

Rapport - november 2014

Internationale NGO's in Fragiele Staten

**Belgische visies getoetst aan de
literatuur**

**Een discussienota in opdracht van
11.11.11**

Filip De Maesschalck
Anna Gagiano
Nadia Molenaers



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp



Please contact the authors at filip.demaesschalck@uantwerpen.be,
anna.gagiano@uantwerpen.be and nadia.molenaers@uantwerpen.be.

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Institute of Development Policy and Management
Institut de Politique et de Gestion du Développement
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: job@uantwerp.be
<http://www.uantwerp.be/job>

RAPPORT

Internationale NGO's in Fragiele Staten

Belgische visies getoetst aan de literatuur

Een discussienota in opdracht van 11.11.11

November 2014



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Inhoudstafel

LIJST VAN AFKORTINGEN	5
INLEIDING	6
Probleemstelling	6
Methodologie	7
WAT BETEKENEN FRAGILITEIT EN FRAGIELE STATEN VOOR INGO'S?	9
Wat betekent fragiliteit in Haïti?	11
Wat betekent fragiliteit in DR Congo?	12
Tussentijds besluit	15
HOE KOPPELEN INGO'S CONTEXTANALYSE, STRATEGIEËN EN IMPACT IN FRAGIELE STATEN?	17
Hoe evolueert het bredere debat rond de rol van iNGO's in ontwikkeling?	17
Welke impact wordt er precies nagestreefd en op welke manier?	18
Welke resultaten worden er bereikt?	25
Tussentijds besluit	28
WELKE SPANNINGEN EN DILEMMA'S KENMERKEN FRAGIELE STATEN?	29
Welke verbanden tussen korte versus lange termijn en lokaal <i>ownership</i> ?	29
Welke positie ten aanzien van de verhouding tussen staat en maatschappij?	31
De coördinatievraag – hoe precies, en tot op welke hoogte?	33
Tussentijds besluit	36
WELKE ROL EN WERKING VOOR BELGISCHE INGO'S IN FRAGIELE STATEN?	37
Wat betekenen fragiliteit en fragiele staten voor iNGO's?	37
Hoe koppelen iNGO's contextanalyse, strategie en impact in fragiele staten?	37
WELKE SPANNINGEN EN DILEMMA'S KENMERKEN FRAGIELE STATEN?	38
BIBLIOGRAFIE	39

Lijst van afkortingen

BTI	Bertelsmann Transformation Index
DGD	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (België)
ODA	Official Development Aid
DFID	Department for International Development
DRC	Democratische Republiek Congo
iNGO	Internationale NGO
MEUR	Miljoen Euro
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
UNDP	United Nations Development Programme

Inleiding

Probleemstelling

1. **‘Fragiele staten’, een begrip in opmars.** De afgelopen jaren is in het domein van internationale samenwerking het begrip ‘fragiele staten’ nadrukkelijk op de voorgrond getreden. Fragiele staten worden gekenmerkt door ernstige tekortkomingen op het vlak van legitimiteit, capaciteit en/of autoriteit. Met andere woorden, fragiele staten genieten onvoldoende het vertrouwen van de bevolking, ze vervullen hun kernfuncties (justitie, sociale dienstverlening, ...) niet naar behoren en/of ze oefenen zwakke controle uit over het grondgebied en ontberen de autoriteit om burgers te vrijwaren van geweld (Grävingholt et al., 2012b; Stewart & Brown, 2010). Dergelijke tekortkomingen leiden tot precaire situaties op het vlak van ontwikkeling. Een markante aanwijzing daarvan is dat het aandeel van fragiele staten die achterop hinken in het behalen van de millenniumdoelstellingen merkelijk hoger ligt dan dat van niet-fragiele staten (OECD, 2014). Bovendien geldt dat globale armoede in stijgende lijn geconcentreerd is in fragiele staten: terwijl in 2010 ongeveer een derde van de armen in fragiele staten leefde, wordt geschat dat het aandeel in 2015 zal oplopen tot de helft van alle armen wereldwijd (OECD, 2013).

2. **Toenemende donorconcentratie in fragiele staten?** Deze vaststellingen hebben in het afgelopen decennium geleid tot een heuse toename van donorsteun aan fragiele staten. Tussen 2000 en 2009 is de steun per capita jaarlijks gemiddeld met 10% gestegen. Sinds 2009 echter is de trend gekeerd en ook in de komende jaren verwacht men een verdere afname van de steun (OESO, 2014). Dit valt nog af te wachten. In Belgisch verband mikt de nieuwe federale regering alvast op een verdere concentratie van de steun aan fragiele staten (Regeerakkoord, 2014). Maar ook breder klinkt de boodschap dat ontwikkelingssamenwerking in haar huidige vorm allicht zal evolueren tot twee parallele, maar merkelijk verschillende sporen: enerzijds een verdere concentratie van gespecialiseerde steun aan hoofdzakelijke fragiele staten, anderzijds een integratie van ontwikkelingssamenwerking binnen andere vormen van internationale samenwerking – ‘*development beyond aid*’ – gericht op globale publieke goederen zoals klimaat, migratie en veiligheid (Janus et al., 2014).

3. **Internationale NGO’s in fragiele staten.** De uitdagingen in fragiele staten zijn breed en complex en ze treffen zowel interne als externe actoren – waaronder ook internationale NGO’s (iNGO’s)¹. Daarbij komt dat in een context van toenemende donorconcentratie in fragiele staten iNGO’s allicht sterker onder druk zullen komen te staan om hun toegevoegde waarde ten opzichte van andere actoren te motiveren. Het lijkt daarom sterk relevant dat iNGO’s zich vragen stellen over hoe ze in fragiele staten met concrete uitdagingen dienen om te gaan en welke meerwaarde ze er precies kunnen bieden.

4. **Belgische NGO’s in fragiele staten.** De opdracht die aan de basis ligt van deze studie vertaalt deze vragen naar de Belgische context en stelt twee concrete doelstellingen voorop: (i) deelnemen in en verrijken van het publiek debat in België over ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten, met een focus op de ‘impact van iNGO’s op ontwikkeling’; en (ii) de Belgische iNGO-sector versterken met analyse en het aanbieden van concrete versterking rond hun werking in fragiele contexten. Daarbij wordt verder gebouwd op een vorige studie door 11.11.11 en IPIS (Van Laer & Matthysen, 2014), waarin beleid en praktijk van de Belgische publieke ontwikke-

[1] Internationale NGO’s verstaan we in brede zin als NGO’s met een internationaal bereik. NGO’s worden door de OESO gedefinieerd als “*any non-profit entity in which people organise themselves on a local, national or international level to pursue shared objectives and ideals, without significant government-controlled participation or representation*”.

lingssamenwerking tegen het licht worden gehouden. Die studie eindigt met de bedenking dat niet enkel de bilateraal directe ontwikkelingssamenwerking maar ook de niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking nood heeft aan een reflectiekader rond aanwezigheid in fragiele staten. De voorliggende studie neemt om die reden de vorm aan van een discussienota die als basis zal dienen voor discussiemomenten met de Belgische NGO's in de loop van 2014.

Methodologie

5. **Methodologische keuzes en beperkingen.** De gevolgde onderzoeks aanpak is zuiver kwalitatief van aard en bestaat, conform de referentietermen van de opdracht, uit een literatuurstudie en een bevraging. Beide onderdelen worden hieronder besproken. Belangrijk om aan te geven is dat deze studie niet beschouwd mag worden als een impactevaluatie. Niet alleen is dat niet het opzet van de opdracht, maar ook de beschikbare middelen en de onderzoeksmethodologie lenen zich daar niet toe.² De gekozen aanpak is bewust verschillend en neemt als uitgangspunt het uitwerken van een discussienota, die vervolgens als basis kan dienen voor reflectie binnen de sector van de Belgische non-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking. Daarin worden systematisch de bevindingen uit de bevraging van Belgische NGO's getoetst aan wat de literatuur tot nog toe aan bevindingen heeft opgeleverd over dit specifieke thema.

6. **Literatuuronderzoek.** Over de impact van NGO's in fragiele staten is de recente literatuur vrij beknopt. Onze literatuurstudie bestrijkt om die reden verschillende domeinen die aansluiten bij de sleutelconcepten van het onderzoek. Deze domeinen omvatten aan de ene kant literatuur over fragiele staten (fragiliteitsdimensies, spanningen en dilemma's...) en aan de andere kant literatuur over de rol en impact van iNGO's in ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast werden ook relevante gevalstudies over Haïti en DRC doorgenomen, en met name die studies die een duidelijk beeld geven van de beperkingen en opportuniteiten voor externe actoren actief in beide landen. Tot slot omvat de literatuurstudie zowel relevante wetenschappelijke bronnen als grijze literatuur.

7. **Bevraging.** Gelet op de zeer brede en verkennende aard van de onderzoeksvragen die bij de opdracht horen, werd geopteerd voor semigestructureerde interviews en focusgroepen. Hoewel het houden van dergelijke interviews en focusgroepen een redelijk tijdsintensieve vorm van dataverzameling is, bieden ze een rijker en meer genuanceerd inzicht (cf. open vragen-structuur en mogelijkheid tot interactie). Vertrekpunt voor de interviews en focusgroepen was een gestandaardiseerde lijst met inleidende vragen (omwille van maximale vergelijkbaarheid tijdens de analyse van de interviews), die waar nodig aangevuld werd met vragen die specifiek betrekking hadden op de respondent(en) in kwestie. De respondenten waren medewerkers van Belgische iNGO's – gericht geselecteerd om te komen tot een gevarieerd en representatief staal (op basis van activiteit in Haïti en DR Congo, bestedingsvolume, type hulp en duur van aanwezigheid) – actief op verschillende niveaus binnen de geselecteerde iNGO's (terreinvertegenwoordigers, programmaverantwoordelijken, diensthoofden). Tot slot werden ook interviews afgenomen met academici en medewerkers van de Belgische Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking

[2] Verstaan we impact als 'positieve en negatieve, primaire en secundaire effecten op lange termijn die geproduceerd zijn door een ontwikkelingsinterventie, direct of indirect, bedoeld of onbedoeld', dan mag duidelijk wezen dat impact evalueren van het geheel van Belgische iNGO's niet haalbaar is op basis van louter literatuurstudie en een beperkte bevraging zonder veldonderzoek. Grävingsholt et al. (2012a) komen overigens, op basis van een brede meta-evaluatie van *statebuilding* evaluaties in fragiele staten, tot de bevinding dat het gros van studies uitgevoerd onder de noemer 'impactevaluatie' niet aan de verwachtingen voldoet. Dat heeft niet enkel te maken met problemen op vlak van betrouwbare dataverzameling in fragiele staten, maar ook met tekortkomingen inzake rigoureuze toepassing van wetenschappelijke standaarden.

(DGD), onder meer om een duidelijker beeld te krijgen van de *incentives* die uitgaan van deze belangrijke co-financier van Belgische INGO's.

8. **Structuur van het rapport.** In de volgende drie hoofdstukken wordt achtereenvolgens gekeken naar (i) wat men kan verstaan onder fragiliteit en fragiele staten, met name in Haïti en DR Congo, (ii) welke strategieën verschillende types INGO's inzetten in fragiele staten en welke impact ze daarmee wensen te bereiken, en (iii) welke spanningen en dilemma's ze daarbij op hun pad ontmoeten. Elk van deze hoofdstukken is op een gelijkaardige manier opgebouwd. Na een korte inleiding op het onderwerp, worden de bevindingen van de bevraging gebundeld in 'visiekaders'³ en vervolgens afgetoetst aan wat er in de literatuur over het betreffende thema is terug te vinden – welke overeenkomsten en verschillen springen daarbij zoal in het oog? Tot slot wordt elk hoofdstuk afgerond met een tussentijds besluit. De drie tussentijdse besluiten leveren op hun beurt het materiaal voor het vierde hoofdstuk, waarin de bouwstenen voor discussie wordt gepresenteerd in de vorm van een aantal concrete vragen over de rol van INGO's in fragiele staten.

9. **Vragen als leidraad voor de discussie.** Uit de voorgestelde structuur van het rapport kan men grofweg opmaken welke vragen de studie gidsen. Diezelfde vragen gelden ook als leidraad voor de geplande discussie met de Belgische INGO-sector:

- o Wat verstaan INGO's precies onder fragiliteit en fragiele staten? En hoe beïnvloedt dit begrip hun rol en werking in fragiele staten?
- o Wat verstaan (verschillende types) INGO's onder impact in fragiele staten? Hoe bepalen zij de strategieën waarmee zij wensen bij te dragen tot deze impact? En hoe schatten zij de bereikte resultaten in?
- o Hoe staan INGO's tegenover een aantal uitgesproken spanningen en sleuteldilemma's in fragiele staten?

