De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika

Een exploratieve evaluatie

Evert Waeterloos

Steunpunt Buitenlands Beleid
Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen

RAPPORT
December 2008

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave 1
Lijst van tabellen 3
Gebruikte afkortingen 4
Samenvatting 6
Inleiding: kadering en specificatie van de probleemstelling 11
1 De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking als beleidsmaterie 15
1.1 De Vlaamse MDG-gerichte OS 15
1.1.1 De doelstellingen van de Vl.OS 15
1.1.2 Principes Vl.OS 16
1.1.3 Voorwaarden Vl.OS 17
1.1.4 Landenstrategieën 18
1.2 De Vlaamse MDG-gerichte OS medio 2008 20
2 MDG's : discours en (on)mogelijke praktijk 26
2.1 Conceptuele en methodologische kritieken 27
2.2 Kritieken vanuit de partnerschapsidee 30
2.3 Aannemen of aanpassen? 34
3 SWOT-analyse 38
3.1 De sterke kanten van de Vl.OS 42
3.2 De zwakten 44
3.3 De opportuniteiten 49
3.4 Bedreigingen 50
4 Confrontatieanalyse 52
4.1 Strategische domeinen 52
4.2 Strategische kernthema's 54
5 Opmerkingen en aanbevelingen voor meer systematische programmering 57
5.1 Strategisch domein open partnerschapsmentaliteit 57
5.2 Identificatie van relevante en vaak innovatieve programma's in lokale contexten 63
5.3 Bereidheid tot werken met verschillende ontwikkelingsagenten en –instrumenten in een portefeuillebenadering 67
5.4 Vl.OS' beperkte institutionele profiel en geheugen 72
5.5 Nastreven van het standaard profiel van een ODA-donor? 74
5.6 Optimaliseren van de plaats in de donorcoördinatie 76

5.7 (Her)definiëren van de institutionele identiteit in het kader van de NAA 79
6 Comparatief voordeel, toegevoegde waarde en de verhouding tussen actief en passief partnerschap in de context van de NAA 84
7 Besluit..... 89
8 Bibliografie 92
9 Annexen .....
9.1 Lijst van geïnterviewden.....
9.2 MDG's: Goals, targets en indicatoren 2001 .....
9.3 MDG's: Goals, targets en indicatoren 2008 .....
9.4 MDG Monitoring Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika (2008) .....

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1: De programmatorische directe bilaterale Vl.OS in 2007 22
Tabel 2: SWOT-analyse 39
Tabel 3: Confrontatiematrix 56

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ARV	Anti-retroviral drugs
AU	African Union
AZG	Artsen Zonder Grenzen
CSP	Landenstrategienota (Country Strategy Paper)
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DAS	Malawi Development Assistance Strategy
DiV	Departement internationaal Vlaanderen
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
FS	Free State provincie (Zuid-Afrika)
GBS	General Budget Support
GoMa	Government of Malawi
GoMO	Government of Mozambique
GoSA	Government of South Africa
HDI	Human Development Index
IDC NT	International Development Co-operation Section- National Treasury of South Africa
(I)NGO	(Internationale) niet-gouvernementele organisatie
IOB	Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –beheer
IS	Internationale samenwerking
ITG	Instituut voor Tropische Geneeskunde Antwerpen
ITM	Institute for Tropical Medicine Antwerp
KMMO	Kleine, middelgrote en micro-onderneming
KZN	KwaZulu-Natal (Zuid-Afrika)
M&E	monitoring en evaluatie
MDG	Millennium Development Goals (Millennium Ontwikkelingsdoelen)
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy
MMR	Maternal mortality ratio
Moz	Mozambique
NAA	New Aid Approach
ODA	Official Development Assistance
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PARPA	Action Plan for Absolute Poverty Reduction (Mozambique)

PBA	Program Based Approach
PCM	Project Cycle Management
PD	Paris Declaration
PFM	Public Finance Management
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RK	Rode Kruis
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SBS	Sectoral Budget Support
SWAp	Sector Wide Approach
TA	Technical Assistance
UGent	Universiteit Gent
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
Vl.OS	Vlaamse ontwikkelingssamenwerking
VOKA	Vlaams netwerk van ondernemingen –Vlaams Economisch Verbond en de Kamers van Koophandel
ZA	Zuid-Afrika

SAMENVATTING

Sinds het begin van deze eeuw ontwikkelt zich internationaal een 'nieuwe hulpbenadering' (NAA), waarvan de basisprincipes het lokale eigenaarschap, de klemtoon op wederzijds partnerschap, participatie en *empowerment*, en een streven naar coördinatie, langetermijnengagement en een resultaatsgerichte ontwikkelingspraktijk zijn. De bekendste vertolking van dit nieuwe paradigma vormt de Verklaring van Parijs rond de Doeltreffendheid van Hulp van 2005.

Het langetermijnonderzoek van het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid (VSBB) 'Evaluatie en aanbevelingen voor een Vlaamse MDG-gerichte programmering van de samenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika' peilt naar de huidige en mogelijke positionering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (Vl.OS) op het vlak van eigenaarschap en alignering, internationale donorcoördinatie en –harmonisatie, en resultaatsgericht management. Dit rapport bevat de neerslag van een eerste fase van het onderzoek, namelijk een exploratieve evaluatie van de huidige programmering van de Vl.OS en haar oriëntatie op de Millennium Development Goals (MDG's) en de NAA. Informatie werd hiertoe verzameld door middel van een literatuurstudie en een uitgebreide interviewronde in de partnerlanden.

Uit de literatuurstudie blijkt dat vier belangrijke verdiensten van het MDG-discours en de poging tot integratie ervan binnen het nieuwe hulpparadigma vaak worden benadrukt. Vooreerst beschikken de actoren in OS voor het eerst over een internationaal overeengekomen en gemeenschappelijk referentiekader dat als basis kan dienen voor het beoogde 'internationale partnerschap'. Hierbij speelt de resultaatsoriëntatie van de MDG's een bijzondere rol, daar de aandacht bij de uitkomst van de gezamenlijke inspanningen komt liggen in plaats van bij de input van de onderscheiden actoren. De eenvoud van de MDG's maakt hen geschikt om de publieke opinie rond internationale samenwerking te informeren en te mobiliseren. Hetzelfde geldt ten slotte voor alle andere gouvernementele en niet-gouvernementele actoren binnen OS, die er door de MDG's toe worden aangezet om bijkomende middelen te mobiliseren om in 2015 de 8 belangrijkste internationale ontwikkelingdoelstellingen te bereiken.

De formulering en het gebruik van de MDG's weken echter ook heel wat kritiek en vragen los. Omwille van de conceptuele en methodologische onvolkomenheden en de

ongerijmdheden met partnerschap en eigenaarschap waarop in de NAA de nadruk ligt, valt een strikt resultaatsgericht gebruik van de MDG's tussen donoren en ontvangende landen echter in het algemeen af te raden. De internationaal aanvaarde en ook bij het grotere publiek bekende MDG's kan men dus beter in hun sensibiliserende en mobiliserende dan in hun planningstechnische functie valoriseren. Een partnerschapsstrategie die tracht de lokale ontwikkelingsdoelstellingen te internationaliseren en met de symbolische MDG's te combineren vormt momenteel de kernuitdaging binnen het NAA. Door op een flexibele wijze naar de MDG's te verwijzen kunnen de algemene resultaatsgebieden van een samenwerking zoals bv. recht op basisgezondheidszorg immers op een vereenvoudigde manier in de internationale discussies over doeltreffendheid van hulp en in publiekssensibilisering figureren. De specifieke doelstellingen binnen deze algemene resultaatsgebieden dienen zich echter te enten op de lokale en nationale ontwikkelingsplannen en eventuele MDG-ambities, en niet op de naar het nationale niveau verschoven globale MDG's.

Uit de studie van relevante literatuur, beleidsdocumenten en interviews blijkt dat de Vl.OS als jongere, kleine en vooral parallelle subnationale donor zich niet enkel in intenties maar ook in de praktijk productief tracht op te stellen in de NAA. Wat deze evaluatie echter ook heeft blootgelegd zijn de onvolledige toepassing en reikwijdte van de ontworpen programmeringprincipes en –procedures enerzijds en een nog onvolgroeide strategische positionering ten opzichte van de MDG's en van donorharmonisatie en –coördinatie anderzijds. Zo werden door middel van een SWOT- en confrontatie-analyse 7 strategische domeinen voor de Vl.OS geïdentificeerd. Voor elk strategisch domein wordt een uitvoerige situering van de mogelijkheden en uitdagingen voor een systematische MDG-gerichte programmering van de Vl.OS in de context van de NAA geschetst. Daaruit volgen dan telkens een aantal specifieke aanbevelingen. De 7 strategische domeinen zijn:

1. de open partnerschapsmentaliteit van flexibiliteit, openheid voor eigenaarschap, leerprocessen en wederzijds rekenschap
2. de identificatie van relevante en vaak innovatieve programma's in lokale contexten
3. de bereidheid tot het werken met een portefeuille van instrumenten, sectoren en actoren
4. een onvolledig geëxpliciteerd en gesystematiseerd institutioneel geheugen
5. een mogelijke profilering als standaard ODA-donor
6. de mogelijkheid om de huidige inschakeling in donorcoördinatie verder uit te breiden en te optimaliseren
7. de mogelijkheid tot het optimaliseren van de Vl.OS in de internationale donorarena door het kaderen van de eigen specificiteit en toegevoegde waarde binnen de NAA.

Deze 7 strategische domeinen bevatten uiteindelijk 2 strategische thema's die in elkaar inhaken en als leidraad kunnen dienen voor de verdere systematisering van de programmering van de Vl.OS. Een eerste kernthema betreft de nood om strategische keuzen te maken m.b.t. het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde inzake actieve partnerschappen, vooral op het decentrale niveau. Een tweede kernthema is dat de Vl.OS tot een (her)definiëring van haar comparatieve voordeel en toegevoegde waarde moet overgaan in functie van haar verdere productieve inschakeling in de NAA. Dit betekent dat zich in eerste instantie een herwegen van de portefeuille aandient, waarbij de hoofdmoot aan passieve partnerschappen wordt aangevuld met een aantal selectieve en gepaste actieve partnerschappen waarvoor de Vl.OS reeds expertise, netwerken en geloofwaardigheid opgebouwd heeft. Voor het passieve partnerschap kan verder ingezet worden op initiatieven van donorcoördinatie en –harmonisatie, met een bijzondere aandacht voor de Belgische en Europese OS. Voor de actieve partnerschappen moet meer aandacht uitgaan naar systematisering en operationalisering om de krijtlijnen van het partnerschap duidelijker te bepalen en te motiveren. Het inzetten op een groter volume aan passieve partnerschappen en een rationalisering van de informatiestroom en taakverdeling tussen de Vl.OS-actoren kan meer middelen vrijmaken om in elk land in een van de twee focale sectoren in samenspraak met het federale en Europese niveau actieve partnerschappen op het decentrale niveau uit te werken. Actieve flexibele partnerschappen, specifieke exper-

tise en innovatie afgestemd op de lokale en internationale ontwikkelingsinspanningen vormen immers een belangrijke niche in de NAA voor niet-traditionele ODA-donoren.

Samengevat luiden de omvattende beleidsaanbevelingen rond de twee strategische thema's die in de exploratieve evaluatie van de Vl.OS van midden 2008 weerhouden zijn dan als volgt:

OMVATTENDE AANBEVELINGEN:

● In het algemeen en in elk partnerland afzonderlijk een strategische keuze maken m.b.t. het (nagestreefde) comparatieve voordeel en toegevoegde waarde. Een samenstelling van de portefeuille uit hoofdzakelijk passieve partnerschappen met een aantal gepaste actieve partnerschappen lijkt hierbij aangewezen. Zo kan de opgebouwde expertise worden gevaloriseerd, de personeelsinzet geoptimaliseerd, de lokale absorptiecapaciteit gemaximaliseerd, donorcoördinatie en –harmonisatie gestroomlijnd, en de inschakeling in de NAA-context verder worden verfijnd;

Daarom moet de Vl.OS verder investeren in haar institutionele geheugen. Hierbij dient de klemtoon te liggen op:

● de explicitering, prioritarisering en operationele beschrijving van de inhoudelijke programmeringskeuzen in de CSP – met name doelstellingen, thema's, sectoren, geografische focus (land, provincie, Zuidelijk-Afrika), instrumenten, actoren, lokaal aangepaste MDG's, inbedding in nationale ontwikkelingsstrategieën,… Zo kunnen de de krijtlijnen en kernelementen van het partnerschap worden verduidelijkt.

● een betere onderlinge aansluiting van de processen van programmering, identificatie en formulering. Een eventueel samenvallen van de processen van programmering en identificatie kan overwogen worden.

● voor het actieve partnerschap:

° gebruik van een algemene en liefst met gelijkgezinde donoren gedeelde CSP

° verfijnen van de algemene CSP tot een document van kritische analyse en vooral van M&E van het actieve partnerschap

● voor het passieve partnerschap :

° gebruik van de algemene en liefst met gelijkgezinde donoren gedeelde CSP

° de keuze voor modaliteiten van passieve beheersarrangementen dienen duidelijk afgebakend en verantwoord te worden

° de binnen het actieve partnerschap opgebouwde expertise kan elementen van kritische analyse toevoegen aan de algemene CSP en M&E

° De gecoördineerde, uniforme en afstandelijkere M&E maakt eventueel een rechtstreekse M&E door DiV mogelijk. Op deze wijze komt binnen de Vl.OS bij VAIS meer ruimte vrij voor de intensievere opvolging van de actieve partnerschappen.

● het rationaliseren en optimaliseren van de informatiestroom tussen het beleids- en uitvoerende niveau en tussen de Vl.OS-actoren in het algemeen.

● verhoogde aandacht voor de systematische inschaling van en coördinatie met de OS van federale en decentrale besturen en voor beleidscoherentie met andere relevante Vlaamse, Belgische en Europese beleidsdomeinen

● het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS kunnen in elk land liggen in de gepaste combinatie van een actieve ondersteuning op het decentrale niveau in één sector en een passieve deelname aan een omvattender multidonorschap in dezelfde en eventueel ook andere sectoren of zelfs General Budget Support (GBS). Zo kunnen de opgebouwde expertise, netwerken en geloofwaardigheid in de geografische regio's, sectoren en thema's gevaloriseerd en ingeploegd worden in de grootschaligere multidonorondersteuningen.

Het ondersteunen van de Vlaamse overheid in het verder systematiseren van haar programmeringsinstrumenten en –praktijken in de geest van deze aanbevelingen is de doelstelling van de volgende onderzoeksfase.

INLEIDING: KADERING EN SPECIFICATIE VAN DE PROBLEEMSTELLING

Sinds het begin van deze eeuw ontwikkelt zich internationaal een 'nieuwe hulpbenadering' (*New Aid Approach* of NAA). De basisprincipes van deze nieuwe benadering zijn het lokale eigenaarschap van de eigen ontwikkelingsstrategieën, de klemtoon op wederzijds partnerschap, participatie en *empowerment*, en een streven naar coördinatie, langetermijnengagement en een resultaatsgerichte ontwikkelingspraktijk (OECD 2001). De bekendste vertolking van dit nieuwe paradigma vormt de Verklaring van Parijs rond de Doeltreffendheid van Hulp van 2005 (*Paris Declaration* of PD) (OECD/DAC 2005), die nog zeer recent werd bevestigd en aangevuld in de *Accra Agenda for Action* (OECD 2008d).

In het nieuwe hulpparadigma (NAA) en de afspraken rond het verhogen van de doeltreffendheid en efficiëntie van hulp (OECD/DAC 2005; European Commission 2006a; European Commission 2007; OECD 2008d) worden lokaal afgestemde programmahulpmodaliteiten verkozen boven de versplintering van de klassieke individuele projecten van donoren. In landen met een betere staat van dienst en een sterkere institutionele context worden in de NAA sectoriële (*Sector Budget Support* (SBS)) en algemene budgetsteun (*General Budget Support* (GBS)) gepromoot.

De basisprincipes van de NAA luiden als volgt:

- Het nationale, regionale en lokale eigenaarschap van het ontwikkelingsbeleid en de -prioriteiten en -strategieën zijn essentieel;
- De partnerschapsbenadering is cruciaal voor de facilitering van lokaal eigenaarschap;
- Een gedegen inschatting van de lokale context is cruciaal;
- Participatie en *empowerment* moeten benadrukt worden;
- Gender is een sleutelvector in armoedebestrijding;
- Coördinatie en langetermijnengagement zijn belangrijke bouwstenen in partnerschap en armoedevermindering;
- Ontwikkelingspraktijk en –resultaten moeten gemonitored en geëvalueerd worden om de werking van het partnerschap te beoordelen en armoedegerichte effecten te verzekeren (OECD 2001).

Naarmate deze nieuwe hulpbenadering wordt toegepast komen heel wat vragen naar boven rond conceptuele verduidelijking (programma, eigenaarschap,…), methodologische onderbouwing (bvb. hoe *evidence-based* zijn de uitgangspunten van de NAA, de voorkeur van resultaatsgerichte ontwikkelingssamenwerking (OS) voor sociale sectoren, reductie en/of verschuiving van transactiekosten, verband tussen nationale ontwikkelingsdoelstellingen en de MDG's), en de robuustheid van de uitvoering (wederzijds rekenschap, coördinatie, capaciteitsopbouw, open en inclusief partnerschap,…) (Maxwell 2003; Killick 2004; Munro 2005; de Renzio 2006; de Renzio 2006; Clemens, Kenny et al. 2007; Faust and Messner 2007; Fritz and Rocha Menocal 2007; Nelson 2007).

Tegen deze achtergrond situeert zich het langetermijnonderzoek van het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid (VSBB) naar de **Evaluatie en aanbevelingen voor een Vlaamse MDG-gerichte programmering van de samenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika** [1]. In het onderzoek wordt gepeild naar de huidige en mogelijke positie van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (Vl.OS) op het vlak van eigenaarschap en alignering, internationale donorcoördinatie en –harmonisatie, en resultaatsgericht management. Bijzondere aandacht verdienen hierin de rol van strategienota's, de relatie tussen ontwikkeling, armoedebestrijding en *Millennium Development Goals* (MDG's), en strategisch doeltreffende keuzen inzake hulpmodaliteiten en actoren. Hierbij dient genoteerd dat de huidige strategienota's met de 3 partnerlanden vanaf 2010 zullen moeten herzien en geactualiseerd worden. Meer bepaald loopt de huidige strategienota Zuid-Afrika tot eind 2009, Mozambique tot eind 2010 en zal de Malawische strategienota de periode 2009-13 beslaan (Administratie Buitenlands Beleid 2005; DiV 2006; DiV 2008).

De algemene probleemstelling – een omvattende evaluatie van de MDG-gerichte Vlaamse OS-programmering in de 3 huidige concentratielanden - kan in 3 deelprobleemstellingen getypeerd worden. Deze 3 deelprobleemstellingen komen overeen

---

[1] Dank gaat hierbij uit naar Prof.R.Renard (Universiteit Antwerpen-IOB) die als promoter met zijn gepaste en tijdige interventies ook in dit onderzoek zelf de Parijse principes van eigenaarschap, afstemming en coördinatie nastreeft.

met 3 onderscheiden aandachtspunten in de NAA. De 'partnerschapsprobleemstelling' betreft het aandachtsdomein van de relaties tussen de Vl.OS, de staatse en de niet-staatse actoren actoren van de partnerlanden. De PD-concepten van 'partnerschap', 'eigenaarschap' en 'wederzijds rekenschap' bestrijken dit aspect van de probleemstelling. Het tweede aandachtspunt is de relatie tussen de Vl.OS, het partnerland en de internationale donorgemeenschap of de 'donorpolitieke probleemstelling'. De terminologie van harmonisatie (bv. PD, *EU Division of Labour*) en de EU-concepten van '3Cs' (*coordination*, *complementarity*, *coherence*), '*Division of Labour*' en '*policy coherence for development*' beslaan dit segment van de probleemstelling. Het laatste aandachtspunt behandelt de relatie tussen middelen, instrumenten, effect en impact. Met name of de programmering van de Vl.OS keuzen voor relevante, doeltreffende en doelmatige OS-initiatieven inhoudt die een eenduidige identificatie en formulering van inputs, technieken, processen en beoogde resultaten mogelijk maakt. De PD-terminologie van 'alignering', '*managing for results*' en ook 'wederzijds rekenschap' beslaat dit segment van de probleemstelling

De 3 segmenten van de probleemstelling zijn onderling gerelateerd. Zo kan de aard van het partnerschap de keuze voor middelen en instrumenten beïnvloeden. Donoren willen bij voorbeeld enkel investeren in budgetsteun aan een overheid die de politieke wil en het institutionele vermogen heeft voor een transparant budgetbeheer. Hiermee wordt echter ook de positie van de betreffende partnerschapsrelatie binnen de internationale donorcontext van harmonisatie en taakverdeling bepaald (bv. onderschrijven van de *pooling* principes en mechanismen van budgetsteun; provinciale oormerking van de budgetsteun; donorlievelingen versus donorwezen,…) (Svensson 2006; European Commission 2006a).

Dit rapport bevat de neerslag van een eerste fase van het onderzoek, namelijk een exploratieve evaluatie van de huidige programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (Vl.OS) en haar oriëntatie op de MDG's en de NAA. Informatie werd hiertoe verzameld door een literatuurstudie over de MDG's en de NAA, en de studie van de beleidsdocumenten en strategienota's van de Vl.OS, van gelijkaardige documenten van de ontvangende partnerlanden Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique, evenals van de strategienota's van andere donoren zoals België, de Europese Commissie, VN, World Bank Group,…. Ook werden de relevante medewerkers, vertegenwoordigers en partners van de Vl.OS bevraagd in het hoofdkantoor en op het terrein. Bovendien werd de mening van tal van andere actoren uit de donorgemeenschap,

universiteiten, en civiele maatschappij gezocht om de huidige en toekomstige mogelijke positie van de Vl.OS evenwichtiger in te schatten *(zie annex 1)*. Deze exploratieve informatieverzameling heeft tot diverse inzichten en aanbevelingen in dit rapport geleid die kunnen bijdragen tot een programmering die de ambities en mogelijkheden van de Vl.OS verder optimaliseert.

In het eerste deel van dit rapport wordt een korte schets gegeven van de relevante kenmerken van de Vl.OS, met name de algemene ambities, doelstellingen, procedures en (MDG-)aandachtspunten van de programmatorische directe bilaterale Vl.OS met Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique. Daarop volgt een uitweiding over het problematische gebruik van MDG's als planningsinstrumenten binnen OS en over mogelijke alternatieve invullingsmogelijkheden van deze internationale doelstellingen. Het derde en vierde deel bevatten dan de neerslag van de exploratieve analyse van de huidige programmering van de Vl.OS en van de aanpassingsnoden en –mogelijkheden in het licht van het nastreven van de MDG's binnen de context van de NAA. Deel 5 tracht op basis van deze exploratieve evaluatie een uitvoerig overzicht van de belangrijkste mogelijkheden, beperkingen en alternatieven voor de Vl.OS weer te geven, waaraan systematisch een aantal specifieke beleidskeuzen en –aanbevelingen worden gekoppeld. Het laatste deel bevat dan ten slotte een omvattend overzicht van de aanbevelingen toegespitst op de twee strategische kernthema's die uit de exploratieve analyse naar voor komen. Het is voor het aftasten en uitproberen van deze concretere aanbevelingen dat in de volgende fase van dit langetermijnonderzoek gerichte ondersteuning aan de Vl.OS-programmering voorzien wordt.

1 DE VLAAMSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING ALS BELEIDSMATERIE

1.1 De Vlaamse MDG-gerichte OS

Voor een goed begrip van deze beleidsnota is een korte schets van de belangrijkste elementen van de huidige Vl.OS aangewezen. De belangrijkste doelstellingen en werkwijzen die het kader vormen voor de huidige en toekomstige programmering van de Vl.OS worden kort belicht.

1.1.1 De doelstellingen van de Vl.OS

De Vl.OS wenst een eigen bijdrage te leveren aan rechtvaardige Noord-Zuidverhoudingen en aan de verdere ontwikkeling van het Zuiden binnen het ruimere perspectief van mondiale duurzame ontwikkelingen en in overeenstemming met de internationale ontwikkelingsagenda, zoals onder andere bepaald in de millennium-doelstellingen.

De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking tracht die bijdrage vooral te leveren samen met de bevolking van landen in het Zuiden, en prioritair gericht op de verbetering van de levenskwaliteit en het recht op ontwikkeling van arme en kwetsbare bevolkingsgroepen. In tweede orde van belang voor het onderzoek streeft de Vl.OS naar een verruiming van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en internationale solidariteit binnen de Vlaamse Gemeenschap, evenals naar de coherentie met het ontwikkelingsbeleid binnen de verschillende domeinen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest verantwoordelijk zijn (Vlaamse Regering 2004; Vlaamse Regering 2007a).

De Vlaamse OS heeft zich sinds 2004 dus principieel en stelselmatig ook in de feiten ingeschreven in de NAA. De algemene principes en uitgangspunten van de Vl.OS verwoorden haar streven om waar mogelijk aan te sluiten bij de internationale donorpraktijk van de NAA (Vlaamse Regering 2004; Vlaamse Regering 2007a).

1.1.2 Principes Vl.OS

De Vl.OS wil aan 4 principes beantwoorden:

a. Eigenaarschap

Dit houdt in dat partners de verantwoordelijkheid voor hun eigen ontwikkeling moeten opnemen en hierop ook kunnen worden aangesproken. De Vl.OS wenst haar eigen agenda niet op te dringen maar zich in te schrijven in de ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden, in zoverre deze tot stand kwamen via consultatie en betrokkenheid van alle belanghebbende partijen. Er moet hierbij ook aandacht besteed worden aan de ontwikkelingsstrategieën op meso- en microniveau, en niet enkel op macroniveau (*program based approach* of PBA).

Waar het de partner aan lokale capaciteit en kennis ontbreekt, kan de Vl.OS investeren in het lokale eigenaarschap door procesmatig de capaciteit- en kennisopbouw van de partner ondersteunen. Het belang van de partners moet steeds centraal staan, zowel op het vlak van de ongebonden hulp als op het vlak van vereenvoudiging, harmonisatie en alignering van administratieve procedures.

b. Partnerschap

De partijen betrokken in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking moeten samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, wederkerigheid, vertrouwen, respect en aansprakelijkheidsafspraken. Partnerschap impliceert dus ook beleidsdialoog, en geen eenzijdig opgelegde voorwaarden en verplichtingen.

c. Beleidsdialoog

Voor de Vl.OS is een goed partnerschap slechts mogelijk in een sfeer van wederzijds vertrouwen, respect en aansprakelijkheid. Dit veronderstelt van beide partners een engagement tot streven naar goed bestuur en transparantie. Vlaanderen wil hierin een betrouwbare partner zijn met voldoende oog voor continuïteit en planning op langere termijn.

