Vlaanderen en de Parijs Verklaring

De uitdagingen voor een kleine, subnationale donor

Karel Verbeke
Robrecht Renard

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

RAPPORT
Maart 2009

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

www.ua.ac.be/vsbb

vsbb@ua.ac.be

© 2009 Steunpunt Buitenlands Beleid

D/2009/11896/03

LIJST MET AFKORTINGEN IV

EXECUTIVE SUMMARY V

INLEIDING 1

1. DE NOOD AAN EEN NIEUWE HULPBENADERING 2

1.1. Problemen met de klassieke donorbenaderingen 2

1.2. De toenemende complexiteit van de hulparchitectuur 2
1.2.1. Toenemende donorproliferatie 2
1.2.2. Toenemende hulpfragmentatie 4

2. HET INTERNATIONALE ANTWOORD OP DE INEFFECTIVITEIT VAN HULP 5

2.1. Hulpeffectiviteit op de internationale agenda 5

2.2. De Verklaring van Parijs 6

2.3. De Accra Agenda for Action 10

Subnationale donoren: een geval apart? 16

4. EEN ANDERE LEZING VAN DE PARIJS VERKLARING 22

4.1. Afstemming 22

4.2. Harmonisatie 23

4.3. De portefeuillebenadering 24

5. STAND VAN ZAKEN IN DE IMPLEMENTATIE VAN DE PARIJS VERKLARING 29

5.1. Afstemming 30
Indicator 3: Hulp is afgestemd op nationale prioriteiten 30
Indicator 4: Gecoördineerde en afgestemde technische samenwerking 32
Indicator 5: Gebruik van nationaal systeem publieke financiën en openbare aanbestedingen 34
Indicator 6: Project Managementstructuren (PIU) 37
Indicator 7: Voorspelbare hulp 38
Indicator 8: Ontbonden hulp 39

5.2. Harmonisatie 41
Indicator 9: Gebruik van Programme-based approaches 41
Indicator 10a: Een toename in het aantal gecoördineerde zendingen. 43
Division of Labour 45

6. CONCLUSIE 49

BIBLIOGRAFIE..... 52

ANNEX 1: PARIS DECLARATION ON AID EFFECTIVENESS 57

ANNEX 2: EU-GEDRAGSCODE INZAKE COMPLEMENTARITEIT EN TAAKVERDELING IN HET ONTWIKKELINGSBELEID..... 59

ANNEX 3: NIEUWE CLASSIFICATIE VAN PARTNERLANDEN, NEDERLAND.. 65

ANNEX 4: VRAGENLIJST VOOR DONOREN, 2007-METING 66

Lijst met Afkortingen

AAA	Accra Agenda for Action
AZG	Artsen Zonder Grenzen
CSP	Country Strategy Paper (Landenstrategienota)
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DAS	Development Assistance Strategy (Malawi)
DFID	Department for International Development (UK)
DGOS	Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (België)
DoL	Division of Labour, taakverdeling
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GBS	General Budget Support (Algemene Begrotingssteun)
GFATM	Global Fund to combat Aids, Tuberculosis and Malaria
GNI	Gross National Income
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IDA	International Development Association
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ITG	Instituut voor Tropische Geneeskunde Antwerpen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDG	Millennium Development Goals (Millennium Ontwikkelingsdoelen)
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PAP	Programme Aid Partnership
PAP-PAF	Programme Aid Partnership Performance Assessment Framework
PBA	Program Based Approach
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Finance Management (Het beheer van de publieke financiën)
PIU	Project Implementation Unit (Project Managementstructuur)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SBS	Sectoral Budget Support (Sectorale Begrotingssteun)
SPA	Strategic Partnership with Africa
SWAp	Sector Wide Approach
TA	Technical Assistance (Technische samenwerking)
VN	Verenigde Naties
VVSG	Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten
WGO	Wereldgezondheidsorganisatie

EXECUTIVE SUMMARY

Ondanks de positieve effecten die ontwikkelingshulp heeft voortgebracht in vele ontwikkelingslanden, is het binnen de internationale ontwikkelingssamenwerking algemeen erkend dat niet alle hulp de verhoopte resultaten heeft behaald. De oorzaken hiervoor werden aanvankelijk gezocht en gevonden bij de ontvangende landen. Gaandeweg is de donorgemeenschap ook zijn rol beginnen erkennen voor de ineffectiviteit van de hulp. Donoren legden hoge transactiekosten op aan het partnerland, de financiering van donoren was onvoorspelbaar, donoren waren vaak onderling inconsistent,… De meeste van deze problemen werden reeds in de jaren ’80 of ’90 overtuigend aangetoond en erkend. Het laatste decennium hebben twee evoluties de situatie in partnerlanden nog complexer gemaakt: (i) een toenemende donorproliferatie enerzijds; een toename in het aantal kanalen langs waar donoren hulp geven, bv. bilaterale, subnationale en multilaterale donoren, internationale organisaties en fondsen; en (ii) hulpfragmentatie anderzijds; een toename in het aantal activiteiten dat donoren financieren en een afname van de gemiddelde waarde.

Sinds het midden van de jaren ’90 werd, voornamelijk door de DAC, de nood aan hogere hulpeffectiviteit op de internationale agenda geplaatst. In een kort document ‘Shaping the Twenty-First Century: the Contribution of Development Cooperation’ formuleerde een team van experts welke rol zij zagen voor ontwikkelingshulp. Hulpeffectiviteit werd hierin een eerste maal op de voorgrond geplaatst. Toch duurde het tot 2005 vooraleer de donoren van de DAC, samen met multilaterale donoren, verticale initiatieven en partnerlanden, een internationale verklaring onderschreven, de Verklaring van Parijs, die een concreet antwoord probeerde te bieden op de ineffectiviteit van de hulp. Centraal in deze verklaring staan de 5 principes voor hulpeffectiviteit:

1. eigenaarschap,
2. harmonisatie,
3. afstemming,
4. resultaatgericht beleid en
5. wederzijds rekenschap.

Om donoren en partnerlanden aan te zetten tot wijzigingen in hun aanpak, werden de 5 principes verbonden aan concrete opvolgingsindicatoren.

Waar een eerste radicale lezing van de Parijs Verklaring de implementatie gelijkstelt met een vooruitgang in het gebruik van algemene begrotingssteun, toont een meer genuanceerde lezing, die meer en meer ingang vindt bij donoren, aan dat meerdere hulpmodaliteiten conform de Verklaring kunnen geïmplementeerd worden. Deze bredere enveloppe van modaliteiten laat ook toe om, in tegenstelling tot het gebruik van enkel algemene begrotingssteun, flexibel te reageren op opportuniteiten of bedreigingen die zich aandienen door het verschuiven van middelen tussen de verschillende instrumenten. Opdat de mogelijkheden van de verschillende modaliteiten echter ten volle kunnen benut worden, is het aangewezen deze verschillende modaliteiten op een strategische en complementaire wijze in te zetten zodat de verschillende hulpinstrumenten (projecten, programma’s, sectorale steun,…) elkaar wederzijds versterken. Hoewel het begrip portefeuille kan suggereren dat elke donor de hele portefeuille van hulpmodaliteiten moet implementeren, is dit voor kleine en subnationale donoren niet steeds haalbaar of zelfs wenselijk:

Aanbeveling: Portefeuillebenadering consolideren en optimaliseren
Voor Vlaanderen geldt het gebruik van mekaar versterkende hulpinstrumenten – van projecten tot bijdragen aan budgetsteun - als een te consolideren en verder uit te bouwen praktijk. Gegeven de grootte van de Vlaamse bijdrage en de expertise in de partnerlanden, is een actieve focus op het lagere segment van hulpinstrumenten te behouden, dat wil zeggen eerder projecten dan budgetsteun. De gekozen instrumenten moeten ten volle rekening houden met de principes van de Parijs Verklaring.
Of het wenselijk is om een 'toegangsticket' tot een hogere onderhandelingstafel te 'kopen' om de verticale integratie van modaliteiten te optimaliseren, bijvoorbeeld via sectorbudgetsteun, moet geval per geval worden overwogen, rekening houdende met het negatief proliferatie-effect en de mogelijkheden van gedelegeerde samenwerking of een leidende donor.

1. Welke elementen uit de gedragscode inzake taakverdeling kunnen hun weerslag vinden in het Vlaams ontwikkelingsbeleid?

Gezien de donorproliferatie binnen de Europese Unie (28 donoren: 27 bilaterale lidstaten en de Europese Commissie), keurde de Raad van de Europese Unie in mei 2007 een gedragscode goed inzake de complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid. Deze gedragscode is een verdere uitwerking en vertaling van enkele paragrafen van de Parijs Verklaring, die niet werden opgenomen in de opvolgingsindicatoren en daardoor naar de achtergrond verdwenen, naar de Europese context. Voor Vlaanderen moet eerst en vooral benadrukt worden dat de gedragscode moet geïmplementeerd worden op het niveau van de EU-lidstaten, België dus. Indien elke Europese regio vergelijkbaar met Vlaanderen onafhankelijk van zijn nationale lidstaat de EU-gedragscode zou implementeren, zou een totaal aantal van 159 donoren (de Europese Commissie, 27 bilaterale lidstaten van de EU en 131 regio's waarmee Vlaanderen zich vergelijkt in het actieplan) de gedragscode implementeren. Het is moeilijk denkbaar dat hiermee een reductie van de huidige donorproliferatie kan bereikt worden. Integendeel, het zou leiden tot een niet beheersbare proliferatie, met negatieve gevolgen voor de doelmatigheid van de hulp. Wat Vlaanderen onderscheidt van de andere regio's, is dat de Belgische grondwet het verregaande internationale bevoegdheden toekent, en dat Vlaanderen vanuit deze autonomie niet kan gedwongen worden om zich te onderwerpen aan een door de federale overheid opgelegde harmonisatie van de hulp. Het is dus aan de diverse Belgische overheden, inclusief Vlaanderen, om er voor te zorgen dat de unieke grondwettelijke configuratie van België niet leidt tot een verzwakking van de efficiëntie van de som van de inspanningen inzake ontwikkelingshulp van de verschillende Belgische regeringen. Het belangrijkste argument ligt in het potentieel verlies aan effectiviteit, coherentie en harmonisatie dat een versnippering van de Belgische ODA over verschillende actoren, subnationale, maar ook indirecte actoren, met zich kan meebrengen. Als de bezorgdheid leeft om de burgers nauwer te betrekken bij het beleid, een vaak gehoorde reden voor het betrekken van subnationale entiteiten, bestaat de uitdaging voor Vlaanderen en België hierin om deze tendens van defederalisering te verzoenen met de internationale agenda van de hulpeffectiviteit. Subnationale entiteiten zich laten inschrijven in een beleid dat door de nationale overheid is geconcipieerd, zoals lijkt te gebeuren in Duitsland of Spanje, lijkt in de Belgische context omwille van politieke redenen niet haalbaar. Maar wat we in België zien is het andere uiterste. Administratief de eenvoudigste oplossing - die ook door het buitenland het meest zou worden op prijs gesteld - is als de verschillende Belgische regeringen onderlinge afspraken tot harmonisatie zouden afsluiten. Politiek lijkt die oplossing gevoelig te liggen. Een alternatief is dat

de Belgische actoren lokale harmonisatie-initiatieven uitwerken in de partnerlanden waar ze samen actief zijn. Een laatste mogelijkheid is de realisatie van een hoge graad van harmonisatie met buitenlandse bilaterale en multilaterale donororganisaties. We willen toch aanbevelen om, met respect voor de Vlaamse autonomie die wettelijk is verankerd, de gedragscode op nationaal niveau te respecteren:

Aanbeveling: Nationale coördinatie is wenselijk
Om de additionele transactie- en coördinatiekosten niet af te schuiven op het partnerland is de meest voor de hand liggende oplossing nationale coördinatie binnen België om deze kosten te internaliseren. Moest Vlaanderen daarom uitgenodigd worden om hierover in overleg te treden met de Federale overheid, bijvoorbeeld in de vorm van het interfederaal overlegcomité, geeft dit concrete opportuniteiten om de transactiekosten te internaliseren. Vlaanderen kan terzake ook zelf initiatieven nemen.
Wanneer deze synergieën op het niveau van de Belgische regeringen om politieke redenen niet mogelijk zijn, kan voor elk van de Vlaamse partnerlanden gekeken worden hoe de proliferatie van Belgische publieke ontwikkelingsactoren kan worden gecompenseerd door het uitwerken van lokale harmonisatie-initiatieven van de Belgische actoren in het partnerland of een verregaande harmonisatie met andere donororganisaties.

Enkele principes van de EU-gedragscode, gedelegeerde samenwerking of leidende donor, kunnen geïmplementeerd worden via de hierboven aangehaalde portefeuillebenadering. De geografische en sectorale focus, een andere doelstelling van de gedragscode, behandelen we in de volgende paragraaf.

2. Welke zijn de nieuwe accenten die gelegd worden in de implementatie naar aanleiding van het derde High Level Forum over de Effectiviteit van de hulp in Accra, september 2008, en op welke manier kunnen deze gestalte krijgen in het Vlaams ontwikkelingsbeleid?

Halfweg de einddatum voor de realisatie van de streefdoelen van de Verklaring van Parijs, kwamen donoren in 2008 samen in Accra, Ghana. De doelstelling van het forum was niet om een nieuwe Verklaring op te stellen, dit zou niet geloofwaardig overkomen halfweg de implementatie van een vorige, maar om de vooruitgang in de Parijs Verklaring te evalueren en concrete aanbevelingen te formuleren voor een verdere vooruitgang naar de 2010-doelstellingen. De meest relevante aanbevelingen van de AAA voor Vlaanderen hebben betrekking op de uitdagingen en aanbevelingen om de opvolgingsindicatoren te behalen tegen 2010. Deze aspecten werden geïntegreerd in de bespreking van vraag 3, hieronder. Een ander belangrijk punt was de werkverdeling ('division of labour'), die door de EU-gedragscode reeds meer op de voorgrond gebracht werd, maar door de Accra Agenda for Action naar het internationaal niveau werd getild waarbij partnerlanden mee werden betrokken en geresponsabiliseerd. Voor Vlaanderen is de geografische en sectorale concentratie een basisvoorwaarde opgenomen in het kaderdecreet. De geografische focus ligt duidelijk op een beperkt aantal Zuid-Afrikaanse landen, en binnen deze landen enkele welbepaalde provincies en districten. De afbakening van sectoren is duidelijker geworden door de tijd heen en ligt nu op twee sectoren, die binnen de Vlaamse bevoegdheden vallen, per partnerland. Met twee sectoren doet Vlaanderen het op het eerste zicht beter dan de drie sectoren die de EU-gedragscode voorschrijft. Het moet echter in rekening worden genomen dat deze gedragscode geconcipieerd werd op het niveau van de EU-lidstaten, in het onderhavig geval voor België als geheel eerder dan voor Vlaanderen. Het komt er dus op neer dat de Vlaamse inspanning moet worden beoordeeld in een breder

Belgisch kader. De meest logische oplossing is dat Vlaanderen op dit vlak coördineert met de andere Belgische regeringen, maar noch het federale niveau, noch het Vlaamse blijken interesse te betonen om enig initiatief te nemen. Verder zou Vlaanderen ook kunnen kijken hoe de geografische en sectorale focus verder kan geoptimaliseerd worden in de multilaterale samenwerking. Tot slot dient de Vlaamse administratie, naar de toekomst toe, ook te bepalen in welke mate ze deze strategische beslissingen wil expliciteren en consolideren in een formeel institutioneel geheugen of zelfs wettelijk kader.

3. **Op welke manier kan Vlaanderen in de samenwerking met haar partnerlanden de realisatie van de vijf grote principes en de erbij horende indicatoren realiseren? Zijn alle indicatoren realiseerbaar voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking?**

Tot slot toetsen we de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking aan de hand van de donor-gerelateerde opvolgingsindicatoren van de Parijs Verklaring en de aanvullingen aangebracht door de Accra Agenda for Action. Deze analyse liet ons toe om een eigen Vlaamse Actie Agenda op te stellen:

Aanbevelingen: De Vlaamse Actie Agenda

- **De flexibiliteit, en waar nodig pro-activiteit (bijvoorbeeld Zuid-Afrika), waarmee Vlaanderen zich afstemt op de diverse aspecten van het systeem van publieke financiën (indicator 3 en 5) en implementatiestructuren (indicator 6) van het partnerland wordt door de partners in het Zuiden vaak als een belangrijke sterkte gezien van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. We adviseren dan ook deze flexibiliteit te behouden en te optimaliseren en ervaringen te consolideren en uit te wisselen met andere donoren.**
- **Voor sommige innovatieve, interdisciplinaire of overbruggende programma's dient de implementatiecapaciteit van de partner beter te worden ingeschat en de nood aan technische assistentie erkend te worden (indicator 4). Dit zou niet enkel kunnen leiden tot een beter eigenaarschap van de partner, maar zou de kloof tussen de aangekondigde en gestorte middelen kunnen verkleinen.**
- **Een verdere optimalisatie van de Vlaamse portefeuille, volgens het model van de Programme-Based-approach (indicator 9) en de gestructureerde portefeuille, zou de doeltreffendheid verder kunnen verhogen.**
- **De huidige fragmentatie en overlapping van missies moet herbekeken worden (indicator 10a). Voor de actieve componenten van het partnerschap kan de jaarlijkse opvolging verder aangewezen zijn, hoewel ook hier dient gekeken te worden naar mogelijke coördinatie met andere donoren die op hetzelfde terrein bezig zijn. Voor de passieve componenten zal er meer mogelijkheid zijn tot coördinatie van missies met andere donoren.**
- **De Vlaamse landenstrategienota's zouden aan kwaliteit kunnen winnen door de inschakeling in een multi-donor-kader (indicator 10b). Een gezamenlijke analyse zal ten eerste zorgen voor meer coherentie tussen de donoren. Daarnaast kan het ook middelen vrij maken voor een diepere en kritischere analyse, voornamelijk voor de actieve partnerschappen, en kan er geleerd worden uit de ervaringen van andere donoren.**

INLEIDING

Sinds het midden van de jaren '90 komt hulpeffectiviteit in toenemende mate centraal te staan in de internationale ontwikkelingssamenwerking, Hiermee proberen donoren en partnerlanden een antwoord te bieden op de problemen die zij ervaren met de klassieke donorbenaderingen en de toenemende complexiteit van het hulplandschap. De concretisering van de nieuwe principes resulteerde aan het begin van deze eeuw in 3 High Level Forums on Aid Effectiveness: Rome (2003), Parijs (2005) en Accra (2008). De Verklaring van Parijs, door donoren onderschreven op het tweede forum, formuleert sinds 2005 de belangrijkste principes van deze nieuwe hulpbenadering.

De voorliggende nota wil Vlaanderen doorlichten op basis van deze Parijs Verklaring en de nodige aandachtspunten en uitdagingen voor Vlaanderen naar voor brengen. De EU-gedragscode en de Accra Agenda for Action, die kunnen gezien worden als recente aanvullingen op deze Verklaring, worden hierbij gehanteerd als additionele richtlijnen. Drie vragen, geformuleerd in de referentietermen, stonden hierbij centraal:

1. Welke elementen uit de gedragscode inzake taakverdeling kunnen hun weerslag vinden in het Vlaams ontwikkelingsbeleid?
2. Welke zijn de nieuwe accenten die gelegd worden in de implementatie naar aanleiding van het derde High Level Forum over de Effectiviteit van de hulp in Accra, september 2008, en op welke manier kunnen deze gestalte krijgen in het Vlaams ontwikkelingsbeleid.
3. Op welke manier kan Vlaanderen in de samenwerking met haar partnerlanden de realisatie van de vijf grote principes en de erbij horende indicatoren realiseren? Zijn alle indicatoren realiseerbaar voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

Om een antwoord te formuleren op de bovenstaande beleidsvragen werd gedurende zes maanden een onderzoek verricht naar de implicaties van deze drie documenten (Parijs Verklaring, EU-gedragscode en Accra Agenda for Action) voor een kleine en sub-nationale donor zoals Vlaanderen. De beschikbare literatuur was hiervoor de belangrijkste informatiebron. Om een beter idee te krijgen over de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in de partnerlanden en de specifieke implementatie ervan, werd een beroep gedaan op de expertise van Evert Waeterloos[1].

Omwille van de bijkomende vragen en suggesties die in verschillende gesprekken met de Vlaamse overheid naar voor werden gebracht (21 mei 2008, 26 september 2008 en 9 december 2008), werd deze tekst niet gestructureerd volgens de hierboven vermelde referentietermen. Het eerste hoofdstuk toont op basis van een historisch perspectief de redenen voor de ineffectiviteit van bepaalde hulp. Het daaropvolgende hoofdstuk legt uit hoe donoren en partnerlanden samen een antwoord hebben geboden op de vastgestelde problemen. Een derde deel bekijkt deze antwoorden door de bril van een kleine, subnationale donor. Het voorlaatste hoofdstuk geeft een alternatieve lezing van de Parijs Verklaring. Tot slot, in het vijfde hoofdstuk, toetsen we de Vlaamse samenwerking aan de donor-gerelateerde indicatoren van de Parijs Verklaring.

[1] Verder willen wij graag de collega's van de themagroep Aid Policies van het IOB bedanken voor hun inputs en reflecties.

1. DE NOOD AAN EEN NIEUWE HULPBENADERING

1.1. Problemen met de klassieke donorbenaderingen

Ondanks de positieve effecten die ontwikkelingshulp in vele landen heeft gehad, is het algemeen erkend dat veel geld niet tot de verhoopte resultaten heeft geleid (Wereldbank, 1998). Aanvankelijk werden de oorzaken hiervoor voornamelijk gezocht bij het ontvangende land. Verschillende evaluaties in de jaren '80 en '90 hebben echter op een overtuigende manier aangetoond dat ook donoren vaak een deel van het probleem waren: hoge transactiekosten opgelegd aan het partnerland; gebrekkig eigenaarschap; inbedding van projecten in een slecht institutioneel, politiek of economisch klimaat; onvoorspelbare financiering… (Wapenhans, 1992, Wereldbank, 1998; De Renzio en Mulley, 2006; Molenaers en Renard, 2007).
Soortgelijke conclusies kunnen ook getrokken worden uit een recente studie ter voorbereiding van het High Level Forum on Aid Effectiveness in Rome, 2003. De studie vroeg partnerlanden welke donorpraktijken hulpeffectiviteit het meest ondermijnden. Voor de Afrikaanse respondenten, een set van landen vergelijkbaar met de Vlaamse partnerlanden (4 lage-inkomenlanden: Mozambique, Senegal, Tanzania en Oeganda en 1 midden-inkomensland: Egypte), waren de antwoorden:

Tabel 1: Perceptie van de Afrikaanse respondenten omtrent donorpraktijken die hulpeffectiviteit ondermijnen

		Soort probleem	**% vermelding**
Rangschikking	1	Donorbenadering niet aangepast aan nationale prioriteiten of systemen	24%
	2	Inconsistentie tussen donoren	20%
	3	Moeilijkheden met donorprocedures	16%
	4	Excessieve vraag van tijd	12%
	4=	Vertraging in storting	12%
	6	Gebrek aan informatie	8%
	7	Inconsistentie met nationale systemen	6%
	8	Gebrek aan capaciteit voor vraag van donoren	4%

Bron: Amis en Green (2002)

1.2. De toenemende complexiteit van de hulparchitectuur

De problemen aangehaald in de vorige sectie zijn inherent aan de hulparchitectuur en worden reeds sinds de jaren '80 aangehaald (Mosley en Eeckhout, 2000). Ondanks deze problemen, heeft de toenemende complexiteit van de hulpverlening de situatie in partnerlanden nog complexer gemaakt tijdens het voorbije decennium:

1.2.1. Toenemende donorproliferatie[2]

"The problem is that there are too many cooks in the kitchen. Since it came into existence about sixty years ago, the aid system has expanded continuously. The latest newcomers include the Millennium Challenge Corporation (MCC), the Global Fund to combat Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM), and the still

[2] Gebruik makend van Wereldbank (2007a) wordt met donorproliferatie verwezen naar een toename in het aantal *kanalen* langs waar donoren hulp geven.

unborn International Financing Facility (IFF). This multiplicity of agencies, each striving to demonstrate relevance, is compounded by a multiplicity of agendas"
De Renzio en Rogerson, 2005

Een recente telling van de Wereldbank heeft aangetoond dat, voornamelijk tijdens het laatste decennium, het aantal donoren significant is toegenomen (Wereldbank, 2007a):

- Het aantal bilaterale donoren groeide van 5-6 in de jaren '40 tot minstens 56 vandaag:
    - 23 leden van de Development Assistance Committee (DAC)[3]
    - OESO-landen die geen lid zijn van de DAC maar een onafhankelijk bilateraal hulpprogramma ontwikkelden, of moesten ontwikkelen in het toetredingsproces tot de Europese Unie.
    - Nieuwe EU-lidstaten die geen lid zijn van de OESO
    - Een groeiend aantal niet-EU en niet-OESO donoren zoals China, Brazilië, Venezuela, Zuid-Afrika,…
- Een groeiend aantal van deze bilaterale donoren hebben een zekere mate aan autonomie verleend aan sub-nationale overheden om hun eigen internationale relaties aan te gaan, inclusief ontwikkelingssamenwerking. In de EU zijn er 15 lidstaten met zulke sub-nationale bevoegdheden: oa België, Spanje, Duitsland, Frankrijk,… (Desmet en Develtere, 2002; Europese Commissie, 2008).
- Verder nam het aantal internationale organisaties, fondsen en programma's toe. Een voorlopige lijst van de Wereldbank telt er 230 (Wereldbank, 2007a).

