



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

De Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2007

2015
DE MILLENNIUMDOELSTELLINGEN
DE TIJD LOOPT

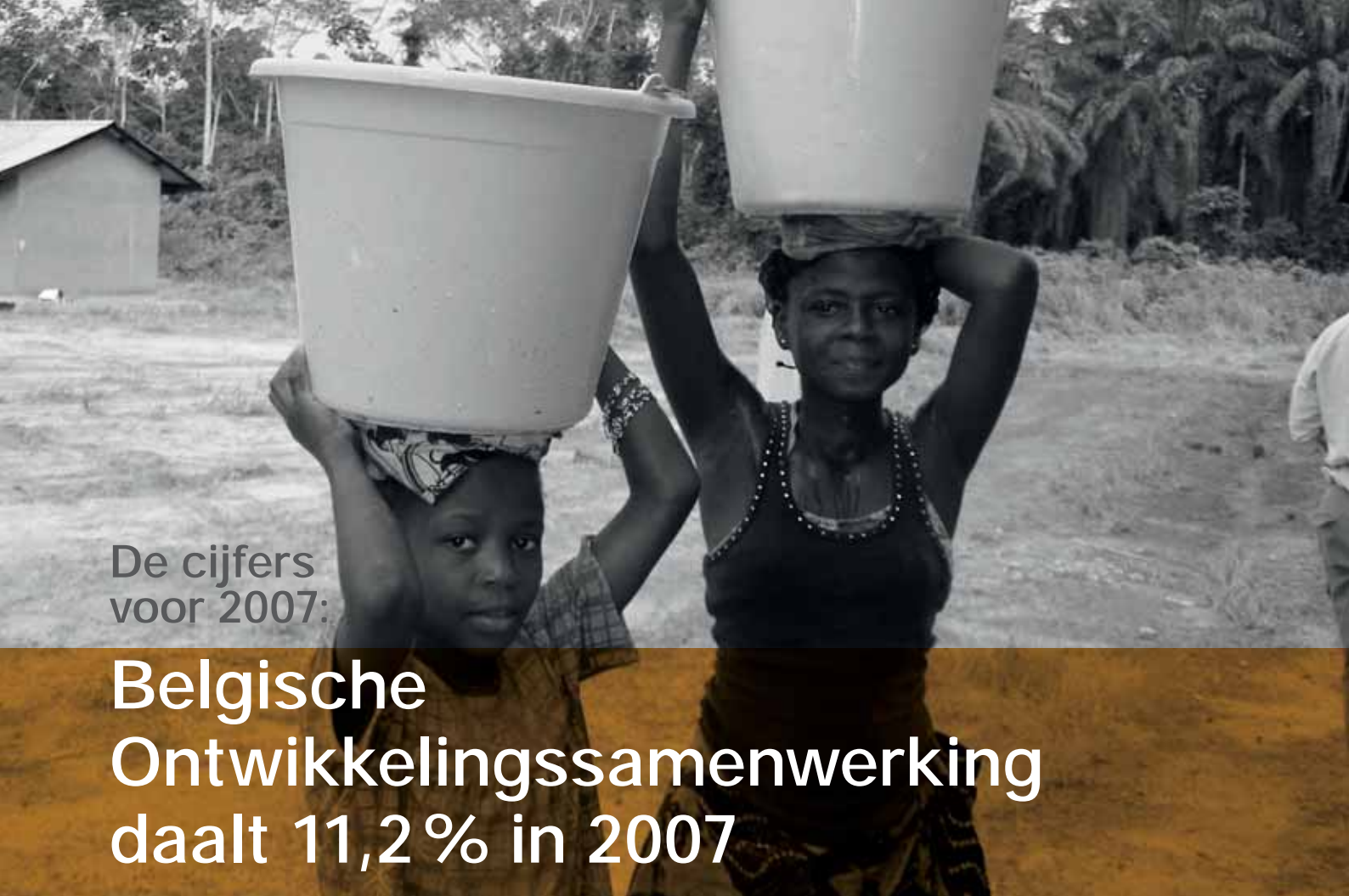
191 landen ondertekenden een akkoord om tegen 2015 de armoede in de wereld te halveren. Voer samen met de Vlaamse Noord-Zuidbeweging actie om de politici aan hun belofte te herinneren én de lat hoger te leggen. Armoede moet de wereld uit!



Inhoud

Voorwoord

Voorwoord	2	In dit 11.11.11 jaarrapport gaan we na hoe het gesteld is met de doeltreffendheid van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Dit is een pertinente vraag gezien de internationale context. Begin september 2008 wordt in Accra (Ghana) een forum over dit thema georganiseerd. Het is vooral de bedoeling om daar na te gaan hoever de landen staan met de uitvoering van de Verklaring van Parijs over de effectiviteit van de hulp. Centraal in de verklaring staan 5 belangrijke principes. De partnerlanden moeten het leiderschap opnemen over hun ontwikkeling. Donoren moeten hun hulp afstemmen op de prioriteiten van de partners en harmoniseren met andere donoren. Ten slotte moet gewerkt worden aan resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoordelijkheid tussen donor en ontvangend land. Ook de nieuwe Minister van Ontwikkelingssamenwerking zet zich resoluut achter deze principes in zijn beleidsnota.
Belgische Ontwikkelingssamenwerking daalt 11,2% in 2007	3	
Kwaliteit van de Belgische hulp	7	
De verklaring van Parijs	7	
België en de Verklaring van Parijs	9	
Eigenaarschap	10	
Afstemming	11	
Begrotingshulp	15	
Harmoniseren	17	
Meten is weten	20	
Wie roept wie ter verantwoording?	20	
Besluit	21	
De Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking in 2007	23	
Eindelijk een kaderdecreet	23	
Vlaanderen en de Verklaring van Parijs	24	
Conclusie	26	
Europese ontwikkelingsamenwerking	27	
Kwantiteit: geen vooruitgang	27	
Kwaliteit: op weg naar Accra	28	
Besluit	30	
		Het doel was dan ook enkel om een eerste algemene toetsing te doen van waar België op dit moment staat. Op sommige punten scoort België goed, op andere is nog veel werk te doen. Het rapport is soms beschrijvend, soms kritisch en maakt vooral ook duidelijk dat Ontwikkelingssamenwerking echt niet simpel is, wil ze doeltreffend zijn. Hopelijk bieden we de lezer waardevolle achtergrondinformatie en slaagden we er in om waar nodig de vinger op de wonde te leggen, opdat onze politici hun beleid zouden bijsturen.
		Jos Geysels, Voorzitter 11.11.11
		Bogdan Vanden Berghe, Algemeen secretaris 11.11.11



De cijfers
voor 2007:

Belgische Ontwikkelingssamenwerking daalt 11,2% in 2007

De Belgische Ontwikkelingssamenwerking (ODA, Official Development Assistance) zat de voorbije jaren a.h.w. op een roetsjbaan. Nu eens scherpe stijgingen, dan weer sterke dalingen. In 2003 was er een record met 0,6% van het bruto nationaal inkomen (BNI) en vorig jaar een schandalige val naar 0,43% van het BNI. Dat was precies evenveel als in 2002, het jaar waarin België zijn engagement bij wet vastlegde om 0,7% van het BNI te besteden aan Ontwikkelingssamenwerking tegen 2010. Met andere woorden: 2007 was een verloren jaar.

In vergelijking met de andere donoren is de daling, jammer genoeg, niet eens zo uitzonderlijk. Al verliest België wel zijn 7^e plaats in de ranglijst van donoren aan Oostenrijk. Ondanks de steeds opnieuw herhaalde beloften van onze vorige premier ontbrak blijkbaar toch de politieke wil om Ontwikkelingssamenwerking echt au sérieux te nemen als het er om spande.

brengen de meeste schuldkijscheldingen zeer weinig extra geld in het laetje van ontwikkelingslanden. Hun echte marktwaarde is vaak slechts een fractie van de cijfers in de boeken. Doordat de bedragen zo sterk schommelen, kunnen ze ook bezwaarlijk beschouwd worden als een standvastige of duurzame bijdrage in de globale Belgische hulp. Volgens de Noord-Zuidbeweging worden die dan ook beter niet zomaar bij de Ontwikkelingssamenwerking geteld. Donorlanden moeten streven naar Ontwikkelingssamenwerking ter waarde van 0,7% van het BNI zonder "vervuiling" van de hulp en dit om twee redenen. Enerzijds omdat ze dat beloofd hebben in de jaren zeventig. Anderzijds staat 0,7% gelijk met het minimumbedrag dat nodig is om de millenniumdoelstellingen te kunnen halen.

(Bron: OESO – DAC,
04-04-2008)



Bij sommige donoren worden de dalende bedragen voor schuldkwijtschelding in 2007 nog enigszins gecompenseerd door een stijging van de echte ontwikkelingssamenwerking. In België zo goed als niet. De voorbije jaren bleef de "echte" bijdrage van België in de strijd tegen de wereldwijde armoede ongeveer constant op 0,38 %, met vorig jaar een daling naar 0,37 %.

In absolute cijfers daalde de Belgische samenwerking van 1,57 miljard euro in 2006 naar 1,43 miljard euro in 2007. Deze daling is voornamelijk te wijten aan 2 factoren.

Enerzijds waren er, zoals verwacht, minder schulden die konden worden kwijtgescholden. In 2006 werd nog 315,8 miljoen euro kwijtgescholden, in 2007 in totaal 135,14 miljoen euro.

Anderzijds werd opnieuw een flink deel van het voorziene budget van DGOS niet uitgegeven. Dit was niet te wijten aan een gebrek aan capaciteit om deze middelen efficiënt en kwaliteitsvol te besteden, maar aan laattijdige bezuinigingen op het einde van het jaar. De administratie mocht de voorziene bedragen gewoon niet besteden aan de zaken waarvoor ze bedoeld werden, om het begrotingstekort binnen de perken te helpen houden.

Trage regeringsvorming geen excuus voor laattijdig snoeiwerk

De uittrekkende regering gebruikte steevast het excuus van de problemen bij de regeringsvorming om deze maatregel te vergoelijken. Als regering van lopende zaken zou ze niet tijdig hebben kunnen ingrijpen om dreigende tekorten binnen de perken te houden. En er zouden enkel bedragen geschrapt zijn die toch niet meer konden worden besteed, omdat de maand december al ver gevorderd was op het moment van de beslissing.

Dat is weinig geloofwaardig, want eind oktober al verschenen in de pers trotse verklaringen dat het dreigende begrotingstekort geen 0,5 % van het bruto nationaal product zou bedragen, maar "slechts" 0,1 %. Een vorm van begrotingscontrole had tot dit heuglijke resultaat geleid. Uiteindelijk bleek het tekort toch wat groter, maar werd ook duidelijk dat men helemaal niet gearzeld had om te snoeien bij Ontwikkelingssamenwerking om een put te kunnen vullen bij het Ministerie van Financiën. In een onder-



ling akkoord tussen de twee MR-ministers Reyniers en Laruelle werd 40 miljoen euro verschoven van het ene naar het andere departement!

Deze snoeioperatie kwam bovenop het onder paars gebruikelijke "ankerprincipe", waarbij de administratie steevast slechts 95 % van de op de begroting voorziene middelen mocht uitgeven. Door deze twee maatregelen heeft DGOS in 2007 slechts 866 miljoen van de voorziene 954 miljoen euro effectief besteed. In dat bedrag zitten ook ongeveer 20 miljoen euro aan uitgaven die niet aanrekenbaar zijn als Ontwikkelingssamenwerking.

Een gigantisch gat om te dichten tegen 2010

De resultaten van 2007 maken het gat dat nog moet worden gedicht, om 0,7 % van het BNI aan Ontwikkelingssamenwerking te besteden tegen 2010, nog groter dan het al was. De Solidariteitsnota, een onderdeel van de toelichting bij de jaarlijkse begroting, maakt duidelijk hoe de nieuwe regering toch nog die doelstelling wil bereiken. Ze mikt voor 2008 opnieuw op 0,5 %, of een totaal bedrag van 1,74 miljard euro. In 2009 wil ze 2,14 miljard euro bereiken, of 0,6 %, om dan in 2010 uit te komen op maar liefst 2,6 miljard euro of 0,7 % van het BNI. Vooral die laatste sprong is ontzettend groot. We zullen in elk geval supporteren om Charles Michel over de lat te helpen, maar dan zien we hem liefst springen

zonder doping te gebruiken.

11.11.11 heeft jaar na jaar ge-waarschuwd voor dit scenario. Door telkens weer te mikken op schuldkwijtscheldingen i.p.v. voldoende vers geld te voorzien, bleef Ontwikkelingssamenwerking zwaar ondergefinancierd om de internationale beloften te kunnen waarmaken. In het beste geval kunnen we stellen dat ex-minister De Decker er tijd mee gekocht heeft en een tijdlang de schijn heeft kunnen ophouden.

Nieuw wit konijn: studentenkosten

Omdat alle beetjes helpen wil men vanaf 2008 ook de uitgaven voor buitenlandse studenten zo ruim mogelijk interpreteren als de criteria van het Ontwikkelingscomité van de OESO toelaten. Voor deze kosten was België totnogtoe redelijk braaf, door enkel beurzen mee te tellen.

Over het bedrag dat zou mogen worden meegeteld bestaat wel nog onenigheid tussen de departementen Be-

Een nieuw groeipad

(In duizend euro)	2007 (geraamde realisaties)	2008 (raming begroting)	2009 (raming)	2010 (raming)
Begroting DGOS	866,3	1109,3	1387,1	1978,8
Niet-ODA bij DGOS	-16,7	-27,6	-113,3	-56,3
Schuldkwijtschelding	135	66,3	291,8	31,7
Andere federale overheid	391,4	451,9	504,5	569,7
Niet-federaal	68,6	72,7	77	81,7
Kost studenten		70		
Totale ODA	1444,6	1742,6	2147,2	2605,7
BNI (in miljoen euro)	334,51	349,73	357,86	372,24
ODA/BNI ratio	0,43	0,50	0,60	0,70

(Bron: Solidariteitsnota, 19 maart 2008. Begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2008. Algemene toelichting)

grotting en Ontwikkelingssamenwerking. Volgens het eerste kan maar liefst 96 miljoen euro ingebracht worden. Volgens Ontwikkelingssamenwerking slechts 26 miljoen. Voorlopig gaat de regering uit van 70 miljoen euro, maar ze gaf de beide administraties toch de opdracht uit te pluizen welke lading de twee bedragen dekken.

Zoals met de schuldkwijtschelding gaat het echter ook hier niet om extra middelen die vrijgemaakt worden voor Ontwikkelingssamenwerking, terwijl dat net wel de bedoeling is van de internationale afspraken.

De mogelijkheden om de hulp kunstmatig op te blazen binnen de Oeso-criteria zijn daarmee dan wel uitgeput en zullen echt niet volstaan. Tijdens deze legislatuur moet de regering dus ook veel meer echt geld voorzien.

De begroting 2008 belooft in elk geval beterschap. Ten opzichte van de begroting 2007 stijgt het DGOS-budget in 2008 met 155 miljoen euro (van 954 miljoen naar 1,109 miljard). In vergelijking met de effectieve uitgaven is de stijging zelfs 243 miljoen euro. Het valt natuurlijk nog af te wachten of deze budgetten allemaal zullen worden besteed.

Wat brengt de toekomst?

Het leeuwendeel van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking moet komen van de DGOS-begroting. Voor 2009 kan de regering nog eenmaal een grote schuldkwijtschelding meerekenen (ongeveer 290 miljoen voor Congo), waardoor 278 miljoen euro versgeld zou volstaan om 0,6% van het BNI te bereiken. Maar het is slechts uitstel, want dan zijn de mogelijke schuldkwijtscheldingen zo goed als opgebruikt. Men verwacht dan ook een sprong in de begroting van DGOS van maar liefst 591,6 miljoen euro in 2010.

We wachten af of dit geen al te enthousiaste voorstellingen zijn. En we vrezen dat men stilletjes hoopt op een verruiming van de OESO-criteria. Of rekt de federale regering op de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en gewesten? Met een aandeel van nu ongeveer 4,75% in de totale Belgische Ontwikkelingssamenwerking (inclusief gemeenten en provincies) zouden die de komende jaren wel een heel grote stijging moeten realiseren om echt een verschil te helpen maken.

Koen Detavernier

De DGOS-begroting 2008 en de indirecte actoren

Globaal stijgt het budget van DGOS in 2008 met 17 of 28 procent, al naargelang de vergelijkingsbasis (begroting of realisaties 2007). Dat maakt het mogelijk om weer aan te haken bij een groeipad richting 0,7%. Of het een haalbaar groeipad is zal nog moeten blijken. Maar als we de cijfers van wat dichterbij bekijken, zien we toch enkele opvallende evoluties die de verhouding tussen multilaterale, bilaterale en indirecte samenwerking grondig veranderen.

