid van de regeringen in het Zuiden, met het niveau van de bestaande institutionele en individuele capaciteiten, het niveau van de lokale overleg- en coördinatiemechanismen, de toegevoegde waarde die in deze context kan worden bereikt rekening houdend met de comparatieve voordelen van de programma's en de projecten. Wanneer er geen nationale ontwikkelingsstrategie is of wanneer deze strategie lacunes vertoont of tegen de visie en/of de opdracht van de Belgische ngo's en van hun partners in de lokale civiele samenleving indruist, mogen de ngo's in alle transparantie een door hun partners aangenomen kritische en/of alternatieve houding steunen. Maar ook dan moeten ze een grondige analyse maken van de context, van het lokale beleid en hierover een debat voeren en zo hun analyses met anderen delen.

3. Doeltreffende hulp is een aanvulling op de hulp van andere externe partijen

De concentratie van de Belgische gouvernementele hulp vloeit voort uit de wet van 25/05/1999. Door op zoek te gaan naar niches in de hulpverlening waarin de comparatieve voordelen kunnen worden ingezet, is het mogelijk de hulp een grotere toegevoegde waarde te verlenen. Om versnippering tegen te gaan, is - behalve in de landen met de

grootste concentratie van de hulp (Centraal-Afrika) - de gouvernementele hulp inmiddels op twee sectoren geconcentreerd die voor een periode van 10 à 15 jaar werden gekozen. België past de Europese gedragscode toe, gebruikt een mix van modaliteiten, die aangepast is aan elk partnerland en hanteert een programmagewijze aanpak (PBA), sectorale benadering (SWAP) en budgethulp, die soms van algemene aard is en dan gedelegeerd wordt aan de EU-Commissie of aan de Wereldbank. De zendingen en analytische taken worden samen met de andere donors georganiseerd. In het kader van de taakverdeling binnen de EU moet blijvende aandacht worden besteed aan de problematiek van de «darlings» (de ontwikkelingslanden die de voorkeur van de donors wegdragen omdat ze betere resultaten behalen) en de «orphans» (de ontwikkelingslanden in een conflictsituatie en/of een fragiele situatie van wie de donoren zich afkeren).

Voor Belgische ngo's is het onontbeerlijk dat ze met alle partnerorganisaties van dezelfde partner in het Zuiden zich op één lijn opstellen en dat ze samenwerking tussen de verschillende Zuidpartners ondersteunen. In dit verband moet de oprichting van almaar meer lokale ngo-coördinatiebureaus in vraag worden gesteld. De kosten van deze bureaus moeten worden onderzocht in het licht van de globale toegevoegde waarde die ze bieden. Het aantal acties dat de ngo's opzetten moet in verhouding staan tot de individuele, institutionele, organisatorische, technische (analyse, follow-up en beheer) en financiële capaciteiten van de ngo's. De ngo's moeten hierbij streven naar een optimaal evenwicht tussen de rijkdom die samenhangt met de diversiteit van hun partners en de concentratie op een beperkt aantal partners en dus ook op een beperkt aantal landen en hulpsectoren. Elke ngo moet een eigen evenwicht vinden rekening houdend met de diversiteit van de sector (grootte, relatieve financiële afhankelijkheid ten aanzien van de DGOS, sectorale of thematische specialisatie of algemene benadering, actief lid van een netwerk of alleenstaande ngo, enz.). In de afgelopen tien jaar hebben de Belgische ngo's zich sterk toegelegd op specialisatie en concentratie. De ngo's moeten dit evenwicht in elk geval expliciet beschrijven en rechtvaardigen in hun strategische en beleidsdocumenten (missie, visie, enz.). Synergieën tussen de acties van de overheden en die van de CSO's in het Zuiden en in het Noorden zijn wenselijk, op voorwaarde dat hun doelstellingen overeenstemmen. In dezelfde lijn is het van wezenlijk belang de complementariteit van en de synergieën tussen de CSO's te analyseren, te versterken en te ondersteunen, en wel op lokaal, regionaal, nationaal en zelfs internationaal vlak.

4. Doeltreffende hulp is resultaatgericht: alle opvolgindicatoren zijn gericht op de resultaten van de activiteiten en niet op de uitvoering van de activiteiten.

Een methode voor de planning, de uitvoering, de opvolging en de beoordeling van de interventies, die stoelt op prestatiecriteria en -indicatoren, moet voor de rapportering over de Belgische hulp uitgaan van de resultaten die de partners volgens hun eigen beoordelings- en meetinstrumenten hebben bereikt. De analyse van de beoordeling door de DGOS van de driejarenprogramma's van de ngo's, opgemaakt door de ngo-federaties, toont aan dat het logisch kader algemeen als instrument ter beschrijving van de interventies wordt gebruikt, maar te weinig als beheersinstrument. De methodologische instrumenten dienen er evenwel te zijn voor de vooropgestelde doeltellingen en niet omgekeerd. Methodologische starheid kan er immers toe leiden dat de samenwerking wordt toegespitst op de partners of de sectoren met de makkelijkst meetbare (maar daarom niet de grootste) vooruitgang, terwijl andere "vergeten" bevolkingsgroepen of interventiedomeinen (*orphans*) in de kou blijven staan. Uit de analyse van de federaties blijkt trouwens de nood aan een verbetering van de keuze van SMART-indicatoren, van het overzicht van referentiegegevens (baseline) en van de participatieve benadering van de monitoring en van de evaluatie, waarbij de nadruk ligt op het leerproces. Op langere termijn dienen alle betrokkenen te streven naar een betere evaluatie van de impact van de interventies. Het is immers zo dat de steeds grotere afstemming een hogere fungibiliteit van de impact met zich meebrengt en het moeilijker wordt om de resultaten toe te wijzen. In dit verband moeten nieuwe benaderingswijzen worden onderzocht.

