

# HEBBEN DE NGO'S HUN ZIEL VERKOCHT AAN DE MINISTER VAN ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING?



Jean Reynaert  
en Patrick Develtere

**MO\*** PAPER

nummer 36 – november 2009

[www.mo.be](http://www.mo.be)



**MO\*papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO\*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO\*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Redactieraad MO\*papers:** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Els Keytsmans (Oxfam-Wereldwinkels), Hans Vandewater (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Jo Vervecken (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur), Koen Vlassenroot (Universiteit Gent).

**Jean Reynaert** is beleidsmedewerker van Coprogram. Hij zorgde voor de inhoudelijke ondersteuning van de groep van zes ngo-vertegenwoordigers die het akkoord met de overheid over de doeltreffendheid van de hulp onderhandelden en ondertekenden. Zijn analyse is persoonlijk en bindt uiteraard geen van de onderhandelaars.

**Patrick Develtere** is directeur van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) in Leuven. Hij doceert onder meer het vak 'Ontwikkelingssamenwerking'. In 2005 publiceerde hij *De Belgische ontwikkelingssamenwerking* en in 2009 *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*. Beide boeken werden uitgegeven door het Davidsfonds (Leuven).

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emiel.vervliet@mo.be](mailto:emiel.vervliet@mo.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO\* en van de mondiale nieuwssite [www.mo.be](http://www.mo.be) (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

## [ inleiding ]

# Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van ontwikkelingssamenwerking?

Op 4 mei 2009 ondertekenden vertegenwoordigers van de Belgische overheid en van de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) een overeenkomst over de doeltreffendheid van de Belgische federale ontwikkelingssamenwerking. Voor de overheid tekenden Charles Michel, minister van Ontwikkelingssamenwerking, en Peter Moors, algemeen directeur van zijn administratie, de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking. Voor de ngo's onderhandelden vertegenwoordigers van de twee koepelorganisaties, 11.11.11 en zijn Franstalige tegenhanger CNCD, en vertegenwoordigers van de twee ngo-federaties Coprogram en Acodev. Hun voorzitters en algemeen secretarissen of directeurs ondertekenden de overeenkomst namens de ngo's. De tekst van de overeenkomst staat op de website van de federatie Coprogram: [www.coprogram.be](http://www.coprogram.be).

Jean Reynaert schetst de context, de inhoud en de gevolgen van de overeenkomst. Patrick Develtere schreef een korte commentaar bij het akkoord.





# 1. Het akkoord tussen de Belgische overheid en de ngo's over de doeltreffendheid van de hulp

*door Jean Reynaert*

## DE CONTEXT – DE VERKLARING VAN PARIJS

Het Belgische debat over de doeltreffendheid van de hulp zou nooit hebben plaatsgevonden indien de internationale context daar geen aanleiding toe had gegeven. In het begin van dit decennium stond de doeltreffendheid van de hulp hoog op de agenda van de internationale bijeenkomsten over ontwikkelingssamenwerking. Een honderdtal officiële donoren en ontvangende landen zochten mogelijkheden om de overheidshulp doeltreffender te maken. Ze kwamen tot overeenstemming over vijf principes die ze vastlegden in de Verklaring van Parijs in 2005.

De principes van de Verklaring van Parijs slaan op de relaties tussen donoren en ontvangende partnerlanden, maar ook op de relaties tussen de donoren onderling. Vanuit de vaststelling dat de partnerlanden in het Zuiden te weinig verantwoordelijkheid krijgen en dragen voor de projecten en programma's van de ontwikkelingshulp, verbinden de donoren zich ertoe het *ownership* of eigenaarschap van de ontvangende landen te verhogen. Dit principe is de belangrijkste doelstelling van de Verklaring. De vier andere principes zijn middelen om dat eigenaarschap te bereiken.

Zo hebben de donoren verder afgesproken om de hulp onderling beter te harmoniseren en tegelijk beter af te stemmen op de noden van de partnerlanden. Dat zijn de principes van harmonisatie en afstemming. Om de hulp beter te harmoniseren, willen de donoren nagaan of de hulp die zij aanbieden andere hulpverlening niet

hindert of niet nodeloos overlapt met andere hulp, omdat zij willen dat de verschillende hulpprogramma's elkaar versterken. De Verklaring van Parijs pleit daarom voor onderlinge coördinatie, synergie en complementariteit onder de donoren. Het principe van afstemming betekent dat de donoren de aangeboden hulp beter inbedden in het overheidsbeleid van het partnerland en dus beter inspelen op de ontwikkelingsplannen van de ontvangende overheid.

Tot hiertoe gebeurde de verantwoording over de ontwikkelingssamenwerking vrij unilateraal: het land dat de hulp kreeg, legde tegenover de donor verantwoording af van de besteding van het geld. In Parijs verbonden de donoren zich ertoe om mechanismen van wederzijdse verantwoordelijkheid en transparantie te zoeken. Beide partners zouden elkaar dan kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Ten slotte herhaalt de Verklaring van Parijs het belang van de resultaatgerichte benadering bij de uitvoering van projecten en programma's.

Vijf principes dus: eigenaarschap, harmonisatie, afstemming, wederzijdse verantwoording en resultaatgerichtheid. Maar wat hebben de ngo's daarmee te maken?

## DE CIVIELE SAMENLEVING EN DE VERKLARING VAN PARIJS

“Dat is niet voor en van ons”, stelden vertegenwoordigers van de internationale ngo-gemeenschap toen de overheid hen aansprak. Die vond immers dat de Verklaring van Parijs ook van toepassing moest zijn op de ngo's. De ngo's repliceerden dat ze niet betrokken waren geweest bij de voorbereiding, dat de vijf principes niet zonder meer op hen van toepassing konden zijn en dat ze ook kritiek hadden op de inhoud van de Verklaring zelf.

De belangrijkste kritiek had betrekking op de enge benadering van de Verklaring. Zij wil de instrumenten van de ontwikkelingssamenwerking verbeteren, maar vergeet dat de ontwikkeling van een land wordt bepaald door veel andere factoren en beleidsmaatregelen. De ngo's legden meteen de nadruk op de noodzaak van coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsdomeinen zoals handel, migratie, democratie en mensenrechten. Die coherentie is vaak ver te zoeken.

Natuurlijk wezen de ngo's erop dat weinig publieke donoren hun beloften nakomen om voldoende geld vrij te maken voor ontwikkelingssamenwerking. Hoe lang beloven ze al niet om 0,7% van hun BNP te besteden aan ontwikkelingssamenwerking? En nu de voorbije jaren een positieve trend waar te nemen was, dreigt de financiële crisis die nog maar eens onderuit te halen.