De toename van de middelen is namelijk zeer ongelijk verdeeld over de verschillende pijlers van de Ontwikkelingssamenwerking. De Belgische bijdragen aan multilaterale instellingen (Wereldbank, Europees Ontwikkelingsfonds) stijgen sterk. Ook de directe bilaterale samenwerking stijgt sterk. Daar voorziet men vooral extra middelen voor gedelegeerde samenwerking, budgetsteun en regionale samenwerking. Dit alles past in het kader van internationale af-

spraken over een meer efficiënte besteding van de hulp (zie volgend hoofdstuk).

Maar de middelen voor de structureel werken de indirecte actoren stagneren. De enige post bij de indirecte samenwerking die in 2008 op een noemenswaardige stijging kan rekenen is projectsteun binnen een strategisch kader. Een nieuwe post voor ngo's die enkel een basiserkenning hebben (meestal, maar niet uitsluitend, jonge organisaties).

Daartegenover staat dat de ngo's en andere indirecte actoren, die hun strepen al verdiend hebben, in de kou blijven staan. In de loop van 2007 hebben de ontwikkelings-ngo's nochtans een belangrijke hervorming succesvol afgerond door een reeks moderne, resultaatgerichte programma's voor de periode 2008 – 2010 uit te werken. Eén van de onderdelen van de hervorming was zelfs een externe kwaliteitsaudit door Price Waterhouse

Coopers. Begin 2008 werden deze programma's door de administratie samen met externe experts beoordeeld en goedgekeurd. Tijdens het overleg met de administratie bleek dat de vorige regering hiervoor voldoende middelen wilde voorzien.

Dan is het bijzonder ontvullerend te moeten vaststellen dat in 2008 maar liefst 13 miljoen euro minder is voorzien voor programmafinanciering dan werd toegezegd. En dat op een moment dat men al maanden bezig is met de uitvoering van de driejarenprogramma's en dat contracten ondertekend zijn met partners in het Zuiden.

Er is weliswaar een kleine stijging voorzien voor de structurele ngo-programma's: 0,6%! In verhouding tot de inflatie kunnen we dat moeillijk een vooruitgang noemen.

Tabel: Overzicht van de Belgische ODA-uitgaven in 2007.
Bron: DGOS-website.
Belgische officiële ontwikkelingshulp (ODA) 2006-2007

Belgische officiële ontwikkelingshulp (ODA) 2006-2007

	2006	2007
Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS)		
Gouvernementele samenwerking		
Technische samenwerking en beurzen	119.628.789	129.340.915
Financiële samenwerking en budgethulp	29.072.049	31.351.646
Speciale noodhulp Centraal-Afrika (gestart in 2006)	10.000.000	5.000.000
Microprojecten	2.427.191	2486964
Beheerskosten BTC	19.053.589	20.306.000
Bijdrage aan schuldkwijtscheldingen		
Leningen van staat tot staat	26.767.703	25.559.245
Subtotaal gouvernementele samenwerking	206.949.321	214.044.770
Niet-gouvernementele samenwerking		
Ngo-projectstelsysteem (betalingen gestopt in 2006)		
Ngo-programmafinanciering - excl. sensibilisering	84.509.394	87.042.241
Sensibilisering in België door ngo's	11.654.976	12.107.802
VVOB	8.400.000	8.596.316
APEFE	7.234.846	8.524.332
VLIR/Vlaamse Interuniversitaire Raad	28.327.157	26.607.871
CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB	24.927.496	23.910.341
Wetenschappelijke instellingen	12.977.337	12.977.960
Sociale kosten vluchtelingen en betalingen aan FEDASIL	591.487	434.670
Andere niet-gouvernementele samenwerking	8.458.050	7.594.561
Subtotaal niet-gouvernementele samenwerking	187.080.742	187.796.094
Multilaterale samenwerking		
Vrijwillige multilaterale bijdragen	39.570.075	43.098.763
Vrijwillige algemene bijdragen aan Verenigde Naties	29.744.881	35.393.752
Verplichte bijdragen aan Verenigde Naties	6.834.270	6.422.346
Europees ontwikkelingsfonds en Bank	104.669.938	104.860.013
Wereldbankgroep	78.325.000	76.000.000
Regionale ontwikkelingsbanken	30.870.124	28.538.910
Schuldkwijtschelding multilateraal	7.230.000	11.560.000
Internationale ngo's	6.000.000	5.384.466
Internationale onderzoeksinstellingen, milieuverdragen	31.452.504	18.083.229
Subtotaal multilaterale samenwerking	334.696.791	329.341.479
Belgisch Overlevingsfonds		
Gouvernementeel/beheer/sensibilisering	6.568.713	4.620.058
Via ngo's	12.584.625	13.363.246
Via multilaterale instellingen	8.346.622	12.014.882
Subtotaal Belgisch Overlevingsfonds	27.499.960	29.998.186
Humanitaire voedselhulp	15.359.000	14.525.000
Lokale ngo's van het Zuiden	6.890.296	5.007.409
Steun aan privésector (o.a. via BIO)	19.248.381	28.138.365
Rentebonificaties (begroting DGOS sinds 2004)	11.409.718	10.945.476
Sensibilisering en vorming in België (excl. ngo's)	8.834.032	9.254.171
Administratie, overlegstructuren, andere	2.047.566	1.958.388
Totaal DGOS	834.628.186	845.793.813
Buitenlandse Zaken (uitgezonderd DGOS)		
B-Fast en humanitaire hulp (DGOS tot 2004)	20.561.647	23.366.713 (*)
Conflictpreventie, diplomatieke preventie	25.147.924	21.719.839 (*)
Bijdragen aan internationale instellingen	8.053.751	8.322.358
Rentebonificaties (vanaf 2004 budget DGOS)		
Pers en communicatie en Bijzonder Evaluator	663.277	846.952
Administratiekosten (transfer van DGOS sinds 2004)	36.577.709	36.799.266
TOTAAL BZ (uitgezonderd DGOS)	91.004.307	91.055.128 (*)
Andere officiële bronnen		
FOD Financiën - Administratiekosten	813.253	943.366
FOD Financiën - Leningen van staat tot staat (DGOS sinds 2004)		
FOD Financiën - Kapitaalaflossing leningen staat tot staat	-30.153.646	-42.634.607
FOD Financiën - Schuldkwijtscheldingen		
FOD Financiën - Multilateraal	630.906	1.046.256
FOD Financiën - Andere	34.553.104	2.088.000
Belgische hulp via Europ Commissie (excl. EOF)	220.526.563	225.970.000
Schuldkwijtschelding via Nationale Delcredere Dienst	284.800.000	71.310.000
Andere Federale Overheidsdiensten	74.052.243	92.447.272 (*)
Gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten	64.865.430	75.083.390 (*)
TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN	650.087.853	490.012.783 (*)
TOTAAL BELGISCHE ODA	1.575.720.347	1.426.861.724 (*)
% Totale Belgische ODA / Bruto Nationaal Inkomen	0,50%	0,43%

Deze tabel bevat enkel de ODA-aanrekenbare bedragen. Cijfers die gebaseerd zijn op de begroting kunnen iets hoger uitvallen omdat die ook onderdelen bevat die maar gedeeltelijk ODA-aanrekenbaar zijn.

(*) raming



Kwaliteit van de Belgische hulp

2008 is een cruciaal jaar in de strijd tegen wereldwijde armoede. In september ontmoeten regeringen en multilaterale donoren van over de hele wereld elkaar in Accra, Ghana, waar zij de uitvoering van de Verklaring van Parijs zullen evalueren. Deze verklaring werd ondertekend in 2005, in Parijs, door meer dan honderd bilaterale en multilaterale donoren en ontwikkelingslanden. Het onderliggende credo van de Verklaring van Parijs is: om de doeltreffendheid van hulp te verbeteren moet vooral het hulpbeheer verbeteren. In dit hoofdstuk gaan we na hoe België zijn engagementen nakomt.

De verklaring van Parijs

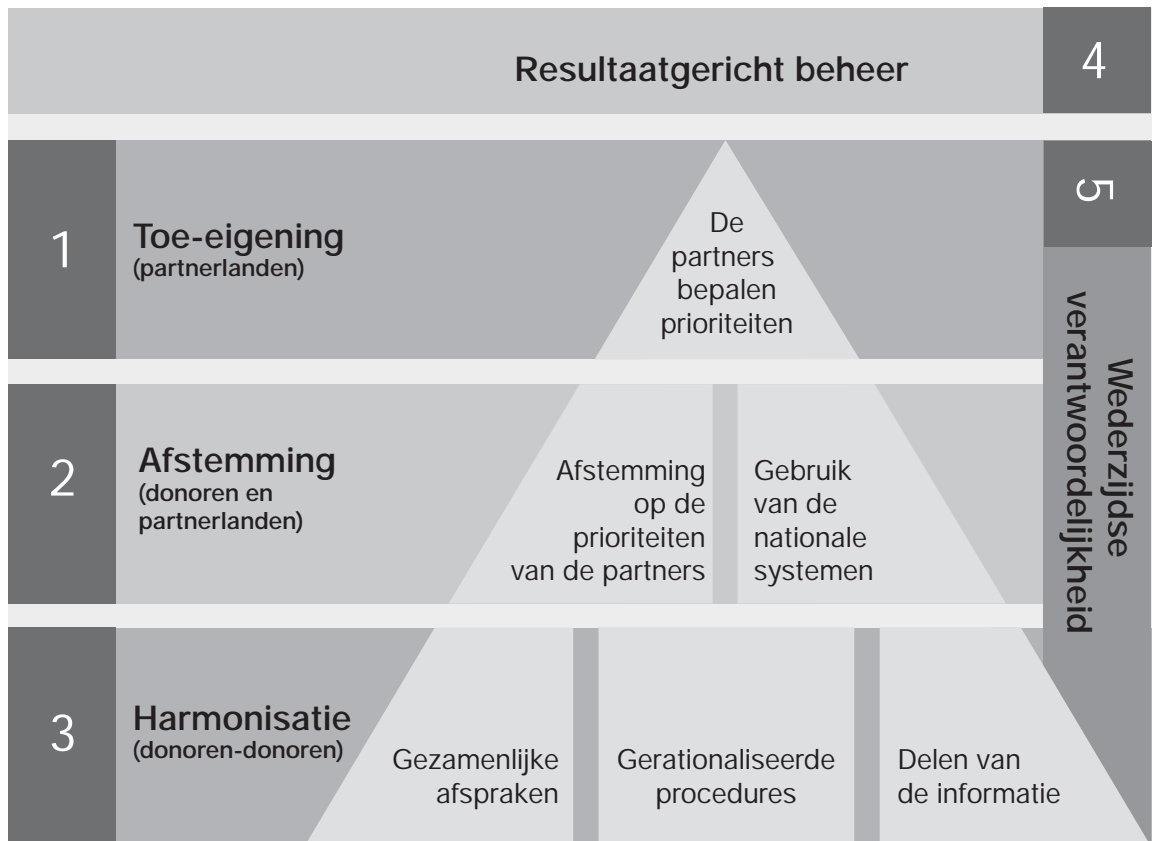
Een ronkende verklaring

De Verklaring van Parijs is opgebouwd rond vijf principes, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Het belangrijkste principe is **eigenaarschap**. Vele studies geven aan dat wanneer een partnerland achter de (zelf opgestelde) prioriteiten staat, de effecten van het ontwikkelingsbeleid veel groter zijn. Donoren moeten hun hulpbeleid **afstemmen** op deze prioriteiten. De verhouding in de relatie tussen donor en partnerland verschuift dus: het zijn niet langer de donorlanden die diensten moeten verlenen aan de bevolking in de partnerlanden, maar de capaciteit en verantwoordelijkheid moet bij de partneroverheid gelegd worden, zodat deze zelf de nodige diensten kan verlenen aan haar bevolking. Een derde belangrijk princi-

pe in de Verklaring van Parijs is **harmonisering**. Donoren engageren zich om hun inspanningen op elkaar af te stemmen. Dit moet de transactiekosten voor de partnerlanden verlichten. Zo voerden de donoren volgens de OESO/DAC-monitoring in 2005 meer dan 10.000 missies per jaar uit in 31 ontwikkelingslanden, dat zijn gemiddeld 350 missies per land per jaar¹. Daarnaast engageren alle ondertekenaars zich ertoe **resultaatgericht** te werken en systemen op te richten om elkaar ter **verantwoording** te kunnen roepen.

Er zijn 12 indicatoren om de vooruitgang in de uitvoering van de Verklaring van Parijs te meten. Hier van vallen er vier specifiek onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende landen. Acht andere behoren in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van de donoren. De Verklaring van Parijs is dus een soort 'contract' tussen bilaterale en multilaterale donoren aan de ene kant en ontvangende partneroverheden aan de andere kant. Op basis van deze

1 Interview Guy Beringhs "Verklaring van Parijs: naar een doeltreffender hulp", 18 juni 2007, www.dgos.be.



criteria werd er in 2005 een monitoring gedaan om een baseline vast te leggen. In het voorjaar van 2008 volgde er een tweede monitoringoefening. Deze zal als basis dienen voor een topontmoeting in Accra op 2-4 september 2008, waar men de vooruitgang op de indicatoren zal nagaan. In 2011 zou de Verklaring van Parijs herzien worden, na een derde en finale monitoring en externe evaluatie.

Belangrijke kanttekeningen

De Verklaring van Parijs is een zeer belangrijk en nuttig instrument wanneer het gaat over het beheer van middelen. Maar daar ligt ook net haar beperking. Het gevaar is dat ze als enig instrument voor het verbeteren van de kwaliteit van hulp naar voren geschoven wordt, waarop alle donoren zich in 2008 focussen, terwijl er nog zo veel andere belangrijke issues zijn als het over de kwaliteit van hulp gaat. Ontwikkelingsdoelen zullen niet gehaald worden wanneer bijvoorbeeld een handels- of schuldverlichtingsbeleid gevoerd wordt, dat niet coherent is met die ontwikkelingsdoelen. Hoe goed en efficiënt de hulp ook beheerd is. Er moet dus - naast de Verklaring van Parijs - dringend werk gemaakt worden van onder andere een coherenter ontwikkelingsbeleid, meer transparantie, betere participatie van de bevolking en civiele organisaties, de afbouw van economische beleidsconditionaliteiten, etc.

Eén van de grootste kritieken op de Verklaring van Parijs is dat ze het principe van eigenaarschap te eng invult. Het leiderschap over een ontwikkelingsstrategie wordt enkel bij de ontvangende overheid

gelegd. Eigenaarschap moet echter ruimer gaan dan dat! Momenteel worden parlementen, civiele organisaties en burgers nog te vaak buiten spel gezet. Pas wanneer deze actoren betrokken zijn, kan men spreken van écht democratisch eigenaarschap.

Ook de focus op resultaten is niet geheel zonder gevaar: de kans bestaat dat donoren zich vooral zullen richten op 'succesvolle' sectoren en partnerlanden. Dit resulteert in *aid orphans*, landen die te weinig donoraandacht krijgen, en *aid darlings*, landen die zeer veel donoren over de vloer krijgen. Het leidt ook tot favoriete sectoren, zoals gezondheidszorg en onderwijs waar vooruitgang op de indicatoren makkelijker meetbaar is, en minder favoriete sectoren, zoals rurale ontwikkeling, die veel moeilijker te definiëren zijn.

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat niet-DAC-donoren, zoals China, India, Mexico en Brazilië, voorlopig de Verklaring van Parijs niet ondertekend hebben. Ook verticale fondsen – zoals het Bill Gates Fonds – zijn geen betrokken partij. Zulke fondsen investeren miljoenen dollars in verticale projecten en programma's, volledig losstaand van de zogenaamde officiële Ontwikkelingssamenwerking van bilaterale en multilaterale donoren. Ook de civiele maatschappij was niet betrokken bij de ondertekening van de Verklaring van Parijs. In de aanloop naar Accra zijn er echter reeds grote inspanningen gedaan om deze belangrijke actoren bij de besprekingen te betrekken. Hoe deze actoren betrekken bij het debat rond doeltreffendheid van hulp is één van de grote uitdagingen naar Accra toe.