De beoogde beleidsdialoog tussen de partners dient dan om de doelstellingen van de samenwerking te bereiken, eventuele moeilijkheden in de realisatie ervan bespreek-

baar te maken en indien nodig politieke kwesties te bespreken die een effect kunnen hebben op de samenwerking. Zowel overheden als vertegenwoordigers uit de civiele maatschappij moeten kunnen betrokken worden bij die dialogen, die zowel formeel als informeel van aard kunnen zijn.

d. Erkenning van diversiteit

De Vl.OS erkent de culturele, sociale, economische, religieuze en levensbeschouwelijke diversiteit van de partners met wie ze samenwerkt. Dit betekent dat in de samenwerking met de partner interculturele communicatie en dialoog uiterst belangrijk zijn om tot wederzijds begrip te komen.

1.1.3 Voorwaarden Vl.OS

De voorwaarden waaraan de Vl.OS bijgevolg wenst te beantwoorden geven de Vlaamse ambitie weer om zich waar mogelijk aan te sluiten bij de internationale afspraken over de doeltreffendheid van de hulp in het kader van de Verklaring van Parijs.

- Ontwikkelingsrelevantie volgens de criteria voor ontwikkelingsrelevantie zoals de OESO/DAC vaststelt;
- Ongebonden hulp: de financiële middelen zijn vrij van enige verplichting tot besteding in goederen of diensten uit Vlaanderen;
- Concentratie: beperkt aantal landen, sectoren en actoren, om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten:
    - De criteria die voor de landenkeuze zijn geformuleerd benadrukken de geografische focus op Zuidelijk-Afrika en de graad van armoede van het partnerland (Minst Ontwikkelde Landen) waarbij voorrang zal gegeven worden aan samenwerking met landen met een lage menselijke ontwikkeling (jaarlijkse *Human Development Index*). Verder kan de evolutie naar goed bestuur en het belang van de bestaande betrekkingen met het partnerland (continuïteit en coherentie) van doorslaggevend belang zijn. De keuze voor een regionale partnerentiteit zoals bv. *Southern African Development Community* (SADC) of *African Union* (AU) is echter niet uitgesloten.

- Wat de keuze van de sectoren betreft vormen de prioriteiten in het kader van de millenniumdoelstellingen (MDG) de leidraad. De Vl.OS moet zich bovendien concentreren op de sectoren en thema's die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren. Concreet betekent dit een keuze voor gezondheidszorg en de strijd tegen HIV/AIDS (MDG's 4, 5 en 6), onderwijs (MDG's 2 en 3), water en sanitatie (MDG 7) en landbouw en voedselzekerheid (MDG 1) (Vlaamse Regering 2004).

- Coördinatie en harmonisatie: de Vl.OS wil met de initiatieven van partners en van andere donoren afstemmen en coördineren. Met betrekking tot de initiatieven van de partners stuurt Vlaanderen aan op een ondersteuning van verscheidene actoren (multi-actor) en verschillende overheidsniveaus (multi-level). Ten aanzien van de samenwerking met andere donoren wenst de Vl.OS zowel informatie-uitwisseling als gezamenlijke financiering of uitvoering te overwegen;
- Een meer programmatorische aanpak en de voorzichtige exploratie van nieuwere vormen van samenwerking zoals SBS en GBS moet de basis vormen van een resultaatsgerichte, langdurige samenwerking (minimum 5 jaar) die zich niet alleen uit in het behalen van blijvende en meetbare resultaten maar ook in capaciteitsopbouw van de partners;
- Integrale kwaliteitszorg wordt voorgesteld, met als streefdoel doeltreffendheid, doelmatigheid, continuïteit, coherentie en methodiek;
- Bij alle beleidsinitiatieven en acties van de Vl.OS dient de aandacht uit te gaan naar de transversale thema's gender, HIV/AIDS, kinderrechten, goed bestuur en duurzame ontwikkeling.

1.1.4 Landenstrategieën

De Vl.OS heeft een aantal procedures uitgewerkt voor de verschillende fasen van de programmacyclus volgens de *Project Management Cycle* (PCM)-logica, waarbij de volgende elementen van specifiek belang zijn voor de programmeringfase (South Research 2004).

De programmering beoogt de strategische keuzen van de samenwerking met het partnerland op basis van de wederzijdse prioriteiten te bepalen. Deze keuzen op landenniveau moeten dan vervolgens toelaten een aantal regio's, sectoren of thema's af te bakenen waarbinnen de samenwerking concreet gestalte zal krijgen. De program-

mering geldt in principe voor 5 jaar maar een jaarlijkse bijstelling wordt voorzien.

Samen met het partnerland neemt DiV zich voor een korte landenanalyse en een meer gedetailleerde contextanalyse en strategienota uit te werken die zich op de thema's en sectoren van samenwerking toespitst. Een jaarlijks overleg en gedeelde reflectie kunnen dan eventueel leiden tot wijzigingen in de nationale en regionale strategische kaders. Om de vijf jaar worden het programmatorisch kader en de gemaakte strategische keuzen aan een grondige evaluatie en eventuele herziening onderworpen.

De landenstrategienota (CSP) is een instrument voor de opzet, beheer en evaluatie van samenwerkingsprogramma's met partnerlanden. De nota moet daarom een kader aanbieden dat is gebaseerd op de beleidsagenda's van Vlaanderen en het partnerland, een analyse van de situatie van het partnerland en de activiteiten die door andere belangrijke ontwikkelingsorganisaties worden ondernomen. De strategienota moet dus duidelijke keuzen aangeven met betrekking tot de aanwending van de Vlaamse steun en hoe die zich verhoudt tot andere initiatieven. Als zodanig moet de nota de coherentie aangeven van het programma met het beleid van het partnerland en Vlaanderen en de complementariteit van de eigen inspanning ten aanzien van initiatieven van het partnerland zelf en van andere donoren. Ten slotte moet de nota een eenduidig kader aanreiken voor lokale actoren die in samenwerking zijn geïnteresseerd en projectideeën ter identificatie willen voorleggen.

De strategienota dient uit twee delen te bestaan. Een algemeen deel bevat een beschrijving van de belangrijkste contextelementen en globale strategische keuzen op landenniveau. De algemene landenanalyse kan vrij beperkt blijven en grotendeels gebaseerd zijn op bestaande analyses uitgevoerd door nationale overheden en internationale donoren.

Een tweede meer gedetailleerd deel gaat in op de specifieke regio's en/of thema's en sectoren waarop de samenwerking zich zal richten. De specifieke contextanalyse omvat een zo specifiek mogelijke analyse van de weerhouden sectoren en/of thema's en/of regio's en probeert zowel descriptief als analytisch te zijn. De analyse impliceert een appreciatie van de lokale (en nationale) beleidskeuzen in het licht van de lokale behoeften, mogelijkheden en beperkingen. De analyse moet op transparante wijze en in dialoog met het partnerland – staatse en niet-staatse actoren – gevoerd

worden. De interventiestrategie beschrijft welk strategisch antwoord de Vl.OS binnen de gekozen thema's, sectoren en regio's wil bieden ten aanzien van de vastgestelde behoeften en problemen. Hier moet worden uitgewerkt wat de specifieke prioriteiten juist zijn en hoe die binnen het eigen beleid en dat van de partner passen en aansluiten op andere initiatieven. Het Indicatief Programma beschrijft ten slotte wat men binnen elk van de thematische, sectoriële en regionale keuzen in de komende 5 jaar wil realiseren. Een aantal hoofdobjectieven en verwachte resultaten dienen te worden omschreven en indicaties van het type projecten en partnerschappen dat men wenst te ontwikkelen. Indicaties over de middelen die ter beschikking zullen zijn kunnen eveneens gegeven worden.

Belangrijk in de programmeringfase is vooral dat beide partners elkaar vinden in een aantal weloverwogen strategische keuzen die in overeenstemming zijn met hun beleidskaders. Als voorwaarde om de programmering op een efficiënte manier uit te voeren wordt dan ook een vooraf afgebakend beleidskader bij beide partners vermeld. Voor Vlaanderen betekent dat vooral de identificatie van de domeinen en sectoren waarbinnen het een meerwaarde wil en kan leveren (South Research 2004).

1.2 De Vlaamse MDG-gerichte OS medio 2008

De huidige programmering van de Vl.OS medio 2008 vindt zijn weerslag in afzonderlijke bilateraal goedgekeurde strategienota's voor Zuid-Afrika, Mozambique, en Malawi (Administratie Buitenlands Beleid 2005; DiV 2006; DiV 2008). De publieke rapportering over de implementatie gebeurt vooral door middel van de jaarlijkse ODA-verslagen van DiV en de VAIS-jaarverslagen.

Een beknopte *desk*analyse van de huidige eerste CSP- en implementatieperiode leert dat de thematische en sectoriële nadruk in de programmatorische Vl.OS ligt op voedselzekerheid en landbouw (MDG1 - KwaZulu-Natal, Limpopo en Malawi); technische vorming en werkgelegenheid voor jongeren (MDG1, 3 en 8 - Free State en *Technical and Vocational Education and Training* (TVET) in Mozambique); en volksgezondheid en de strijd tegen HIV/AIDS (MDG4, 5, 6 en 8 - Free State, Mozambique en Malawi). In de CSP's van Mozambique en Malawi is een evolutie waar te nemen naar een focus op 2 sectoren per land. Bovendien levert de sector beroepsvorming waar relevant een mogelijke link met de rurale sector a.h.v. het thema van lokale economische ontwikkeling en inkomensdiversificatie. Daarnaast wordt buiten de programmatorische sa-

menwerking van de Vl.OS in de drie partnerlanden ook aandacht voor (duurzame) handel, ondernemerschap, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, studiebeurzen en humanitaire bijstand voorzien (Vlaamse Regering 2006; DiV 2008a). Als transversale thema's komen in de huidige programmasamenwerking vooral gender (MDG3), HIV/AIDS (MDG6) en duurzame ontwikkeling (MDG7) expliciet tot uiting. De transversale aandacht voor goed bestuur langs donor- en ontvangende zijde (MDG8) is in de CSP vervat in de algemene principes van de samenwerking, in de voorziene beleidsdialoog, en in de afstemming op de nationale rapporteringen van bv. de gezondheidsSWAp in Mozambique of de voorziene jaarlijkse *Joint Review* van de MDGS in Malawi. In de CSP's is een parallelle evolutie waar te nemen van decentrale ondersteuningen van provincies of districten enerzijds en een iets ruimere ondersteuning van donorgepoolde instrumenten zoals de SWAps in Mozambique en Malawi anderzijds (zie tabel 1). Het transversale thema van kinderrechten (MDG4 en 5) wordt omwille van de recente aandacht hiervoor in het Kaderdecreet van 2007 (Vlaamse Regering 2007a) enkel in de CSP Malawi expliciet vermeld. Het is echter ook enkel indirect opgenomen in deze en de oudere CSP's, met name door de omvattende impact die gezondheids-, HIV/AIDS- en voedselzekerheidsinitiatieven op de situatie van kinderen kunnen hebben.

Table 1 geeft een (beoogde) evenwichtige spreiding van de indicatieve programmering van de bilaterale directe Vl.OS over de drie partnerlanden weer. De feitelijke bestedingen variëren aanzienlijk van jaar tot jaar omwille van administratieve en uitvoeringsredenen. Dit is van invloed op de weergave van de jaarlijkse bijdragen aan de verschillende MDG's. Zo ligt in het totaalbudget van de Vlaamse begroting OS 2007 (inclusief multilaterale, indirecte en humanitaire samenwerking) het overwicht bij de MDG1 (51%) en in tweede instantie bij de gezondheids-MDG's (MDG4-6) (ruim 30%). Aan de feitelijke bestedingszijde van de Vlaamse OS en van de ODA ziet men voor hetzelfde jaar echter een omgekeerd plaatje, waarbij de ondersteuning van gezondheidsintiatieven het leeuwenaandeel opneemt, en de MDG1 slechts na MDG8 komt. Een en ander heeft ook te maken met de moeilijkheid om budget- en uitgavenposten eenduidig uit te splitsen naar MDG's. Uit de indicatieve programmering komt geleidelijk de gerichte aandacht van de Vl.OS voor MDG1 en MDG's 4-6 naar voor, met respectieve voorlopige indicatieve portefeuilles van circa 36 en 30 miljoen euro voor de directe programmatorische samenwerking sinds 2005.

Tabel 1: De programmatorische directe bilaterale Vl.OS in 2007

Land	**Ind. Program. bilaterale Vl.OS[2] (€)**	**Tot. bud-get Vl.OS 2007**	**Bested. Vl.OS 2006 (€)**	**Bested. Vl.OS 2007 (€)**	**Bested. Vl.ODA 2007 (€)**
Z-Afrika (2005-09)	ca. 25,000,000 (22,500,000)[3]		6,487, 402	3,052,978	3,361,431
Empowerment for Food Security KwaZulu-Natal (2005-09)	7,500,000				
Limpopo Agribusiness Development Academy (2005-09)	7.500,000				
Job Creation/Small-Medium and Micro Enter-prises in the Free State (2005-2009)	3,750,000				
Youth and Community Wellness Programme in Xhariep, Free State (2006-2010)	3.750,000				
Mozambique (2006-10)	ca. 25,000,000 (18,413,836*[4])		2,764,805	5,222,563	5,572,563
Prosaude (General Common Fund Health SWAp)	10,000,000				
Human Resources for Health (ITM-MISAU)	1,063,600*				
Red Cross-Basic Health Services in Tete	740,085*				
Rede Integrada II (ITM-Ugent-DPSTete-MSF)	4,510,151*				
Technical and Vocational Education and Training (TVET)	2,100,000 *				
Malawi (2009-13)	ca. 25,000,000		750,000	1,640,000	1,640,000
'Food Security-Nutrition Policies and Pro-gramme Outreach in Kasungu and Mzimba Districts' (FAO) en 'Agricultural Development Programme' (ADP)	15,000,000				
Health SWAp (2009-13)	10,000,000				
Zuidelijk-Afrika (subregionaal) (2006-09)	3,000,000				2,249,656
MDG1 (%)		51%		26%	14%
MDG5 (%)		9%			
MDG6 (%)		21%			
MDG4-6 (%)				38%	41%
MDG7 (%)					9%
MDG8 (%)		11%		29%	32%

[2] Alle indicatieve bedragen zijn weergegeven in de CSP, met uitzondering van de bedragen aangeduid met * die uit de ODA-donordatabase van Mozambique (http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_donor.asp) geplukt zijn.

[3] Het verschil tussen het indicatieve totaalbedrag van €25,000,000 en de indicatieve bilaterale €22,500,000 wordt aange-vuld door de bijdrage aan het Zuidelijk-Afrikaanse UNAIDS programma waarnaar in de CSP echter niet verwezen wordt.

[4] Het bedrag van 18,413,836 euro is wat uit de CSP en de http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_donor.asp Kan opge-maakt worden. Het is echter de bedoeling om voor elk land een portefeuille van 25Mio euro vrij te maken.

Bron: Administratie Buitenlands Beleid 2005; DiV 2006; DiV 2007a; DiV 2008; VAIS 2008; DiV 2008a en http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_donor.asp

De lectuur van de CSP's leert dat ze grotendeels beantwoorden aan de programmeringsinstructies van de PCM-methodiek, waarbij systematisch eerst een beknopte sociale, economische en politieke landencontext wordt geschetst. Daarna volgt een overzicht van de belangrijkste nationale en waar relevant provinciale ontwikkelingdoelstellingen en -prioriteiten van het partnerland, alsook die van Vlaanderen. In een tweede luik geeft de indicatieve programmering dan in algemene termen weer welke geografische, sectoriële en thematische keuzen in de ondersteuning van de ontwikkelingsplannen van de partneroverheid gemaakt worden. Beheersmatig wordt tevens een zeer algemene aanwijzing gegeven van de financiële ondersteuning die tijdens de programmaperiode kan vrijgemaakt worden. Soms gebeurt dit echter slechts gedeeltelijk, zoals bv. in Zuid-Afrika's CSP waar de ambitie om tijdens de programmeringsperiode €25 miljoen vrij te maken vermeld wordt, maar enkel de netto indicatieve programmering voor de drie Zuid-Afrikaanse provincies KwaZulu-Natal (KZN), Limpopo en Freestate uiteengezet wordt (€22,5 miljoen). In de CSP wordt niet verwezen naar de multilaterale financiering van het subregionale UNAIDS-initiatief dat tevens in dit bedrag lijkt te zijn vervat. In Mozambique's CSP wordt niet aangegeven welke financiële bijdrage globaal of voor de componenten *Human Resources*, *Rede Integrada* II of *Technical and Vocational Education and Training* (TVET) zal voorzien worden. Ten slotte worden in de CSP's ook de algemene principes van identificatie en formulering, monitoring en evaluatie, de voorwaarden en rol van de beleidsdialoog en de taakverdeling tussen het beleidsvormende en het beleidsuitvoerende niveau aan Vlaamse kant kort herhaald.

Voor de evaluatie van de MDG-gerichtheid van de Vlaamse OS-programmering dienen vanuit het partnerschaps-, donorpolitieke en technocratische perspectief een aantal meer problematische kenmerken van de CSP's aangestipt te worden. Zo bevat de contextanalyse vooral een beschrijvende analyse die grotendeels steunt op door de ontvangende landen officieel ondersteunde informatie. In de CSP's ontbreekt het dus nog aan onafhankelijke inschattingen van beleidsalternatieven vanuit bv. de civiele maatschappij, van de regionale inbedding van het partnerland, en van de beleidsomgeving inzake hulpdoeltreffendheid. Dit valt te verklaren door het opzet van een tussen Vlaanderen en het ontvangende land gezamenlijk opgestelde CSP. Omwil-

le van de feitelijke implementatiemoeilijkheden met participatie en eigenaarschap in nationale ontwikkelingsplannen verdienen dergelijke onafhankelijke analyses echter toch meer aandacht (Mouelhi and Rückert 2007). In de volgende generatie CSP's kan ook meer diepgang worden voorzien voor de analyse van die sectoren, regio's en thema's waarvoor uiteindelijk een interventie wordt geprogrammeerd en van de hierin aanwezige donorcoördinatiemogelijkheden. Momenteel wordt daartoe immers pas in de fase van de programmaformulering een mogelijkheid voorzien. De nieuwe CSP voor Malawi vertoont op het vlak van referentie naar donorcoördinatiemogelijkheden al heel wat vooruitgang. Op beleidsmatig niveau lijkt dus in de toekomst een diepgaandere en ruimere analyse verder aangewezen, waarbij zeker meer aandacht moet uitgaan naar de randvoorwaarden, principes en doelstellingen van donorpooling en lokale gedecentraliseerde samenwerking, alsook naar de rol en tentatieve identificatie van niet-staatse actoren (zie verder onder de aanbevelingen).

Ten tweede wordt de uiteindelijke keuze van sectoren, thema's of regio's in de indicatieve programmering niet echt systematisch gemotiveerd of aan het Vlaamse beleidskader verbonden. De CSP's vormen zo nog te veel de neerslag van een aantal concrete en landspecifieke keuzen eerder dan van een omvattende en geïntegreerde strategische reflectie en een institutioneel geheugen. Het concrete resultaatsverband van de lokale ontwikkelingsplannen met de nagestreefde specifieke doelstellingen van het partnerschap en met de nationale of globale MDG-ambities wordt ook weinig gespecificeerd. Dergelijke planninginstrumenten worden naar het moment van de formulering, monitoring en evaluatie verwezen. Dit geeft terecht heel wat ademruimte voor eigenaarschap en beleidsdialoog binnen het partnerschap. Maar deze werkwijze verleent weinig duidelijkheid ten eerste voor het invullen van de identificatie- en formuleringsopdracht door VAIS, en ten tweede omtrent de systematische opvolgings- en beoordelingscriteria van het partnerschap zelf. Zo blijven de CSP vaag over de kritieke resultaten van de lokale ontwikkelingsplannen, over het belang van het halen van de geïdentificeerde globale MDG's op nationaal of lokaal vlak of over hun onderlinge prioritaire verhouding in de samenwerking. Naast de recente opstart en trage doorstart in sommige programma's, verklaart deze vaagheid m.b.t. M&E van het partnerschap ook waarom tijdens de *Annual Consultation*-beleidsdialogen nog niet veel ruimte is vrijgemaakt voor de voorziene jaarlijkse bijstelling van de programmering (DiV 2007b; DiV 2007c). Hierbij dient bovendien aangestipt dat de lokale ontwikkelingsplannen zelf meestal een systematische planningstechnische link met de MDG-resultaatsindicatoren missen (GoMa 1998; GoMa 2006; Republica de Mo-

çambique 2006; GoMa 2007; GoSa 2007; Bourguignon, Bénassy-Quéré et al. 2008; Fukuda-Parr 2008). Het zijn dus (de pogingen tot) het prioritariseren van de nationale ontwikkelingsdoelstellingen en de mogelijke lokalisering van de MDG's die in de volgende CSP's van de Vl.OS duidelijk meer aandacht verdienen. De klemtoon op de relatie tussen bv. voedselzekerheid en gezondheid die voor het eerst duidelijk wordt geformuleerd in de CSP Malawi is in dit opzicht een goede aanzet.

Ten derde dient nog opgemerkt dat het tevens de meest recente Malawi-CSP is die voor het eerst naar risico's verwijst die een negatief effect kunnen hebben op het partnerschap. In algemene termen worden de algemene principes van risicorespons en eventuele alternatieve strategieën zoals verschuiving of terugtrekking van middelen belicht. Een scherpere afbakening en invulling van de mogelijke responsscenario's in de programmerings- of formuleringsfase kan het wederzijdse rekenschap en de voorspelbaarheid van de hulpstromen verder ten goede komen.

Uit deze beknopte deskanalyse van de jonge CSP's blijkt een geleidelijke specialisatie inzake landen, subnationale regio's en sectoren, een parallelle evolutie naar een gecombineerde ondersteuning van donorpoolingsinstrumenten samen met een gedecentraliseerde werking, en de mogelijkheid die een diepgaandere analyse en doelstellingenformulering van de gekozen thema's, sectoren en regio's voor het opvolgen en evalueren van het partnerschap kan bieden. Deze preliminaire analyse wordt verder getoetst en aangevuld met informatie verkregen tijdens het exploratieve veldonderzoek. Deel 3 en 4 geven een kwalitatieve evaluatie weer van de huidige Vl.OS en haar plaats in de nieuwe hulpbenadering. Eerst wordt echter stilgestaan bij de reikwijdte van het opteren voor een MDG-gerichte benadering van ontwikkelingssamenwerking.

2 MDG'S : DISCOURS EN (ON)MOGELIJKE PRAKTIJK

Vlaanderen wenst aan rechtvaardige Noord-Zuidverhoudingen en de verdere ontwikkeling van het Zuiden mee te werken binnen het ruimere perspectief van de internationale ontwikkelingsagenda, zoals ondermeer vervat in de MDG's (Vlaamse Regering 2004; Vlaamse Regering 2007a).

De MDG's werden voor het eerst in september 2001 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurd, en op de *Millennium+5 World Summit* van september 2005 bevestigd, maar tevens aangepast en bijgevuld (United Nations 2001; United Nations 2005). Zij vormen de geïntegreerde maar ook afgeslankte vertaling en specificatie van de Millenniumverklaring van september 2000, waarin 189 naties en de belangrijkste wereldleiders zich engageren om zich collectief en individueel in te zetten om hun medewereldburgers uit de extreme armoede te bevrijden en om voor iedereen het recht op ontwikkeling tot een realiteit te maken (United Nations 2000; De Paladella Salord 2005).

De MDG's zijn gebaseerd op statistisch geschatte globale trends voor de periode 1960 tot einde jaren '80. Deze geschatte trends werden dan geprojecteerd naar de jaren '90 en verder tot 2015. De idee hierachter is dat tussen 1960 en 1990 gedurende drie decennia een aanzienlijke vooruitgang in armoedebestrijding werd neergezet. De neerwaartse trend van de jaren '90 diende dan ook dringend gekeerd door een bijkomende investering in de kernresultaatsgebieden van menselijke ontwikkeling en lessen trekkende uit de voorbije succesvolle drie decennia (Renard 2006).

In die capaciteit vormen de MDG's een politiek belangrijk geïntegreerd geheel van gemeenschappelijk aanvaarde, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen ('goals'), streefdoelen ('*targets*') en indicatoren (Harcourt 2005). Waar de oorspronkelijke MDG-lijst bestond uit 8 MDG's, 18 targets en 48 indicatoren is die vanaf januari 2008 vervangen door een lijst met 21 targets en 60 indicatoren die tegen het jaar 2015 de resultaten van de mondiale inspanningen ter bestrijding van extreme armoede moeten kunnen aantonen *(zie annex 2 en 3)* (United Nations 2000; UN 2008b).

Vier belangrijke verdiensten van het MDG-discours en de poging tot integratie ervan binnen het nieuwe hulpparadigma worden vaak benadrukt. Vooreerst beschikken de

actoren in OS voor het eerst over een internationaal overeengekomen en gemeenschappelijk **referentiekader** dat als basis kan dienen voor het beoogde 'internationale partnerschap'. Hierbij speelt de **resultaatsoriëntatie** van de MDG's een bijzondere rol, daar de aandacht bij de uitkomst van de gezamenlijke inspanningen komt liggen in plaats van bij de input van de onderscheiden actoren. De eenvoud van de MDG's maakt hen tevens geschikt om de **publieke opinie** rond internationale samenwerking te informeren en te mobiliseren. Hetzelfde geldt ten slotte voor alle andere gouvernementele en niet-gouvernementele actoren binnen OS, die er door de MDG's toe worden aangezet om **bijkomende middelen** te mobiliseren om in 2015 de 8 belangrijkste internationale ontwikkelingdoelstellingen te bereiken (Loewe 2008).

De formulering en het gebruik van de MDG's weken echter ook heel wat kritiek en vragen los. De belangrijkste kritieken kunnen teruggevoerd worden tot twee aandachtspunten. Een eerste reeks kritieken richt zich op de **conceptuele en methodologische** vereenvoudiging en veronderstellingen die aan de basis van de MDG-formulering liggen. In het nieuwe hulpparadigma staat het internationale partnerschap centraal, met een klemtoon op 'eigenaarschap' en 'wederzijdse aansprakelijkheid'. Vanuit dit **partnerschapsidee** wordt het huidige MDG discours echter nog veel fundamenteler geproblematiseerd.