De voorspelbaarheid van de verbintenissen ten opzichte van de toezeggingen (met name van de Gemengde Commissies en van de ISP's) en de voorspelbaarheid van de uitbetalingen moeten verbeteren. Er moeten meer bevoegdheden worden gedelegeerd aan de lokale vertegenwoordigingen opdat beslissingen dichter bij de plaats van de dialoog met de partners worden genomen en de vertegenwoordigers ertoe worden aangespoord bepaalde handelswijzen aan te passen met het oog op meer doeltreffende partnerschappen. België zet overigens zijn steun aan de verbetering en het gebruik van statistieken in de ontwikkelingslanden verder en zal er eveneens gebruik van maken om de besluitvormingsprocessen meer resultaatgericht te maken. Ook de ngo's zouden de mogelijkheid moeten hebben deze beginselen mutatis mutandis toe te passen. De ngo's zijn in dit opzicht echter deels afhankelijk van de procedures van hun donors, die zich op hun beurt moeten aanpassen om met deze ontwikkeling mee te gaan.

5. Doeltreffende hulp maakt het mogelijk dat alle partijen in het Noorden en in het Zuiden, ook de opdrachtgevers (subsidiërende overheden, donors, beheerders, algemene vergaderingen, enz.), ten aanzien van elk van deze actoren en in de eerste plaats ten aanzien van de begunstigde bevolkingsgroepen, de doeltreffendheid beoordelen en bespreken.

Voor de Belgische regering impliceert gedeelde verantwoordelijkheid verslag uitbrengen aan het Parlement, de publieke opinie informeren over de ontwikkelingsinterventies en de resultaten waartoe deze bijdragen, evenals een dialoog voeren met de regeringen van de ontwikkelingslanden met het doel hun governance en de transparantie van hun beleid te verbeteren en in het bijzonder corruptie bestrijden. België zal overigens de initiatieven van zijn partners steunen met betrekking tot een betere verantwoording (website land, ngo-openboek.be,...) van de samenwerking.

Voor de Belgische ngo's betekent de wederzijdse verantwoordelijkheid in de eerste plaats het uitoefenen van toezicht op de werkzaamheden van de Belgische regering met betrekking tot haar verbintenissen inzake ontwikkelingssamenwerking en tot de coherentie van haar beleid. De ngo's zijn ook verantwoordelijk voor het versterken van de capaciteiten van de CSO's van de ontwikkelingslanden met betrekking tot het toezicht op het beleid van hun regeringen inzake ontwikkeling, mensenrechten en governance. Dit impliceert een blijvend streven naar transparantie en evenwicht in hun partnerschappen, om het democratisch functioneren van hun partners te vrijwaren. Teneinde hun legitimiteit te versterken, die de waarborg vormt voor de democratische controle van de regeringen in de ontwikkelingslanden, moeten de ngo's in het Noorden ook meewerken aan een progressieve vermindering van de externe financiële afhankelijkheid van hun partners en aan het instellen van mechanismen voor interne verantwoordingsplicht. Bovendien dienen ze hun deelname aan de ontwikkelingseducatie in het Noorden te verzekeren en hun werk in het Noorden en het Zuiden op elkaar afstemmen. Zij dienen zich te vergewissen van de steun van de Belgische civiele samenleving voor ontwikkelingssamenwerking, die met de partners in het Zuiden op een ander soort werk is geconcentreerd. Hun netwerking in het Noorden moet worden uitgebouwd op basis van gemeenschappelijke doelstellingen tussen partners in het Noorden, de diaspora, de andere actoren (ondernemingen, milieubewegingen, verbruikersorganisaties, vakverenigingen, enz.), met de partners in het Zuiden.

6. Doeltreffende hulp impliceert het versterken van een gunstig klimaat de civiele samenleving, het naleven van de basisregels van "good donorship" en het versterken van het partnerschap tussen CSO's in het Zuiden en het Noorden.

Het versterken van de civiele samenleving, wat bevorderlijk is voor het eigenaarschap, vormt een doelstelling sui generis van de ontwikkelingshulp. Een klimaat dat in dit opzicht bevorderlijk is, veronderstelt ondersteuning van mechanismen voor de bevordering

en de bescherming van het recht en de vrijheid van meningsuiting, van vreedzame vereniging en toegang tot informatie, een specifiek ondersteuningsbeleid voor CSO's voor een vergroting van hun transparantie en van hun verantwoordelijkheid op sociaal en milieugebied en het tot stand brengen van een meerpartijendialoog. Dit klimaat wordt in grote mate beïnvloed door de administratieve procedures van de verschillende actoren, die op de lokale situatie en behoeften worden afgestemd. AGCSO beveelt ook aan dat de CSO's in het Noorden en het Zuiden samenwerken voor het bepalen van de domeinen waarin zij een comparatief voordeel hebben, met het oog op een passende taakverdeling waardoor de CSO's in het Zuiden vooruitgang kunnen boeken en hun positie in de maatschappij kunnen versterken (...).