In onderstaande tabel zie je de resultaten van de nulmeting in 2005 en de doelstellingen voor 2010. Dit zowel op globaal niveau als specifiek voor België. Eén van de grote kritieken op de baseline van 2005 is dat dit geen realistisch beeld geeft. Verschillende - vaak grote - donoren en partnerlanden (onder druk van donoren) hebben de vragenlijst niet correct ingevuld, o.a. omdat de definities te vaag waren. Vele donoren en partnerlanden namen de vrijheid om een eigen - ruimere - invulling te geven aan bepaalde indicatoren. Daardoor werden de resultaten rooskleuriger voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn. België liet de vragenlijst gede-centraliseerd (door de partnerlanden) invullen, waar bijvoorbeeld een donor als Nederland ze zelf heeft ingevuld. Dit wil niet zeggen dat de cijfers voor België echt waarheidsgetrouw zijn (o.a. door de vage definities), maar België heeft hier wel een correctere procedure gevolgd.

België en de Verklaring van Parijs

België heeft een plan...

België heeft sinds 2005 enkele stappen gezet om de Verklaring van Parijs uit te voeren. Zo maakt het derde beheerscontract (2006) van de Belgische Technische Coöperatie (BTC)¹ de gedecentraliseerde uitvoering van een project mogelijk. Waar dit vroeger volledig bij BTC lag, krijgt het partnerland nu ook een voorname rol toebedeeld. Een vereenvoudiging en versnelling van de procedures zou ervoor moeten zorgen dat de hulp op het terrein efficiënter wordt. Een andere stap, die reeds in 2005 gezet werd, is de uitwerking van een vademecum² rond begrotingshulp. Dit vademecum wordt in 2008 vernieuwd, na een evaluatie in 2007. Ook de nieuwe regelgeving voor indirecte actoren van 2005-2006 getuigt van een integratie van de principes van de Verklaring van Parijs.

Hoe scoort België (in procent) op het vlak van de Verklaring van Parijs?

Indicator	Omschrijving	Gloobaal		België		
		2005	2010	2005	2010 (illustratief) ³	
1	Operationele armoedestrategie	Aandeel van armoedestrategieën dat operationeel is	17%	Ten minste 75%	-	-
2a	Kwaliteit nationale beheerssystemen (Public Finance Management of PFM)	Goede score op wereldbankcriteria	31%	Helpt van de landen verbeter score	-	-
2b	Kwaliteit nationale aanbestedings-systemen (procurement systems)	Nog geen criteria beschikbaar in 2005	-	-	-	-
3	Afstemming op nationale prioriteiten	Hulp terug te vinden in begroting partnerland	88%	94%	44%	85%
4	Gecoördineerde steun	Gecoördineerde technische assistentie	48%	50%	18%	50%
5a	Gebruik van nationale PFM-systemen	Gebruik PFM-systemen	40%	80%*	24%	**
5b	Gebruik van nationale aanbestedingssystemen	Gebruik nationale aanbestedingssystemen	39%	80%*	43%	**
6	Vermijden van parallele implementatiestructuren (Project Implementation Units of PIUs)	Aantal PIUs	1832	611	67	22
7	Voorspelbare hulp	Geplande hulp versus bestede hulp	70%	87%	38%	69%
8	Ongebonden hulp	Aandeel gebonden hulp	75%	Vooruitgang	97%	100%
9	Gebruik gezamenlijke procedures	Aandeel programmahulp	43%	66%	32%	66%
10a	Gezamenlijke missies	Aandeel gezamenlijke versus totaal aantal missies	18%	40%	22%	40%
10b	Gezamenlijke landenanalyse	Aandeel gezamenlijke versus totaal aantal analyses	42%	66%	33%	66%
11	Mechanisme om resultaten te meten	Aanwezigheid van een databank	7%	38%	-	-
12	Wederzijdse evaluatie van vooruitgang	Aanwezigheid van een mechanisme voor wederzijdse verantwoording	38%	100%	-	-

Bron: gebaseerd op OECD/DAC, survey on aid effectiveness 2006, p.53 & 96.

* Deze doelstelling is afhankelijk van de score op indicatoren 2a en 2b.

** België heeft hier geen doelstelling vooropgesteld, maar wel expliciet gesteld dat dit afhangt van de resultaten op indicatoren 2a en 2b.

1 Daar waar de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) verantwoordelijk is voor de beleidsvoorbereiding, is BTC verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering van het Belgische ontwikkelingsbeleid.

2 Het vademecum biedt een leidraad voor zij die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van begrotingshulp.

3 Niet alle donoren hebben zulke doelstellingen vooropgesteld. O.a. Australië, Canada, Japan, Korea, Luxemburg, Nieuw-Zeeland, Portugal, Zwitserland, de Verenigde Staten en de multilaterale donoren (VN, Wereldbank, etc.) hebben geen doelstellingen vooropgesteld. De doelstellingen die België vooropstelt zijn richtinggevend en zeker geen verplichting.

In juni 2007 – na twee studies in Mali en Vietnam, besprekingen op de attachédagen en een seminarie georganiseerd door BTC – keurde de minister het Plan voor Harmonisering en Afstemming (H&A Plan) goed. Dit plan beschrijft de intenties van België om de Verklaring van Parijs uit te voeren. Een verdere operationalisering dringt zich echter op. Omdat er sinds de verkiezingen in juni 2007 geen regering was, zijn er in de 2de helft van 2007 geen beleidsbepalingen terzake genomen. Sinds Charles Michel in januari - eerst tijdelijk, sinds 20 maart 2008 effectief - het ministerambt heeft opgenomen, zien we strategische keuzes die zeer duidelijk geënt zijn op de Verklaring van Parijs. Zo werd er in februari naar alle attachés een directieve verstuurd met een aantal richtlijnen die volledig gebaseerd zijn op de Verklaring van Parijs, alsook de beleidsnota van minister Charles Michel voor 2008. Ondanks het feit dat dit jaarrapport over 2007 gaat, verwijzen we toch af en toe naar de strategische keuzes die ook begin 2008 gemaakt werden, omdat zij relevant zijn voor de uitvoering van de Verklaring van Parijs.

Dit H&A Plan is het plan voor de directe bilaterale samenwerking, de officiële Ontwikkelingssamenwerking tussen de Belgische overheid en de overheden in haar 18 partnerlanden. Het geldt bijgevolg niet voor de multilaterale samenwerking en de indirecte bilaterale samenwerking (financiering van ngo's, vakbonden, universiteiten en andere indirecte actoren).

... en voert het uit ?

In 2005¹ scoorde België slecht wat betreft voorspelbaarheid, technische assistentie en de inschrijving van haar hulp in de begrotingen van de ontvangende overheid. Eén van de grootste oorzaken die de Belgische overheid aangeeft voor deze lage scores is het feit dat België een zeer belangrijke portefeuille heeft in fragiele staten, met name DR Congo, Burundi en Rwanda. Dit zijn post-conflictlanden, gekenmerkt door corruptie en zwakke administratieve structuren. Dat maakt het onder andere moeilijker om gebruik te maken van nationale beheerssystemen dan in een land als bijvoorbeeld Tanzania. Een andere belemmering die de Belgische overheid aanhaalt, is het feit dat België traditioneel een echte projectdonor is. Daardoor veronderstelt een overgang naar een programma-aanpak een daadwerkelijke cultuurverandering binnen de Belgische coöperatie en dat vraagt veel tijd.

Hieronder geven we telkens aan hoe ver België staat met de uitvoering van de Verklaring van Parijs. Dit doen we door een bespreking van de intenties en de concrete stappen voor elk van de vijf grote principes uit de Verklaring van Parijs.

Eigenaarschap

PRSP alleen is onvoldoende

De Verklaring van Parijs meet niet in welke mate een partnerland écht leiderschap uitoefent over haar ontwikkelingsbeleid. Maar ze polst wel naar het operationele karakter van de bestaande ontwikkelingsstrategieën² in de partnerlanden. Uit de globale baseline van 2005 blijkt dat slechts 17% van de partnerlanden een ontwikkelingsstrategie heeft die voldoende operationeel is. Er kunnen ook grote vragen gesteld worden bij de gedragenheid van de meeste PRSP's. Zelden is er een echt participatief proces aan de opmaak van de PRSP voorafgegaan.

Ondanks deze - belangrijke - kanttekeningen bij het PRSP-proces, ondersteunt 11.11.11 de intentie van de Belgische overheid om haar samenwerking op zulke ontwikkelingsstrategieën af te stemmen. Een dialoog over deze prioriteiten en de wil van de Belgische overheid om zich hierop te baseren, werkt versterkend voor het eigenaarschap van de ontvangende overheid. Maar daarnaast ligt hier volgens 11.11.11 nog een belangrijke dubbele taak voor onze overheid! Ten eerste: met een kritische blik naar het PRSP-proces kijken. Om dit te kunnen is er expertise nodig binnen DGOS en BTC. Jammer genoeg wordt de expertise binnen DGOS vaak weggetrokken naar het kabinet of andere instellingen. Ten tweede moet de Belgische overheid bijdragen tot de capaciteitsversterking in het partnerland om tot een participatief PRSP-proces te komen. Dit moet gericht zijn op zowel de overheid zelf, de parlementen, de civiele organisaties als de burgers. In het verleden heeft België bijgedragen aan een versterking van het PRSP-proces, door te investeren in een initiatief van de Wereldbank, met name het PRSP *Joint Donor Staff Training*. Dit is een opleiding gericht op de donoren en ontvangende overheden. België ondersteunt haar partnerlanden ook in het PRSP-proces door *poverty economists* ter beschikking te stellen in de kantoren van de Wereldbank. Dat gebeurt momenteel in 9 partnerlanden. Een belangrijke kritische opmerking hierbij is het feit dat zulke programma's opgezet worden vanuit de Wereldbank en enkel gericht zijn op donoren en overheden. Opleidingen georganiseerd door de Wereldbank zijn volgens 11.11.11 te weinig zelf-kritisch over het PRSP-instrument, te weinig open naar andere actoren en ze promoten te zeer het belang van bepaalde macro-economische hervormingen. Ngo's, en ook universiteiten, kunnen in deze kritische reflectie op het PRSP-proces een belangrijke rol spelen. Op dit vlak zou samenwerking tussen de Belgische overheid en de Belgische – en natuurlijk ook lokale – civiele maatschappij versterkend kunnen werken.

1 2005 Baseline-meting van de indicatoren van de Verklaring van Parijs.

2 Het gaat hier zowel over PRSP's (Poverty Reduction Strategy Papers) als PRSP-achtige documenten.

Donoren versus ontvangende overheid

Een ander probleem voor het eigenaarschap is de toenemende coördinatie onder donoren, die zo gezamenlijk een grotere kennis hebben. Deze donoren komen in groep steeds meer 'en bloc' tegenover partnerlanden te staan, waardoor het voor hun overheden moeilijk is om echt leiderschap te tonen. Tot nu toe bevestigt de Belgische coöperatie de ontvangende overheid weinig in haar leidersrol. Bij de opmaak van dossiers en zendingen verwacht ze weinig input vanuit de lokale overheden. Ze communiceert de opvolgingsverslagen niet naar de ontvangende overheden. Ze leeft ook de planning van de gemengde commissies niet altijd na. En zoals we verder zullen zien laat de voorspelbaarheid van de Belgische coöperatie nog te vaak te wensen over¹. België moet er – volgens 11.11.11 – in de beleidsdialoog tussen ontvangende overheid en donorgroepen op toezien dat het leiderschap effectief bij de ontvangende overheid ligt, maar het heeft op dit vlak zelf nog heel wat stappen te zetten.

Afstemming

In de begroting

Eén van de manieren om te kijken of donoren zich afstemmen op de door de ontvangende landen voorgestelde strategieën is het percentage van de hulp dat daadwerkelijk in de begroting van het partnerland terug te vinden is. Als de Belgische overheid bijvoorbeeld de bouw van een ziekenhuis financiert, moet deze financiering in de begroting terug te vinden zijn. Dit betekent dat alle uitgaven die onder gezondheidszorg vallen, ingeschreven moeten zijn in de begroting, zowel de posten die het partnerland zelf financiert als de financiering door de donoren². Het is aan de donor om met het partnerland af te spreken welk deel van de door het partnerland voorziene strategie de donor betaalt. Dit mag niet verward worden met begrotingshulp, wat inhoudt dat een donor een som aan de ontvangende overheid geeft die deze dan - al dan niet gebonden aan één bepaalde sector - in haar begroting opneemt en volledig zelf beslist welke programma's en projecten ermee opgezet worden. Hiervoor zijn zeer sterke nationale systemen voor

het beheer van de overheidsmiddelen nodig. Als een donor begrotingshulp gebruikt staat dit logischerwijs automatisch in de begroting. Als een donor echter projecten en programma's financiert die geen gebruik maken van de beheerssystemen van de ontvangende overheid (omdat ze bijvoorbeeld te zwak zijn), dan komt die hulp niet automatisch in de begroting.

Een belangrijk element hierbij is de capaciteit van de ontvangende overheid om een begroting op te stellen en te controleren. Maar ook het vrijgeven van informatie door de ontvangende overheid is belangrijk. Wanneer de donoren laattijdig of onvoldoende informatie krijgen, is het moeilijk voor hen om over te gaan tot beslissingen over betalingen, waardoor het weer moeilijk is voor de ontvangende overheid om dit in te schrijven in de begroting. Dit was in 2006-2007 onder andere een probleem in Niger, Tanzania, Oeganda en Ethiopië, waar audit- en activiteitenverslagen te laat werden voorgelegd aan de donoren³.

Volgens de baseline van 2005 is 44% van de Belgische hulp in de begrotingen van de partnerlanden terug te vinden. België heeft zich geëngageerd om dit te verdubbelen tegen 2010. Zo wordt begrotingshulp belangrijker in de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (cfr. kader "Begrotingshulp"). Daarnaast is het de bedoeling om projecten en programma's - die dus niet gefinancierd worden via begrotingshulp - ook meer in de begroting van het partnerland te laten opnemen. Dit o.a. door de medebeheerformule af te bouwen. Dat is een formule waarbij er voor elke vrijkomende schijf twee handtekeningen nodig zijn, zowel van de Belgische coöperatie als van het partnerland. Het is de bedoeling om deze formule, afhankelijk van de beheerscapaciteiten van het partnerland, af te bouwen. Maar dat blijkt volgens DGOS- en BTC-vertegenwoordigers een zeer ambitieus plan, wat erg moeilijk zal zijn in de praktijk.

Portefeuillebenadering

België verleent traditioneel vooral projecthulp, met een beperkte lijst van strakke uitvoeringsmodaliteiten. Volgens de CDI⁴ is één van de zwakke punten van de Belgische hulp de verspreiding en kleine gemiddelde omvang van haar projecten. België

1 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.84.

2 Het feit dat alle uitgaven die een land doet in de begroting opgenomen moeten worden, is belangrijk om het probleem van fungibiliteit te voorkomen. Dit is het probleem dat donoren middelen geven voor een project of programma dat de ontvangende overheid toch reeds ging financieren, en de ontvangende overheid het vrijgekomen geld nu voor iets anders gebruikt, waar de donoren niet achter kunnen staan. Door op een transparante manier inzicht te krijgen in de gehele begroting, kan dit probleem voorkomen worden.

3 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.83.

4 Commitment to Development Index. Deze index rangschikt 21 van 's werelds rijkste landen op basis van hun inzet voor beleid dat ten goede komt aan arme landen. www.cgdev.org/cdi.

staat op dat punt op de 20ste plaats van de 21 onderzochte landen. Maar het wil evolueren naar een portefeuillebenadering. Hierbij wordt een flexibele mix van hulpmodaliteiten gebruikt, waaronder begrotingshulp, programma's én projecten. Deze benadering heeft vele voordelen. Zo is het makkelijker een project goed op te volgen als je als donor ook betrokken bent bij de politieke beleidsdialoog in dat land. Zoals het ook interessanter is om de politieke dialoog te voeren als je ook voeling hebt met het terrein. Werken met een portefeuillebenadering betekent ook het risico spreiden, door niet alle eieren in één mand te leggen. Maar een nadeel is dat er over al deze types van hulpmodaliteiten expertise moet opgebouwd worden in Brussel en op het terrein. En dit is net hét pijnpunt in de Belgische coöperatie. 11.11.11 vraagt zich dan ook sterk af of deze capaciteit wel aanwezig is om op korte termijn het budget voor de nieuwe hulpmodaliteiten te vergroten.

Technische assistentie

Technische assistentie gebeurt nog vaak te aanbodgestuurd, te gebonden, te ongecoördineerd, te weinig resultaatgericht, te weinig transparant en te weinig gebaseerd op grondige analyses van de noden in een partnerland. De Verklaring van Parijs probeert een deel van deze problemen aan te pakken door te stellen dat het partnerland een nationaal beleid voor capaciteitsontwikkeling moet opstellen en donoren hun technische assistentie geïntegreerd op dat beleid moeten afstemmen. Los van het feit dat er over de invulling van, transparantie over en gebondenheid van technische assistentie nog zeer veel vragen gesteld kunnen worden, is het uiteraard een goede zaak dat donoren zich engageren om dit op een meer geïntegreerde manier aan te pakken, op basis van een nationaal plan van het partnerland.