2.1 Conceptuele en methodologische kritieken

Op de benaderende projecties zijn heel wat conceptuele en methodologische kritieken geformuleerd. Zo is bv. de methodologische impact voor de keuze voor inkomensarmoede en nationale armoedelijnen als armoedeconcept in MDG1 (*Target 1*) aan uitvoerige kritiek onderhevig. Vooral de zeer problematische vertegenwoordiging van basisbehoeften en van extreme armoede hierin leidt tot ernstige vragen rond de geldigheid van de indicator. Ook de onbevredigende specificatie van de onderscheiden armoedelijnen zelf en de gebrekkige data leiden tot een hoge graad van onbetrouwbaarheid. Een en ander maakt dat deze armoedemaatstaf eigenlijk slechts zeer precaire internationale en intertemporele vergelijkingen toelaat. Het numeriek verzwakkende effect van andere methodologische keuzen zoals voor een nulmeting in 1990 i.p.v. in 2000 en voor het aandeel i.p.v. het absolute aantal extreem armen worden eveneens bekritiseerd. Ten aanzien van de MDG2 en 3 geeft de keuze voor kwantitatieve dimensies van onderwijs – netto inschrijvingsgraad in het basisonder-

wijs - zonder enige verwijzing naar de kwaliteit van het toegeleverde onderwijs en van de leeromgeving ook meteen de beperkte geldigheid van dit concept aan (Pogge 2004; Vandemoortele 2004; Saith 2006; The Economist 2008; Bourguignon, Bénassy-Quéré et al. 2008; Reddy and Heuty 2008).

De veronderstellingen die de kostenschatting van de globale MDG's voeden liggen evenzeer onder vuur. Zo worden vooral over het gunstige karakter van de nationale beleidsomgeving in ontwikkelingslanden en de doeltreffendheid van de internationale hulp onrealistische veronderstellingen gehanteerd (Vandemoortele and Roy 2004; Clemens, Kenny et al. 2007). Het is dan ook niet verwonderlijk dat in functie van de gehanteerde veronderstellingen en methodologieën zeer verscheiden kostenschattingen van de MDG's geproduceerd worden op mondiaal zowel als nationaal vlak (Saith 2006). Zelfs onder de veronderstelling van een bevorderlijke beleidsomgeving in ontwikkelingslanden zijn de oorzaakketens nog vanuit een nauw input-output-perspectief geconcipieerd eerder dan vanuit dat van multivariate output en effecten. Bovendien benadrukt deze eenzijdige externe input-outputlogica de rol van de begunstigden als ontvangers van externe bijstand eerder dan als actieve actoren (zie ook eigenaarschap verder). De MDG3 – de promotie van gendergelijkheid en vrouwenemancipatie - illustreert dit punt duidelijk. Deze MDG wordt door slechts een streefdoel en vier indicatoren geoperationaliseerd. Als target geldt het uitschakelen van genderongelijkheid in basis- en secundair onderwijs, liefst tegen 2005 en in alle onderwijsniveaus tegen 2015. De sexeverhouding in het primaire, secundaire en tertiaire onderwijs; de ratio van vrouwelijke tot mannelijke alfabetisering binnen de cohorte van 15 tot 24 jarigen; het aandeel van vrouwen in loonarbeid buiten de landbouw en de vertegenwoordiging van vrouwen in het nationale parlement zijn de vier weerhouden indicatoren. Het is echter duidelijk dat de complexe relaties tussen genderemancipatie en bv. gezondheid, onderwijs, infrastructuur, water en sanitatie, milieu, voedselveiligheid, inkomen en sociale bescherming de kostenramingen van directe interventies voor gendergelijkheid zo goed als zinloos maakt. Saith (2006) citeert een studie van Grown, Bahadur et al. (Grown, Bahadur et al. 2006) die de gemiddelde kost van directe genderinterventies in 5 landen berekent op US$7 tot 13 per capita voor de periode 2006-2015. Hij stelt dan ook ontzet vast dat "*US$ 7 per woman will induce, catalyze and create the conditions, personal, institutional and political, to stimulate empowerment. This demonstrates the epistemological and knowledge-reversing realities associated with buying into such mechanical methodologies. Money will buy you empowerment?"* (Saith 2006).

Een bijkomende kritiek op het vlak van de assumpties is dat ondanks het formuleren van MDG6 die specifiek aan het bestrijden van HIV/AIDS refereert, een verrekening van de effecten van de HIV/AIDS-epidemie gedurende de laatste twee decennia ontbreekt (Vandemoortele 2003). Hetzelfde geldt recenter voor klimaatsverandering en de impact ervan op armoede en ontwikkeling, waarbij Afrika een van de meest kwetsbare continenten is (Huq and Ayers 2007; Prowse and Braunholtz-Speight 2007). Om van de zich nog verder uitdeinende effecten van de zeer recente globale financiële crisis nog maar te zwijgen.

De causale modellen die de formulering en budgettering van de MDG's ondersteunen zijn niet enkel lineair en ééndimensioneel met veronachtzaming van de interrelaties tussen economische, sociale en ecologische factoren. Bovendien zitten de meeste MDG's hoog en dus niet eenduidig traceerbaar in de causaliteitsketen, op het niveau van resultaten of zelfs van impact. Dit maakt mechanische extrapolaties en het gericht programmeren of monitoren van dergelijke MDG-interventies tot een illusie. In de geest van resultaatsgericht management aansturen op interventies waarvan de bijdrage aan de MDG's gemakkelijk kan gemonitored en geëvalueerd worden, bevoordeligt bijgevolg vooral de sociale sectoren die een iets kortere causaliteitsketen kennen. Dit gaat ten koste van meer complexe sectoren zoals landbouw of transversale thema's zoals rurale gemeenschapsontwikkeling. Ideologisch zoeken de MDG's bovendien hun toevlucht tot het neoliberale model van economische groei ter bestrijding van absolute armoede zonder alternatieven zoals bv. economische herverdeling en het bestrijden van sociale ongelijkheid in acht te nemen (Clemens, Kenny et al. 2007; Nelson 2007; Unwin 2007). De kritieke elementen en sequenties in de modellen voor de verklaring van armoede, ontwikkeling en groei zijn immers niet eenduidig of algemeen aanvaard door academici en praktijkmensen. De verklaringsmodellen zijn integendeel juist uitermate complex (Maxwell 2003; White 2004; Renard 2006; Saith 2006).

Een uitgebreide groep MDG-critici richt de pijlen op de schaalverschuiving die de analyse en het gebruik van de MDG's ondergingen. Waar de MDG's oorspronkelijk als een gemiddelde op het mondiale niveau waren geformuleerd en berekend, greep al snel een verschuiving plaats naar het nastreven van deze MDG's op het individuele landenniveau (UNMP 2005). Dit betekent echter dat de mondiale MDG-scores voor economisch beter presterende landen gemakkelijk haalbaar zullen zijn, terwijl andere

landen er evengoed meteen de brui aan kunnen geven wegens onhaalbaar. Deze schaalwijziging veroorzaakt dus een oneerlijke en onrealistische druk op de armere landen, en onthoudt tegelijkertijd de rijkere landen van bijkomende investeringen in ontwikkeling (Vandemoortele and Roy 2004; Vandemoortele 2005; Renard 2006). Zo zouden bv. 15 Sub-Sahara Afrikaanse landen gedurende het komende decennium hun economische groeipercentages drastisch tot een voor hen nooit geziene 5 procent per jaar moeten opkrikken om op nationaal vlak de MDG's te kunnen halen (Saith 2006). Het terugdringen van de moedersterftegraad (*maternal mortality ratio* of MMR) met driekwart in de periode 1990-2015 (MDG5) veronderstelt een jaarlijkse MMR-vermindering in arme landen van 5.4%. Op dit moment slagen hierin enkel die rijke landen die over een uitgebreid en verfijnd gezondheidsnetwerk beschikken. In het algemeen kunnen de gezondheids-MDG's in Afrika slechts gerealiseerd worden door middel van een gezondheidsinvestering door de overheid van 16.5% van het Bruto Nationaal Product (BNP). Op dit moment scoort echter geen enkel land ter wereld zo hoog (Vandemoortele 2004; Clemens, Kenny et al. 2007).

De schaalverschuiving vestigt tevens de aandacht op de kwaliteit van de data die vereist zijn voor het monitoren en evalueren van de MDG's op nationaal vlak. Saith herinnert hierbij aan de statistische verwikkelingen waarin de relatief eenvoudige HDI gedurende de jaren '90 reeds verstrikt raakte. Ook het negeren van het negatieve advies van de eigen VN-wetenschappers tegen het opnemen van malariamorbiditeit en -mortaliteit en van de hoogst onbetrouwbare MMR verdient de nodige aandacht (White 2004; Saith 2006). Omwille van de overbevraging van de bestaande toeleveringcapaciteit is in de NAA heel wat energie uitgegaan naar het versterken van de nationale statistische systemen en capaciteiten (Booth and Lucas 2004; UN 2007). Omdat dit echter gericht is op het invullen van de M&E-noden van het 'MDG en PRSP Project', houden deze ondersteuningen geen enkele garantie in voor de duurzame uitbouw van aangepaste en op lokale ontwikkeling gerichte statistische systemen (Roberts 2005; Renard 2006; Saith 20066; UN 2007).

2.2 Kritieken vanuit de partnerschapsidee

De uitvoerige reeks kritieken die tot deze categorie horen wijzen op een gebrekkige en partiële band van de internationale MDG's met nationale en lokale ontwikkelingsstrategieën en/of op de negatieve gevolgen die de MDG's kunnen hebben voor huidige en toekomstige hulptoekenning aan landen en sectoren.

Volgens deze critici bewijzen de MDG's internationale partnerschappen geen dienst door de aandacht voor ontwikkeling voornamelijk te beperken tot het 'getto' van extreme armoede. Het begrip ontwikkeling wordt op deze wijze gereduceerd tot het terugdringen van absolute armoede (vooral) in ontwikkelingslanden binnen het raamwerk van bestaande sociaaleconomische en internationale machtsverhoudingen. Er is zo – en in tegenstelling tot de inspiratie van de Millenniumverklaring- weinig referentie mogelijk aan processen van historische, geografische en structurele ongelijkheid op het subnationale, nationale en mondiale vlak. Enkel de geamalgameerde MDG8 vermeldt het aanpakken van internationale ongelijkheden door middel van een globaal partnerschap, waarbij vooral in symptoombestrijding wordt voorzien met het streven naar vrije markttoegang, schuldenverlichting en verhoogde ODA. Er is dus geen plaats voorzien voor meerdimensionele en alternatieve internationale (bv. de *Human Development*-, *Human Rights Based* en de *Human Security*-benaderingen) of lokale ontwikkelingsstrategieën (Saith 2006; Gasper 2007; Unwin 2007). Dit komt zelfs tot uiting in de gebrekkige concrete band en operationalisering – '*the missing middle*' – met de MDG's die zeker de eerste maar ook nog steeds de volgende generaties nationale PRSP's vertonen (Roberts 2005; Renard 2006; Fukuda-Parr 2008). Ondanks dat de PRSP's ingebed zijn in hetzelfde traditionele paradigma van ontwikkeling als een proces van absolute eerder dan relatieve armoedebestrijding, blijken de nationale ontwikkelingdoelen zich niet gemakkelijk tot MDG-reductie te lenen.

Door de klemtoon op internationale doelstellingen en indicatoren te leggen eerder dan op de endogene bepaling van ontwikkelingsdoelstellingen en –strategieën druist het MDG-reductionisme inderdaad radicaal in tegen het eigenaarschapsprincipe van de NAA (OECD 2001). Vaak worden de MDG's afgeschilderd als doelstellingen die tussen het ontvangende en donorland onderling overeengekomen zijn en die in de PRSP's worden nagestreefd. Deze interpretatie gaat echter voorbij aan het moeilijke historische compromis in de Millenniumverklaring tussen de favoriete doelstellingen van de rijkere landen – mensenrechten, democratie, gender,… - en die van de armere landen zoals autonomie, hulptoename en handelstoegang (Vandemoortele 2003; Renard 2006; Vandemoortele 2007). De schaalverschuiving van de mondiale MDG's naar nationale doelstellingen verschraalt dus tevens het proces van nationale ontwikkelingsprogrammering wat een aanfluiting inhoudt van de principes van lokaal eigenaarschap en beleidsdialoog (Amawi and Wignaraja 2006).

De impact van de naar het nationale niveau getransponeerde globale MDG's op het partnerschap kan op verschillende wijzen nefast zijn. Zoals boven aangegeven is de kans groot dat juist omwille van de berekeningswijze van de MDG's die op globale gemiddelden is gebaseerd, de armste landen verscheidene MDG's op nationaal vlak niet kunnen halen. Bovendien kan de reductionistische MDG-focus het partnerschap verengen tot bestrijding van extreme armoede volgens de MDG-maatstaven, waarbij lokaal relevantere doelstellingen of streefwaarden slechts tweede keuze worden. Een reductionistisch MDG-gebruik houdt het gevaar in van een fixatie op wat nog moet gebeuren in plaats van wat reeds is gerealiseerd –eventueel buiten het MDG-raamwerk. Dit heeft een ontkrachtend effect op lokale ontwikkelingsprocessen en op de partnerschapsrelaties (Clemens, Kenny et al. 2007). Zo houdt een bureaucratische *target setting* het risico in dat enkel kwantitatieve indicatoren zullen nagestreefd of zelfs gemanipuleerd worden, of dat het fungibiliteitsprobleem wordt versterkt waarbij uitgaven voor bonafide niet-MDG-doeleinden worden verschoven naar die van de MDG's (Maxwell 2003; Saith 2006).

Een rigide MDG-focus kan immers tevens de beslissingen voor het (verder) toekennen van hulp beïnvloeden. Er bestaan drie onderscheiden interpretaties van het optimaliseren van hulptoekenning in het licht van de MDG's. De eerste interpretatie beroept zich op het armoede-efficiëntieprincipe van Collier en Dollar dat de grootst mogelijke vermindering van de mondiale armoede nastreeft (Collier and Dollar 2001; Anderson 2007). Dit veronderstelt dat de landen met de hoogste armoedegraad de grootste hulpvolumes krijgen, waarbij in landen met een gelijkaardige armoedegraad het criterium van de lokale hulpdoeltreffendheid zal moeten doorwegen. Omdat moeilijke partnerschappen, non-conformistische regimes en zwakke staten op dit laatste criterium lager zullen scoren, verwachten critici dat dit principe verder zal bijdragen tot het '*aid orphan syndrom*' (Anderson 2007). Voor landen die door hun geografische ligging of door klimaatfactoren benadeeld worden, kan het *'equal opportunity'*-hulptoekenningcriterium deze landen voor deze exogene kwetsbaarheid trachten te compenseren (Llavador and Roemer 2001; Anderson 2007). Dergelijke selectieve hulpverhoging is een tweede mogelijk scenario voor optimale hulpallocatie, waarbij de bepaling van de gederfde opportuniteiten en de hieraan verbonden compensatie tot heel wat onenigheid zal leiden. Een derde manier van optimalisatie streeft naar een gelijkaardige mate van armoedebestrijding in elk land. De '*one size fits all*'-benadering die deze meest courante MDG-interpretatie nastreeft, houdt bij gelijke uitgaven echter een lagere mondiale armoedeverlaging in. Wil men de globale MDG's

zoals MDG1 en de gezondheids-MDG's (MDG4-6) effectief in elk land in dezelfde mate realiseren, dan impliceert dit een veel hogere kost maar ook tevens een hogere globale MDG-score. Daar moet nog de opportuniteitskost bij gerekend worden van hulp die naar landen met een minder doeltreffende hulpomgeving gaat in plaats van naar landen die deze hulp met een grotere impact kunnen aanwenden. Deze opportuniteitskost zou tegen 2015 op wereldschaal wel eens tot een gemiste vermindering van het aantal armen met 10 tot 70 miljoen kunnen leiden (Anderson 2007).

Deze verschillende invullingen van optimale hulptoekenning aan individuele landen zijn zoals boven reeds geïllustreerd *mutatis mutandis* ook van toepassing op de keuze voor sectoren, subnationale regio's of actoren. De eenzijdige aandacht voor de expliciete sociale sectoren zoals gezondheid en onderwijs is hiervan een mogelijk pervers effect dat reeds werd behandeld. Een en ander geeft aan dat er in de NAA nood is om verder dan de eenvoudige MDG's en hun kosten te kijken en in het licht van de partnerschapsidee opnieuw meer aandacht te besteden aan de meervoudige doelstellingen en *trade-offs* in hulpstrategieën.

Enkele van de boven geschetste kritieken worden in de voortgangsmeting naar 2015 ook stilaan onderkend. Zo lijkt bij voorbeeld de MDG1 op wereldschaal een haalbare kaart te zijn. Dit wordt echter vooral verklaard door de snelle economische groei in Oost- en Zuidoost Azië, met name China en Indië. West-Azië en een aantal transitielanden in Zuid-Oost Europa kenden zelfs een tijdelijke achteruitgang. Bovendien wordt een groeiende inkomensgelijkheid op mondiaal en regionaal vlak vastgesteld. Sub-Sahara Afrika levert ondanks een zekere vooruitgang zeker geen perspectief om tegen 2015 bv. de MDG's 1, 2, 4 en 5 te halen (UN 2007; Bourguignon, Bénassy-Quéré et al. 2008; UN 2008b). In de regio is geen enkel land in staat alle 7 MDG's tegen 2015 te halen. Daarom werd in september 2007 de MDG *African Steering Group* door de VN samengeroepen om aan de trage MDG-voortgang op het Afrikaanse continent en een opgeschaalde ondersteuning te sleutelen. De belangrijkste aanbevelingen van deze Steering Group verwijzen ondermeer naar een endogene Afrikaanse 'Groene Revolutie', de controle van besmettelijke ziekten door geïntegreerde AIDS-behandeling, intensieve malariapreventie en –behandeling en institutionele opvang van noodbevallingen. Andere aanbevelingen zijn infrastructurele investeringen in water- en sanitatie, energie en transport, een inschakeling van Afrika in de globale economie, en een veel striktere aandacht voor goed bestuur (MDG Africa Steering Group 2008).

Een lectuur van de tussentijdse MDG-rapporten van Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika leert dat elk land naast de rapportering over de 8 MDG's, 11 targets en 36 indicatoren in toenemende mate van de mogelijkheid gebruikmaakt om de universalistische MDG's in de lokale context te situeren (bv. stijgende en veranderende inkomensgelijkheid in een context van nationale armoedevermindering), te nuanceren (bv. gebrekkige gezondheidsstatistieken) en aan te vullen met voor het land relevante alternatieve informatie over armoede, ontwikkeling en overheidsmaatregelen om deze aan te pakken (bv. ondersteuning van de economisch relatief actievere vrouwen om van informele naar formele sector over te stappen) (GoMo 2005; GoSa 2007; GoMa 2008). Bovendien leven op het terrein zowel bij donoren en (niet-)staatse actoren heel wat vragen over de betrouwbaarheid van de lokale MDG-rapporteringmechanismen. Een en ander blijkt ook uit de voorwaardelijke en ontbrekende informatie over de VN-monitoring van de MDG's op het niveau van de 3 partnerlanden (*zie annex 4*). De vraag naar de feitelijke bruikbaarheid en de mogelijke aanpassingen van de MDG-lijst aan lokale omstandigheden klinkt dus steeds sterker.

2.3 Aannemen of aanpassen?

Aan de formulering en aanvaarding van de MDG's gaan verscheidene gelijkaardige en vaak ambitieuzere internationale ontwikkelingsdoelstellingen vooraf. Rechtstreekse inspiratiebronnen van de MDG's zijn ondermeer de VN-conferenties van Jomtien 1990 (onderwijs), Rio de Janeiro 1992 (milieu), Wenen 1993 (mensenrechten), Cairo 1994 (bevolking), Kopenhagen 1995 (sociale ontwikkeling), en de internationale ontwikkelingsdoelstellingen van het *Development Assistance Committee* (DAC) (Saith 2006). Omwille van de voorbije mislukkingen in het nastreven van deze gelijkaardige doelstellingen worden de MDG's door cynici ook wel eens '*Major Distracting Gimmicks*' of '*minimalist development goals*' genoemd (Millennium Campaign) (SARPN 2007). Wat echter het MDG-discours beduidend meer krediet geeft is het omvattender internationale gebruik en de publieke bewustwording enerzijds en de wederzijdse engagementen tot goed bestuur en voorwaardelijke hulpverhoging vanwege rijke en arme landen anderzijds (Clemens, Kenny et al. 2007; Loewe 2008).

Omwille van de conceptuele en methodologische onvolkomenheden en de ongerijmdheden met partnerschap en eigenaarschap waarop in de NAA de nadruk ligt, valt een strikt resultaatsgericht gebruik van de MDG's tussen donoren en ontvangende landen

dus in het algemeen af te raden. Wel kunnen de MDG's gebruikt worden als internationaal aanvaarde symbolen van het contrast tussen de feitelijke en mogelijke 'staat van de wereld', eerder dan als strikte streefdoelen. Zo kunnen de MDG's flexibeler ingezet worden voor *benchmarking*, wederzijds rekenschap en *advocacy* voor de internationale zoektocht naar versnelde en duurzame globale ontwikkeling (Clemens, Kenny et al. 2007).

Vandemoortele en Roy (Vandemoortele and Roy 2004) vatten reeds vroeg de discussie rond mondiale versus aangepaste nationale MDG's samen als "*Target setting at the national level is more about adaptation than about adoption"*. De UNDP (Amawi and Wignaraja 2006) beklemtoont daarom ook meer en meer het belang van de 'lokalisering' van de MDG's door het aanpassen ervan aan de lokale contexten en ontwikkelingsuitdagingen. "*Adaptation of the MDGs to fit local realities ensures that the national development goals will be achieved at both national and sub-national levels"*. Lokalisering wordt gehanteerd als een relatief begrip dat naar het regionale, nationale maar vooral naar het subnationale - bv. district- of dorpsniveau- kan verwijzen. Kritieke maar ook moeilijke elementen in de lokalisering van de MDG's zijn eigenaarschap door de lokale gemeenschap, politieke wil, de betrokkenheid van niet-staatse actoren, een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve inschattingen, hulpcoördinatie, fiscale decentralisatie, publiek-private partnerschappen, en *mainstreaming* van gender, mensenrechten en sociale insluiting (Amawi and Wignaraja 2006; Wignaraja 2007).

Dergelijke lokalisering enkel aan het einde van de beleidsketen invoeren, maakt echter de feedback van het lokale niveau naar de nationale en mondiale MDG-discussie onmogelijk. Daarom stelt Vandemoortele dat het lokale niveau boven het globale niveau primeert. Aangepaste targets op het nationale en subnationale niveau moeten dan ook de mondiale targets vervangen als benchmarks.

> *"The question is not whether a country or a community is on track vis-à-vis the global targets. What we have to ask, instead, is whether the greatest and fastest possible progress is being made, given the specific constraints faced by that country or community and given the level of external support in the form of aid, trade, technology and debt relief. It is not so much about being on track globally as it is about accelerating progress locally. Otherwise, real success may turn into reported failure, which would be a tragedy."*
>
> (Vandemoortele 2003)

Het lokaliseren van de MDGs wordt in dit opzicht een opdracht tot het internationaliseren van lokale doelstellingen in plaats van de strikte vertaling van de internationale MDG's naar de lokale context. Enkel in dit perspectief kunnen de MDG's het eigenaarschap en de wederzijdse aansprakelijkheid van het nieuwe hulpparadigma echt vertegenwoordigen. Er is dus weinig meerwaarde te verwachten van een programmering van de Vl.OS die zich strikt naar de MDG's als dusdanig richt. Een partnerschapsstrategie die tracht de lokale ontwikkelingsdoelstellingen te internationaliseren en met de symbolische MDG's te combineren vormt momenteel de kernuitdaging binnen het NAA. Een aantal specifieke overwegingen voor de 3 partnerlanden van de Vl.OS onderschrijven deze conclusie verder. In Sub-Sahara Afrika en in de drie landen blijken halverwege het parcours verscheidene MDG's immers niet haalbaar te zijn. Bovendien maken ze ondanks een aantal pogingen tot formele inbedding en *linking* meestal ook niet de kern uit van de nationale en lokale ontwikkelingsplannen en hun uitvoering op het terrein, wat op een problematisch 'eigenaarschap' wijst (GoMa 1998; GoMa 2006; Republica de Moçambique 2006; GoMa 2007; GoSa 2007). Ten slotte zijn er wat de 'wederzijdse aansprakelijkheid' betreft over het monitoren en evalueren van de MDG's totnogtoe weinig tastbare afspraken gemaakt in de beleidsdialoog tussen Vlaanderen en de partnerlanden. De moeilijkheden verbonden aan een strikt en statisch gebruik van de MDGs in een lokale context zijn hier zeker niet vreemd aan.

Samengevat blijkt dat men de internationaal aanvaarde en ook bij het grotere publiek bekende MDG's beter op een constructievere wijze kan aanwenden door hun sensibiliserende en mobiliserende eerder dan hun planningstechnische functie te valoriseren. Concreet houdt dit in dat de **specifieke doelstellingen van het partnerschap** zich volledig enten op de lokale en nationale ontwikkelingsplannen, en niet op de naar het nationale niveau verschoven MDG's. Wel kunnen de MDG's dienen om het raamwerk van de algemene prioritaire resultaatsgebieden van de samenwerking te systematiseren en vooral naar het internationale *'MDG compact'*-discours te vertalen. De algemene prioritaire resultaatsgebieden verwoorden immers de overeenkomsten in visie en doelstellingen van de partnerlanden. Door naar de globale MDG's te verwijzen kunnen deze resultaatsgebieden systematischer vergeleken worden met partnerschappen tussen andere landen en met de internationale discussies over de doeltreffendheid van hulp binnen het NAA. De **prioritaire resultaatsgebieden** situeren zich dan eerder in de thema's en sectoren waarin de MDG's terug te vinden zijn

dan in de formulering van de MDG's als dusdanig. Zo verwijst MDG1 – de uitroeiing van extreme armoede en honger - als prioritair resultaatsgebied naar bestaans- en voedselzekerheid. Hierbij geldt als aandachtspunt eerder het nastreven van (het recht op) lokaal en sociaal aangepaste bestaans- en voedselzekerheid dan enkel het halveren van het aandeel van de bevolking dat 'honger' lijdt of met minder dan 1$ de dag moet doorkomen. Zo verwijzen de gezondheidsmillenniumdoelstellingen (MDG4-6) en MDG7 ook eerder naar (het recht op) toegang tot kwalitatieve basisgezondheidszorg en een gezonde leef- en werkomgeving dan bv. enkel een reductie van kinder- of moedersterfte en van de HIV-besmettingsgraad bij jongeren. Andere belangrijke resultaatsgebieden waarnaar de MDG's slechts deels verwijzen zijn bv. (recht op) kwaliteitsonderwijs, genderdynamieken, de doeltreffendheid van hulpstromen, de coherentie van nationaal en internationaal ontwikkelings-, landbouw, industrialisatie- en handelsbeleid, en de transversaliteit van thema's zoals scholing, gezondheid, milieu, werk en goed bestuur.