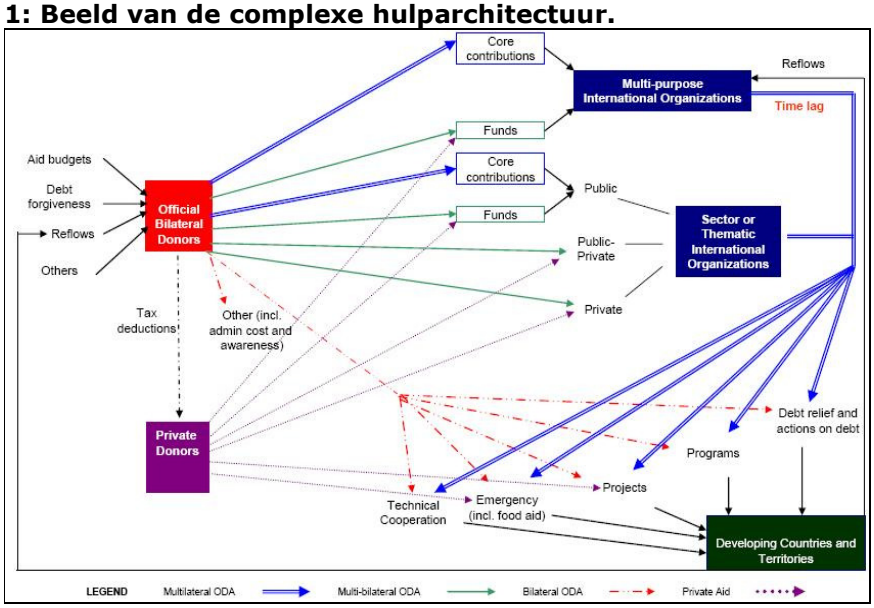
Tot slot is de hulp via private organisaties ook toegenomen. Deze private organisaties bestaan uit filantropische stichtingen (Bill en Melinda Gates Foundation, Ford Foundation,...) en een ontelbaar aantal NGOs, religieuze organisaties en lokale initiatieven (World Vision International, Save the Children International,…) (Kharas, 2007)

Of dit toenemend aantal donoren en intermediairen de beschikbare hulp in partnerlanden heeft doen toenemen is moeilijk te achterhalen. Feit is dat het leeuwendeel van de hulp afkomstig blijft van een beperkt aantal bilaterale donoren (de grootste DAC-donoren) en dat de complexiteit waarmee deze hulp naar de partnerlanden verdeeld wordt, is toegenomen. Dit maakt de uitdagingen voor harmonisatie en afstemming van hulp alleen maar groter.

Deze toename in hulpkanalen, samen met de gebrekkige geografische en sectorale focus van donoren, heeft het aantal donoren in bepaalde landen en sectoren significant doen stijgen. Sinds het einde van de jaren '80 is het aantal ontvangende landen met meer dan 40 bilaterale en multilaterale donoren toegenomen van 0 tot 31 (Wereldbank, 2007a). Sectorale proliferatie is voornamelijk aanwezig in de gezondheidssector waar meer dan 100 grote organisaties actief zijn (Birdsall, 2005).

[3] De Development Assistance Committee (DAC) van de Organisation of Economic Co-operation and Development (OESO) werd opgericht in 1960 als forum van bilaterale donoren. De huidige leden zijn Australië, Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika en de Europese Commissie.

Figuur 1: Beeld van de complexe hulparchitectuur.



Bron: Wereldbank, 2007a

1.2.2. Toenemende hulpfragmentatie[4]

Parallel aan deze evolutie groeit het aantal donorgefinancierde activiteiten en neemt de gemiddelde waarde van de activiteiten af. Tussen 1997 en 2004 nam het aantal activiteiten toe van 20.000 tot 60.000, en de gemiddelde waarde af van $ 2,5 mln. tot $1,5 mln.
20.000 van deze activiteiten waren TA, gemiddeld 1 per dag in elk ontwikkelingsland. Meest verontrustend was de bevinding dat de fragmentatie groter was in landen met een lagere institutionele capaciteit (Wereldbank, 2007a).
Hoewel donoren in grote mate verantwoordelijk zijn voor deze proliferatie en fragmentatie, kan de verantwoordelijkheid van partnerlanden niet ontkend worden. Sommige partnerlanden blokkeren immers bepaalde harmonisatie-inspanningen van donoren uit vrees dat donoren een blok zouden vormen (Molenaers en Renard, 2008; zie bv Gerster, s.d. voor een voorbeeld van Mozambique).

<u>Samenvatting</u>
In dit eerste hoofdstuk hebben we op basis van een historisch perspectief geschetst welke factoren aan de basis kunnen liggen van de beperkte doeltreffendheid van de hulp. In het volgende hoofdstuk zullen we eerst nagaan welke antwoorden op internationaal niveau werden geformuleerd op deze vaststelling. Daarna zullen we kijken wat deze internationale antwoorden voor Vlaanderen betekenen en kijken hoe Vlaanderen deze aanbevelingen in zijn eigen samenwerking kan implementeren.

[4] Gebruik makend van Wereldbank (2007a) wordt met hulpfragmentatie verwezen naar een toename in het aantal *activiteiten* dat donoren financieren en een afname van de gemiddelde waarde.

2. HET INTERNATIONALE ANTWOORD OP DE INEFFECTIVITEIT VAN HULP

2.1. Hulpeffectiviteit op de internationale agenda

Tijdens de jaren '90 kende de internationale hulp een periode van donormoeheid. Hulpstromen namen af en de plaats van hulp in de bredere waaier van internationale financiële stromen werd in vraag gesteld. Om een uitweg uit deze impasse te vinden, creëerde de DAC in 1995 een reflectiegroep die, op basis van 50 jaar ervaring, de specifieke rol van hulp moest herdefiniëren samen met de meest optimale modaliteit (Manning, 2008). Het einddocument 'Shaping the Twenty-First Century: the Contribution of Development Cooperation' formuleerde drie parallelle pistes die in verschillende internationale fora van het laatste decennium werden opgenomen (OESO, 1996; Manning, 2008):

1. Om de specifieke rol van hulp te preciseren werden van de verschillende doelstellingen geformuleerd tijdens de VN-conferenties van de jaren '90[5] een aantal naar voor geschoven. Om vooruitgang te meten werden de doelstellingen vertaald in een aantal kwantitatieve indicatoren. Aan het begin van het millennium lagen deze doelstellingen aan de basis van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen.
2. Een tweede piste riep donoren op "*to assure that the entire range of relevant industrialised country policies are consistent with and do not undermine development objectives*" (OESO, 1996). Deze piste werd door de OESO vertaald in een initiatief rond 'Policy Coherence for Development'. Binnen de VN werd een departement 'Financing for Development' opgericht dat conferenties in Monterrey, 2002, en Doha, 2008, organiseerde.
3. De derde piste stelde het partnerschap centraal in de relatie tussen donoren en ontvangende landen. Beide partners hebben hierin hun verplichtingen. Ontvangende landen engageerden zich tot de ontwikkeling van hun land en een verantwoordelijk beleid tegenover zijn burgers. Donoren beloofden de nodige middelen te voorzien en de coördinatie van hulp ter ondersteuning van het gevoerde beleid te verbeteren.

Deze derde piste wordt door velen aanzien als een startpunt voor de toenemende aandacht aan hulpeffectiviteit. Het introduceerde tevens een volledig nieuw "jargon" in de bilaterale samenwerking:

Figuur 2: Wijzigingen in het bilaterale hulp-"jargon"

Ontvangende landen Donoren bepalen strategieën Conditionaliteiten Projecthulp Fragmentatie Verantwoording naar de donor	⇨	Partnerland Partners bepalen strategieën Selectiviteit / Eigenaarschap Programmahulp Coordinatie Verantwoording naar de burgers

Bron: De Renzio en Mulley (2006)

[5] Onderwerpen van deze VN-conferenties waren: onderwijs (Jomtien, 1990), kinderen (New York, 1990), milieu (Rio de Janeiro, 1992), mensenrechten (Wenen, 1993), bevolking (Cairo, 1994), sociale ontwikkeling (Kopenhagen, 1995) en vrouwen (Peking, 1995)

De Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) benadering, geïntroduceerd door de Wereldbank en het IMF in 1999, wordt algemeen aanzien als de eerste vertaling van het nieuwe hulpparadigma in de praktijk. De Millenniumverklaring van de VN, maar voornamelijk de opvolgingsconferentie in Monterrey in 2002, erkennen dat een toename in hulp niet voldoende is om de impact op partnerlanden te verbeteren.

Voortbouwend op de Monterrey Consensus organiseerde de DAC in 2003 het eerste High Level Forum on Aid Effectiveness in Rome. Hier werden drie principes centraal gesteld: eigenaarschap, harmonisatie en afstemming (OESO, 2003a).

2.2. De Verklaring van Parijs

Een belangrijke gebeurtenis op de internationale agenda was het tweede High Level Forum on Aid Effectiveness in Parijs in 2005. Naast een evaluatie van de vooruitgang sinds Rome, onderschreven donoren en partnerlanden er de Paris Declaration on Aid Effectiveness (PD). Centraal in deze verklaring staan de partnerschapbeloften die gebaseerd zijn op de 5 principes voor hulpeffectiviteit: eigenaarschap, harmonisatie en afstemming die reeds centraal stonden in Rome, en resultaatgericht beleid en wederzijds rekenschap, twee nieuwe principes. Om donoren te evalueren op het naleven van de beloften werden de beloften vertaald in concrete indicatoren met doelstellingen voor 2010 (zie Annex 1 en tabel 2). Peer pressure met behulp van metingen, in 2005, 2007 en 2010, moet donoren en partnerlanden aanzetten tot vooruitgang.

Tabel 2: De vijf principes van de Verklaring van Parijs en de corresponderende indicatoren.

	Opvolgingsindicatoren	
	Partner Country	Donors
Eigenaarschap	1: Een werkzame armoedebestrijdingstrategie	
Afstemming	2a: Betrouwbaar system van publieke financiën 2b: Betrouwbaar systeem van publieke aanbestedingen	3: Hulp geregistreerd in de begroting 4: Gecoördineerde en afgestemde technische samenwerking 5: Gebruik van het nationaal systeem van publieke financiën en openbare aanbestedingen 6: Aparte managementstructuren voor projectuitvoering verminderen 7: Voorspelbare hulp 8: Ontbonden hulp
Harmonisatie		9: Gebruik van PBAs 10a: Gecoördineerde zendingen en landenanalyses
Resultaat-gericht beleid	11: Een betrouwbaar kader om resultaten op te volgen	
Wederzijds Rekenschap	12: Wederzijds rekenschap	

Bron: gebaseerd op Callewaert, 2008

De in sectie 2.1 aangehaalde studie ter voorbereiding van het High Level Forum in Rome ondersteunt het centrale belang van de Parijs Verklaring. Naast de meest ondermijnende donorpraktijken, vroeg de studie ook welke hervormingen partnerlanden het belangrijkst achtten om deze negatieve impact te verminderen. Afhankelijk van de frequentie, kregen de hervormingen 2, 1 of 0 punten. De derde kolom van tabel 3 toont het belang van elke hervorming voor de 5 Afrikaanse respondenten, het maximaal aantal punten ligt dus op 10. Het rechtse deel van de tabel 3 illustreert het verband tussen de Parijs Verklaring en deze hervormingen.

Tabel 3: Belang van gesuggereerde hervormingen en verband met de Parijs Verklaring.

		Gesuggereerde hervorming	Belang	Voortgangsindicatoren Parijs Verklaring							
				3	4	5	6	7	8	9	10
Ranking	1	Gebruik maken van nationale systemen	8	X		X	X	X			
	2	Gezamenlijke procedures gebruiken	7		X					X	X
	2=	Budgetsteun	7	X		X	X	X	X	X	
	4	Sector-wide approach (SWAp)	6	X		X	X		X	X	X
	5	Meer communiceren	5	X	X	X					
	5=	Vereenvoudig procedures (voor individuele donoren)	5				X	X		X	
	5=	Lokale capaciteitsversterking	5		X						
	8	Ontbonden hulp	4						X		
	8=	Respecteer PRSP/nationale prioriteiten	4	X	X						
	10	Gebruik een gecoördineerde structuur	3		X						
	11	Vervang technische assistentie, gebruik meer lokale mensen	2		X						
	11 =	Versta de locale context beter	2	X	X						
	11 =	Vereenvoudig review proces	2								
	14	Vereenvoudig procedures	1				X	X		X	
	14 =	Decentraliseer	1								

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op Amis en Green, 2002 en OESO, 2005b

Door het gebruik van de indicatoren en de bredere participatie van partnerlanden en donoren heeft de Parijs Verklaring hulpeffectiviteit centraal op de internationale agenda geplaatst. Niet alleen hebben de meeste donoren inmiddels een implementatieplan opgesteld, partnerlanden gebruiken de verklaring ook om donoren onder druk te zetten tot het hervormen van hun samenwerking. Sommige partnerlanden hebben zelfs een vertaling gemaakt van de Parijs Verklaring naar de specifieke context van het land, zoals de Hanoi Core Statement in Vietnam of het Development Assistance Strategy (DAS) Action Plan in Malawi. Vandaag wordt de Parijs Verklaring dan ook gezien als de best beschikbare vertaling van de principes van 'goed bestuur' in ontwikkelingssamenwerking.

2.3. De Accra Agenda for Action

In September 2008 kwamen donoren en partnerlanden in Accra, Ghana, samen voor het derde High Level Forum on Aid Effectiveness. Door de brede belangstelling voor hulpeffectiviteit was de participatie nog breder dan op de vorige twee fora: meer ontvangende landen (zelfs Afghanistan en Soedan namen deel), meer donoren (Europese lidstaten zoals Estland en Cyprus of niet-EU en niet-OESO-landen zoals India en Israel), meer internationale organisaties, fondsen en programma's (United Cities and Local Governments, Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI),…) en organisaties van de civiele maatschappij (CSO) (Action Aid, Oxfam, Care,…).

De doelstelling van het forum in Accra was niet om een nieuwe Verklaring van Rome of Parijs te ontwikkelen. Halfweg de doelstellingen van de Parijs Verklaring wilden donoren en partnerlanden de gemaakte vooruitgang opmeten en lessen trekken. Het finale document, de Accra Agenda for Action moet daarom gezien worden als een document dat advies geeft in de vooruitgang naar de 2010-doelstellingen. De belangrijkste punten naar voor gebracht in de Accra Agenda for Action (AAA) zijn (OESO, 2008e en 2008m; Eurodad, 2008):

- <u>Breder eigenaarschap (§13)</u>

In de AAA beloofden partnerlanden "to work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans" en "to engage with civil society organisations". Donoren zullen de capaciteitsversterking van verschillende actoren "parliaments, central and local governments, civil society organisations, research institutes, media and the private sector" ondersteunen "to take an active role in dialogue on development policy".

- <u>Gebruik van de systemen van partnerlanden (§15)</u>

De formulering van deze paragraaf was het onderwerp van een van de voornaamste discussies in Accra. Het verzet van de Verenigde Staten van Amerika voor een sterkere bewoording stootte op verzet van de partnerlanden die hierin gesteund werden door de Europese donoren. Vooruitgang in deze indicatoren blijkt zelfs voor de meest progressieve donoren een moeilijke oefening en de assumptie dat de kwaliteit en het gebruik van systemen samen zouden gaan, bleek in de realiteit niet te kloppen. Donoren beloofden daarom "to use country systems as the first option" voor hulp aan de overheidssector en "transaparantly state the rationale" wanneer er geen gebruik van wordt gemaakt. Op de valreep konden donoren en partnerlanden toch een akkoord bereiken over een nieuwe indicator: "donors will aim to channel 50% or more of government-to-government assistance through country fiduciary systems".

- <u>De kostelijke fragmentatie van hulp verminderen (§17)</u>

Onder druk van de Europese Commissie werd de belofte omtrent division of labour (§33-35 van de Parijs Verklaring) versterkt. Partnerlanden "will lead in determining the optimal role of donors in supporting their development efforts at national,

regional and sectoral level". Donoren "will respect developing countries' priorities" en er op toezien dat "the division of labour will not result in individual developing countries receiving less aid". Tot slot gingen ze akkoord "to work together with the Working Party on Aid Effectiveness to complete good practice principles on country-led division of labour" en "evaluate progress in implementation starting in 2009". "Dialogue on international division of labour across countries will start by June 2009." Een laatste paragraaf roept donoren op om het probleem van 'aid orphans' aan te pakken.

- De toegevoegde waarde van hulp verhogen (§18)

De toepassing van de DAC-aanbeveling van 2001 omtrent ongebonden hulp werd verruimt met 8 HIPC landen[6] die geen Least Developed Country zijn, zoals eerder beslist in Mei 2008 op de DAC High Level Meeting. Donoren zullen "elaborate individual plans to further untie their aid to the maximum extent", maar een precieze streefdatum werd hier niet aan verbonden.

- Globale Fondsen/Programma's en Zuid-Zuid-samenwerking (§19)

De AAA "welcomed the role of new contributors" en moedigde alle actoren aan "to use the Paris Declaration principles as a point of reference in providing development cooperation". Door sterke druk van Brazilië werd een paragraaf opgenomen die het belang van zuid-zuid-samenwerking erkende. Verdere ontwikkeling van triangulaire samenwerking werd aangemoedigd. Door de toename van globale fondsen en programma's, die de hulp verder kunnen fragmenteren, beloofden donoren "to ensure that existing channels for aid delivery are used and, if necessary, strengthened before creating separate new channels that risk further fragmentation and complicate coordination at country level".

- Het engagement met de civiele maatschappij (CSO) verdiepen (§20)

De specifieke rol van CSOs als onafhankelijke actor werd erkend en ze werden opgeroepen om te kijken hoe de Parijs Verklaring toepasbaar is in hun werk. Het proces dat CSOs startten om hulpeffectiviteit te promoten binnen hun werking werd verwelkomd.

- Verantwoording en transparantie naar de publieke opinie(§24)

Ontwikkelingslanden beloofden "to facilitate parliamentary oversight by implementing greater transparency" en donoren "will publicly disclose regular, detailed and timely information on volume, allocation and, when available, results of development expenditure". De belofte dat tegen 2010 wederzijdse beoordelingen zouden gedaan worden in alle partnerlanden die de Parijs Verklaring ondertekenden werd hernieuwd. Hiervoor moet "credible independent evidence" gebruikt worden, maar de AAA bleef onduidelijk over wie deze onafhankelijkheid moest beoordelen. Ter aanvulling van deze beoordelingen, "developing countries and donors will jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries".

- Conditionaliteit (§25)

Donoren zullen samen met ontwikkelingslanden "agree on a limited set of mutually agreed conditions based on national development strategies" en "regularly make public all conditions linked to disbursements", vanaf nu. Good practices omtrent conditionaliteiten zullen op het internationaal niveau bekeken worden, gedocumenteerd en verspreid.

- Voorspelbaarheid (§26)

De voorspelbaarheid van hulp op de middellange termijn werd meer op de voorgrond geplaatst. Donoren beloofden "to provide developing countries with regular and timely information on their rolling three-to five year expenditure and/or implementation plans, with at least indicative resource allocations that developing

[6] Bolivia, Kameroen, Ivoorkust, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua en de Republiek Congo

countries can integrate in their medium-term planning and macroeconomic frameworks".

Samenvatting

In dit hoofdstuk toonden we aan hoe de aandacht voor hulpeffectiviteit het voorbije decennium verschoof van de beperkte kring van DAC-donoren in het midden van de jaren '90 naar zeer brede internationale fora in Parijs en Accra. De Verklaring van Parijs uit 2005 bracht 5 basisprincipes van hulpeffectiviteit naar voor en koppelde die aan meetbare opvolgingsindicatoren om op die wijze de vooruitgang te kunnen meten, en donorinspanningen te beoordelen. De Accra Agenda for Action (AAA) van 2008 is een aanvulling op deze Verklaring.

Ze brengt de belangrijkste probleempunten in de implementatie van de Parijs Verklaring op de voorgrond en probeert donoren en partnerlanden aan te zetten tot verdere vooruitgang in de implementatie van de indicatoren van de Parijs Verklaring.

Nu we het historisch kader en de internationale antwoorden uitvoerig hebben toegelicht, zullen we in de volgende hoofdstukken kijken wat deze internationale antwoorden precies betekenen voor een kleine subnationale donor en meer specifiek voor Vlaanderen. Hiermee proberen we een concreet antwoord te formuleren op de basisvragen van de referentietermen.

3. De Verklaring van Parijs en kleine donoren

Hoewel de Parijs Verklaring in principe neutraal staat tegenover de grootte van een donor, bleken de interpretatie en implementatie ervan op het terrein aanvankelijk ongunstig voor kleinere donoren. Om te verstaan hoe de rol van kleine donoren onder druk kan komen te staan in de implementatie van de Parijs Verklaring, is een historisch perspectief nodig.
Nadat donoren in de jaren '90 Sectorale Begrotingssteun (SBS) begonnen te gebruiken ter ondersteuning van sectorale programma's, rezen binnen het Strategic Partnership with Africa (SPA) stemmen om deze hulpmodaliteit niet alleen op sectoraal maar ook op nationaal vlak te implementeren.
De nationale ontwikkelingsstrategieën die hiervoor nodig waren, werden door een groeiend aantal partnerlanden ontwikkeld na de implementatie van de PRSP-benadering. Een aantal vooruitstrevende donoren ondersteunden deze strategieën vervolgens met Algemene Begrotingssteun (GBS).

De meest recente vorm van algemene begrotingssteun verschilt in belangrijke mate van vorige vormen zoals betalingsbalanssteun of directe begrotingssteun. Waar vroeger deze vormen voornamelijk werden gebruikt om specifieke financiële noden te overbruggen of de structurele hervormingen van het IMF en de Wereldbank te implementeren, wordt met de nieuwe vorm van begrotingssteun de implementatie van een middellange-termijn strategie voor de armoedebestrijding ondersteund. Om de partner te helpen in de implementatie van zijn strategie wordt technische assistentie verleen door de donoren (Koeberle en Stavreski, 2006; Booth, 2004).

Aangezien GBS de meest volledige implementatie inhoudt van de donorgerelateerde Parijs Verklaring-beloften, verheven voorstanders van GBS de hulpmodaliteit al snel tot dé manier op de Parijs Verklaring te realiseren. Wanneer de kwaliteit van het beleid en de instituten van het partnerland het toelaten, moest GBS dan ook geïmplementeerd worden volgens hen. SBS werd gezien als een tussenstap naar GBS, in afwachting van de nodige verbeteringen in beleid en instituties. Projectsteun werd helemaal afgeschreven en kon enkel geïmplementeerd worden in bepaalde fragiele staten of bepaalde vormen van capaciteitsversterking of infrastructuurprojecten (zie bv Booth, 2004; de Renzio, 2006; voor donorbeleid omtrent PBAs zie Riddell, 2002, p10).

Indien alle donoren GBS toestaan als de omstandigheden het toelaten, maar ook actief willen betrokken worden in de opvolging en de beleidsdialoog, wordt de coördinatie, en de bijhorende kosten, in het partnerland echter een probleem.

Voor elke donor moet daarom de balans gemaakt worden tussen de additionele waarde die hij meebrengt bij actieve betrokkenheid bij GBS en de toenemende transactiekosten die hij veroorzaakt. Zowel politieke als technocratische factoren moeten hiervoor in rekening gebracht worden (Molenaers en Renard, 2008). Een eerste politiek argument is het feit dat politieke dialoog moeilijk is. Door de deelname van meer donoren, allen met enigszins andere opvattingen, wordt besluitvaardig optreden enkel moeilijker. Een tweede politieke argument stelt dat een te groot aantal donorexperts aan de donorzijde de discussie niet bevordert en eigenaarschap van het ontvangende land zal belemmeren. Aan dit argument hangt ook een technocratisch aspect: te veel donoren, met hun eigen opvattingen en 'good practices', zullen de lokale inzichten en expertise niet naar voor laten komen. Een laatste technocratisch argument stelt dat het toevoegen van experts aan de donor-tafel onderhevig is aan afnemende meeropbrengsten.