[3] De bevindingen gepresenteerd in deze 'visiekaders' richten zich in hoofdzaak op visies van medewerkers binnen Belgische INGO's (aangeduid als 'respondent'). Waar relevant worden deze visies ook aangevuld met die van andere respondenten (aangeduid als 'respondent binnen DGD' of als 'respondent uit academisch milieu').

Wat betekenen fragiliteit en fragiele staten voor INGO's?

10. **De internationale dynamiek rond fragiele staten.** Zoals aangegeven zijn fragiele staten een begrip in opmars. Sinds de jaren '90, een periode gekenmerkt door een toename van zogeheten *complex emergencies*⁴, is het besef gegroeid dat een aanzienlijk aantal staten wereldwijd op een essentiële vlakken ernstig tekortschiet. Gekoppeld daaraan vonden binnen meerdere van deze staten, geteisterd door noodsituaties en conflicten, extern aangestuurde *peacebuilding* en *statebuilding* interventies plaats. Vanuit deze praktijk werden door de internationale gemeenschap gaandeweg specifieke richtlijnen en principes ontwikkeld – waaronder de OESO *Principles for Good International Engagement in Fragile States* – als leidraad voor het ontwerp en de ontplooiing van dergelijke interventies.⁵ De internationale dynamiek rond fragiele staten werd recent nog, in 2011, door een groep van fragiele staten en prominente ontwikkelingsactoren bekrachtigd met de ondertekening van de *New Deal for Engagement in Fragile States*.

11. **Dimensies, oorzaken en gevolgen van fragiliteit.** Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie is van wat fragiliteit van staten precies inhoudt, zijn de meeste bronnen het erover eens dat fragiele staten worden gekenmerkt door ernstige tekortkomingen op het vlak van een of meer van volgende dimensies: legitimiteit, capaciteit en/of autoriteit. Deze definitie maakt meteen duidelijk waarin een belangrijk probleem van de fragiele staten-classificatie schuilt. Het gaat namelijk om een koepelterm die een groot aantal staten omvat – meer dan 50 volgens de meest recente OESO-lijst (OESO, 2014) – met een diversiteit aan fragiliteitskenmerken. Grävingsholt et al. (2012) waarschuwen dat dergelijk brede classificatie niet enkel de complexiteit van het fragiele staten-probleem uitvlakt, maar het ook erg moeilijk maakt om aangepaste strategieën uit te werken voor steun aan welbepaald types van fragiele staten. Een bijkomende moeilijkheid schuilt in het feit dat er geen consensus bestaat over de oorzaken die aan de basis liggen van de fragiliteit. De oorzaken die men in de literatuur aantreft (Anten et al., 2012; McLoughlin, 2012), gaan van structurele en economische factoren (armoede, afwezigheid/overdaad aan natuurlijke rijkdommen, structureel geweld, ...), over politieke en institutionele factoren (zwakke instellingen, politieke transities, neopatrimoniaal bestuur, ...) tot sociale factoren (horizontale ongelijkheden, gebrek aan sociale cohesie, ...). Daarnaast worden ook internationale factoren zoals klimaatverandering of internationale politieke economie genoemd. Tot slot is er vaak onduidelijkheid over de richting van de oorzakelijke verbanden. Wat aangehaald wordt als oorzaak van fragiliteit kan in vele gevallen ook gezien worden als een gevolg van fragiliteit.

12. **Externe steun in de fragiele staten Haïti en DR Congo.** In de volgende paragrafen wordt een meer gedetailleerd beeld gegeven van wat fragiliteit precies inhoudt en hoe fragiliteit zich verhoudt tot externe steun in de twee focuslanden van deze studie: Haïti en DR Congo. Beide landen zijn duidelijke voorbeelden van een fragiele staat, waarbij tekortkomingen worden vastgesteld in elk van de drie genoemde dimensies: legitimiteit, capaciteit, autoriteit. Wat verschilt is de gradatie van tekortkomingen. Terwijl in het geval van DR Congo sprake is van 'extreem lage niveaus', wordt voor wat betreft Haïti gematigder taal gesproken (tabel 1; Grävingsholt et al., 2012b: 16). Dat deze landen ook voor Belgische INGO's relevant zijn blijkt uit de cijfers: in 2013 waren DR Congo en Haïti de twee landen met het grootste aandeel inzake bestede middelen.

[4] Een omvattende definitie van *complex emergencies* luidt als volgt: "[a] complex emergency is a major humanitarian crisis that is often the result of a combination of political instability, conflict and violence, social inequities and underlying poverty. Complex emergencies are essentially political in nature and can erode the cultural, civil, political and economic stability of societies, particularly when exacerbated by natural hazards and diseases such as HIV and AIDS, which further undermine livelihoods and worsen poverty" (FAO, <http://www.fao.org/emergencies/emergency-types/complex-emergencies/en/>)

[5] Er bestaan op dit ogenblik geen specifieke richtlijnen eigen aan interventie van INGO's in fragiele staten (Van Laer & Matthysen, 2014).

DR Congo spant bovendien de kroon in een reeks andere cijfercategorieën: bestede middelen structurele hulp, bestede middelen noodhulp, aantal aanwezige iNGO's, aantal personeelsleden. In 2013 besteedden Belgische iNGO's er 62.5 MEUR, waarvan 50 MEUR structurele hulp en 12.5 MEUR noodhulp.⁶ Minstens 16 MEUR van het bedrag aan structurele hulp werd medegefinancierd door DGD.⁷

Tabel 1 – Subtypes van fragiele staten en aangepaste strategieën

Group (typical countries)	Character	Priority goal	Character of external support
Group A (Chad, DR Congo , Sudan etc.)	Extremely low levels in all three dimensions: authority, capacity and legitimacy	Focus on the provision of basic security first. Then bring quick socio-economic gains and/or establish the basics of legitimate politics (debated!)	Broad-based international engagement; peacebuilding and statebuilding
Group B (Madagascar, Ghana, Burkina Faso etc.)	Very low levels of capacity, but decent authority and above-average legitimacy	Strengthen capacity in state, society and economy	Alignment with country system and local priorities ("Paris Agenda")
Group C (Rep. Congo, Uganda, Kenya, Haiti etc.)	Mostly very low levels of capacity but also relatively low on authority; diverse, though mostly at the lower end, on legitimacy	Improve capacity, but combine it with strengthening legitimacy	Offer support for capacity, yet encourage (or demand) better governance based on broader legitimacy
Group D (Algeria, Venezuela, the Dominican Republic etc.)	Decent capacity, yet high levels of violence	Prevent violence; invest in constructive state-society relations	Statebuilding and governance support based on meaningful political dialogue; coordination essential
Group E (Tunisia, Belarus, Egypt etc.)	Good authority and decent capacity, but mostly lower levels of legitimacy	More legitimate rule	Cautious support of more legitimate governance unless and until opportunity for a broad engagement opens up

[6] Cijfers NGO Openboek (<http://www.ngo-openboek.be/nl/geo-home/wereld>, <http://www.ngo-openboek.be/nl/geo-home/landenfiche?code=CG>, geconsulteerd 24 oktober 2014).

[7] Cijfers DGD (http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/dr_congo_2010-2013_tcm314-182679.pdf, geconsulteerd 24 oktober 2014). We spreken over 'minstens' 16 MEUR aangezien uit de geconsulteerde tabel niet alle steun aan structurele iNGO's rechtstreeks af te leiden valt.

Wat betekent fragiliteit in Haïti?

Haïti has been fragile for centuries

—M. Woolcock, *Engaging with fragile and conflict-affected states*

Haïti, ça c'est la fragilité

—respondent focusgroep

13. **Dimensies van fragiliteit.** Haïti behoort tot de meest fragiele landen ter wereld. Daardoor is het ook één van de landen waarrond het debat over hoe er best met fragiliteit omgegaan wordt, prominent aanwezig is en dat ongetwijfeld ook zal blijven in de nabije toekomst (Hemmer & van Beijnum, 2012). Hoewel de mate van fragiliteit (meestal lichtjes) schommelt van jaar tot jaar⁸, is Haïti in werkelijkheid (zoals aangegeven in het citaat hierboven) nooit een weerbare, goed functionerende staat geweest, en misschien zelfs nooit echt een staat volgens de klassieke (Weberiaanse) definitie ervan (Gauthier & Moita, 2010; Menkhaus, 2009). Fragiliteit kenmerkt Haïti met andere woorden al een pak langer dan dat het begrip wordt gebruikt in de context van internationale samenwerking. Een gevolg is dat volgens sommigen het streefdoel niet zo zeer – zoals dat in bepaalde fragiele landen wel het geval is – bestaat uit een terugkeer naar de periode waarin de staat zijn plichten opnam ten opzichten van zijn burgers, dan wel uit een totale herziening van de verhoudingen tussen staat en maatschappij⁹. De gevolgen van deze permanente staat van fragiliteit zijn ontmoedigend. Algemeen bekend als ‘het armste land in het Westelijke halfrond’ behoort Haïti op vlak van menselijke ontwikkeling, zoals uitgedrukt in de Human Development Index, tot de 10% minst ontwikkelde landen met een grote interne ongelijkheid (UNDP, 2014). Meer dan driekwart van de bevolking leeft van minder dan 2\$ per dag (BTI, 2014) en de helft is analfabeet (UNESCO, 2013). Deze erg uitgesproken mate van achterstand werd uiteraard niet bevorderd door de verwoesting die volgde op de aardbeving begin 2010. Toch dienen we de voornaamste en diepgewortelde oorzaak van de achterstand elders te situeren¹⁰, met name bij de zwakke politieke instellingen. Het gebrek aan capaciteit en de wijd verspreide corruptie binnen overheidsinstellingen kenmerkt de situatie in Haïti al sinds lange tijd (*Corruption Perception Index*, 2013). Met uitzondering van de elites¹¹ heerst er een totaal wantrouwen in de staat en tracht de doorsnee burger de staat zo goed als mogelijk totaal te vermijden (Marc et al., 2012; interview respondent, 2014). Als de bevolking het recht van de staat om te heersen niet erkent en weigert te aanvaarden dat de staat zijn macht uitoefent, kan er bovendien geen sprake zijn van legitimiteit. Ook op het vlak van autoriteit – een derde dimensie van fragiliteit, naast capaciteit en legitimiteit – schiet de staat schromelijk tekort. De staat is niet in staat om de veiligheid van zijn burgers te garanderen en geweld (vooral gericht tegen vrouwen

[8] Zie bijvoorbeeld de “Fragile States Index”, die sinds 2005 wordt uitgebracht door Fund for Peace en Foreign Policy. Voor een uitgebreid overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende indexen die fragiliteit meten, zie Fabra Mata & Ziaja (2009).

[9] De post-ramp slogan van Bill Clinton – die achteraf gezien een onvervulde mantra bleek – ‘*build back better*’ bevat dezelfde gedachte, net als dit citaat uit een rapport van Oxfam uit 2010: “*Haïti does not just need to be reconstructed, but [...] ‘reenvisioned’, too*”.

[10] Zie bijvoorbeeld Alexandre et al., 2012.

[11] “In het Haïti van vandaag zijn het taal, cultuur, religie, en economische status die de elite onderscheidt van de arme meerderheid” (*ibid*, eigen vertaling).

en kinderen) is veeleer de regel dan de uitzondering (BTI, 2014).