Deze ruimere aandacht voor resultaatsgebieden verleent een gemakkelijkere overstap naar de specifieke gelokaliseerde doelstellingen van het partnerschap op basis van lokale en nationale ontwikkelingsplannen. Dit laat tevens duidelijkere en haalbaardere afspraken toe over de **modaliteiten van M&E van de partnerschaps- en ontwikkelingdoelstellingen dan de globale MDG-targets en indicatoren**. Zoals aangegeven kunnen deze globale MDG's weliswaar flexibel en waar opportuun gebruikt worden binnen het partnerschap als minimale aandachtspunten, bv. universele toegang tot basisonderwijs, terugdringen van kinder- en moedersterfte, duurzame toegang tot veilig water en sanitatie. Flexibel en opportuun houdt echter in dat de na te streven resultaten, prioriteiten, en de onderlinge en ruimere verbanden door de relevantie voor de lokale realiteit worden ingegeven en bijgesteld, en niet door de UN targets en indicatoren. Enkel op deze wijze kan de terugkoppeling van gelokaliseerde ontwikkelingsresultaten naar de internationale MDG-discussie en fora verder bijdragen tot de sensibiliserende en mobiliserende dynamiek die de Millenniumverklaring heeft losgeweekt. Een dynamiek die zoals hier betoogd door een strikte interpretatie en evaluatie van de MDG-inspanningen zou kunnen omslaan in een verdere uitsluiting van de armste landen, donorvermoeidheid en vooral een nog dieper en breder hulpcynisme (Clemens, Kenny et al. 2007; IPS 2007a; IPS 2007b).

3 SWOT-ANALYSE

In deze paragraaf wordt een kwalitatieve inschatting gemaakt van de huidige 5-jarenprogramma's van de Vl.OS in de 3 partnerlanden Mozambique, Malawi en Zuid-Afrika tijdens de eerste helft van 2008. Informatie werd hiervoor verzameld door een lectuur van de algemene beleidsdocumenten en strategienota's, maar vooral door een uitvoerige bevraging tussen februari en maart 2008 van diverse actoren in de 3 betreffende partnerlanden.

De exploratieve inschatting van de mogelijkheden van een verdere MDG-oriëntatie van de Vl.OS binnen de context van het partnerland en de NAA geschiedt aan de hand van een SWOT-analyse, en wordt geïnspireerd door de specifieke sterkten en mogelijkheden van de huidige Vlaamse programmatie, uitvoering en opvolging.

De SWOT-methodologie is een kwalitatief instrument dat als belangrijkste voordeel heeft dat het de betrokken analist, deelnemers, stafleden,… dwingt onderscheiden aandacht te besteden aan de interne sterkten en zwakten en externe opportuniteiten en bedreigingen van een organisatie. Als dusdanig scoort de methodologie hoog in het sprokkelen en beschrijven van algemene observaties. Waar de methodologie zich omwille van gebrek aan gestructeerdheid, wegingcriteria en interne consistentieregels niet toe leent is een doorgedreven objectieve evaluatie. Als instrument voor het exploreren en uittekenen van de belangrijkste aandachtspunten voor volgende onderzoeksfasen is deze kwalitatieve methode echter nog steeds doeltreffend (Hill and Westbrook 1997; Panagiotou 2003).

Tabel 2: SWOT-Analyse

STERKTEN	ZWAKTEN

partnerschapsmentaliteit: flexibiliteit	Vl.OS' beperkt gesystematiseerde institutionele visie, strategie, communicatie en geheugen:
	• institutionele strategische keuzen over landen, sectoren, hulpmodaliteiten (bv. GBS, SBS, multilateralen, MDG,…), indirecte actoren kunnen verder geëxpliciteerd worden
	• strategische bepaling comparatieve voordeel dient nog gemaakt bv. keuze voor sociale sectoren, weinig gebruik van decentralisatie-expertise
	• Ontbrekende schakels in design en implementatie van het *management information system*:
	  ○ Geen echte M&E feed-back in *Annual Consultation*;
	  ○ programmering-identificatie/formulering: informatiehiaten (bv. M&E indicatoren in programmering zijn ontoereikend), fragmentatie van missies, ontoereikende richtlijnen om programmering en formulering op elkaar af te stemmen
	  ○ nood om de CSP intern en extern te harmoniseren en te verdiepen (analyse, M&E afspraken, link met MDG);
	  ○ Ontbrekende (richtlijnen om) intern regelmatig informatie te delen tussen de verschillende actoren (bv. tussen bilaterale, andere beleidsdomeinen, multilaterale en ontwikkelingssamenwerkingsfondsen; tussen beleids- en uitvoeringsagenten bv. over de Vlaamse participatie in donorcoördinatieplatfor-

Partnerschapsmentaliteit: openheid voor eigenaarschap, leerprocessen, en wederzijds rekenschap	
partnerschapsmentaliteit: bereidheid tot alignering; gebruik van lokale PFM mechanismen	
Identificatie van relevante programma's in lokale contexten bv. ZA: programma voortbouwend op vroegere projecten en expertise	

	men in ZA, Mozambique en Malawi) • Zeer beperkte *'cross-country'* coördinatie en ervaringsuitwisselingen bv. ARV behandeling door verplegers (Moz-ZA), voedselzekerheid (ZA-Malawi), indirecte actoren
Innovatieve en multi-disciplinaire nieuwe programma's geformuleerd	Zwakke directe en geëxpliciteerde links met MDG's in de programmering en programmaformulering en de ontwikkelingsplannen van de partners
Bereidheid met verschillende ontwikkelingsinstrumenten en –agenten te werken…*portfolio approach* (bv. Mozambique gezondheidssector)	Zwakke directe en expliciete link met MDG's in de M&E van het programma
Toepassing van sommige PD en EU donor coordinatie- en harmonisatieprincipes: geografische focus	Zwakke implementatie-, M&E- en rekenschapscapaciteiten van ontvangende landen (en departementen)
Toepassing van sommige PD en EU principes van donorcoordinatie, -harmonisatie en alinieëring: op plan, op budget (bv. SWAp Moz), op schatkist (bv.ZA)	(Verleiding tot) intensief co- en micromanagement waar de partnerimplementatie faalt
Toepassing van sommige PD en EU principes van donorcoordinatie en -harmonisatie: informeel lidmaatschap van donorwerkgroepen (bv. ZA, Malawi); formeel lidmaatschap van donorwerkgroepen en deelname aan gezamenlijke donor-recipient platformen (bv.SWAp Moz)	Relatief beperkte personeelscapaciteit (zeker op terrein): kwantitatief en/of kwalitatief
	Onvolledige alignering aan de ontwikkelingsplannen en –programma's van de partners (vb. ZA, Mozambique). Hierbij speelt vooral een tendens om overkoepelende, catalyserende, innovatieve, interdisciplinaire en overbruggende programma's te formuleren waarbij het lokale eigenaarschap soms geforceerd wordt en/of TA nodig is waarvan de vormingsrol en duurzame financiering niet gegarandeerd is
	(In het begin) zoeken naar een standaardprofiel van ODA- donor (*flag raising*), vooral in relatie tot de Belgische OS. Gevaar voor perceptie in Moz van een 'gebonden hulp' met voorkeur voor Vlaamse expertise (AZG, ITG, UNAIDS, RK, …)

OPPORTUNITEITEN	BEDREIGINGEN
Toenemende ODA-middelen en tendens van meer coördinatie en integratie met andere Vlaamse beleidsdomeinen (bv. landbouw, onderwijs,…)	Politieke veranderingen in Vlaanderen of België kunnen de visie, strategieën, mandaten en middelen van de Vl.OS beïnvloeden
Drive om resultaten te boeken; gemotiveerd personeel	Fundamentele/plotse politieke veranderingen in partnerlanden (vb. Radikalere landhervorming ZA, 'goed bestuur' in Malawi, Mozambique's Minister van Gezondheid)
Nadruk van PD en partnerlanden op innovatieve benaderingen (bv. ZA DAC Review; ook Mozambique gedecentraliseerde HIV/AIDS ARV roll-out)	Kleine/nieuwe donoren vinden moeilijker een plaats in de NAA met: EU Division of Labour: reductie van aantal focale sectoren en actieve partners; PD: reductie van proliferatie/fragmentatie
Het gebrekkige eigenaarschap en alignering in sommige bestaande programma's kan nog rechtgetrokken worden en zelfs tot een versterkt partnerschap leiden	Het gebrekkige eigenaarschap en alignering in sommige bestaande programma's kan tot minder positieve evaluatie leiden van de eerste generatie 5-jarenprogramma's
Bestaande deelname aan donorcoördinatiemechanismen kan geoptimaliseerd worden voor de CSP en M&E: bv. meer uitwisselen/afstemmen van de CSP vooraf; gebruik van internationaal format bv. EU; investeer meer middelen in de verdere diepteanalyse van bv. sectoren, provincies in de CSP in plaats van gedurende de formuleringsfase	Zwakke relevantie/eigenaarschap van de MDG-agenda in de partnerlanden
	De perspectieven om de MDG's te bereiken in Zuidelijk-Afrika zijn zwak en niet eenduidig

3.1 De sterke kanten van de Vl.OS

zoals ze zich nu in haar eerste programmafasen toont bestaan uit:

- De partnerschapsmentaliteit van de Vl.OS wordt als flexibel en weinig voorgeprogrammeerd of- gestructureerd beschreven. Het betreft dus een partner die bij het initiëren van een partnerschap weinig voorwaarden vooropstelt inzake beleidsdomeinen, procedures of actoren. Ook bij de uitvoering en opvolging blijft flexibiliteit de Vl.OS voorlopig kenmerken, waarbij de nood aan eventuele wijzigingen in start en uitvoering op veel begrip kan rekenen.
- Dit hangt nauw samen met de tweede component van de partnerschapsmentaliteit die de Vl.OS tentoonspreidt, namelijk een openheid voor het eigenaarschap van het partnerland, voor leerprocessen, en wederzijds rekenschap. Concreet verwijst dit naar de algemene flexibiliteit waarmee Vlaanderen in de partnerschapsdialoog domeinen van de lokale ontwikkelingsplannen ter ondersteuning identificeert. De initiële en tussentijdse beleidsdialogen blijken bovendien voldoende open om leerelementen en wederzijds rekenschap op te kunnen nemen. Zo reageert Vl.OS bv. in Zuid-Afrika op de vertragingen in verschillende programmaonderdelen (KZN, FS) als partner zeer begrijpend en tracht het aan een aantal oplossingen actief mee te sleutelen door bv. de eigen financieringsmechanismen intern te versoepelen (enveloppenoverdracht) en snellere aanbestedingsprocedures bij de provinciale partners mee te helpen identificeren (KZN, FS).
- Naast deze bereidheid tot alignering met de beleidsdomeinen van de lokale ontwikkelingsplannen, is er ook een bereidheid tot systeemalignering. Vooral in Zuid-Afrika wordt Vlaanderen op dit vlak als voorbeeld voorgehouden omdat het haar financiering inderdaad ook effectief in de PFM-mechanismen van de provinciale overheden inschakelt. Ook de bereidheid om in het *Development Assistance Strategy* (DAS)-mechanisme van Malawi te stappen wijst in dezelfde richting (GoMa 2007). DAS is een omvattende resultaatsmatrix die (alle) donorhulp wenst te identificeren en kanaliseren met het oog op de principes van eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, resultaatsmanagement en wederzijds rekenschap.
- De Vl.OS is er in geslaagd binnen het algemene thema van bv. rurale ontwikkeling in Zuid-Afrika (KZN en Limpopo) of decentralisatie van gezondheidsdien-

sten in Mozambique relevante programma's te identificeren omdat ze de specifieke lessen en uitdagingen van vroegere projecten integreren en erop voortbouwen. In KZN en Limpopo betreft dit bv. de promotie van alternatieve traditionele gewassen, versterking van lokaal bestuur voor dienstverlening (markten) met als onderling verband het verbeteren van de inschakeling in agromarketing. In Mozambique betreft het bv. het uitbreiden van de ondersteuning van decentrale HIV/AIDS-behandeling naar een geïntegreerde capaciteitsondersteuning van de gedecentraliseerde basisgezondheidszorg in de provincie Tete, met specifieke aandacht voor de inbedding in het centrale Ministerie van Gezondheid en in de lokale civiele maatschappij.

- Dit laatste voorbeeld geeft ook een andere dimensie weer van de Vl.OS, namelijk dat vaak aandacht uitgaat naar innovatieve, integrerende en multidisciplinaire programmaformuleringen. Niet alleen is de decentralisering van de HIV/AIDS-behandeling in Mozambique en gepionierd door AZG een vernieuwende component. Ook de institutionele integratie hiervan binnen de provinciale en nationale gezondheidswerking, met aandacht voor technische (bv. ITG's rol) en sociale capaciteitsversterking (UGent's werk met sex werkers en truckers; RK's versterking van de lokale gemeenschapswerkers) is innovatief. Het betreft hier echter vooral een verdienste op het vlak van de identificatie- en formulering dan wel op dat van de algemene programmering.
- Vl.OS is inderdaad bereid om met een gediversifieerde portefeuille van ontwikkelingsinstrumenten en –agenten te werken. Het Mozambikaanse programma bv. houdt zowel een geografisch geoormerkte ondersteuning van gezondheidsinitiatieven in de provincie Tete in als een instap in een horizontale donorgepoolde ondersteuning van de Mozambikaanse gezondheidssector door middel van de SWAp waarop een kleine 20 donoren intekenen. Bovendien geldt binnen de ondersteuning aan de gezondheidssector in de provincie Tete dat de rechtsreekse steun zowel naar staatse (centraal en decentraal) als niet-staatse actoren gaat. De niet-staatse actoren zijn internationale NGO's (INGO's) zoals AZG en RK Vlaanderen, universiteiten en onderzoekscentra zoals UGent en ITG, en nationale NGO's zoals RK Mozambique.
- De Vl.OS past inderdaad een aantal principes van de NAA i.v.m. donorcoördinatie- en harmonisatie toe. Zo tracht ze een geografische focus in te bouwen in haar algemene werking (bv. focus op land in Zuidelijk-Afrika, en met name de 3 partnerlanden) en in de individuele partnerlanden op provincies (Zuid-Afrika en Mozambique) en soms districten (Malawi). De geleidelijke afbakening van 2

focale sectoren per land, voornamelijk landbouw en voedselzekerheid, gezondheid of beroepsvorming, betekent ook een aanzet naar de verdere bepaling van het comparatieve voordeel en de verdere facilitering van donorcoördinatie zoals bv. de EU in *de Code of Conduct on the Division of Labour* voorstelt.

- Ter toepassing van sommige principes van donorcoördinatie, -harmonisatie en alignering dient ook de toenemende instap in donorgepoolde ondersteuningen en de bereidheid tot afstemming met de nationale en lokale ontwikkelingsplannen en overheidsmanagementsystemen opnieuw vermeld. Dit maakt dat de Vl.OS meestal afstemt op de plannen van de partner (niet altijd bv. *Rede Integrada* I in Mozambique), op het budget (bv. IDC NT Zuid-Afrika, SWAp Mozambique) doch ook niet altijd (bv. de niet-staatse componenten in Mozambique*'s Rede Integrada I*), en in sommige gevallen ook via de nationale schatkist wordt gestort (bv. ZA, Malawi).
- Ten slotte neemt de Vl.OS ook aan een aantal initiatieven van donorcoördinatie en –harmonisatie deel. Zo is de Vl.OS lid van een aantal informele werkgroepen van donoren die meestal door de lokale EU Delegaties of deelstaten worden gestuurd (bv. ZA, Malawi) en die vooral op onderlinge informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke communicatie naar de overheid trachten in te zetten. Vlaanderen is echter ook formeel lid van *Sector Coordination Committee* (CCS), het donor-recipiënt-platform van de gezondheids-SWAp in Mozambique en van de donorwerkgroepen die daaraan ten grondslag liggen, waarin men op gemeenschappelijke standpunten en bindende afspraken aanstuurt.

3.2 De zwakten

waaraan de Vl.OS in de toekomst meer aandacht zal moeten besteden zijn de volgende:

- de explicitering, systematisering en toepassing van de institutionele visie, strategie, communicatie en het geheugen van de jonge Vl.OS lijken een aantal belangrijke lacunes te vertonen :
    - De algemene strategische criteria en prioriteiten voor de keuze van landen, regio's, subnationale entiteiten, van thema's en sectoren (MDG's, voedselzekerheid, rurale ontwikkeling, technische vorming voor inkomensdiversificatie, basisgezondheid, HIV/AIDS-bestrijding,…), van hulpmodaliteiten (bv. GBS, SBS, SWAp's, geoor-

merkte programma-ondersteuning), en van actoren (multi-lateralen, nationale en decentrale overheden, indirecte actoren,…) kunnen verder geëxpliciteerd worden

- De strategische bepaling van het eigen (nagestreefde) comparatieve voordeel dient bijgevolg nog verder gemaakt te worden. Een verduidelijking van de prioritaire positionering t.o.v. sectoren, geografische specialisatie, instrumenten, karakteristieken en actoren van hulp op basis van de eigen expertise en ambities om zich als jonge en kleine donor in het NAA in te schakelen dient zich met andere woorden aan.
- Er vallen ook ontbrekende schakels in de design en implementatie van het *Management Information System* (MIS)te ontwaren. Naast een aantal specifieke doorstartproblemen zoals bv. de dissociatieve toepassing van de PCM-methodologie in Malawi waarbij de volwaardige CSP op reeds geïdentificeerde en geformuleerde ondersteuningen achternahinkt (Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen 2008), of de nog niet volledig op de recentere prioriteiten afgestemde programmeringsaandacht voor het transversale thema van kinderrechten, zijn ook de volgende algemene lacunes weer te vinden :
    - Er zijn voorlopig weinig (toepassingen van) gestructureerde feedbackmechanismen om tijdens de beleidsdialogen in M&E van de beleidsopties en –prioriteiten in het partnerschap te voorzien.
    - Dit wordt deels verklaard door een problematische link tussen de programmerings- en de identificatie/formuleringsfase in de PCM. Vooral valt een ontoereikende toepassing en verfijning van operationele richtlijnen om programmering en formulering op elkaar af te stemmen op, net zoals MIS-hiaten (bv. de link tussen de implementatie- en programmeringsindicatoren is ontoereikend om beleids-M&E toe te laten), een onvolledig gesystematiseerde interne informatiedoorstroming (bv. over de Vlaamse participatie in donorcoördinatieplatformen in ZA, Mozambique en Malawi) en ten slotte een fragmentatie (en overlapping) van terreinmissies en-evaluaties. Dit betekent dat de coördinatie van de opgesplitste Vl.OS-verantwoordelijkheid - waarbij DiV voor de beleidsprogrammering en –opvolging in-

staat en VAIS voor de identificatie, formulering en M&E van de samenwerkingsprogramma's zelf – meer systematiek behoeft.

- Binnen de Vl.OS wordt terecht nagedacht over het specifieke nut en het meest aangewezen stramien van een CSP. De huidige CSP's vertonen inderdaad nood aan verdere interne (tussen de verschillende partnerlanden) en eventueel ook externe harmonisatie (verenigbaarheid met CSP van andere donoren) en verdieping (diepteanalyse van sectoren en actoren, aandacht voor regionale dynamieken, inschakeling in donorcoördinatie, parameters en indicatoren voor beleids-M&E, explicitering van beoogde MDG's en hun targets alsook de lokalisering daarvan,…) naar de geest van het PCM-handboek van de Vl.OS (South Research 2004). Een realistisch tijdsbestek, een verdergaande kritische analyse van sectoren en thema's, en een algemene procedure van consultatie met andere donoren en lokale specialisten kan de kwaliteit van de CSP zo verhogen.
- De onvolledig gesystematiseerde interne informatiedoorstroming tussen beleids- en opvolgingsverantwoordelijken voor OS is begrijpelijkerwijze nog erger tussen de verschillende actoren van de Vl.OS in ruime ODA-zin. Het betreft hier de systematische informatiedoorstroming tussen de programma's gefinancierd van de OS-begroting enerzijds en de initiatieven van de internationale samenwerking van bilaterale en multi-laterale aard (bv. IAO, WGO) en van andere beleidsdomeinen (bv. economie, onderwijs,…) anderzijds. Dit bemoeilijkt een coherente M&E op beleidsmatig vlak van het gediversifieerde partnerschap met het partnerland in kwestie.
- Hier moet nog specifiek aan toe gevoegd worden dat de Vlaamse ODA een aantal indirecte actoren ondersteunt in de partnerlanden. Het betreft gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in Zuid-Afrika en de ondersteuning van Vlaamse vzw's (bv. WES) en bedrijfsleven (Ex-Change, UNIZO, Antwerp/Flanders Port Training Centre (APEC),…). De doelstellingen, ervaringen en resultaten van deze ondersteuningen kunnen uitdrukkelijker in de beleidsdialogen geïntegreerd worden en zo tot het M&E van het partnerschap bijdragen, zeker waar het de ondersteu-

ning van lokale overheden in de partnerlanden aangaat zoals in de gemeentelijke OS (DiV 2008a).

- Ten slotte maakt de Vl.OS nog weinig gebruik van de mogelijkheden die het heeft voor interne '*cross-country*'- coördinatie en ervaringsuitwisselingen. Ervaringen kunnen zeker meer uitgewisseld worden onder afdelingen en onder partners rond concrete expertises zoals bv. ARV behandeling door verplegers (Mozambique enZuid-Afrika), voedselzekerheid en de herintroductie en vermarkting van traditionele gewassen (Zuid-Afrika en Malawi), of de ondersteuning van indirecte actoren. Ook een systematischer aandacht voor de '*cross country*'-ondersteuning van grensoverschrijdende of regionale initiatieven (bv. vermarkting van goederen en diensten van kleinschalige producenten in buurlanden) zoals de steun aan het regionale UNAIDS-initiatief valt binnen deze categorie.

- De onvolledige toepassing en verfijning van algemene strategische criteria en prioriteiten voor de keuze van thema's en sectoren, en de tekortschietende operationele richtlijnen om programmering en formulering op elkaar af te stemmen, resulteren in een specifieke lacune. Deze bevindt zich op het vlak van operationele verbanden met MDG's in de programmering en de ontwikkelingsplannen van de partners, en bijgevolg met de M&E van het partnerschap hierrond.
- Daar komen nog in een aantal gevallen zwakke implementatie-, M&E- en rekenschapscapaciteiten van de partnerlanden en –departementen bij. Zo zijn de vertragingen in de uitvoering van de Zuid-Afrikaanse programma's in FS en KZN grotendeels aan de zwakke implementatiecapaciteiten van de Premier's Office of de betreffende lijndepartementen te wijten. In de 3 partnerlanden bleek echter ook steevast een grote bekommernis te bestaan om de gebrekkige M&E-capaciteit van de overheid, wat bv. het rekenschap inzake MDG-vooruitgang in het gedrang brengt.
- Waar de partnerimplementatie faalt, komt de Vl.OS – tenminste waar het een actief partnerschap betreft - in de verleiding zich mee te laten slepen in co-management en micro-management (samenstelling van Project Management Units, aanbestedingen, …). Dergelijke situaties vertonen een aantal typische ri-

sico's van collectieve actie (bv. '*free-riding*') die het eigenaarschap echter (verder) ondergraven (Ostrom, Gibson et al. 2001; Martens 2005).

- Waar bovendien overkoepelende, innovatieve, interdisciplinaire of overbruggende programma's geformuleerd zijn wordt het lokale eigenaarschap soms geforceerd of de nood en de impact van technische bijstand (TA) ondergewaardeerd. Dit impliceert dat ondanks het opzet om de ondersteuning op de lokale ontwikkelingsplannen af te stemmen, de geformuleerde alignering aan de ontwikkelingsprioriteiten van de partners uiteindelijk soms te ambitieus is. Duidelijke voorbeelden van dergelijke innovatieve maar nog niet optimaal lokaal gedragen ondersteuningen zijn de interdepartementale en interdisciplinaire ondersteuningen van voedselzekerheid in KZN of KMMO-promotie in FS, en de gedecentraliseerde HIV/AIDS- en basisgezondheidszorg in *Rede Integrada* I en II in Mozambique.
- Bovendien manifesteren de uitdagingen inzake implementatie- en rekenschapscapaciteit, eigenaarschap en alignering zich in een context van een reeds relatief beperkte personeelscapaciteit (kwantitatief en/of kwalitatief) die de gediversifieerde programmaportefeuilles beheert.
- In het begin hebben een aantal geledingen van de Vl.OS een profileringsgedrag van standaard ODA-donor getoond zowel op het beleids- als op het uitvoerende niveau, en vooral in relatie tot de Belgische OS. Zo zijn bv. in de identificatie en formulering van het Mozambique-programma een aantal Vlaamse niet-statelijke actoren (ITG, UGent, RK Vlaanderen) weer te vinden en wordt de frequente Vlaamse vertegenwoordiging op de SWAp-coördinatieplatformen opgemerkt. Ook de initiële profilering door de Vlaamse regionale vertegenwoordiging van de nieuwe Vlaamse donor met eigen beleidsdialogen, missies en PR-instrumenten wordt aangestipt. Waar in de geleidelijke overgang naar ondersteuning van donorpooling met alignering aan de lokale mechanismen van landenanalyse en M&E deze profilering minder luid klinkt, bevat de institutionele opzet van de Vl.OS elementen die deze standaard ODA-profilering sterk bestendigen. Het betreft hier de individuele bilaterale fase van het formuleren van een CSP, de taakverdeling tussen een beleidsformulerend departement (DiV) en een implementerend agentschap (VAIS), de opsplitsing van de uiteindelijke formulering van de specifieke samenwerking in 3 fasen (programmering, identificatie en formulering), en de terreinvertegenwoordiging van zowel DiV als VAIS.

3.3 De opportuniteiten

waarvan de Vl.OS eventueel gebruik kan maken om zich verder volgens haar eigen prioriteiten te ontplooien, kunnen de volgende zijn :

- Toenemende middelen voor de Vlaamse ODA en tendens tot meer coördinatie en integratie met andere Vlaamse beleidsdomeinen (bv. landbouw, onderwijs,…)
- Drive om als jonge donor verantwoorde resultaten te boeken via de programma- en partnerschapsbenadering; het personeel is overwegend voldoende gemotiveerd en soms ook heel gedreven.
- De nadruk van PD, partnerlanden en commentators ligt ook op innovatieve benaderingen. Zo benadrukt de National Treasury van Zuid-Afrika in haar Review van de PD de nood aan het uitproberen van nieuwe benaderingen (GoSa 2008). Ook Mozambique's Ministerie van Gezondheid lijkt nu de idee van een gedecentraliseerde ARV roll-out zoals die in Tete gepionierd werd te willen integreren in haar basisgezondheidszorg. Vooral voor kleine en nieuwe donoren lijkt dergelijke vernieuwingsaanpak heel wat inschakelingmogelijkheden in de NAA te bieden (Svensson 2006; Molenaers and Renard 2007a).
- Gegeven het recente karakter van de programmasamenwerking kan het gebrekkige eigenaarschap en alignering in sommige bestaande programma's eventueel nog rechtgetrokken worden en zelfs tot een versterkt partnerschap leiden.
- De bestaande deelname aan donorcoördinatiemechanismen kan voor de CSP en de M&E-elementen van de programmeringfase geoptimaliseerd worden. Zo kan Vl.OS vooraf meer informatie uitwisselen/afstemmen rond de CSP met bv. Ierland die ook in Malawi een CSP start. De deelname aan door EU (-deelstaten) gestuurde overlegplatformen kan ook leiden tot het aannemen van een internationaal *format* van de CSP. De gedeelde en gestandardiseerde M&E binnen donorgepoolde ondersteuningen houdt ook een mogelijke verdere verlichting van de M&E-transactiekosten langs Vlaamse zijde in. Door coördinatie kan zo een verschuiving van de middelen plaatsvinden van bv. de CSP-formulering naar een verdere diepte-analyse van bv. sectoren, provincies in de CSP in plaats van gedurende de formuleringsfase. Hetzelfde geldt voor de donorgecoördineerde M&E die meer ruimte kan vrijmaken voor een specifieke M&E van de meer veeleisende partnerschapsondersteuningen bv. op het decentrale niveau.