Naast deze politieke en technocratische factoren, bepaalt ook het financiële belang van een donor in een partnerland zijn grootte. Aangezien de financiële enveloppen in een continuüm verlopen is het moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen kleine, middelgrote en grote donoren. Sommige donoren hebben een enveloppe van €100 mln. voor een land, terwijl andere donoren €10 mln. kunnen uitgeven in een partnerland en nog andere misschien maar €2-3 mln.
Rekening houdend met al deze factoren kunnen drie grote groepen donoren onderscheiden worden:

- Grote donoren met een belangrijke hulpenveloppe in het partnerland (EC, UK, IMF, (regionale) ontwikkelingsbanken) hebben vaak voldoende expertise en ervaring over bepaalde onderwerpen om hun aanwezigheid op het GBS-niveau te verantwoorden.
- Een tweede groep van kleine en middelgrote donoren, zoals Zwitserland en Ierland, hebben volledig de kaart getrokken van GBS en zijn belangrijker geworden dan hun financiële gewicht doet vermoeden, 'they punch above their weight'. Zij hebben zich goed weten te positioneren in het nieuwe speelveld dat GBS creëert, namelijk de donorgemeenschap zelf (zie bv Zwitserland dat voorzitter was van de donorgroep in Mozambique, 2004/05 en Tanzania 2006/07). Waar donoren vroeger in bilaterale onderhandelingen traden met het partnerland, en het financiële gewicht dus een groter belang had, hebben nu de interacties met andere donoren aan belang gewonnen. Een eerste voordeel dat deze kleinere donoren weten te benutten is het feit dat zij vaak 'neutraler' zijn en dus eerder een bemiddelende rol kunnen spelen binnen de donorgroep omdat ze minder bedreigend zijn dan grote donoren. Kleine donoren kunnen het zich ook veroorloven om grotere donoren uit te dagen met hun eigen analyses. Een laatste voordeel zijn hun soms minder conservatieve opvattingen (Molenaers en Smets, 2008).
- Voor een laatste groep donoren wegen de additionele coördinatiekosten niet op tegen een actieve deelname aan GBS.

Omdat kleine donoren bij een individuele en actieve deelname aan GBS dus zouden kunnen zorgen voor meer lasten dan lusten, argumenteerden sommige experts dat kleinere donoren GBS moesten financieren via multilaterale instellingen of stille partnerschappen[7], om op deze manier de Parijs Verklaring te implementeren. Hoewel deze redenering dus kleine donoren geen actieve plaats geeft binnen GBS, beogen de voorstanders geen volledige afslanking tot 1 grote donor die alle financiële middelen van donoren verzamelt en GBS onderhandelt met het partnerland. De gezonde competitie tussen donoren en de additionele waarde die dit creëert worden nog steeds erkend.

Naarmate deze zeer strikte interpretatie van de Parijs Verklaring aan belang won, vreesden kleine donoren dat zij gedoemd waren om 'self-effacing donors' of 'donor-orphans' te worden, wiens enige rol erin bestaat om financieel bij te brengen (UNDP, 2007).
De evaluatie van de implementatie van de Parijs Verklaring erkent dat deze strikte interpretatie van de Parijs Verklaring tot bezorgdheid leidt, niet alleen bij kleine donoren maar ook bij grotere zoals bv Frankrijk (Wood et al., 2008).

Een minder extreme interpretatie van de Parijs Verklaring, die kleinere donoren wel nog een specifieke plaats toekent, is de division of labour, aanvankelijk meer op de

[7] Stille partnerschappen worden ook soms gedelegeerde samenwerking genoemd waarbij een 'delegerende donor' GBS financiert via een 'leidende donor' zonder actief te interveniëren in het partnerland maar vaak wel beslissingsrecht behoudt omtrent storting van geld of andere elementen.

voorgrond gebracht door de EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid (Raad van de Europese Unie, 2007), maar door de AAA naar het internationaal niveau getild waarbij partnerlanden mee werden betrokken en geresponsabiliseerd (OESO, 2008m). Harmonisatie en afstemming vertrekken van het aantal donoren dat actief is in een gegeven partnerland. In deze zin laat het de keuze van partnerlanden en sectoren vrij aan de donor. Coördinatiekosten en transactiekosten worden hierdoor echter wel naar het partnerland verschoven, waar ze worden afgebouwd door de harmonisatie van donorprocedures, capaciteitsversterking van de partner en afstemming. Hoewel deze redenering overtuigend kan klinken, tonen ervaringen met SWAps en GBS-donorgroepen, de meest geavanceerde vormen van harmonisatie en afstemming, aan dat harmonisatie en afstemming slechts een beperkte impact hebben op deze kosten doordat een reductie in transactiekosten wordt geneutraliseerd door een toename aan coördinatiekosten (DFID, 2005a). Hoewel de coördinatiekosten voornamelijk door donoren worden gedragen, en er dus een verschuiving van kosten optreedt van het partnerland naar de donoren, en de verdere evolutie van SWAps en GBS de kosten verder kan verlagen (zie bv Nilsson, 2004), moet ook in rekening worden genomen dat donoren deze nieuwe hulpmodaliteiten vaak bovenop hun oude projecten en programma's implementeren. Een daling van de transactie- en coördinatiekosten is daarom zeer moeilijk te realiseren met enkel harmonisatie en alignering.

Om de bureaucratische lasten van OS op het partnerland te verminderen is het dan ook zinvoller om het probleem bij de wortels aan te pakken en het aantal actieve donoren in het partnerland te reduceren (de Renzio et al., 2005; Renard, 2006; Action Aid, 2005; Faust en Messner, 2007). Dit is wat division of labour (DoL, taakverdeling) probeert te realiseren (Raad van de Europese Unie, 2007). Naast een directe reductie van de transactiekosten voor het partnerland, zal een taakverdeling ook de coördinatiekosten verminderen door het aantal donoren rond de tafel te beperken. Tot slot kan de effectiviteit van hulp ook verhogen aangezien er gebruik gemaakt wordt van het comparatieve voordeel van elke donor. Aangezien de EU-gedragscode geen rekening houdt met de grootte van de donor, is het in principe gemakkelijker te implementeren voor kleine dan voor grote donoren.

De 11 regels die de EU-gedragscode naar voor schuift zijn (de uitgebreide tekst van de gedragscode is beschikbaar in Annex 2):

- Concentreer de activiteiten binnen een land op een beperkt aantal sectoren. De EU-donoren zullen hun actieve inzet in een partnerland trachten te concentreren in ten hoogste drie sectoren.
- Hergroepeer de overige activiteiten in een land.
- Regeling met een leidende donor. In elke prioritaire sector zullen de EU-donoren streven naar en steun verlenen aan het vaststellen van een regeling met een leidende donor, die belast is met de algehele donorcoördinatie, hetgeen voor zowel partnerlanden als donoren de transactiekosten drukt.
- Gedelegeerde samenwerking / gedelegeerd partnerschap. Indien een bepaalde sector voor het partnerland of de donor van strategisch belang wordt geacht, kunnen de EU-donoren met een andere donor een gedelegeerde samenwerking of gedelegeerd partnerschap aangaan, en de andere donor daarbij machtigen namens hem op te treden bij het beheer van middelen en/of bij de sectoriële beleidsdialoog met de regering van het partnerland.
- Zorgen voor de nodige steun van donoren. Bij de concentratie op bepaalde sectoren dient de EU ervoor te zorgen dat in iedere sector die voor de armoedebestrijding relevant wordt geacht, ten minste één donor met de

nodige comparatieve voordelen actief is die bovendien soortgelijke waarden en beginselen deelt.
- Kopiëren van goede praktijken op regionaal niveau.
- Wijs prioritaire landen aan. De lidstaten moeten hun hulp geografisch sterker concentreren, om te vermijden dat deze te diffuus wordt. Zij moeten een beperkt aantal prioritaire landen trachten vast te stellen.
- De achterstand van de stiefmoederlijk behandelde landen inhalen.
- Analyseer de sterktegebieden en breid ze uit. De EU-donoren zullen, rekening houdend met de opvattingen van de partnerlanden, hun eigen comparatieve voordelen inzake sectoren en regelingen grondiger evalueren, en bepalen waar zij uitbreiding op het oog hebben en waar zij hun activiteit zouden willen terugschroeven.
- Streven naar grotere complementariteit in andere opzichten.
- Verder hervormen. De EU-donoren erkennen dat, met het oog op een coherente taakverdeling tussen de individuele donoren, een sterk politiek engagement en toereikende steun nodig zijn, zowel op centraal niveau als in het veld, dat de uitvoering vanuit het veld moet vertrekken en dat een nauwe coördinatie tussen het centraal niveau en het veld nodig is.

De nood aan taakverdeling is voornamelijk acuut voor de Europese donoren. Na de laatste uitbreidingen financiert Europa ontwikkelingssamenwerking immers via 28 donoren: 27 bilaterale lidstaten en de Europese Commissie. Doordat elke donor vrij partnerlanden en sectoren kan kiezen, resulteert dit in situaties waarbij 8 tot 10 Europese donoren actief zijn in bepaalde 'troetellanden' (bv Tanzania, Uganda, Mozambique,…) of 'troetelsectoren' (bv gezondheid of onderwijs). Een verdere verschuiving van de bevoegdheid van ontwikkelingssamenwerking naar het subnationale niveau, zonder een betere coördinatie van de actoren, zou dit probleem in de toekomst nog kunnen verergeren.

Subnationale donoren: een geval apart?

Hoewel een groot aantal donoren in principe waardevol kan zijn voor een ontvangend land, door de confrontatie van verschillende inzichten die de samenwerking kan versterken, heeft de ervaring in partnerlanden aangetoond dat er aan deze redenering grenzen zijn omwille van de additionele coördinatie- en transactiekosten die extra donoren creëren. Met deze problematiek op de internationale agenda stellen heel wat experts zich dan ook vragen bij de recente toename van het aantal gedecentraliseerde overheden die zelf aan ontwikkelingssamenwerking doen en de nood aan interne coördinatie in donorlanden (zie bv Desmet en Develtere, 2002 en OESO, 2005e en 2007b voor voorbeelden van Spanje en België).

Ontwikkelingssamenwerking wordt algemeen gezien als deeluitmakend van de internationale relaties van een land en in die zin dan ook behorend tot de bevoegdheden van de centrale overheid (Bidaguren, 2008). Toch stellen we in een toenemend aantal landen vast dat een bepaalde mate van autonomie wordt verleend aan regionale overheden (Duitse Länder, Zwitserse Kantons, Japanse en Franse Prefecturen, Spaanse en Italiaanse regio's, Belgische gemeenschappen, Oostenrijkse Bundesländer,…), steden of gemeenten om op eigen initiatief internationale relaties aan te gaan en een eigen onafhankelijke ontwikkelingssamenwerking te implementeren (Bidaguren, 2008; OESO, 2005d; Europese Commissie, 2008).

Parallel aan het toenemend aantal actoren zien we ook dat het financieel belang van deze actoren groeit (DAC, 2005d):

Tabel 4: ODA from local governments reported in DAC statistics in 2002-2003.

Land	Bedrag in 2002 USD mln.	Bedrag in 2003 USD mln.	Gemiddeld % van bilaterale ODA, 2002-2003	Data systematische verzameld van:
Spain	246.4	321.0	18%	Gemeenschappen
Germany	464.4	687.3	11%	Länder
Belgium	46.6	59.8	5%	Gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten
Italy	15.8	27.3	2%	Gemeenschappen, provincies en gemeenten
Zwitserland	16.1	22.4	2%	Kantons en gemeenten
Austria	2.7	3.9	0.9	Staten en meest actieve gemeenten
Canada	14	17.5	0.9%	Provincies
Portugal	n.a.	1.0	0.5%	Nationale vereniging van gemeenten
France	6.6	39.5	0.4	Regio's, departementen en 500 grootste steden (enkel in 2003)
Japan	5.2	9.9	0.1%	Prefecturen, grootste steden
Australië	0.7	0.8	0.08%	Staten
Greece	0.2	0.1	0.07	Regio's, actieve prefecturen en gemeenten

Bron: OESO, 2005d

Hoe klein is Vlaanderen?
Hoewel de nominale of de relatieve omvang van een donor niet de enige relevante criteria zijn om het belang van een donor te bepalen, zijn het voorlopig de enige meetbare gegevens om donoren met elkaar te vergelijken.
Om een idee te geven van het financiële belang van Vlaanderen, kunnen we eerst de nominale enveloppe van Vlaanderen vergelijken met deze van de kleinste EU-donoren.

	2004		2005		2006		2007	
	ODA in							
	mln €	% GNI	mln €	% GNI	mln €	% GNI	mln €	% GNI
Portugal	830	0,63	303	0,21	315	0,21	294	0,19
Luxemburg	190	0,83	206	0,86	232	0,84	266	0,90
Polen	95	0,05	165	0,07	239	0,09	260	0,09
Tsjechië	87	0,11	109	0,11	128	0,12	131	0,11
Roemenië	NA	NA	NA	NA	3	0,00	80	0,07
Hongarije	56	0,07	80	0,10	119	0,13	66	0,07
Slowakije	23	0,07	45	0,12	44	0,10	49	0,09
VLAANDEREN	29		30		32		41	
Slovenië	25	0,10	29	0,10	35	0,12	40	0,12
Litouwen	8	0,04	12	0,06	18	0,06	30	0,11
Cyprus	4	0,03	12	0,09	21	0,15	18	0,12
Estland	4	0,04	8	0,07	12	0,09	17	0,12
Bulgarije	NA	NA	NA	NA	1	0,00	16	0,06
Litouwen	7	0,06	8	0,07	10	0,06	12	0,06
Malta	8	0,18	8	0,18	7	0,15	8	0,15

Bron: Europese Commissie, 2008

Uit deze vergelijking blijkt dat Vlaanderen in nominale waarde de grootte van een gemiddelde nieuwe EU-lidstaat heeft, maar veel kleiner dan de klassieke EU-lidstaten. Bijvoorbeeld 5 tot 6 keer kleiner dan Luxemburg.
Om de Vlaamse OS in perspectief te plaatsen, moet een omweg gemaakt worden. Vlaanderen met deze EU-lidstaten vergelijken op basis van de ODA als percentage van het Bruto Binnenlands Inkomen (GNI) zou immers een vertekend beeld geven aangezien een groot deel van het Vlaamse GNI wordt belast door de Belgische Federale overheid voor de implementatie van het federale ontwikkelingsbeleid. Voor sub-nationale overheden wordt daarom gebruik gemaakt van de belastingen waarmee het een eigen beleid kan implementeren (vb: VVSG, Catalonië).

Indien we het internationale streefdoel van 0,7% toepassen op België, komen we uit dat de Belgische overheden samen €2,345 mld. moeten uitgeven om de 0,7%-norm te halen (0,7% van het Belgische GNI: €335 mld in 2007, bron: NBB). Rekening houdend dat de totale ontvangsten van alle Belgische overheden samen (federaal, regio's, steden,…) 160,4 mld bedroeg in 2007, moet elke overheid gemiddeld 1,46% van zijn uitgaven besteden aan ODA-aanrekenbare uitgaven om op Belgisch niveau de 0,7%-norm te halen. Hoewel deze berekening abstractie maakt van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden, plaatst het

Tot slot veranderen ook de financieringsmodaliteiten en het interventieniveau. Naast de traditionele projecten en jumelages, maken deze lokale overheden in toenemende mate gebruik van nieuwe hulpmodaliteiten, tot zelfs budgetsteun (zie bv Catalonië en Vlaanderen). Het niveau waarop deze modaliteiten gericht worden, zijn meer en meer de nationale overheden (bv nationale ministeries).

Door al deze factoren stellen we in partnerlanden vast dat sub-nationale donoren zich in toenemende mate naast de nationale donoren positioneren. De transactie- en coördinatiekosten die ze hierbij opleggen aan het partnerland verschuiven bijgevolg ook van de lokale overheden naar de reeds vaak overbevraagde nationale overheden.

Zoals reeds eerder aangehaald is het succes van harmonisatie en afstemming in het reduceren van deze transactie- en coördinatiekosten beperkt (DFID, 2005a). Het idee om het probleem aan te pakken bij de wortels en het aantal actieve donoren in de partnerlanden en sectoren te reduceren, wint dan ook aan terrein de laatste jaren. Deze nood aan een reductie in donoren is vooral van belang voor de Europese donoren die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de proliferatie op bilateraal vlak. Niet alleen zijn er een groot aantal kleinere klassieke bilaterale donoren, bij elke uitbreiding wordt een nieuwe lidstaat ook gevraagd om een bilateraal programma op te zetten, naast het programma van de Europese Commissie dat elke lidstaat reeds mee financiert. Hierdoor is de Europese ontwikkelingssamenwerking vandaag verspreid over 28 verschillende donoren (27 bilaterale en de Europese Commissie). Op dit moment wordt dit probleem erkend en krijgt het op de internationale agenda zijn terechte plaats (EU-gedragscode en AAA).

Het is bijgevolg een onvermijdelijke conclusie uit de Parijs Verklaring dat een reductie wenselijk is van het aantal donoren die een actief beleid voeren in een bepaalde sector, en om die redenen onderhandelingen wensen aan te gaan met de overheid, betrokken wensen te worden in de beleidsdialoog, en akkoorden willen sluiten met de overheid over de projecten of programma's de ze wensen te ondersteunen, dikwijls met eigen technische ondersteuning en aparte managementstructuren. Tezelfdertijd is er echter een heel andere evolutie aan de gang, voornamelijk in diezelfde Europese landen die akkoord gaan om zich te onderwerpen aan EU-gedragscode. Deze bestaat erin om de ontwikkelingssamenwerking dichter bij de burger te brengen door subnationale besturen een inbreng te laten hebben. De vraag is hoe deze twee tendensen met elkaar kunnen verzoend worden. Als de bezorgdheid er is om de donorproliferatie aan de bron aan te pakken, lijkt het moeilijk te verstaan dat een toenemend aantal landen, voornamelijk Europese (zie tabel 4), zijn regio's een autonoom actief OS-beleid laat voeren. Indien elke Europese regio vergelijkbaar met Vlaanderen deze trend zou doorzetten, zou, afgaand op het actieplan "Vlaanderen in Actie", het aantal Europese bilaterale donoren toenemen tot een totaal onbeheersbaar aantal van 158 (27 bilaterale lidstaten van de EU en 131 regio's waarmee Vlaanderen zich vergelijkt in het actieplan, bron: Vlaanderen in actie website). Het is moeilijk denkbaar dat hiermee een reductie van de huidige donorproliferatie kan bereikt worden. Integendeel, het zou leiden tot een niet beheersbare proliferatie, met negatieve gevolgen voor de doelmatigheid van de hulp. Als de bezorgdheid is om de burger bij het beleid te betrekken, en om ons eigen bestuur dichter bij de burger te brengen, dan is het betrekken van subnationale entiteiten weer wenselijk. De grote uitdaging bestaat er in om deze twee tendensen zo goed en zo kwaad als het kan met elkaar te verzoenen. Dat kan bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de subnationale entiteiten zich inschrijven in een beleid dat door de nationale overheid is geconcipieerd. Dat is bijvoorbeeld wat lijkt te gebeuren in Duitsland, waar de

Länder de kans krijgen om betrokken te worden in het beleid, maar waar de federale overheid zorgt voor een sterke coherentie en harmonisatie op het Duitse vlak. Spanje is bezig met een soortgelijke aanpak om de regio's in het nationale beleid in te passen (OECD, 2007b). Het gevolg daarvan is dat de ontvangende landen de voordelen, maar niet de nadelen ondervinden van een betrekking van de subnationale entiteiten. In België is omwille van politieke redenen zo'n hiërarchische oplossing niet haalbaar. Vlaanderen staat sterk op zijn autonomie, en die is opgenomen in onze politieke akkoorden, tot de Belgische grondwet toe. Dit maakt deze problematiek bijzonder ingewikkeld op Vlaams-Belgisch niveau. Hoe kan de rechtmatige autonomie van Vlaanderen worden gerespecteerd, en toch de aanbevelingen van de Parijs Verklaring worden gerespecteerd op een manier dat we niet onze Belgisch-Vlaamse spanningen 'exporteren' en aan de ontvangende landen nutteloze transactiekosten opleggen.

Gegeven de huidige aandacht voor de division of labour, voornamelijk in de Europese context, lijkt de inschakeling van deze sub-nationale overheden in deze nieuwe aanpak een logische stap om de hulpeffectiviteit te verhogen. Op het Europese niveau en op het internationale niveau richten de EU-gedragscode en de AAA zich beide echter op lidstaten en niet op regio's. Het lijkt in deze zin dan ook logisch dat verschillende donoren uit eenzelfde land, nationale en sub-nationale, deze division of labour tussen elkaar implementeren, rekening houdend met de comparatieve voordelen van elkaar, zodanig dat op nationaal vlak deze engagementen worden nageleefd.

Er is nog een tweede argument voor interne coördinatie. De hulp die sub-nationale donoren uitgeven wordt soms gegenereerd door de overheid zelf (bv Vlaanderen), maar is in veel gevallen afkomstig van de nationale overheid (het Programma van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten van DGOS). In elk van deze gevallen worden de uitgaven van de sub-nationale overheid door de federale overheid als ODA gerapporteerd. Een dergelijke opdeling van de Belgische ODA over verschillende subnationale, maar ook indirecte, actoren (zoals NGO's en universiteiten) aan wie een grote autonomie wordt toegekend bij het vastleggen van prioriteiten en concrete acties, brengt onvermijdelijk een gevaar van versnippering met zich mee, en een bijbehorend potentieel verlies aan effectiviteit, coherentie en harmonisatie. De Peer Reviews van de DAC, waarbij België zijn totale ODA-enveloppe 4-jaarlijks laat evalueren, hebben België reeds meermaals gewaarschuwd voor dit risico (zie bv OESO, 2005e). In de evaluatie van de Parijs Verklaring trekt de DAC deze redenering door en definieert ze een te evalueren donor als "a country, organisation or official agency — including state and local governments — that provides Official Development Assistance" (OESO, 2008l).

De nood aan interne coördinatie reikt verder dan deze tussen verschillende overheden. Op dit ogenblik, begin 2009, is DGOS bezig aan een hervorming van de indirecte sector met als doel de synergieën tussen de verschillende actoren te versterken en de complementariteit van directe en indirecte bilaterale hulp te verbeteren. Een soortgelijke discussie zou de nationale overheid misschien moeten voeren met de sub-nationale Belgische overheden. Rekening houdend met comparatieve voordelen van de verschillende actoren zou dit kunnen leiden tot een betere coördinatie van de verschillende overheden op het vlak van partnerlanden, sectorkeuze en interventieniveaus.

Implementatie van deze coördinatie wordt bij voorkeur georganiseerd vanuit de hoofdzetels. Hiervoor kan het aangewezen zijn om het interfederaal overlegcomité terug leven in te blazen. Wanneer coördinatie op dit niveau niet realiseerbaar is, kan dit in de partnerlanden geïmplementeerd worden. Een geformaliseerde vorm

van deze interne coördinatie, waarbij Vlaanderen echter niet betrokken is, is de Congolese onderwijssector waar de verschillende aanwezige Belgische donoren (federaal, sub-nationaal, NGOs, VLIR,…) hun hulp coördineren. In de partnerlanden waar Vlaanderen en België beiden actief zijn stellen 11.11.11 (2008) en Waeterloos (2008) dat dit op een informele manier gebeurt. De (verkennende) inspanningen van de EU-delegaties om de DoL op het terrein toe te passen kunnen ook een mogelijkheid zijn om Vlaanderen in te schakelen in de implementatie van de gedragscode op Belgisch niveau.

Samenvatting

In dit derde hoofdstuk hebben we eerst aangetoond hoe een enge lezing van de Parijs Verklaring de implementatie ervan kan gelijkstellen met algemene begrotingssteun waardoor kleine donoren verdrongen kunnen worden van het internationale toneel. De EU-gedragscode kon gezien worden als een minder verregaande lezing van de Parijs Verklaring. Ze pakt de problemen van hulpeffectiviteit aan bij de wortels door donoren aan te zetten tot een kritische evaluatie van hun aantal interventies in partnerlanden.

Het toenemende belang van subnationale donoren tijdens de laatste jaren vormt een extra uitdaging in het verhogen van de hulpeffectiviteit omwille van de toenemende donorproliferatie die deze trend met zich meebrengt. Op internationaal niveau, tussen de lidstaten, wordt op deze toenemende donorproliferatie een antwoord geboden in de EU-gedragscode en de AAA. Zoals de Europese Commissie met de EU-gedragscode een taakverdeling nastreeft tussen zijn lidstaten en de Commissie, is het volgens ons wenselijk dat donorlanden waarvan subnationale donoren een belangrijke rol spelen in ontwikkelingssamenwerking zo'n taakverdeling op nationaal niveau implementeren:

Aanbeveling: Nationale coördinatie is wenselijk

Om de additionele transactie- en coördinatiekosten niet af te schuiven op het partnerland is de meest voor de hand liggende oplossing nationale coördinatie binnen België om deze kosten te internaliseren.
Moest Vlaanderen daarom uitgenodigd worden om hierover in overleg te treden met de Federale overheid, bijvoorbeeld in de vorm van het interfederaal overlegcomité, geeft dit concrete opportuniteiten om de transactiekosten te internaliseren. Vlaanderen kan terzake ook zelf initiatieven nemen.
Wanneer deze synergieën op het niveau van de Belgische regeringen om politieke redenen niet mogelijk zijn, kan voor elk van de Vlaamse partnerlanden gekeken worden hoe de proliferatie van Belgische publieke ontwikkelingsactoren kan worden gecompenseerd door het uitwerken van lokale harmonisatie-initiatieven van de Belgische actoren in het partnerland of een verregaande harmonisatie met andere donororganisaties.