14. **Externe steun.** De interventie – in grote verscheidenheid – van externe actoren die in Haïti actief zijn, heeft een impact op elk van de drie hoger genoemde dimensies van fragiliteit. De impact van hulpverlening aan Haïti vindt zowel rechtstreeks als onrechtstreeks plaats, en de (onbedoelde) effecten die daarmee gepaard gaan, zijn sedert geruime tijd het voorwerp van felle kritiek uit diverse hoek. INGO's houden zich voornamelijk bezig met het opvangen/invullen van (al dan niet humanitaire) diensten die de staat niet kan leveren, hoewel een aantal INGO's ook politiek werk uitvoert. Het gebrek aan capaciteit van de Haïtiaanse staat wordt het vaakst – zij het soms impliciet – aangehaald als de voornaamste reden voor externe steun (respondenten focusgroep). Paradoxaal genoeg echter wordt precies diezelfde externe steun mee verantwoordelijk geacht voor het in stand houden van de gebrekkige staatscapaciteit (Zanotti, 2010; Marc et al., 2012). De tekortkomingen op het vlak van autoriteit vormen op hun beurt de verantwoording voor internationale stabilisatiemissies, waaronder MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*), de VN-missie die sinds de staatsgreep in 2004 als doel heeft de openbare orde te handhaven. Het feit dat externe actoren in Haïti de facto de capaciteits- en autoriteitsdimensies van de staat grotendeels opvangen, en dat die actoren geen rechtstreekse verantwoording afleggen ten opzichte van de Haïtianen maar veeleer ten opzichte van de eigen donoren, blijft uiteraard problematisch. Het roept ook vragen op omtrent de legitimiteit van de Haïtiaanse staat, die net als in andere fragiele staten onvermijdelijk wordt aangetast door zwaktes op het vlak van capaciteit en autoriteit (Brinkerhof, 2010). Ook externe actoren dragen bij tot de legitimiteitsproblemen, in die zin dat wanneer ontwikkelingsactoren de rol van de staat overnemen, het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers verzwakt wordt. In een land dat bekend staat als 'de republiek der NGO's' (Kristof & Panarelli, 2010; Ramachandran, 2012; respondent focusgroep; respondent interview), wordt de mate van 'ngo-isering' van dienstverlening als een ernstig obstakel beschouwd bij de afbouw van hulpafhankelijkheid en fragiliteit (Schuller, 2009; Zanotti, 2010; respondent interview). Gegeven de aanslepende politieke instabiliteit in Haïti alsook de aanzienlijke internationale aanwezigheid¹², lijkt deze vraag veruit de meest prangende voor externe actoren, waaronder ook INGO's. Niettemin zijn er ook waarnemers die het oorzakelijke verband betwisten tussen de capaciteit van een staat op vlak van dienstverlening en het genieten van legitimiteit (Mcloughlin, 2014; respondent focusgroep) en die het vermeende risico van de (al dan niet tijdelijke) "quasi-privatisering" van staatsfuncties – of nog: parallelle voorziening – in vraag stellen.

Wat betekent fragiliteit in DR Congo?

15. **Dimensies van fragiliteit.** Net zoals Haïti behoort DR Congo tot de meest fragiele staten ter wereld. En net als in Haïti gaat het om een toestand van fragiliteit die als permanent kan worden beschouwd. Decennialang reeds gaat het land gebukt onder problemen van conflict, wanbeleid en -beheer en scherpe armoede. Deze problemen zijn het meest uitgesproken in de oostelijke provincies, waar de conflictproblematiek overheerst, maar ook in andere gebieden lopen spanningen vaak hoog op. Grävingholt et al. (2012b) zien DR Congo als typevoorbeeld van een staat met erg uitgesproken tekortkomingen op het vlak van zowel autoriteit, capaciteit als legitimiteit. In grote delen van het land, en met name het oosten dat al geruime tijd het schouwtoneel vormt van gewelddadig conflict, slaagt de staat er niet in om een bevredigende controle uit te oefenen over het grondgebied en de veiligheid te waarborgen. Ook op het vlak van staatscapa-

[12] Hoewel op dit ogenblik humanitaire hulpverleners het land stilaan beginnen te verlaten (Bolton, 2014; respondent interview)

citeit scoort DR Congo uitermate zwak. Administratieve structuren worden beduidend zwakker naarmate men de hoofdstad en andere grote steden achter zich laat, infrastructuur is ontoereikend en in sommige delen van het land zelfs geheel afwezig, corruptie is een alomtegenwoordig fenomeen. Als gevolg van dit alles laat de basisdienstverlening ruimschoots te wensen over. Ook de legitimiteit van de staat, gepercipieerd als niet in staat zijnde tot het vervullen van zijn meest primaire functies (veiligheid, justitie, gezondheidszorg, onderwijs...), staat hierdoor onder grote druk. Het vertrouwen in de staat is zwak en dat komt sterk merkbaar tot uiting in de vorm van zowel burgerlijke onvrede als gewapend verzet. Kenmerkend voor DR Congo is bovendien het feit dat de aanhoudende fragiliteit, en vooral het aanhoudende conflict, de verhoudingen binnen de maatschappij zelf ernstig hebben aangetast. De sociale cohesie is zwak en het vertrouwen tussen zowel individuen als bevolkingsgroepen is danig verstoord (Humphreys, 2008). Vlassenroot & Raeymakers (2004) betoogden ruim een decennium geleden al dat deze versterking in het door conflict getroffen oosten van het land begrepen dient te worden als een uiting van een structureel sociale transformatie. Meagher et al. (2014) hanteren op hun beurt het voorbeeld van DR Congo om aan te geven hoe verschillende actoren en *governance*-structuren – waarvan de staat er slechts een is, en niet noodzakelijk de meest significante (Raeymaekers et al., 2008) – wedijveren om macht en legitimiteit.¹³ Sommige van die actoren en structuren bevorderen de cohesie, maar vaak geldt ook het tegendeel.

16. **Externe steun.** Net als Haïti wordt DR Congo gekenmerkt door een grote diversiteit aan externe actoren, gaande van multilaterale over bilaterale tot non-gouvernementele actoren. Ook binnen het veld van iNGO's treft men een brede diversiteit aan actoren aan: humanitaire organisaties, organisaties die vooral inzetten op dienstverlening, nog andere die werken rond politieke thema's en democratisering, soms ook organisaties die deze verschillende oriëntaties combineren. Wat in het geval van DR Congo opvalt is dat multilaterale en bilaterale donoren er vaak en systematisch, vanuit een aversie ten aanzien van programmatorische risico's¹⁴, hulp kanaliseren via iNGO's, met een sterke focus op humanitaire hulp en sociale dienstverlening (Williams, 2013)¹⁵. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat binnen deze domeinen snellere, betere voorspelbare en minder risicogevoelige resultaten kunnen geboekt worden.¹⁶ De kanalisering van hulp via iNGO's, veeleer dan via de staat, leidt op zijn beurt tot problemen van substitutie vergelijkbaar met wat in de paragrafen over Haïti ook reeds beschreven werd. Niet enkel wordt de staat omzeild – en wordt daardoor de capaciteit verzwakt veeleer dan versterkt – maar onrechtstreeks wordt hierdoor ook de legitimiteit van de staat ondergraven. Vanheukelom et al. (2011) geven aan dat de laatste jaren niettemin een geleidelijke verschuiving waarneembaar is in de steun gekanaliseerd via iNGO's. Zij worden daarbij minder in een substitutierol geduwd, en worden meer en meer gestimuleerd om de staat in hun programma's te betrekken. Men kan zich de vraag stellen hoe positief deze verschuiving in werkelijkheid is, gelet op kritieken dat externe steun in fragiele staten vaak te fel gecentreerd is rond de staat (Meagher et al., 2014; Raeymaekers et al.). Nog een andere kritiek betreft het feit dat ondanks een sterke traditie van

[13] In de literatuur wordt dit omschreven als '*hybrid governance*' (Meagher et al., 2014).

[14] Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen contextuele risico's, programmatorische risico's en institutionele risico's (Williams, 2013). Programmatorische risico's hebben betrekking op het feit dat ofwel geplande doelstellingen niet gehaald dreigen te worden, ofwel dat onbedoelde schadelijke resultaten dreigen op te duiken.

[15] Een respondent binnen DGD nuanceert dit door te wijzen op merkbare verschillen in de vrijheid die donoren hierbij al dan niet aan iNGO's toekennen. Sommige donoren springen zuiver instrumenteel om met iNGO's, terwijl andere donoren (waaronder België) merkbaar meer ruimte bieden aan iNGO's bij het bepalen van strategieën en doelstellingen.

[16] Daartegenover staat wel dat het gros van de externe actoren, ondanks een vaak risico-vermijdende houding, hun aanwezigheid in DR Congo niet terugschroeven. Dit vloeit blijkbaar voort uit een groeiend besef dat precies in fragiele staten het risico van niet-interventie zwaarder doorweegt dan de gecombineerde risico's die gepaard gaan met interventie in fragiele staten.

gedreven activisme vanuit de civiele maatschappij, de laatste jaren diezelfde civiele maatschappij hoe langer hoe meer lijdt onder politisering en problemen van vernauwende lokale legitimiteit (BTI, 2014). Het is dan zaak om te zien met welke actoren van de lokale civiele maatschappij precies kan worden samengewerkt. Dit sluit nauw aan bij wat in vorige paragraaf werd gezegd over ‘*hybrid governance*’ – het naast elkaar bestaan en wedijveren van verschillende actoren en *governance*-structuren, formeel en informeel – wat het voor externe actoren bepaald moeilijk maakt om zich te positioneren en de meest relevante partners te kiezen. Met name in DR Congo stelt zich bij vele van deze partners – naast klassieke problemen van capaciteit – een uitgesproken probleem van leiderschap, dat vaak meer gericht is op persoonlijke profilering dan op het nastreven van de institutionele doelstellingen (BTI, 2014; respondent DGD).

Kader 1 – Belgische visies op fragiliteit en fragiele staten

17. **Inleidende vragen.** Wat zijn de voornaamste kenmerken van fragiliteit? Wat zijn de kenmerken die een specifieke aanwezigheid van iNGO’s (onderscheiden van andere types actoren) verantwoorden?

18. **Wenselijkheid van iNGO-aanwezigheid in fragiele staten.** De meeste respondenten zijn van mening dat iNGO’s wel degelijk een bijdrage kunnen leveren in fragiele staten. Ze zijn het met elkaar eens dat de omstandigheden complex zijn, maar lijken geen fundamentele twijfels te hebben over de wenselijkheid van hun aanwezigheid. Wel zijn er twijfels over het specifieke gewicht van de bijdrage. Enkele respondenten geven aan dat ze in niet-fragiele contexten beduidend meer kunnen bereiken en beter de rol van katalysator kunnen opnemen.

19. **Bruikbaarheid en precisie van de term ‘fragiele staten’.** Met name structurele iNGO’s hanteren de term fragiele staten. Toch is er consensus onder respondenten dat de term niet zonder problemen is. Ondanks het formele gebruik van de term is er bijvoorbeeld niet echt sprake van een duidelijk afgelijnde fragiliteitsbenadering – met andere woorden een benadering die geldt voor de interventie in fragiele staten maar niet voor andere contexten. Daarbij valt te horen dat een contextspecifieke, flexibele en dynamische benadering – vaak beschreven als essentiële eigenschappen voor interventie in fragiele staten – wenselijk is in alle contexten waar er sprake is van iNGO-activiteit. Een respondent heeft ook problemen met de wijze waarop de termen ‘fragiel’ en ‘*conflict-affected*’ door elkaar worden gebruikt, terwijl beide termen toch niet noodzakelijk dezelfde lading dekken. De betekenis van ‘fragiele staten’ is niet voldoende precies gedefinieerd. Bovendien is er volgens de respondent sprake van verschuivingen in klemtoon in de tijd. Zo is bijvoorbeeld de klemtoon te nadrukkelijk verschoven van *unwilling* naar *unable*. Het probleem daarbij is dat samenwerking met een staat hierdoor als neutraal – en zelfs wenselijk – wordt voorgesteld, terwijl dat in het geval van samenwerking met een *unwilling state* beslist niet zo is: in dergelijke gevallen maakt de staat deel van het probleem uit, waardoor samenwerking met de staat gezien wordt als problematisch.

20. **Fragiliteit op het niveau van de staat.** Beschouwt men de hoger aangegeven dimensies van fragiliteit – autoriteit, capaciteit, legitimiteit – dan duiden meerdere respondenten in de eerste plaats het gebrek aan capaciteit van de staat aan als voornaamste fragiliteitsdimensie. Met name humanitaire iNGO’s vinden hierin de verantwoording van hun aanwezigheid, volgens de logica dat een humanitaire crisis pas ontstaat als de lokale overheden de crisis niet over de nodige capaciteiten beschikken om de crisis de baas te kunnen. In zekere mate wordt ook zwakke legitimiteit aangehaald als een belangrijke dimensie van fragiliteit. Gebrek aan autoriteit daarentegen wordt beduidend minder aangehaald, tenminste niet in die expliciete bewoording.