België gebruikt in haar H&A Plan de formulering "rekening houden met" de nationale strategieën die op dit vlak ontwikkeld zullen worden, en niet "baseren op". Een subtiele, maar veelbetekenende woordkeuze. Het is een feit dat er nog niet veel nationale plannen voor capaciteitsontwikkeling in de partnerlanden bestaan, waardoor er teveel ruimte aan de donoren gelaten wordt om invulling te geven aan hun technische assistentie. Eén van de weinige landen met zo'n een plan is Mozambique. Maar België mag haar inspanningen niet louter van het engagement van de partnerlanden laten afhangen en moet zelf nog grote stappen vooruit zetten op vlak van technische assistentie.

Voor België betekent technische assistentie traditioneel de projecten die BTC uitvoert en de ondersteuning die geboden wordt vanuit de BTC-experts in de technische dialoog met de ontvangende overheden. Hoewel sinds enkele jaren de recruitering door BTC internationaal gebeurt – met de bedoeling

dit type hulp ongebonden te maken – zijn het toch nog voornamelijk Belgen die hierop inschrijven. Er staat ook een studiefonds ter beschikking van de ambassade, dat formeel onder de verantwoordelijkheid van de partneroverheid staat. Deze partneroverheid kan vragen om studies wanneer blijkt dat dit nodig is voor de voorbereiding en financiering van een begrotingshulpprogramma. De BTC voert deze studie dan uit. Ook hier is de technische assistentie dus gebonden. Maar uit een evaluatie van ADE/HERA (2007) blijkt dat er zelden gebruik gemaakt wordt van dat fonds, omdat de procedures om deze fondsen te mobiliseren veel te log zijn.

Wat betreft de gecoördineerde samenwerking rond technische assistentie scoort België slecht. In 2005 was slechts 18% gecoördineerd. België heeft zich geëngageerd om meer met 'pooled funds' te werken. Dit zijn fondsen voor technische assistentie waar verschillende donoren hun geld bijeen leggen en dit laten beheren door de nationale partneroverheid of een andere donor (dan spreekt men van gedelegeerde samenwerking). Op dit vlak staat België nog absoluut niet ver. Er zijn enkele kleine losstaande projecten. Bijvoorbeeld: in Mozambique droeg België bij tot de *pooled fund* SISTAFE (het gemeenschappelijk fonds in Mozambique dat opgericht werd voor de versterking van de nationale beheerssystemen). Maar een duidelijk kader en strategie hierrond ontbreken nog, waardoor het zeer sterk afhankelijk is van de attaché ter plekke of via pooled funds gewerkt wordt of niet. Hier is dringend nood aan een richtinggevend kader.

Donoren gebruiken beheerssystemen van het partnerland

Volgens de Verklaring van Parijs moeten de ontvangende overheden ervoor zorgen dat hun eigen nationale systemen voor het beheer van de overheidsmiddelen (*Public Finance Management* of PFM-systems) versterkt worden. Zo moeten de begrotingen daadwerkelijk de politiek van het land vertalen, maar ook moet het Ministerie van Financiën effectief kunnen aangeven hoeveel geld er bijvoorbeeld naar onderwijs, gezondheidszorg, etc. gaat. Ook moeten de systemen voor openbare aanbesteding (*procurement systems*) versterkt worden. Waar het de verantwoordelijkheid van de partnerlanden is om hun beheerssystemen te verbeteren, is het aan donoren om deze verbeterde systemen ook daadwerkelijk te gebruiken.

België scoorde in 2005 niet goed op het gebruik van deze nationale systemen. Wat deels te verklaren is door het feit dat België sterk focust op fragiele staten. Maar ook omdat het over het algemeen een projectdonor is.

Het gebruik van de nationale beheerssystemen gebeurt tot nu toe vooral in het kader van begrotingshulp. Afhankelijk van het land werkt België mee aan gemeenschappelijke fondsen – waarvan het beheer gebeurt volgens eigen regels, die ver-

schillen van de nationale procedures (Niger, Mozambique) –, aan sectorale begrotingshulp beheerd conform de nationale procedures (Vietnam, Oeganda), of aan algemene begrotingshulp waarbij de middelen rechtstreeks in de schatkist terecht komen (Mozambique). Het al dan niet gebruiken van de nationale beheerssystemen varieert dus van land tot land.

Wat de doelstellingen voor 2010 betreft is het opmerkelijk dat België, net als heel wat andere donoren (waaronder Frankrijk, Duitsland, Noorwegen, Spanje, Italië, Ierland en Denemarken), geen concrete doelstelling voor 2010 vooropgesteld heeft. Het heeft dit resultaat gekoppeld aan de indicatoren die de verbetering van deze systemen door de partnerlanden meten. Dit is misschien een logische stap voor een donor als België die een sterke focus legt op fragiele staten. Maar het gebruik van de beheerssystemen van het partnerland kan net versterkend werken. Het is dus belangrijk dat België investeert in capaciteitsversterking. Maar dat is net wat er momenteel in de indicatoren van de Verklaring van Parijs ontbreekt: namelijk de verantwoordelijkheid van de donoren om deze beheerssystemen ook mee te versterken.

Dat dit engagement niet concreet gemeten wordt door de Verklaring van Parijs, betekent echter niet dat België hier niets rond doet. In Mozambique leverde België, naast algemene begrotingshulp, in het verleden reeds een actieve bijdrage aan een gemeenschappelijk fonds SISTAFE ter ondersteuning en versterking van het beheer van de overheidsfinanciën. In haar H&A Plan uit België de intentie om te investeren in de versterking van de nationale systemen voor openbare aanbesteding (procurement systems) in de partnerlanden. België doet dat omdat relatief weinig bilaterale donoren dergelijke programma's ondersteunen en België wel ervaring heeft op dat vlak. België kiest er bewust voor in de toekomst niet meer te investeren in versterking van PFM-systemen, maar wel in de systemen voor openbare aanbesteding. Vanuit het oogpunt van concentratie van de middelen en expertise is dit een stap vooruit. Het is echter jammer dat van deze intentie tot nog toe niet in de praktijk is omgezet.

Niet meer parallel!

De *Parallel Implementation Units* (PIU's) of parallelle uitvoeringseenheden zijn een ander belangrijk - en tegelijk omstreden - aspect dat onder afstemming valt. De PIU's zijn instellingen die donoren opzetten om hun projecten en programma's uit te voeren, naast de bestaande structuren in het partnerland. Wanneer donoren eigen uitvoeringseenheden opzetten om hun projecten en programma's uit te voeren, verzwakt dit de nationale capaciteiten. Daarom willen de ondertekenaars van de Verklaring van Parijs het aantal PIU's vermin-

deren. De beschikbare data hierrond worden echter sterk betwist omdat er geen duidelijke definitie was en is over wat nu onder PIU's gerekend kan worden. Men vermoedt dan ook dat de daadwerkelijke aantallen hoger liggen dan in de baseline van 2005 aangegeven staan.

Volgens de baseline van 2005 had België toen 67 PIU's. Maar aangezien België de DAC-vragenlijst niet zelf ingevuld heeft, heeft de Belgische overheid geen idee over welke instellingen dit gaat, wat het moeilijk maakt om hier concrete doelstellingen over op te stellen. Waarschijnlijk zal België beter scoren in 2008 dan in 2005, omdat het sinds twee jaar systematisch geen nieuwe aparte structuren meer opzet. De structuren moeten passen binnen de bestaande nationale of gedecentraliseerde administraties en besturen. Maar de kwestie van de PIU's blijft een moeilijke en onduidelijke kwestie om op te volgen en om vergelijking mogelijk te maken tussen de bilaterale en multilaterale donoren, aangezien elk land zijn eigen definitie hanteert.

Voorspelbaarheid

Onvoorspelbare ODA-uitgaven kunnen de correctheid van de partnerbegroting, en dus de kwaliteit van de begrotingsuitvoering, danig verstoren. Voorspelbaarheid van hulp is dan ook een sleutelement voor goed bestuur. De voorspelbaarheid van hulp is nochtans één van de grootste pijnpunten van de Belgische coöperatie.

België heeft op dit vlak al enkele stappen gezet, zoals het verlengen van de indicatieve programma's van 3 jaar naar 4 jaar. In dat geval spreken we van het verhogen van de langetermijn-voorspelbaarheid. Daarnaast is er ook de "*in-year-predictability*", of het daadwerkelijk uitbetalen van beloofde middelen. Op dat vlak heeft België een zeer slecht imago, zowel bij andere donoren als bij de ontvangende overheden. En volgens sommige partnerlanden is België er de afgelopen jaren zeker niet voorspelbaarder op geworden.

Voorspelbaarheid vereist ten eerste dat de ontvangende regering op tijd en correct geïnformeerd wordt, zodat ze de afgesproken bedragen in haar eigen begroting kan inschrijven. Deze voorwaarde is meestal niet vervuld. Hierdoor is er onwetendheid bij de ontvangende overheid over wanneer de schijven worden uitbetaald en kan ze dit bijgevolg niet inschrijven in haar begroting. Daarnaast vereist voorspelbaarheid dat de uitbetalingen ook effectief plaatsvinden. Op dat vlak zijn er ook problemen bij de Belgische begrotingshulp. Tot nu toe liepen alle begrotingshulpinterventies vertraging op of bestond er alleszins onzekerheid over de datum. Zo gebeurde de uitbetaling van de eerste schijf aan PARPA II in Mozambique, die gepland was in januari 2006, pas in oktober 2006. In Oeganda gebeurde de uitbetaling bijna een jaar

nadat de minister van Gezondheidszorg ze had aangevraagd¹.

De belangrijkste oorzaak voor dit gebrek aan voorspelbaarheid is het feit dat de voorschotten van DGOS aan BTC interventie per interventie gebeuren. Tussen de goedkeuring van de beslissing tot uitbetaling en de daadwerkelijke overmaking van het geld naar BTC zitten ongeveer zes maanden. Een ander werkpunt voor de Belgische coöperatie is het feit dat alle beslissingen in Brussel genomen worden. De voorbereiding van het dossier gebeurt op het terrein, maar de uiteindelijke beslissing moet telkens in Brussel genomen worden. Wat natuurlijk voor vertragingen zorgt. Een andere oorzaak is het feit dat België soms bepaalde eisen stelt aan de ontvangende overheid die andere donoren niet stellen. Dit was bijvoorbeeld het geval in Oeganda, waar trimestriële activiteitenrapporten gevraagd werden van de Oegandese overheid. Deze overheid deed er echter te lang over om deze rapporten te voorzien en de schijven werden dan ook niet uitbetaald. Een andere belangrijke reden is dat er niet eenmaal per jaar een storting gebeurt, maar wel driemaal per jaar. Tenslotte gebeurt het dat DGOS niet over de nodige hulpmiddelen beschikt om de geplande begrotingshulp te financieren. In een aantal specifieke overeenkomsten (Burkina Faso, Ethiopië en Vietnam) staat er expliciet in de overeenkomst tussen België en het partnerland dat de uitbetaling afhangt van de beschikbaarheid van de fondsen in de Belgische begroting. Dit gaat regelrecht in tegen het principe van voorspelbaarheid. Niet enkel de minister voor Ontwikkelingssamenwerking draagt hiervoor de verantwoordelijkheid, maar de gehele Belgische regering. Als het voziene budget voor Ontwikkelingssamenwerking uiteindelijk niet daadwerkelijk wordt uitgegeven, getuigt dat niet van verantwoordelijkheidsgevoel naar de partnerlanden toe.

Wat de 'in-year'-voorspelbaarheid betreft, heeft België het engagement opgenomen om er zowel voor projecten als voor begrotingshulp naar te streven de beloofde middelen daadwerkelijk te storten. Zo zou het aantal stortingen op eenmaal per jaar gebracht worden. Ook wil België bij elk nieuw indicatief samenwerkingsprogramma zeer duidelijke afspraken maken over welke financiële middelen wanneer vrijkomen. Hoe dit in de praktijk zal lopen, is nog een vraagteken, omdat België jaarlijks een eigen begroting moet goedkeuren, waarbij verschillende stappen doorlopen moeten worden (vastleggingen, ordonnanceringen en de daadwerkelijke uitgave). Daarnaast is er de realiteit in de partnerlanden zelf (beheerssystemen, begrotingscyclus, politieke situatie, etc.). Het zal

duis zeer moeilijk zijn om telkens voor 4 jaar echt concrete afspraken te maken en die ook daadwerkelijk na te komen. 11.11.11 bekijkt dus met argusogen of de Belgische overheid deze ambitieuze belofte kan waarmaken.

Voor de voorspelbaarheid is het ook zeer belangrijk dat er een duidelijke planning komt van de gemengde commissies, waar de indicatieve samenwerkingsprogramma's afgesproken worden. 11.11.11 beseft dat een strikte planning niet altijd nageleefd kan worden, door de specifieke situatie in de partnerlanden. Maar desondanks kan België zelf grote stappen vooruit zetten in het formaliseren van dit proces. Het is belangrijk dat een duidelijke procedure en een meerjarenplanning voorzien worden voor de opmaak van nieuwe indicatieve programma's, waaraan men zich ook effectief houdt. De regeringscrisis in 2007 heeft ervoor gezorgd dat veel gemengde commissies niet konden doorgaan. Daarom worden er in 2008 maar liefst 8 gemengde commissies afgehandeld. Dat gebeurt bijgevolg op een drafje, waardoor een goede voorbereiding op de heling komt te staan. Zo zijn er o.a. ook geen kwalitatieve consultaties met de civiele maatschappij mogelijk. Dergelijke situatie moet in de toekomst vermeden worden.

Ongebonden hulp

Een ander belangrijk aspect binnen de Verklaring van Parijs is de ontbinding van hulp. Het is verwonderlijk dat er op globaal niveau geen streefdoel naar voren is geschoven voor 2010. De ngo's vragen dan ook met nadruk dat hierrond wel concrete engagementen opgenomen worden in september in Accra. België verwijst niet naar deze indicator in haar H&A Plan. Waarschijnlijk omdat België erg goed scoort op ontbinding van hulp volgens de DAC-richtlijn², namelijk 98% van de hulp is ontbonden in 2006. 11.11.11 meent desondanks dat ook België nog belangrijke stappen moet zetten in de verdere ontbinding van hulp. Die 98% neemt namelijk ook multilaterale samenwerking mee in rekening, die sowieso ongebonden is en die België niet rechtstreeks op zijn eigen rekening kan schrijven. Daarnaast blijft technische assistentie op dat vlak een pijnpunt. Ook de leningen van staat tot staat en de rentebonificaties moeten ontbonden worden. Deze vallen onder het ministerie van Financiën en zijn daardoor uitgesloten van de beslissing in 2002 om alle ontwikkelingsamenwerking aan de Minst Ontwikkelde Landen - behalve technische assistentie - te ontbinden.

1 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverlag", augustus 2007, p.54-55.

2 De DAC-richtlijn van 2001 zegt dat alle hulp aan de Minst Ontwikkelde Landen, behalve voedselhulp en technische assistentie, ontbonden moet zijn.

Begrotingshulp

Begrotingshulp wordt vaak naar voren geschoven als dé manier om het eigenaarschap van de ontwikkelingslanden te verhogen. Dit is terecht, want bij begrotingshulp komen de hulpstromen rechtstreeks terecht in de begroting van het partnerland of in de begroting van een specifiek departement in het partnerland (bv. gezondheidszorg, onderwijs, etc.) Begrotingshulp leent zich meer tot voorspelbaarheid en de vermindering van parallele uitvoeringseenheden (zie verder).

Maar de Verklaring van Parijs mag niet gezien worden als een vurig pleidooi voor begrotingshulp. Want er kunnen ook problemen opduiken op het vlak van voorspelbaarheid, door voorziene schijven niet uit te betalen omdat partnerlanden niet aan de afgesproken voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld door schending van de mensenrechten) of door eigen Belgische interne begrotingskwesties. Hier gaan we later dieper op in. Ook zet begrotingshulp de deur wagenwijd open voor het opleggen van conditionaliteiten door de donoren, zoals macro-economische conditionaliteiten. Ook voor België gaan twee van de vier basiscriteria¹ – waaraan voldaan moet zijn vooraleer in aanmerking te komen voor begrotingshulp – over de macro-economische situatie in het partnerland.

België heeft het afgelopen decennium steeds meer middelen vrijgemaakt voor begrotingshulpprogramma's. Zeker sinds de goedkeuring van het vademecum in 2005 is deze modaliteit van hulp sterk gestegen. Toch blijft ze beduidend onder de grens van de 20%².