4. EEN ANDERE LEZING VAN DE PARIJS VERKLARING

Zoals eerder beschreven, werd de implementatie van de Parijs Verklaring aanvankelijk hoofdzakelijk gelijk gesteld met het gebruik van GBS. Om donoren te overtuigen tot deze modaliteiten hebben partnerlanden echter instituties nodig waaraan donoren hun geld kunnen en willen toevertrouwen, nationale ontwikkelingsplannen die een geloofwaardige ontwikkelingsstrategie voorleggen maar bovenal een overheid die eensgezind de ontwikkeling van het land nastreeft. Aan de donorzijde kunnen politieke factoren het gebruik van GBS in een bepaald partnerland tegenhouden. Donoren willen bijvoorbeeld niet geassocieerd worden met een overheid die studentenprotesten neerslaat, maar willen wel structurele hulp aan het land geven. Al deze redenen hebben in de donorwereld op termijn geleid tot een meer genuanceerde lezing van de Parijs Verklaring.

4.1. Afstemming

Indien mogelijk, zouden donoren hun hulp zoveel mogelijk moeten afstemmen op het beleid en de systemen van het partnerland. De cruciale voorwaarde hierbij is "indien mogelijk". Met betrekking tot beleidsafstemming kunnen donoren het bijvoorbeeld oneens zijn met het geformuleerde beleid van de overheid of kunnen ze vrezen dat de werkelijke prioriteiten van de overheid verschillen van deze geformuleerd in enkele fancy documenten. In zulke gevallen is afstemming niet wenselijk. Donoren kunnen ook bezorgd zijn dat een verregaande afstemming van hun beleid op dat van de ontvangende overheid, naar de publieke opinie een onterechte legitimering kan inhouden van deze overheid indien het de rechten van haar burgers schendt (OESO, 2005f).

Met betrekking tot systeemafstemming kunnen er soortgelijke problemen zijn. Hoewel een zeker risico wenselijk is om te zien waar de systemen moeten verbeterd worden, kan het fiduciair risico[8] voor donoren soms te groot zijn om hun financiële middelen toe te vertrouwen aan de verschillende fasen van het PFM-systeem.

Omwille van deze verschillende problemen, is meer afstemming niet noodzakelijk beter en is het meer aangewezen om **afstemming te optimaliseren in plaats van te maximaliseren** (zie bv Molenaers, 2006). Donoren moeten niet afstemmen om hun eigen geweten of dat van het partnerland te sussen, maar weloverwogen bekijken in welke mate afstemming met het beleid en de systemen van het ontvangende land wenselijk is om vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede en de geloofwaardige verbetering van de procedures van het partnerland.

Hoewel de meeste donoren beleidsafstemming als een noodzakelijke voorwaarde zien voor systeemafstemming, hebben bepaalde donoren innovatieve oplossingen gevonden om vooruitgang te boeken in systeemafstemming zonder aan beleidsafstemming te doen (High-Level Forum on Health MDGs, 2004; OESO, 2005f). Hierdoor kunnen we beide vormen van afstemming apart behandelen.

[8] Fiduciair risico wordt gedefinieerd als het risico dat gegeven geld niet aan de afgesproken uitgaven wordt besteed, niet efficiënt wordt aangewend of er niet correct wordt over gerapporteerd (DFID, 2004).

Beleidsafstemming
De voornaamste voorwaarde voor beleidsafstemming is de aanwezigheid van een beleid waarop kan afgestemd worden:

- Een eerste probleem kan de aanwezigheid van meerdere en verschillende beleidsplannen zijn. In deze omstandigheden moeten donoren weloverwogen keuzes maken over het beleidsplan waarop ze zich afstemmen, of moeten ze de overheid helpen de plannen met elkaar in overeenstemming te brengen (OESO, 2005f).
- Bij afwezigheid van een nationaal plan, zouden donoren het partnerland de tijd moeten geven om een eigen plan op te stellen (zie bv East Timor in DFID, 2005b).
- Wanneer een nationaal plan afwezig is en er geen vooruitzichten zijn dat de overheid er een formuleert, kunnen donoren zich ook afstemmen op sectorale, thematische of regionale beleidsplannen (zie bv HIV/AIDS in Zimbabwe in (OESO, 2005a).
- Indien zelfs deze plannen niet aanwezig zijn, zouden donoren samen een onderzoek moeten doen naar de primaire noden van het land en daar samen hun hulp op focussen (zie bv de Post-Conflict Needs Assessments in UNDG, 2007).

Systeemafstemming
Om de systemen van partnerlanden te verbeteren, is het belangrijk te weten waar de problemen zich situeren en assistentie nodig is. In landen met zwakke systemen zullen donoren echter terecht weigerachtig staan tegenover het toevertrouwen van hun financiële middelen aan de overheid. Door ervaring in dit soort landen hebben donoren echter een innovatieve manier gevonden om de systemen te versterken zonder al te grote fiduciaire risico's te nemen: "schaduw systeemafstemming" (DFID, 2005b).

Bij "schaduw systeemafstemming" verhogen donoren zoveel mogelijk de compatibiliteit van hun hulpmodaliteiten met de lokale systemen, zonder hun hulp effectief te onderwerpen aan de systemen van het partnerland (OESO, 2005f en Warrener en Perkin, 2005). Voorbeelden zij het aankondigen van financiële engagementen op momenten die relevant zijn volgens de budgettaire kalender, de financiële data aan het partnerland doorgeven gebruik makend van dezelfde budgetjaren of budgettaire categorieën, rapporteren van alle uitgaven zodat de partner deze op zijn budget kan inschrijven, gebruik maken van dezelfde geografische of administratieve grenzen, of het partnerland een overzicht geven van alle hulp (DFID, 2005b; Warrener en Perkin, 2005). Door deze aanpak, vermijden donoren om op een ondermijnende parallelle manier te werken zonder de controle over hun financiële middelen effectief over te geven. (Warrener en Perkin, 2005; OESO, 2005f). Op langere termijn maakt het effectieve afstemming mogelijk.

4.2. Harmonisatie

Wanneer afstemming niet aangewezen lijkt, zouden donoren met elkaar moeten harmoniseren opdat transactiekosten voor het partnerland verminderd zouden worden en de negatieve impact van een overvloed aan parallelle systemen vermeden (DFID, 2005b; OESO, 2005a; OESO, 2005f). Aangezien harmonisatie zich richt op de relatie tussen donoren en de vereenvoudiging van procedures opgelegd aan de partner, moet **harmonisatie gemaximaliseerd** worden met donoren die soortgelijke waarden en beginselen delen (zie bv Molenaers, 2006). Bij harmonisatie dienen donoren tot slot in rekening te houden dat het de mogelijkheid

moet openlaten om in een latere fase af te stemmen op het beleid en systemen van het partnerland (OESO, 2005f).

Gebruik makend van de definitie van de DAC voor harmonisatie, zien we hoe de verschillende aspecten van harmonisatie kunnen geïmplementeerd worden:

- Procedures van donoren vereenvoudigen

Donoren kunnen hun transactiekosten minimaliseren door het aantal rapporten, evaluaties en missies te reduceren of de verschillende procedures van aanbesteding, financieel beheer en andere projectgerelateerde vereisten te vereenvoudigen (OESO, 2005f).

- Gemeenschappelijke benaderingen van donoren

Multi-donor trust funds[9] of pooled funding voor gezamenlijke programma's verhogen de harmonisatie tussen donoren en kunnen leiden tot een reductie van de administratieve lasten voor het ontvangende land (Warrener en Perkin, 2005; OESO, 2005f; zie bv voorbeelden van Afghanistan en Oost-Timor in DFID, 2005b). Op deze manier krijgt de ontvanger ook een beter overzicht over de gefinancierde activiteiten, zonder dat de donor de controle over de financiële middelen overdraagt.
Andere manieren van gezamenlijke benaderingen zijn gedelegeerde samenwerking, division of labour, of harmonisatie van procedures, zoals bv openbare aanbestedingen (OESO, 2005a; OESO, 2005f).

- Informatie delen met andere donoren.

De verschillende beoordelingen die donoren hebben over het partnerland zijn een welbekende hinderpaal voor verdere harmonisatie (DFID, 2005b). Het is daarom leerrijk voor donoren om evaluaties of diagnoses samen uit te voeren of door één donor in opdracht van anderen, en op basis van deze informatie samen hulpmodaliteiten op te stellen rekening houdend met de mogelijke harmonisatie en afstemming. De gezamenlijke Europese landenstrategie, die de Europese Commissie bijvoorbeeld samen met de lidstaten en het partnerland heeft uitgewerkt in Zuid-Afrika, is hiervan een goed voorbeeld.

4.3. De portefeuillebenadering

De erkenning dat verschillende hulpmodaliteiten kunnen geïmplementeerd worden op manieren die compatibel zijn met de Parijs Verklaring, verbreedde de toepasbaarheid van de verklaring: (i) naar partnerlanden met een te zwakke institutionele capaciteit om GBS te gebruiken, (ii) naar donoren die GBS niet konden of wilden implementeren, door de politieke connotatie of fiduciaire risico's en (iii) naar, voornamelijk kleine, donoren die zich buitengesloten voelden bij de strikte lezing van de Parijs Verklaring (zie bv Faust en Messner, 2007 voor een theoretische achtergrond).

Op basis van de kwaliteit van het beleid, de ontwikkelingsingesteldheid en de institutionele capaciteit van het partnerland, moeten donoren dus de voor hen meest optimale hulpmodaliteit bepalen, rekening houdend met hun interne politieke en wettelijke belemmeringen. Radelet (2005) illustreert welke mogelijke voorwaarden donoren in acht kunnen nemen bij deze keuze van de optimale hulpmodaliteit (zie tabel 5).

[9] Multi-donor trust funds zijn fondsen die donoren samen opzetten om alle financiering voor een bepaald programma of project te groeperen. Het partnerland heeft vaak een belangrijke, zo niet leidende, rol in de beslissingen over de uitgaven (Warrener en Perkin, 2005).

Tabel 5: Example of a challenge programme

Aid modality	Good Governance	Average Governance	Weak Governance
Amount of funding	Large	Average	Small
Responsibility for setting priorities and designing projects and programmes	Mostly with recipients (country ownership)	Combined donor and recipient	Mostly with donors
Program or project funding	Mainly program and budget support	Primarily projects, but some program and budget support	Almost entirely projects
Breath of funded activities	Broad – support full poverty reduction and development strategy	Moderate – support areas with most promise for progress	Narrow – look for specific opportunities where some progress is possible; focus on humanitarian relief and providing basic services
Degree of donor flexibility	Most flexible	Limited flexibility	Very little flexibility
Recipients	Mostly government, with some to NGOs and private sector	Mix of government, NGO and private sector	Larger share to NGOs with some to government
Length of donor commitment	Long (5 years or more)	Moderate (3-5 years)	Short (1 year)
Monitoring and evaluation	Strong monitoring and evaluation with good baseline data; primarily focus on outputs and outcomes	Strong monitoring and evaluation with good baseline data; focus on inputs as well as outputs and outcomes	Strong monitoring and evaluation with god baseline data; very tight oversight and regular re-appraisal

Source: Radelet, 2005

De meest optimale modaliteit dient echter niet de enige te zijn. Steun aan fragielere staten moet bijvoorbeeld niet beperkt worden tot de 'lagere' modaliteiten zoals projecten en programma's, maar kan ondersteund worden door sectorale steun of capaciteitsversterking van sectorale ministeries opdat de overheid haar rol op de langere termijn kan spelen. In beter bestuurde landen, waar voor sommige donoren GBS de meest aangewezen modaliteit is, kunnen programma's of projecten nog steeds bruikbaar zijn. Additionele sectorale steun kan de overheid bijvoorbeeld ondersteunen in de belangrijke rol die het speelt in bepaalde sectoren zoals gezondheidszorg, en projecten en programma's kunnen donoren de nodige voeling geven met de implementatie van het overheidsbeleid op het terrein, ongekende problemen aan het licht brengen of lokale overheden ondersteunen in de implementatie van het overheidsbeleid. Zelfs op een supra-nationaal niveau kunnen internationale programma's zo opgesteld worden dat ze op het nationale niveau een ondersteuning aan de overheid bieden bv. het leren uit goede praktijken in andere landen. Belangrijk is dat deze verschillende modaliteiten niet onafhankelijk van elkaar worden ingezet, maar op een strategische en complementaire wijze worden gebruikt zodanig dat ze elkaar wederzijds versterken. In de verdere tekst noemen we deze mix een **portefeuillebenadering**.

Door het gebruik van verschillende modaliteiten in een geïntegreerd geheel wil de portefeuillebenadering de nadelen van de individuele modaliteiten overbruggen. 'Project-donoren' kunnen in nationale fora duiding geven bij de implementatie van het beleid op het terrein en hun terreinervaringen terugkoppelen. Omgekeerd kunnen projecten beter in het grotere beleidskader ingebed worden en kunnen ervaringen met andere donoren uitgewisseld worden.

Het simultaan gebruik van verschillende modaliteiten laat ook toe om flexibel en aangepast te reageren op belangrijke opportuniteiten of bedreigingen door het verschuiven van financiële middelen binnen de portfolio. Zo kan een donor een zeer krachtig politiek signaal geven door zijn middelen uit een SWAp weg te halen.
Wanneer deze donor enkel aanwezig is in de SWAp zal het deze beslissing niet snel nemen omwille van de impact op de bevolking. Bij het gebruik van een portefeuillebenadering kunnen de teruggetrokken middelen echter geheroriënteerd worden naar andere modaliteiten.

Hoewel het begrip portefeuille suggereert dat elke donor de hele portefeuille van hulpmodaliteiten moet implementeren in een partnerland of sector, is dit niet steeds haalbaar of zelfs wenselijk. De toegenomen hulpproliferatie en fragmentatie heeft in bepaalde sectoren en landen de sectorale discussies immers in zulke mate overladen dat additionele donoren eerder een last dan een lust kunnen betekenen voor het partnerland. Specifiek voor kleinere donoren zien we een niche liggen in de lagere segmenten van de portefeuille, projecten en programma's, bijvoorbeeld in steun van een decentrale overheid. In het hogere segment van GBS en SBS kan een kleinere donor vaak geen substantiële additionele waarde toevoegen in de beleidsdiscussies. Wanneer in de gezondheidssector de grote multilaterale en bilaterale donoren, de Wereldgezondheidsorganisatie en een aantal verticale initiatieven de beleidsprioriteiten met het land bespreken zal de additionele waarde van een kleine donor zeer beperkt zijn. Hiermee willen we echter niet zeggen dat kleine donoren geen additionele waarde kunnen hebben in technische discussies rond bepaalde specifieke onderwerpen die op de sectorale tafel naar voor komen en vaak in parallelle technische werkgroepen worden behandeld. Het kopen van een ticket tot de sectorale tafel, om daar deel te nemen aan bepaalde technische discussies maar niet aan de meer politieke, kan dan ook een interessante strategie zijn voor kleine donoren. De wenselijkheid hiervan moet geval per geval bekeken worden, rekening houdend met het negatief proliferatie-effect. Een passief

partnerschap, waarbij een gedelegeerde samenwerking wordt aangegaan met een leidende donor die op het sectorale niveau het voortouw neemt, is een andere optie. Deze donor kan dan, in naam van (een) andere donor(en), op sectoraal niveau de dialoog voeren met het partnerland, inputs van donoren in de beleidsdialoog verwoorden of kan bepaalde delegerende donoren laten deelnemen aan bepaalde technische discussies.
De mogelijke aanstelling van een leidende donor, binnen een internationale of EU-context, dient in al deze mogelijke scenario's in rekening te worden genomen.

Aangezien donoren allen geconfronteerd worden met hun eigen specifiek wettelijk kader en politieke macht, zal de verdeling van landen en de daaraan verbonden hulpmodaliteiten verschillend zijn tussen donoren, maar ook bij een bepaalde donor over de tijd heen. De strategie zal er bijvoorbeeld anders uitzien voor het Verenigd Koninkrijk, een van de pioniers van de nieuwe hulpbenadering, dan voor de Verenigde Staten van Amerika, die, behalve voor hun politieke vrienden, zeer afkering staan tegenover het gebruik van GBS. In Zweden, ook een prominente voorstander van de nieuwe hulpbenadering, zorgde een verschuiving van links naar rechts binnen de regering er voor dat GBS aan Vietnam niet langer evident was (Molenaers en Renard, 2008). Gelijk welke criteria donoren gebruiken, het onderscheid tussen de verschillende categorieën moet naar de partnerlanden toe zeer duidelijk gemaakt worden, opdat ze de nodige incentieven hebben om hun instituties en beleid te verbeteren en soepelere hulpmodaliteiten te krijgen.

Sommige donoren zijn reeds overgegaan tot de implementatie van zo'n strategie. De Millennium Challenge Cooperation van de VS geeft meer financiële middelen, langere toezeggingen en flexibelere hulpmodaliteiten aan een selecte groep van landen die voldoen aan specifieke criteria: "ruling justly, encouraging economic freedom and investing in their people" (MCC, 2004). De evaluatie van deze criteria gebeurt met behulp van 16 indicatoren die publiek beschikbaar zijn (Radelet, 2005). Nederland deelde zijn partnerlanden op in 3 categorieën op basis van de kenmerken van de landen, de relatieve welvaart, huidige en potentiële fragiliteit en het bestuur (IOB, 2008). Op basis van deze categorieën zal Nederland het hulpvolume, de hulpmodaliteiten, de hulpkanalen en de intensiteit van samenwerking bepalen (zie Annex 3). Het Verenigd Koninkrijk, één van de grootste initiële voorstanders van GBS, heeft het in zijn laatste policy paper over budgetsteun ook over een mix van hulpinstrumenten die gecombineerd moeten ingezet worden om verschillende objectieven te bereiken (DFID, 2008). Hoe deze landen precies de complementariteit gaan implementeren blijft onduidelijk uit de beschikbare documenten.

Volgens Waeterloos (2008) probeert de Vlaamse overheid met een portefeuillebenadering te werken. Hij vindt deze benadering ook wenselijk en stelt voor dit als een strategisch domein te behandelen. Het belangrijkste voorbeeld is de steun in het Mozambikaanse programma aan de gezondheidssector. Hoewel hij illustreert hoe de realiteit op bepaalde vlakken het ideale concept van de portefeuillebenadering nog niet echt benadert (eigenaarschap, onvolledige afstemming), probeert de Vlaamse OS toch verschillende hulpmodaliteiten en actoren op een strategische manier te combineren met het oog op wederzijdse versterking. Multilaterale samenwerking op het supra-nationaal niveau en indirecte samenwerking via NGOs op het lokale niveau zou mee kunnen ingeschakeld worden in de portefeuille. Tot slot geeft deze portefeuillebenadering ook de mogelijkheid om bepaalde Parijs Verklaring-indicatoren en de division of labour gestructureerd aan te pakken.

Samenvatting

Waar de meer radicale lezing van de Parijs Verklaring, uit hoofdstuk drie, de implementatie gelijk stelde met een vooruitgang in het gebruik van algemene begrotingssteun waarbij weinig mogelijkheden werden gelaten voor kleine donoren; laat de meer genuanceerde lezing die we in dit hoofdstuk gaven, meer openheid naar modaliteiten en donoren. Om de opportuniteiten van verschillende modaliteiten echter ten volle te benutten in het huidige multi-donor kader, is het nodig dat de hulpinstrumenten niet onafhankelijk van elkaar worden ingezet, maar op een strategische en complementaire wijze worden ingezet zodanig dat ze elkaar wederzijds versterken en inhaken in de praktijken van andere donoren. Deze benadering noemden we een portefeuillebenadering.

Een goed gestructureerde portefeuille biedt echter niet enkel mogelijkheden in de implementatie van de Parijs Verklaring-indicatoren maar kan ook enkele principes van de EU-gedragscode (leidende donor, gedelegeerde samenwerking) vertalen naar de Vlaamse samenwerking.

Aanbeveling: Portefeuillebenadering consolideren en optimaliseren

Voor Vlaanderen geldt het gebruik van mekaar versterkende hulpinstrumenten – van projecten tot bijdragen aan budgetsteun - als een te consolideren en verder uit te bouwen praktijk. Gegeven de grootte van de Vlaamse bijdrage en de expertise in de partnerlanden, is een actieve focus op het lagere segment van hulpinstrumenten te behouden, dat wil zeggen eerder projecten dan budgetsteun. De gekozen instrumenten moeten ten volle rekening houden met de principes van de Parijs Verklaring. Of het wenselijk is om een 'toegangsticket' tot een hogere onderhandelingstafel te 'kopen' om de verticale integratie van modaliteiten te optimaliseren, bijvoorbeeld via sectorbudgetsteun, moet geval per geval worden overwogen, rekening houdende met het negatief proliferatie-effect en de mogelijkheden van gedelegeerde samenwerking of een leidende donor.

5. Stand van zaken in de implementatie van de Parijs Verklaring

In dit laatste hoofdstuk willen we de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking toetsen aan de hand van de donor-gerelateerde opvolgingsindicatoren van de Parijs Verklaring en de aanvullingen aangebracht door de AAA.

Om de twaalf voortgangsindicatoren van de Parijs Verklaring op te volgen wordt gebruik gemaakt van een aantal instrumenten: de metingen die gedaan worden in de partnerlanden (2005, 2007 en 2010), desk reviews en een aantal andere opvolgingssystemen:

Tabel 6: De opvolging van de Parijs Verklaring-voortangsindicatoren

Indicator		Meting	Ander instrument
1	Een werkzame armoedebestrijdingstrategie		AER Desk Review
2a	Betrouwbaar systeem van publieke financiën		CPIA Desk Review
2b	Betrouwbaar systeem van publieke aanbestedingen		Zelf-evaluatie
3	Hulp geregistreerd in de begroting	☐	
4	Gecoördineerde en afgestemde technische samenwerking	☐	
5a	Gebruik van het nationaal systeem publieke financiën	☐	
5b	Gebruik van het nationaal systeem openbare aanbesteding	☐	
6	Aparte managementstructuren voor projectuitvoering	☐	
7	Voorspelbare hulp	☐	
8	Ontbonden hulp		OECD-DAC
9	Gecoördineerde mechanismen van hulp	☐	
10a	Gecoördineerde zendingen	☐	
10b	Gecoördineerde landenanalyse	☐	
11	Een betrouwbaar kader om resultaten op te volgen		AER Desk Review
12	Wederzijds rekenschap	☐	

Bron: OESO, 2008

De vragenlijst die aan donoren werd voorgelegd zit bijgevoegd in Annex 4.
Vooraleer over te gaan tot een toetsing van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking aan de criteria van de Parijs Verklaring, willen we er op wijzen dat de officiële opvolging van de Parijs Verklaring, door de donorgemeenschap via de DAC, de verschillende indicatoren op een soms te mechanische wijze hanteert. Door de diversiteit aan hulpinterventies waarmee donoren actief zijn in partnerlanden, moet de wenselijkheid van bepaalde indicatoren steeds kritisch afgetoetst worden aan de gebruikte hulpmodaliteiten. Gezien de portefeuille aan interventies van Vlaanderen, zullen we de wenselijkheid van bepaalde indicatoren daarom verder toelichten.

Anderzijds gaat een indicator soms niet ver genoeg onder druk van bepaalde invloedrijke donoren. Hier zullen we extra duiding geven en Vlaanderen dan ook aan deze meer kritische reflectie onderwerpen.

De te mechanische evaluatie van indicatoren kan er ook toe leiden dat de wederzijdse afhankelijkheid van verschillende indicatoren niet voldoende erkend wordt. Vooruitgang in bepaalde indicatoren is echter in essentiële mate afhankelijk van de geboekte progressie in andere. Hoewel de Parijs Verklaring reeds sommige van deze verbanden erkent, zijn er meerdere verbanden te maken die de verhoudingen tussen de partner- en donorverbintenissen verduidelijken.

De basismeting in 2005 werd gekenmerkt door een gebrek aan gestandaardiseerde concepten (OESO, 2007a). Dit gaf veel ruimte aan de landenteams om een concrete land-specifieke vertaling te maken, wat, onder druk van donoren, een rooskleuriger beeld schetste van de toenmalige situatie op het terrein. Door een meer rigoureuze definiëring van de gebruikte concepten tijdens de mid-term survey kan het daarom lijken dat sommige landen geen vooruitgang boeken of zelfs een significante achteruitgang hoewel de ervaring op het terrein dit tegenspreekt (zie bv OESO, 2008i).

Tot slot dienen we nog te bemerken dat van de 3 Vlaamse partnerlanden, Zuid-Afrika in 2008 niet deelnam aan de survey. Hierdoor kan er voor dit land geen vooruitgang gerapporteerd worden in de implementatie van de indicatoren. Parallel aan de survey deed de DAC echter ook een evaluatie van de implementatie van de Parijs Verklaring. Aangezien Zuid-Afrika hieraan deelnam, kan kwalitatieve informatie uit deze evaluatie gebruikt worden om de huidige situatie te evalueren (OESO, 2008h).

5.1. Afstemming

In de Parijs Verklaring verbinden donoren zich ertoe hun hulp meer af te stemmen op de nationale prioriteiten, tijdshorizonten, instituten en procedures van het partnerland.