21. **De drie fragiliteitsdimensies, maar dan anders benoemd.** Een eerste vaak aangehaald punt is het feit dat de staat afwezig is. Dat geldt volgens meerdere respondenten in een context als die van DR Congo, waar de staat in grote delen van het territorium geen voet aan de grond heeft.¹⁷ Maar ook in een veel kleiner land als Haïti wordt deze stelling van toepassing geacht, met name in de rurale gebieden. Dat leidt er op zijn beurt toe dat een vacuüm wordt gecreëerd waarbinnen andere actoren de rol van de staat waarnemen of overnemen. Die actoren kunnen zowel nationale als externe actoren zijn. Twee respondenten verbinden de afhankelijkheid van niet-staatsactoren die uit de afwezigheid van de staat voortvloeit rechtstreeks met fragiliteit. In ditzelfde verband wordt door een respondent, actief rond Haïti, opgemerkt dat het actief toelaten door een staat van relatief kleine INGO's op het grondgebied van een staat op zich al een opvallende indicatie vormt van afhankelijkheid. Een tweede punt dat aangehaald wordt met betrekking tot de staat is de afwezigheid van een toekomstvisie en engagement op lange termijn. En zelfs mocht dergelijke visie aanwezig zou zijn op centraal niveau, dan nog kan de afwezigheid van de staat in bepaalde gebieden – denk aan een context als die van DR Congo – er in de praktijk toe leiden dat de centrale beleidsvisie niet overal een lokale vertaling of toepassing kent. Daardoor krijgen lokale, soms naast elkaar bestaande agenda's vrij spel. Een derde punt tot slot, vooral aangehaald in de context van DR Congo, betreft de afwezigheid van de rechtstaat. Ook de alomtegenwoordige corruptie, zowel in de context van Haïti als in die van DR Congo, wordt in een en dezelfde adem aangehaald als een bron van fragiliteit.

22. **Fragiliteit op het niveau van de samenleving.** Voor beide focuslanden wordt door sommige respondenten gewezen op het feit dat fragiliteit ook doorwerkt tot op het niveau van de samenleving. Sociale cohesie is zwak, onder meer omwille van de overlevingsdynamieken die er aan het werk zijn, en ook binnen de lokale civiele maatschappij stelt men fragiliteit vast, bijvoorbeeld in de vorm van tekortkomingen op het vlak van capaciteit.

Tussentijds besluit

23. **Welke fragiliteitsdimensies primeren?** Zoals aangegeven (§§ 20-21) komen de drie fragiliteitsdimensies van autoriteit, capaciteit en legitimiteit in de antwoorden van respondenten over dit thema, hoewel ze soms anders worden benoemd – de afwezige staat (tekortkomingen op het vlak van autoriteit, en in mindere mate capaciteit); de staat zonder visie (tekortkomingen op het vlak van capaciteit; mogelijk ook een probleem van ontbrekende wil); de afwezige rechtstaat (tekortkomingen op het vlak van legitimiteit en capaciteit). Wat daarbij opvalt is dat wanneer het thema fragiliteit wordt aangekaart de blikken in eerste instantie toch vooral richting staat gaan en minder richting maatschappij. Dit lijkt haaks te staan op de nauwe band die INGO's voorstaan met (actoren binnen de) de lokale civiele maatschappij. En dat terwijl bepaalde literatuur toch aangeeft dat net in het herstellen van beschadigd vertrouwen en zwakke sociale cohesie – tussen individuen onderling of tussen groepen binnen de maatschappij – een belangrijke uitdaging ligt weggelegd in fragiele staten (Brinkerhoff, 2010; de Weijer & Kilnes, 2012).

24. **Fragiliteit en fragiele staten, geen zonder meer aanvaarde of toegepaste begrippen.** Fragiliteit mag dan al een begrip in opmars zijn in het domein van de internationale samenwerking, onder de bevraagde INGO's wordt het blijkbaar niet zonder meer aanvaard en toegepast. Een reden hiervoor kan zijn dat INGO's – vooral de eerste en tweede generatie INGO's (zie voetnoot 21) – doorgaans minder gericht zijn op samenwerking met de staat, terwijl het fragili-

[17] Een respondent spreekt deze stelling tegen. De bewering dat de staat afwezig is, is een veelvuldig gehoorde misvatting. De staat is wel degelijk aanwezig, maar enkel niet in de vorm of rol die men van wde staat kan verwachten.

teitsdebat zoals dat wordt gevoerd door de internationale gemeenschap *wel* sterk gericht is op dergelijke samenwerking. Als deze redenering klopt, dan zitten iNGO's daarmee op de lijn van bepaalde auteurs die de fragiliteitsbenadering bekritisieren omwille van een ontoereikende focus op legitimiteit (McLoughlin, 2008; Stewart & Brown, 2010), en – meer fundamenteel – een te sterke en eenzijdige gerichtheid op de staat (Boege et al., 2009; Nay, 2013; Meagher et al., 2014). Dit kan door iNGO's als problematisch worden ervaren, wanneer ze het gevoel zouden hebben in een richting geduwd te worden waar ze niet noodzakelijk achter staan. Een verwant probleem is dat de fragiele staat wordt voorgesteld als een entiteit met problemen en tekortkomingen die niet door eigen toedoen zijn ontstaan. Dat een staat ook wel eens fragiel zou kunnen genoemd worden omwille van een gebrek aan wil en engagement – we spreken dan over een *'unwilling state'*¹⁸ (§ 19) – is de laatste tijd wat op de achtergrond gedrukt, voornamelijk omdat deze visie op fragiliteit bekritiseerd wordt als te normatief (McLoughlin, 2012).

25. De fragiliteitsbenadering – een bruikbare benadering? Zowel uit de literatuur als uit de bevraging blijkt dat er twijfels bestaan over nut en wenselijkheid van een fragiliteitsbenadering. Respondenten lijken in elk geval geen pasklaar en overtuigend antwoord te hebben op de vraag of we in fragiele staten wezenlijke verschillende eigenschappen of problemen aantreffen in vergelijking met niet-fragiele staten. Ook in de literatuur over fragiele staten treft men geregeld de vaststelling aan dat bepaalde kenmerken van fragiliteit niet exclusief aan fragiele staten verbonden zijn maar ook aangetroffen worden in niet-fragiele staten. Enkel – zo wordt dan gezegd – treden dergelijke kenmerken in fragiele staten op in sterk verhevigde mate. Toch zijn er ook auteurs die wel degelijk relevante verschillen opgeven, zoals bijvoorbeeld Brinkerhoff (2010: 69) in een artikel over capaciteitsversterking in fragiele staten. In de kolom met verschillen (tabel 2) springen daarbij een aantal interessante elementen in het oog, zoals bijvoorbeeld het feit dat fragiele staten hypergepolitiseerde omgevingen vertegenwoordigen, of nog: dat er slechts een beperkte foutenmarge aanwezig is. Vooral dat laatste punt roept bedenkingen op, gelet op het vaak gehoorde pleidooi om net in fragiele staten meer open te staan voor risico en experiment. Een andere manier om betekenis te geven aan de fragiliteitsbenadering is door uit te gaan van subtypes van fragiele staten zoals Grävingsholt et al. voorstellen (§ 11; tabel 1), waardoor het mogelijk wordt om voldoende specifieke strategieën uit te werken voor externe steun. De vraag, in Belgische context, luidt in dat geval als volgt: loont het de moeite voor Belgische iNGO's om aangepaste strategieën uit te werken voor dergelijke subtypes van fragiele staten? Of is dat het sop de kool niet waard, gezien het feit dat voor Belgische iNGO's op dit ogenblik de nadruk meer lijkt te liggen op een contextspecifieke veeleer dan een fragiliteitspecifieke benadering (§ 19)?

Tabel 2 – Capaciteitsversterking in fragiele versus niet-fragiele staten

Table 2. Comparison of CD in fragile and non-fragile states

Similarities	Differences
<ul style="list-style-type: none"> • Need to consider sustainability and reinforcement of endogenous capacity • Long timeframe • Change agents and champions, political will and ownership • Importance of adaptation of intervention templates • Systems perspective to capture complexity and interconnections 	<ul style="list-style-type: none"> • Pressure to restore services and security quickly • Short timeframe • Limited capacity to build on • Often not simply rebuilding, but creating new capacities • Little 'margin of error' (e.g. lack of: trust and social capital, institutional resilience, etc.) • Hyper-politicised environment

[18] Dit element was in vroegere omschrijvingen van fragiele staten (meer) nadrukkelijk aanwezig, bijvoorbeeld in de definitie die door DFID wordt gehanteerd.

Hoe koppelen iNGO's contextanalyse, strategieën en impact in fragiele staten?

Hoe evolueert het bredere debat rond de rol van iNGO's in ontwikkeling?

26. **De rol toegeschreven aan iNGO's in internationale samenwerking.** Een zinvol vertrekpunt om de rol van iNGO's in fragiele staten te kunnen begrijpen is te kijken naar de manier waarop de rol van NGO's meer in het algemeen wordt begrepen en welke brede verschuivingen hierin de laatste jaren hebben plaatsgevonden. iNGO's zijn ontwikkelingsactoren waaraan de capaciteit wordt toegedicht om als tegenkracht te fungeren ten opzichte van staat en markt. Daarnaast worden hen ook bepaalde comparatieve voordelen toegedicht ten opzichte van de publieke en de private sector. Dankzij hun flexibiliteit, specifieke expertise en kleinschalige aanpak zouden ze beter in staat zijn om de armen te bereiken (Ossewaarde et al. 2008).¹⁹ Een lokaal ingebedde aanpak biedt hen bovendien een kader om een dieper inzicht te verwerven in lokale problemen en dynamieken, en op basis daarvan innovatieve, experimentele benaderingen uit te werken (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen, 2005). Sinds de jaren '90, in lijn met een dominant liberaal-democratisch denken, worden iNGO's ook hoe langer hoe meer gezien als een pluraliserende kracht binnen het civiele en institutionele landschap van staten.²⁰ Die kracht wordt gekoppeld aan het feit dat bepaalde iNGO's kansen en ademruimte creëren voor actieve deelname van burgers aan het publieke leven – door middel van het versterken van *voice* – en dat ze ten opzichte van de staat een rol van *watchdog* vervullen. Deze meer politieke rol, samen met die van dienstverlener – hieronder kan men ook humanitaire hulp situëren – vormen de twee brede noemers voor externe steun vanwege iNGO's. Hierachter schuilt echter een veel bredere waaier aan specifieke ontwikkelingsactiviteiten, waaronder democratisering, conflictpreventie, mensenrechteninterventie, beleidsanalyse, onderzoek en het kanaliseren van informatie. De indruk die hieruit ontstaat is dat iNGO's een immens veld vertegenwoordigen waarop een steeds groeiende reeks van verwachtingen en bezorgdheden wordt geprojecteerd (Lewis en Opoku-Mensah, 2006).

27. **De normatieve rolomschrijving onder druk.** Het feit dat iNGO's de afgelopen decennia zo sterk gegroeid zijn in zowel aantal als bereik, getuigt van een algemeen vertrouwen in hun vermogen om positieve ontwikkelingsresultaten te behalen. Het 'blindelingse vertrouwen' in iNGO's als '*magic bullet*' is echter afgenomen nadat een vertrouwenshoogtepunt bereikt werd in de jaren '90. De bevinding dat "*the social, political, cultural or economic cleavages that exist in civil society are more likely to be replicated in (and even exacerbated by) NGOs than they are to be challenged*" (Mercer 2002) leidde tot toenemende twijfels over het vermogen van iNGO's om duurzaam vorm te geven aan emancipatorische waarden als zelfbeschikking, gerechtigheid en inclusiviteit. Bovendien duiken er tegenwoordig steeds meer vragen op wat de aansprakelijkheid en legitimiteit van iNGO's betreft. iNGO's worden daarbij bekritiseerd omwille van een "*lack of procedural checks and balances, the fact that they tend to justify their actions in terms of values, and for lacking effectiveness*" (Collingwood et al., 2005) maar evenzeer omdat iNGO's zich

[19] Flexibiliteit wordt door een respondent binnen DGD aangehaald als een van de voornaamste comparatieve voordelen van iNGO's in fragiele staten.

[20] Geïnspireerd door het werk van David Korten, onderscheiden Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen (2005) vier opeenvolgende generaties van iNGO's: (i) een eerste generatie gericht op het lenigen van menselijke nood; (ii) een tweede generatie waarbij samenwerking met organisaties en doelgroepen op lokaal niveau centraal staan; (iii) een derde generatie die initiatieven op microniveau koppelt aan het meso- en macroniveau; (iv) en een vierde generatie waarbij de actie wordt opgetild tot het nationale en/of globale niveau. De visie op iNGO's als pluraliserende kracht sluit met name aan bij de derde en vierde generatie. De auteurs merken echter op dat het ontstaan van nieuwe generaties geenszins geleid heeft tot het verdwijnen van de voorgaande generaties.

zouden plooiën naar de wensen van donoren en onvoldoende blij zouden geven van interne democratie en ‘downward accountability’ (Edwards & Hulme, 1995; Ossewaarde et al., 2008; Salamon & Anheier, 1997). Het besef is hoe dan ook gegroeid dat de visie op iNGO’s lange tijd overwegend normatief van aard is geweest²¹, waarbij er gekeken werd naar wat NGO’s zouden kunnen bereiken als de omstandigheden maar gunstig genoeg waren, veeleer dan naar feitelijk behaalde resultaten op het vlak van democratisering of armoedebestrijding (Lewis & Opoku-Mensah, 2006). Aannames primeerden met andere woorden op empirisch bewijsmateriaal.²² Hierdoor werden iNGO-interventies per definitie geacht positieve resultaten voort te brengen, en werd de opmerkelijke toename aan iNGO’s tijdens de afgelopen decennia als een heel logisch en wenselijk fenomeen gezien. Gezien het beperkte ‘harde’ bewijs in verband met de genoemde aannames (zie ook verderop in de tekst: §§ 48) is een meer kritische houding ten opzichte van NGO’s duidelijk in opmars, zowel onder donoren als in de publieke opinie.