Bovendien zijn niet alleen de regeringen die in Parijs de Verklaring hebben ondertekend eigenaar van hun ontwikkeling – ook de parlementen en de civiele samenleving van die landen zijn betrokken partij. Soms hebben de overheid en de civiele samenleving van een land niet dezelfde visie op de ontwikkeling van dat land. Meer zelfs, in een aantal landen met dictatoriale regimes staan ze lijnrecht tegenover elkaar.

In september 2008 kwamen de donoren en ontvangende partnerlanden bijeen in Accra in Ghana om de vorderingen te bespreken die sinds 2005 waren geboekt in de toepassing van de Verklaring van Parijs. De ngo's werden uitdrukkelijker dan voorheen bij de voorbereiding betrokken. Parallel daarmee bereidde de ngo-gemeenschap een eigen standpunt voor. De ngo's wilden nog altijd niet aanvaarden dat de Verklaring van Parijs op hen van toepassing zou zijn. Ze wezen op de verschillende rol van de overheid en de civiele samenleving. Ze eisten respect voor die rol en voor hun autonomie en ze kregen bij de publieke donoren gehoor voor hun pleidooi om betere randvoorwaarden te scheppen, zodat de civiele samenleving haar rol vrijer en beter zou kunnen spelen.

Tegelijk verklaarden de ngo's zich bereid om onderling zelf na te gaan hoe de principes van de Verklaring van Parijs voor hen konden gelden. Het is immers vanzelfsprekend dat ook ngo's doeltreffend moeten handelen. Noordelijke ngo's vervallen nogal eens in de dominante donorrol tegenover hun eigen partners in het Zuiden. Versnippering en profileringsdrang staan synergie en complementariteit onder ngo's in de weg. Er was dus wel wat renovatiewerk aan de eigen winkel.

In dat kader ontstond het Open Forum van de Civiele Samenleving, waarin organisaties van de civiele samenleving uit Noord en Zuid samen onderzoeken hoe zij hun eigen doeltreffendheid kunnen verhogen. Kunnen ze het eens worden over gezamenlijke doeltreffendheidsprincipes en kunnen ze samen stappen zetten naar een betere toepassing van die principes? Welke randvoorwaarden zijn noodzakelijk om waar nodig het bestaansrecht, de bewegingsruimte en de draagkracht van organisaties uit de civiele maatschappij te waarborgen en te verbeteren? Het Open Forum heeft zich ertoe verbonden om tegen de volgende conferentie van de donoren, die gepland is voor september 2011, een antwoord op die vragen te geven. Eind augustus 2010 vergadert het Open Forum opnieuw in Canada om na te gaan hoe ver de ngo's staan met het formuleren van de antwoorden. (Meer informatie over het Open Forum is te vinden op [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org)).

## HET BELGISCHE DEBAT OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE HULP

Ondertussen was Charles Michel in België aangetreden als minister van Ontwikkelingssamenwerking. Hij speelde onmiddellijk in op de internationale context en verklaarde zich een hevig voorstander van meer doeltreffendheid van de hulp. Hij lanceerde het debat tijdens de Staten-Generaal van de Ontwikkelingssamenwerking in mei 2008. In de administratie vond hij gehoor bij de administrateur-generaal van DGOS, Peter Moors, die in zijn managementplan al die richting was ingeslagen. De minister wou ook kost wat kost de indirecte actoren – de ngo's, universiteiten, wetenschappelijke instellingen en andere actoren die subsidies ontvangen van het federale ministerie – overtuigen om de principes van de doeltreffendheid van de hulp toe te passen. Hij lanceerde meteen enkele concrete voorstellen voor de toepassing door de ngo's en de universiteiten.

De ngo-sector aanvaardde de uitdaging om een debat te voeren met de overheid, op voorwaarde dat niet alleen de doeltreffendheid van de ngo's maar ook die van de overheid zelf ter sprake zou komen en dat het debat ruim zou worden gevoerd. Van

september 2008 tot mei 2009 werd er gediscussieerd en onderhandeld. In een eerste fase had de discussie betrekking op de begrippen zelf, in een tweede fase op de concrete toepassing ervan. Het resultaat van de eerste ronde waren drie nota's waarover een consensus werd bereikt. De tweede fase werd afgerond met een akkoord tussen beide partijen.

## DE BELGISCHE INVULLING VAN DE PRINCIPES

De drie nota's maken geen deel uit van de ondertekende overeenkomst, maar in de inleiding van de overeenkomst verwijzen de ondertekenaars er wel uitdrukkelijk naar. We kunnen de nota's eigenlijk beschouwen als de ideologische onderbouw van het akkoord.

### **Een Belgische interpretatie van het begrip doeltreffendheid**

De eerste nota gaat over de doeltreffendheid van de hulp en geeft een Belgisch tintje aan de vijf principes van Parijs. De principes kunnen gelden voor de overheid en de ngo's, maar telkens met een andere invulling voor beide partijen. De instrumenten die beide partijen hanteren, passeren de revue: de landenanalyses, de technische bijstand, de budgethulp, het gebruik van indicatoren en baselines in de logische kaders. Sommige pijnpunten worden benoemd: de administratieve rompslomp, de moeilijkheden bij de impactmeting, de (on)voorspelbaarheid van de financiële stromen. De nota slaat en zalft tegelijk. Iedereen heeft al wat gedaan om de principes toe te passen, maar iedereen kan en moet beter.

De nota legt ook enkele accenten. Zo beklemtoont zij onder andere de noodzakelijke concentratie van de hulp, die zich aan overheidszijde zal voltrekken door drastische keuzes in elk partnerland. In plaats van de hulp te spreiden over de sectoren van onderwijs, microfinanciering, gezondheidszorg, weginfrastructuur, landbouwontwikkeling, enzovoort, zal de Belgische hulp zich in een partnerland beperken tot maximaal twee van die sectoren. De Belgische ngo's worden opgeroepen om een evenwicht te zoeken in hun partner- en landenkeuze tussen de rijkdom van de diversiteit enerzijds en hun beheerscapaciteiten om hun keuzes waar te maken anderzijds. De benoemde knelpunten vinden we in de volgende nota's.

### **De rol van de ngo's**

De tweede nota beschrijft de rol van de ngo's. In België zijn ze actief op het vlak van sensibilisering, ontwikkelingseducatie en beleidsbeïnvloeding. Het educatiewerk moet uitmonden in een gedragsverandering van de bevolking ten gunste van billijke Noord-Zuidverhoudingen. Maar er bestaat een spanning tussen de onderlinge profileringsdrang van de ngo's bij de fondsenwerving en de noodzaak om meer samen te werken in het educatieve veld. De beleidsbeïnvloeding richt zich op de overheid op de verschillende beleidsniveaus: lokaal, regionaal, federaal, Europees en internationaal. Maar ze richt zich ook op de bedrijfswereid. De taak van de ngo's als beleidsbewakers (in hun functie van waakhond) en beleidsbeïnvloeders (via de lobby- en advocacywerking) is in ons land vanzelfsprekend. In het Zuiden oefenen de ngo's die functie uit

via hun partners, behalve in uitzonderlijke situaties, wanneer de civiele samenleving in het land van de zuidelijke partner monddood is gemaakt.