Indicator 3: Hulp is afgestemd op nationale prioriteiten

Onder de vroegere projectbenadering dicteerden donoren de prioritaire interventies en hun implementatie. Hoewel een ontvangend land dus vaak niet akkoord ging met een project, liet het donoren de projecten wel uitvoeren, om te genieten van de voordelen die projecten met zich meebrengen, zoals voertuigen, per diems,… met de belofte het later zelf over te nemen. Dit laatste gebeurde echter niet steeds waardoor projecten vaak een stille dood stierven nadat donoren zich terugtrokken (Molenaers en Renard, 2007).
Indicator 3 wil daarom nagaan in welke mate donoren hun hulp afstemmen op de nationale prioriteiten van het partnerland. Omdat afstemming op nationale prioriteiten, meestal geformuleerd in een PRSP, moeilijk te vatten valt in een indicator, wordt nagegaan in welke mate hulp geregistreerd wordt in het budget van het ontvangende land. Het proces van budgetformulering, in partnerlanden en in donorlanden, wordt immers gezien als een centraal moment in het formele beleidsproces en stellen van prioriteiten. Daarom berekent indicator 3 het percentage van de gestorte hulp aan de overheidssector dat effectief is opgenomen in het overheidsbudget dat wordt voorgelegd aan het parlement. Hiermee wordt nagegaan in welke mate donorfinanciering wordt voorgelegd en goedgekeurd door het parlement, en verondersteld afgestemd te zijn op nationale prioriteiten.

Tabel 7: Indicator 3: Percentage van de gestorte hulp opgenomen in het overheidsbudget.

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen[10]	**42%**	**48%**	**85%**
Malawi	**54%**	**64%**	**85%**
Mozambique	**83%**	**83%**	**92%**
Zuid-Afrika	**71%**		

De surveys rapporteren in het algemeen een zeer beperkte vooruitgang (OESO, 2008b). Een meer kwalitatieve studie is optimistischer en stelt "ongetwijfeld vorderingen" vast (Mokoro, 2008). Dit kan duiden op de moeilijkheid om de realiteit te kwantificeren of de moeilijkheden met de baseline survey.

Binnen de Vlaamse partnerlanden valt vooral de vooruitgang van Malawi met 10% op te merken, die een resultaat is van gezamenlijke inspanningen door donoren en het partnerland (OESO, 2008f). De Malawische overheid heeft een budgetkalender opgesteld met duidelijke richtlijnen voor het indienen van data over de hulp. Sinds het budgetjaar 2006/2007 gebruikt de overheid ook een template om de data van donoren te verzamelen (OESO, 2008f). Deze template is een onderdeel van het DAS-actieplan (Government of Malawi, 2007a). Het gebrek aan vooruitgang in Mozambique wordt toegewezen aan het feit dat enkel budgetsteun en sectorale gezamenlijke fondsen worden opgenomen (OESO, 2008g). In Zuid-Afrika is hulp, strikt genomen, tot nu toe off-budget gebleven. De indicator uit 2005 is gebaseerd op enkele tabellen[11] die in annex bij het budget worden gevoegd (Mokoro, 2008).

De redenen voor het gebrek aan vooruitgang worden zowel aan donoren als partnerlanden toegeschreven (OESO, 2008b; Mokoro, 2008). Donoren wordt verweten dat ze de nodige informatie niet tijdig aan het land aangeven en dat hun hulp te veel gefragmenteerd verloopt.

Het toenemend gebruik van giften, die minder rigoureus geregistreerd worden dan leningen, is een laatste reden. Partnerlanden hebben vaak te weinig capaciteit om de informatie te verwerken. Lijnministeries en sub-nationale overheden vrezen dat de budgetten van de centrale overheid kunnen verminderen als ze meer openheid creëren over de ontvangen hulp.

Waeterloos (2008) vindt dat Vlaanderen zich in de partnerlanden gewoonlijk zeer soepel opstelt tegenover de systemen van het partnerland. Hierdoor zijn interventies in het algemeen sterk afgestemd op de lokale ontwikkelingsplannen, hoewel er enkele voorbeelden te vinden zijn van gebrekkige of voortvarende afstemming zoals de provincies in Zuid-Afrika. Ook het on-budget brengen van hulp wordt nagestreefd, maar het is niet steeds duidelijk of dit ook voor de non-state componenten van programma's gebeurt (bv. AZG, Rode Kruis Vlaanderen en ITG in Rede Integrada II). Wanneer deze non-state actoren de overheid vervangen in het uitvoeren van bepaalde taken is het aangewezen deze hulp on-budget te brengen. In andere gevallen kan de onafhankelijke positie van deze actoren verantwoorden waarom bepaalde financiën off-budget blijven.

[10] Om vergelijkingen mogelijk te maken tussen de twee metingen, hebben deze data enkel betrekking op de 33 partnerlanden die aan beide metingen deelnamen.

[11] Het gaat over de totale stroom aan hulp die gestort wordt in het Reconstruction and Development Fund.

Tekstbox 1: Definitie van een PFM-systeem

De budgetformulering maakt deel uit van het Public Financial Management systeem van een land, dat alle elementen van het budgettaire proces van een land inhoudt. Mokoro (2008) deelt het PFM systeem van een land op in acht verschillende fasen. Hoewel indicator 5a van de Parijs Verklaring het gebruik van het PFM-systeem evalueert, toont deze bredere definitie aan dat ook andere indicatoren van de Parijs Verklaring betrekking hebben op het PFM-systeem:

On plan: programma- en projecthulp is geïntegreerd in de strategische planning van de uitgevende instanties

On budget: externe financiering en de bestemming ervan worden gerapporteerd in de budgetdocumenten (indicator 3 en 5a)

On parliament: externe financiering wordt opgenomen in de inkomsten en uitgaven goedgekeurd door het parlement (indicator 3 en 5a)

On treasury: hulp wordt gestort in het belangrijkste revenu fund van de overheid en beheerd door het overheidssysteem (indicator 5a)

On accounting: externe financiering wordt vastgelegd en geboekt in het boekhoudsysteem van de overheid, conform het overheidsclassificatiesysteem (indicator 5a)

On audit: externe financiering wordt gecontroleerd via het auditsysteem van de overheid (indicator 5a)

On report: externe financiering wordt opgenomen in de ex post rapporten van de overheid (indicator 5a)

On procurement: openbare aanbestedingen via gefinancierd via hulp, volgen de standaardprocedures van de overheid (indicator 5b)

Deze opsomming illustreert het centrale belang van het bredere PFM systeem in de Parijs Verklaring.

Indicator 4: Gecoördineerde en afgestemde technische samenwerking

Gebrek aan capaciteit vormt in partnerlanden vaak een knelpunt om eigenaarschap, afstemming en wederzijds rekenschap te implementeren. Aangezien gefragmenteerde technische assistentie vaak de nodige coherentie en eigenaarschap miste, kwamen donoren en partnerlanden in de Parijs Verklaring overeen om technische assistentie op een meer gecoördineerde manier te verlenen en te baseren op een programma van het land dat de capaciteitsnoden identificeert. Partnerlanden verbonden zich ertoe hun doelstellingen met betrekking tot capaciteitsversterking te formuleren. In de AAA herbevestigden donoren en partnerlanden deze belofte.

Om te kwalificeren als gecoördineerde technische assistentie ontwikkelde de DAC een aantal criteria waaraan een programma moet voldoen om gecoördineerd te zijn (OESO, 2008i):

Het TA-programma moet:

1. gebaseerd zijn op duidelijk geformuleerde doelstellingen voor capaciteitsopbouw, die deel uitmaken van een bredere nationale of sectorale strategie geformuleerd door het partnerland
2. **en** afgestemd zijn op deze doelstellingen

   verder moet
3. de relevante partner controle hebben over de TA
4. **of**, als meerdere donoren betrokken zijn, is er een regeling rond harmonisatie afgesproken met de partner

Tabel 8: Indicator 4: Hoeveel technische samenwerking is afgestemd op het programma van het partnerland?

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**48%**	**60%**	**50%**
Malawi	**47%**	**52%**	**50%**
Mozambique	**38%**	**27%**	**50%**
Zuid-Afrika	**95%**		**50%**

Tabel 8 toont aan dat de groep landen die deelnamen aan beide metingen gemiddeld gezien de doelstelling van 50% ruimschoots hebben gehaald. Hiermee is het de eerste van de 12 indicatoren die bereikt werd. Hoewel enkele landen effectief vooruitgang boekten (bv. een plan van capaciteitsversterking voor elke prioritaire sector in Laos), blijken de resultaten in veel landen te wijten aan een zeer flexibele interpretatie van de definitie. De 2007 meting vermeldt bijvoorbeeld dat in sommige landen elke TA overeengekomen met het ontvangende land of elke TA onder leiding van een multilaterale donor wordt aanzien als gecoördineerde technische assistentie (OESO, 2008b).

Van de Vlaamse partnerlanden boekte enkel Malawi vooruitgang tegenover de basismeting en overschreed het streefdoel in 2007. Hoewel een té flexibele interpretatie van de definitie deze cijfers gedeeltelijk verklaart, zijn er toch enkele positieve evoluties te bemerken zoals een strategie voor capaciteitsversterking in de gezondheidssector (OESO, 2008f). De formulering van een TA-beleid tegen juni 2008, opgenomen in het DAS actieplan, zou verdere vooruitgang mogelijk moeten maken[12]. In Mozambique is een striktere interpretatie van de definitie de voornaamste reden van de dalende trend. De gecoördineerde TA wordt vooral gerealiseerd via de SWAps (landbouw, hervorming van de publieke sector, gezondheid en onderwijs). Volgende stappen zijn de verdere coördinatie op dit niveau en integratie van de sectorale TA op een hoger niveau (OESO, 2008g). Hoewel Zuid-Afrika het hoogste percentage realiseerde van alle partnerlanden in de basismeting, leert de landenstudie van de implementatie van de Parijs Verklaring dat dit cijfer zeker een overschatting is (OESO, 2008h).

Om verdere vooruitgang te boeken benadrukt de AAA de centrale rol van eigenaarschap van het ontvangende land over zijn eigen capaciteitsversterking. Donoren moeten hierin een ondersteunende rol spelen door de noden mee te identificeren en te ondersteunen. De mogelijkheden van lokale of regionale technische ondersteuning moeten ook in rekening worden genomen.

In zijn drie partnerlanden voorziet de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking telkens in een luik van capaciteitsopbouw voor de lokale partneroverheid (11.11.11, 2008). Waeterloos (2008) stelde vast dat door de ambitieuze doelstellingen van sommige innovatieve, interdisciplinaire of overbruggende programma's het lokaal eigenaarschap soms wordt geforceerd en de nood en impact van technische bijstand wordt ondergewaardeerd (bv. in Zuid-Afrika). Een meer realistische inschatting van de partner's implementatiecapaciteit en de erkenning van de potentiële rol van TA, mogelijks in een multi-donor-kader, zou het lokaal eigenaarschap in belangrijke mate kunnen verhogen. Vooral in Zuid-Afrika, een land waar de meegeleverde kennis vaak als belangrijker wordt ingeschat dan het financiële aspect van de hulp, moet kennisoverdracht centraal staan (OESO, 2008h).

[12] Dit beleid werd tot op heden echter nog niet gepubliceerd

Indicator 5: Gebruik van nationaal systeem publieke financiën en openbare aanbestedingen

Traditionele managementstructuren van projecten en programma's die gebruikt worden voor de implementatie van ontwikkelingssamenwerking hebben in het verleden vaak contraproductief gewerkt door middelen en personeel weg te halen van de publieke administratie. Hierdoor werd de donorhulp wel efficiënt gemanaged, maar dit ging vaak ten koste van de algemene capaciteit van de publieke administratie. In de Parijs Verklaring kwamen donoren en partnerlanden daarom overeen om, wanneer de kwaliteit het toelaat, het beheer van de hulp toe te vertrouwen aan de systemen van publieke financiën en openbare aanbestedingen van het ontvangende land. Door hun middelen toe te vertrouwen zouden de negatieve effecten niet enkel vermeden worden, door toezicht en technische assistentie van donoren zou het systeem van het ontvangende land ook rechtstreeks versterkt kunnen worden.

Tabel 9: Indicator 2: kwaliteit van het PFM systeem en systeem van openbare aanbestedingen en indicator 5: gebruik van het PFM systeem en systeem van openbare aanbestedingen

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen			
2a Kwaliteit van het PFM systeem[13]	**NB**	**36%**	**Vooruitgang 50% landen**
2b Kwaliteit van het systeem van openbare aanbestedingen	**NB**	**NB**	**Vooruitgang 33% landen**
5a Gebruik door donoren van het nationale PFM systeem	**40%**	**45%**	**80%[14]**
5b Gebruik door donoren van het nationaal systeem van openbare aanbestedingen	**39%**	**43%**	**Geen streefdoel**
Malawi			
2a Kwaliteit van het PFM systeem	**3.0**	**3.0**	**3.5**
2b Kwaliteit van het systeem van openbare aanbestedingen	**NB**	**C[15]**	**B**
5a Gebruik door donoren van het nationale PFM systeem	**55%**	**50%**	**Geen streefdoel**
5b Gebruik door donoren van het nationaal systeem van openbare aanbestedingen	**35%**	**35%**	**Geen streefdoel**
Mozambique			
2a Kwaliteit van het PFM systeem	**3.5**	**3.5**	**4.0**
2b Kwaliteit van het systeem van openbare aanbestedingen	**NB**	**NB**	**Geen streefdoel**
5a Gebruik door donoren van het nationale PFM systeem	**36%**	**44%**	**57%**
5b Gebruik door donoren van het	**38%**	**54%**	**Geen**

[13] De evaluatie van het PFM-systeem is gebaseerd op de Country Policy and Institutional Analysis (CPIA) van de Wereldbank. Deze evaluatie omvat minder componenten dan de bredere definitie van Mokoro (2008).

[14] Deze doelstelling wordt bepaald door de vooruitgang in indicator 2a.

[15] Deze kwalificatie is gebaseerd op een self-assessment. De schaal gaat van A (zeer goed) tot D (zwak).

	nationaal systeem van openbare aanbestedingen			**streefdoel**
Zuid-Afrika				
	2a Kwaliteit van het PFM systeem	**NB**	**NB**	**Geen streefdoel**
	2b Kwaliteit van het systeem van openbare aanbestedingen	**NB**	**NB**	**Geen streefdoel**
	5a Gebruik door donoren van het nationale PFM systeem	**38%**	**NB**	**Geen streefdoel**
	5b Gebruik door donoren van het nationaal systeem van openbare aanbestedingen	**44%**	**NB**	**Geen streefdoel**

NB: Niet Beschikbaar

Een belangrijke veronderstelling in de Parijs Verklaring is de link tussen de kwaliteit van het nationale systeem (indicator 2) en het gebruik door donoren ervan (indicator 5). Dit wordt gereflecteerd in de manier waarop het streefdoel voor indicator 5 wordt bepaald door de evolutie in indicator 2. De mid-term survey toont echter een zeer beperkte vooruitgang in indicator 5a aan, in tegenstelling tot de significante vooruitgang die partnerlanden boekten in indicator 2a[16]. Van de landen die het beste PFM-systeem hadden, verschilt het gebruik door donoren van 17% in Mongolië tot 71% in Tanzania. Dit duidt er op dat andere factoren naast kwaliteit bepalen of donoren systemen gebruiken (de Renzio et al., 2005 en OESO, 2008d):

- **De ambitie en geloofwaardigheid van het PFM hervormingsprogramma.** Een geloofwaardig hervormings-programma dat realistische vooruitzichten biedt voor het aanpakken van de problemen wekt vertrouwen bij donoren.
- **Wettelijke beperkingen bij donoren.** Het wettelijk kader kan een donor beperken in het mogelijk gebruik van het nationaal systeem van publieke financiën.
- **Donor incentieven.** Interne stimulansen en vormingen zijn nog niet steeds gericht op het nemen van beslissingen in lijn met de Parijs Verklaring.
- **De positie van het partnerland.** Wat donoren 'het partnerland' noemen is geen homogene groep die unaniem het gebruik van PFM systemen promoot. Locale wetgeving kan een andere behandeling vragen van donorgeld dan van nationaal belastingsgeld (zoals bv in Zuid-Afrika); sectorale ministeries kunnen buitenlandse hulp buiten het PFM-systeem houden om hun hulp te maximaliseren; persoonlijke belangen in PIUs kunnen een gebruik van het PFM-systeem verhinderen; de volatiliteit van de hulp kan het ministerie van financiën weerhouden om meer hulp te integreren.
- **Perceptie van corruptie.** Onafhankelijk van de kwaliteit van het systeem, kan een perceptie van corruptie donoren weerhouden van het PFM systeem te gebruiken.
- **De beslissing van donoren om budgetsteun te verschaffen.** Hoewel het systeem van publieke financiën kan gebruikt worden voor elke hulpmodaliteit, blijkt de hulpvorm (project, programma, budgetsteun) een belangrijke rol te spelen in het al dan niet gebruiken van PFM systemen. Hoewel budgetsteun slechts 22 procent van de hulp vertegenwoordigt in de 55 participerende landen in de 2008 survey, vertegenwoordigde het 66% van de hulp die PFM systemen gebruikt.

[16] Gebrek aan data maakt een soortgelijk vergelijk onmogelijk voor indicatoren 2b en 5b, maar soortgelijke conclusies zouden getrokken kunnen worden.

Aangezien deze laatste oplossing slechts beperkte mogelijkheden biedt om vooruitgang te boeken in deze indicator, door wettelijke beperkingen bij voornamelijk bilaterale donoren, is het interessant om vast te stellen dat een toenemend percentage van de non-budget support ook gebruik maakt van het PFM-systeem (OESO, 2008d).

Binnen de Vlaamse partnerlanden illustreren Malawi en Mozambique het feit dat kwaliteit en gebruik niet steeds gelinkt zijn. Hoewel het PFM-systeem van Mozambique beter wordt ingeschat door de Wereldbank, ligt het gebruik van het systeem hoger in Malawi dan in Mozambique (OESO, 2008f en 2008g). In beide landen is het gebruik van het PFM-systeem meestal beperkt tot budget support, SWAps en PBAs. Een verdere implementatie van deze modaliteiten en een afstemming van projecthulp op het financiële systeem moet vooruitgang mogelijk maken. Aangezien Zuid-Afrika niet in aanmerking komt voor IDA-fondsen, wordt dat land ook niet beoordeeld in de CPIA en is er geen indicator beschikbaar voor 2a. De Aid Effectiveness Review van de Wereldbank evalueert het systeem echter positief (Wereldbank, 2006c). Het beperkte gebruik door donoren wordt oa geweten aan de trage implementatie (OESO, 2008h).

Een kwalificatie van het systeem van openbare aanbestedingen is enkel beschikbaar voor Malawi op basis van een self-assessment. De zwakte van de systemen wordt in alle Vlaamse partnerlanden aangehaald als een belangrijke reden voor het beperkt gebruik. De Malawi-survey stelt zelfs vast dat ambtenaren nog steeds worden opgeleid door donoren om hun parallelle systemen te gebruiken (OESO, 2008f).

Om vooruitgang te boeken vraagt de AAA dat donoren bij voorkeur partnersystemen gebruiken voor het management van hun hulp aan de publieke sector. Wanneer ze dit niet mogelijk achten, wordt gevraagd om duidelijk de keuze voor een andere optie te verantwoorden en dit regelmatig te evaleren. De parallelle systemen moeten opgezet worden zodat ze de partner ondersteunen in de opbouw van zijn capaciteit zodat op termijn kan gebruik gemaakt worden van partnersystemen.

Waeterloos (2008) ziet de flexibiliteit van Vlaanderen om zich af te stemmen op lokale PFM-systemen als een belangrijke sterkte. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van het systeem van publieke financiën in de ondersteuning van provinciale overheden in Zuid-Afrika of de inschakeling in de Mozambikaanse gezondheidsswap. De wil om de verbintenissen van de DAS te implementeren in het nieuwe partnerland Malawi geeft blijk van deze flexibele opstelling.

Over het gebruik door Vlaanderen van het systeem van openbare aanbestedingen geeft Waeterloos (2008) geen informatie. De aanwezigheid in de SWAp in Mozambique impliceert wel het gebruik van het lokale systeem en verdere beschikbare informatie suggereert een intentie om het te gebruiken. Trage implementatie, bv in Zuid-Afrika, zet Vlaanderen wel soms aan om zelf te interveniëren in samenwerking met het partnerland. Positief is dat dit de implementatie van het project kan garanderen, aan de andere kant kan het echter de capaciteitsopbouw van de partner ondermijnen.

Indicator 6: Project Managementstructuren (PIU)

Voor de implementatie en het beheer van hun projecten en programma's doen donoren vaak een beroep op project management structuren (PIU). Hoewel deze structuren vaak een belangrijke rol kunnen hebben (bv. in grote constructieprojecten), en daarom op zich niet veroordeeld worden door de Parijs Verklaring, worden ze vaak opgezet parallel aan de overheidsstructuren van het partnerland. Hierdoor ondermijnen ze de nationale capaciteitsopbouw, verstoren ze nationale salarissen door hogere lonen aan te bieden of leggen ze meer verantwoording af aan de donor dan aan het partnerland. Het vermijden van deze negatieve neveneffecten is de belangrijkste doelstelling van de Parijs Verklaring.

Zoals hierboven aangegeven, veroordeelt de Parijs Verklaring de projectstructuren enkel wanneer ze parallel aan het systeem van het ontvangende land zijn. Gezien de moeilijke interpretatie van deze indicator in de basismeting en de dunne lijn tussen parallelle en geïntegreerde PIU, definieerde de DAC criteria om te evalueren of een PIU parallel is. De DAC ziet een PIU als parallel als drie van de onderstaande criteria vervuld zijn (OESO, 2008i):

- Rekenschap verschuldigd aan donor
- ToR externe medewerkers bepaald door donor
- Meerderheid stafmedewerkers aangesteld door donor
- Salarissen (incl. voordelen) zijn hoger dan voor regulier personeel van partner

Tabel 10: Indicator 6: Aantal parallelle project management structuren

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**1817**	**1601**	**611**
Malawi	**69**	**51**	**23**
Mozambique	**40**	**26**	**13**
Zuid-Afrika	**15**		

In Malawi en Mozambique is het aantal parallelle managementstructuren in belangrijke mate gedaald tussen de twee metingen. Net zoals in vele andere landen wordt de gebrekkige capaciteit van de overheid aangehaald als belangrijkste hindernis om verdere vooruitgang te boeken (OESO, 2008b). In die zin is het dan ook belangrijk om de 2010-doelstelling niet op zich te bekijken, maar in relatie te stellen tot andere indicatoren. Een verdere reductie in PIU zal immers in essentiële mate afhangen van het gebruik dat donoren maken van de systemen van het partnerland en dus de inspanningen van het land zelf. In deze zin erkent de AAA de mogelijke nood aan parallelle PIU, maar vraagt donoren om een continue reflectie over het gebruik ervan in de gegeven omstandigheden. De DAS in Malawi erkent dit probleem door een link te leggen tussen indicator E, reductie van PIU, en indicator D, PFM hervorming (Government of Malawi, 2007a).

Door zijn flexibiliteit worden Vlaamse PIU in het algemeen goed geïntegreerd in de structuren van het partnerland (Waeterloos, 2008). Wanneer de implementatiecapaciteit van de partner gebreken vertoont is Vlaanderen echter snel verleid tot micro-management van de hulp (samenstelling van PIU, aanbestedingen,…). Hoewel dit nodig kan blijken voor de efficiënte implementatie van een project, moet ook in rekening genomen worden dat de capaciteitsopbouw van de partner eronder kan lijden.

Indicator 7: Voorspelbare hulp

Vele ontwikkelingslanden zijn voor de functionering van hun publieke sector afhankelijk van buitenlandse financiering. Om publieke dienstverlening op een betrouwbare manier aan de burgers te kunnen voorzien, is voorspelbare financiering, zowel interne als externe, dan ook noodzakelijk. De Parijs Verklaring vraagt donoren daarom om betrouwbare voorspellingen te geven van hun hulp, zowel op korte (1 jaar) als op middellange (3-5 jaar) termijn, en deze hulp tijdig en voorspelbaar uit te betalen.

Hoewel de Parijs Verklaring zowel korte- als middellange termijn voorspelbaarheid centraal stelt, bekijkt indicator 7 enkel de korte termijn voorspelbaarheid. De indicator meet het verschil tussen de geplande hulp aan de overheid en de hulp die effectief geregistreerd werd via het boekhoudsysteem van de overheid. Hierdoor is het mogelijk om te kijken of donoren tijdig storten, maar ook of partnerlanden erin slagen om de hulp effectief in hun systeem te registreren.

Tabel 11: Indicator 7: Korte termijn voorspelbaarheid hulp

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**41%**	**46%**	**71%**
Malawi	**58%**	**58%**	**79%**
Mozambique	**70%**	**74%**	**85%**
Zuid-Afrika	**44%**		

In de Vlaamse partnerlanden, net zoals de algemene trend, is de vooruitgang in deze indicator zeer beperkt. Het boeken van vooruitgang in deze indicator blijkt zelfs voor de meest progressieve donoren moeilijk (OESO, 2008b). Aan de donorzijde zijn de complexiteit van projectuitvoering en het niet vervullen van condities de belangrijkste redenen voor het niet storten van hulp. Specifiek voor Malawi stelt zich het probleem dat donoren zich niet kunnen aanpassen aan het boekjaar (1 juli- 30 juni) van het land. Aan de kant van het partnerland is capaciteitsgebrek een reden enerzijds voor vertragingen in stortingen en anderzijds voor het niet kunnen registreren in het boekhoudsysteem.