3.4 Bedreigingen

waarmee de Vl.OS in de nabije toekomst en op middenlange termijn dient rekening te houden zijn:

- Politieke veranderingen in Vlaanderen of België die de visie, strategieën, mandaten en middelen van de Vl.OS kunnen beïnvloeden. Dit geldt zowel voor de specifieke veranderingen in beleidskeuzen bij een ministerwissel als voor de gewijzigde middelenstromen in het geval van een de- of herfederalisering van OS-bevoegdheden in België.
- Met de reële kans op fundamentele of plotse politieke veranderingen in partnerlanden (bv. radikalere landhervorming ZA, 'goed bestuur'-problemen in Malawi met parlementaire impasse, autonome positionering van individuele ministers t.o.v. donorinterventies bv. Mozambique's Minister van Gezondheid) kan de Vl.OS omwille van zijn flexibel en open partnerschap met weinig geëxpliciteerde beleidsindicatoren en uitwijkscenario's eventueel in ambigue posities zonder eenduidige uitwegen terechtkomen.
- Kleine en nieuwe donoren vinden in principe moeilijker een plaats in de NAA waar juist de reductie van donorproliferatie en –fragmentatie (PD) wordt nagestreefd, meer bepaald in de *EU Division of Labour* door de reductie van het aantal focale sectoren en actieve partners per sector (OECD/DAC 2005; European Commission 2007)
- Het gebrekkige eigenaarschap en alignering in sommige bestaande programma's kan tot negatieve evaluaties van de eerste generatie 5-jarenprogramma's leiden
- De geringere relevantie en eigenaarschap van de MDG-agenda in de partnerlanden en de weinig expliciete programmering en M&E van de MDG's door de Vl.OS kan leiden tot dissonante verwachtingen tussen beide partners t.a.v. de uitkomsten van het partnerschap
- Dit zeker gezien de weinig rooskleurige perspectieven om de MDG's te bereiken in Zuidelijk-Afrika in het algemeen en de inherente problemen met eenduidige MDG-rapportering in de 3 partnerlanden in het bijzonder (zie boven)

De geïdentificeerde sterkten en zwakten kunnen nu uitgezet worden tegenover de bedreigingen en opportuniteiten, om zo vanuit het perspectief van een MDG- en NAA-gerichte programmering tot een aantal strategische aandachts- en interventiedomei-

nen te komen. Het volgende deel geeft de resultaten van deze confrontatieanalyse weer.

4 CONFRONTATIEANALYSE

Door het uitzetten van de meest relevante sterkten en zwakten tegenover de meest waarschijnlijke opportuniteiten en bedreigingen in een confrontatiematrix kunnen zeven strategische domeinen weerhouden worden. Deze strategische domeinen verdienen bijzondere aandacht bij het evalueren van de MDG- en NAA-gerichtheid van de huidige en vooral toekomstige programmering van de Vl.OS.

4.1 Strategische domeinen

Elke cel van tabel 3 stelt de invloed voor die de meer beheersbare kenmerken van de Vl.OS – de sterkten en zwakten- kan uitoefenen op of zal ondergaan van de minder beheersbare opportuniteiten en bedreigingen. De belangrijkste opportuniteiten en bedreigingen situeren zich in het internationale streven naar hulpdoeltreffendheid d.m.v. een resultaatsgerichte benadering en van donorcoördinatie. Een zeer positieve invloed wordt met 3 plustekens geduid, een zeer negatieve met 3 mintekens. Een gecombineerde score stelt een onduidelijke of een tweerichtingsinvloed voor.

Het eerste strategisch domein verwijst naar de **open partnerschapsmentaliteit van flexibiliteit, openheid voor eigenaarschap, leerprocessen en wederzijds rekenschap**. In dit domein kent de Vl.OS in het algemeen een positieve positionering om van de opportuniteiten gebruik te maken en om zich tegen de meeste bedreigingen te verweren of aan te passen. Enkel ten opzichte van politieke veranderingen in het thuis- of partnerland houdt deze open partnerschapsmentaliteit weldegelijk een kwetsbaarheid in waarvoor de Vl.OS zich beter zou moeten indekken.

Het tweede strategische domein omvat de identificatie van **relevante en vaak innovatieve programma's in lokale contexten**. Ook hier geldt een overwegend positieve impact op de toekomstige positie van de Vl.OS, tenzij binnen een veranderende politieke context. Veranderingen op het beleidsniveau kunnen dergelijke relevante en innovatieve programma's immers ofwel zeer snel treffen, ofwel bij voorbeeld omwille van het geïntegreerde en multi-actorkarakter ervan er net het meeste weerwerk van ondervinden. Het actieve engagement in relevante maar vooral innovatieve programma's maakt de Vl.OS echter kwetsbaar voor een mogelijke negatieve evaluatie omwille van een gebrekkig eigenaarschap en alignering van deze initiatieven. Door

het open partnerschap kan een tussentijdse evaluatie echter voldoende signalen geven om de situatie waar nodig te trachten recht te trekken.

Als derde strategische domein komt de bereidheid tot het werken met een **portefeuille** van instrumenten, sectoren en actoren naar voor. Deze benadering laat de Vl.OS in principe toe flexibel en aangepast te reageren op de belangrijkste nieuwe kansen en bedreigingen, eventueel door het betrekken van nieuwe actoren of door het verschuiven van middelen naar andere modaliteiten of sectoren. In feite stellen de drie strategische domeinen verschillende dimensies voor van een algemeen 'actief partnerschap' waarvoor de Vl.OS (deels) gekozen heeft.

In het vierde strategische domein blijkt het gevaar dat een **niet volledig geëxpliciteerd en gesystematiseerd institutioneel geheugen** inhoudt duidelijk. Voor alle opportuniteiten en bedreigingen wordt aan dit gebrekkige institutionele geheugen een negatief effect toegeschreven.

Mocht de Vl.OS zich zoals in het begin en in de institutionele opzet verder willen profileren als een **standaard ODA-donor**, dan biedt dit weliswaar een aantal mogelijkheden om voor de groeiende Vlaamse ODA een steviger plaats aan de tafels van donorcoördinatie en van beleidsdialoog met het partnerland op te eisen. Dit stuit echter op de hiermee tegenstrijdige ambitie om de Vl.OS zoveel mogelijk in het NAA in te schakelen, en meer bepaald wat alignering, resultaatsgericht management en harmonisatie betreft.

Daarom maakt de mogelijkheid om de **huidige inschakeling in mechanismen en platformen van donorcoördinatie** voor programmering en opvolging verder uit te breiden en te optimaliseren, een belangrijk zesde strategisch domein uit. Bijna alle karakteristieken van de Vl.OS kunnen een positieve bijdrage leveren aan of ondervinden van een meer doorgedreven inschakeling in donorcoördinatie. Enkel de onduidelijke institutionele keuzen en de zwakke operationalisering in het programma van de beoogde bijdragen aan de MDG's kunnen hierin een stoorfactor vormen.

Ten slotte geeft strategisch domein 7 aan dat de doelstellingen van de internationale donorgemeenschap inzake **doorgedreven donorcoördinatie en –harmonisatie** zoals die in de PD en de *EU Code of Conduct* geformuleerd zijn, niet noodzakelijk bedreigend hoeven te zijn voor kleine, nieuwere en/of subnationale donoren zoals

Vlaanderen. Nieuwe, kleine en subnationale donoren kunnen hun positie in de internationale donorarena optimaliseren door hun specificiteit binnen de NAA te verduidelijken en te kaderen. Dit betekent dat de specificiteit eventueel kan gestoeld zijn op reeds opgebouwde sterkten en expertise, maar evenzeer op het strategische voornemen om geen actieve partnerrol meer op te nemen en zich enkel passief in te schakelen in bv. GBS of SBS. Met een actieve rol wordt hier vooral de directe betrokkenheid van de donor in de beleidsdialoog voor programmering, identificatie en M&E bedoeld. Onder een passief partnerschap wordt een financiering verstaan waarbij de beleidsdialoog echter vanop de achtergrond wordt gevolgd, door bv. samenwerking met een andere donor die hierin het voortouw neemt *(background and lead donorship)* of aan wie ook de fondsen worden toevertrouwd in het geval van *delegated cooperation* vanwege *silent donors* (European Commission 2007; OECD 2008e). De meer kritische beschouwingen over de NAA zien immers zeker voor kleinere donoren (nog) voldoende voordeel in een eventuele specialisatie en diversificatie van de portefeuille, op voorwaarde dat die de geest van alignering en harmonisatie van het NAA onderschrijft (Maxwell 2003; Munro 2005; Molenaers and Renard 2007a; Molenaers and Renard 2007b).

4.2 Strategische kernthema's

De 7 strategische domeinen bevatten uiteindelijk 2 overkoepelende strategische thema's die in elkaar inhaken. Deze kernthema's kunnen als leidraad dienen voor de verdere systematisering van de programmering van de Vl.OS in de toekomst. Een eerste kernthema betreft de nood aan een explicitering en afbakening van het beoogde actieve partnerschap zoals dat tot de strategische domeinen 1 tot en met 3 behoort. Deze explicitering en afbakening blijken nodig om in de huidige programma's de sterkten van de Vl.OS optimaal te benutten en het risico van zwakkere resultaten - ook op MDG-vlak – tijdig te ondervangen. Een institutionele afbakening van het actieve partnerschap dat de Vl.OS nastreeft, verduidelijkt meteen ook haar positie ten opzichte van de dimensies van eigenaarschap, alinieëring, resultaatsgericht management en wederzijds rekenschap in de NAA. Dit strategisch thema verwijst dus eigenlijk naar de nood om het **comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde** van de Vl.OS te bepalen.

Ten tweede vloeit hieruit logischerwijze voort dat de Vl.OS tot een dergelijke (her)definiëring van haar actief partnerschapsprofiel moet overgaan in functie van

het NAA-streven naar het terugschroeven van donorproliferatie en -fragmentatie. Een expliciete keuze voor een productieve inschakeling van de Vl.OS in de **internationale donorcoördinatie en –harmonisatie** op basis van het geïdentificeerde comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde vormt dus het tweede kernthema. Dit thema verwijst dan naar de discussie rond harmonisatie en alignering van de PD en rond taakverdeling en harmonisatie van de EU's *Code of Conduct on the Division of Labour*.

Deel 5 bevat een overzicht van de concrete overwegingen en beleidsaanbevelingen die voor elk strategisch domein van de confrontatieanalyse kunnen geformuleerd worden. In deel 6 volgen dan de omvattende beleidssuggesties en –aanbevelingen die op de twee kernthema's toegespitst zijn.

Tabel 3 Confrontatiematrix:

Opportn.+Bedreign. Sterkten+Zwakten	toename van ODA-middelen en drive om resultaten te boeken	aanwezigheid in donorcoördinatie-mechanismen en -platformen	Fundamentele/plotse politieke veranderingen	PD en EU pogingen tot donorcoördinatie en -harmonisatie	onvolledig eigenaarschap en alignering kunnen tot zwakke evaluatie leiden	perspectieven van MDG's in Zuidelijk-Afrika zijn zwak en niet eenduidig
partnerschapsmentaliteit: flexibiliteit, openheid voor eigenaarschap, leerprocessen en wederzijds rekenschap	+++	++	--- 1	+++	+++	+++
identificatie van relevante en vaak vernieuwende programma's in lokale contexten	+++	+++	-/+ 2	+++	---	++
bereidheid tot werken met verschillende ontwikkelingsagenten en –instrumenten in een portefeuillebenadering	+++	+++	+++ 3	+++	++	++
toepassing van sommige van de PD en EU-principes van donorcoördinatie/harmonisatie: geographische, sectoriële focus, alignering, donorcoördinatie	+/-	+++	--	+++	--	-/+
beperkt geëxpliciteerd institutioneel profiel (visie, strategie, coördinatie) en geheugen	---	--	--- 4	--	+/-	---
zwak operationeel verband met de MDG's in de programmaformulering en M&E	+/-	-/+	--	--	--	--
onvolkomen alignering aan de lokale ontwikkelingsplannen door integrerende en vernieuwende multi-actor formulering	--	+ 6	+	+ 7	--	--
nastreven van standaard ODA-donorprofiel?	++	++	++ 5	---	--	--

5 OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN VOOR EEN MEER SYSTEMATISCHE PROGRAMMERING

Uit de SWOT-analyse en de confrontatiematrix komen 7 strategische domeinen naar voor die in twee prioritaire thema's kunnen worden samengebundeld. Elk van de 7 strategische domeinen leidt tot een aantal aanbevelingen voor een verbeterde programmering van de Vl.OS in de nabije en middentermijntoekomst. Deze aanbevelingen zijn het resultaat van een kritische reflectie over de huidige ambities en praktijk van de Vl.OS in het licht van de praktijken van andere donoren en de internationale aspiraties van een doeltreffendere hulpbenadering.

5.1 Strategisch domein open partnerschapsmentaliteit

De open ingesteldheid van de Vl.OS ten aanzien van overleg en eigenaarschap wordt in het algemeen door de ontvangende overheden, niet-staatse actoren en andere donoren geapprecieerd als een teken van evenwaardig(er) partnerschap. De flexibiliteit en de bereidheid tot alignering worden het sterkst benadrukt door de ontvangende landen. Bovendien bestaat in de voorgaande projecten en de huidige programma's een aanzienlijk initiatief tot experimenteren en leren, waardoor de nadruk tevens op het proces van samenwerking en partnerschap ligt. Hieruit blijkt dat Vlaanderen als jongere donor en in haar overgang van projectmatige naar *program based approach* (PBA) zich tracht in te passen in de NAA-aspiraties van eigenaarschap en alignering.

De jonge donor Vlaanderen heeft buiten haar algemene strategische en programmatorische identiteit nog weinig verder geëxpliciteerd waaruit haar meer specifieke voorkeuren bestaan. Op basis van de bestaande beleidsdocumenten zoals het Kaderdecreet, de Beleidsnota en Beleidsbrieven beperkt de Vl.OS zich momenteel reeds tot een aantal doelstellingen en afbakeningen. Een meer doorgedreven en systematischere **profilering** inzake specifieke doelstellingen, specialisatie, expertise, en identificatie-, opvolgings- en evaluatiemethodiek kan de vernoemde openheid en flexibiliteit echter beter omkaderen en sturen.

Deze onvolledige profilering verklaart immers de gebrekkige aandacht in de programmering voor het formuleren van meer **operationaliseerbare verbanden** met de strategische objectieven van de Vl.OS zoals bv. MDG's of van de lokale ontwikke-

lingsplannen. Vermits de formulering van operationaliseerbare doelstellingen momenteel naar de identificatie- en formuleringsfase wordt verschoven, lijkt het terrein tussen de CSP en de formuleringsfase te weinig geëffend voor een eenduidige vertaling van de beleidsdialoog in de formulering en M&E van concrete programmacomponenten. Dit lijkt een onvolledige omzetting te zijn van de suggesties die hierover zijn opgenomen in het PCM-handboek (South Research 2004). Een verdere operationalisering van de doelstellingen in de CSP zou resultaats- (bv. HIV/AIDS-evolutie) of procesmatig (bv. versterking van de capaciteit van een decentrale overheid) kunnen, waarbij tevens een aantal gewenste en mogelijke evoluties en scenario's zouden kunnen vermeld worden. Dit kan bv. rond de verwachte MDG-evolutie, de eigen bijdrage door de partner, donorsamenwerking, het zoeken naar nieuwe benaderingen en oplossingen, de opvang van het mogelijke risico van bepaalde externe verstorende factoren (bv. droogte),… Het voorzien van (alternatieve) scenario's bouwt zodoende duidelijkere afspraken in ten aanzien van de mogelijke verschuiving of zelfs stopzetting van middelen tijdens het 5-jarige programmaverloop.

Door de openheid en flexibiliteit die vooral langs (Vlaamse) donorzijde vaak als te ruim wordt aanzien, ontbreekt vaak de formele objectieve basis om de ambitie van **wederzijds rekenschap** die in de beleidsdialogen wordt getoond ook effectief te realiseren. Op dit moment kan de aansprakelijkheid zich dus enkel beperken tot het specifieke financierings- en interventieplan van het geformuleerde programma, en zich niet situeren op het niveau van de concretere beleidsdoelstellingen van het partnerschap (bv. lokale ontwikkelings- of MDG-ambities).

De open en flexibele ingesteldheid van de Vl.OS maakt haar dan in principe ook zeer **kwetsbaar** voor politieke individuen, factoren en evoluties in België en in de partnerlanden. Ook bij gebrek aan een expliciet en duidend strategisch kader kunnen de evaluatieresultaten van het huidige eerste 5-jarenprogramma de volgende samenwerking nog op velerlei wijzen kleuren. Bovendien kan de huidige opwaartse evolutie van Vlaamse ODA-middelen zonder een duidelijkere positionering de spanning op de verschillende actoren en instrumenten enkel maar verhogen.

Daarom kan de Vl.OS t.a.v het eerste strategische domein van flexibiliteit en openheid overwegen om vooreerst de huidige partnerschapsverhoudingen waarin flexibiliteit, openheid voor eigenaarschap, procesoriëntatie en alignering een succesvolle uitwerking kennen te identificeren. Belangrijk hierbij zijn ook het **documenteren**

van de redenen en overwegingen die geleid hebben tot deze specifieke partnerschapskeuzen. Voorbeelden van flexibiliteit en openheid voor eigenaarschap die boven reeds werden aangegeven zijn bv. de inschakeling in provinciale prioritaire sectoren rond voedselzekerheid en inkomensondersteuning in KZN en Limpopo. Voorbeelden van engagement t.a.v. de partner en het proces zijn bv. de open wijze waarop met de vertragingen in de start of implementatie en met de nodige herformuleringen wordt omgegaan in KZN en het Free State KMO programma. Voorbeelden van bereidheid tot alignering en eigenaarschap zijn de inschakeling in het *Public Finance Management* (PFM)-systeem van Zuid-Afrika en de instap in de gezondheid-SWAp in Mozambique. Belangrijke elementen die ter documentatie dienen opgenomen zijn bv. de PFM-aanpassing in Zuid-Afrika waarbij een samengestelde commissie van overheidsdepartementen en de Vl.OS een aanbestedingsadvies kunnen leveren wat de procedure sterk versnelt.

Verder loont het de moeite een aantal strategische keuzen te consolideren en te systematiseren en selectiecriteria te verfijnen. Het betreft vooreerst de criteria voor **landenkeuze**. Waar het Kaderdecreet en de Beleidsnota Zuidelijk-Afrika als geografische concentratieregio betitelen, is de keuze voor de huidige 3 landen Zuid-Afrika, Mozambique, Malawi weinig systematisch gedocumenteerd wat doorslaggevende criteria betreft. Bovendien kan meer uitvoeriger aangegeven worden wat de mogelijke meerwaarde van een regionale of subregionale samenwerkingsdimensie tussen de (3 partner)landen in Zuidelijk-Afrika is.

Ook in het bepalen van de **sectorkeuze** kan verder worden gesystematiseerd. Stilaan lijken vooral gezondheid en rurale ontwikkeling met een focus op voedselzekerheid en inkomensdiversificatie de feitelijke strategische sectoren in de huidige 5-jarenprogramma's te worden. Het is belangrijk daar de nodige explicitering van motivatie, beoogde doelstellingen, eventuele toe te leveren expertise, en de toegevoegde waarde/comparatief voordeel vanwege de Vl.OS rond te formuleren. Het is ook belangrijk aan te geven in welke sectoren men eventueel bijkomend niet-focaal wenst aanwezig te zijn (zie verder).

Hetzelfde geldt voor de keuze van de **MDG's** die door de partnerschappen met de drie landen en de regio worden nagestreefd, te meer omwille van de boven niet-geëxpliciteerde sectorkeuzen. Hierbij dient met de voorheen geformuleerde waarschuwingen rond het gebruik van de MDG's als algemene doelstellingen van een

partnerschap en de gebrekkige opvolgings- en rapporteringmogelijkheden ervan rekening te worden gehouden. De rol van de MDG's kan immers beter tot internationaal erkende algemene resultaatsdomeinen herleid worden dan tot omvattende resultaatsparameters voor lokale ontwikkeling.

Een specifieke nood tekent zich af voor de Vl.OS om verder te reflecteren over de expertise en specificiteit – **comparatief voordeel en toegevoegde waarde-** die men met de open en flexibele partnerschapsmentaliteit wil aandragen. Betreft het vooral de flexibiliteit en openheid t.a.v. eigenaarschap en alignering (procesengagement), of eerder de aandacht voor innovatie en experimenteren, de portefeuillebenadering (zie verder), de geografische specialisatie in een provincie of district, of ten slotte eerder een expertise in een van de sectoren waarin Vlaanderen nu actief is. Vanuit de huidige samenstelling van de teams voor beleidsvorming en -uitvoering lijkt een specialisatie op basis van expertise geen voor de hand liggende keuze. Vanuit de lopende OS zullen weliswaar over de programma's heen een aantal lessen getrokken kunnen worden die tot de expertise van de partners kan bijdragen, doch niet voldoende consistent om dit tevens als donorexpertise aan te rekenen. Het betreft dan bv. het ondersteunen van programma's van gedecentraliseerde *ARV roll-out* of van geïntegreerde voedselzekerheid en werkgelegenheidscreatie in rurale middens.

De Vl.OS kan haar expertisebepaling wel richten op een **geografische specialisatie** op basis van de huidige provinciale en districtsactiviteiten en -netwerken die ze heeft ontplooid. Dit komt echter slechst gedeeltelijk tegemoet aan de ruimere ambities en mogelijkheden van de Vl.OS en aan de idee van lokaal eigenaarschap. Zo kunnen bepaalde geografische regio's in de partneragenda bv. na verloop van tijd plaats maken voor andere prioritaire regio's.

De specificiteit van de Vl.OS kan ook te bepalen zijn rond het open en flexibele partnerschap als **procesengagement** en **innovatiebereidheid**. Ook hierbij dienen de mogelijke implicaties voldoende overwogen te worden. Zo impliceren een sterke procesmatige of innovatieve nadruk heel wat personeels- en opvolgingsmiddelen wanneer het capaciteitstekort bij de partner groot is. Bovendien vereist een en ander ofwel een beperktere technische actieruimte wat meestal een geringere absorptiecapaciteit van financiële middelen impliceert- ofwel het instappen in een uitgebreidere donorpool zoals bv. een SWAp, waarbij het procesmatige zich vooral op het vlak van algemene alignering, harmonisatie en rekenschap afspeelt. Weliswaar kan de nadruk

op een volledige alignering eerder dan op proces en leren de transactiekosten bij de Vl.OS vermijden. Maar dit gaat dan ten koste van een specifiekere invulling van de toegevoegde waarde en het comparatieve voordeel van de Vl.OS, die net een aanzet vindt in de huidige vormen van procesengagement en innovatiebereidheid (zie verder).

De aard van **ontwikkelingsactoren** waarmee de Vl.OS haar doelstellingen tracht te bereiken is ook niet volledig gesystematiseerd en geëxpliciteerd. Uit de praktijk blijkt dat de Vl.OS in haar multi-actorbenadering samenwerkt met ministeries, departementen, lokale besturen, (I)NGO's en onafhankelijke instituten voor onderzoek en dienstverlening (Vlaamse Regering 2004). De samenwerking met niet-gouvernementele actoren in het programma betreft momenteel de onderaanneming door lokale of internationale organisaties en instituten voor het toeleveren van diensten zoals planning en vorming (bv. *Education Trust* in Zuid-Afrika), verbrede (bv. RK Mozambique) of toegepaste gezondheidszorg (bv. AZG-België, UGent en ITG in Mozambique). Met betrekking tot de directe ondersteuning van NGO's die eerder aan beleidsbeïnvloeding en '*social accountability*' doen zijn nog geen effectieve keuzen te ontwaren. Voor hun rol in het proces van eigenaarschap en ontwikkelingsbeleid wordt door de nationale overheden nochtans meer en meer plaats voorzien (bv. Mozambique's *Observatorio da Pobreza*). Dit maakt dus zelfs binnen een bilaterale OS-relatie de ondersteuning van dergelijke initiatieven van civiele maatschappij-organisaties mogelijk. Vermits over deze vormen van participatie ook de vrees van co-optatie van NGO's door de overheid wordt geuit (Putzel 2004; da Silva Francisco and Matter 2007; Esau 2007), kan de Vl.OS eventueel de oprichting van een eigen fonds voor indirecte samenwerking met NGO's in het zuiden overwegen. Belangrijk hierbij is echter wel de principes van alignering, eigenaarschap en harmonisatie te respecteren door de directe band met het bilaterale OS-programma aan te geven en de ondersteuningsstromen te melden aan het partnerland opdat zij deze in haar ODA-inkomsten kan verrekenen.

Zoals boven uiteengezet kiest Vlaanderen net als andere donoren in haar nieuwe programma-aanpak (PBA) voor een gecombineerde portefeuille waarin verscheidene **hulpmodaliteiten** gelijktijdig (kunnen) figureren. Het betreft de SWAp in Mozambique, maar ook nieuwe geoormerkte ondersteuningen van thematische (Malawi's voedselzekerheidbeleidexpert via FAO), provinciale en/of (inter)departementale programma-onderdelen (Zuid-Afrikaanse decentrale samenwerking en *Rede Integrada II*

in Mozambique). Ook hier verdient een specifiëring van de motieven en criteria om al dan niet in bv. GBS, SBS, SWAp, geoormerkte PBA-componenten of zelfs projecten te stappen de uitdrukkelijke aandacht om de toekomstige positie van de Vl.OS beter uit te kunnen lijnen (Zie verder discussie portefeuillebenadering).