In het Zuiden zorgen de Belgische ngo's vooral voor capaciteitsversterking van hun partners en brengen ze humanitaire hulp. Hun rol blijft evolueren. Noordelijke ngo's voeren zelf steeds minder de ontwikkelingsprogramma's uit. Die rol wordt meer en meer opgenomen door de partners in het Zuiden zelf. Die bieden diensten aan op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg, zetten landbouwprogramma's op, bevorderen gemeenschapsontwikkeling en komen op voor de mensenrechten. Bovendien moeten de Belgische ngo's hun ondersteuning als tijdelijk zien. Op termijn dienen de zuidelijke partners onafhankelijk te worden van buitenlandse hulp.

Een uitzondering zijn de noodhulporganisaties, die uiteraard zelf operationeel moeten zijn en zorgen voor de nodige goederen en diensten, al dienen ook zij zo veel mogelijk de lokale structuren te respecteren. Bovendien wordt ook erkend dat de bovenstaande gewenste rolverdeling tussen ngo's uit Noord en Zuid niet te bereiken valt in kwetsbare staten, waar de capaciteiten van de zuidelijke partners beperkt zijn.

Deze nota komt tot de conclusie dat de ngo's zich in een context bevinden waarin elke rol die ze spelen ook door andere actoren wordt gespeeld. Daarom is het belangrijk dat ze zich goed specialiseren en dat ze werken in synergie en complementariteit met anderen.

## **Specialisatie, synergie en complementariteit met anderen**

De boodschap luidt: om doeltreffend te zijn, moet je je specialiseren. Dat is doeltreffender omdat het de kosten van de ontwikkelingssamenwerking drukt. De specialisatie van een ngo groeit vanuit de eigen geschiedenis en activiteiten. Al doende ontdekt de ngo haar comparatieve voordelen: de dingen waar ze in vergelijking met anderen goed in is. De ene is sterk in de bestrijding van tbc, de andere in de ondersteuning van boerenorganisaties, een derde in het aanleveren van politieke analyses over Centraal-Afrika. Als een ngo haar comparatieve voordelen kent, is zij beter in staat om complementair en in synergie met andere actoren op te treden. De specialisatie is evenwel geen doel op zich, voegt de nota eraan toe.

De Belgische overheid wil dit internationale credo toepassen op zichzelf, maar ook op de ngo's. Ze wil bovendien ook tegemoet komen aan de verwachtingen van haar burgers die zich verenigen in organisaties. Die twee verwachtingen komen niet noodzakelijk met elkaar overeen. Het debat over doeltreffendheid en de overeenkomst tussen overheid en ngo's zijn een poging om die verwachtingen met elkaar te verzoenen.

Daarna overloopt de nota opnieuw de verschillende rollen van de ngo's in het licht van de begrippen specialisatie, synergie en complementariteit. Bij de beleidsbeïnvloeding in het Noorden is de overheid soms het mikpunt van de actie en soms ook een bondgenoot. De nota is uitvoeriger over de rollen in het Zuiden. Zij erkent dat de ngo-sector zich al heeft gespecialiseerd, maar zij verwacht verdere stappen inzake geografische en thematische concentratie en ook bij de beperking van het aantal partners per ngo. De Belgische overheid vindt dat ook zij op haar manier moet bijdragen aan de versterking van de civiele samenleving in het Zuiden, door rechtstreeks steun te bieden aan die civiele maatschappij in de partnerlanden. De nota kondigt een onderzoek aan naar de meerwaarde van de landenkantoren.

Met betrekking tot noodhulp stelt de nota dat nog enkel gespecialiseerde ngo's op dit terrein actief kunnen blijven, omdat een hoge graad aan specialisatie vereist is. Dat neemt niet weg dat andere ngo's een rol kunnen spelen op dit vlak via hun partners en gezien hun goede kennis van de lokale context.

## DE OVEREENKOMST VAN 4 MEI 2009

De inleiding bij de overeenkomst bevat een korte verwijzing naar de internationale en Belgische context en de nota's die we hierboven hebben samengevat. Ze eindigt met een belangrijke belofte van de minister. Hij zal in de aanpassing van de wet op de internationale samenwerking die hij wil indienen in het parlement, het principe van de autonomie van de ngo's opnemen.

Vervolgens vermeldt de tekst de verbintenissen van de verschillende partijen. Die moeten allemaal zijn vervuld tegen 2014, sommige ook al vroeger. Naast de engagementen van de overheid en de ngo-sector afzonderlijk, zijn er ook twaalf punten waarvoor beide partijen zich samen gaan inzetten. We overlopen hier de drie onderdelen en geven hier en daar wat duiding. We vermelden ook wat uiteindelijk niet in de overeenkomst is terechtgekomen.

### Waarom verbindt de minister zich?

De minister verbindt zich ertoe de hulp te verhogen en meer voorspelbaar te maken. De officiële Belgische hulp wil hij vanaf 2010 verhogen tot 0,7% van het Bruto Nationaal Inkomen en in 2009 wil hij al 0,6% bereiken. Minstens 60% van de hulp moet worden besteed door de administratie voor ontwikkelingsamenwerking.

Tegen 2015 wil de minister 15% van het budget besteden aan plattelandsontwikkeling en landbouw. Vanaf 2011 wil de minister de totale subsidie (dus de verschillende begrotingslijnen samen) voor de ngo's elk jaar met 3% verhogen. Zo zouden de programma's 2011-2013 kunnen worden goedgekeurd met een substantiële verhoging van de middelen.

De minister verbindt zich ook tot een reeks maatregelen die de coherentie van het ontwikkelingsbeleid ten goede komen. Het gaat om de volledige kwijtschelding van overheidsschulden en aandacht voor de ontwikkelingsdimensie bij handelsakkoorden. De minister wil de strijd tegen belastingparadijzen aangaan, het internationale monetaire systeem beter reguleren en zoeken naar bijkomende financieringsbronnen voor de ontwikkelingssamenwerking. Ook op het vlak van het klimaat doet hij toezeggingen. Zo zal hij de Europese doelstelling ondersteunen om tegen 2020 de uitstoot van broeigassen met 20% te verminderen en wil hij het *Clean Development Mechanism* verbeteren. Hij zoekt mee naar bijkomende middelen om na 2012 de klimaatopwarming tegen te gaan.