Hulpmodaliteiten blijken een belangrijke rol te spelen in de voorspelbaarheid van de hulp (zie oa de casestudie van Malawi, OESO, 2008f). Bij budgetsteun, voornamelijk wanneer deze wordt gegeven in een lange-termijn kader, is voorspelbaarheid van groot belang aangezien de financiering van wederkerende uitgaven er vaak van afhangt. Deze hulpmodaliteit blijkt in realiteit ook meer voorspelbaar te zijn (zie bv. Strategic Partnership with Africa, 2008).

Bij projectsteun is voorspelbaarheid veel moeilijker te realiseren. Onvoorspelbare hulp wordt problematisch geacht omdat het de planning en opvolging van het budget verstoort of de implementatie van geplande uitgaven in het gedrang brengt (Wereldbank, 2008a). Op het niveau van projecten is het echter vaak omgekeerd en kan een gebrekkige uitvoering een reden zijn voor donoren om zich te weerhouden van verdere stortingen. Storten van aangekondigde fondsen zou in deze situatie dan ook contraproductief werken.

Hoewel het al werd opgenomen in de Parijs Verklaring, is de nadruk op middellange termijn voorspelbaarheid meer op de voorgrond geplaatst in Accra en in de finale versie van de AAA. Donoren beloofden hierin dat ze partnerlanden zouden

informeren over hun 3-5 jarige planningen en ten minste indicaties zouden geven over hun financiële intenties zodanig dat partners die kunnen integreren in hun fiscale en macro-economische projecties.

De Vlaamse CSPs geven een algemene indicatie van de financiële middelen die voor vijf jaar per land en per programma worden vrijgemaakt. Niet alle programma's blijken hier echter steeds in opgenomen (Waeterloos, 2008). In de jaarlijkse beleidsdialogen wordt, afhankelijk van de uitvoering van het programma, een jaarlijkse enveloppe per partnerland en programma bepaald.
In de evaluatie van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking dienen we de specificiteit van hulpmodaliteiten in rekening te nemen om de voorspelbaarheid te evalueren. Bij budgetsteun, zoals bijvoorbeeld de SWAp in Mozambique, is de voorspelbaarheid van hulp belangrijk aangezien het de algemene functionering van de gezondheidssector, inclusief wederkerende kosten, mee financiert. De beschikbare informatie suggereert dat deze hulp tijdig gestort wordt. Bij projecten en programma's kan een vertraagde uitvoering een reden zijn om stortingen tegen te houden en de aangekondigde financiële middelen niet vrij te geven. Waeterloos (2008) stelt dat overschatting van de implementatiecapaciteit van de partner, in de formulering van innovatieve programma's, in bepaalde gevallen heeft geleid tot het niet kunnen storten van aangekondigde middelen. Een meer realistische inschatting van de absorptiecapaciteit van de partner kan deze kloof tussen de aangekondigde en gestorte middelen verkleinen. Aangezien de gebrekkige ervaring van Vlaanderen als jonge donor ook een reden kan zijn voor het overschatten van de implementatiecapaciteit, zou Vlaanderen, door de inschakeling van de Vlaamse samenwerking in een multi-donor-kader, lessen kunnen trekken uit de ervaringen van andere donoren.
Wat betreft voorspelbaarheid op middellange termijn, maakt de 5-jarige planningscyclus het mogelijk om voorspellingen te maken voor 5 jaar. Aangezien deze plannen echter niet 'rollend zijn' vermindert de voorspelbaarheid naar het einde van de 5 jaar toe.

Indicator 8: Ontbonden hulp

De ontbinding van ontwikkelingshulp was één van de eerste onderwerpen die op de internationale agenda rond hulpeffectiviteit verscheen. Gebonden hulp leidt immers tot extra kosten voor het partnerland en bijgevolg een lagere efficiëntie van de hulp. Daarom kwamen de donoren van de DAC in 2001 overeen om hulp aan de minst ontwikkelde landen te ontbinden[17](OESO, 2001b). In de Parijs Verklaring werd deze overeenkomst herbevestigd en verbonden donoren zich ertoe om verdere vooruitgang te boeken in het ontbinden van hun hulp.

Tabel 12: Indicator 8: Ongebonden hulp

	2005 Basis	2007 Meting[18]	2010 Streefdoel
Alle landen	**75%**	**88%**	**Progress over time**
Malawi	**97%**	**91%**	**Progress over time**
Mozambique	**89%**	**91%**	**Progress over time**
Zuid-Afrika	**97%**		

[17] 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to Least Developed Countries
[18] Door gebrek aan meer recente data, hebben deze data betrekking op 2006.

De algemene bevindingen voor deze indicator, en meer specifiek ook voor de Vlaamse partnerlanden, tonen aan dat het overgrote deel van de ODA ontbonden is (OESO, 2008b). Het feit dat dit onderwerp reeds langer dan de Parijs Verklaring op de agenda staat wordt gezien als de voornaamste reden voor dit succes. Het toont aan dat het mogelijk is effectief vooruitgang te boeken over een voldoende lange periode.

Toch dienen we erop te wijzen dat de gebruikte data met de nodige omzichtigheid moet behandeld worden. De data die gebruikt worden om deze indicator te evalueren zijn immers niet afkomstig van de rondvraag die wordt gedaan bij donoren en partnerlanden naar aanleiding van de Parijs Verklaring-meting, maar is opgesteld op basis van vragenlijsten die de DAC jaarlijks naar haar lidstaten stuurt. Dit geeft de donoren wat meer vrijheid in het invullen.

Een meer fundamenteler probleem ligt in de definiëring van de hulp die moet ontbonden worden volgens de DAC-richtlijn. Belangrijke categorieën, meestal politiek gevoelige, bleven in de aanbeveling buiten beschouwing, zoals voedselhulp, technische assistentie en een groot deel van de steun aan NGOs. Willen donoren naar de kern van de zaak gaan en hulp nog efficiënter maken, zullen ze ook deze categorieën moeten ontbinden. Voor voedselhulp slagen de meeste donoren hierin, maar voor TA en NGOs ligt dit voor velen moeilijker.

In de evaluatie van de Vlaamse OS moeten we daarom een onderscheid maken tussen de DAC-definitie en een meer fundamentelere discussie over ongebonden hulp. Vooraleer hiertoe over te gaan, dienen we te duiden op een onduidelijkheid in de Vlaamse wetgeving. Het kaderdecreet van juni 2007 stelt als voorwaarde voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking dat de hulp ongebonden moet zijn. Deze wordt gedefinieerd als: "de financiële middelen die, in welke vorm ook, verstrekt worden in het kader van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zijn vrij van enige verplichting tot besteding in goederen of diensten uit Vlaanderen". Concreet omvat dit de bredere definitie, breder dan de DAC-definiëring. De beleidsnota 2004-2009 van de minister gaat echter minder ver dan dit kaderdecreet en verwijst enkel naar de hulp die moet ontbonden worden volgens de criteria van de DAC.

Afgaand op de DAC-definitie, suggereert de beschikbare informatie dat de Vlaamse hulp ongebonden is. Gebruik makend van de bredere definitie blijken sommige vormen van OS, die buiten de definitie van de DAC vallen, toch gebonden te zijn en dus in te gaan tegen de strikte lezing van het kaderdecreet. De financiering van het Technical Assistance Trust Fund Program (TATF) voor €2Mln door Flanders Investment and Trade is een voorbeeld van gebonden technische assistentie. Indien fondsen uit het Vlaamse Trust Fund zouden gebruikt worden om consultants tewerk te stellen, moeten dit voor 50% Vlaamse consultants zijn (DiV, 2008). De financiering van Ex-change, dat capaciteitsopbouw doet in Zuidelijk Afrika, is een andere vorm van zulke gebonden TA (Peeters, 2008). Binnen de verleende noodhulp kan de vraag gesteld worden of de Vlaamse NGOs en instellingen het meest efficiënt en ervaren zijn om de nodige interventies in het getroffen land te ondernemen. Tot slot kan deze vraag ook gesteld worden met betrekking tot de financiering van de indirecte actoren, zoals bijvoorbeeld in het programma in Mozambique. Het is niet vanzelfsprekend dat de door Vlaanderen gekozen actoren ook de meest efficiënte zijn. Sommige donoren lossen dit voor een deel op door een gedeelte van hun indirecte hulp te delegeren naar de partnerlanden waar het gealloceerd wordt aan lokale en internationale NGOs. Internationale en lokale NGOs toelaten om te appliqueren op indirecte financiering is een andere maar verdergaande oplossing.

5.2. Harmonisatie

Indien donoren hun hulp volledig zouden afstemmen op de systemen en beleidsprioriteiten van het partnerland, zou harmonisatie tussen donoren niet nodig zijn. Volledige afstemming is echter vaak niet mogelijk aangezien de systemen van het partnerland te zwak zijn, de beleidsprioriteiten onduidelijk of tegenstrijdig of donoren wettelijke beperkingen kennen om partnersystemen te gebruiken. In deze omstandigheden is het nodig dat donoren harmoniseren opdat hun interactie met de onvangende overheid gemakkelijker kan verlopen.

De Parijs Verklaring-indicatoren focussen op twee dimensies van harmonisatie: het gebruik van gezamenlijke hulpmodaliteiten en procedures. Een derde dimensie, die wel aanwezig was in de Parijs Verklaring maar niet werd opgenomen in de indicatoren, is de complementaire inzet van donoren op basis van hun comparatieve voordelen en een groter gebruik van het principe van gedelegeerde samenwerking. Ter voorbereiding van de Third High Level Forum in Accra werd deze derde dimensie echter als een prioriteit gesignaleerd door donoren en partnerlanden zodat het onderwerp deel uitmaakte van de agenda van de Roundtable on Harmonisation. Aangezien het onderwerp een belangrijke paragraaf vormt van de AAA en ook in de Europese context aan belang wint, zullen we het tot slot van dit hoofdstuk in een aparte sectie bespreken.

Indicator 9: Gebruik van Programme-based approaches

Tegen het einde van de jaren '90 maakten een toenemend aantal evaluaties duidelijk dat parallelle donorprojecten en –programma's op lange termijn soms weinig succesvol bleken voor de ontwikkeling van een land (zie bv. Wereldbank, 1998). Onder de nieuwe hulpbenadering is het daarom de bedoeling dat donoren minder individueel werken, maar hun hulp coördineren en partnerlanden ondersteunen in de implementatie van hun beleid. Programme-based approach is een overkoepelende benaming voor verschillende modellen van coördinatie. Het wordt door het Learning Network on Programme Based Approaches (LENPA) gedefinieerd als (OESO, 2006b):

> Programme Based Support is a way of engaging in development cooperation based on the principle of coordinated support for a locally owned programme of development, such as a national poverty reduction strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation.

Om het gebruik van PBAs te evalueren kijkt de DAC naar het belang van PBAs in de totale enveloppe van de donor aan het partnerland. In tegenstelling tot andere indicatoren, waar in de noemer enkel de ODA aan de overheidsadministraties (ministeries, departement, agentschappen of steden) wordt opgenomen, wordt hier alle ODA aan het partnerland in rekening genomen, dus ook via bijvoorbeeld indirecte kanalen zoals NGOs. De reden hiervoor is dat PBAs ook een nut hebben in de ondersteuning van de niet-overheidssector, zoals bijvoorbeeld Kamers van Koophandel of de civiele maatschappij (OESO, 2008i). Het Internationale Federatie van het Rode Kruis heeft een soort PBA-benadering ontwikkeld in de ondersteuning van lokale verenigingen door meerdere donorverenigingen (Anukur et al., 2008).
Om te evalueren of donorhulp kan gezien worden als PBA heeft de DAC 4 criteria opgesteld waaraan de hulp van een donor moet voldoen (OESO, 2008i):

1. Het ontvangende land of organisatie heeft eigenaarschap en leiderschap over het geïmplementeerde programma dat donoren ondersteunen.

2. Eén enkel allesomvattend programma en budget wordt gebruikt.
3. Er bestaat een formeel proces van donorcoördinatie en -harmonisatie van procedures voor ten minste twee van volgende vier procedures: (1) rapportering, (2) budgettering, (3) financieel beheer en (4) openbare aanbesteding.
4. Donoren gebruiken de lokale systemen voor ten minste twee van de volgende vier procedures: (1) programma-ontwikkeling, (2) programma-implementatie, (3) financieel beheer en (4) opvolging en evaluatie

Tabel 13: Indicator 9: Gebruik van Programme-based approaches

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**43%**	**46%**	**66%**
Malawi	**32%**	**42%**	**66%**
Mozambique	**46%**	**46%**	**66%**
Zuid-Afrika	**27%**		**66%**

Binnen de partnerlanden van Vlaanderen valt vooral de relatief grote vooruitgang in Malawi op. Aangezien de 42% werd gerealiseerd met enkel algemene begrotingssteun (GBS) en steun aan de gezondheids-swap (zowel via gepoolde als parallelle hulpmodaliteiten), kan de verdere implementatie van verschillende nieuwe SWAps in voorbereiding (onderwijs, water en sanitair, management van de publieke sector, wegen, voedselzekerheid en landbouw) een significante vooruitgang betekenen naar 2010 toe (OESO, 2008f). Het gebrek aan vooruitgang in Mozambique wordt verklaard door een strengere definitie in de laatste meting. PBAs zijn aanwezig op het nationale vlak (algemene begrotingssteun en in verschillende sectoren) maar ook op provinciaal vlak wordt begrotingssteun gegeven. Het grote aantal parallelle projecten houdt de ratio echter laag (OESO, 2008g). In Zuid-Afrika werd slechts een kwart van de hulp in 2005 geleverd via PBAs, enkel sectorale steun aangezien GBS niet aanwezig is in Zuid-Afrika (OESO, 2007e).

Op basis van de landenevaluaties stelde de DAC 3 succesfactoren vast om verdere vooruitgang te boeken (OESO, 2008b):
1. Het partnerland is verantwoordelijk voor het opstellen van een eigen programma en een gezamenlijk budget dat binnen- en buitenlandse fondsen bundelt.
2. Donoren ondernemen stappen om lokale systemen te gebruiken voor programma-ontwikkeling, financieel beheer, opvolging en evaluatie.
3. Partners en donoren zijn samen verantwoordelijk voor het proces van donorcoördinatie en harmonisatie van donorprocedures.

Binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking is de Vlaamse steun aan de SWAp gezondheidszorg in Mozambique het meest duidelijke voorbeeld van een PBA. Andere onderdelen van de Vlaamse OS verlopen ook vaak volgens de geest van het PBA-model, maar de implementatie hiervan wijkt nog soms af van het handboek model (bv gebrekkig eigenaarschap en coördinatie met andere donoren). Een verdere optimalisatie van de Vlaamse portefeuille, volgens de gestructureerde portefeuillebenadering (zie sectie 4.3), zou de doeltreffendheid van de PBA's verder kunnen verhogen.

Indicator 10a: Een toename in het aantal gecoördineerde zendingen.

Missies aan partnerlanden zijn voor de onderbemande administraties en regeringen van ontwikkelingslanden vaak eerder een last dan een lust. Missies aan partnerlanden worden soms vastgelegd door donoren zonder voldoende aandacht te besteden aan de agenda van de lokale autoriteiten (bv tijdens periodes van de opmaak van de begroting,…) of de agenda's van andere donoren (die dezelfde week een soortgelijke missie ondernemen). Hierdoor wordt de aandacht en tijd van politici en bureaucraten afgeleid van de prioriteiten van de administratie en het land naar de administratieve verplichtingen verbonden aan donorhulp. Ministers en ambtenaren spenderen hierdoor soms meer dan de helft van hun tijd in het ontmoeten en coördineren van donoren.

In de Parijs Verklaring werd dit probleem erkend en verbonden donoren zich ertoe om het aantal missies dat ze samen ondernemen te verhogen. Indicator 10a meet daarom het percentage gecoördineerde missies in het totale aantal missies. Een missie wordt geacht gecoördineerd te zijn wanneer twee donoren of meer ze samen ondernemen of één donor in opdracht van een andere.

Tabel 14: Indicator 10a: Gecoördineerde zendingen

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**18%**	**20%**	**40%**
Malawi	**24%**	**26%**	**40%**
Mozambique	**46%**	**19%**	**40%**
Zuid-Afrika	**19%**		**40%**

De data van de metingen tonen aan dat de geëvalueerde landen nog ver staan van het streefdoel van 2010. De meeste gezamenlijke missies werden ondernomen voor PFM-analyses. Het feit dat in sommige landen de ratio daalde tussen 2005 en 2007, door een snellere proportionele toename in het totale aantal missies dan het aantal gecoördineerde missies, toont aan dat aan deze twee doelstellingen aandacht moet besteed worden. Algemeen bleek het leiderschap van het partnerland een belangrijke rol te spelen in het boeken van vooruitgang (OESO, 2008b).

Binnen de Vlaamse partnerlanden boekte Malawi vooruitgang. Met een verdere implementatie van de SWAps zou dit verder kunnen toenemen. In het DAS actieplan kondigde de overheid twee maatregelen aan waarmee ze een verdere toename in de indicator beoogt: (i) alle missies die betrekking hebben op sector-wide-onderwerpen moeten gezamenlijk gebeuren partner-donor en (ii) het Ministerie van Financiën wordt gevraagd een coördinatiekalender met missie-vrije periode uit te werken (Government of Malawi, 2007a). In Mozambique leidde een strengere definiëring tot meer dan een halvering van de basismeting. Een grotere coördinatie van donormissies blijkt echter ook voor de donoren van de PAP een zeer moeilijke oefening. De drie indicatoren van de PAP PAF werden niet gehaald door de donoren (Castel-Branco, 2007). Zuid-Afrika blijkt het partnerland met het laagste aantal gecoördineerde missies binnen de Vlaamse partnerlanden (OESO, 2007a en 2007e). Kwalitatieve informatie suggereert een toename (OESO, 2008h). De website van het Development cooperation information system (DCIS) kondigt aan welke bilaterale beleidsdialoog plaats vindt. Andere bilaterale donoren zouden zich hier mee in kunnen passen.

Waeterloos (2008) stelt dat de institutionele opzet van de Vlaamse OS leidt tot een fragmentatie en overlapping van missies die onnodige transactiekosten voor het partnerland meebrengen. Voor de jaarlijkse beleidsdialoog kunnen ook vragen gesteld worden bij de nood om dit om de twee jaar in België te organiseren.
Puur een reductie van het aantal individuele missies nastreven kan echter contraproductief werken. Per missie dient de vraag gesteld te worden in welke mate de missie overbelastend of juist versterkend is voor het partnerland. Sommige missies kunnen immers uitermate nuttig zijn voor de verdere succesvolle implementatie van de samenwerking en zijn in deze zin daarom soms onvermijdelijk, terwijl andere, meer protocollaire missies werkelijk een last kunnen betekenen voor het partnerland. Voor de actieve componenten van het partnerschap kunnen technisch ondersteunende missies meer aangewezen zijn, hoewel ook hier dient gekeken te worden naar mogelijke coördinatie met andere donoren die op hetzelfde terrein bezig zijn. Voor de passieve componenten zal er meer mogelijkheid zijn tot coördinatie van missies met andere donoren.

Indicator 10b: Een toename in het aantal gecoördineerde landenanalyses

Ter ondersteuning van hun werk in ontwikkelingslanden doen donoren een beroep op verschillende soorten landenanalyses. Deze moeten zorgen voor een efficiëntere beleidsdialoog met het partnerland, maar ook om landenstrategieën te ontwikkelen en hulpmodaliteiten te bepalen. Voorbeelden zijn de verschillende beoordelingsmethoden van de partnersystemen (vb. PEFA), landen- en sectorstudies, landen- of sectorevaluaties, analyses omtrent transversale thema's zoals gender,… Om de transactiekosten van deze analyses op het partnerland te verminderen, roept de Parijs Verklaring donoren op om dit analysewerk zoveel mogelijk gezamenlijk te doen. Naast een reductie van de transactiekosten voor het partnerland zullen gezamenlijke analyses ook het werk voor de donoren verminderen door dubbel werk te vermijden en kan het leiden tot meer gezamenlijke opvattingen.

Indicator 10b meet het percentage van landenanalyses dat gezamenlijk wordt ondernomen door twee of meer donoren samen, of door één donor in opdracht van één of meer andere donoren.

Tabel 15: **Indicator 10b: Gecoördineerde landenanalyse.**

	2005 Basis	2007 Meting	2010 Streefdoel
Alle landen	**42%**	**42%**	**66%**
Malawi	**60%**	**61%**	**66%**
Mozambique	**63%**	**32%**	**66%**
Zuid-Afrika	**75%**		**66%**

Indicator 10b toont aan dat landenanalyses vaker gecoördineerd worden door donoren dan missies. De synthesestudie concludeert dat de meeste vooruitgang wordt geboekt in landen waar het partnerland zelf het analysewerk uitvoert of coördineert en het werk van donoren integreert. Zonder dit leiderschap kunnen donoren echter ook vooruitgang boeken. Zo voeren in Rwanda verschillende 'like-minded donors' analyses samen uit. Het EU Common Framework for Country Strategy Papers is een ander initiatief dat tot meer harmonisatie kan leiden (bv de Joint Country Strategy Paper van de Commissie en haar lidstaten.

Waeterloos (2008) ziet de bilaterale formulering van Country Strategy Papers (CSPs) door Vlaanderen als een uitloper van de initiële drang tot profilering als

standaard ODA-donor. Inhoudelijk stelt hij de nood vast van meer externe harmonisatie en een verdere verdieping, voornamelijk voor de actieve partnerschappen. Hierop zou een antwoord kunnen geboden worden door meer gecoördineerd met andere donoren deze CSPs op te stellen. Een gezamenlijke analyse zal immers resulteren in een grotere coherentie van de Vlaamse interventies met andere donoren. Het zou ook middelen kunnen vrijmaken voor een diepere en kritischere analyse, voornamelijk van de actieve partnerschappen, en er kunnen eventueel lessen getrokken worden uit de ervaringen van andere donoren. Naast de bilaterale afstemming met donoren die gelijktijdig CSPs opstellen, is een inschakeling in het internationale format van de EU, zeker voor een kleine flexibele donor, een te overwegen optie.

Division of Labour

Het grote aantal donoren dat actief is in bepaalde landen of sectoren wordt in toenemende mate erkend als een belangrijke reden voor de hoge transactiekosten voor partnerlanden en de inefficiëntie van ontwikkelingshulp (zie bv OESO, 2008m). Aangezien ervaringen op het terrein aantonen dat de implementatie van de Parijs Verklaring in partnerlanden ook hoge transactiekosten met zich kan meebrengen, door complexe onderhandelingen met een groot aantal donoren, wordt een reductie van het aantal actieve donoren op het terrein meer en meer noodzakelijk geacht voor een succesvolle implementatie van de Parijs Verklaring. Door het succes in sommige landen (bv. Zambia), brengt de AAA het principe van in-country division of labour (DoL) daarom meer op de voorgrond dan de Parijs Verklaring.
De nood aan division of labour (DoL) blijkt ook in de Vlaamse partnerlanden. DAC-data met betrekking tot Country Programmable Aid (CPA[19]) van 33 donoren[20] toont de grote fragmentatie aan in de Vlaamse partnerlanden:

Tabel 16: Fragmentatie van donoren in Vlaamse partnerlanden

Ontvangend Land	Algemene fragmentatie		Gezondheidssector		Economische infrastructuur	
	Aantal donoren	De X aantal kleinste donoren die samen 10% van de CPA geven	Aantal donoren	De X aantal kleinste donoren die samen 10% van de CPA geven	Aantal donoren	De X aantal kleinste donoren die samen 10% van de CPA geven
Malawi	23	14	18	13	9	8
Mozambique	28	14	23	16	22	18
Zuid-Afrika	27	16	23	17	16	13

Bron: OESO, 2007f

[19] CPA omvat hulp die aan één land kan toegeschreven worden. Van de algemene ODA worden dus verschillende categorieën afgetrokken: onvoorspelbare hulp (zoals humanitaire hulp), hulp die de grens van de donor niet overschrijdt (zoals administratieve kosten), hulp die geen deel uitmaakt van een overeenkomst tussen twee nationale overheden (zoals hulp door lokale besturen) en hulp die niet programmeerbaar is per land (hulp voor NGOs). Vlaamse hulp wordt hier dus niet in rekening genomen!

[20] 23 DAC-lidstaten (Australië, Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika en de Europese Commissie), de Wereldbank, 3 regionale Banken (AfDB, AsDB, IADB), 2 globale fondsen (GFATM en GEF) en 4 grote UN organisaties (UNDP, UNICEF, UNFPA en IFAD).

In de meeste landen waar DoL werd geïmplementeerd lag een dergelijke oplijsting aan de basis van verder onderhandelingen tussen de donoren en het partnerland (bv. Zambia). In Mozambique centraliseert de ODAmoz-databank informatie van een groot aantal donoren en VN-agentschappen. Op deze manier zou het de nodige informatie kunnen verschaffen om onderhandelingen met de overheid of tussen donoren alleen (in het teken van de EU-gedragscode bijvoorbeeld) op te starten. In Zuid-Afrika is er ook een donor-database (DCIS), maar in Malawi werd een soortgelijk systeem niet gevonden.