Begrotingshulp per jaar (in miljoen euro)				
	2005 (gerealiseerd)	2006 (gerealiseerd)	2007 (gerealiseerd)	2008 (bevestigd)
Algemene en sectorale hulp	6	15	24	40
Totale directe bilaterale hulp	198	207	214	287
Percentage	3,00%	7,00%	11,00%	14,00%

Bronnen:

- ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007
- Begroting 2008

Onder de post 'algemene en sectorale hulp' in de Belgische begroting vallen alle transfers van financiële middelen, die gekoppeld worden aan een beleids- en technische dialoog en waarvoor regelmatige opvolgingsmomenten voorzien zijn. Het gaat hier dus zowel over algemene³ en sectorale⁴ begrotingshulp als over gemeenschappelijke fondsen⁵. Uit bovenstaande cijfers blijkt duidelijk een stijgende trend, die de komende jaren in sterk stijgende lijn zal verdergezet worden. Om dit te doen wil België o.a. meer investeren via *Sector Wide Approaches* of SWAP's. Dit zijn programma's gericht op één bepaalde sector, waarbij de verschillende hulpmodaliteiten gebruikt worden. In 2007 ondersteunde België een SWAP rond gezondheidszorg in Rwanda. Daarnaast gaf België sectorale begrotingshulp aan Mali (onderwijs), Ethiopië (onderwijs), Mozambique (verbetering beheerssystemen), Oeganda (gezondheidszorg), Tanzania (lokaal bestuur) en Vietnam (onderwijs). Het enige land waaraan België algemene begrotingshulp gaf, was Mozambique.

DGOS en BTC

Er is niet echt sprake van een duidelijke Belgische visie op begrotingshulp. Zo kregen de attachés tot voor kort geen richtlijnen van DGOS om systematisch vragen te stellen over begrotingshulp bij de besprekingen van Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP)⁶. Ook heerst er nog altijd onenigheid tussen BTC en DGOS over wie nu best deze begrotingshulp moet beheren en opvolgen. Zowel DGOS als BTC proberen hun eigen verantwoordelijkheidsdomein in stand te houden of uit te breiden⁷. Zo is BTC van mening dat de opvolging van begrotingshulp bij BTC ligt, omdat zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Belgische ontwikkelingsbeleid. Zo gebeurt het ook momenteel. Maar sommige vertegenwoordigers van DGOS zijn van mening dat die taak bij het partnerland zelf ligt en dat dit besproken moet worden in de politieke dialoog en in donorconsortia, waarvoor DGOS verantwoordelijk is.

- 1 De vier basiscriteria: CPIA-score; on track met IMF-programma; multi-donor aanpak; continue dialoog met partneroverheid.
- 2 Eén van de voorwaarden die in het Vademecum op Begrotingshulp (2005) staan, is dat er maximum 20% van het volledige Belgische budget ontwikkelingssamenwerking mag besteed worden aan begrotingshulp.
- 3 Middelen voor de begroting van het partnerland zonder hieraan voorwaarden te koppelen om deze middelen aan een bepaalde sector te besteden.
- 4 Middelen voor de begroting van het partnerland mogen uitsluitend gebruikt worden voor een bepaalde sector.
- 5 Middelen die door de donoren worden in een fonds voor een bepaalde sector gestoken, maar worden niet beheerd via de systemen van het partnerland zelf, maar volgens hiervoor speciaal opgezette procedures.
- 6 Dit zijn de programma's die afgesproken worden tijdens de gemengde commissies, tussen België en het ontvangende partnerland. Dit bevat de programma's en projecten die België voor een vooropgestelde periode zal ondersteunen, op welke manier en onder welke voorwaarden.
- 7 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.97

Grofweg is de taakverdeling als volgt: de attaché (vertegenwoordiger van DGOS) is verantwoordelijk voor de beleidsdialoog met het partnerland en dus voor de beslissing om begrotingshulp te geven. Eens deze beslissing is genomen, is het aan BTC om ze uit te voeren, door deel te nemen aan de technische werkgroepen hierrond, de opvolging te doen, etc. Voor die opvolging werft BTC een expert aan. De expert moet echter ook ondersteuning geven aan de attaché in de beleidsdialoog. Deze taakverdeling is in de praktijk echter vaak niet duidelijk zodat ze tot verwarring kan leiden. Zo moet de BTC-expert zowel verantwoording afleggen aan de vertegenwoordiger van BTC als aan de attaché op het terrein. Dit terwijl de BTC-expert gestationeerd moet zijn bij BTC en BTC alleen verantwoordelijk is voor de recrutering van de expert. Omdat er geen zeer duidelijke taakverdeling is vastgelegd, is de samenwerking tussen de attaché en de BTC-expert sterk afhankelijk van de *goodwill* van de betrokkenen¹.

Ook wat betreft de expertise zit het zowel in Brussel als op het terrein nog altijd niet goed. In Brussel is men onvoldoende uitgerust om het administratieve en financiële beheer van de begrotingshulpinterventies te doen. De attachés in de partnerlanden menen dat zij niet voorbereid zijn om de verantwoordelijkheden op te nemen die gepaard gaan met het beheer en de opvolging van begrotingshulpinterventies. Ook erkennen zij dat zij niet beschikken over de noodzakelijke kennis over de sector. En zelfs al zouden zij die kwaliteiten hebben, dan zouden zij niet voldoende tijd hebben om deel te nemen aan de vele activiteiten die gepaard gaan met een actieve deelname aan een "multi-donor begrotingshulpprogramma". Er zijn wel jaarlijkse ontmoetingsdagen van de attachés, waar uitwisseling mogelijk is, maar er bestaat geen opleidingsprogramma dat de attachés specifiek voorbereidt op zulke interventies. De BTC-experts zijn – voordat zij aan de slag gaan – niet beter opgeleid dan de attachés voor de opvolging en het beheer van de begrotingshulpprogramma's. Daarnaast krijgen zowel de attachés als de BTC-experts zeer weinig feedback en ondersteuning van de hoofdzetels in Brussel². Ondanks dit gebrek aan een opleidingskader en feedback vanuit Brussel, wordt het feit dat België een BTC-expert aanstelt voor de opvolging van de begrotingssteun – wat andere donoren zelden doen – door andere donoren als zeer nuttig ervaren. Ook dragen sommige attachés vanuit een persoonlijk engagement veel bij tot het debat onder donoren over deze hulpmodaliteit. Dergelijke expertise zou echter zowel op het terrein als in Brussel niet afhankelijk mogen zijn van een persoonlijk engagement. Er is dus dringend nood aan een opleidingsprogramma voor alle betrokkenen!

1 Ibid., p.68.

2 Ibid., p.65-68.

3 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.77

Meerwaarde België ?

De bijdrage voor een fonds in Burkina Faso bedroeg 5 miljoen euro of 1,4% van het jaarbudget van deze strategie. In het programma voor algemene begrotingshulp in Mozambique bedraagt de bijdrage van België nauwelijks 1%. De beperkte omvang van de middelen betekent echter niet dat België niet als een geloofwaardige partner gezien wordt door de andere donoren. De bijdrage van België wordt door de ontvangende overheden en andere donoren vaak op prijs gesteld, omwille van de competenties, de motivatie en de betrokkenheid van sommige BTC-experts en attachés, zoals hierboven aangegeven. Het 'andere' – en even reële – imago van België als een onvoorspelbare en logge donor staat hiermee dan ook in sterk contrast³!

Fragiele staten

Het feit dat België zich sterk focust op fragiele staten, maakt de uitvoering van de Verklaring van Parijs niet gemakkelijk. Zo is het bijvoorbeeld niet evident om begrotingshulp te besteden in fragiele staten. Maar men mag niet vergeten dat begrotingshulp ook een vorm van capaciteitsversterking betekent. In dat opzicht zijn risicobeheer en capaciteitsontwikkeling twee keerzijden van dezelfde medaille. De vraag is niet: hoe alle risico's elimineren? Maar wel: welke risicograad is aanvaardbaar?. Zo is er bijvoorbeeld voor 2008 in Burundi een Fonds Commun opgezet rond onderwijs, waarbij een groep donoren samen 'doet alsof' ze begrotingshulp geven. Ze maken gebruik van het overheidssysteem om duidelijk te maken waar er problemen zijn en deze 'lekken' samen met de Burundese overheid 'op te lappen'. In zo'n geval spreken donoren over shadow alignment: eigenlijk werken met een systeem dat geheel of gedeeltelijk is opgezet door donoren, maar met de bedoeling om dit systeem op termijn te integreren in de nationale systemen.

Hoe te werken aan de doeltreffendheid van hulp in fragiele staten is momenteel veel te sterk afwezig in de Verklaring van Parijs. Deze landen hebben echter nood aan een specifieke aanpak. België kan door zijn ervaring in fragiele staten een belangrijke rol spelen in de discussies in aanloop naar Accra en de herziening van de Verklaring van Parijs in 2011.

Noot van de redactie

In april 2008 werd een nieuw Vademecum Begrotingshulp verspreid als nieuwe richtlijn voor de werking rond begrotingshulp. Dit nieuwe vademecum kan een stap vooruit betekenen in het oplossen van de problemen die in dit jaarrapport gesteld werden. De inhoud van dit nieuwe vademecum werd niet in dit jaarrapport verwerkt aangezien dit jaarrapport handelt over 2007 en het nieuwe vademecum nog niet beschikbaar was bij de opmaak ervan.



Harmoniseren

Coördineren!

Voor het geheel van donoren was slechts 18% van de missies in 2005 gecoördineerd. Hier ligt een enorme taak voor de donoren. Specifiek voor België en haar donormissies ligt hier voornamelijk een taak voor BTC, omdat zij nog veel formuleringsmissies¹ doet. Voor DGOS daarentegen is het aantal missies eigenlijk minimaal. In het kader van begrotingshulp vinden er normaal gezien duozendingen plaats, zowel tijdens de fase van identificatie als tijdens de uitvoering van begrotingshulp. Dat zijn zendingen waaraan zowel iemand van DGOS-Brussel als BTC-Brussel deelneemt om de opvolging te doen van bepaalde begrotingshulpinterventies. Uit een evaluatie van 2007² blijkt dat deze duozendingen opportuun zijn in de identificatiefase, maar helemaal niet in de uitvoerings- en evaluatiefase. Dat past volgens de evaluatoren helemaal niet binnen het kader van de Verklaring van Parijs.

Ook is er dringend nood aan meer coördinatie tussen het federale en Vlaamse beleidsniveau. Zo werken beide in Mozambique volledig los van elkaar. Er zijn in Mozambique ook weinig raakpunten tussen de Vlaamse en de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Daar waar Vlaanderen in een SWAP gezondheidszorg actief is, werkt België met algemene begrotingssteun en het beheer van openbare financiën. Er is ter plekke wel informele interactie tussen de Vlaamse en Belgische vertegenwoordigers, maar die is niet structureel en ze wordt vanuit

Brussel afgeremd. Ook maken de Mozambikanen en andere donoren zelf geen onderscheid tussen Vlaanderen en België, het is allemaal België voor hen. Dit gebrek aan samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid is opvallend in het kader van het discours van méér donorcoördinatie en afstemming³ (cfr. Hoofdstuk Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking).

Wat betreft de coördinatie van analyses wil België de beoordelingen van het armoedebeleid en de institutionele capaciteit van de partner binnen een Europees kader doen. Zo vindt er rond budgetsteun ongeveer twee keer per jaar een *joint review* plaats van het partnerland en van de PRSP's. Ook telkens als er een nieuwe SWAP uitgewerkt wordt, gebeurt er een gezamenlijke analyse. Zo was dit bijvoorbeeld het geval rond onderwijs in Burundi en gezondheidszorg in Rwanda.

België probeert zich ook zoveel mogelijk af te stemmen op de begrotingsaudits van het partnerland zelf. Dat is echter niet altijd evident aangezien de Belgische overheid ook verantwoording moet afleggen aan haar eigen parlement en op die begrotingscyclus moet afgestemd zijn. België doet de risicoanalyse wel altijd samen met andere donoren. Dit wordt afgesproken in de zogenaamde donor groups, die opgevolgd worden door DGOS. Enkel wanneer blijkt dat er nog geen andere donoren begrotingshulp geven in een bepaalde sector zal België zelf een analyse maken.

Het is opmerkelijk dat de BTC-expert tweemaandelijks verslagen opmaakt over de stand van zaken

1 De formulering is het definitieve dossier dat BTC opmaakt en op basis waarvan een project of programma opgestart en uitgevoerd wordt.
 2 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.69
 3 Anrys S., "Lopen onze weldoeners elkaar voor de voeten?", Mo*, mei 2008, p. 29.

van de begrotingssteun, maar dat die verslagen niet worden verspreid naar de andere donoren, zoals andere donoren dat ook niet doen naar België toe. In het kader van de Verklaring van Parijs zou het interessant zijn om ook de opvolgingsverslagen te coördineren of ze in elk geval aan elkaar door te geven¹. Binnen het kader van harmonisering zit België met het spanningsveld tussen de eigen programmeringscyclus en die van andere donoren. Die vallen niet samen. Het is natuurlijk positief dat België van 3 naar 4 jaar evolueerde, maar de verschillende programmeringstermijnen bemoeilijken de harmonisering tussen donoren. De EU heeft een plan voor *Joint Programming* waarbij het aan alle donoren vraagt om gezamenlijk zo concreet mogelijk te plannen. Dat plan bevindt zich echter nog in een beginstadium, met een eerste pilootproject in Zuid-Afrika, waar België een positieve evaluatie kreeg voor haar inspanningen.

Delegeren!

Gedelegeerde samenwerking houdt in dat België financiële middelen aan een andere donor(groep) overmaakt om een bepaald project of programma uit te voeren, dat door het partnerland als belangrijk wordt beschouwd, maar waar België geen expertise rond heeft. De samenwerking kan echter ook in de andere richting: BTC die geld krijgt van een andere donor om een bepaald programma of project uit te voeren. Deze vorm van samenwerking gebeurt nog ad hoc binnen de Belgische coöperatie. Ook andere donoren zijn niet enthousiast om deze manier van samenwerken in de praktijk toe te passen. Eén van de elementen die ervoor zorgen dat dit gedelegeerd beheer nog niet wijd verspreid toegepast wordt is de vrees van donoren om onzichtbaar te worden. Gedelegeerde samenwerking is nochtans een uitgelezen manier om de transactiekosten voor het partnerland te verminderen.

In 2007 was er een gedelegeerde samenwerking tussen België en DFID - de officiële Ontwikkelings-samenwerking van het Verenigd Koninkrijk - over de financiering van een programma om de belasting-systemen in Oeganda te versterken. België heeft hiervoor geld in een fonds gestoken dat beheerd wordt door DFID. Een andere gedelegeerde samenwerking, waarbij België geld door een andere overheid liet besteden, bestaat in Burundi met een ontwikkelingsbank voor de bevordering van de privé-sector. En in de DR Congo werd gedelegeerd naar een fonds rond openbare ambten van de UNDP en

naar een fonds voor de wouden. Deze gedelegeerde samenwerking bedroeg per interventie tussen de 1 en 2 miljoen euro. Ook in 2006 waren er al enkele projecten in gedelegeerde samenwerking². In Zuid-Afrika heeft BTC een project uitgevoerd rond landhervorming met o.a. middelen van DFID.

De keuze voor de genoemde projecten gebeurde telkens op een verschillende wijze, afhankelijk van de analyses van de attachés. Dit zijn dus op zich staande pilootprojecten die nu geëvalueerd moeten worden. Want er is dringend nood aan een duidelijk kader voor de attachés. Of hiervoor een kader uitgewerkt moet worden is momenteel onderwerp van discussie binnen DGOS.

Ook hier zien we in de begroting van 2008 al een significante verhoging van het budget voor gedelegeerde samenwerking. Dit terwijl er nog zeer veel vragen gesteld kunnen worden over hoe en waaraan dat budget juist besteed zal worden. Toekomstige ramingen geven aan dat de budgetten voor gedelegeerde samenwerking, en ook begrotingshulp, enorm zullen stijgen. 11.11.11 stelt zich dan ook serieuze vragen bij de haalbaarheid hiervan op korte termijn, zonder hierbij de mogelijkheden van een gedelegeerde samenwerking in vraag te stellen!

Concentreren!

Naast bovenstaande engagementen focust België ook zeer sterk op de Europese gedragscode rond de taakverdeling (*Division of Labour*) (cfr. Hoofdstuk Europese Ontwikkelings-samenwerking). Zo is voorzien dat België in de toekomst slechts twee sectoren per partnerland zal steunen en eventueel ook het aantal partnerlanden verder zal verminderen. Dat is een stap die ondertussen ook geëxpliciteerd is door uitspraken van minister Charles Michel, een directieve die naar alle attachés verstuurd werd begin 2008 en de beleidsnota van minister Michel van 2008.