28. Grenzen aan de autonomie van iNGO’s. Zoals dat ook voor andere ontwikkelingsactoren geldt, worden keuzemogelijkheden tot actie in sterke mate vormgegeven door de structurele context waarin iNGO’s opereren.²³ Gegeven de competitie onder iNGO’s om toegang tot beperkte, en in fragiele staten sinds kort zelfs afnemende (§ 2) externe financiering²⁴, neemt niet enkel de druk toe om te professionaliseren en resultaten te presenteren, maar ook om in de rol van zuivere ‘onderaannemer’ te stappen (Carey, 2003; Koch, 2009) almaar toe. Deze factoren beïnvloeden zowel het type van nagestreefde doelstellingen als de strategieën die iNGO’s uitwerken en toepassen. Een van de voornaamste uitdagingen voor iNGO’s bestaat daarbij uit het vrijwaren van de eigen autonomie en het recht op initiatief²⁵ inzake doelstellingen en strategiebepaling, zonder evenwel voorbij te gaan aan het feit dat bepaalde werkingsaspecten ongetwijfeld zullen moeten worden bijgestuurd nu iNGO’s kritischer worden bekeken (§ 27).

Welke impact wordt er precies nagestreefd en op welke manier?

29. Typologieën van iNGO’s. Vooraleer dieper in te gaan op hoe strategieën in fragiele staten worden bepaald, is het nuttig even te kijken naar welke types van iNGO’s precies actief zijn in fragiele staten en welke doelstellingen ze er nastreven. Hoger (§ 26) spraken we reeds over twee brede categorieën van iNGO’s: iNGO’s die vooral een politieke rol vervullen en iNGO’s die veeleer een dienstverlenende rol vervullen. De Weijer & Kilnes (2012) delen de civiele maatschappij in fragiele staten verder in op basis van meer specifieke rollen die worden opgenomen: deelname aan beleids- en strategische formulering, versterking van nationale toerekenbaarheid, basisdienstverlening, duurzame economische ontwikkeling, conflictransformatie en vredesopbouw

[21] Tvedt (2006) vat de situatie als volgt samen: “*the dominant notion in much NGO-research during the last couple of decades—that of NGOs as the backbone of democracy and civil society—has always been more propaganda than science*”.

[22] Deze pro-normatieve houding kan best begrepen worden als het resultaat van een toenmalig brede desillusie met *top-down*, staatsgeleide ontwikkeling. Dit leidde tot de zoektocht naar een alternatief model voor menselijke ontwikkeling, waarbij de opvatting binnen de ontwikkelingssamenwerking dat iNGOs innovatief, flexibel en autonoom zijn, en gevoelig aan *grass-roots* problemen (Mercer, 2002) tot een soort van een mantra werd verheven.

[23] Hudson & Leftwich (2014) geven echter aan dat de structurele context niet als iets louter deterministisch aanzien mag worden. De structurele context beperkt weliswaar de bewegingsvrijheid van zowel institutionele als individuele actoren, maar biedt tegelijk ook openingen tot handelen – en soms ook tot wijzigingen in de structurele context.

[24] Niet alle, maar toch vele iNGO’s zijn in belangrijke mate afhankelijk van officiële donorfinitiering.

[25] Een respondent uit academisch midden geeft in een interview aan dat dit recht op initiatief in de context van officiële Belgische financiering nog relatief goed gevrijwaard blijft, ondanks bepaalde beperkingen op procedureel vlak. Een andere respondent (DGD) ziet dit beeld bevestigd in de specifieke context van DR Congo, waarin andere publieke donoren meer geneigd blijken om iNGO’s hoofdzakelijk te beschouwen als onderaannemers.

en activisme rond mondiaal beleid. Het is belangrijk op te merken dat de auteurs deze indeling hanteren voor lokale actoren binnen de civiele maatschappij. Niettemin mag men aannemen dat deze indeling even goed bruikbaar is voor de indeling van iNGO's²⁶, op basis van het type actoren waar zij doorgaans lokaal mee samenwerken. Men mag namelijk aannemen dat iNGO's bij voorkeur een samenwerking aangaan met lokale partners waarmee ze dezelfde waarden – en bij uitbreiding, dezelfde doelstellingen – delen (de Weijer & Kilnes, 2012; Martinussen, 2005; respondent uit academisch midden).

30. **Prioritaire doelstellingen en het pad erheen.** Aanzienlijke aandacht in de principes en richtlijnen rond steun aan fragiele staten gaat uit naar '*prioritisation and sequencing*'. De onderliggende gedachte is dat in fragiele staten, waar de noden zeer groot zijn en de middelen vaak ontoereikend, verstandige keuzes moeten gemaakt worden. Grävingholt et al. (2012a) komen op basis van uitgebreid onderzoek echter tot de bevinding dat ontwikkelingsactoren al te vaak overambitieuze te werk gaan, niet de nodige prioriteiten stellen en weinig doordacht een breed gamma aan parallelle activiteiten ontplooiën. Als redenen hiervoor worden niet enkel een gebrek aan degelijke contextanalyse vermeld, maar ook de afwezigheid van een helder gedefinieerde '*theory of change*'. Dergelijke *theory of change* – een relatief jong begrip – geeft een antwoord op de volgende vraag: welk mechanisme, welke stappen zullen ervoor zorgen dat externe steun leidt tot een vooropgesteld doel?²⁷ Het belang dat Grävingholt et al. toekennen aan de aanwezigheid van een degelijke *theory of change* wordt niettemin genuanceerd door de Weijer (2012: 22). Zij stelt immers dat "*the initial design of a policy or program for an adaptive problem is only a starting point. Learning, through further deliberation and action, is essential to guide further adaptation or fine-tuning*". Ze voegt eraan toe dat in fragiele staten nieuwe of progressieve inzichten kunnen en zouden moeten leiden tot een aanpassing van de initieel gedefinieerde *theory of change*.

[26] Uiteraard zijn ook indelingen volgens andere criteria denkbaar: omvang (in termen van besteding en personeel), ideologische traditie, financieringsstructuur, ... Maar voor het doel van deze opdracht beschouwen we de functionele indeling zoals voorgesteld door de Weijer & Kilnes als de meest relevante. Een bijkomende opmerking in dit verband is nog dat sommige iNGO's meerdere van deze functies combineren.

[27] In de recente literatuur rond fragiele contexten vindt men voorbeelden terug van dergelijke *theories of change*. Elgin-Cossart et al. (2012) halen dergelijke theorieën aan in een studie omtrent *political settlements* en *confidence building*. En ook uit andere studies met vergelijkbare invalshoeken kunnen *theories of change* worden afgeleid (Brinkerhoff, 2010; King, 2013; Vervisch et al., 2013).

Kader 2 – Belgische visies op vooropgestelde impact in fragiele staten

31. **Inleidende vragen.** Wat is de visie van iNGO's op vooropgestelde impact in fragiele staten? Is er een verschil ten opzichte van een context van niet-fragiele staten?

32. **Bescheidenheid is aangewezen in fragiele staten.** Meerdere respondenten geven aan dat de term 'impact' meer suggereert dan wat werkelijk haalbaar is in een context van fragiele staten. In het beste geval gaat het over een duurzame verbetering van de situatie van een doelgroep, maar soms is het misschien al veel waard dat de situatie er niet op achteruit gaat. Een respondent geeft in dit verband aan dat de 'tegenkrachten' vaak zo groot zijn dat de ambities niet anders dan beperkt kunnen zijn – de termen die daarbij in de mond worden genomen zijn 'realisme' en 'verlaagd ambitieniveau'.²⁸ Beter spreekt men in een context van fragiele staten over 'doelstellingen' dan over 'impact'. En als er toch al sprake kan zijn van impact, dan is het vaak erg moeilijk om die te meten. Dat geldt in het bijzonder voor iNGO's die inzetten op minder tastbare resultaten zoals het bouwen aan constructief (politiek) leiderschap of het versterken van vertrouwen binnen de maatschappij.

33. **Impact is niet noodzakelijk 'groots'.** Een respondent wijst erop dat de term 'impact' – zeker in een context van *statebuilding* – een zekere normatieve ondertoon bevat: men mikt hoog en ziet impact als een 'groots' en 'duurzaam' gegeven. Dat lokt reacties uit: volgens meerdere respondenten staat te ambitieus begrepen impact haaks op de praktijk in fragiele staten, waarin men omwille van complexe en onvoorspelbare ontwikkelingen soms dient terug te plooiën op een meer lokale, geconcentreerde werking. Dit lokale terugplooiën hoeft echter, naar het gevoel van de meeste respondenten, niet in de weg te staan van impact.²⁹ Alleen gaat het om een ander soort impact, minder 'groots'.

34. **Impact vanuit een mensenrechten benadering.** Een respondent, actief rond DR Congo, verwijst specifiek naar de doelstelling om via een mensenrechtenbenadering een bijdrage te leveren aan sociale en politieke ontwikkeling op maatschappijniveau. Daar wordt wel aan toegevoegd dat het gaat om een ambitieuze doelstelling die vooral op lange termijn kan worden bereikt, zeker in een context van onstabiele en vluchtige structuren en ontwikkelingen. Nog een andere respondent koppelt de mensenrechtenbenadering nadrukkelijk aan fragiliteit, door te stellen dat het precies in fragiele staten ertoe doet dat mensen een stem krijgen en bewust worden gemaakt van hun rechten.

35. **Demand driven impact.** Een andere opmerking betreft het feit dat dat iNGO's bij het definiëren van wat als impact wordt vooropgesteld ook rekening dienen te houden met wat er lokaal aan impact verwacht wordt. Zo wordt het voorbeeld gegeven van een partnerorganisatie die werkt met '*plans d'action au niveau du ménage*' – impact wordt daardoor een wel zeer geconcentreerd gegeven, maar dat stemt overeen met de concrete verwachtingen binnen de doelgroep. In datzelfde verband wordt eveneens opgemerkt dat de rol van een iNGO erin bestaat een goede balans te vinden tussen wat de iNGO zelf vooropstelt (bvb. de versterking van boerenorganisaties) en wat de partnerorganisatie vooropstelt. Maar dan nog is het zeer de vraag in welke mate de doelstellingen van de partnerorganisatie werkelijk overeenstemmen met die van de finale begunstigden.

[28] Dit wordt beaamd door een respondent binnen DGD die stelt dat ambities bijgesteld moeten worden in functie van de context waarin men werkt, zeker wanneer het gaat om contexten die in een permanente staat van fragiliteit verkeren, zoals DR Congo.

[29] Een respondent bekritiseert deze voorstelling en gelooft niet echt in de mogelijkheid om een reële impact te bereiken via lokale, geconcentreerde werking.