Hoewel er (nog) geen blauwdruk bestaat voor een succesvolle DoL, werd tijdens het voorbereidingsproces van het HLF in Accra gepoogd om acht principes op te stellen op basis van ervaringen in verschillende landen. De AAA vraagt de Working Party on Aid Effectiveness van de DAC om deze acht principes te finaliseren in samenspraak met donoren en partnerlanden (OESO, 2008m en 2008n):

1. Resultaten van ontwikkelingssamenwerking kunnen verbeterd worden wanneer donoren individueel en collectief hun hulpinterventies rationaliseren binnen partnerlanden.
2. Partnerlanden moeten leiderschap nemen over het DoL-proces in dialoog met donoren. Comparatieve voordelen worden bepaald op basis van zelf-evaluaties en peer-reviews en niet op basis van financiële bijdragen. De civiele maatschappij en private sector moeten de mogelijkheid krijgen om op een transparant manier deel te nemen aan het proces.
3. Om de beschikbare middelen optimaal te gebruiken en duplicatie en fragmentatie te vermijden moet het aantal donoren per sector, thema, geografisch gebied of hulpmodaliteit beperkt worden.
4. Onderhandelingen zijn noodzakelijk om het proces succesvol te finaliseren. Hierbij is flexibiliteit aan beide kanten nodig. Aangezien onderhandelingen op het terrein plaats vinden, is decentralisatie van de nodige bevoegdheden aan te raden.
5. Indien de capaciteit van het partnerland voor het beheer van de hulp onvoldoende blijkt, coördineren donoren de nodige capaciteitsversterking. Donoren zorgen dat hun landenteams de nodige capaciteiten hebben om te onderhandelen.
6. De impact van het DoL-process op de beschikbare financiële middelen moet neutraal zijn voor het partnerland.
7. Partnerlanden en donoren moeten de toegevoegde waarde van DoL meten.
8. Partnerlanden en donoren moeten de toegevoegde waarde van DoL communiceren.

Door geografische, sectorale of thematische specialisatie kunnen kleine donoren boven zich uit groeien. Molenaers en Renard (2008) halen het voorbeeld aan van Luxemburg dat in Mali erg geapprecieerd wordt voor zijn ervaring in één bepaalde regio. Mürle (2007) geeft het voorbeeld van Nederland dat door de geografische focus in zijn beleid relatief belangrijk is in bepaalde partnerlanden. In Ghana is Nederland de 5e donor en bijvoorbeeld groter dan de Europese Commissie. Een voorbeeld van sectorale en thematische specialisatie is Denemarken dat door een sectorale focus op water en sanitatie de grootste donor in deze sector is in West-Afrika.

Slovenië, dat ongeveer even groot is als Vlaanderen, wordt regelmatig als voorbeeld van sectorale specialisatie en geografische concentratie naar voor geschoven. Geografisch focust het land zijn hulp op Oost-Europa en Centraal Azië, landen die bij de klassieke DAC-donoren minder populair zijn. De sectorale niches waarop het land zicht concentreert zijn Public Finance Management, ontmijning en psychologische hulp aan kinderen in oorlogsgebied. Voor PFM richtte het land een

regionaal expertisecentrum op dat de ervaringen van Slovenië in het toetredingsproces naar de Europese Unie centraliseert. De hulp voor ontmijning wordt geïmplementeerd via een internationaal Trust Fund for Demining and Mine Victim Assistance.

Geografische en sectorale concentratie is een van de basisvoorwaarden voor de Vlaamse OS opgenomen in het kaderdecreet. De geografische focus is duidelijk aanwezig in het gevoerde beleid: een beperkt aantal Zuid-Afrikaanse partnerlanden, en binnen deze landen enkele welbepaalde provincies en districten (Waeterloos, 2008). De afbakening van sectoren is duidelijker geworden door de tijd heen (Waeterloos, 2008). Per land focust de Vlaamse OS haar hulp nu op twee sectoren. Deze sectoren moeten binnen de Vlaamse bevoegdheden vallen en worden onderhandeld met het partnerland. Met twee sectoren doet Vlaanderen het op het eerste zicht beter dan de drie sectoren die de EU-gedragscode voorschrijft. Zoals in hoofdstuk drie benadrukt is deze gedragscode echter van toepassing op het niveau van de EU-lidstaat, België. Deze concentratie kan daarom een voorbeeld zijn waar coördinatie met het nationale niveau wenselijk is. Naar de toekomst toe dient de Vlaamse administratie te bepalen in welke mate ze deze strategische beslissingen wil expliciteren en consolideren in een formeel institutioneel geheugen of zelfs wettelijk kader.

Deze sectorale en geografische focus zou ook verder kunnen geoptimaliseerd worden in de multilaterale samenwerking. Het Zuidelijk-Afrikaanse UNAIDS programma is hiervan een goed voorbeeld, maar dit maakt voorlopig nog geen deel uit van de CSPs van de drie landen (Waeterloos, 2008). Via een geïntegreerde portefeuille zou men de link kunnen maken tussen deze multilaterale en bilaterale samenwerkingsvormen, mogelijks in coördinatie met andere donoren die ook in deze landen actief zijn. Waeterloos (2008) ziet in deze strategie ook een eenvoudig haalbare manier om de interne coördinatie van de Vlaamse OS over de landen heen te realiseren.

Samenvatting

In dit laatste hoofdstuk hebben we de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking getoetst aan de donor-gerelateerde opvolgingsindicatoren van de Parijs Verklaring (3 tot 10). Door het toenemende belang dat besteed wordt aan de division of labour en de daarbij horende geografische en sectorale concentratie, zowel in de EU-gedragscode als meer recent in de AAA, hebben we dit als additioneel aandachtspunt behandeld.

Aanbevelingen: De Vlaamse Actie Agenda

1. De flexibiliteit, en waar nodig pro-activiteit (bijvoorbeeld Zuid-Afrika), waarmee Vlaanderen zich afstemt op de diverse aspecten van het systeem van publieke financiën (indicator 3 en 5) en implementatiestructuren (indicator 6) van het partnerland wordt door de partners in het Zuiden vaak als een belangrijke sterkte gezien van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. We adviseren dan ook deze flexibiliteit te behouden en te optimaliseren en ervaringen te consolideren en uit te wisselen met andere donoren.

2. Voor sommige innovatieve, interdisciplinaire of overbruggende programma's dient de implementatiecapaciteit van de partner beter te worden ingeschat en de nood aan technische assistentie erkend te worden (indicator 4). Dit zou niet enkel kunnen leiden tot een beter eigenaarschap van de partner, maar zou de kloof tussen de

aangekondigde en gestorte middelen kunnen verkleinen.
3. Een verdere optimalisatie van de Vlaamse portefeuille, volgens het model van de Programme-Based-approach (indicator 9) en de gestructureerde portefeuille, zou de doeltreffendheid verder kunnen verhogen.
4. De huidige fragmentatie en overlapping van missies moet herbekeken worden (indicator 10a). Voor de actieve componenten van het partnerschap kan de jaarlijkse opvolging verder aangewezen zijn, hoewel ook hier dient gekeken te worden naar mogelijke coördinatie met andere donoren die op hetzelfde terrein bezig zijn. Voor de passieve componenten zal er meer mogelijkheid zijn tot coördinatie van missies met andere donoren.
5. De Vlaamse landenstrategienota's zouden aan kwaliteit kunnen winnen door de inschakeling in een multi-donor-kader (indicator 10b). Een gezamenlijke analyse zal ten eerste zorgen voor meer coherentie tussen de donoren. Daarnaast kan het ook middelen vrij maken voor een diepere en kritischere analyse, voornamelijk voor de actieve partnerschappen, en kan er geleerd worden uit de ervaringen van andere donoren.

6. CONCLUSIE

Net als andere donoren dient Vlaanderen ook nagaan hoe de effectiviteit van zijn hulp kan worden verbeterd. De geschiedenis heeft immers geleerd dat ontwikkelingshulp over het algemeen niet heel doelmatig is geweest, en dat een niet onaanzienlijk deel van het probleem langs de kant van de donoren dient te worden gesitueerd. De Parijs Verklaring over de effectiviteit van de hulp, in 2005 onderschreven door een groot aantal donoren, geeft enkele belangrijke principes aan om dit te realiseren. De voorliggende nota heeft getracht om Vlaanderen door te lichten op basis van deze Parijs Verklaring en de nodige aandachtspunten en uitdagingen naar voor te brengen. De EU-gedragscode en de AAA, die kunnen gezien worden als recente aanvullingen op de Parijs Verklaring, werden hierbij als additionele richtlijnen gehanteerd.

Waar de Parijs Verklaring aanvankelijk gelijk gesteld met het gebruik van GBS, wat weinig ruimte liet voor kleine donoren, wordt de laatste jaren in toenemende mate erkend dat, zelfs in landen waar GBS toepasbaar is, meerdere hulpmodaliteiten kunnen geïmplementeerd worden volgens de aanbevelingen van de Parijs Verklaring. De portefeuillebenadering, waarbij verschillende van deze hulpmodaliteiten op een strategische en complementaire wijze worden ingezet, wordt dan ook aanbevolen als een te consolideren en optimaliseren benadering:

Aanbeveling: Portefeuillebenadering consolideren en optimaliseren
Voor Vlaanderen geldt het gebruik van mekaar versterkende hulpinstrumenten – van projecten tot bijdragen aan budgetsteun - als een te consolideren en verder uit te bouwen praktijk. Gegeven de grootte van de Vlaamse bijdrage en de expertise in de partnerlanden, is een actieve focus op het lagere segment van hulpinstrumenten te behouden, dat wil zeggen eerder projecten dan budgetsteun. De gekozen instrumenten moeten ten volle rekening houden met de principes van de Parijs Verklaring. Of het wenselijk is om een 'toegangsticket' tot een hogere onderhandelingstafel te 'kopen' om de verticale integratie van modaliteiten te optimaliseren, bijvoorbeeld via sectorbudgetsteun, moet geval per geval worden overwogen, rekening houdende met het negatief proliferatie-effect en de mogelijkheden van gedelegeerde samenwerking of een leidende donor.

1. **Welke elementen uit de gedragscode inzake taakverdeling kunnen hun weerslag vinden in het Vlaams ontwikkelingsbeleid?**

In een lezing van de EU-gedragscode dienen we eerst en vooral te benadrukken dat de gedragscode moet geïmplementeerd worden op het niveau van de EU-lidstaten, België dus. Het is moeilijk denkbaar dat een implementatie van de gedragscode door de Europese subnationale entiteiten een significante reductie zou kunnen realiseren in de huidige Europese donorproliferatie. De uitdaging voor Vlaanderen en België bestaat er daarom in om de bezorgdheid om burgers nauwer te betrekken bij het beleid, die vaak wordt gebruikt om de defederalisering te verantwoorden, te verzoenen met de internationale agenda van de hulpeffectiviteit. Subnationale entiteiten zich laten inschrijven in een beleid dat door de nationale overheid is geconcipieerd, zoals lijkt te gebeuren in Duitsland of Spanje, lijkt in de Belgische context omwille van politieke redenen niet haalbaar. We willen toch aanbevelen om, met respect voor de wettelijk verankerde Vlaamse autonomie, de gedragscode op nationaal niveau te respecteren:

Aanbeveling: Nationale coördinatie is wenselijk
Om de additionele transactie- en coördinatiekosten niet af te schuiven op het partnerland is de meest voor de hand liggende oplossing nationale coördinatie binnen België om deze kosten te internaliseren. Moest Vlaanderen daarom uitgenodigd worden om hierover in overleg te treden met de Federale overheid, bijvoorbeeld in de vorm van het interfederaal overlegcomité, geeft dit concrete opportuniteiten om de transactiekosten te internaliseren. Vlaanderen kan terzake ook zelf initiatieven nemen.
Wanneer deze synergieën op het niveau van de Belgische regeringen om politieke redenen niet mogelijk zijn, kan voor elk van de Vlaamse partnerlanden gekeken worden hoe de proliferatie van Belgische publieke ontwikkelingsactoren kan worden gecompenseerd door het uitwerken van lokale harmonisatie-initiatieven van de Belgische actoren in het partnerland of een verregaande harmonisatie met andere donororganisaties.

2. **Welke zijn de nieuwe accenten die gelegd worden in de implementatie naar aanleiding van het derde High Level Forum over de Effectiviteit van de hulp in Accra, september 2008, en op welke manier kunnen deze gestalte krijgen in het Vlaams ontwikkelingsbeleid.**

De meest relevante aanbevelingen van de AAA voor Vlaanderen hebben betrekking op de uitdagingen en aanbevelingen om de opvolgingsindicatoren te behalen tegen 2010. Deze aspecten werden geïntegreerd in de bespreking van vraag 3, hieronder. Een ander belangrijk punt was de division of labour die door de AAA van het Europese naar het internationale niveau werd getild. Voor Vlaanderen is de geografische en sectorale concentratie een basisvoorwaarde opgenomen in het kaderdecreet. De geografische focus ligt duidelijk op een beperkt aantal Zuid-Afrikaanse landen, en binnen deze landen enkele welbepaalde provincies en districten. De afbakening van sectoren is duidelijker geworden door de tijd heen en ligt nu op twee sectoren per partnerland. Hoewel Vlaanderen het met deze twee sectoren op het eerste zicht beter doet dan de EU-gedragscode voorschrijft, moet in rekening worden genomen dat deze gedragscode van toepassing is op het niveau van de EU-lidstaat, België. Dit kan daarom een voorbeeld zijn waar coördinatie met het nationale niveau wenselijk is. Tot slot dient de Vlaamse administratie, naar de toekomst toe, ook te bepalen in welke mate ze deze strategische beslissingen wil expliciteren en consolideren in een formeel institutioneel geheugen of zelfs wettelijk kader.

3. **Op welke manier kan Vlaanderen in de samenwerking met haar partnerlanden de realisatie van de vijf grote principes en de erbij horende indicatoren realiseren? Zijn alle indicatoren realiseerbaar voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.**

Tot slot toetsen we de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking aan de hand van de donor-gerelateerde opvolgingsindicatoren van de Parijs Verklaring en de aanvullingen aangebracht door de AAA. Deze analyse liet ons toe om, in lijn van de AAA, een eigen Vlaamse Actie Agenda op te stellen:

Aanbevelingen: De Vlaamse Actie Agenda

- **De flexibiliteit, en waar nodig pro-activiteit (bijvoorbeeld Zuid-Afrika), waarmee Vlaanderen zich afstemt op de diverse aspecten van het systeem van publieke financiën (indicator 3 en 5) en implementatiestructuren (indicator 6) van het partnerland wordt door de partners in het Zuiden vaak als een belangrijke sterkte gezien van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. We adviseren dan ook deze flexibiliteit te behouden en te optimaliseren en ervaringen te**

consolideren en uit te wisselen met andere donoren.

- **Voor sommige innovatieve, interdisciplinaire of overbruggende programma's dient de implementatiecapaciteit van de partner beter te worden ingeschat en de nood aan technische assistentie erkend te worden (indicator 4). Dit zou niet enkel kunnen leiden tot een beter eigenaarschap van de partner, maar zou de kloof tussen de aangekondigde en gestorte middelen kunnen verkleinen.**
- **Een verdere optimalisatie van de Vlaamse portefeuille, volgens het model van de Programme-Based-approach (indicator 9) en de gestructureerde portefeuille, zou de doeltreffendheid verder kunnen verhogen.**
- **De huidige fragmentatie en overlapping van missies moet herbekeken worden (indicator 10a). Voor de actieve componenten van het partnerschap kan de jaarlijkse opvolging verder aangewezen zijn, hoewel ook hier dient gekeken te worden naar mogelijke coördinatie met andere donoren die op hetzelfde terrein bezig zijn. Voor de passieve componenten zal er meer mogelijkheid zijn tot coördinatie van missies met andere donoren.**
- **De Vlaamse landenstrategienota's zouden aan kwaliteit kunnen winnen door de inschakeling in een multi-donor-kader (indicator 10b). Een gezamenlijke analyse zal ten eerste zorgen voor meer coherentie tussen de donoren. Daarnaast kan het ook middelen vrij maken voor een diepere en kritischere analyse, voornamelijk voor de actieve partnerschappen, en kan er geleerd worden uit de ervaringen van andere donoren.**

BIBLIOGRAFIE

11.11.11 (2008). *De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 2007.* Studiedienst 11.11.11.

Action Aid (2005). *Real aid. An agenda for making aid work.* June 2005

Amis, P. en Green, L. (2002) "*Needs Assessment Report. Survey on Partners' Priorities and Perspectives on Harmonising Donor Practices*". Final Report. University of Birmingham, School of Public Policy.

Anukur, A., Peppiatt, D. en Giffard-Lindsay, M. (2008) *Process Evaluation of the Pilot Phase of Operational Alliances*. Evaluation report.

Bidaguren, J.A. (2008). *The role of local and regional authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond decentralised aid.* Paper presented at the 12th EADI General Conference Global Governance for sustainable Development. The need for policy coherence and new partnerships.

Birdsall, N. (2005). Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings. *Centre for Global Development Working Paper,* 50, December 2004, revised December 2005.

Booth, D. (2004). Budgets not projects: a new way of doing business for aid donors. *ODI Opinions,* 9, February 2004.

Callewaert, L. (2008) *Paris Declaration, from donorship to ownership*. Seminar given at the IOB, Antwerp, May 2008.

Castel-Branco, C.N. (2007). Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006

De Renzio (2006) The Primacy of domestic politics and the dilemmas of aid: What can donors do in Ethiopia and Uganda. *ODI Opinions*, 65, February 2006.

De Renzio, P., Booth, D., Rogerson, A. and Curran, Z. (2005). Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies. *ODI Working Paper*, No. 248, June 2005.

De Renzio, P en Mulley, S. (2006) *Donor coordination and good governance: donor-led and recipient-led approaches*. Managing Aid Dependency Project. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, Oxford, University College.

De Renzio P. en Rogerson, A. (2005) Power to Consumers? A Bottom-up Approach to Aid Reform. *ODI Opinions,* 40, May 2005

Desmet A. & Develtere P. (2002) *Subnational Authorities and Development Co-operation in the OESO-DAC Member countries*, HIVA, Leuven.

DFID (2004) *Managing fiduciary risk when providing Poverty Reduction Budget Support*. How To Note, Policy Division, DFID.

DFID (2005a). Evaluating progress towards harmonisation. *DFID Working Paper*, No. 15. By Paul Balogun, May 2005.

DFID (2005b): *Harmonisation and alignment in vulnerable states*

DFID (2008). Poverty reduction budget support. *DFID Policy paper.* February 2008.

DiV (2008)*. Het Vlaamse ODA-rapport 2007*. Brussel, DIV-afdeling Beleid

Eurodad (2008). *Eurodad analysis of the outcome of Accra.* European network on debt and development, Accessed September 11, 2008.

Europese Commissie (2008). The EU –- a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals.
An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms. *Commission Staff working paper accompanying the communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*

Faust, J. and Messner, D. (2007) *"Organizational Challenges for an effective aid architecture – traditional deficits, the Paris agenda and beyond" DIE Discussion Paper* 20/2007, Bonn, DIE

Gerster, R. (s.d.). *Risks of General Budget Support: a tale of experience*. Gerster Consulting, Switzerland.

Government of Malawi (2007a). *Malawi Development Assistance Strategy 2006-2011. Making Development Assistance More Effective.* Lilongwe, September 2007

High-Level Forum on Health MDGs (2004) *Achieving the Health Millennium Development Goals in Fragile States*, December 2004, Abuja.

IOB (2008). *Ahead of the Crowd? The process of implementing the Paris Declaration*
Case study: the Netherlands. Report produced for the synthesis of the results of the first phase of the evaluation of the Paris Declaration. February 27, 2008

Kharas, H. (2007) *The new reality of aid*. Paper presented at Brookings Blum Roundtable 2007 in Brookings Institute, Washington, DC, 1 August 2007.

Koeberle, S., Stavreski, Z. (2006): "Budget support: concept and issues", in: Koeberle, S., Stavreski, Z. and Walliser, J. (eds.). *Budget support as more effective aid?* Washington, D.C., The Wereldbank.

Manning, R. (2008) *"The DAC as a Central actor in Development Policy Issues: Experience over the Past Four Years" DIE Discussion Paper* 7/2008, Bonn, DIE

MCC (2004). *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2004.* Washington, D.C.

Mokoro (2008) *Putting aid on budget. A study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative and the Strategic Partnership with Africa. Synthesis Report. April 2008.*

Molenaers, N. (2006). *Paris Declaration: what if we get stuck in a perverse equilibrium?* Discussant of Geske Dijkstra, International Conference "Challenging the Poverty Reduction Paradigm", IOB, University of Antwerp
Molenaers, N. and Renard, R. (2007) *Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?* Leuven en Voorburg: Acco.

Molenaers, N. and Renard, R. (2008) *Policy Dialogue under the new aid approach: Which role for the medium-sized donors? Theoretical reflections and views from the field*. IOB Discussion Paper 2008.05. Antwerp, IOB.

Molenaers, N. and Smets, L. (2008). *Missierapport Oeganda. De mogelijke rol van een kleine/middelgrote donor in de nieuwe hulpbenadering.*

Mosley, P. and Eeckhout, M.J. (2000) "From project aid to programme assistance", in: Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds.) *Foreign aid and development*. New York, Routledge.

Nilsson, M. (2004). *Effects of budget support. A discussion of early evidence. Department for evaluation and internal audit*, SIDA.

OESO (1996) *Shaping the 21st Century: The contribution of Development Co-operation*. Development Assistance Committee, OESO, Paris.

OESO (2001b) DAC Recommendation on untying official development assistance to the least developed countries.

OESO (2003a) *Rome Declaration on Harmonization*. High Level Forum on Aid Effectiveness, Rome, Italy

OESO (2005a) *Chair's Summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*. London 13-14 January 2005.

OESO (2005b) *Paris Declaration on aid effectiveness: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability.* High-Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, France

OESO (2005d). *Aid extended by local and state governments.* Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, No. 4

OESO (2005e) *Development Assistance Committee Peer Review Belgium.* Paris, OESO

OESO (2005f) *Harmonisation and Alignment in Fragile States.* Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, London 13-14 January 2005.

OESO (2006b): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, OESO, Paris.

OESO (2007a). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the results.* Paris, OESO.

OESO (2007b) *Development Assistance Committee Peer Review Spain.* Paris, OESO

OESO (2007e) 2006 *Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters, South Africa.* Paris, OESO

OESO (2007f). *Towards better division of labour: concentration and fragmentation of aid.* Global Forum on Development, policy workshop on the challenges of scaling up at country level: predictable aid linked to results. November 28, 2007.

OESO (2008b) *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective aid by 2010? What it will take.* Volume 1 Overview. Paris, OESO

OESO (2008d) *Report on the use of country systems in public financial management.* Working Party on aid effectiveness, Joint Venture on Public financial management. Paris, OESO

OESO (2008e) *Accra Agenda for Action.* 3th High Level Forum on Aid Effectiveness. September 2-4, 2008 Accra Ghana.

OESO (2008f) *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective aid by 2010? What it will take.* Volume 2 Country Chapters, Malawi. Paris, OESO

OESO (2008g) *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective aid by 2010? What it will take.* Volume 2 Country Chapters, Mozambique. Paris, OESO

OESO (2008h). *First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration Country Level Evaluation. Final Report South Africa.* April 2008, Paris, OESO.

OESO (2008i) *Definitions and guidance for the questionnaires.* Paris, OESO, January 4, 2008

OESO (2008l). *List of frequently asked questions for the 2008 Survey.* OESO DAC website: www.OESO.org/dac/hlfsurvey [Accessed: 24/10/2008]

OESO (2008m) *Chair's summary*. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra, 2-4 September 2008.

OESO (2008n). *International good practice principles on in-country division of labour.* Background paper 01 for the third high level forum on aid effectiveness, roundtable 3: harmonisation.

OESO (2008o) *2008 Survey, explanatory note.* OESO-DAC, Paris.

Peeters, K. (2008). *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking 2009.* Kris Peeters, Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestruurszaken, Buitenland Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid. Oktober 2008.

Raad van de Europese Unie (2007) *EU Gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid.* Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen. 15 Mei 2007.

Radelet, S. (2005). From Pushing Reforms to Pulling Reforms: The Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy. *Centre for Global Development Working Paper,* No. 53, February 2005, Washington DC, Centre for Global Development.

Renard, R. (2006). *"The role of smaller donors"*. IOB-UA Conference Challenging the Poverty Reduction Paradigm. Antwerp 16-17 November 2006
Riddell, A. (2002). *Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches*. Ottawa, Learning Network on Program-Based Approaches: 42.

Strategic Partnership with Africa (2008). *Survey of Budget support, 2007. Volume II: detailed findings.* Final draft April 2008.

UNDG (2007): *Post-Conflict Needs Assessment and Framework (PCNA/F)*. Background Note for UNDG Principal's Meeting on 19 April 2007.

UNDP (2007) *Emerging donors initiative revisited. Stock taking and next steps.* UNDP Regional Workshop Report, Budapest, March 5 - 6, 2007

Waeterloos (2008). *De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika: een exploratieve evaluatie.* December 2008, VSBB Universiteit Antwerpen

Wapenhans, W. (1992). *Effective implementation: Key to development impact*. Washington DC, Wereldbank.