Naast die politieke toezeggingen zal de minister een overlegorgaan oprichten waarin de ngo's en de overheid tweemaal per jaar de coherentie van het Belgische beleid bespreken.

Vervolgens verbindt de minister zich tot enkele maatregelen die rechtstreeks te maken hebben met de toepassing van de principes van de Verklaring van Parijs. Hij wil

de ontwikkelingssamenwerking beter afstemmen op de partnerlanden en het democratisch eigenaarschap in de partnerlanden niet beperken tot hun regeringen, maar ook het parlement, de lokale overheden en de civiele maatschappij daarbij betrekken. Verder wil hij de hulp volledig ongebonden maken. Hij belooft de afspraken te respecteren die de donoren in Accra hebben gemaakt. De geografische en thematische concentratie van de bilaterale hulp, waarover sprake in de nota over doeltreffendheid, wordt gerealiseerd in overleg met partnerlanden en andere donoren. Als enige verbintenis inzake wederzijdse verantwoordelijkheid belooft hij dat het bedrag van de Belgische hulp zal ingeschreven worden in de staatsbegroting van het partnerland.

### **Waarom heeft de minister zich niet verbonden?**

De minister zal de overeenkomst niet voorleggen aan zijn collega's in de ministerraad. Als hij dat wel had gedaan, had dit kunnen leiden tot een verbintenis van de hele regering. Michel heeft in de loop van de besprekingen sommige van zijn collega's geraadpleegd en dat heeft geleid tot een afzwakking van de politieke toezeggingen. Zo vermeldt de overeenkomst niet eens de Tobintaks, al heeft het Belgisch parlement daar een wet over gestemd. Heel wat politieke engagementen in verband met de coherentie behouden dan ook een sterk intentioneel karakter.

Dat kan niet gezegd worden van de verbintenissen over de verhoging van de hulp. De realisaties in de praktijk zijn heel goed meetbaar. De overeenkomst waarborgt dat de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking minstens 60% van het hulpbudget blijft besteden. Dit is belangrijk, want er bestaat een trend om de bevoegdheden van DGOS, die het beleid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking uitvoert en de kern van het ontwikkelingswerk financiert, uit te hollen. Dit gebeurt tot nu toe door sommige bevoegdheden over te dragen naar andere ministeries of andersom uitgaven van andere ministeries als ontwikkelingsrelevant te beschouwen. Het versnipperd de bevoegdheden en leidt tot een oneigenlijk gebruik van het ontwikkelingsbudget.

### **Waarom verbindt de ngo-sector zich?**

Terwijl de verbintenissen van de minister verder reiken dan de toepassing van de Verklaring van Parijs, staan die van de ngo's volledig in het teken daarvan. Onder de hoofding 'Eigenaarschap en afstemming' beloven de ngo's de landenanalyses die ze maken, beter af te stemmen op het partnerland en op elkaar als ze in eenzelfde land actief zijn. Ze verbinden zich ertoe hun rol van leverancier van goederen en diensten te verminderen ten voordele van hun rol van capaciteitsversterker, met bijzondere aandacht voor de versterking van de kwaliteit van de beleidsbeïnvloeding.

Onder dezelfde titel aanvaarden de ngo's om af te zien van de voor hen voordelige forfaitaire financiering van ngo-coöperanten. Vanaf 2014 zal de medefinancierings-sleutel van 80/20 ook van toepassing zijn op de personeelsinzet. Ten slotte aanvaarden de ngo's dat ze hun landkantoren onderling of binnen het internationale netwerk waarvan ze deel uitmaken, beter zullen coördineren

Onder de hoofding 'Harmonisatie, coördinatie, complementariteit en synergie' stemmen de ngo's ermee in om vooruitgang te maken op al deze terreinen. Maar het blijft niet bij algemene engagementen. De programma-ngo's (dat zijn de ngo's die met meerjarenprogramma's werken) verbinden zich ertoe om in hun volgende strategische kaders allemaal samen in slechts vijftig verschillende landen actief te zijn. Bovendien beloven ze elk afzonderlijk slechts in tien landen actief te blijven. Drie van die landen

mogen evenwel regio's zijn. De criteria voor de definitie van een regio zullen in overleg worden bepaald.

Vanaf het programma 2014-2016 moeten de programma-ngo's gemiddeld per land minimaal 500.000 euro besteden; dat gemiddelde wordt telkens over drie jaar berekend. Afwijkingen zijn wel mogelijk. In hun nieuw driejarig programma 2011-2013 moeten de programma-ngo's al aantonen dat ze stappen zetten in de richting van de gevraagde beperkingen.

De lijst van landen waar ngo's projecten kunnen laten subsidiëren, wordt meteen herleid van 42 tot 22 landen die in de overeenkomst opgesomd staan.

De laatste drie verbintenissen van de ngo's blijven vrij algemeen. Ze zullen hun relaties met hun zuidelijke partners evenwichtig en wederkerig maken, hun transparantie verbeteren, meer rekenschap afleggen en hun methoden voor resultaatgericht beheer verfijnen.

## **Verduidelijking en draagwijdte van de engagementen van de ngo's**

Tijdens de vorige legislatuur had minister Armand De Decker een hervorming van de subsidieregelgeving onderhandeld met de ngo-sector. De hervorming kreeg haar beslag in Koninklijke Besluiten in 2005, 2006 en 2007. De nieuwe regelgeving maakt een onderscheid tussen programma- en project-ngo's. Programma-ngo's moeten voldoen aan hogere kwaliteitseisen. Elke ngo stelt een strategisch kader op voor zes jaar. Tijdens die periode kan ze ofwel twee driejarige programma's ofwel een onbepaald aantal projecten laten subsidiëren. De driejarige programma's 2008-2010 waren in het voorjaar 2008 net goedgekeurd toen het debat over de doeltreffendheid begon. Die driejarige programma's pasten in een zesjarig strategisch kader dat mee was goedgekeurd. Dat kader loopt tot eind 2013. Vandaar dat de meeste concrete aanpassingen slechts ingang zullen vinden in 2014.

Hoe groot zijn de inspanningen die de ngo's moeten leveren? De project-ngo's voelen de geografische beperking niet echt aan, aangezien ze voorlopig slechts in 15 van de 22 landen projecten hebben laten subsidiëren. De overeenkomst zegt uitdrukkelijk dat de maatregel bedoeld is om het de administratie gemakkelijker te maken. De programma-ngo's moeten wel inspanningen leveren. Samen zijn ze nu actief in 62 landen, maar tien jaar geleden waren dat er nog meer dan tachtig. Nu moeten ze op vier jaar tijd twaalf landen schrappen. Dit lijkt haalbaar als je weet dat in elf landen slechts één programma-ngo actief is.