Uit een studie van de OESO/DAC³ (2007) blijkt dat België geografisch te gefragmenteerd werkt. Deze studie stelt dat België een kleine donor is, wat op zich geen probleem is. Maar daarnaast behoort België - van de 33 onderzochte donoren - vanuit een geografisch perspectief bij de 10 meest gefragmenteerde donoren. Hoewel België zich wel focust op Centraal-Afrika, worden de middelen nog te veel gespreid over andere landen. Dat wordt ondersteund door het feit dat BTC nog in 23 landen een permanente vertegenwoordiging heeft, terwijl

1 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.6

2 Samenwerking met Wereldbank in Palestina rond noodhulp, spoedhulpprogramma in Burundi met UNDP, programma rond bosbouw van de Wereldbank in DR Congo, steun aan het verkiezingsproces via de UNDP in DR Congo, steun aan het Hoog Gerechtshof via de UNDP in DR Congo, microfinanciering via BRD in Rwanda en een programma rond basis-onderwijs in Burundi.

3 OESO/DAC, "Towards better division of labour: Concentration and fragmentation of aid", november 2007.



België officieel slechts 18 partnerlanden heeft. Dit betekent dat er nog concrete exit-strategieën moeten uitgewerkt worden voor de niet-partnerlanden¹. Gegevens over de top 50 van belangrijkste landen die Belgische ODA ontvingen in 2006, geven aan dat ook niet-partnerlanden, zoals Tunesië, Indonesië, de Filipijnen, Kameroen en Kenia nog tussen de 4 en 7,5 miljoen euro ontvingen in 2006².

De OESO-studie gaat ook dieper in op de sectorale concentratie. De achterliggende hypothese was dat kleine donoren hun geografische fragmentatie kunnen opvangen door een sterke sectorale concentratie. Maar in de vier onderzochte landen (Vietnam, Tanzania en in minder opvallende mate in Rwanda en Cambodja) blijkt dat België zijn middelen ook niet op sectoraal niveau concentreert. Tussen 1998 en 2007 is er wel een grotere concentratie vast te stellen in de middelen die gegeven worden – door Buitenlandse Zaken en DGOS – aan de vijf sectoren³ uit de Wet Internationale Samenwerking van 1999. We zien ongeveer een verdubbeling tussen 1998 en 2008⁴. Zo zijn o.a. in de begrotingshulp de concentratiesectoren onderwijs en gezondheidszorg sterk vertegenwoordigd, maar er zijn ook voorbeelden van begrotingsinterventies in Tanzania in decentralisatie en justitie⁵. Het is echter interessant om even te kijken naar alle ODA (ook schuld-kwijtschelding, leningen van staat tot staat, etc.). In 2007 zien we dat het aandeel van de sectoren uit de

wet nog niet één derde van alle ODA bedraagt. Het probleem van concentratie heeft dus niet enkel te maken met de keuzes die DGOS maakt, maar ook met de ODA-keuzes die in andere departementen gemaakt worden⁶.

Het is duidelijk dat concentratie een 'hot issue' is voor de Belgische coöperatie, maar hoe deze concentratie concreet moet ingevuld worden is nog heel onduidelijk! Er liggen hier nog zéér veel open vragen. Werkt België nog enkel met Minst Ontwikkelde Landen of blijft het samenwerken met middeninkomenslanden? Kiest België voor een beperkt aantal mogelijke sectoren, waarna in de partnerlanden gekeken wordt rond welke twee van die sectoren gewerkt kan worden? Of kiest België ervoor om per land de vrijheid te geven aan de attaché om twee sectoren voor te stellen, los van de keuzes in andere partnerlanden? Maar hoe bouw je genoeg expertise op in Brussel om al die diverse sectoren op te volgen? Hierover is nog geen duidelijkheid, noch bij het kabinet, noch bij de administratie.

Het zal niet eenvoudig zijn om - eens een uiteindelijke keuze gemaakt is rond de sectoren - deze beslissing ook daadwerkelijk door te voeren op het terrein. Programma's van BTC afbouwen of overhevelen naar andere donoren zal niet overal even vlot verlopen. Ook moet er dringend een definitie en afbakening komen van wat een sector nu juist

1 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.9.

2 www.dgos.be

3 Vijf sectoren: basisgezondheidszorg, onderwijs en vorming, landbouw en voedselzekerheid, basisinfrastructuur, conflictpreventie en maatschappijopbouw.

4 Develtere P., uiteenzetting hoorzitting Herziening Wet Internationale Samenwerking, Gemengde Commissie Buitenlandse Zaken Kamer en Senaat, 29/04/2008.

5 ADE/HERA, "Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulp-programma's. Eindverslag: Volume I – Syntheseverslag", augustus 2007, p.24

6 Develtere P., uiteenzetting hoorzitting Herziening Wet Internationale Samenwerking, Gemengde Commissie Buitenlandse Zaken Kamer en Senaat, 29/04/2008.

is! Zo is de sector rurale ontwikkeling nog steeds enorm ruim en vaag en is het niet altijd duidelijk wat een partnerland hieronder plaatst.

Ten slotte mag de keuze voor sectoren en landen absoluut niet afhankelijk zijn van de stokpaardjes van de (wisselende) ministers! Het kan niet dat de ene minister sterk de nadruk wil leggen op bepaalde landen en thema's, afhankelijk van de actualiteit, maar dat er na – in het beste geval – vier jaar een andere minister komt die de gehele Belgische coöperatie op andere sectoren wil focussen en hiermee alle inspanningen voor expertiseopbouw van tafel veegt.

Het is dan ook frappant dat er in 2008 al vier gemengde commissies plaatsvonden waar slechts voor twee sectoren gekozen werd, terwijl er een grondig debat voorzien is in het parlement over de herziening van de Wet Internationale Samenwerking, waar concentratie prominent op de agenda zal staan. Minister Charles Michel geeft in zijn beleidsnota voor 2008 ook aan dat hij wil bekijken met de indirecte actoren, waaronder de ngo's, in welke mate zij zich mee kunnen inschrijven in deze sectorale en geografische¹ concentratie. Dit roept echter zeer veel vragen op bij de ngo's. Hoewel er bijvoorbeeld openheid is om de indirecte actoren bij de gemengde commissies te betrekken, is er veel kritiek mogelijk op de manier waarop dit verloopt: uitnodigingen worden slechts twee dagen op voorhand verstuurd, er worden geen voorbereidende documenten voorzien, etc. Een afstemming van indirecte actoren op het overheidsbeleid is eigenlijk onverantwoord als er geen garantie is voor daadwerkelijke consultatie en voor een langetermijnvisie bij de Belgische overheid. De ngo's kijken zonder taboes naar mogelijke samenwerking met de Belgische overheid, maar vragen wel dat deze samenwerking gestoeld is op een wederzijds respect, een kwaliteitsvolle dialoog en dat ze vertrekt vanuit een structurele en duurzame visie op ontwikkelingssamenwerking.

Metten is weten

In de Verklaring van Parijs wordt er onder resultaatgericht beheer voornamelijk verwezen naar het belang van data verzamelen. Er wordt dan ook van de partnerlanden verwacht dat zij resultaatgerichte rapporteringsmechanismen opzetten, die dan gebruikt moeten worden door de donoren. Dit is echter een zeer beperkte invulling van resultaatgericht beheer. België komt haar engagement uit het H&A Plan na, om deel te nemen aan DAC Paris 21. Dit is een netwerk binnen de OESO/DAC, dat zich bezig-

houdt met statistieken en de capaciteitsuitbouw in partnerlanden hierrond. Volgens 11.11.11 moet het engagement van de Belgische coöperatie inzake resultaatgericht beheer véél verder gaan dan dat.

Wat de werking in de partnerlanden betreft zijn er wel evaluaties voorzien. Er is zowel een interne evaluatiedienst - binnen DGOS en binnen BTC - als een externe evaluatiedienst (de Bijzondere Evaluator). BTC is momenteel bezig om haar systeem op punt te stellen. DGOS en de Bijzondere Evaluator staan hierin reeds verder. Er zijn afspraken gemaakt over welke dienst zich waarop focust². Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat BTC zelf aan projectevaluatie doet, maar dat DGOS hiernaast - weliswaar in overleg met BTC - vorig jaar een evaluatie opstartte om jaarlijks tien projecten van BTC te evalueren. Er wordt wel meer en meer moeite gedaan om het overleg tussen deze drie diensten te stimuleren, maar er is nog wel wat werk aan de winkel. Ook wat transparantie betreft. Hoewel er een punt van gemaakt wordt om alle gedane evaluaties online te publiceren, moet er nog gewerkt worden aan transparantie over de input die België moet leveren aan bijvoorbeeld de OESO/DAC-surveys. Ook kunnen er vragen gesteld worden bij het naleven van de regels in verband met timing die wettelijk staan ingeschreven. Zo moeten de strategienota's (zowel de sectorale, thematische als geografische) vierjaarlijks geëvalueerd worden. Tot nu toe is er slechts één geografische evaluatie afgerond, deze van Bolivia.

Het resultaatgericht beheer binnen DGOS zelf staat nog in zijn kinderschoenen. Er circuleert sinds 2007 een managementplan, dat goedgekeurd werd op het directiecomité DGOS-BTC in maart 2008, en dat nu per departement verder uitgewerkt moet worden. Er zijn hier echter nog veel vragen over de indicatoren, gekwantificeerde doelstellingen, etc. Zowel DGOS als BTC hebben nog werk voor de boeg om dit verder te operationaliseren.

Wie roept wie ter verantwoording?

Capaciteitsversterking

I.v.m. wederzijdse verantwoordelijkheid beperkt de Verklaring van Parijs zich tot de vraag aan partnerlanden om de parlementen te versterken. Hier ligt volgens 11.11.11 echter ook een belangrijke capaciteitsversterkende rol bij de donoren. Zowel naar de parlementen als naar de civiele maatschap-

1 Sommige indirecte actoren, zoals vakbonden, zijn reeds gebonden aan een beperkende landenlijst. Vooralsnog geldt dit niet voor de ngo's.

2 DGOS: evaluaties op sectorieel niveau en promotie van resultaatgericht beheer; BTC: projectevaluaties; Bijzondere Evaluator: landenevaluaties, institutionele evaluaties, aspecten van de coöperatie die niet tot DGOS behoren, etc.



pij. DGOS heeft o.a. een budgetlijn voor de rechtstreekse ondersteuning van de lokale civiele maatschappij in haar partnerlanden. Het gebruik van deze budgetlijn is echter zeer sterk afhankelijk van de wil en de inzet van de lokale attaché hiervoor en is dan ook sterk wisselend per partnerland. Hoewel deze budgetlijn over het algemeen goed onthaald wordt door de attachés, is er duidelijk nood aan een richtinggevend kader. Ook is er gewoon vaak te weinig expertise bij de attachés om een juiste inschatting te maken van hoe deze budgetlijn te gebruiken¹.

Transparantie

De Verklaring van Parijs vraagt van de donoren om transparant, tijdig en volledig informatie te voorzien. Dit is volgens 11.11.11 een cruciaal element voor het slagen van de Verklaring van Parijs. Transparantie is hoogst noodzakelijk als het gaat over eigenaarschap, voorspelbaarheid van hulp, wederzijdse verantwoordelijkheid, etc. Met andere woorden: België moet op dit vlak grote stappen vooruit zetten. De nieuwe minister heeft reeds herhaaldelijk naar meer transparantie gerefereerd, maar voornamelijk vanuit de doelstelling om de publieke opinie aan te spreken. 11.11.11 vraagt dan ook dat het hier niet enkel gaat over transparantie naar het Belgische publiek om een draagvlak voor zijn beleid te vinden, maar ook naar de partnerlanden, en naar de civiele maatschappij en andere betrokken ontwikkelingsactoren, zodat een daadwerkelijk transparante dialoog mogelijk wordt. Het idee om de indicatieve strategische programma's openlijk te publi-

ceren, alsook verslagen van vergaderingen, financiële gegevens, etc. wordt dan ook aangemoedigd. Zoals reeds eerder gezegd hebben ook partnerlanden een grote rol te spelen in het tijdig vrijgeven van informatie.

Evaluatie uitvoering Verklaring van Parijs

België engageert er zich in haar H&A Plan ook toe regelmatig te verifiëren of zij de Verklaring van Parijs correct toepast. Tot kort voor de publicatie van dit jaarrapport werden binnen DGOS nog geen stappen gezet om het (voorzien) voortgangsrapport op te maken. Hier is dus nog werk aan de winkel. Een vast kader voor een jaarlijkse denkoefening binnen DGOS en BTC hierover zou al een eerste stap in de goede richting zijn. België zal in 2008 dus waarschijnlijk enkel steunen op de monitoring die door de OESO/DAC gebeurt. Terwijl er – ook door de Belgische coöperatie - zeer veel vragen gesteld worden bij de waarde van deze globale data.

Besluit

Voor de uitvoering van de Verklaring van Parijs zijn er de afgelopen jaren zeer vele - vaak goede - intenties geuit. Maar - onder andere door de regeringscrisis - liet de concrete uitwerking en uitvoering hiervan in 2007 op zich wachten. Het is duidelijk dat zowel minister Charles Michel als de administratie, na een zeer lauw 2007, in 2008 naar een hogere ver-

¹ HIVA & Groupe One, "Evaluatie van het Systeem voor Directe Financiering van Lokale Niet-Gouvernementele Organisaties. Eindrapport", april 2006, samenvatting.

snelling zijn geschakeld wat betreft de uitvoering van de Verklaring van Parijs. Dit mag echter niet betekenen dat de Belgische coöperatie nu een snelle inhaalbeweging moet doen, waardoor hervormingen veel te snel en ondoordacht uitgevoerd worden. 11.11.11 pleit ervoor om de vele goedbedoelde intenties grondig en met betrokkenheid van alle relevante actoren uit te werken en uit te voeren.

Positief is bijvoorbeeld het principe van geografische en sectorale concentratie. Hoe dit uitgevoerd moet worden is echter nog een groot vraagteken. Daarom kijkt 11.11.11 met gefronste wenkbrauwen naar de reeds verstuurde concrete richtlijnen naar het terrein om de sectorale concentratie uit te voeren. Dit terwijl er een grondig parlementair debat voorzien is hierover in de loop van 2008. Andere voorbeelden zijn de gedelegeerde samenwerking en begrotingshulp. Deze mogen niet naar voren geschoven worden als de 'makkelijke' oplossingen om snel meer geld te kunnen besteden. Ook rond deze vormen van ontwikkelingssamenwerking moet expertise opgebouwd worden en een duidelijk en werkbaar kader uitgewerkt.

Het aantal analyses en missies is naar beneden gegaan, maar de transactiekosten voor de partnerlanden en donoren zijn gestegen door het vele overleg, de opbouw van expertise, nieuwe organisatievormen, etc. Er is dan ook dringend nood aan een verdere capaciteitsversterking van zowel DGOS als BTC. De overgang naar de nieuwe hulpbenadering heeft een hoge prijs. Zowel bij DGOS als BTC, zowel in Brussel als op het terrein, en bij donoren en partnerlanden is er nood aan een enorme omscholing en cultuurverandering. Een sterke administratie is onontbeerlijk voor een kwalitatief ontwikkelingsbeleid. België moet hier dan ook in investeren. 11.11.11 staat achter de minister in de verdere ondersteuning hiervan.

11.11.11 moedigt een verdergaande coördinatie met andere donoren aan. Maar het stelt zich vragen bij de haalbaarheid als blijkt dat een goed overleg tussen de federale en de Vlaamse overheid rond ontwikkelingssamenwerking nog niet eens lukt. 11.11.11 vraagt dan ook met aandrang, naast de inspanningen voor een harmonisering met andere bilaterale en multilaterale donoren, ook werk te maken van overleg met de regio's.

Het feit dat de Belgische coöperatie sterk gefocust is op fragiele staten maakt de uitvoering van de Verklaring van Parijs niet gemakkelijk. De principes van de Verklaring van Parijs zijn eigenlijk helemaal niet aangepast aan de specifieke situatie in fragiele staten. Zo is het niet evident enkel te werken met nationale beheerssystemen of om begrotingshulp te geven. Maar het is belangrijk om voor elk van die landen naar de juiste capaciteitsversterking te zoeken, zodat zulke hulpmodaliteiten toch mogelijk worden. Het principe van *shadow alignment* moet hier verder uitgewerkt worden. Binnen de OESO/DAC moet België – vanuit haar ervaring in fragiele staten – meewerken aan de vertaling van de principes van de Verklaring van Parijs naar de specifieke situatie in fragiele staten.