Warrener, D. and Perkin, E. (2005). *Progress on Harmonisation and Alignment in the UK*. Synthesis paper 6. Overseas Development Institute, London, UK.

Wood, B., Kabell, D., Muwanga, N. and Sagasti, F. (2008). Evaluation of the implementation of the Paris Declaration. Phase One. Synthesis Report. Kabell Konsulting ApS. July 2008.

Wereldbank (1998) *Assessing Aid*. Washington DC, Wereldbank.

Wereldbank (2006c) *Aid Effectiveness Profile South Africa.* Washington, DC, Wereldbank, November 28, 2006

Wereldbank (2007a). *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*. Washington, D.C., The Wereldbank

Wereldbank (2008a) *Global Monitoring Report 2008, MDGs and the environment. Agenda for inclusive and sustainable development.* The Wereldbank, Washington DC.

Annex 1: Paris Declaration on Aid Effectiveness

OWNERSHIP		TARGET FOR 2010	
1	**Partners have operational development strategies** — Number of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets.	**At least 75% of partner countries** have operational development strategies.	
ALIGNMENT		**TARGETS FOR 2010**	
2	**Reliable country systems** — Number of partner countries that have procurement and public financial management systems that either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**(a) Public financial management – Half of partner countries** move up at least one measure (i.e., 0.5 points) on the PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) scale of performance.	
		(b) Procurement – One-third of partner countries move up at least one measure (i.e., from D to C, C to B or B to A) on the four-point scale used to assess performance for this indicator.	
3	**Aid flows are aligned on national priorities** — Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets.	**Halve the gap** — halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government's budget(s) (with at least 85% reported on budget).	
4	**Strengthen capacity by co-ordinated support** — Percent of donor capacity-development support provided through coordinated programmes consistent with partners' national development strategies.	**50% of technical co-operation flows** are implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies.	
5a	**Use of country public financial management systems** — Percent of donors and of aid flows that use public \ financial management systems in partner countries, which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**PERCENT OF DONORS**	
		Score*	**Target**
		5+	**All donors** use partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5	**90% of donors** use partner countries' PFM systems.
		PERCENT OF AID FLOWS	
		Score*	**Target**
		5+	**A two-thirds reduction** in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5	**A one-third reduction** in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
5b	**Use of country procurement systems** — Percent of donors and of aid flows that use recipient country procurement systems which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**PERCENT OF DONORS**	
		Score*	**Target**
		A	**All donors** use partner countries' procurement systems.
		B	**90% of donors** use partner countries' procurement systems.
		PERCENT OF AID FLOWS	
		Score*	**Target**
		A	**A two-thirds reduction** in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.

		B	**A one-third reduction** in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.
6	**Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures** — Number of parallel project implementation units (PIUs) per country.	**Reduce by two-thirds** the stock of parallel project implementation units (PIUs).	
7	**Aid is more predictable** — Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multiyear frameworks.	**Halve the gap —** halve the proportion of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.	
8	**Aid is untied** — Percent of bilateral aid that is untied.	**Continued progress over time.**	
HARMONISATION		**TARGETS FOR 2010**	
9	**Use of common arrangements or procedures** — Percent of aid provided as programme-based approaches.	**66% of aid flows** are provided in the context of programme-based approaches.	
10	**Encourage shared analysis** — Percent of (a) field missions and/or (b) country analytic work, including diagnostic reviews that are joint.	**(a) 40% of donor missions** to the field are joint**.**	
		(b) 66% of country analytic work is joint.	
MANAGING FOR RESULTS		**TARGET FOR 2010**	
11	**Results-oriented frameworks** — Number of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks to assess progress against (a) the national development strategies and (b) sector programmes.	**Reduce the gap by one-third —** Reduce the proportion of countries without transparent and monitorable performance assessment frameworks by one-third.	
MUTUAL ACCOUNTABILITY		**TARGET FOR 2010**	
12	**Mutual accountability** — Number of partner countries that undertake mutual assessments of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness including those in this Declaration.	**All partner countries** have mutual assessment reviews in place.	

Annex 2: EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid

Deze gedragscode bevat operationele beginselen inzake complementariteit op het gebied van ontwikkelingssamenwerking voor de donoren van de EU. Zij hebben ten doel de hulp doeltreffender te maken, door de algehele resultaten op ontwikkelingsgebied en het effect inzake armoedebestrijding te verbeteren en de transactiekosten te verlagen middels taakverdeling tussen de donoren.
De gedragscode volgt een inclusieve benadering die voor alle donoren openstaat.

De code berust op de beginselen van participatie, onderlinge afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoording, die zijn vervat in de Verklaring van Parijs, en op de aanvullende doelstellingen en waarden uit de Europese consensus.

De code is vrijwillig, flexibel en zelfsturend. De code is een dynamisch instrument met beginselen en doelstellingen die de EU-donoren geleidelijk op de aangegeven wijze zullen trachten te bereiken.

Het partnerland moet worden belast met de donorcoördinatie. De EU-donoren stimuleren en steunen het partnerland om deze taak op zich te nemen, terwijl zij zelf onderling een optimaal verband aangaan en zich daarbij indien nodig laten inspireren door de bestaande goede praktijken.

De EU-donoren baseren hun engagement op de onderstaande beginselen, die op een pragmatische en flexibele manier moeten worden gehanteerd. Gehoopt wordt dat de andere donoren dit engagement zullen willen navolgen; zij worden hiertoe ook aangezocht, en zij zouden daarbij soortgelijke beginselen in acht moeten nemen als die welke in deze gedragscode zijn vastgelegd.

Algemene beginselen
De EU-donoren (de lidstaten en de Commissie) verbinden zich tot verdere voortgang op het gebied van complementariteit en taakverdeling, mede door nauwere onderlinge samenwerking, overeenkomstig de volgende algemene beginselen:

1. Het primaire leiderschap en de eigen inbreng ter zake van de arbeidsverdeling binnen een land moet in de eerste plaats bij de regeringen van de partnerlanden berusten. Waar leiderschap en eigen inbreng ontbreken, zou de EU begeleidend moeten optreden. In ieder geval moet de EU bij het bevorderen van complementariteit en taakverdeling te allen tijde een actieve rol spelen. Initiatieven moeten steeds openstaan voor andere donoren, indien mogelijk aansluiten op bestaande processen, en indien nodig snel worden overgedragen aan de regering. De EU zou de partnerlanden moeten helpen bij de opbouw van

de capaciteit die zij nodig hebben om deze verantwoordelijkheid op zich te kunnen nemen.

2. Het is van cruciaal belang dat de taakverdeling niet ten koste gaat van de totale omvang van de ontwikkelingshulp of van de voorspelbaarheid van de hulpstromen, en in samenwerking met de partnerlanden geschiedt.

3. Bij de uitvoering moet worden uitgegaan van (i) de prioriteiten en behoeften op landenniveau, (ii) een langetermijnperspectief en (iii) een pragmatische, goed gefaseerde aanpak.

4. EU-donoren hebben gemeenschappelijke doelstellingen, visies, waarden en beginselen. Wanneer de betrokkenheid van de lidstaten of de Commissie in een partnerland of sector wordt beperkt, moet worden vermeden dat alle EU-donoren wegblijven uit een sector die strategisch is voor de armoedebestrijding.

5. Terwijl de implementatie een zaak is van het veld, moeten politiek engagement en adequate ondersteuning en aanpassing zowel op het centrale niveau als in de praktijk hun beslag krijgen. Voorts is het van belang dat tussen het veld en het centrum een betere coördinatie tot stand komt, die een coherente aanpak waarborgt. Zulks mag evenwel geen afbreuk doen aan het leiderschap en de inbreng van het partnerland.

6. Comparatieve voordelen zijn niet in de eerste plaats een kwestie van beschikbare financiële middelen, maar van een veelheid van - ook andere - factoren, zoals geografische of thematische expertise. Elke lidstaat heeft dus een rol te vervullen.

Regel 1 – Concentreer de activiteiten binnen een land op een beperkt aantal sectoren

De EU-donoren zullen hun actieve inzet in een partnerland trachten te concentreren in ten hoogste drie sectoren[21], op basis van de volgende criteria:

- elke donor zal actief streven naar een verlaging van de transactiekosten voor de regeringen van de partnerlanden en zal zijn aanwezigheid in sectoren stroomlijnen naar gelang van zijn comparatief voordeel als erkend door de regering van het partnerland en andere donoren;
- Wat een sector is moet - intuïtief dan wel met kennis van zaken - worden bepaald op een flexibele manier en op partnerlandniveau, in overeenstemming met de definitie van het partnerland, dat deze sector in zijn armoedebestrijdingsstrategie of het equivalent daarvan als

[21] In een beperkt aantal gevallen waarin donoren te maken hebben met een aanzienlijke vermindering van de bestreken sectoren, kan deze doelstelling worden opgetrokken tot meer dan drie sectoren, waarbij volledig rekening wordt gehouden met de standpunten van de partnerlanden, verwaarloosde aangelegenheden van bijzonder belang en een realistischtijdschema voor het opvangen van eventuele wijzigingen in hun landenprogramma's.

prioritair moet hebben aangemerkt. In overeenstemming met het partnerland moet de opsplitsing van sectoren zoveel mogelijk worden voorkomen.

Buiten de drie sectoren kunnen de donoren algemene begrotingssteun verlenen als de omstandigheden dat mogelijk maken, en steun verlenen aan de civiele maatschappij en aan onderzoeks- en onderwijsregelingen, waaronder studiebeursregelingen. De donoren dienen zich in de door hen gekozen sectoren toe te leggen op de integratie van horizontale aspecten.
Het comparatieve voordeel van een donor kan mede aan de hand van een of meer van de volgende criteria worden vastgesteld:

- de aanwezigheid op het terrein;
- de ervaring met het land, de sector of de gegeven situatie;
- het geloof en vertrouwen bij de regering van het partnerland en bij de overige donoren;
- de technische deskundigheid en de specialisatie van de donor;
- de omvang van de steun op land- of sectorniveau;
- het vermogen om de weg van nieuwe of perspectieve beleidsmaatregelen of sectoren in te slaan;
- het vermogen om snel te reageren en / of de voorspelbaarheid op lange termijn;
- de doelmatigheid van werkmethoden en -procedures, en de kwaliteit van de beschikbare mankracht;
- relatief gezien betere prestaties - zonder noodzakelijkerwijs een absoluut voordeel te hebben;
- lagere kosten in vergelijking met andere donoren met adequate kwaliteitsnormen;
- het opbouwen van nieuwe ervaringen en capaciteiten als recent donorland.

Het comparatieve voordeel van een bepaalde donor moet middels zelfbeoordeling worden vastgesteld, door de regering van het partnerland worden goedgekeurd en door de andere donoren worden erkend. De EU moedigt de partnerlanden aan zich duidelijk uit te spreken over het "comparatieve voordeel" van de donorlanden.
De partnerlanden zullen worden aangemoedigd aan te geven op welke gebieden de steun versterkt dan wel verminderd moet worden en ook welke donoren zij per sector het liefst actief zien blijven. De EU-donoren zullen in samenwerking met het partnerland bepalen in welke sectoren zij actief zullen blijven en in voorkomend geval een uitstapstrategie voorstellen. Voorkomen moet worden dat hierbij stiefmoederlijk behandelde sectoren ontstaan.
De EU-donoren streven in een bepaalde sector naar een engagement op lange termijn (ten minste 5 tot 7 jaar, of ten minste een volledige cyclus van de nationale armoedebestrijdingsstrategie).

Regel 2 – Hergroepeer de overige activiteiten in een land
Hergroepering dient plaats te vinden aan de hand van onderhandelingen op plaatselijk niveau en hangt in grote mate af van de situatie in het land. Aanbevolen wordt dat het centrale niveau aan de lokale diensten / de

delegaties een mandaat verstrekt dat voldoende flexibel is, onderhandelingsmarge biedt en kan worden aangepast.
De EU-donoren die actief zijn in andere sectoren dan de drie concentratiesectoren dienen een van de volgende keuzes te maken:

- financieel in de sector aanwezig te blijven middels een gedelegeerde samenwerking of een gedelegeerd partnerschap;
- waar de omstandigheden het toelaten, de vrijgekomen middelen aan te wenden voor algemene begrotingssteun, in die zin dat zij bij de ontwikkelingen in de extra sector betrokken blijven via de structuren en de dialoog- en capaciteitsopbouwprocedures van de algemene begrotingssteunverlening;
- de sector op een verantwoordelijke wijze te verlaten en de vrijgekomen financiële middelen te gebruiken voor uitbreiding van de steun in de sectoren waar zij aanwezig blijven;
- Een verantwoorde uitstap uit de sector moet goed worden gepland en beheerd, met volledige participatie van het partnerland en met degelijke voorlichting van alle betrokkenen omtrent het veranderings- en herschikkingsproces.

Regel 3 - Regeling met een leidende donor
In elke prioritaire sector zullen de EU-donoren streven naar en steun verlenen aan het vaststellen van een regeling met een leidende donor, die belast is met de algehele donorcoördinatie, hetgeen voor zowel partnerlanden als donoren de transactiekosten drukt. Dit model kan per geval verschillen. Waar dat nuttig is kunnen er vormen van lastenverdeling worden overwogen, bijvoorbeeld door middel van een team van ondersteunende donoren. Cruciaal is dat het partnerland geconfronteerd moet worden met een gestructureerde donorcombinatie.
De leidende donor(en) moet(en) op specifieke onderdelen van de sectoriële beleidsdialoog een substantieel mandaat krijgen en gehouden zijn tot regelmatig overleg met de andere donoren in de sector. Ter wille van een efficiënte specialisatie en continuïteit mag niet te vaak van leidende donor worden gewisseld (de wissel kan bijvoorbeeld worden afgestemd op de nationale planningscycli).

Regel 4 - Gedelegeerde samenwerking / gedelegeerd partnerschap
Indien een bepaalde sector voor het partnerland of de donor van strategisch belang wordt geacht, kunnen de EU-donoren met een andere donor een gedelegeerde samenwerking of gedelegeerd partnerschap aangaan, en de andere donor daarbij machtigen namens hem op te treden bij het beheer van middelen en/of bij de sectoriële beleidsdialoog met de regering van het partnerland. De regeringen van de partnerlanden dienen geraadpleegd te worden over de delegatieafspraken van de donoren. De delegerende donoren moeten het beleid en de procedures van de leidende donor die voor de gedelegeerde samenwerking van belang zijn, kunnen toetsen. Een gedelegeerde samenwerking of gedelegeerd partnerschap komt bovenop het maximum van de drie sectoren waarin een donor actief kan zijn.

Voor het delegeren van samenwerking van de Commissie naar andere donoren zullen de financiële en uitvoeringsvoorschriften van de communautaire begroting en het EOF gelden.

Regel 5 - Zorgen voor de nodige steun van donoren
Bij de concentratie op bepaalde sectoren dient de EU ervoor te zorgen dat in iedere sector die voor de armoedebestrijding relevant wordt geacht, ten minste één donor met de nodige comparatieve voordelen actief is die bovendien soortgelijke waarden en beginselen deelt. De EU-donoren trachten, met volledige deelneming en zeggenschap van het partnerland, met ingang van 2010 het aantal actieve donoren te beperken tot ten hoogste drie tot vijf per sector, te bepalen op grond van hun comparatieve voordeel. Andere donoren kunnen wel nog via gedelegeerde samenwerking in de sector actief blijven.

Regel 6 - Kopiëren van goede praktijken op regionaal niveau
De EU-donoren, die de algemene beginselen betreffende de doeltreffendheid van de hulp ook op regionaal niveau naleven, zullen de bovenstaande beginselen toepassen bij de taakverdeling per land, maar ook bij hun werkzaamheden met regionale instellingen van het partnerland.

Regel 7 – Wijs prioritaire landen aan
De lidstaten moeten hun hulp geografisch sterker concentreren, om te vermijden dat deze te diffuus wordt. Zij moeten een beperkt aantal prioritaire landen trachten vast te stellen.
Dit proces vindt plaats aan de hand van een dialoog in EU-verband, met inachtneming van de overige verplichtingen van het donorland en gaat gepaard met een dialoog met de partnerlanden en de overige donoren. Het overleg hierover dient te stoelen op:

- transparante informatie over de activiteiten en plannen van de EU-donoren en, voor zover mogelijk, van de overige donoren;
- zelfevaluaties van de verschillende donoren;
- regelmatige informatie-uitwisseling tussen alle EU-landen annex informatie-uitwisseling met de partnerlanden en de overige donoren, wanneer een lidstaat zijn lijst van prioritaire landen wijzigt, teneinde het ontstaan van stiefmoederlijk behandelde landen in een vroeg stadium te voorkomen.

In niet-prioritaire landen kunnen de EU-donoren de hulp onder andere verstrekken via regelingen voor gedelegeerde samenwerking dan wel door herschikking volgens samen met het partnerland opgestelde, verantwoordelijke exitstrategieën. De EU-donoren zullen informatie over goede praktijken delen.
In de Europese consensus wordt de wereldwijde aanwezigheid van de Gemeenschap als een meerwaarde erkend.

Regel 8 - De achterstand van de stiefmoederlijk behandelde landen inhalen
De EU is vastbesloten onevenwichtigheden te voorkomen en zal zich daarom, op basis van behoeften en prestaties en met inachtneming van alle financieringsstromen van ODA en andere hulpstromen, richten op het

probleem van de stiefmoederlijk behandelde of verwaarloosde landen. De bijzondere situatie van deze landen rechtvaardigt een herschikking van middelen in hun voordeel.

Stiefmoederlijk behandelde of verwaarloosde landen zijn vaak kwetsbare landen, waarvan stabilisatie een positief effect zou hebben op de bredere regio. De aanpak van deze aangelegenheid zal onder andere dienen als bijdrage aan het lopende initiatief van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO en aan initiatieven van andere internationale fora.

Er moeten passende aandacht en financiering worden verstrekt om noodhulp en rehabilitatie te koppelen aan ontwikkeling op lange termijn.

Regel 9 – Analyseer de sterktegebieden en breid ze uit
De EU-donoren zullen, rekening houdend met de opvattingen van de partnerlanden, hun eigen comparatieve voordelen inzake sectoren en regelingen grondiger evalueren, en bepalen waar zij uitbreiding op het oog hebben en waar zij hun activiteit zouden willen terugschroeven.
De Commissie zal haar deskundigheid en capaciteit verder ontwikkelen op de gebieden waar zij comparatieve voordelen heeft, en daarbij bijzondere aandacht schenken aan de opbouw van de vereiste capaciteit en deskundigheid op landenniveau, met inachtneming van het deconcentratieproces en de eigen inbreng van de partnerlanden.

Regel 10 - Streven naar grotere complementariteit in andere opzichten
De EU-donoren verbinden zich ertoe de complementariteit in andere opzichten te versterken. Met betrekking tot de verticale complementariteit, zal dat vooral gebeuren in het kader van de bevoegde internationale gremia en van de lopende besprekingen over een structurele rationalisatie van de internationale hulp, en daarbij zal in het kader van bijzondere partnerschappen en de uitvoering van gezamenlijke en gecoördineerde programma's nader overleg worden gepleegd over complementarisering van regelingen en instrumenten.

Regel 11 - Verder hervormen
De EU-donoren erkennen dat, met het oog op een coherente taakverdeling tussen de individuele donoren, een sterk politiek engagement en toereikende steun nodig zijn, zowel op centraal niveau als in het veld, dat de uitvoering vanuit het veld moet vertrekken en dat een nauwe coördinatie tussen het centraal niveau en het veld nodig is. De lidstaten kunnen vanuit dit oogpunt overwegen om gedecentraliseerde structuren op te zetten, teneinde de complementariteit en de coördinatie in het veld, institutionele stimuleringsmaatregelen voor personeel en een herschikking van de financiële en personele middelen te faciliteren.

Annex 3: Nieuwe classificatie van partnerlanden, Nederland

1. **Accelerated achievement of MDGs**

   Main criteria:

   a. Low-income country

   b. Fragility not dominant problem

   c. Government structures offer enough potential to work with them

   Partner countries: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Kenya, Mali, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Yemen, Zambia

2. **Security and development**

   Main criteria:

   a. Fragility or major inequality blocking poverty reduction

   Partner countries: Afghanistan, Burundi, Colombia, Democratic Republic of Congo, Guatemala, Kosovo SC Res. 1244, Pakistan, Palestinian Territories, Sudan and phasing out cooperation in Bosnia-Herzegovina, Eritrea and Sri Lanka

3. **Broad-based relationship**

   Main criteria:

   a. (Prospective) middle-income country

   b. Fragility not dominant problem

   Partner countries: Egypt, Georgia, Indonesia, Moldova, Vietnam, South Africa, Suriname and phasing out cooperation in Albania, Armenia, Cape Verde, FYR of Macedonia

ANNEX 4: VRAGENLIJST VOOR DONOREN, 2007-METING

ABOUT THIS QUESTIONNAIRE

This questionnaire is to be completed by all donor agencies providing Official Development Assistance (ODA) directly to the country receiving aid. Each donor should complete a single questionnaire[i]. It should be noted that in cases where a donor provides funds through another donor — bilateral or multilateral — the latter is responsible for reporting in this questionnaire. Once the questionnaire has been completed, it should be communicated to the ***Donor Focal Point*** for the consolidation of results in the Country Spreadsheet before it is shared with the ***National Co-ordinator***[ii]. This questionnaire is part of a set of documents that also includes:

1. Explanatory Note
2. Donor Questionnaire
3. Government Questionnaire
4. Country Spreadsheet
5. Country Report
6. Definitions & Guidance

Definitions of key terms and additional guidance for all of the indicators included in this Questionnaire are provided in **Definitions & Guidance**. Indicators 1, 2, 8 and 11 are established through desk reviews and other mechanisms. Indicator 12 is covered in the Government Questionnaire. For more information, please refer to the **Explanatory Note**.

Information on the donor

- Name of donor: [Type here]

Indicator 3: Aid flows are aligned on national priorities

- How much ODA[iii] did you disburse at country-level in…

Q^d1. …calendar year 2007? USD[iv] [Type here]

Q^d2. …fiscal year 2006/07? USD [Type here] (response to Q^d2 needed ONLY if the fiscal year of the country receiving ODA is not from January to December)

- How much of this was for the government sector in…

Q^d3. …calendar year 2007? USD [Type here]

Q^d4. …fiscal year 2006/07? USD [Type here] (response to Q^d4 needed ONLY if the fiscal year of the country receiving ODA is not the January to December)

Indicator 4: Strengthen capacity by co-ordinated support

- How much technical cooperation did you disburse in calendar year 2007?

Q^d5. USD [Type here]

■ How much technical cooperation did you disburse through co-ordinated programmes in support of capacity development in calendar year 2007?

Q^{d}6. USD [Type here]

Indicator 5a: Use of country public financial management systems

■ In calendar year 2007, how much ODA disbursed for the government sector used…

Q^{d}7. …national **budget execution** procedures? USD [Type here]

Q^{d}8. …national **financial reporting** procedures? USD [Type here]

Q^{d}9. …national **auditing** procedures? USD [Type here]

Q^{d}10. …**all three** national procedures as defined above? USD [Type here]

Indicator 5b: Use of country procurement systems

■ How much ODA disbursed for the government sector used national procurement systems in calendar year 2007?

Q^{d}11. USD [Type here]

Indicator 6: Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures

■ How many ***parallel*** project implementation units did you make use of in calendar year 2007?

Q^{d}12. Number of parallel PIUs: [Type here]

Indicator 7: Aid is more predictable

■ How much total ODA for the government sector did you schedule for disbursement in calendar year 2007?

Q^{d}13. USD [Type here]

Indicator 9: Use of common arrangements or procedures

■ How much ODA did you disburse in support of initiatives adopting programme-based approaches in calendar year 2007? Please provide information for the following components of PBAs:

Q^{d}14. Direct budget support provided in support of PBAs? USD [Type here]

Q^{d}15. Other forms of assistance provided in support of PBAs? USD [Type here]

Indicator 10a: Joint missions

■ How many donor missions to the field were undertaken in calendar year 2007?

Q^{d}16. Number of missions: [Type here]

Q^{d}17. How many of these were co-ordinated: [Type here]

Indicator 10b: Joint country analytic work

■ How many country analytic works did you undertake in calendar year 2007?

Q^d18. Number of works: [Type here]

Q^d19. How many of these were co-ordinated: [Type here]

---

[i] UN agencies (e.g. UNDP, UNICEF etc) are encouraged to complete the individual questionnaire and share it with other donors at country level. However, for the purpose of the 2008 Survey, only one questionnaire for ALL UN agencies should be submitted to the Donor Focal Point for inclusion in the Country Spreadsheet. The 2008 Survey results will not be broken down by UN agency, but will be presented under a single heading: "”United Nations.”

[ii] For countries without a Donor Focal Point, the questionnaire should be communicated directly to the National Coordinator.

[iii] Excluding debt reorganisation, humanitarian assistance and support to regional programmes.

[iv] ODA should be reported in US dollars. Average annual exchange rates for the major currencies for 2007 will be available at: www.oecd.org/dac/hlfsurvey/faq/exchangerate