36. **Impact aangepast aan (subtypes van) fragiele staten.** De literatuur is tamelijk beknopt over welke al dan niet aangepaste doelstellingen iNGO's best zouden nastreven in fragiele staten. Grävingsholt et al. (2012b) doen enkele concrete suggesties voor prioritaire doelstellingen specifieke gericht op bepaalde subtypes van fragiele staten (zie tabel 1). Voor een fragiele staat als DR Congo bijvoorbeeld dient volgens de auteurs de klemtoon in eerste instantie te liggen op de voorziening van basisdienstverlening, waarna sociaal-economische ontwikkeling en het ondersteunen van een legitieme institutionele omgeving kunnen volgen. Een fragiele staat als Haïti daarentegen wordt geacht het meeste baat te hebben bij een gecombineerde doelstelling van capaciteitsversterking en legitimiteitsopbouw. Aangezien tijdens de bevraging de discussies over vooropgestelde impact vooral draaiden rond wat haalbare ambities zijn inzake impact en niet zozeer rond de inhoudelijke aspecten ervan (zie §§ 32-33), is het moeilijk uitspraken te doen over de mate waarin impact zoals vooropgesteld door Belgische iNGO's nu precies afwijkt van wat Grävingsholt et al. voor beide focuslanden suggereren. Enkel wanneer specifiek wordt gesproken over impact gekoppeld aan een mensenrechtenbenadering (§ 34) kan de vergelijking gemaakt worden en dan stellen we vast dat er van overeenstemming niet echt sprake is.³⁰

37. **Capaciteitsversterking van de lokale civiele maatschappij.** Dat laatste hoeft niet echt te verbazen vermits Grävingsholt et al. prioritaire doelstellingen suggereren die voornamelijk gericht lijken te zijn op gouvernementele ontwikkelingsactoren en niet zozeer op iNGO's. Literatuur die wel spreekt over relevante doelstellingen voor iNGO's actief in fragiele staten doet dat vaak onrechtstreeks, namelijk in teksten die in brede zin handelen over verschillende vormen van externe steun aan de lokale civiele maatschappij (Batley & McLoughlin, 2010; de Weijer & Kilnes, 2012; Dowst, 2009; Rombouts, 2006; Vanheukelom et al., 20011; Wereldbank, 2005). Een terugkerend thema in deze teksten is het prioritaire belang dat wordt toegekend aan capaciteitsversterking. Welke type capaciteitsversterking precies wordt voorgesteld en welke specifieke vaardigheden daarmee samengaan wordt beantwoord door te kijken naar de specifieke rol van de actoren in kwestie. Tabel 3 (Vanheukelom et al., 2011: 81) toont in detail om welke verschillende rollen en vaardigheden het daarbij zoal gaat. Vanuit dit perspectief bekeken is capaciteitsversterking duidelijk een middel om een andere doelstelling dichterbij te brengen. Toch hoeft dat niet altijd het geval te zijn. Soms wordt de versterking van actoren van de civiele maatschappij als een finale doelstelling op zich voorgesteld – de civiele maatschappij wordt dan versterkt louter en alleen omwille van de waarde die men toedicht aan een levendige, krachtige civiele maatschappij (de Weijer & Kilnes, 2012).

38. **Legitimiteitsopbouw van de lokale civiele maatschappij.** Een kritiek die aansluit bij het vorige punt luidt dat de nadruk op de praktijk van *statebuilding* in fragiele staten te eenzijdig ligt op de dimensie van capaciteit en onvoldoende op legitimiteit, ondanks het feit dat legitimiteit in beleidsdocumenten de laatste jaren meer en meer onder de aandacht wordt gebracht als een sleuteldimensie (McLoughlin 2008; Lemay-Hébert, 2009). Deze kritiek heeft voornamelijk betrekking op externe steun aan staten en niet zozeer op steun aan de civiele maatschappij in die staten. Toch kan men zich de vraag stellen of dergelijke kritiek niet evenzeer van toepassing is op actoren van de civiele maatschappij. De studie over DR Congo leert ons namelijk dat niet enkel de staat maar ook lokale actoren binnen de civiele maatschappij vaak zwak staan op het vlak van legitimiteit. Kan men in dergelijke situatie zomaar aannemen – zoals vaak wordt beweerd – dat capaciteitsopbouw indirect wel zal leiden tot meer legitimiteit onder de betrokken actoren?

[30] Daarentegen is er wel sprake van overeenstemming met het werk van Stewart & Brown (2010). Deze auteurs hebben de fragiliteitsbenadering naast verschillende ontwikkelingsbenaderingen gelegd – daarbij uitgaande van mensenrechten, sociale uitsluiting een armoedereductie – en ze besluiten dat de fragiliteitsbenadering het nauwst aansluit bij een mensenrechtenbenadering. Zij maken daarbij wel geen onderscheid tussen verschillende subtypes van fragiele staten.

De onderliggende logica daarbij gaat als volgt: capaciteitsopbouw leidt ertoe dat lokale partnerorganisaties betere resultaten neerzetten en daardoor ook meer lokaal vertrouwen zullen genieten. Literatuur rond legitimiteit (Beetham, 2013; OECD, 2010a) toont in dit verband op zijn minst een genuanceerder beeld en geeft aan dat legitimiteit niet enkel voortvloeit uit de kwaliteit van neergezette prestaties maar ook uit andere, vaak minder beïnvloedbare bronnen, zoals bijvoorbeeld de voorgeschiedenis en de aard van de verhoudingen tussen partnerorganisatie en begunstigden.

Tabel 3 – Prioritaire capaciteitsversterking per type niet-staatse actor³¹

Role of NSAs	Description	Skills required
Voice	Mobilising grass-roots communities, poor and marginalised people. NSAs might be trusted by groups of people at local level and can partner with government in implementing effective consultation process to reach out to and align with the needs of these communities. They can also adopt strategies to deal with the social, economic and political conditions of poor and marginalised people.	Capacity to assess micro-needs of the poor or marginalized groups and to translate them into inputs in the macro policy debate; capacity to engage in national policy debates and influence, lobbying, capacity to mobilize citizens and funding.
Public education	Raising awareness, education and engaging citizens worldwide. NSAs, in the EU and in partner countries, engage citizens to actively participate in development process and poverty eradication. They enable people to move from basic awareness of international development priorities and sustainable human development, through understanding of the causes and effects of global issues to personal involvement and informed actions.	Pedagogic, communication and advocacy skills, capacity to mobilise resources and people.
Accountability	Monitoring government and donor policies and practices. NSAs are well positioned to hold national and multi-lateral development stakeholders accountable since they have a distinct and independent role by promoting the public interest with the help of specific (marginalised) groups of people, ultimately leading to enhanced governance, and the reduction of poverty and inequality.	Capacity to monitor and evaluate government policies and aid, gather and interpret qualitative and quantitative data, read budgets, advocate and lobby, mobilise resources and people.
Service providers	Delivering services and development programming. When it comes to mobilisation, empowerment and accountability, NSAs are well positioned to meet the needs of excluded communities as they can experiment and devote time and energy to build trust and empower local communities.	Management skills, specific capacity related to the service provided, capacity to adapt to context, monitoring and reporting skills, mobilisation resources and people.
Bridging social capital	Building coalitions and networks for greater NSAs coordination and impact. NSAs can coordinate around shared values and goals, and hence maximise their engagement with their constituencies, and with other actors such as government and donors.	Coordination, organisations, dialogue and networking skills, mobilisation resources and people and communication capacity, conflict-resolve.

[31] De auteurs stellen nog andere types niet-staatse actoren voor, maar de actoren weergegeven in deze tabel sluiten in functie en doelstelling het nauwste aan bij de indeling van de Weijer & Kilnes (§ 29).

Kader 3 – Belgische visies op contextanalyse en strategie bepaling in fragiele staten

39. **Inleidende vragen.** Hoe komen iNGO's vanuit een bepaalde contextanalyse en een vooropgestelde impact tot de bepaling van een strategie? Op basis van welke elementen worden strategieën vervolgens bijgestuurd?

40. **Contextanalyse – op welk niveau?** De meeste respondenten onderschrijven het belang van goede contextanalyse. Waar er minder eenduidigheid over bestaat, is op welk niveau er precies aan contextanalyse moet gedaan worden. Nogal wat respondenten menen dat het niveau dat primeert het lokale niveau is, omdat precies hier iNGO's over een comparatief voordeel beschikken. Via de band met lokale partnerorganisaties houden de iNGO's de vinger aan de pols van wat er op het terrein gebeurt. Andere respondenten – veelal verbonden met iNGO's die een meer politieke rol nastreven – onderstrepen daarentegen het belang van contextanalyse op meerdere niveaus: lokaal, provinciaal, nationaal, tot zelfs internationaal. Daarbij wordt gezegd dat de kwaliteit van de interventie er bij gebaat is wanneer ze gebaseerd is op contextanalyse waarbij voortdurend wordt teruggekoppeld tussen de verschillende niveaus. Een ander aangehaald punt in verband met de vraag naar contextanalyse op welk niveau, is dat een sectorale afbakening wenselijk is bij contextanalyse. Indien er vanuit donorzijde wordt aangezet tot gezamenlijke analyse, dan schatten meerdere respondenten dat vooral gezamenlijke sectoranalyse de beste resultaten kan opleveren. Volgens een respondent is dat ook de meest zinvolle oefening vanuit fragiliteitsperspectief. Kijkt men bijvoorbeeld naar de gezondheidssector, dan is de vraag welke factoren het gezondheidssysteem fragiel maken en hoe die fragiliteit vervolgens best kan worden aangepakt.

41. **Gezamenlijke contextanalyse.** Verscheidene respondenten verwijzen naar een Koninklijk Besluit in opmaak dat zich richt op gezamenlijke contextanalyse door iNGO's. Deze oefening roept duidelijk vragen op bij de respondenten in verband met een aantal niet erg evidente keuzes die daarbij ongetwijfeld gemaakt zullen moeten worden. Een van die keuzes heeft te maken met het voorgaande punt – contextanalyse op welk niveau? Daarnaast is er er onduidelijkheid over wie precies bij de oefening wordt betrokken, en welke praktische vorm de contextanalyse precies zal aannemen. Met welke timing? En wordt het een permanente of een punctuele oefening? Een respondent geeft alvast aan dat gezamenlijke contextanalyse waardevol kan zijn indien de oefening het karakter van administratieve verplichting weet te overstijgen en een forum biedt voor actoren die niet noodzakelijk gelijklopende opvattingen hanteren over de fragiele context waarin gewerkt wordt.

42. **Contextanalyse en strategie bepaling als lokaal, participatief proces.** Meerdere respondenten wijzen op het belang van een lokale verankering van contextanalyse. Het zijn de partnerorganisaties, ingebed in de lokale context, die de voornaamste voedingsbodemp voor analyse leveren. Hoewel er soms sprake is van tegengestelde visies tussen iNGO's en hun partnerorganisaties, beklemtonen enkele respondenten dat het de iNGO is die zich dient aan te passen aan de visie van de partnerorganisaties en niet omgekeerd. Een respondent wijst in dat verband ook op het potentieel van partnerbijeentkomsten, waaruit vaak zeer contextuele informatie boven komt drijven. Wat daarbij van tel is, is dat het gaat om meer dan cijfers. Deze vaststelling hangt samen met het feit dat mensen aan de basis numeriek niet altijd even sterk staan, maar meer nog met de opvatting dat kwalitatieve informatie vaak een rijker beeld schetst van wat er beweegt binnen een lokale context.

43. **Crisis- en conflictsituaties als sleutelmomenten.** Een respondent gaat in tegen het gevestigde beeld dat crisissituaties per definitie negatief en onwenselijk zijn. Een conflict mijddende houding aannemen is in die zin niet altijd de beste oplossing – tenzij er manifest geweld in het

spel zou zijn. Vaak gaat het immers om sleutelmomenten waarin machtsverhoudingen kantelen. Hierbij kunnen zowel negatieve als positieve maatschappelijke veranderingen ingang vinden. Om die reden is het van wezenlijk belang om tijdens crisis- en conflictsituaties de juiste vragen te stellen. Wat is de aard van het onrecht, en welke tendensen tekenen zich af? Welke zijn de risico's verbonden aan kantelende machtsverhoudingen? Welke rol kunnen partnerorganisaties spelen in het tegengaan van machtsmisbruik? Wat is de *theory of change*? Of zijn er meerdere *theories of change* denkbaar die een breder programma inspireren, waarin niet enkel humanitaire actie een plaats heeft maar evenzeer beleidsbeïnvloeding?

44. **Bepaling en bijsturing van strategieën.** Hoger werd verwezen naar het belang van een bescheiden houding wanneer het gaat om impact (§ 31). Vanuit een vergelijkbare visie wordt gezegd dat bescheidenheid in fragiele staten ook aangewezen wanneer het gaat om het opbouwen van resultaten. Dergelijke opbouw gebeurt bijna noodgedwongen in kleine stappen, wat het mogelijk moet maken om gemakkelijker op de stappen terug te keren indien de situatie daarom vraagt. Een respondent verbonden aan een grotere iNGO geeft aan dat men in vele gevallen eenvoudigweg niet weet wat de beste strategie is. Om die reden worden experimentele pilootprojecten uitgevoerd die afwijken van de standaard strategieën, maar dat vraagt aanzienlijke middelen en tijd.