De beperking voor elke NGO om slechts in tien landen waarvan drie regio's te werken, treft een beperkt aantal ngo's: een vijftal van de 53 ngo's die met partners in het Zuiden werken. De definitie van een regio zal bij enkele ngo's het verschil maken tussen een pijnlijke of vrij pijnloze aanpassing. Op dit ogenblik wordt die definitie voorbereid. Het ziet ernaar uit dat de overheid bereid is om het regiobegrip 'ngo-specifiek' te laten invullen, volgens een aan te tonen coherentie en pertinentie binnen het programma van de ngo zelf.

De verplichting om minstens gemiddeld 500.000 euro per land te besteden, treft twaalf ngo's van de 53. Voor enkele is een verhoging tot 500.000 euro haalbaar, als ze hun omzet kunnen doen stijgen. Het is de vraag of ze daartoe in staat zullen zijn. Andere ngo's halen de lat hoe dan ook niet, omdat hun budget ver beneden dit minimum ligt. De vraag is welke afwijking de overheid zal toestaan.

## Waarom heeft de ngo-sector zich niet verbonden?

Eerst en vooral heeft de sector geweigerd om alle ngo's de overeenkomst te laten ondertekenen, zoals de minister oorspronkelijk wilde. De ngo-sector bepleitte verder met succes om de voorwaarden van het akkoord te laten ingaan vanaf 2014, wanneer het volgende zesjarige strategische kader start, en niet in 2011 wanneer het tweede programma van het lopende strategische kader begint.

De ngo's konden ook een aantal overheidsvoorstellen afzwakken. De oorspronkelijke beperking tot tien landen is verzacht door drie regio's toe te laten. Het minimum te besteden bedrag in elk land is afgezwakt naar een gemiddelde van 500.000 euro over alle landen. Bij de geografische beperkingen voor projecten wilde de overheid de ngo's beperken tot de achttien partnerlanden van de publieke samenwerking. De ngo's hebben dit kunnen aanpassen en mogen ook nog in vijf bijkomende landen projecten laten subsidiëren.

## Welke zijn de gezamenlijke verbintenissen?

De overeenkomst eindigt met de opsomming van twaalf gezamenlijke verbintenissen. De eerste drie hebben te maken met meer synergie in de partnerlanden. Voortaan zullen de ngo's betrokken worden bij de voorbereiding van de gemengde commissies die het samenwerkingsprogramma van België met een partnerland voor vier jaar bepalen. In dezelfde partnerlanden zal de overheid via een nieuwe basisallocatie projecten financieren die leiden tot meer synergie tussen de Belgische actoren en in ieder partnerland komt er een overlegproces tussen dezelfde Belgische actoren.

De beide partijen zijn het ook eens om het KB over projecten en programma's van 2006 niet te wijzigen, maar wel de toepassing ervan te verfijnen. Dit zal gebeuren via de verbetering van de beoordelingsinstrumenten voor projecten en programma's. Dit betekent vooral dat de beoordelingscriteria zullen worden verfijnd. Na analyse willen beide partijen het projectkanaal beter laten functioneren. Samen willen ze een certificeringssysteem opzetten dat moet leiden tot grotere professionaliteit en vereenvoudigde controles. En ze willen ook binnen het bestaande financieringskader voor de federaties fondsen vrijmaken om een dienstencentrum voor kleine ngo's te ondersteunen.

De tiende verbintenis bevat zes maatregelen om de administratieve last van de ngo's te verminderen. Beide partijen willen de financiële verslaggeving vereenvoudigen, de budgetsteun aan partners en de financiering van gezamenlijke acties vergemakkelijken en de voorspelbaarheid van de medefinanciering verhogen.

Beide partijen zullen naast een politiek overleg (zie de verbintenissen van de minister) ook een zesmaandelijks overleg opstarten over educatie en sensibilisering. En ten slotte zullen beide partijen in hun jaarverslag rapporteren over de toepassing van dit akkoord.

## Wat konden overheid en ngo's niet samen afspreken?

In de lijst van de gezamenlijke verbintenissen blijft het onderdeel over de administratieve vereenvoudiging onder de verwachtingen van de ngo's. De hervorming van de regelgeving in 2006 bereikte voor een groot deel de vooropgestelde doelstellingen voor de project- en programmafinanciering. De doelstelling om de

administratieve last te verlagen, werd veel te weinig gehaald. Dit bezorgde de ngo-sector een kleine kater. Via de onderhandelingen over de doeltreffendheid probeerden de ngo's dit tekort goed te maken. Maar de verbintenissen die in de overeenkomst staan, blijven bescheiden. De ngo's hadden ook liever gezien dat de financiering van de synergie met andere Belgische actoren zou geschieden via hun programmafinanciering, maar de overheid wilde hiervoor liever een afzonderlijke budgetlijn voorzien.

## DE WAARDE VAN DE OVEREENKOMST

Het afsluiten van een overeenkomst is in zekere zin origineel. Het is nooit eerder vertoond dat het resultaat van een overleg tussen de overheid en de ngo-sector in ons land in een ondertekende overeenkomst is gegoten. De laatste vijftig jaar is het overleg tussen de overheid en de sector altijd uitgemond in regelgeving die dan later steeds werd aangepast en gemoderniseerd. Dit verhaal begint in 1964 met het eerste KB over de personele inzet en eindigt voorlopig met de KB's van 2006 en 2007. Op zijn best gaven de toelichtingen bij de KB's wat uitleg over de achterliggende beweegredenen van de tekst, meer niet. Maar met de huidige drie nota's en de overeenkomst zelf beschikken we voor het eerst over documenten waarin de beide partijen inhoudelijke uitspraken doen.

Als we formeel spreken van een overeenkomst, gebruiken zowel de ambtenaren als het ngo-personeel dikwijls de term 'pact'. In de Belgische context verwijst een pact naar een tekst die tot stand komt na een felle ruzie tussen groepen in de samenleving. Bekende voorbeelden zijn het onderwijspact of het cultuurpact, waarmee soms zeer scherpe en lang bestaande tegenstellingen tussen groepen zijn beslecht. Het zou sterk overdreven zijn om de aanvaring die de minister begin 2008 met de sector heeft gehad over de begroting hiermee te vergelijken. Maar de ondertekening van de overeenkomst heeft toch iets van het roken van de vredespijp waarbij de beide partijen er baat bij hebben om een conflict niet te laten escaleren.