De flexibiliteit die de Vl.OS totnogtoe kentekent heeft echter ook te maken met een nog gebrekkige integratie van de fasen van programmering en identificatie/formulering. Hiertoe lijken de **CSP-procedures** en -sleutels die zijn ontworpen te weinig worden toegepast of te zijn aangepast. Dit betekent concreet dat meer aandacht dient besteed aan het uittekenen van concretere operationele krijtlijnen in de CSP en beleidsdialoog, waarvoor de flexibiliteit echter niet hoeft te wijken. Het betreft een duidelijker aflijnen en invullen van de overeengekomen resultaatsdomeinen opdat de samenwerking ook beleidsmatig beter kan opgevolgd en geëvalueerd worden. Een verdere resultaats- of procesmatige operationalisering van de algemene doelstellingen in de CSP werd boven voorgesteld, evenals het inbouwen van een aantal gewenste en mogelijke evoluties en scenario's rond bv. de eigen bijdrage door de partner, donorsamenwerking, het zoeken naar nieuwe benaderingen, en de opvang van mogelijke risico's. Dit vereist een uitgebreidere of diepgaandere beleidsdialoog die ook de identificatie van omslag- en eventuele 'exit'-strategieën inhoudt in geval van mogelijke veranderingen in de samenwerking. Ook mag de flexibiliteit de voorspelbaarheid van de financiële steun niet in het gedrang brengen. Meer aandacht dient juist besteed aan de voorspelbaarheid in termen van '*fund release*'-parameters in de programmering en beleidsdialoog. De flexibiliteit kan daardoor nog meer afstemmen op de programmeringcyclus en tussentijdse aanpassingsnoden van het ontvangende land. In de programmering kunnen meer uitgesproken indicatoren opgenomen worden om de voorspelbaarheid en flexibiliteit van de financieringsstromen beter te duiden. Eventueel kan een gerichte decentralisatie van middelen - zoals dit reeds in Zuid-Afrika gebeurt in de vorm van een lokaal bufferfonds van nog ongebruikte middelen, hier ook extra toe bijdragen.

Door de verdere consolidering, verfijning en uitbouw van haar **institutionele geheugen** kan de Vl.OS niet alleen haar eigen comparatieve voordeel en toegevoegde waarde beter omlijnen, maar tevens de verdere inschakeling in internationale donorcoördinatie en de interne beleidscoherentie over de verschillende departementen heen en met de publiekswerking in Vlaanderen versterken (zie verder strategisch domein 7).

AANBEVELINGEN:

- Bepalen van de voorwaarden, criteria en modaliteiten van de open en flexibele partnerschapsmentaliteit (alignering en eigenaarschap);
- Afbakenen van de elementen van procesengagement en innovatiebereidheid die bij kunnen dragen tot de bepaling van het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS;
- Verder systematiseren en verfijnen van criteria voor de keuze van landen, sectoren, thema's (bv. MDG's, voedselzekerheid,…), actoren, hulpmodaliteiten (expertise);
- Meer aandacht in de programmering voor procedures die een eenduidigere formulering toelaten en de systematischere opvolging en evaluatie van het partnerschap mogelijk maken (wederzijds rekenschap);
- Hervormen van de CSP tot een document van kritische analyse aangepast aan de specifieke noden voor het afbakenen en instrumentaliseren van het partnerschap. Dit houdt meer aandacht in voor een betere formulering van prioriteiten en indicatoren van de ondersteuningen en van het partnerschap in het algemeen, en voor coördinatie en harmonisatie met andere donoren in het bijzonder (zie verder actief-passief partnerschap).

5.2 Identificatie van relevante en vaak innovatieve programma's in lokale contexten

De keuze voor een aantal relevante en vernieuwende programma's als tweede dimensie van het 'actieve' partnerschap komt vooral in het programma van Zuid-Afrika en Mozambique voor. Ook hier geldt als eerste aanbeveling dat de link met de beleidsdialoog die hieraan ten grondslag ligt systematischer dient **gedocumenteerd** te worden. Dit behelst het uitvoeriger vermelden van de beleidsoverwegingen om specifiek op dergelijke programma's in te zetten, eerder dan op andere die evenzeer tot het beoogde prioritaire domein van bv. HIV/AIDS-bestrijding of promotie van voedselzekerheid kunnen bijdragen. Hierbij kan meer aandacht besteed worden aan een specifieke oplijsting van de elementen in de beleidsdialoog die tot de formulering van het programma leidden of die na de formulering door middel van de beleidsdialoog werden bekrachtigd. Dergelijke documentering kan in de toekomst bijdragen tot een

betere omlijning van de motivering en expertise om gelijkaardige relevante innovatieve programma's – zoals in Zuid-Afrika's KZN EFSP en Mozambique's *Rede Integrada II* voortbordurend op vorige ondersteuningen - te identificeren.

Zo kunnen de algemene doelstellingen van de innovatieve programmaformulering in de toekomst beter afgestemd worden op de **krijtlijnen en voorkeuren van de beleidsdialoog**. De huidige vermelding van de lokale ontwikkelingsplannen in de programmaformuleringen mist vaak net de vertaling/explicitering van de band tussen de formulering en de beleidskeuzen die in het partneroverleg gemaakt zijn. Een directere band tussen de programmaformulering en beleidsdialoog inzake relevante innovatieve programmabenaderingen bevordert tevens het eigenaarschap en het wederzijdse rekenschap. Dit maakt betere afspraken mogelijk over de **M&E** van het partnerschap. Een scherpere vertaling van de nadruk in de beleidsdialoog op innovatie in relevante en vernieuwende programma-onderdelen laat immers toe concretere objectieven en parameters van de samenwerking voorop te stellen en hun tussentijdse voortgang te meten. Bovendien kan dit ook de planning en voorspelbaarheid van de toekenning van **middelen** ten goede komen, die zo beter kunnen worden ingepland. Vooral in het geval van innovatieve samenwerkingen is de duidelijkheid over de criteria en momenten van fondsenoverdracht en mogelijke alternatieve aanwendingen immers belangrijk. Het bufferfondsscenario in Zuid-Afrika waar ongebruikte programmamiddelen op het terrein beheerd blijven worden vergemakkelijkt bv. een dergelijke bestedingscontrole die toch rekening houdt met lokaal eigenaarschap en wederzijds rekenschap.

Het komt duidelijk naar voor dat heel wat donoren een combinatie van horizontale met verticale, sectorieel of geografisch geoormerkte en zelfs projectinterventies verkiezen. Dit wordt gevoed door de wens om voeling te behouden met de relatie op het lokale terrein, een (eigen mede-)invulling te geven aan de diversiteit in de samenlevings- en ontwikkelingsvraagstukken, en tevens om een bevoorrechte relatie te kunnen onderhouden met lokale actoren (OECD 2001; South Research 2004; Munro 2005; Faust and Messner 2007; Molenaers and Renard 2007b). Deze kunnen de centrale overheid zijn in het geval van GBS, provinciale overheden in het geval van (innovatieve) geoormerkte geografische ondersteuningen, lijnministeries en -departementen in het geval van SBS en eventueel ook organisaties uit de civiele maatschappij. De Vl.OS' keuze in Mozambique voor het ondersteunen van een gedecentraliseerde en geïntegreerde HIV/AIDS-en basisgezondheidszorg met inschakeling

van het nationale en provinciale overheidsniveau, lokale en internationale NGO's en onderzoeksinstituten is hiervan een duidelijk voorbeeld. Zolang dit op plan en op budget verloopt is dit vanuit de **portefeuillebenadering,** partnerschap, geografische/sectoriële specialisatie en donorcoördinatie van het NAA een aan te bevelen piste (zie verder). Dit is echter niet altijd evident, zeker waar het meer innovatieve benaderingen betreft. Lokale capaciteitsbelemmeringen zoals personeelsbezetting, communicatieprocedures tussen bv. lokale en centrale besturen of over verschillende lokale departementen heen, maar ook onderscheiden politieke en technische prioriteiten op lokaal en nationaal vlak kunnen dergelijke alignering belemmeren. Daarom dient ook expliciete aandacht te gaan in innovatieve benaderingen voor de afstemming op de planning van de partner en op de mechanismen van overheidsbudgettering (aanrekenbare ODA-inkomsten). Dit leek bv. in het geval van *Rede Integrada* I nog niet volledig het geval, noch wat prioriteiten noch wat de financiering van de niet-gouvernementele actoren betreft. De creatieve inschakeling in Zuid-Afrika van de departementsoverschrijdende initiatieven in het lokale PFM kan hier eventueel wel tot inspiratie dienen. De afstemming van dergelijke innovaties moeten dus expliciet nagestreefd worden in de momenten van programmering en tussentijdse beleidsdialogen.

In het strategische domein van relevante innovatieve benaderingen blijft de vraag echter of de Vlaamse ambities en capaciteiten voldoende op elkaar zijn afgestemd. Geoormerkte en zeker innovatieve programma's vereisen immers de nodige ondersteuning wat betreft **opvolging en begeleiding**. Omwille van het aan innovaties inherente risico van een ontoereikend eigenaarschap – zeker op het decentrale niveau - veronderstelt dit een bijkomende technische capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) waarover de Vl.OS noch in het hoofdkwartier noch op het terrein momenteel voldoende lijkt te beschikken. De keuze die zich gradueel duidelijker manifesteert voor horizontalere en minder 'actieve' multidonorpartnerschappen en waarop ook de internationale donoragenda aanstuurt lijkt hiertoe onmiddellijk soelaas te bieden. Als echter de toegevoegde waarde van de Vl.OS nu net door de recipiënten en andere donoren op het vlak van actief partnerschap, flexibiliteit en innovatiedurf geduid wordt, ligt hier een existentiële keuze voor de Vl.OS.

AANBEVELINGEN:

- Verbeterde afstemming van de innovatiedoelstellingen in de programmaformulering met de algemene krijtlijnen en voorkeuren van de beleidsdialoog en de lokale ontwikkelingsplannen;
- Meer aandacht voor afspraken en modaliteiten van M&E van het partnerschap door concretere objectieven en indicatoren van de innovatieve samenwerking voorop te stellen in de CSP en de tussentijdse beleidsdialogen;
- Meer voorspelbare indicatieve programmering van middelenoverdracht, timing en vooral van eventuele alternatieve aanwending of zelfs stopzetting van middelen;
- Selectieve(re) aandacht besteden aan interventies met een innovatiekarakter. De voeling met relevante ontwikkelingsvraagstukken en lokale actoren waarrond reeds partnerschap en expertise zijn opgebouwd kan zo verder worden uitgewerkt. De Vl.OS kan criteria voor deze grotere selectiviteit overwegen om zo de relevantie van innovaties binnen de lokale context beter te duiden, en om de eigen ondersteuningsexpertise en -capaciteit op thematisch, sectorieel en geografisch vlak verder te verfijnen;
- Explicietere beleidsaandacht laten uitgaan naar innovatieve benaderingen voor de systeemafstemming op de mechanismen van overheidsplanning en –budgettering;
- De hogere vereisten verbonden aan opvolging en begeleiding van innovatieve programma's dienen expliciet in overweging genomen te worden binnen de Vl.OS. Dit betekent dat met betrekking tot de uitvoerende en opvolgende capaciteiten van de partner en van de Vl.OS een realistischere inschatting en evaluatie moet gedaan worden. Eventueel kan bij beide partners aan capaciteitsuitbreiding of specifieke leertrajecten gedacht worden;
- Dat de Vl.OS zich best eerder als een mengvorm van actief en passief partnerschap profileert lijkt gegeven de verworven elementaire expertise inzake actief, flexibel en innovatief partnerschap aangewezen. Er vindt binnen de groeiende Vl.OS en ODA-portefeuille terecht een herbalancering plaats van gemotiveerde actieve (innovatieve) partnerschappen naar een ruimer aandeel van passieve partnerschappen waarbij de Vl.OS bijdraagt aan een grotere bi- of multilaterale donorpool. De keuzen voor de samenstelling dienen dan ook gemotiveerd en geexpliciteerd te worden in het licht van het profiel dat de Vl.OS in de toekomst wenst aan te nemen (zie verder strategisch domein 7).

5.3 Bereidheid tot werken met verschillende ontwikkelingsagenten en – instrumenten in een portefeuillebenadering

De portefeuillebenadering die de Vl.OS momenteel hanteert slaat zowel op modaliteiten en instrumenten als op actoren. Het slaat niet op de karakteristieken van hulp – de aard (bv. krediet, giften, …) en de conditionaliteiten van de hulp (Ostrom, Gibson et al. 2001). Voorlopig wordt dit nog vooral gevoed door pragmatische overwegingen, met name de optie om zowel direct met de nationale ontvangende overheid als met of aan 'de basis' te werken. Heel wat donoren kiezen net zoals Vlaanderen voor een gecombineerde portefeuille waarin horizontale ondersteuningen worden aangevuld met traditionele of nieuwe vormen van verticale en geoormerkte sectoriële, geografische of zelfs projectinterventies. De belangrijkste overweging hierin is het onderhouden van een bevoorrechtte relatie met de belangrijkste ontwikkelingsactoren in het land van internationaal, nationaal en lokaal allooi en tevens het voeling houden met de complexiteit van de realiteit op het terrein door bv. ondersteuning van de civiele maatschappij of specialistische interventies in bv. landbouwvermarkting of basisgezondheidszorg.

Wat instrumenten betreft staat het instappen van Vlaanderen in een internationale gepoolde donorondersteuning zoals de gezondheid-SWAp in Mozambique tevens toe een '*buying a ticket'*- strategie toe te passen. De instap in de SWAp geeft Vlaanderen echter niet enkel een plaats aan de tafel van de algemene donor-recipiëntdialoog. Het geeft de Vl.OS tevens extra troeven en gewicht in de eigen specifieke beleidsdialoog met het partnerland rond de geoormerkte werking ('*punching above the weight'*), zeker wanneer deze in dezelfde sector plaatsvindt. Met betrekking tot de actoren betreft het hier een diversificatie van ontwikkelingsactoren die vooral de hiaten in de dienstverlening door de nationale of lokale overheidspartners tracht op te vullen, en niet zozeer een controlerende of pleitbezorgende rol van (niet-)staatse actoren ondersteunt. De Vlaamse versterking van lokale overheden in processen van beginnende decentralisering tracht op gelijkaardige wijze lokale capaciteitsleemten op te vullen.

De formele evaluatie van het eerste programma in de 3 partnerlanden zal ongetwijfeld zoals deze algemene preliminaire analyse een aantal zwakke schakels in het eigenaarschap en alignering blootleggen. Waar deze op de verschillende segmenten van de portefeuille slaan, zal de aandacht gericht zijn op het herschikken van de

segmenten en het versterken van de onderlinge inhoudelijke en structurele verbanden, eerder dan op het in vraag stellen van de portefeuille-benaderingsidee als dusdanig.

De portefeuillebenadering geldt immers zeker als een verder te consolideren praktijk. Een portefeuillebenadering die zo veel mogelijk op plan en op budget verloopt is vanuit de idee van geografische/sectoriële specialisatie, resultaatsoriëntatie, wederzijds rekenschap en donorcoördinatie een aan te bevelen piste, zeker voor kleine en medium donoren die een plaats in de drukke donorkeuken zoeken (Molenaers and Renard 2007a). Boven werd ook aangegeven dat het niet gemakkelijk is de afstemming te verzekeren van alle geoormerkte programmaonderdelen op de mechanismen van overheidsfinanciering (PFM). Deze moeilijkheid komt bovenop de reeds moeilijke afstemming van onderscheiden actoren en instrumenten op de lokale beleidsplannen en politieke agenda. Daarom dient ook hierin explicieter beleidsaandacht te gaan naar innovatieve benaderingen voor de afstemming van de onderscheiden programma-onderdelen op de mechanismen van overheidsbudgettering. De creatieve inschakeling van de departementsoverschrijdende initiatieven in Zuid-Afrika in het lokale PFM kan hiertoe als voorbeeld gelden. Dergelijke innovaties moeten zoals gezegd echter ook meer expliciet op beleidsniveau opgenomen worden in de momenten van programmering en tussentijdse beleidsdialoog.

Een **documentatie** van de motivering en afspraken voor de instap in de portefeuille-onderdelen betekent dan ook een belangrijke aanvulling op de huidige programmeringspraktijk. Het documenteren van het institutionele geheugen laat dan toe de specifieke afwegingen voor de portefeuillekeuze regelmatig te herbekijken en gelijkaardige interventies in andere landen beter te onderbouwen. Het laat ook toe de strategische keuzen t.a.v. instrumenten – ondersteuning van het nationale of lokale niveau, de positionering in donorcoördinatie - en actoren verder te expliciteren en uit te balanceren.

Zo dient ten aanzien van **actoren** voldoende belang gehecht te worden aan hun beheer-, absorptie- en rekenschapscapaciteit. Een duidelijk voorbeeld is de samenwerking met gedecentraliseerde besturen die in de drie landen in het algemeen niet voldoende hoog scoren om hun subsidiariteitsrol op te kunnen nemen (Johnson 2001; Braathen 2003; SLSA Team 2003; Lebert and Matabe 2004; Ahmad, Devarajan et al. 2005; Jütting, Corsi et al. 2005; Steiner 2005; De Jager 2006; Macamo 2006;

Chinsinga 2007; Esau 2007). De vertragingen die de Vlaamse programma's bij voorbeeld in Zuid-Afrika oplopen zijn voor een groot deel terug te voeren op gebreken in een of meerdere van deze capaciteiten. Ook dienen de eigenaarschaps- en rekenschapsdimensies van de ondersteuning van NGO's en INGO's terdege ingeschat te worden, vermits die niet enkel optimaliserend maar evenzeer belemmerend kunnen uitdraaien (Najam 1996; Putzel 2004; Court 2006a; Kilby 2006; da Silva Francisco and Matter 2007). Het beklag rond de inbedding in Vlaamse programma's van de dienstverlening door internationale NGO's zoals AZG in Mozambique of door lokale dienstenorganisaties in Zuid-Afrika's KZN en Vrijstaat concentreert zich vooral op de (mogelijke) gebrekkige eigenaarschaps- en rekenschapsverhoudingen met het ontvangende land.

De discussie rond niet-staatse actoren reikt dus verder dan de huidige opties voor plaatsvervangende dienstverlening in domeinen waar de overheidscapaciteit ontoereikend is of in domeinen van meer gespecialiseerde technische en methodologische innovaties. Het brengt de reflectie over de rol van ondersteuning van niet-staatse actoren zoals voorheen reeds aangegeven ook tot het domein van het sociale rekenschap, de controle door de burgers van de overheid in zijn beleidsvorming en –uitvoering. Zoals gezegd is voor consultatie met en door civiele maatschappij in de drie landen van overheidswege een plaats voorzien, waarin donoren kunnen instappen. De ondersteuning van organisaties die kritisch staan ten opzichte van de partneroverheid leidt echter mogelijk ook tot spanningen met (een van) beide partners. Toch is een verdere reflectie over de plaats van niet-staatse actoren in de Vlaamse OS-portefeuille van belang omwille van het streven naar eigenaarschap, wederzijds rekenschap en innovatie dat deel uitmaakt van het Vlaamse actieve partnerschap.

Het strategische domein van de portefeuillebenadering noopt dan eigenlijk ook tot een systematische discussie en explicitering van het **comparatief voordeel en toegevoegde waarde** van de Vl.OS. Als het huidige comparatieve voordeel eerder ligt in de actieve partnerschapsbenadering die stoelt op flexibiliteit en relevante innovatieve programma's, dan is een gediversifieerde portefeuille een evident gevolg. Als de nadruk in het actieve partnerschap vooral gaat liggen op flexibiliteit en alignering, dan is een portefeuillebenadering eerder beperkt tot een mix van minder (GBS of SBS) en meer geoormerkte (bv. provinciale voedselzekerheidsprogramma's) steun aan de partneroverheid, waarbij de aanwezigheid van NGO's veel minder evident zal zijn tenzij zeer duidelijk gewenst door de partner.

Met de **toenemende middelen** die de Vl.OS ter beschikking komen kan een portefeuillebenadering juist het voordeel hebben van een verdere specialisatie in een bepaalde regio/sector maar met een ruimere of diepere werking en mogelijkheid tot impact. Coördinatie en passieve of zelfs gedelegeerde samenwerking met andere donoren kan hierdoor verder worden bewerkstelligd. Dit maakt ook de onderhevigheid van de Vl.OS aan politieke verschuivingen en koerswijzigingen minder groot. Een portefeuillebenadering brengt wel extra transactiekosten met zich mee inzake alignering, coördinatie en harmonisatie.

Zo heeft een zinvolle portefeuillebenadering waarin een horizontale multidonorondersteuning van de partner gecombineerd wordt met een specifieke focus op geografische of thematische interventies en onderscheiden actoren, duidelijk gevolgen voor de institutionele **omkadering en taakverdeling**. Een portefeuillebenadering vereist de nodige ondersteuning wat betreft identificatie, opvolging en begeleiding. Zeker gegeven de huidige graad van initieel gebrekkig eigenaarschap dat inherent is aan een aantal van de innovatieve programma's in de Vl.OS, veronderstelt de gemengde portefeuille een begeleidings- en opvolgingscapaciteit (technisch-specialistisch of kwantitatief) waarover de Vl.OS momenteel nog niet lijkt te beschikken. De keuze voor horizontale en eenduidige partnerschappen met een '*one-stop*'-partner zoals bv. een *Premier's Office* in ZA of het Ministerie van Gezondheid in Mozambique lijkt op dat vlak een logischere keuze. Maar zelfs binnen het kader van dergelijke geografische of sectoriele specialisatie en alignering is een portfoliobenadering soms net nodig om andere actoren zoals NGO's in te schakelen om bv. de overheidscapaciteit aan te vullen. Dit betekent dat de capaciteit van de Vl.OS slechts in functie van de strategische afbakening van de portefeuillebenadering kan worden uitgebouwd.

AANBEVELINGEN:

- Documenteren van de overwegingen die geleid hebben tot de instap in een portefeuille van modaliteiten/instrumenten en actoren. Ook de specifieke afwegingen en afspraken m.b.t. het evenwicht tussen de onderscheiden portefeuilleonderdelen en de integratie ervan in de algemene ondersteuning van het land of regio verdienen aandacht;
- Verfijnen van een aantal strategische keuzen rond:

- De karakteristieken van hulp: zijn alle middelen giften, of bestaan er ook voorzieningen om tot kredietverlening over te gaan? Welke conditionaliteiten zijn verbonden aan de hulp (bv. resultaatsgerichtheid, verdeling over sectoren of objectieven, minimum cofinanciering door lokale/nationale overheden (tegenwaarde),…
- Actoren: De keuzen t.o.v. de samenwerking met niet-staatse actoren en lokale besturen is nog niet uitvoerig geëxpliciteerd in het programma. Een belangrijke bijdrage aan de stroomlijning van de programmering op het vlak van de coherentie van beleid kan het identificeren van soorten van ODA-ondersteuning die de Vl.OS aan lokale besturen wenst te verlenen d.m.v. programmasamenwerking, d.m.v. politieke internationale samenwerking en d.m.v. twinning programma's via de gemeentelijke convenanten. De link met het decentralisatieprogramma van het partnerland kan beter uitgewerkt inzake bevoegdheids-, financiële (overheidsdotaties, eigen middelen,…) en instrumentele aspecten (infrastructuur, personeelscapaciteit,…) waaraan de Vl.OS wenst bij te dragen vanuit haar visie op internationale samenwerking, haar eigen expertise en toegevoegde waarde.

- Ook hieruit blijkt hoe belangrijk het is dat de Vl.OS zelf tracht te bepalen wat het comparatief voordeel en toegevoegde waarde van het Vlaamse 'actief partnerschap' zoals de eerste 3 strategische domeinen worden benoemd. Indien het actieve partnerschap vooral de flexibiliteit en de procesgerichtheid van relevante innovatieve programma's beoogt, dan is een aanzienlijker aandeel van steun aan (I)NGO's in de portefeuillebenadering logisch. Indien de flexibiliteit en het proces vooral de alignering betreft, dan is een portefeuillebenadering eerder beperkt tot een mix van minder (bv. SBS) en meer geoormerkte onderdelen (bv. provinciaal programma).
- Uitlijnen van de mogelijkheden die een portefeuillebenadering oplevert om zich efficiënt in te schakelen in internationale donorcoördinatie. Zo kan de samenstelling van de portefeuille aanleiding geven om in bepaalde verticale/geoormerkte onderdelen een specifieke rol op te nemen op basis van de opgebouwde expertise en specialisatie (bv. geografische specialisatie, innovatieve samenwerking over verschillende overheidsdepartementen heen).
- Het lijkt aangewezen gezien de nood aan een doorgedrevener eigenaarschap en de daaruit voortvloeiende idee van wederzijdse aansprakelijkheid en rekenschap dat de Vl.OS de portefeuillebenadering blijft hanteren inzake verscheidenheid aan actoren. Een selectieve ondersteuning van multilaterale, nationale en subna-

tionale overheden in combinatie met de directe of indirecte ondersteuning van niet-staatse actoren dient nog verder ontwikkeld en gesystematiseerd te worden. Hierbij dient de plaats van deze ondersteuning binnen het raamwerk van een omvattend overheidsplan en de informatiedoorstroming naar de verschillende betrokken actoren verder verzorgd te worden.

- De (bijkomende) transactiekosten van een gediversifieerde portefeuille inzake alignering en harmonisatie bij donoren en/of recipiënten dienen verrekend te worden. Immers de strategische optie voor een portefeuillebenadering heeft niet alleen implicaties voor de taakverdeling tussen donoren en ontvangende landen en tussen donoren onderling, maar ook voor een verbeterde institutionele omkadering vanwege de donoragentschappen.

5.4 Vl.OS' beperkte institutionele profiel en geheugen

Boven werd gesteld dat het nog niet volledig gesystematiseerde institutionele geheugen van de Vl.OS en een algemene flexibiliteit en openheid ten opzichte van lokaal eigenaarschap, leerprocessen en innovaties tot het actieve partnerschap heeft bijgedragen. Vlaanderen kan echter meer inspanning leveren om binnen dit actieve partnerschap ook de wederzijdse aansprakelijkheid systematischer in te bouwen. Belangrijk hierin is zoals reeds aangegeven eerst te investeren in een strategisch overleg over het **comparatieve voordeel en de eventuele specificiteit** van de Vl.OS. Dit kan verwijzen naar de opgebouwde expertise enerzijds en de mogelijke inschakeling in de internationale donoragenda anderzijds.

Indien het huidige 'actieve partnerschap' als comparatief voordeel wordt nagestreefd, dient Vlaanderen eerst te investeren in het verder toepassen en systematiseren van de reeds gemaakte strategische keuzen en van de positieve en negatieve leerervaringen. Het betreft hier het systematiseren en afbakenen van de boven beschreven flexibiliteit, alignering, openheid voor leerprocessen, portefeuillebenadering, keuze voor relevante vernieuwende programma's, maar ook van de keuze van geografische of sectoriële focus en van beoogde MDG's.

Zoals boven reeds geargumenteerd laat deze verdere explicitering en systematisering de uitbouw van een **institutioneel geheugen** toe dat een leidraad biedt voor het

verfijnen van de prioritarisering en operationele beschrijving van doelstellingen, thema's, instrumenten, en actoren in de toekomstige programmering. Dergelijke profilering van de Vl.OS levert dan een duidelijkere basis voor wederzijds rekenschap tussen donor en partner enerzijds en met andere donoren anderzijds.