45. **De invloed van externe financiering en procedures.** Sommige respondenten wijzen op de invloed die externe financiering uitoefent op de bepaling en bijsturing van strategieën. Door het lineaire karakter van de aangegane verbintenissen met de donor – doelstellingen en partnerorganisaties worden bij aanvang vastgelegd en bepalen op welke manier en binnen welk tijdsverband de gefinancierde interventie in kwestie vorm krijgt – worden kansen om te experimenteren en innoveren aan banden gelegd. Ook al menen meerdere respondenten dat een donor als DGD in een context van fragiele staten in de praktijk voldoende soepelheid aan de dag legt, toch neemt dit niet weg dat de gehanteerde procedures en instrumenten zowel dezelfde zijn in fragiele als in niet-fragiele staten. Sommige respondenten suggereren dat een experimentele en innovatieve houding, onder meer inzake partnerkeuze, moeilijk haalbaar is indien er geen gebruik wordt gemaakt van eigen middelen.

46. **Het belang van gedegen (politieke) contextanalyse.** Voorgaande elementen, voortvloeiend uit de bevraging omtrent contextanalyse en strategieënbepaling, wijzen duidelijk in de richting van twee voorname principes inzake externe steun aan fragiele staten: (i) het primaire belang van grondige contextanalyse; en (ii) het belang van aangepaste en flexibele mechanismen voor opvolging en evaluatie. Wat het eerste punt betreft – grondige contextanalyse – bestaat er een quasi onomstootbare consensus over het feit dat dergelijke analyse in fragiele staten in belangrijke mate een politieke analyse hoort te zijn. Dat is een punt dat uit de bevraging misschien niet voldoende naar voren komt maar dat niettemin hoogst relevant is in een context waarin de positieve kanten van lokaal ingebedde contextanalyse uitgebreid in de verf worden gezet (§ 42). Hoewel dit aspect van lokale inbedding ongetwijfeld deel uitmaakt van de comparatieve voordelen waar iNGO's zich op kunnen beroepen, kan het tegelijkertijd veel van zijn waarde verliezen mocht men lokale dynamieken louter als neutrale, niet-politieke processen opvatten. Ook lokaal leven er sterke machtsdynamieken, belangen en spanningen, die – indien men er onvoldoende oog voor heeft – de lokale contextanalyse behoorlijk foutief kunnen kleuren. Hudson & Leftwich (2014) maken om deze reden een sterk en genuanceerd pleidooi voor politieke contextanalyse. Daarbij voegen ze eraan toe dat het van belang is om actief '*spaces of deliberation or struggle*' op te zoeken, omdat net daarin opportuniteiten schuilen om constructieve veranderingen teweeg te brengen. Dat is een boodschap die naadloos aansluit bij wat tijdens de bevraging gezegd werd

over crisis- en conflictsituaties als sleutelmomenten (§ 43).

47. **Het belang van aangepaste opvolging en evaluatie** Wat het tweede aandachtspunt betreft – opvolging en evaluatie – luidt de vraag hoe processen en resultaten best kunnen worden opgevolgd en geëvalueerd. In fragiele staten, waarin flexibiliteit tot kernprincipe is verheven, lijkt het evident dat ook opvolging en evaluatie op een aangepaste en flexibele manier gebeurt. Gelet op de vluchtige, onvoorspelbare en vaak niet-lineaire ontwikkelingen in fragiele contexten is het zaak snel te kunnen bijsturen indien nodig. Deze visie sluit duidelijk aan bij de resultaten van de bevraging. Dergelijke visie veronderstelt de aanwezigheid van mechanismen die niet enkel relevante informatie aanleveren, maar die informatie ook aanleveren op het gewenste moment. Ramalingam (2013) stelt in dat verband een aanpak voor die tegelijk voldoende pragmatisch is en ook ruimte schept voor experiment en innovatie. Daaraan wordt nog het volgende toegevoegd: *“it is not feasible, or even desirable, for all organizations, to develop metrics at all levels of the logic chain. The more important challenge is one of alignment: building systems and structures for measurement that support the achievement of organizational mission, especially the goals that an organization can reasonably control or influence. We contend that organizational efforts extending beyond this scope are a misallocation of scarce resources”* (Ebrahim in Ramalingam 2013: 355). Dergelijke stelling biedt stof tot nadenken voor iNGO’s – en hun donoren – over hoe opvolging en evaluatie in fragiele staten best wordt vormgegeven.

Welke resultaten worden er bereikt?

48. **Lacunes in de literatuur.** Zoals hoger al vermeld levert de beschikbare literatuur weinig sluitende aanknopingspunten over de impact van NGO’s in fragiele staten – en bij uitbreiding: van alle types ontwikkelingsactoren in fragiele staten. *“What works and why, and what doesn’t, is still under-researched”* (Grävingholt et al., 2012a: 15). Voor een goed deel heeft dat te maken met onbetrouwbare statistieken en een vaak problematische toegang tot bepaalde zones en groepen van respondenten in fragiele staten. In een poging om dit probleem te omzeilen, blijken de meeste evaluaties die de impact meten van externe steun in fragiele staten teveel te steunen op projectdocumentatie en *self-reporting* vanwege de betrokken actoren, en te weinig op een rigoureuze toepassing van de regels van de kunst inzake evaluatie (Grävingholt et al., 2012a). Dat maakt dat evaluaties veelal tekortschieten op het vlak van validiteit. Daardoor ontstaat een vicieuze cirkel waarbij aannames over de impact van externe steun aan fragiele staten – en niet zozeer empirische data – de evaluatiebevindingen voeden, en vice versa. En zelfs de weinige evaluaties die wel voldoen aan wetenschappelijke standaarden lijden op hun beurt onder het probleem dat de bevindingen ervan moeilijk te extrapoleren zijn naar andere fragiele staten. Dat heeft dan weer te maken met het feit dat de term fragiele staten een groot aantal staten omvat waarvan de fragiliteitskenmerken behoorlijk kunnen verschillen. *“The extent to which evaluations on countries as diverse as Haiti, Sierra Leone, Sri Lanka or Sudan resemble each other in terms of evaluation design, major findings and recommendations is striking”* (Grävingholt et al., 2012a: 15).

49. **Magere bevindingen omtrent de impact van iNGO’s.** Uit het voorgaande volgt in elk geval dat het niet evident is om *‘best practices’* af te leiden uit de beschikbare literatuur. Dat geldt algemeen voor alle types van ontwikkelingsactoren actief in fragiele staten, maar meer nog voor iNGO’s. Riddell (2013) benadrukt in een recente studie (over inspanningen bij NORAD om de impact van iNGO’s beter in kaart te brengen) hoe weinig er juist gekend is over de brede en langere-termijn impact van iNGO’s op ontwikkeling. De reden die hiervoor wordt opgegeven is dat de meting van resultaten lange tijd te eng geïnterpreteerd werd en beperkt tot een context van individuele projecten en de niveaus van *output* en *outcome*. Dat hier de laatste jaren nu

toch verandering in komt, heeft volgens de auteur te maken met een groeiend besef onder iNGO's omtrent het wezenlijke belang van goede informatie over bredere impact.³² Willen iNGO's de stelling staven dat ze als ontwikkelingsactoren over een meerwaarde beschikken in fragiele staten – waarin de competitie eerder zal toenemen dan afnemen (§ 2) – dan doet communicatie over impact er wel degelijk toe. In een recente studie door NORAD (2012), waarin zowel de activiteiten van Noorse iNGO's als de bredere literatuur worden belicht, wordt een poging ondernomen om over impact van iNGO's te communiceren en positieve resultaten in kaart te brengen.³³ Positieve resultaten worden vooral gesitueerd op het vlak van verbeterde levenskwaliteit van individuen en binnen gemeenschappen, met name als gevolg van externe steun op het vlak van sociale dienstverlening en economische ondersteuning. De positieve resultaten situeren zich volgens deze studie met andere woorden vooral binnen het sociale en economische domein en minder binnen het politieke domein.

50. **Scepticisme over de impact van iNGO's.** Waar de genoemde studie door NORAD de kerk nog enigszins in het midden houdt – men kan niet met grote zekerheid zeggen in hoeverre iNGO's precies een impact op ontwikkeling uitoefenen – circuleren er daarnaast meer sceptische geluiden (Chapman & Vaillant, 2010; Smits & Wright, 2012). Dergelijk scepticisme heeft onder meer te maken met het feit dat in meerdere landen in toenemende mate bewegingsruimte aan de civiele maatschappij wordt ontnomen, maar ook met de veelal traditionele keuze voor formeel georganiseerde actoren binnen de civiele maatschappij – een keuze die niet noodzakelijk samenvalt met de meest relevante noch met de meest legitieme lokale actoren. Smits & Wright (2012: 7) schrijven hierover het volgende: “[t]his means that some local groups or structures that perform important functions, or key actors pulling the strings in society, may be overlooked simply because there is no way of supporting them or monitoring and evaluating their outputs in a way that fits current donor support mechanisms”.³⁴ De auteurs wijzen in dit verband op enkele nieuwe, innovatieve benaderingen om minder traditionele lokale actoren te betrekken in externe steun aan fragiele staten, waaronder *Community Driven Reconstruction of Community Score Cards*. Maar tegelijk ook geven ze aan dat ook deze benaderingen gevoelig zijn voor ongewenste effecten (zie ook Vervisch et al., 2013).

[32] Lange tijd werd dat besef volgens Riddell onderdrukt als gevolg van een algemeen wantrouwen onder iNGO's ten aanzien van evaluatie, iets wat veelal beschouwd werd als een extern opgelegde praktijk. Daarbij komt nog dat ook de geldschietters van iNGO's hebben bijgedragen tot de beschreven nauwe visie op impact: “while on the one hand the rhetoric from official donor agencies is dominated by impact assessment and the need to focus on wider development outcomes, the demands donors are placing on CSOs to provide evidence of results and the manner in which they require CSOs to report on impact are perceived as discouraging CSOs from thinking about adopting approaches aimed at making a greater longer-term and wider impact” (Riddell, 2013: 379).

[33] Met die nuance dat er uitspraken worden gedaan over de aard van de bereikte resultaten en niet zozeer over de omvang ervan, noch over het aandeel van de iNGO's in de bijdrage tot deze resultaten.

[34] Een vergelijkbare vaststelling wordt ook gemaakt door een respondent uit DGD die aangeeft hoe bepaalde minder georganiseerde actoren in DRC op die manier uit de boot vallen, hoewel ze een duidelijk verfrissende rol vertolken binnen de civiele maatschappij.

Kader 4 – Belgische visies op bereikte resultaten in fragiele staten

51. **Inleidende vragen.** Wat zijn de bereikte resultaten? In welke mate wordt er door iNGO's nagedacht over mogelijk onbedoelde gevolgen van interventie? Zijn er concrete voorbeelden?

52. **Contributie veeleer dan attributie.** Meer dan jaarrapporten en andere publiekelijk beschikbare documenten allicht doen uitschijnen, is er in de gesprekken over dit onderwerp een duidelijke terughoudendheid op te merken. Respondenten zijn zich bewust van het zogeheten 'attributie/contributie'-probleem. Enkele respondenten beweren zeer bewust te zijn van het feit dat ze in het beste geval een bijdrage leveren aan een bepaalde doelstelling. Dit geldt niet alleen voor ambitieuze doelstellingen als veranderingen in beleid en wetgeving op nationaal niveau, maar ook voor concrete veranderingen op het niveau van *outcome*, zoals bijvoorbeeld de vastgestelde verhoging van de prijs betaald aan koffieproducenten of van het aantal maaltijden per dag binnen een gezin. Zoals een respondent het verwoordt: "wij hebben een bepaalde doelstelling, maar als er iets beweegt, wat is dan onze rol geweest daarin? Dat bepalen is niet simpel".

53. **Capaciteitsversterking en bewustmaking op individueel, institutioneel en collectief niveau.** Twee elementen die herhaaldelijk opduiken wanneer gepeild wordt naar bereikte resultaten zijn capaciteitsversterking van partnerorganisaties, maar ook bewustmaking op verschillende niveaus – individueel, institutioneel, collectief. Een respondent verwijst in dit verband naar het feit dat, onder meer dankzij aangeboden opleidingen, mensen vanuit de basis hebben kunnen doorgroeien naar leidinggevende posities. Meerdere respondenten verwijzen ook naar merkbare wijzigingen in institutionele cultuur en sociale dynamiek binnen partnerorganisaties, bijvoorbeeld in de vorm van een meer participatieve, minder hiërarchische structuur. Ook het samenbrengen van groepen met gedeelde belangen, zoals boerenorganisaties, wordt aangehaald als tastbaar resultaat in een situatie van post-conflict waarin dergelijke samenwerking zonder externe steun doorgaans niet blijkt plaats te vinden. Wat ook sterk lijkt te leven onder respondenten is het besef dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is als het van binnenuit ontstaat – als een endogeen proces met andere woorden. Een respondent wijst erop dat lokale weerbaarheid in sterke mate verbonden is met het versterken van dergelijke endogene processen. Dat zijn de processen waarnaar iNGO's op zoek moeten gaan en bij moeten aanknopen.