Juridisch gesproken is deze overeenkomst niet afdwingbaar, zoals een huurcontract dat bijvoorbeeld wel is. Geen van beide partijen kan naar een rechtbank stappen. De overeenkomst heeft wel een morele waarde. Geen van beide partijen kan doen of ze niet bestaat. De overeenkomst legt de ondertekenaars een wederzijdse druk op tot de uitvoering ervan. Zij biedt hun allebei een hefboom om bepaalde zaken te bedingen die ze van de andere partij verwachten. Zo zal de ngo-sector de overeenkomst zeker als hefboom gebruiken bij toekomstige politieke debatten over de omvang en de coherentie van de Belgische hulp en om het overleg over de administratieve vereenvoudiging aan te wakkeren. De overheid zal de overeenkomst vooral aangrijpen om de ngo's mee te laten stappen in de geografische beperkingen, de veralgemening van de 80/20-medefinancieringssleutel en de gemiddelde minimum omzet van 500.000 euro per land.

We mogen de waarde van de overeenkomst niet overschatten. Deze overeenkomst blijft ondergeschikt aan het bestaande regelgevende kader. Voor de ngo's blijven de drie KB's en de richtlijnen die hun subsidies regelen, van kracht. De verworvenheden van het nieuwe medefinancieringssysteem komen niet in gevaar. Precies vanwege de ondergeschikte status van de overeenkomst, zullen enkele punten ervan moeten worden omgezet in een aanpassing van de richtlijnen.

Dit geldt nog meer voor de verplichtingen die de minister op zich neemt. Die moeten omgezet worden via de goedkeuring van de begroting voor ontwikkelings-samenwerking en via nieuw beleid. In heel wat gevallen is de minister afhankelijk van andere collega's of van de ministerraad om zijn verbintenissen na te komen.

## ZULLEN DE PARTIJEN DE AANGEGANE VERPLICHTINGEN NAKOMEN?

De overeenkomst is getekend door een minister die aanblijft tot 2011. Zijn opvolger zal zich zeker niet verplicht voelen om de overeenkomst zo maar over te nemen. Dit betekent dat de hefboomwaarde van de overeenkomst verdwijnt na de lopende legislatuur en dat de kracht ervan zal verslappen, zo niet verdwijnen. Laten we even kijken wat er tegen dan zeker gerealiseerd zal zijn.

Nog voor de overeenkomst was getekend, waren sommige onderdelen ervan al in uitvoering. Zo is de ngo-sector sinds het begin van 2009 officieel betrokken bij de voorbereiding van de gemengde commissies. DGOS heeft de procedure van de voorbereiding van een gemengde commissie aangepast en de attachés in het buitenland hebben nieuwe instructies gekregen. Bij de voorbereiding van de vijf gemengde commissies die in 2009 plaatshebben, is de ngo-sector betrokken partij. We weten nu al met zekerheid dat de ngo's daadwerkelijk een invloed hebben gehad op sommige beleidskeuzes van de overheid. Het is nog te vroeg om te zeggen hoe geslaagd die beïnvloeding is.

In augustus-september 2009 heeft de overheid alle ngo's individueel aangesproken over hun betrokkenheid bij de overeenkomst en over de inspanningen die ze moeten leveren om zich in regel te stellen met de afspraken van de overeenkomst. Bovendien is ze gestart met het omzetten van onderdelen van de overeenkomst in aanvullende regelgeving. In 2010 zullen alle richtlijnen en de beoordelingscriteria aangepast zijn, zodat de beoordeling van de programma's 2011-2013 zal gebeuren in de geest van de overeenkomst. Al de concrete punten waartoe de ngo's zich hebben verbonden, zullen zeker worden uitgevoerd. De overheid zet vaart achter de uitvoering van de overeenkomst, ten minste voor het deel waar het haar om te doen is. Ze is minder enthousiast over sommige andere onderdelen, zoals de administratieve vereenvoudiging.

Wat de politieke engagementen van de minister betreft, weten we sinds kort dat hij begroting voor 2010 aan het parlement zal voorleggen waarin België voor het eerst de 0,7% benadert. Hij komt hiermee een belangrijk politiek engagement na. Daarna is het wachten welk vernieuwend beleidswerk de minister nog tot een goed eind kan brengen tijdens zijn mandaat en hoe hij het beleid coherenter kan maken. Wij zijn evenwel vrij zeker dat het parlement de nieuwe wet op de internationale samenwerking zal stemmen mét een clause over de autonomie van de ngo's.

Sommige bepalingen van de overeenkomst zijn te vaag om een uitvoering aan te geven. Andere bepalingen zijn wel concreet, maar voor geen van beide partijen van essentieel belang. Daar zal het ervan afhangen of er in de loop van het volgende jaar tijd en energie zal zijn om aan de toepassing te beginnen.

De realisatie van het certificeringssysteem hangt allereerst af van het bereiken van een consensus tussen de ngo's zelf. Pas volgend jaar zal blijken of die er komt. De overeenkomst zal zeker de afspraken over meer synergie en complementariteit tussen de actoren stimuleren, maar de realisatie zal voor een groot deel afhangen van de zinvolle invulling die eraan gegeven wordt. Volgens de ngo-sector zijn de mogelijkheden tot synergie tussen de Belgische actoren in het Zuiden beperkt, maar de Belgische overheid meent dat hier de belangrijkste kansen voor synergie liggen.

Het is duidelijk dat de overeenkomst geen dode letter zal blijven, maar ook niet volledig zal worden uitgevoerd. In 2011 zullen we de balans kunnen opmaken.





## 2. “Voetballen is heel simpel”

### Bespiegelingen bij het akkoord tussen de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Belgische ngo's

*door Patrick Develtere*

Begin mei 2009 tekenden minister Charles Michel en de Belgische ontwikkelingsorganisaties een akkoord. Dat akkoord is ongemeen historisch, omdat het de eerste overeenkomst van die aard is. De ngo's zijn erin geslaagd een match te spelen met de minister. Een boeiende match, want de minister dacht eerst dat de ngo's uiteraard de underdogs waren. Hij zou scoren. Hij alleen, want hij heeft geld en de ngo's hebben dat geld nodig. “Als wij de bal hebben, kunnen hun niet scoren”, moet hij op zijn Cruyffs hebben gedacht.