Hierbij dient ook de interne **taakverdeling** tussen beleidsvormend departement (DiV) en uitvoerend agentschap (VAIS) in overweging genomen worden. Vooral de vertaling van beleidslijnen in operationele programma's (identificatie en formulering) en de systematisering van de tussentijdse feedback voor beleids-M&E tijdens de jaarlijkse beleidsdialogen kunnen beter op elkaar worden afgestemd. De toenemende keuze voor donorgepoolde ondersteuningen houdt bovendien vooral op het gebied van formulering en M&E een potentieel voor verminderde transactiekosten in langs donorzijde. Het effect dat deze vermindering van transactiekosten op de taakverdeling tussen DiV en VAIS kan hebben dient bijtijds ingeschaald te worden.

Enkel door middel van deze strategische reflecties en opbouw van institutioneel geheugen kan de Vl.OS in de toekomst een herkenbare en erkende positie innemen in de NAA, vooral op het vlak van alignering, **donorcoördinatie en -harmonisering**. Een systematischere profilering kan de positie van de Vl.OS immers versterken in een context van verhoogde OS en IS-middelen, van internationale druk om tot aggregatie in plaats van proliferatie van actieve donoren te komen, en van de invloed die machtswissels of verandering in de kwaliteit van het politieke bestuur op alignering en eigenaarschap kunnen hebben.

Een en ander houdt ook verband met de aanbeveling om de MDG-oriëntatie te lokaliseren in lijn met de lokale realiteiten en prioriteiten. Door een strategische positionering rond MDG's en rond comparatief voordeel en specificiteit - die ook wordt gedocumenteerd in casu met meer specifieke verwijzingen in het partnerschap naar de lokale operationalisering van MDG's en ontwikkelingsdoelstellingen in het algemeen - kan de wederzijdse aansprakelijkheid, coördinatie en alignering aan de MDG's ook eenduidiger en relevanter worden. Dit veronderstelt echter een meer gerichte **beleidsdialoog rond de positie van MDG's** in de lokale ontwikkelingsplannen en in het partnerschap.

AANBEVELINGEN:

- Strategisch overleg opzetten rond het comparatieve voordeel van de Vl.OS, haar specificiteit en expertise, en de inschakeling in de internationale donoragenda
- Verder investeren in het institutionele geheugen van de Vl.OS d.m.v. documenteren, expliciteren en systematiseren waarbij de klemtoon ligt op:
  - Prioritarisering en operationele beschrijving van de programmeringkeuzen (doelstellingen, thema's, sectoren, geografische focus, instrumenten, actoren, procedures,…). Dit vormt een basis van wederzijdse aansprakelijkheid tussen donor en partner en binnen de donor(geleding)en anderzijds;
  - Strategische positionering rond MDG's in lijn met de lokale realiteiten en wederzijdse prioriteiten ter bevordering van alignering, wederzijds rekenschap en harmonisatie specifiek rond MDG's;
  - Optimaliseren van de informatiestroom tussen het beleids- en uitvoerende niveau: programmering-identificatie-formulering; systematisering (tussentijdse) M&E-feedback naar beleidsdialoog,…

5.5 Nastreven van het standaard profiel van een ODA-donor?

Een sterke aanwezigheidsprofilering van de Vl.OS wordt om redenen van de harmonisering- en eigenaarschapsoverwegingen van de internationale donoragenda afgeraden. Waar daar in het recente verleden voor Vlaanderen als '*new kid on the block*' een verleiding toe heeft bestaan, wordt die door de Vlaamse beleidsmakers in principe en gaandeweg ook in de feiten niet sterk meer ondersteund. Getuige daarvan zijn de stelselmatige inschakeling in horizontale instrumenten zoals SWAp's in Mozambique en Malawi. Toch wordt op het terrein vooral in donorkringen een Vlaams profileringgedrag gesignaleerd dat niet in overeenstemming is met de Vl.OS-middelen en –omkadering, evenmin als met de agenda van donorharmonisatie van de NAA.

Zoals aangegeven houdt het flexibele aligneringsgedrag van de Vl.OS aan de nationale, provinciale en sectoriële mechanismen van overheids- en donormanagement voor de recipiënten geringe bijkomende transactiekosten in op het vlak van financiering- en implementatieprocedures. Wel leveren de klassieke opzet van strategienota, beleidsdialoog, jaarlijkse consultatie, de institutionele opsplitsing van programmering

en identificatie/formulering/opvolging, en de terreinvertegenwoordiging van zowel de beleidsvormende als -implementerende departementen bijkomende transactiekosten op voor de donor en de recipiënt. Langs Vlaamse donorzijde vereist dit heel wat inspanningen van interne communicatie en afstemming tussen de onderscheiden departementen (zie ook strategisch domein 4). Voor de recipiënt brengt dat een aantal bijkomende transactiekosten met zich mee vooral inzake beleidsdialoog en programmerings-, formulerings-, identificatie- en evaluatiemissies, die bovendien inzake consistentie van de samenstelling, harmonisatie van de timing en duidelijkheid van de doelstellingen voor verbetering vatbaar zijn.

Indien de Vl.OS zich toch eerder verder als standaard bilaterale ODA-donor met toenemende middelen zou willen profileren, dan heeft het daartoe reeds enkele belangrijke troeven in huis. Het betreft hier vooral het 'actieve partnerschap' met de kenmerken van flexibiliteit, alignering, procesengagement, innovatiebereidheid, en een portefeuillebenadering met elementen van geografische of sectoriële specialisatie. De nood aan een strategische identificatie van het nagestreefde comparatieve voordeel en van de middenlange termijn-objectieven van de Vl.OS dringt zich dan in dit scenario des te meer op. Bovendien moet de taakinschatting en -verdeling tussen DiV en VAIS binnen de PCM-logica vanuit dit oogpunt opnieuw worden bekeken. Een verdere profilering op dergelijk actief partnerschap houdt immers heel wat *human resource*-kosten in inzake identificatie en M&E. De vraag is dan of Vlaanderen hierin effectief intens wenst te investeren. Indien Vlaanderen deze aanzienlijke investering niet wenst te doen, dan rest binnen het scenario van de profilering als standaard ODA-donor uiteindelijk nog de mogelijkheid zich eerder verder in te schrijven in door de lokale partners gestuurde, geformuleerde en beheerde gepoolde interventies (bv. GBS, SBS) die waarschijnlijk door de band minder innovatief zullen zijn. Een dergelijk meer afstandelijk beheer van de PCM houdt echter ook een verminderde aandacht in voor de MDG's omwille van de geringere prioriteit die daar lokaal aan wordt gegeven. Dit betekent dat de profilering van Vlaanderen dan vooral op algemene thema's en volumes zal moeten geschieden. Vlaanderen zal dan als kleine donor zijn plaats in de volle donorkeuken moeten afdwingen, waarschijnlijk zonder veel individueel toerekenbare toegevoegde waarde.

Omwille van de ambitie van Vlaanderen en de internationale druk om zich binnen de NAA-dynamieken in te schakelen lijkt de Vl.OS zich zoals aangegeven geleidelijk meer naar horizontale donorpooling te wenden. Mozambique en Malawi zijn hiervan

de meest recente voorbeelden, met een instap in de gezondheids-SWAp en een beoogde instap in de Malawische gezondheids- en landbouw-SWAp's. De vraag om als actieve kok in of uit de internationale keuken van een ontvangend land te blijven wordt door Vlaanderen nog niet principieel beantwoord, maar eerder **pragmatisch**. De voorheen geformuleerde pistes van een portefeuillebenadering met een mix van actieve en passieve partnerschappen kan hierop in principe een gepast antwoord bieden. De aanbevolen afbakening van de specificiteit van het actieve partnerschap van de Vl.OS zal de **functionele aanwezigheid van de Vl.OS in donorpools** en afspraken rond **specialisatie en harmonisatie** faciliteren (zie verder strategisch domein 7).

AANBEVELINGEN:

- Om redenen van harmoniserings- en eigenaarschapsoverwegingen van de NAA wordt een sterke profilering van de Vl.OS als standaard ODA-donor afgeraden;
- Het bepalen van het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS dient zich eerder te richten op een specifieke inschakeling van de eigen expertise in de NAA;
- In de portefeuillebenadering moet daarom samen met de partners en donoren naar een productieve en beheersbare mix van procesmatige 'actieve' en afstandelijkere 'passieve' partnerschappen gezocht worden.

5.6 Optimaliseren van de plaats in de donorcoördinatie

Vlaanderen neemt deel aan een aantal formele en informele overlegorganen van donoren. Zo wordt de Vl.OS vooreerst via de bevoegde departementen van recipiëntlanden ingeschakeld in het lokaal aangestuurde proces van donorcoördinatie. Het standaardvoorbeeld is het NT-IDC mechanisme in Zuid-Afrika op nationaal en provinciaal vlak of de DAS-strategie die ontwikkeld is in Malawi. Een voorbeeld specifiek aan de logica van de SWAp in Mozambique is de actieve plaats die Vlaanderen aan de donorcoördinatietafel *Sector Coordination Committee* (CCS) inneemt. Vlaanderen wordt bovendien ook uitgenodigd tot informelere initiatieven van donoroverleg en informatie-uitwisseling. Het betreft hier bijvoorbeeld de relevante donorwerkgroepen die in de ondersteuning van de onderscheiden clusters van Zuid-Afrika's *Program of*

Action investeren (bv. de *'Donor Working Group on Employment Creation and Skills Development'*), de door de EU geïnitieerde *'joint-CSP'* van de EU-lidstaten in Zuid-Afrika waarin Vlaanderen ook geconsulteerd werd, de landbouwwerkgroep *Donor Co-ordination on Agriculture and Food Security (DCAFS)* in Malawi, en in Mozambique het actieve interimoverleg binnen de schoot van de SWAp-donorengroep en het begin van het door de EC-Delegatie aangestuurde overleg rond *Division of Labour*. Ten slotte verdient ook het frequente informele bilaterale overleg tussen donoren vermelding, waarin een grote openheid bestaat en waar door de partnerlanden naast wantrouwend (bv. Zuid-Afrika, Mozambique) ook aanmoedigend op wordt gereageerd (bv. Malawi). Concrete (aangewezen) voorbeelden voor donoroverleg van Vlaanderen zijn bv. nieuwe actieve donoren zoals Ierland in Malawi, of gelijkgezinde donoren zoals Denemarken en Catalonië in Mozambique. In het geval van Denemarken in Mozambique is hiertoe reeds een formeel memorandum afgesloten dat informatie-uitwisseling en zelfs samenwerking op het vlak van gezamenlijke M&E en wederzijdse vertegenwoordiging beoogt.

De **aanwezigheid in donorplatformen** kan nog verder geoptimaliseerd worden. Zo kan de huidige actieve informatie-uitwisseling met landen die ook een nieuwe CSP aan het formuleren zijn meer gesystematiseerd worden door de programmeringscycli in de toekomst meer met gelijkaardige of gelijkgezinde donoren af te stemmen. Ierlands en Vlaanderens gelijktijdige CSP-formulering in Malawi vormt daartoe een opportune gelegenheid. Het momentum van de nieuwe programmeringsoriëntaties van het *10th European Development Fund* van de EU (European Commission 2006b; European Commission 2006c; European Commission 2006d; European Commission 2006e) kan hierin ook een opportuniteit belichamen. Een intensere inschrijving in dit proces kan geformaliseerd worden door bv. samen met de EC en de Europese lidstaten ook meer hetzelfde CSP-format en -logica te gebruiken. De tijds- en middelenwinst die hierdoor wordt gecreëerd kan omgezet worden in een meer intensieve en aangepaste analyse van deelsectoren of geografische doelregio's, een stakeholder-analyse, de bepaling van mogelijkheden tot donorcoördinatie, van Vlaanderens comparatieve voordeel en toegevoegde waarde, en van meer specifieke voortgangsindicatoren voor de beleidsdialoog.

Een indicatieve **financieringsplanning** die duidelijker gecoördineerd is met andere donoren kan ook de voorspelbaarheid van fondsen in gepoolde fondsen maar ook in provinciaal of thematisch geoormerkte interventies verbeteren. Voorheen werd grotere aandacht voor het inbouwen in de programmering en beleidsdialogen van voorspelbare '*fund release*'-parameters met afstemming op de programmeringscyclus en tussentijdse aanpassingsnoden van het ontvangende land aanbevolen. Dit kan ook tot een efficiëntere praktische afstemming met andere donoren bijdragen.

Er bestaat een duidelijke opportuniteit om op het **Belgische niveau** de donorcoördinatie en –harmonisatie verder te optimaliseren. Zo kan de transactiekost van de coordinatie van het ontvangende of internationale naar het kamp van de (sub)nationale donor doorgeschoven worden. Ten aanzien van Zuid-Afrika en Mozambique waar zowel de federale als de Vl.OS actief zijn kan hiertoe dringend meer frequente formele coördinatie opgezet worden met het oog op de verdere inschakeling van de parallelle Belgische donoren in de NAA (zie verder).

Ten slotte lijkt het ook zinvol een **regionale dimensie** van de CSP door middel van de multilaterale, regionale en overlegplatformen in de 3 individuele partnerlanden op te nemen. Daartoe bestaat in de Vl.OS reeds een aanzet door middel van bv. de UNAIDS-ondersteuning rond de HIV/AIDS-impact op vrouwen in Zuidelijk-Afrika, maar dit maakt geen systematisch deel uit van de CSP's van de drie landen. De aandacht voor relevante regionale dimensies vormt dus een eenvoudig haalbare optimalisatiestrategie van interne coördinatie van de Vl.OS over de landen heen. Het maakt eventueel ook de externe coördinatie met donoren die in de verschillende partnerlanden actief zijn (bv. multilateralen, Noorwegen, Denemarken, België,…) mogelijk. Regionale thema's die in de CSP kunnen worden opgenomen zijn thema's die strikt grensoverschrijdende dynamieken kennen (bv. HIV/AIDS langs de transportroutes Malawi, Mozambique, Zuid-Afrika; kleinschalige vermarkting,…) of die een regionale aanpak vergen (bv. malariacontrole, waterbeheer,…).

AANBEVELINGEN:

- De uitwisseling, coördinatie en harmonisatie van programmerings- en M&E-informatie in donorplatformen verder optimaliseren;
- De indicatieve financieringsplanning duidelijker formuleren en coördineren met andere donoren;
- Dringend op het Belgische niveau de formele donorcoördinatie en –harmonisatie optimaliseren;
- Meer uitgesproken aandacht besteden aan regionale dimensies in de programmering en de rol van multilaterale, regionale en subregionale coördinatie daarin.

5.7 (Her)definiëren van de institutionele identiteit in het kader van de NAA

Een laatste strategisch domein dat uit de confrontatieanalyse volgt benadrukt de positieve mogelijkheden voor een subnationale parallele donor zoals Vlaanderen om de eigenheid binnen het kader van de NAA te behouden zonder in de val van ongepaste profilering en 'vlagplanten' te trappen. Het betreft hier meer bepaald de dimensies van coördinatie- en harmonisatie in de internationale discussie over de doeltreffendheid van hulp. Ook binnen het kader van de Verklaring van Parijs en de *European Code of Conduct on the Division of Labour* kunnen de specifieke sterkten van de individuele donor zich immers blijven situeren op het vlak van '*managing for results*', '*mutual accountability*', '*ownership*' en '*alignment*', mits een bewust nastreven van de beoogde donorcoördinatie- en harmonisatie.

Dit laatste strategisch domein raakt de essentie van de probleemstelling van dit onderzoek in zijn 3 onderscheiden deelprobleemstellingen. Daarom wordt in dit laatste strategische domein getracht een reeks omvattende en coherente aanbevelingen te formuleren die een aanzet kunnen geven tot de volgende fase van het onderzoek. De doelstelling van de volgende fase van het onderzoek is een ontwerp van programmering dat de rol van de Vl.OS in Zuidelijk-Afrika en in de internationale donorarena verder helpt optimaliseren.

In een context van verhoogde Vlaamse ODA-middelen, van NAA en van de invloed van de kwaliteit van politiek bestuur op eigenaarschap en alignering, is het immers van belang een herkenbare en erkende positie in te nemen. Een sterke aanwezigheidsprofilering van de Vl.OS wordt echter om redenen van de internationale donoragenda afgeraden. De Vl.OS kan zich eventueel wel verder profileren op basis van haar 'actieve partnerschap'. De troeven die het hiertoe in huis heeft zijn vooral de kenmerken van flexibiliteit, alignering, procesengagement, innovatiebereidheid, en een portefeuillebenadering met naast horizontale elementen ook geografische of sectoriële geoormerkte initiatieven en multiple actoren. Hierover dient echter nog meer strategische reflectie binnen de Vl.OS plaats te vinden om tot een afbakening van het nagestreefde comparatieve voordeel en de middenlang termijn-objectieven te komen. De afbakening van de plaats van het actieve partnerschap in de specificiteit van de Vl.OS zal ook haar positie in de pogingen van internationale donorcoördinatie en -harmonisatie verduidelijken.

Een **bepaling van het comparatieve voordeel/toegevoegde waarde** van de Vl.OS kan zich immers tevens richten op een flexibele, relevante maar eerder afstandelijke inschakeling in de (lokale) implementatiepogingen van de internationale donoragenda. Een Vl.OS-specificiteit en herkenbaarheid dient dus niet enkel in het 'actieve partnership' gezocht te worden, maar kan tevens in een 'passief' of afstandelijk partnerschap gesitueerd zijn, of in een mengvorm van beide. Hiertoe is bv. een aanzet terug te vinden in de Mozambiqueportefeuille, met een combinatie van innovatieve geoormerkte en horizontale donorgepoolde ondersteuning. In dergelijke mengvormen kan de bereidheid tot alignering en inschakeling in gezamenlijke donorinitiatieven primeren, maar tevens aandacht blijven bestaan voor elementen van een actief procesmatig en innovatief partnerschap. Zo kunnen de opgebouwde expertise, netwerken en geloofwaardigheid in de geografische regio's, sectoren en thema's gevaloriseerd worden en ingeploegd in de grootschaligere multidonorondersteuningen. In de beleidsdialoog rondom de grotere donortafels blijft immers de vraag bestaan naar terugkoppelingen over concrete implementatiemogelijkheden en –moeilijkheden op het terrein en in deelsectoren. Donoren die op dit niveau actief zijn kunnen hierin van onschatbare waarde zijn. Het lijkt dan opportuun dat de Vl.OS voor elk land een **aangepaste portefeuille van actieve en passieve partnerschapselementen** uitwerkt. Naast de harmonisatie- en coördinatiekosten nopen ook de identificatie, opvolgings- en begeleidingskosten verbonden aan actieve ondersteuningen het aandeel

van actieve partnerschappen in de uiteindelijke portefeuillesamenstellingen te beperken.

De geleidelijke afbakening van de sectoren landbouw, gezondheid en beroepsvorming in de drie partnerlanden als kernsectoren en de keuze voor twee focale sectoren per land wordt vanuit de nood aan explicitering van de specificiteit van de Vl.OS toegejuicht. Het lijkt echter ook aangewezen binnen deze **sectoren** over de toekomstige bestendiging of wijziging van de huidige **themakeuzen** - voedselzekerheid, rurale ontwikkeling, HIV/AIDS-bestrijding via basisgezondheidsdiensten, vorming in inkomensdiversificatie en KMMO's - en de aan te bieden expertise klaarheid te scheppen. Deze thema's hebben immers een nauwere band met een aantal MDG's en hun targets (bv. MDG's 1,4,5, 6 en 7) dan de sectorkeuze op zich. De staatse en niet-staatse actoren uit Vlaanderen (bv. ITG, VOKA, IOB, AZG,…) en uit de partnerlanden (bv. RK-Mozambique, University of the Free State-Centre for Health Systems Research and Development,…) waarop momenteel beroep wordt gedaan in het partnerschap kunnen ook als externe expertise in de eventuele themakeuze-overwegingen opgenomen worden.

Een eventuele **geografische focus** kan bijkomend bijdragen tot de bepaling van de specificiteit van de Vl.OS. De afgebakende thematische domeinen kunnen zo op lokaal vlak apart of geïntegreerd leiden tot een versterking van het partnerschap van de Vl.OS met nationale en lokale actoren. De voorkeur dient hierbij uit te gaan naar een verfijnde alignering aan de lokale ontwikkelingsplannen en MDG's en een inschakeling in de decentralisatieprocessen van de partnerlanden. In de drie partnerlanden zijn immers in de vorm van privatisering, deconcentratie of devolutie verscheidene processen van territoriale politieke, administratieve, fiscale en marktdecentralisatie ingezet (Asia Research Centre 2001; SLSA Team 2003; Helmsing 2005; Binder, Slits et al. 2008). Het ondersteunen van decentralisatieprocessen binnen de afgebakende sectoren en/of thema's kan zowel binnen een actief als passief partnerschap. Omdat deze processen in de uitvoering vaak tekortschieten, kan de Vlaamse expertise inzake subsidiariteit en van aanwezigheid op het decentrale niveau in de drie partnerlanden echter een actief element van comparatief voordeel betekenen. Deze specifieke aandacht van de Vl.OS voor processen van decentralisatie in de afgebakende sectoren en/of thema's kan dan tevens haar herkenbaarheid en inschakeling in de internationale donorarena verbeteren (Meyer and Schulz 2008). Ten slotte moet ook de aanbeveling voor verhoogde aandacht voor regionale ontwikkelingsdimensies in Zuide-

lijk-Afrika in herinnering gebracht. Dit kan de beleidsmotivatie inhouden om binnen de geselecteerde sectoren of thema's vaker relevante initiatieven met een (sub)regionale reikwijdte op te nemen zoals bv. malariacontrole in de Lubombo Corridor tussen Zuid-Afrika, Mozambique en Zimbabwe.

Daarnaast is het aangewezen vanuit harmonisatie- en aligneringsoverwegingen van de NAA enerzijds en vanuit beheersmatige overwegingen langs Vlaamse zijde (transactiekosten), verder in te stappen in **horizontale en gepoolde algemene, sectoriele of subsectoriële ondersteuningen** binnen de bovenvermelde thematische gebieden. Hierin kan de Vl.OS dan een minder actieve rol opnemen. Dit kan door middel van een passieve identificatie- en opvolgingsrol binnen een donorconsortium met *lead donor* of via bijdragen aan multilaterale initiatieven. Het kan ook geschieden door een specifieke samenwerkingsovereenkomst van gedeelde of gedelegeerde M&E met gelijkgestemde donoren, zoals met bv. Denemarken, België, Schotland, of Catalonië. Hierbij dient echter steeds gekeken te worden dat het om gealigneerde donorsamenwerking gaat met een minimalisering van de transactiekosten voor het ontvangende land.

Zoals voor andere donoren geldt ook dat een inschakeling in het NAA pas echt zinvol kan beantwoorden aan de geest van de beperking van sectoriële en donorproliferatie indien de **coördinatie met het federale en gemeentelijke niveau** uitdrukkelijk wordt meegenomen en nagestreefd. De OS van federale en decentrale besturen dient dus geïntegreerd te worden in de discussie rond Belgische coördinatie en harmonisatie t.a.v. het partnerland. Hetzelfde geldt bij uitbreiding voor de inschatting van beleidscoherentie m.b.t. de externe initiatieven van internationale samenwerking die onder de Vlaamse ODA-uitgaven worden verrekend. Een betere inschaling hiervan in de programmering van de Vl.OS kan ook bijdragen tot betere alignering, harmonisering en een verbeterd partnerschap tussen nationale en lokale overheden.

AANBEVELINGEN:

- Strategische reflectie binnen de Vl.OS om het evenwicht tussen een actief en passief partnerschap en het nagestreefde comparatieve voordeel en toegevoegde waarde verder te verduidelijken in het algemeen en voor elk land afzonderlijk;
- Verduidelijking van de wijze waarop de Vl.OS zich in de internationale initiatieven van donorcoördinatie en – harmonisatie productief wenst in te schakelen. Hiertoe dienen ook de opties over de mogelijke modaliteiten van beheer binnen passieve partnerschappen (informatie, delegatie,…) uitgeklaard te worden;
- Verdere explicitering en motivering van (toekomstige) keuze van focale sectoren (landbouw, gezondheid, beroepsvorming) en niet-focale sectoren;
- Verdere bepaling en motivering van de themakeuzen binnen of over de geïdentificeerde sectoren heen (bv. voedselzekerheid, rurale ontwikkeling, basisgezondheidszorg, KMMO's…);
- Verder expliciteren en systematiseren van keuzen voor eventuele geografische focus in de partnerlanden of in de regio;
- Verder verduidelijken en motiveren van het verband van sector- en themakeuzen met geografische focus en eventuele ondersteuning van decentralisatieprocessen;
- Verbeterde inschaling van de OS van federale en decentrale besturen en van andere elementen van beleidscoherentie in de programmering van de Vl.OS.

6 COMPARATIEF VOORDEEL, TOEGEVOEGDE WAARDE EN DE VERHOUDING TUSSEN ACTIEF EN PASSIEF PARTNERSCHAP IN DE CONTEXT VAN DE NAA

Als jonge en kleine donor is de Vl.OS zich bewust van de nood aan een productieve inschakeling in de NAA. Hiertoe investeert ze in een institutionele benadering en taakverdeling volgens de PCM-logica en in het nastreven van de principes van eigenaarschap, alignering, wederzijds rekenschap, resultaatsgericht management en donorcoördinatie/harmonisatie. Afstemming op lokale ontwikkelingsagenda's die bijdragen tot de internationale MDG-agenda wordt hierbij als algemene te volgen leidraad vooropgesteld in het bepalen van de beleidskeuzen.

Een studie van relevante beleidsdocumenten en een uitgebreide interviewronde in de partnerlanden maakte een exploratieve evaluatie van de programmatorische (PBA) Vl.OS tijdens de eerste helft van 2008 mogelijk. Hieruit werden zeven strategische domeinen gepuurd die tot twee overkoepelende en verbonden strategische thema's leidden. Deze twee kernthema's kunnen als leidraad dienen voor de verdere systematisering van de programmering van de Vl.OS. De **nood aan een explicitering en afbakening van het beoogde actieve partnerschap** zoals dat tot de eerste drie strategische domeinen behoort, vormt een eerste kernthema. Het verwijst eigenlijk naar de nood om het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS te bepalen. Een tweede kernthema is dat de Vl.OS tot een dergelijke (her)definiëring van haar comparatieve voordeel en toegevoegde waarde moet overgaan in functie van haar expliciete keuze voor **een productieve inschakeling in de NAA**. Met name de initiatieven tot donorcoördinatie en -harmonisatie zoals die vooral in de Verklaring van Parijs, de recente *Accra Agenda for Action* en de EU's *Code of Conduct on the Division of Labour* vertolkt worden vormen hiervoor het referentiekader.