Wat betreft de betrokkenheid van de indirecte actoren bij deze nieuwe manier van werken, moedigt 11.11.11 de toenemende aandacht voor overleg met indirecte actoren aan. Maar het is ook terughoudend omdat tot nu toe gebleken is dat er over de kwaliteit van dit overleg zeer veel vragen gesteld kunnen worden. Wil de Belgische overheid dat de indirecte actoren meer betrokken worden bij het Belgische ontwikkelingsbeleid en er zo gestreefd kan worden naar complementariteit, met respect voor elkaars specificiteit? Dan is het hoog tijd dat er vanuit respect voor de indirecte actoren een overleg wordt aangegaan.

Els Hertogen



De Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking in 2007

Sinds Vlaanderen zijn eerste internationale stapjes zette en enkele jaren later ook eigen initiatieven ontplooid op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking is er veel veranderd. Kwantitatief is er een grote stap gezet. Van 8,9 miljoen euro totale ODA¹ in 1999 naar 40,6 miljoen euro in 2007. In internationaal perspectief blijft het natuurlijk bescheiden, maar in vergelijking met 2006 is er een stijging met ruim 8 miljoen euro. De stijging komt echter niet uitsluitend van extra inspanningen die de Vlaamse overheid deed. Maar ook voor een groot deel uit de betere registratie van allerlei uitgaven die "ontwikkelingsrelevant" zijn en die volgens de internationale criteria mogen worden meegeteld.

Op kwalitatief vlak werd een mooie weg afgelegd. In deze bijdrage gaan we dieper in op de manier waarop de Vlaamse ODA zich inschakelt in de internationale afspraken inzake doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp.

Eindelijk een kaderdecreet

Tot halfweg vorig jaar ontbrak in Vlaanderen een algemeen kader voor de initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking die gaandeweg opgezet waren. Er is lang en vaak gedebatteerd over het kaderdecreet dat uiteindelijk in juni 2007 werd goedgekeurd in het Vlaams Parlement.

Het decreet op zich is niet slecht. Er wordt vertrokken vanuit de juiste principes voor het vergroten van de doeltreffendheid van de hulp, zoals internationaal overeengekomen in de Verklaring van Parijs (2005). Daarnaast zijn ook de nood aan coherentie met andere beleidsdomeinen, en de mogelijke impact ervan op het Zuiden, opgenomen in het kader-

decreet. Maar het decreet blijft toch zeer algemeen en daardoor soms te vaag. Het is onduidelijk hoe dwingend sommige bepalingen zijn. Vooral i.v.m. initiatieven die niet door het departement Internationaal Vlaanderen en het Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking (VAIS) genomen worden. Het decreet bevat bijvoorbeeld ook de intentie om af te stappen van kleinschalige projectfinanciering. Er is op dat vlak nog steeds een erfenis uit het verleden, toen de Vlaamse regering ervan uitging dat ontwikkelingssamenwerking best vanuit de diverse vakdepartementen gebeurde i.p.v. door een gespecialiseerde administratie. Dit leidt nog steeds tot een sterke versnippering van vaak kleine initiatieven.

¹ Official Development Assistance, Officiële Ontwikkelingssamenwerking

Het blijft afwachten of het decretaal kader stevig genoeg is om de continuïteit te waarborgen, mocht een nieuwe regering het roer overnemen van de huidige.

Vlaanderen en de Verklaring van Parijs

Eigenaarschap

De Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking laat duidelijk de prioriteiten voor de samenwerking bepalen door de partnerlanden zelf. Zij geven aan waar de Vlaamse samenwerking de meest nuttige bijdrage zou kunnen leveren. Er wordt ook telkens een luik capaciteitsopbouw voorzien om de lokale partneroverheid beter te wapenen voor een leidende rol bij het uitstippelen van de ontwikkelingsstrategie en de uitvoering ervan.

Het recentste memorandum of understanding, dat met Malawi ondertekend werd, is een goede illustratie hiervan. In lijn met de ontwikkelingsstrategie van Malawi wordt een tripartiete samenwerking met de Malawische overheid en de FAO¹ opgezet, met als doel om de voedselzekerheid in 2 districten te verbeteren. Enerzijds worden er allerlei microprojecten voorzien met op maat gemaakte oplossingen voor kleinschalige boeren in de districten en anderzijds capaciteitsopbouw voor het district en subdistrictspersoneel. Daarnaast wordt op vraag van de Malawische regering een nationale expert betoelaagd voor het versterken en stroomlijnen van initiatieven in de sector voedselzekerheid.

In Zuid-Afrika zijn het de 3 provincies waarmee Vlaanderen een rechtstreekse samenwerking heeft uitgebouwd die de sectoren waarbinnen gewerkt wordt bepalen, en in Mozambique stapte Vlaanderen op aangeven van de regering in de SWAP² voor de verbetering van de gezondheidszorg.

Afstemming op de ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden

In alle drie de partnerlanden stemt Vlaanderen zijn strategie af op de armoedebestrijdingsstrategieën van de landen zelf. In Mozambique en Zuid-Afrika verloopt het grootste deel van de bilaterale hulp ook via de nationale begroting of via begrotingshulp. Eind 2007 werd beslist om de timing en betalingsmodaliteiten van de hulp voor Zuid-Afrika volledig af te stemmen op de timing van de Zuid-Afrikaanse national treasury. De financiering van het in 2007 opgestarte programma in Malawi zal vooralsnog niet verlopen via de Malawische begroting, maar via de FAO, die de coördinatie voor het programma

zal opnemen. Malawi maakte recent wel vooruitgang inzake beter financieel bestuur, maar de donorgemeenschap blijft er voorzichtig op het vlak van begrotingssteun. O.a. omwille van enkele negatieve ervaringen een aantal jaren geleden.

Vlaanderen zet ook geen afzonderlijke structuren op om de projecten en programma's uit te voeren. Die verantwoordelijkheid wordt terecht bij de nationale en regionale besturen in de partnerlanden gelegd. Problematischer zijn de diverse projecten van andere departementen, die nog steeds verlopen volgens een projectlogica en volledig los van de structurele samenwerking of de door de partnerlanden bepaalde prioriteiten.

Dat kan ook moeilijk anders gezien de sector op voorhand vastligt: het moet die zijn van het betreffende Vlaamse departement. Maar of en hoe die projecten helpen om de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking in haar geheel doeltreffender te maken is een andere vraag. De recentste beleidsbrief van minister Bourgeois geeft wel aan dat hij de coherentie van de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking wil verhogen, maar dit is duidelijk een verantwoordelijkheid van de hele Vlaamse regering.

Ongebonden hulp: smet op het blazoen

Zo goed als alle hulp die Vlaanderen geeft is ongebonden. D.w.z. dat van de partnerlanden niet wordt geëist dat ze de nodige goederen of diensten voor een project of programma in Vlaanderen kopen met de ontvangen middelen. In één geval wordt echter overduidelijk tegen dit principe gezondigd.

Flanders Investment and Trade voorzag in 2007 twee miljoen euro voor het Vlaams Technical Assistance Trust Fund. Een fonds dat ter beschikking staat van de International Finance Corporation (IFC). Dit programma heeft als doel consultants te betalen die het investeringsklimaat moeten helpen versterken en de groei van de privésector in ontwikkelingslanden moeten stimuleren.

Los van de meerwaarde binnen de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking, waarvan we niet overtuigd zijn, is hier overduidelijk sprake van gebonden hulp. De helft van het door Vlaanderen ingebrachte bedrag moet gebruikt worden om Vlaamse consultants aan te werven. Alsof die per definitie beter zijn dan wanneer er een internationale oproep uitgeschreven wordt. Dit soort voorwaarden verbinden aan ontwikkelingssamenwerking drijft ook de kosten onnodig op.

Harmonisering met andere donoren

Om de last voor de administraties van partnerlanden te verminderen, moeten donoren hun hulp zoveel mogelijk harmoniseren. Ook op dit vlak zette Vlaanderen enkele waardevolle stappen, zoals de

1 Food and Agriculture Organisation van de Verenigde Naties.

2 Sector Wide Approach.

deelname in de SWAP gezondheidszorg in Mozambique. Voor het criterium gezamenlijke landenanalyses scoort Vlaanderen ook relatief goed. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande analyses van de partnerlanden zelf of andere donoren.

Wat de planningscycli betreft is de vijfjarentermijn die Vlaanderen gebruikt op zich niet slecht. Dat biedt de partnerlanden een perspectief op termijn.

Planningsmissies en ministeriële bezoeken zijn voor de vaak onderbemande administraties en regeringen soms meer een last dan een lust. Vlaanderen zette nog geen stappen om haar missies samen met andere donoren te organiseren, wat toch een expliciete doelstelling is van de Verklaring van Parijs. Het is ook aangewezen dat onze Vlaamse excellenties hun plaats blijven kennen in de donorgemeenschap. De bijdrage van Vlaanderen voor ontwikkelingssamenwerking blijft, ook in de drie partnerlanden, zeer klein in vergelijking met grote en zelfs middelgrote donoren. Vlaanderen moet de aanwezigheid van hooggeplaatste ministers niet opeisen om in eigen land ruchtbaarheid te geven aan zijn ontwikkelingssamenwerking. Daarvoor bestaan andere en betere middelen.

Concentratie

De bilaterale samenwerking verloopt goed geconcentreerd in de drie partnerlanden. Vlaanderen beperkt zich daar tot maximaal 2 sectoren per partnerland. In Zuid-Afrika kregen de drie partnerprovincies de mogelijkheid om elk één of twee sectoren te kiezen. De samenhang tussen de verschillende multilaterale initiatieven die ondersteund worden laat nog wat te wensen over. Maar men is zich daarvan bewust en men wil zich ook voor deze samenwerkingsvormen meer concentreren op zuidelijk Afrika.

Een uitdaging voor de toekomst lijkt de vraag om met Vlaanderen ook naar Congo te trekken, die op sommige banken in het Vlaams Parlement luid kan

klinken. Maar wat heeft een jonge en onervaren donor te bieden in zowat het moeilijkste land van Afrika, waar de federale samenwerking heel sterk aanwezig is? Ook als de budgetten in de toekomst sterk zouden groeien, worden deze extra middelen trouwens best ingezet om de huidige samenwerking te verdiepen i.p.v. er meteen een extra partnerland bij te nemen. Mocht men toch een vierde partnerland willen opnemen, dan zoekt men dat ook best in zuidelijk Afrika.

De historische versnippering van (soms heel kleine) initiatieven door verschillende departementen maakt dat Vlaanderen in de praktijk toch nog op heel uiteenlopende terreinen actief is, zowel in als buiten de drie partnerlanden. Indien deze projecten kaderen in een duidelijke thematische keuze, een specifiek fonds voor een bepaalde sector - zoals het Vlaams partnerschap Water voor Ontwikkeling of het Vlaams fonds Tropisch Bos waarbinnen specialisten de keuzes bepalen en er een samenhangend beleid gevoerd wordt - is dit niet problematisch. Indien dit niet het geval is, bouwt men deze verspreide projecten beter af om de middelen te integreren in de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. Een consequente toepassing van het kaderdecreet op alle Vlaamse initiatieven voor Ontwikkelingssamenwerking zou hier op termijn beterschap moeten brengen.

Een bijzonder geval is de verhouding van het departement onderwijs t.o.v. de initiatieven van het VAIS en de VVOB¹. Het VAIS kreeg de vraag van de Mozambikaanse overheid om het technisch en beroepsonderwijs te helpen hervormen. VAIS vroeg op zijn beurt aan VVOB om ook activiteiten uit te werken in de partnerlanden en het departement onderwijs lijkt helemaal soloslim te spelen, met zelfs een project in India. In elk geval een thema dat een grondige discussie waard is. Het departement Onderwijs kan misschien beter een belangrijke en actieve rol opnemen om de scholen te ondersteunen i.v.m. ontwikkelingseducatie, dan her en der projecten te ondersteunen.



Harmonisering en de Belgische kwestie

Een heikel en soms heel gevoelig punt sinds het debacle van de defederalisering blijft natuurlijk harmonisering met de meest voor de hand liggende collega-donor: België! Op dit moment stelt Vlaanderen zich op als een aparte actor, die zelf zijn weg zoekt in het ruimere donorlandschap. Vlaanderen loopt België nergens voor de voeten of omgekeerd en waar beide actief zijn is er naar verluidt informeel overleg. Maar dat blijft een wel heel magere invulling van het principe donorcoördinatie. Men zou in

¹ Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand die zich traditioneel ook vooral op onderwijsprojecten en programma's toelegt.

landen waar federatie en (een van) de regio's beide actief zijn, minstens een aantal procedures op elkaar kunnen afstemmen. Men zou kunnen overeenkomen wie welke zaken opneemt, gezamenlijke beleidsdialogen aangaan met de partnerlanden, bepaalde missies samen organiseren of samenwerken op vlak van landenkantoren. Ook afspraken over welke partnerlanden gesteund worden en een gezamenlijk maximum aantal partnerlanden voor federatie en regio's moeten mogelijk zijn.

De vrees om onzichtbaar te worden of in een rol van onderaannemer geduwd te worden lijkt ons fel overdreven. België biedt ook de enige rechtstreekse toegang tot de DAC¹, de VN, het IMF, de Wereldbank, en zo goed als alle andere multilaterale organisaties. Het is ook de federale overheid die de standpunten bepaalt voor de meeste beleidsdomeinen met impact op het Zuiden. Al dan niet met inspraak voor de regio's. Kleine vrijwillige bijdragen aan sommige multilaterale organisaties worden daar ongetwijfeld gewaardeerd, maar veranderen niets aan het feit dat een regio of deelstaat geen internationale erkenning geniet noch lid kan worden van de bestuursorganen van deze instellingen.

Een duidelijke structuur waarin het federale niveau een coördinerende rol opneemt, zoals de nieuwe regering bijvoorbeeld voorziet voor Buitenlandse Handel, is toch niet teveel gevraagd?

Wederzijds verantwoording afleggen

De Verklaring van Parijs vraagt dat partners en donoren wederzijds verantwoording afleggen om de doeltreffendheid van de hulp te verhogen. Maar ook transparantie naar de doelgroepen en democratische controle zijn hierbij belangrijk.

De uitvoering van het lopende vijfjarenplan in Zuid-Afrika liep wat vertraging op, waardoor de eerste tussentijdse evaluatie pas in 2008 gepland is. Het wordt een experiment waar we nieuwsgierig naar uitkijken. Zowel Vlaanderen als Zuid-Afrika zullen een consultant aanstellen. Die twee moeten dan samen de evaluatie maken.

Met de installatie van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV) en het Raadgevend Comité (RACO) van het VAIS werden de wettelijk voorziene inspraakorganen in 2007 opgestart.

De start van de SARIV is alvast veelbelovend. Er is een evenwichtige vertegenwoordiging van alle actoren uit het maatschappelijk middenveld die te maken hebben met Vlaams buitenlands beleid. De raad is ambitieus en wil zelfs pro actief adviezen formuleren om te kunnen anticiperen op besluitvorming van de Vlaamse regering. Omdat alle beslissingen i.v.m. buitenlands beleid er worden voorgelegd kan de raad ook bij uitstek een rol spelen om de coherentie van het Vlaamse internationale beleid te bewaken. Om de impact van de adviezen op regeringsbeslissingen te meten is het wel nog te vroeg.

Het RACO is er om de uitvoering van het beleid door het VAIS op te volgen. Maar de timing van de bijeenkomsten lijkt nog niet helemaal afgestemd op de planning van de verschillende initiatieven, waardoor men er te vaak niets meer kan doen dan vaststellen wat al in uitvoering is. Hoe groot de ruimte is om effectief bij te sturen indien nodig blijft vooralsnog onduidelijk.

Conclusie

2007 was een relatief goed jaar voor de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking. Met de goedkeuring van het kaderdecreet, de opstart van de strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen en de start van de samenwerking met Malawi als hoogtepunten.

Voor de toekomst hopen we dat de lijn naar meer concentratie doorgetrokken wordt, dat de andere departementen zich ook inschrijven in de keuzes die in het Kaderdecreet gemaakt zijn en dat Vlaanderen eindelijk wat bereidheid zou tonen om ook formeel over ontwikkelingssamenwerking te praten met het federale België. Best zonder de bijbedoeling om alsnog de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in stukken te trekken!

Koen Detavernier

1 DAC: Development Assistance Committee, comité voor Ontwikkelingssamenwerking, van de OESO



Europese Ontwikkelingssamenwerking

Naast België slagen ook andere Europese regeringen er niet in om hun beloftes na te komen. Uit de cijfers van de OESO blijkt dat in 2007 de uitgaven van de EU voor ontwikkelingssamenwerking voor het eerst in jaren daalden.