De minister wilde de ngo's inpassen in zijn spel. En zijn spel, dat is meer concentratie in een beperkter aantal landen. Zijn spel, dat is ook de fameuze Verklaring van Parijs die de officiële donoren in 2005 hebben ondertekend. Die Verklaring voorziet een aantal ondertussen bekende principes of mantra's: eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, coördinatie, wederzijdse verantwoording en resultaatgericht werken. Eigenaarschap betekent dat de overheden in Afrika, Azië en Latijns-Amerika hun eigen beleid mogen uitstippelen en dat de donoren zich daarnaar zullen schikken. Harmonisatie en coördinatie betekenen dat de donoren elkaar niet meer voor de voeten willen lopen, maar op een onderling afgesproken en afgestemde manier actief willen zijn in het Zuiden. Daarenboven vragen ze niet alleen een verantwoording van de landen in het Zuiden over de besteding van de donormiddelen, maar zullen ze ook zelf verantwoording afleggen over wat zij met het belastinggeld voor ontwikkelingssamen-

werking doen. Iedereen is er ten slotte van overtuigd dat de ontwikkelingssector meer resultaatgericht moet zijn en dus niet meer gewoon mag 'doen, doen, doen, om ... te doen'. In veel hoofdkwartieren van de officiële donoren klonk nadien de roep dat ook de ngo's dit receptenboek van 'goede officiële ontwikkelingssamenwerking' moeten toepassen.

Tijdens de match hebben de ngo's de minister echter tot een ander spel gedwongen en wisten ze ook verscheidene keren te scoren. Ongetwijfeld een prachtig doelpunt kregen we al bij het begin van het akkoord. De minister herbevestigde de wettelijke verbintenis om de openbare ontwikkelingshulp (ODA) vanaf 2010 te verhogen tot 0,7% van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI).

Een tweede doelpunt kwam ogenblikkelijk erna. De minister beloofde een soort '*whole of government*'-benadering: hij zal ernaar streven dat 'alle beleidsdomeinen van de regering bijdragen tot de doelstelling van armoedebestrijding in de ontwikkelingslanden' en waken over een rist verbintenissen (zoals 100% kwijtschelding van de buitenlandse schuld van de Minst Ontwikkelde Landen, ...). Hij zal zich met andere woorden inspannen om zijn collega-ministers te dwingen tot maatregelen die gunstig zijn voor de ontwikkelingslanden.

De pret op de ngo-tribunes kon allicht niet meer op toen de minister ook nog beloofde dat hij vernieuwende en bijkomende financieringsmechanismen zal bevorderen. Een bijzonder mooi doelpunt scoorden de ngo's verder nog met een overlegorgaan tussen de beleidscel van de minister, het ministerie en de ngo-overlegstructuren. Om de zes maanden zullen zij napraten over deze mooie match. En jaarlijks krijgen we er nog een Staten-Generaal van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking bovenop. Dat zijn dus heel wat inspanningsverbintenissen van de minister.

Maar het scorebord van de ngo's had er nog veel beter kunnen uitzien. Het ngo-elftal schoot namelijk nog wat zachte ballen tegen de lat. "Je moet schieten, anders kun je niet scoren", zou Johan Cruyff geroepen hebben als hij de ngo's vertwijfeld had zien dribbelen rond eigenaarschap, afstemming, harmonisering en andere Parijse evidenties.

## **"ELK NADEEL HEB Z'N VOORDEEL"<sup>1</sup>**

Een dergelijk spel spelen met de overheid zorgt natuurlijk ook voor tendingen; misschien zelfs voor blessures. Eigenaarschap en afstemming zijn mooie principes, ook voor de ngo's. Voor de officiële ontwikkelingssamenwerking betekenen zij dat ons ministerie en de Belgische Technische Coöperatie moeten uitgaan van de ontwikkelingsstrategieën en -plannen van het ontvangende ontwikkelingsland. En dat ze ook voorrang geven aan de lokale procedures in plaats van aan hun eigen op België afgestemde procedures. Voor de ngo's betekenen eigenaarschap en afstemming dat ze moeten vertrekken van de strategieën en plannen van hun partners. Toch blijkt dat niet uit de overeenkomst. De ngo's gaan akkoord met de minister dat het vertrekpunt het nationale, dus overheidsbeleid is. Dat zal niet evident zijn in Afghanistan en de Democratische Republiek Congo en in andere landen met een onbestaand of slecht of door donoren opgelegd beleid.

---

1 Alle citaten zijn van Johan Cruyff, Nederlands filosoof en ook ooit voetballer en coach.

Concentratie is ongetwijfeld ook voor de ngo's een goed principe. Maar de minister maakte wel een doelpunt vanuit buitenspelpositie toen hij de ngo's zover kreeg dat ze zich zullen beperken tot tien landen. Voor veel ngo's betekent dat niet meer en niet minder dan dat ze alleen nog in de Belgische concentratielanden actief zullen zijn, gewoonweg omdat ze geen middelen hebben buiten hun 'strategisch kader' met DGOS. En waarom tien? Waarom niet negen of elf?

De minister scoorde nog een doelpunt zonder dat de ngo-tribune het goed opmerkte. We spreken vanaf nu niet meer van 'medefinanciering vanwege de overheid' (lees: ngo-programma's die omwille van hun ontwikkelingswaarde door de overheid gesubsidieerd worden) maar van 'financiële tegenprestaties die de ngo's zelf inbrengen' (lees: ?).

In ruil voor die resultaatsverbintenissen vanwege de ngo's kregen ze de eerder opgesomde inspanningsverbintenissen van de minister. Voor het eerst in de geschiedenis. Elk nadeel heeft inderdaad zijn voordeel.

## “SOMS MOET ER IETS GEBEUREN VOOR ER IETS GEBEURT”

En wat gebeurde er ondertussen op de tribunes? Waarschijnlijk vonden velen het een vrij saaie match. Gespeeld door twee professionele ploegen. Met spelers die bij elk doel 'bingo, bingo' dachten. 0,7%! Patat! Door de crisis heeft het Planbureau recentelijk nog de verwachtingen over ons BNI aangepast. 4% daling van onze welvaart in 2009; een lichte stijging in 2010. Als de minister in 2009 toch zijn belofde 0,6% wil halen, moet het budget met 25% stijgen (tegenover 2008). Wil hij in 2010 0,7% halen, dan moet het budget met 45% stijgen (tegenover 2008). Als er groei zal zijn, zal de minister de ngo's zeker en vast nodig hebben om de bijkomende middelen uitgegeven te krijgen. Zijn eigen instrumenten alleen kunnen dit niet aan.

Maar door de crisis is 0,7% allang niet meer voldoende. Dat is trouwens nooit voldoende geweest. De 0,7% van het BNI vertrekt immers van het verkeerde uitgangspunt, namelijk wat we *willen* geven. Het uitgangspunt dient te zijn wat we *moeten* geven om het Zuiden er bovenop te helpen. En dan spreken we niet alleen over de middelen die nodig zijn om de basisbehoeften van de één miljard armsten te financieren (ongeveer wat de 0,7% zou mogelijk maken), maar over de middelen die nodig zijn om ontwikkeling op gang te krijgen in economieën waar vijf miljard armen wonen.