Aan de hand van deze preliminaire evaluatie van de Vl.OS van midden 2008 kan men in het algemeen besluiten dat de Vl.OS als jongere, kleine en vooral subnationale donor zich niet enkel wat intenties maar ook wat de praktijk betreft inderdaad productief tracht op te stellen in de NAA. Dit blijkt uit het (voorlopige) algemene institutionele geheugen maar ook uit haar specifieke invulling van actief partnerschap en het incrementeel aansluiten bij initiatieven en platformen van donorcoördinatie. Wat deze evaluatie echter ook heeft blootgelegd zijn de onvolledige toepassing en reik-

wijdte van de ontworpen programmeringprincipes en –procedures enerzijds en een nog onvolgroeide strategische positionering ten opzichte van de MDG's en van donorharmonisatie en –coördinatie anderzijds.

De meeste donoren worstelen trouwens met deze problemen. Svenson (Svensson 2006) besluit zijn overzicht van de institutionele economie van hulp immers met 3 bevindingen. Ten eerste dat het waarschijnlijk de belangrijkste uitdaging van de donorgemeenschap blijft om manieren te vinden om het wederzijdse rekenschap tussen de verschillende actoren in de hulpketen te versterken. Ten tweede dat het uitblijven van oplossingen voor het probleem van donorproliferatie doet vermoeden dat de kost van verhoogde coördinatie hoog is. Een gedetailleerde identificatie van die kost dringt zich dan ook op, eerder dan een nieuw stel principeverklaringen. Ten derde dat de afstemming van de doelstellingen van donoren en partnerlanden meestal nog onvolledig en in de praktijk een complexe oefening blijkt te zijn. De operationalisering van deze eenvoudige principes behoeft daarom nog heel wat vernieuwende experimenten en grondige evaluaties. Wat de Vl.OS echter van andere donoren onderscheidt, is dat zij als subnationale parallelle donor een bijkomende uitdaging op het vlak van donorcoördinatie en –harmonisatie schept en bijgevolg mee moet oplossen.

De beleidsoverwegingen en -aanbevelingen die voor elke strategisch domein in detail geformuleerd zijn worden hieronder verder toegespitst op de twee geïdentificeerde strategische thema's. De twee strategische thema's - de **nood aan een explicitering en afbakening van het beoogde actieve partnerschap** en de **productieve inschakeling in de NAA** raken immers de essentie van de probleemstelling van dit onderzoek zoals opgedeeld in de de partnerschaps-, donorpolitieke en technocratische probleemstelling. In essentie verwijzen zij naar de bepaling van het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS d.m.v. een geschikte verhouding tussen een actief en passief partnerschap binnen de context van de NAA. De omvattende aanbevelingen hieronder vormen dan een aanzet tot de volgende fase van het onderzoek waar een systematischere programmering van de Vl.OS in Zuidelijk-Afrika en in de internationale donorarena verder wordt onderbouwd. Daarom bevatten de aanbevelingen ook een aantal concrete suggesties die in de volgende onderzoeksfase in overleg met DiV en VAIS verder kunnen geëxploreerd worden.

OMVATTENDE AANBEVELINGEN:

● In het algemeen en in elk partnerland afzonderlijk een strategische keuze maken m.b.t. het (nagestreefde) comparatieve voordeel en toegevoegde waarde. Een gemotiveerde systematische samenstelling van de portefeuille uit hoofdzakelijk passieve partnerschappen met een aantal gepaste actieve partnerschappen lijkt aangewezen om de opgebouwde expertise te valoriseren, de personeelsinzet te optimaliseren, de lokale absorptiecapaciteit te maximaliseren, donorcoördinatie en –harmonisatie te helpen stroomlijnen, en de inschakeling in de NAA-context verder te verfijnen;

Daarom moet de Vl.OS verder investeren in haar institutionele geheugen. Hierbij dient de klemtoon te liggen op:

● de explicitering, prioritarisering en operationele beschrijving van de inhoudelijke programmeringskeuzen in de CSP – met name doelstellingen, thema's, sectoren, geografische focus (land, provincie, Zuidelijk-Afrika), instrumenten, actoren, lokaal aangepaste MDG's, inbedding in nationale ontwikkelingsstrategieën,… - om de krijtlijnen en kernelementen van het partnerschap te verduidelijken in de programmering, identificatie en M&E.

● een betere onderlinge aansluiting van de processen van programmering, identificatie en formulering. Een eventueel samenvallen van de processen van programmering en identificatie kan overwogen worden omwille van rationalisering van de communicatiestromen en vermindering van de transanctiekosten bij recipiënt en donor.

● voor het actieve partnerschap:

° gebruik van een algemene en liefst met gelijkgezinde donoren gedeelde CSP voor afstemming op lokale ontwikkelingsprioriteiten en initiatieven van donorcoördinatie en harmonisatie

° verfijnen van de algemene CSP tot een document van kritische analyse, identificatie van gerichte inbedding in donorcoördinatie en -harmonisatie, en vooral van M&E van het actieve partnerschap

° een betere onderlinge aansluiting van de processen van programmering, identificatie en formulering dient zich hier zeker aan.

● voor het passieve partnerschap :

° gebruik van de algemene en liefst met gelijkgezinde donoren gedeelde CSP voornamelijk voor afstemming op de initiatieven van donorcoördinatie en –

harmonisatie in het algemeen, en op de Belgische en Europese OS in het bijzonder

° de keuze voor modaliteiten van passieve beheersarrangementen (*background* en *silent donorship*) met andere (EU-)donoren inzake beleidsdialoog en financiering dienen duidelijk afgebakend en verantwoord te worden

° waar opportuun kan de binnen het actieve partnerschap opgebouwde expertise elementen van kritische analyse (sector, actoren, regio's, thema's,…) toevoegen aan de algemene multi-donor CSP en M&E

° een betere onderlinge aansluiting van de processen van programmering, identificatie en formulering ligt bij de passieve instap in donorgepoolde initiatieven meer voor de hand. Ook de inspanningen van M&E wegen in deze initiatieven in principe veel lichter. De gecoördineerde, uniforme en afstandelijkere M&E maakt zo zelfs een rechtstreekse M&E door DiV mogelijk. Op deze wijze komt binnen de Vl.OS bij VAIS meer ruimte vrij voor de intensievere opvolging van de actieve partnerschappen.

● het rationaliseren en optimaliseren van de informatiestroom tussen het beleids- en uitvoerende niveau en tussen de Vl.OS-actoren in het algemeen. Door de vereenvoudiging van de M&E-informatie binnen donorgepoolde initiatieven moet een systematischere terugkoppeling tussen de verschillende Vl.OS-actoren zeker realiseerbaar zijn. Geïnformatiseerde *interfaces* en formele interne M&E-momenten kunnen hierin op korte termijn voorzien. Waar de strategische verruiming van het aandeel van de passieve partnerschappen in de portefeuille een verschuiving van de identificatie- en M&E-middelen naar de actieve partnerschapsonderdelen toestaat, dient hierin ook verder aan de systematische terugkoppeling van informatie naar de Vl.OS-actoren en naar de relevante donorcoördinatieplatformen gewerkt te worden.

● verhoogde aandacht voor de systematische inschaling van en coördinatie met de OS van federale en decentrale besturen en voor beleidscoherentie met andere relevante Vlaamse, Belgische en Europese beleidsdomeinen in de programmering en M&E van de Vl.OS.

Een specifieke suggestie tot verdere systematisering van de programmering steunt op de zich ontwikkelende concentratie van de Vl.OS per land in twee van de drie focale sectoren landbouw, gezondheid en beroepsvorming.

● Binnen de focale sectoren maakt een geëxpliciteerd institutioneel geheugen een gemotiveerde instap in gepoolde donorondersteuningen met een passief partner-

schapsgehalte mogelijk. Daar bij aansluitend kan in elk land verder gespecialiseerd worden in telkens één actief partnerschapsprogramma. De instap in processen van decentralisering in een van de 2 focale sectoren lijkt immers aan te sluiten bij de huidige actieve partnerschappen en expertise. Het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS kunnen dan in elk land liggen in de gepaste combinatie van een actieve ondersteuning op het decentrale niveau in één sector en een passieve deelname aan een omvattender multidonorschap zoals SBS in dezelfde en eventueel ook andere sectoren of zelfs GBS. De coördinatie, taakverdeling en het inploegen van de lokale expertise met vooral de federale en andere EU-donoren is in het kader van de Divison of Labour-inspanningen rond sectorconcentratie dan cruciaal. De specifieke lokale dynamieken van decentralisering, waarbij verdergaande delegatie en devolutie eerder in de sector landbouw- en rurale ontwikkeling voorkomen en deconcentratie eerder in de gezondheidssector, kunnen de keuze voor decentrale ondersteuning in dit scenario eerder in de richting van de rurale sector sturen (Jütting, Corsi et al. 2005). De voorgestelde diepteanalyse in de CSP moet hierover echter uitsluitsel geven.

7 BESLUIT

Uit deze exploratieve evaluatie van van de huidige programmering van de Vl.OS en de mogelijke plaats van de MDG- en NAA-oriëntatie daarin, blijkt dat de Vl.OS als jongere, kleine en vooral subnationale donor zich productief tracht op te stellen in de NAA. Wat deze evaluatie echter ook heeft blootgelegd zijn de onvolledige toepassing en reikwijdte van de ontworpen programmeringprincipes en –procedures enerzijds en een nog onvolgroeide strategische positionering ten opzichte van de MDG's en van donorharmonisatie en –coördinatie anderzijds.

In de confontatie-analyse werden 7 strategische domeinen voor de Vl.OS geïdentificeerd. Deze zijn:

- de open partnerschapsmentaliteit van flexibiliteit, openheid voor eigenaarschap, leerprocessen en wederzijds rekenschap;
- de identificatie van relevante en vaak innovatieve programma's in lokale contexten
- de bereidheid tot het werken met een portefeuille van instrumenten, sectoren en actoren
- een nog onvolledig geëxpliciteerd en gesystematiseerd institutioneel geheugen
- een mogelijke profilering als standaard ODA-donor
- de mogelijkheid om de huidige donorcoördinatie verder uit te breiden en te optimaliseren
- de mogelijkheid tot het optimaliseren van de Vl.OS in de internationale donorarena door het kaderen van de eigen specificiteit en toegevoegde waarde binnen de NAA.

De 7 strategische domeinen bevatten uiteindelijk 2 strategische thema's die in elkaar inhaken en als leiddraad kunnen dienen voor de systematisering van de programmering van de Vl.OS. Een eerste kernthema betreft de nood om strategische keuzen te maken m.b.t. het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van actief partnerschap vooral op het decentrale niveau, zoals dat momenteel vooral in Zuid-Afrika en Mozambique geprogrammeerd is. Met betrekking tot het tegengaan van donorproliferatie en de promotie van donorcoördinatie en -harmonisatie van de Verklaring van Parijs, de EU's *Code of Conduct on the Division of Labour* en de *Accra Agenda for Action* dient Vlaanderen bovendien net zoals andere donoren een aantal existentiële

stappen te overwegen. De (verdere) explicitering van de geografische, sectoriële en thematische concentratie en van het actieve partnerschap is hier een eerste van. Wat de Vl.OS echter van andere donoren onderscheidt, is dat het als subnationale donor net een specifieke bijkomende uitdaging op het vlak van donorcoördinatie en – harmonisatie vormt. Een tweede kernthema is dan ook dat de Vl.OS tot een (her)definiëring van haar comparatieve voordeel en toegevoegde waarde moet overgaan in functie van haar verdere productieve inschakeling in de NAA.

Dit betekent dat zich in het bepalen van het institutionele comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van de Vl.OS in eerste instantie een herwegen van de verhouding tussen actieve en passieve partnerschappen aandient. Een portefeuille die hoofzakelijk uit passieve partnerschappen bestaat, aangevuld met een aantal selectieve en gepaste actieve partnerschappen lijkt het meest aangewezen. Voor de actieve partnerschappen blijkt uit de analyse dat reeds in de programmeringsfase meer aandacht moet uitgaan naar systematisering en operationalisering om de krijtlijnen van het partnerschap duidelijker te bepalen en te motiveren. Voor het passieve partnerschap waar Vlaanderen in toenemende mate op mikt, kan verder ingezet worden op initiatieven van donorcoördinatie en – harmonisatie, met een bijzondere aandacht voor de Belgische en Europese OS. Het inzetten op een groter volume aan passieve partnerschappen met *background*- of zelfs gedelegeerde beheersarrangementen en een rationalisering van de informatiestroom en taakverdeling tussen de Vl.OS-actoren kan substantieel bijdragen tot de beoogde vermindering van standaardtransactiekosten. Hierdoor kunnen meer middelen vrijgemaakt worden om in elk land in een van de twee focale sectoren in samenspraak met het federale en Europese niveau actieve partnerschappen op het decentrale niveau uit te werken. Actieve flexible partnerschappen, specifieke expertise en innovatie afgestemd op de lokale en internationale ontwikkelingsinspanningen vormen immers een belangrijke niche in de NAA voor niet-traditionele ODA-donoren.

Ten slotte dient er op gewezen te worden dat de gebrekkige aandacht in de Vl.OS voor de M&E van de MDG's moet gezien worden binnen het ruimere kader van een problematisch gebruik van MDG's als planningstechnische instrumenten in OS. Wel wordt nog voor een pragmatisch gebruik van de MDG's een plaats gezien. Door op een flexibele wijze naar de MDG's te verwijzen kunnen de algemene prioritaire resultaatsgebieden van een samenwerking zoals bv. recht op basisgezondheidszorg of bestaanszekerheid, op een vereenvoudigde manier in de internationale discussies over

doeltreffendheid van hulp en publieksensibilisering figureren. Concreet houdt dit echter in dat de specifieke doelstellingen binnen deze algemene resultaatsgebieden zich volledig enten op de lokale en nationale ontwikkelingsplannen en eventuele 'gelokaliseerde' MDG's, en niet op de naar het nationale niveau verschoven MDG's.

Het ondersteunen van de Vlaamse overheid in het verder systematiseren van haar OS-programmeringsinstrumenten en –praktijken is de doelstelling van de volgende onderzoeksfase. De omvattende aanbevelingen voor de twee kernthema's en de specifiek voor de 7 individuele resultaatsdomeinen geformuleerderde inschattingen en aanbevelingen verlenen hier een uitvoerige aanzet en uitnodiging toe.

8 BIBLIOGRAFIE

Administratie Buitenlands Beleid (2005). Strategienota ontwikkelingssamenwerking Vlaanderen - Zuid-Afrika Januari 2005-December 2009 Brussel, Vlaamse Regering.

Ahmad, J., S. Devarajan, et al. (2005). Decentralization and Service Delivery. Washington, World Bank.

Amawi, A. and K. Wignaraja (2006). Localizing the MDGs: Practice Note (13 May 2006 (draft)). New York, UNDP.

Anderson, E. (2007). Aid allocation and the MDGs. London, ODI.

Asia Research Centre (2001). Decentralisation and Development Cooperation: Issues for Donors, Australian Agency for International Development (AUSAID).

Binder, J. K., P. Slits, et al. (2008). Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. Background Paper, European Commission.

Booth, D. and H. Lucas (2004). Monitoring progress towards the Millennium Development Goals at country level. Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals. R. Black and H. White. London/New York, Routledge**:** 96-123.

Bourguignon, F., A. Bénassy-Quéré, et al. (2008). Millennium Development Goals at Midpoint: Where Do We Stand and Where Do We Need to Go? Background paper for the 2009 European Report on Development, EC/DFID.

Braathen, E. (2003). Democratic Decentralisation in Mozambique. Community & the State in Lusophone Africa. M. Newitt, P. Chabal and N. Macqueen. London, King's College.

Chinsinga, B. (2007). "District Assemblies in a Fix: The Perils of Self-Seeking Tendencies in Decentralisation Policy Reforms in Malawi." Africa Development **XXXII**(1): 89-111.

Clemens, M., C. Kenny, et al. (2007). "The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success." World Development **35**(5): 735-751.

Collier, P. and D. Dollar (2001). "Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals." World Development **29**(11): 1787-1802.

Court, J. (2006a). "Policy Engagement for Poverty Reduction - How Civil Society Can be More Effective." ODI Briefing Paper(June): 4.

da Silva Francisco, A. A. and K. Matter (2007). Poverty Observatory in Mozambique: Final Report, Gerster Consulting/SDC/WB**:** 56.

De Jager, N. (2006). "The South African Government and the Application of Co-optive Power." Politikon **33**(1): 101-112.

De Paladella Salord, M. (2005). "MDGs as Friends or Foes for Human and Child Rights." Development **48**(1): 115-121.

de Renzio, P. (2006). "Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article." Development Policy Review **24**(6): 627-645.

de Renzio, P. (2006). "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships." ODI Briefing Paper (April): 4.

DiV (2006). Country Strategy for Development Cooperation between Mozambique and Flanders 2006-2010. Brussel, Vlaamse Regering.

DiV (2007b). Agreed Minutes of the Annual Consultation between Mozambique and Flanders on Development Cooperation Programme, Maputo (6th September 2007). Brussels.

DiV (2007c). Agreed Minutes of the Annual Consultation between Flanders and South Africa on Development Cooperation, Brussels, 23rd of April 2007. Brussels.

DiV (2008). Country strategy Paper Development cooperation between Malawi and Flanders 2009-2013 (Draft Version 01/07/2008). Brussel, Vlaamse Regering.

DiV (2008a). Het Vlaamse ODA Rapport 2007. Brussel, DiV-Afdeling Beleid.

Esau, M. V. (2007). "Citizen Participation and the Poor: A Participatory Approach to Achieving Political, Social and Economic Freedom?" Politikon **34**(2): 187-203.

European Commission (2006a). "The European Consensus on Development." Official Journal of the European Union(C46/01).

European Commission (2007). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy**:** 12.

Faust, J. and D. Messner (2007). "Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture - Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond." DIE Discussion Paper 20/2007: 28.

Fritz, V. and A. Rocha Menocal (2007). "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda." Development Policy Review **25**(5): 531-552.

Fukuda-Parr, S. (2008). "Are The MDGs Piority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!" International Poverty Centre Working Paper **48**(October): 24.

Gasper, D. (2007). Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security: Relationships between Four International 'Human' Discourses, GARNET Working Paper

GoMa (1998). Vision 2020 . The National Long-Term Development Perspective, National Economic Council Government of Malawi. **1**.

GoMa (2006). Malawi Growth and Development Strategy. From Poverty To Prosperity 2006-2011 Lilongwe, Government of Malawi.

GoMa (2007). Malawi Development Assistance Strategy: Increasing Effectiveness of Aid for the MGDS. Lilongwe, Ministry of Finance Government of Malawi.

GoMa (2008). The 2007 Malawi Millennium Development Goal Report. Lilongwe, Ministry of Economic Planning and Development.

GoMo (2005). Report on the Millennium Development Goals. Maputo, Ministry of Economic Planning and Development.

GoSa (2007). Government's Programme of Action. G. C. (GCIS), Government of South Africa.

GoSa (2007). Millennium Development Goals Mid-Term Country Report.

GoSa (2008). First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration Country Level Evaluations. Draft Findings 19th February 2008. Pretoria, IDC NT.

Grown, C., C. Bahadur, et al. (2006). The Financial Requirements of Achieving Gender Equality and Women's Empowerment. Washington, World Bank.

Harcourt, W. (2005). "The Millennium Development Goals: A missed opportunity?" Development **48**(1): 1-4.

Helmsing, A. H. J. B. (2005). Governance of Local Economic Development in Sub-Saharan Africa: Who are the dancers and do they act 'in concert'? The Hague, ISS Working Papers No. 408.

Hill, T. and R. Westbrook (1997). "SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall." Long Range Planning **30**(1): 46-52.

Huq, S. and J. Ayers (2007). "Critical list: the 100 nations most vulnerable to climate change." IIED Sustainable Development Opinion: 2.

IPS. (2007a). "Millenniumdoelen worden verkeerd begrepen (Vandemoortele)." Retrieved 8 Nov 2007, from www.11.be/index2.php?option=content&task=view&id=102454&pop=1&page=0.

IPS. (2007b). "How the MDGs could curtail development." Retrieved 29 Oct 2007, from www.ansa-africa.net/index.php/views/news_view.

Johnson, C. (2001). "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy." Development Policy Review **19**(4): 521-532.

Jütting, J., E. Corsi, et al. (2005). "Decentralisation and Poverty Reduction." Policy Insights(5): 6.

Kilby, P. (2006). "Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations." World Development **34**(6): 951-963.

Killick, T. (2004). "Politics, Evidence and the New Aid Agenda." Development Policy Review **22**(1): 5-29.

Lebert, T. and M. Matabe (2004). Local Government in the Limpopo Province of South Africa. A situational analysis, Austrian Development Cooperation.

Llavador, H. and J. Roemer (2001). "An equal-opportunity approach to the allocation of international aid." Journal of Development Economics **64**: 147-171.

Loewe, M. (2008). "The Millennium Development Goals: Chances and risks." DIE Discussion Paper 6/2008: 26.

Macamo, E. (2006). Political Governance in Mozambique. Final report. Maputo, DFID Mozambique.

Martens, B. (2005). "Why Do Aid Agencies Exist?" Development Policy Review **23**(6): 643-663.

Maxwell, S. (2003). "Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda'." Development Policy Review **21**(1): 5-25.

MDG Africa Steering Group (2008). Achieving the Millennium Development Goals in Africa. Recommendations of the MDG Africa Steering Group. New York, UN.

Meyer, S. and N.-S. Schulz (2008). "From Paris to Accra: building the global governance of aid." FRIDE Development in Context(16): 16.

Molenaers, N. and R. Renard (2007a). Policy Dialogue under the New Aid Approach: Which role for medium-sized donors? Theoretical reflections and views from the field. Antwerpen, IOB.

Molenaers, N. and R. Renard (2007b). Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel? Leuven, ACCO.

Mouelhi, M. and A. Rückert (2007). "Ownership and Participation: The Limitations of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach." Canadian Journal of Development Studies **28**(2): 277-292.

Munro, L. T. (2005). "Focus-Pocus? Thinking Critically about Whether Aid organizations Should Do fewer Things in Fewer Countries." Development and Change **36**(3): 425-447.

Najam, A. (1996). "NGO Accountability: A Conceptual Framework." Development Policy Review **14**: 339-353.

Nelson, P. J. (2007). "Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation." World Development **35**(12): 2041-2055.

OECD (2001). The DAC Guidelines Poverty Reduction International Development. Paris, OECD.

OECD (2008d). Accra Agenda for Action. Third High Level Forum on Aid Effectiveness, September 2-4, 2008 Accra Ghana. Paris.

OECD (2008e). Lead, Active, Silent and Background Donors in Division of Labour Arrangements. Background Paper Roundtable 3: Harmonisation. Accra Agenda for Action. Third High Level Forum on Aid Effectiveness, September 2-4, 2008 Accra Ghana. OECD/DAC. Paris**:** 6.

OECD/DAC (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. High-Level Forum on Aid Effectiveness, February 28- March 2, 2005. Paris.

Ostrom, E., C. Gibson, et al. (2001). Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

Panagiotou, G. (2003). "Bringing SWOT into focus." Business Strategy Review **14**(2): 8-10.

Pogge, T. (2004). "The First United Nations Millennium Development Goal: a cause for celebration?" Journal of Human Development **5**(3): 377-397.

Prowse, M. and T. Braunholtz-Speight (2007). The first Millennium Development Goal, agriculture and climate change. London, ODI.

Putzel, J. (2004). "The Politics of 'Participation': Civil Society, the State and Development Assistance." Crisis State Discussion Papers(January): 12.

Reddy, S. and A. Heuty (2008). "Global Development Goals: The Folly of Technocratic Pretensions." Development Policy Review **26**(1): 5-28.

Renard, R. (2006). The Cracks in the New Aid Paradigm, IOB.

Republica de Moçambique (2006). Plano de Accão para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II). Maputo, GoM.

Roberts, J. (2005). "Millennium Development Goals: Are International Targets Now More Credible?" Journal of International Development **17**: 113-129.

Saith, A. (2006). "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation." Development and Change **37**(6): 1167-1199.

SARPN (2007). Report of the SARPN policy dialogue: "It Is Almost Half Time": Will the SADC Region Achieve the Millennium Development Goals (MDGs) by the Target Date of 2015? Johannesburg.

SLSA Team (2003). Decentralisations in practice in southern Africa. Cape Town, PLAAS, University of the Western Cape.

South Research (2004). Procedurehandboek Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking. Leuven, Brussel.

Steiner, S. (2005). "Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact " German Overseas Institute (DÜI) Working Papers Global and Area Studies(3): 31.

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (2008). Briefadvies over de strategienota Vlaanderen-Malawi. Brussel, SARiV**:** 4.

Svensson, J. (2006). "The institutional economics of foreign aid." Swedish Economic Policy Review **13**: 115-137.

The Economist (2008). Economic focus: On the poverty line. Has "a dollar a day" had its day? The Economist**:** May 24th : 92.

UN (2007). The Millennium Development Goals Report 2007. New York, UN.

UN (2008b). The Millennium Development Goals Report 2008. New York, UN.

United Nations (2000). United Nations Millennium Declaration. General Assembly 55th Session 6-8 September 2000, New York, UN.

United Nations (2001). Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. General Assembly 56th Session 6 September 2001, New York, UN.

United Nations (2005). 2005 World Summit Outcome. General Assembly 60th Session 14-16 September 2005, New York, UN.

UNMP, U. N. M. P. (2005). Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. London, Earthscan.

Unwin, T. (2007). "No End to Poverty." Journal of Development Studies **43**(5): 929-953.

Vandemoortele, J. (2003). The MDGs and pro-poor policies: Can external partners make a difference? New York, UNDP.

Vandemoortele, J. (2004). Are the Millennium Development Goals feasible? Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals. R. Black and H. White. London/New York, Routledge**:** 124-144.

Vandemoortele, J. (2005). "Ambition is Golden: Meeting the MDGs." Development **48**(1): 5-11.

Vandemoortele, J. (2007). "MDGs: Misunderstood Targets?" International Poverty Centre One Pager(28 (January)): 1.

Vandemoortele, J. and R. Roy (2004). Making Sense of MDG Costing. New York, Bureau for Development Policy, Poverty Group UNDP.

Vlaamse Regering (2004). Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking Beleidsnota 2004-2009 Brussel, Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2006). Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking Beleidsprioriteiten 2006-2007. Brussel, Parl. St. Vlaams Parlement 2006-07 984-Nr.1.

Vlaamse Regering (2007a). Ontwerp van kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking. Brussel, Parl. St. Vlaams Parlement 2006-07 1033/9.

White, H. (2004). Using development goals and targets for donor agency performance measurement. Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals. R. Black and H. White. London/New York, Routledge: 47-76.

Wignaraja, K., Ed. (2007). Supporting Capacities for Integrated Local Development. Practice Note. New York, UNDP.

9 ANNEXEN

9.1 Lijst van geïnterviewden

Pdf-document

9.2 MDG's: Goals, targets en indicatoren 2001 (United Nations 2001)

Pdf-document

9.3 MDG's: Goals, targets en indicatoren 2008 (United Nations 2005 en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm)

Pdf-document

9.4 MDG Monitoring Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika (2008)

9.4.1. Malawi

9.4.2. Mozambique

9.4.3. Zuid-Afrika