Kwantiteit: geen vooruitgang

In 2007 gaven de EU lidstaten slechts 0,38% van hun BNI uit aan ontwikkelingssamenwerking. Dit is een daling van de officiële ontwikkelingshulp ten opzichte van 2006 toen het nog over 0,41% ging. Het totale bedrag dat de lidstaten als ODA uitgaven daalde van 47,5 miljard euro in 2006 tot 46 miljard in 2007. België behoort samen met o.a. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Cyprus en Hongarije tot de landen waarvan de hulp aanzienlijk naar beneden ging.

Bij de nieuwe lidstaten gingen Estland en Litouwen erop vooruit. Slechts vijf van de oude lidstaten zagen hun cijfers stijgen: Denemarken, Spanje, Luxemburg, Duitsland en Oostenrijk. Deze laatste twee landen rekenden afgelopen jaar wel nog steeds grote sommen schuldkiwitschelding mee.

Al jarenlang worden officiële hulpcijfers aangedikt door schuldkiwitschelding, uitgaven voor asielzoekers en studenten mee te rekenen. Door dit 'opbla-

zen' van hulp, waar ook België zich schuldig aan maakte (zie hoofdstuk 1), is er nu als het ware een boemerangeffect. De naakte cijfers komen meer en meer boven water, nu de grootste schuldkiwitscheldingsoperaties achter de rug zijn.

Door het totale aandeel van deze aangedikte hulp uit de cijfers te halen, blijkt dat in 2007 slechts 0,33% van het BNI uitgegeven werd door de 15 'oude' EU lidstaten, waardoor ook de collectieve doelstelling van 2006 (0,39% van het BNI) niet gehaald werd.

De lidstaten hebben zich te lang verscholen achter deze opgeblazen cijfers en slagen er daarom niet in om hun engagementen te realiseren om armoede uit te roeien in de armste landen.

Ook Europa heeft zich geëngageerd binnen het kader van de Verenigde Naties om collectief 0,7% van het BNI te besteden aan hulp om extreme armoede uit de wereld te helpen tegen 2015. Meer nog, Europa heeft een afspraak gemaakt om tegen 2010 reeds 0,56% te behalen, EU en lidstaten samen. Uiteraard wordt hierbij van de 15 oude lidstaten een extra inspanning verwacht. Van de 12 nieuwe lid-

staten wordt verwacht dat zij 0,17% van hun BNI besteden tegen 2010 en 0,33% tegen 2015. Volgens de huidige trends ziet het er helaas niet naar uit dat deze beloften gehaald zullen worden.

Europese regeringen moeten niet alleen hun inspanningen verhogen, maar ze dienen ook duidelijk te communiceren naar het grote publiek. Een wetenschappelijk bindend groeipad, met een jaar-per-jaar overzicht, is een minimum noodzakelijke inspanning voor alle lidstaten.

Uiteindelijk zijn niet alleen de centen van belang; ook hoe het geld wordt besteed, is cruciaal. Als grootste donor in de wereld, met 60% van de totale wereldwijde ontwikkelingshulp in 2007, moet de EU ook een voortrekkersrol spelen in het doeltreffender maken van hulp. In het bijzonder op het OESO-forum over meer doeltreffende hulp in Accra in september 2008.

Kwaliteit: op weg naar Accra

In 2007 waren het vooral de onderhandelingen rond de EPA's die de debatten over de relatie tussen Europa en het Zuiden domineerden.

Toch is het ook interessant om te kijken naar hoe de officiële Europese ontwikkelingshulp het heeft gedaan, twee jaar na het onderschrijven van de Verklaring van Parijs en haar vertaling naar de Europese Consensus over Ontwikkeling (die de gemeenschappelijke visie van de gemeenschap en de lidstaten vorm geeft). Europa heeft niet alleen beloofd de kwantiteit van de hulp op te voeren, er zijn ook sterke verbintenissen om de kwaliteit en doeltreffendheid van de hulp te verbeteren.

De Europese Ontwikkelingssamenwerking is een 'gedeelde verantwoordelijkheid' tussen de lidstaten en de Unie. De Europese Commissie treedt zelf op als donor en speelt een coördinerende rol ten aanzien van de lidstaten. De EU heeft dus de dubbele doelstelling de Verklaring van Parijs toe te passen op de eigen hulp én als voorbeeld op te treden voor de lidstaten om hetzelfde te doen.

Om haar engagement kracht bij te zetten belofde de EU om niet enkel de Verklaring van Parijs, met zijn 12 indicatoren, toe te passen, maar om verder te gaan. Dit resulteerde in 4 extra doelstellingen: alle capaciteitsopbouw zou voortaan via gecoördineerde programma's moeten gaan, 50% van de uitgaven moeten van regering tot regering worden besteed (begrotings- of sectorsteun), het aantal project implementation units (PIU) moet worden verminderd en tot slot moet het aantal ongecoördineerde missies met 50% worden afgebouwd.

Harmonisering door een betere arbeidsverdeling

Voor vele waarnemers is de grootste toegevoegde waarde van Europa de coördinerende rol die het speelt. Complementariteit aanmoedigen tussen de verschillende lidstaten door een goede arbeidsverdeling op te stellen laat toe de kwaliteit van de hulp op te voeren en de administratieve druk op ontvangende landen te verminderen.

Dé Europese prioriteit van de afgelopen jaren was het bekomen van een evenwichtige arbeidsverdeling tussen de lidstaten onderling en de Unie. In 2007 werd onder Duits voorzitterschap een code of conduct on the division of labour overeengekomen. Het is de bedoeling dat hulp zowel geografisch als sectorieel beter gespreid wordt, zodat donoren mekaar niet voor de voeten lopen in de zogenaamde 'donor darling' landen ten nadele van 'aid orphans', landen die om verschillende redenen niet goed in de hulpmarkt liggen.

Coördinatie is hierbij het sleutelwoord. Lidstaten en commissie dienen te focussen op die sectoren/gebieden waar ze de grootste toegevoegde waarde kunnen realiseren met hun bestaande expertise.

Deze gedragscode wil tegemoetkomen aan de noodzaak voor meer harmonisering zoals vastgelegd in de Verklaring van Parijs. Momenteel is de Europese Commissie het document aan het herzien en aan het bespreken met de lidstaten zodat de code op punt zal staan tegen de conferentie in Accra.

Helaas gaat het slechts om een vrijwillige gedragscode zonder juridisch afdwingbaar karakter en is de uitvoering afhankelijk van de politieke wil van de lidstaten. En hier knelt het schoentje. Toch kan de EU hier een voortrekkersrol spelen door lidstaten te stimuleren zich aan de afspraken te houden. Één van de uitdagingen hierbij zal zijn om de nieuwe lidstaten van in het begin te integreren in een dergelijke supranationaal gecoördineerde aanpak van ontwikkelingsbeleid en implementatie. Sommige van deze lidstaten hebben het moeilijk om te voldoen aan standaard ontwikkelingsamenwerkingsrichtlijnen die opgemaakt werden in Brussel.

Het tiende EOF: gebrek aan echt ownership

Normaal moest op 1 januari 2008 het tiende Europees Ontwikkelingsfonds in werking treden, het grootste financieringsinstrument van de Unie voor ontwikkelingsamenwerking. Het EOF wordt gebruikt om de samenwerking met de ACP-landen te financieren en valt buiten het reguliere EU-budget. Dit wil ook zeggen dat het buiten de democratische controle van het Europese Parlement valt. Het wordt beheerd door het Directoraat-generaal Ontwikkeling onder bevoegdheid van commissaris Louis Michel.

De ratificatie van het EOF door EU-lidstaten en ACP-landen is echter nog steeds niet rond, waardoor de continuïteit van de hulpprogramma's aan ACP-landen in het gedrang komt. Voorlopig worden niet aangewende middelen uit het vorige EOF gebruikt om de continuïteit te verzekeren.

De programmering van hulpprogramma's onder het EOF en het Cotonou-verdrag gebeurt aan de hand van Country Strategy Papers (CSP's, vergelijkbaar met en gebaseerd op de PRSP's¹ van het land). Dit proces verloopt via een dialoog tussen de EU en het partnerland, in principe met inbreng van de civiele samenleving.

Inhoudelijk zijn er in de programmering van het EOF een aantal evoluties die we zorgwekkend vinden. Nog niet alle CSP's zijn klaar, maar nu al blijkt dat bij de verdeling van het tiende Europees Ontwikkelingsfonds sociale sectoren als gezondheidszorg en onderwijs in de kou blijven staan. De directe steun in het EOF voor deze sectoren bedraagt slechts 6,1%, wat stukken minder is dan bij het vorige fonds. Ook HIV/AIDS wordt nauwelijks als prioriteit naar voren geschoven in de CSP's. Dit is een duidelijke deprioritering van de Millennium Development Goals, ten voordele van o.a. infrastructuur en governance.

Volgens Bernard Petit, deputy directeur-generaal Ontwikkelingssamenwerking van de commissie, is de 20% benchmark voor sociale sectoren ouderwets². Door in te zetten op infrastructuur en economische ontwikkeling kan Europa volgens hem makkelijker de MDG's helpen te bereiken. Bovendien vindt hij dat focussen op sociale sectoren in strijd is met het principe van eigenaarschap van het ontvangende land. Verdere inspanningen voor deze sectoren zouden dan via algemene begrotingssteun moeten gebeuren.

Europa trekt duidelijk de kaart van de begrotingssteun, zowel algemene als sectoriële. Het aandeel van het totale fonds dat als begrotingssteun naar de ACP-landen zal gaan de komende 6 jaar, zal bijna de helft bedragen,³ in vergelijking met 25% in het begin van het 9de EOF. Dit is het resultaat van een matige stijging in algemene begrotingssteun (van 24,7% naar 28,01% van alle nationale indicatieve programma's) en een aanzienlijke stijging van sectoriële begrotingssteun tot 16,1% van alle begrotingssteun. Momenteel komen 43 landen in aanmerking voor begrotingssteun (versus 25 in begin 9de EOF).⁴

De Commissie is een grote voorstander van het gebruik van begrotingssteun omdat de administratieve rompslomp kleiner is dan bij andere hulpmoda-

liteiten. Daardoor kan ze sneller uitbesteden en de kritiek dat ze een te logge en bureaucratische donor is weerleggen.

Op zich is daar niets op tegen. Maar hoe verzekerd kan worden dat er voldoende aandacht aan sociale sectoren en MDG's zal besteed worden is erg onduidelijk. EU-commissaris voor ontwikkeling Louis Michel verdedigt het beleid van de Commissie door te stellen dat de ACP-landen zelf mogen beslissen welke sectoren ze prioritair vinden. Hij laat hierbij wel achterwege dat bij de totstandkoming van de landenstrategieën en de daarmee gepaard gaande bepaling van prioriteiten, in de meeste gevallen de participatie van de civiele maatschappij zo goed als nihil was. Gaat het dan wel over echt, democratisch eigenaarschap?

Rekenschap en Transparantie

Een andere opmerkelijke evolutie binnen de totstandkoming van het 10e EOF is het feit dat de zg. 'intra ACP' enveloppe aanzienlijk toeneemt t.o.v. het 9e EOF.

Hierin zit geld dat bestemd is voor o.a. gemeenschappelijke instellingen, maar ook voor supra-regionale en globale initiatieven die in het belang zijn van de ACP-landen.

Een aanzienlijk deel van het geld in deze enveloppe zal naar de uitvoering van de zg. EU-Afrikastrategie gaan, het samenwerkingsverband tussen de Europese en de Afrikaanse Unie. De enveloppe wordt geprogrammeerd in Brussel en er is in de richtlijnen ervan geen rol voorzien voor het gemeenschappelijke EU-ACP-parlement. Ook de mogelijkheden voor inspraak van de civiele samenleving zijn erg beperkt. Deze enveloppe biedt dus de mogelijkheid om zonder al te veel rekenschap op een snelle manier eigen prioriteiten te ondersteunen. Deze evolutie gaat in tegen de geest van de Verklaring van Parijs. Nu al is duidelijk dat een aanzienlijk deel ervan zal gaan naar de zg. Peace Facility, een initiatief dat militaire peace building operaties door de Afrikaanse Unie ondersteunt. Dergelijke uitgaven kunnen niet worden aangerekend als ODA, terwijl de lidstaten dat via hun EOF-bijdrage wel kunnen doen⁵. Het is belangrijk dat ODA-middelen, die op zich al niet voldoende zijn om ontwikkelingsdoelstellingen te behalen, ook effectief worden aangewend voor armoedebestrijding.

Voorgaand voorbeeld is illustratief voor het gebrek aan rekenschap en transparantie dat het Europese ontwikkelingsbeleid kenmerkt.

1 Poverty Reduction Strategy Paper

2 http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/ES-RT_v3.pdf

3 voor de nationale indicatieve programma's (zonder de toewijzingen onder de regionale programma's en B-enveloppe)

4 WECA, <http://weca-ecaid.eu/>

5 Concord Cotonou working group briefing paper on Intra-ACP funds, 2008

De Europese Commissie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie, heeft het in officiële documenten steevast over het belang van transparantie, rekenschap en de mogelijkheid tot parlementaire en civiele participatie en inspraak. Als belangrijkste globale donor heeft Europa inderdaad de verplichting om rekenschap af te leggen tegenover de eigen burgers, maar ook tegenover samenlevingen in het Zuiden. De principes van wederzijds rekenschap enerzijds en participatie van de civiele samenleving anderzijds zijn dan ook sleutelementen in respectievelijk de Verklaring van Parijs en het Cotonou-verdrag met de ACP-landen.

In de praktijk moeten we echter vaststellen dat er vooralsnog geen sprake is van een echte geïnstitutionaliseerde dialoog tussen Europa en de niet-staatelijke actoren in de meeste landen. Vaak komt er maar weinig in huis van die openheid en mogelijkheid tot participatie, zowel op beleidsmatig niveau als wat betreft de planning, uitvoering en opvolging van het terreinwerk. Vele onderhandelingen gebeuren achter gesloten deuren. Als er dan toch een dialoog is dan is die vaak ad hoc en te laat in het proces om nog een reële bijdrage aan de debatten te kunnen leveren.

Vooraf het gebrek aan correcte en tijdige informatie, die nodig is om een actieve en relevante bijdrage te leveren lijkt een groot knelpunt. Dit gebrek aan informatie treft niet alleen ngo's en andere actoren uit de civiele samenleving die willen wegen op het beleid en de uitvoering ervan controleren. Ook het Europees Parlement en de nationale parlementen in ontvangende landen beschikken niet steeds over de nodige informatie om hun rol van democratische waakhond te kunnen vervullen. Zo worden de Country Strategy Papers voor ACP landen, waarop de concrete programmering van de hulp is gebaseerd, bijvoorbeeld niet vrijgegeven aan het Europese Parlement voor democratische controle. Het hele Europese ontwikkelingsfonds valt trouwens nog steeds buiten controle van dat Parlement.

Besluit

Hoe kan Europese ontwikkelingshulp voor het Zuiden relevant blijven in een context waarin nieuwe spelers, zoals China, het veld betreden maar er andere spelregels op nahouden? In een context ook waarin Europese prioriteiten inzake buitenlands beleid meer en meer gedomineerd worden door de (nieuwe) burens van de Unie en door globale veiligheidsbekommernissen. En als alles volgens plan verloopt zal vanaf januari 2009 het Verdrag van Lissabon in werking treden. De institutionele hervormingen die het verdrag beoogt zullen ongetwijfeld repercussies hebben op de manier waarop Europa samenwerkt met het Zuiden. Het is belangrijk dat Ontwikkelingssamenwerking als onafhankelijk beleidsdomein gevrijwaard blijft en niet geïnstrumentaliseerd wordt ten dienste van de ruimere buitenlandse agenda.

Goed gestroomlijnde, efficiënte hulp bieden, die in de eerste plaats als doel heeft armoede te bestrijden, dat is de boodschap. Europa heeft een uitgesproken visie en verbintenissen rond de doelstellingen, de kwantiteit en kwaliteit van de hulp. Deze effectief te vertalen naar het terrein is nu de belangrijkste uitdaging, zoals ook bleek uit de OESO-DAC peer review en uit de eigen recente communicatie van de commissie. En het is duidelijk dat dit niet alleen een technische kwestie is, maar dat daar ook de nodige politieke wil voor moet worden opgebracht.

Wiske Jult & Tomas Van Acker



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

Coördinatie Koen Detavernier, Els Hertogen **Redactie** Els Hertogen, Tomas Van Acker, Koen Detavernier **Eindredactie** Marnix Vermaercke **Grafische vormgeving** Yichalal Foto's Eddy Dupae (coverfoto), Dirk Peeters (p. 2, p. 19, p. 21, p. 27), Marleen Vos (p. 3, p. 23), 11.11.11 (p. 7, p. 25) **Cartoons** Arnout Fierens **Verantwoordelijke uitgever** Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

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