Het is de vraag of deze twee professionele ploegen nog tot de Eerste Klasse van de ontwikkelingssamenwerkingscompetitie behoren. Steeds nieuwe ploegen bieden zich aan. Dat zien we bijvoorbeeld op het vlak van de ODA. In België controleert DGOS nog 60% van de totale officiële samenwerking. Slechts 15% van alle ODA is echte bilaterale samenwerking; de rest van de DGOS-middelen gaat naar de ngo's, de universiteiten, de multilaterale instellingen, de Belgische investeringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden, enzovoort. Daar probeert de minister dus zoveel mogelijk greep op te krijgen, onder andere met dit akkoord met de ngo's. De overige 40% van onze ODA ontsnapt helemaal aan zijn controle. Zowat iedere overheidsdienst, ieder beleidsniveau heeft zijn

eigen 'ontwikkelingshulp' en vult die naar eigen goeddunken in. Hun bijdrage zit niet verankerd in een groeischema om de 0,7% te halen in 2010. Dat betekent tegelijk dat minister Michel zelfs niet verantwoordelijk kan gesteld worden indien we de 0,7% niet halen.

De uitdeining van de sector zien we trouwens nog beter als we naar de internationale Champions *League* kijken. Er zijn nu al 56 landen die ontwikkelingshulp geven. Die Chinezen, Turken, Polen en Brazilianen trekken zich niets aan van de Verklaring van Parijs. Ze spelen het spel doelbewust anders. Misschien met betere ontwikkelingsresultaten tot gevolg?

Binnen de VN kennen ze er trouwens ook wat van. Er zijn nu al meer dan 230 internationale organisaties, fondsen of programma's. De Wereldbank, een van de drijvende krachten achter de Verklaring van Parijs en dus grote voorstander van eigenaarschap, harmonisatie en coördinatie, is een belangrijke *stakeholder* in een zeer groot deel van deze nieuwe *out-of-system*-instellingen die zich niets aantrekken van die principes.

En dan hebben we het nog niet gehad over de vierde pijler, de levensverbeteraars. Dat zijn niet alleen kleine, ploeterende 'doe-het-zelvers', maar ook breed gedragen bewegingen als de vakbonden, de ziekenfondsen, de landbouworganisaties en de milieubeweging. Internationaal trekken de filantro-kapitalisten als Bill Gates de meeste aandacht. In bepaalde sectoren, zoals de gezondheidszorg, verdringen ze klassieke spelers als de Wereldgezondheidsorganisatie en zeker de lokale overheid.

## “JE GAAT HET PAS ZIEN ALS JE HET DOORHEBT”

Misschien betekent dit op de eerste plaats dat de globalisering heeft gezorgd voor een wereldwijde herconfiguratie. De Noord-Zuidproblematiek bestaat niet meer. DGOS en de ngo's en ook UNDP en de Wereldbank zijn kinderen van de naoorlogse Noord-Zuidproblematiek. Zij wilden de wereld verbeteren. Ze zijn specialisten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, van de overdracht van geld en knowhow geworden. De nieuwe spelers zijn geen ontwikkelingsdeskundigen en hoeven dat ook niet te zijn. Ze dagen de specialisten wel uit. Wie in België denkt dat dit geen effect zal hebben op de sector, leze de Kamerbrief over Modernisering Draagvlak Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse minister Bert Koenders. De Nederlandse ngo's zullen het geweten hebben!

De eerste vraag die de sector zich moet stellen, is dus hoe hij moet omgaan met de drang en grote vraag naar niet-campagnegebonden betrokkenheid bij de ontwikkelings-samenwerking bij een zeer groot deel van de bevolking. Veel mensen willen dat die samenwerking *face-to-face* verloopt, persoonlijk, leuk en creatief is. Met een handelings-perspectief dat verder gaat en meer is dan een duit in het zakje van de ngo mogen doen of op de kruispunten sleutelhangers mogen verkopen.

De vraag is ook wat goede ontwikkelingssamenwerking is. We weten intussen dat hulp helpt, maar niet de oplossing is. Een oplossing kan er alleen komen als er een partner is die vertrekt vanuit zijn eigen ideeën en daar zelf voor gaat. Maar we weten

dat vele (de meeste) instellingen in Afrika, en in mindere mate Azië en Latijns-Amerika niet die ingesteldheid hebben. Vandaar de noodzaak aan capaciteitsversterking. Uit een recente evaluatie-van-de-evaluaties, uitgevoerd door het HIVA<sup>2</sup>, blijkt dat Belgische ngo's een goede staat van dienst kunnen voorleggen. Hun projecten en programma's bereiken hun doelstellingen. Maar op het vlak van capaciteitsversterking scoren ze veeleer zwak. Ze zitten ook te veel vast aan projectplanning en zouden meer moeten investeren in procesplanning. Hun projecten zijn vaak te ambitieus en te complex. De middelen die ze investeren, zijn te beperkt en te versnipperd. Het personeelsverloop op het terrein is problematisch, partnerschappen wisselen te snel en over impact is weinig bekend.

## **“SPELERS WORDEN BEÏNVLOED. MENSEN WORDEN BEÏNVLOED. SPELERS WORDEN WEER DOOR MENSEN BEÏNVLOED”**

“De ngo's willen hun rol blijven spelen in een veranderende wereld en blijven ijveren voor structurele veranderingen aan de Noord-Zuidkloof”. Dat is de openingszin van de nota van het ngo-toekomstcongres ‘Sterker wegen op de toekomst’. Dat is een faire optie. Het zou inderdaad fijn zijn indien de sector, met zijn meer dan vijftigjarige ervaring, een signaal zou geven wat goede ontwikkelingssamenwerking is en hoe het mogelijk is om verder te kijken dan de Verklaring van Parijs. Hoe ook een bedrijf, muziekensemble, intercommunale of het ministerie van Arbeid mee een rol kan spelen in de ontwikkelingssamenwerking. Hoe je een stevig, duurzaam partnerschap kunt opzetten op voet van gelijkheid.

Het zou ook fijn zijn indien de match tussen de ngo's en de minister zou kunnen worden voortgezet. Misschien zelfs niet alleen met deze minister, maar ook met zijn collega's. Misschien zelfs niet alleen met ministers, maar eveneens met bedrijven, sociale bewegingen, de media, de consumenten, de toeristen, ...

Tot slot: **“Voetballen is heel simpel, maar het moeilijkste wat er is, is simpel voetballen.”**

---

2 Pollet I. (2009), *Lessen trekken uit NGO-evaluaties – Analyse gebaseerd op recente evaluaties bij Belgische en Europese NGO's*, HIVA – K.U.Leuven.