54. **Onbedoelde resultaten.** Bij de vraag naar onbedoelde resultaten wordt vooral verwezen naar bekende voorbeelden daarvan, waaronder bijvoorbeeld de spanningen die ontstaan tussen humanitair ondersteunde vluchtelingen en gastgemeenschappen, of nog: de negatieve gevolgen verbonden aan *braindrain*. Een respondent haalt ook aan dat hoe er in eigen land gesproken wordt over externe steun aan fragiele staten evenzeer negatieve gevolgen kan hebben, in de vorm van een verminderd publiek draagvlak voor steun aan fragiele staten. Daarbij is het zaak om positiever te communiceren over de bereikte resultaten, hoe miniem die ook mogen overkomen voor de publieke opinie.

55. **Do no harm – onbedoelde resultaten in fragiele staten.** Een veelvuldig beleden principe in de (grijze) literatuur rond fragiele staten, en dat ook aan bod komt in de bevraging (§ 54), is dat van '*do no harm*' (Grävingholt et al., 2012a; OECD, 2010b). Dit principe gaat uit van de vaststelling dat met name fragiele staten vaak gekenmerkt worden door een extreem scherpe mate van politisering van het maatschappelijke leven (Brinkerhoff, 2010; tabel 2).³⁵ De vaak onvoorspelbare dynamieken die zich in dit verband afspelen geven veelvuldig aanleiding tot conflicten. Externe actoren spelen daarin – vaak onbewust – een niet te miskennen rol (Hudson & Leftwich,

[35] Anten et al. (2012) verwijzen naar ditzelfde fenomeen als de 'politieke marktplaats'.

2014; Meagher et al., 2014). Vaak wordt ontwikkelingsactoren verweten dat, wanneer ze nieuwe projecten of programma's opzetten, ze onvoldoende aandacht besteden aan onbedoelde resultaten, en dat er onvoldoende werk wordt gemaakt van politieke en conflictanalyse (§ 46). Daartegenover staat de vraag hoe realistisch het is om het concept 'do no harm' te operationaliseren, indien het al zo moeilijk blijkt om vooropgestelde impact te meten (§ 48).

Tussentijds besluit

56. **Welke impact wordt er precies nagestreefd?** Uit de bevraging zijn rond deze concrete vraag geen erg heldere standpunten naar buiten gekomen, buiten het feit weliswaar dat een bescheiden houding inzake doelstellingen een belangrijk richtpunt is. Ook de literatuur zelf brengt niet erg veel verheldering wanneer het gaat om aangepaste en relevante doelstellingen voor INGO's in fragiele staten. Het lijkt er sterk op, zowel op basis van de bevraging als de literatuur, dat het beste haalbare resultaat in fragiele staten zich voornamelijk situeert op het niveau van *outcome*, veeleer dan op het niveau van impact. Die *outcome* bestaat dan in de eerste plaats uit de capaciteitsversterking van lokale actoren. Zoals in de literatuur wordt aangegeven, is het in fragiele staten wel haalbaar om de rol van INGO's in capaciteitsversterking te meten, maar lopen de evaluatieprocessen mogelijk vast wanneer men vervolgens wil nagaan hoe en in welke mate capaciteitsversterking op zijn beurt bijdraagt tot bredere en lange termijn-doelstellingen. De kernvraag, indien men uitgaat van dergelijk perspectief, is of men de lat hierdoor niet te laag legt? En of er niet meer ambitie nodig is om als INGO over een meerwaarde te beschikken ten opzichte van andere ontwikkelingsactoren.

57. **Hoe komen strategieën tot stand en hoe worden zij bijgestuurd?** Twee punten komen in verband met deze vraag nadrukkelijk in beeld: (i) het belang van grondige (politieke) contextanalyse; en (ii) het belang van aangepaste en flexibele mechanismen voor opvolging en evaluatie. Uit de bevraging blijkt dat er door de meeste respondenten vooral belang geschonken wordt aan de idee om flexibel om te springen met mechanismen voor opvolging en evaluatie. Ook over welke vorm contextanalyse best aanneemt en op welke niveaus die analyse betrekking moet hebben bestaan er duidelijke meningen. Wat evenwel minder duidelijk naar voren komt uit de bevraging is in hoeverre respondenten de noodzaak zien of bereid zijn om contextanalyse nadrukkelijk vanuit een politieke invalshoek te beschouwen. We denken daarbij aan het sterke pleidooi van Hudson & Leftwich (2014) over het belang van politieke analyse, en meer specifiek nog: over het belang om actief '*spaces of deliberation or struggle*' op te zoeken, omdat volgens de auteurs net daarin opportuniteiten schuilen om constructieve veranderingen teweeg te brengen.

Welke spanningen en dilemma's kenmerken fragiele staten?

58. **Spanningen en dilemma's in fragiele staten.** Hoewel spanningen en dilemma's optreden bij elke vorm van externe steun in het domein van internationale samenwerking, wijzen verscheidene bronnen (Brinkerhof, 2010; Dowst, 2009; Paris & Sisk, 2009) op het bestaan van bepaalde spanningen en dilemma's die eigen zijn aan, of op zijn minst in verhevigde vorm voorkomen in fragiele staten. Er zijn verschillende dilemma's denkbaar, maar globaal genomen springen een aantal er nadrukkelijk uit. Het gaat met name om de volgende dilemma's: (i) externe steun *versus* lokaal *ownership*; (ii) korte *versus* lange termijn³⁶; (iii) staat *versus* maatschappij; en (iv) coördinatie *versus* autonoom handelen. Paris & Sisk (2009) pleiten er in een context van post-conflict staten nadrukkelijk voor om elke vorm van externe steun vooraf te laten gaan door een duidelijke dilemma-analyse.

59. **Dilemma's kunnen misleidend werken.** Zowel uit de bevraging als in de literatuur komt naar voren dat voorzichtigheid geboden is bij het inzetten van de term dilemma's. Vaak gaat het namelijk om misleidende dilemma's, in die zin dat er niet echt sprake is van een tegenstelling zoals voorgesteld in een dilemma – het frappantste voorbeeld uit de bevraging is de tegenstelling staat *versus* maatschappij, vermits een aantal INGO's met zowel staat als maatschappij samenwerken. Tevens wordt verwezen naar de gevaren die het maken van keuzes op basis van een dilemma-analyse inhoudt. Dergelijke analyse, indien te simplistisch benaderd, duwen in de richting van te binair denken over oplossingen (Raeymaekers et al., 2008) – in de trant van: het is of de staat of de maatschappij die het voorwerp uitmaakt van externe steun. Hoewel er per interventie weloverwogen keuzes dienen gemaakt te worden, sluit het een het ander niet noodzakelijk uit en zijn er ook andere, meer hybride pistes denkbaar. Het hoeft geen binaire kwestie te zijn van “een keuze voor ofwel het ene ofwel het andere, maar veeleer van een keuze voor het ene zonder het andere op te offeren” (respondent focusgroep). Niettemin blijft dilemma-analyse een relevante oefening in die zin dat het betrokken actoren helpt bewuster na te denken over mogelijke *trade-offs* en opportunitetskosten van bepaalde keuzes binnen een gegeven strategie.

Welke verbanden tussen korte versus lange termijn en lokaal *ownership*?

60. **Externe steun op korte versus lange termijn.** De dilemma's van korte versus lange termijn en externe steun *versus* lokaal *ownership* zijn duidelijk aan elkaar gelinkt. Vooral in conflictsituaties en de post-conflict periodes die er onmiddellijk op volgen is er nood aan *quick wins*. Het probleem daarbij is dat om redenen van snel handelen lokaal *ownership* niet noodzakelijk gezien wordt als prioritair.³⁷ Pas wanneer de nog verse conflictsituatie uitmondt in een situatie van stabilisatie, komt het bevorderen van lokaal *ownership* nadrukkelijker in beeld als een kerndoelstelling van externe steun. De vraag is of er op dat ogenblik niet reeds schadelijke effecten zijn ontstaan in de voorafgaande periode als gevolg van een te grote externe voetafdruk. En zelfs in post-conflict of andere fragiele situaties kan het erg moeilijk zijn om de juiste balans te treffen tussen lokaal *ownership* en externe steun – vaak verantwoord met het paradoxale argument dat externe steun een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot meer lokaal *ownership* (Paris & Sisk, 2009). Bekijken we de invloed van externe steun op langere termijn, dan krijgt de spanning met lokaal *ownership* een ander karakter. Op dat ogenblik wordt de vraag of externe steun nood-

[36] Gezien het feit dat dilemma (i) en (ii) zo sterk samenhangen (dit wordt in meer detail besproken in paragraaf 65) worden ze in wat volgt samen behandeld.

[37] Horton and Roche (2010) vatten dit dilemma samen in een reeks vragen: “[g]iven the risks of [service delivery] activities (fostering dependency, undermining local solutions, letting governments of the hook etc) should they be replaced entirely with activities aimed at lasting solutions? What if the risks in question seem fairly small, lasting solutions are hard to find, and people would suffer greatly without immediate help?”

zakelijk is om een duurzaam lokaal *ownership* te bevorderen, dan wel lokale afhankelijkheid van externe partners in de hand werkt.

Kader 5 - Belgische visies op korte vs lange termijn en het verband met lokaal *ownership*

61. **Inleidende vragen.** In welke mate vinden langetermijndenken en het versterken van lokale autonomie een plaats in de activiteiten van iNGO's? Wat is het potentieel voor lokaal initiatief? En in hoeverre vervangen iNGO's lokale actoren?

62. **Welke partnerkeuze?** Een aantal respondenten beklemtonen het belang van juiste partnerkeuze als een manier om om te springen met de spanning tussen lokaal *ownership* en externe steun. De logica hierachter is dat pas als je voor een partner kiest die plaatselijk ingebed is en de nodige lokale legitimiteit geniet, er sprake kan zijn van duurzaam lokaal *ownership*. Niettemin merken vele respondenten op dat het meestal een grote uitdaging vormt om partners met voldoende capaciteit of legitimiteit te vinden in fragiele staten. Veel partners zijn tamelijk zwak en/of hebben de voeling met de achterban verloren. Vaak werken ze ook hiërarchisch eerder dan participatief. Een respondent voegt hieraan toe dat wanneer de staat grotendeels afwezig is *ownership* en zelforganisatie op lokaal niveau en op langere termijn aan belang winnen. Voor iNGO's betekent dit dat ze nauwer dienen toe te zien op de verhouding tussen de partners en de lokale gemeenschap, aangezien dat precies de garantie biedt dat *ownership* helemaal doorsijpelt tot de uiteindelijke begunstigden.

63. **Complementariteit en tegenstelling tussen de humanitaire en structurele benadering.** Doorgaans worden humanitaire interventies gelijkgesteld aan korte termijn-interventies en die van structurele NGO's aan lange termijn-interventies. Ook wordt er vanuit gegaan dat structurele NGO's meer belang hechten aan het bevorderen van *ownership*. Respondenten beschouwen deze opdeling echter als te simplistisch. Enerzijds is de opdeling in kort versus lang artificieel in die zin dat in fragiele staten veel ontwikkelingen geen lineair verloop kennen. Bij terugkerende crisissen waar noodhulp bij komt kijken, kan men eerder spreken van circulariteit. Meestal wordt een engagement op langere termijn nodig geacht om in de richting van meer *ownership* en autonomie te kunnen evolueren. Dat laatste blijkt echter net een punt van zelfkritiek bij een aantal respondenten aan structurele zijde. De brede kritiek dat het opbouwen van *ownership* en autonomie onvoldoende aandacht krijgt bij het bepalen en uitvoeren van ontwikkelingsinterventies wordt deels gelinkt aan eigenbelang – iNGO's die hun bestaansrecht in het partnerland in feite niet willen kwijtspelen, hoewel ze dat uiteraard niet op die manier naar de buitenwereld communiceren. Andere respondenten geven aan dat het doorbreken van afhankelijkheid een belangrijke bron van bezorgdheid is, maar dat wordt niet noodzakelijk vertaald in een exit-strategie.

64. **Externe steun indringend maar toch noodzakelijk?** Wat uit de bevraging naar voren komt is dat *ownership* niet alleen (tijdelijk) opzij wordt geschoven uit pragmatische, maar toch ontwikkelingsgerichte overwegingen zoals hoger (§ 61) werd geopperd, maar dat ook institutionele overwegingen aan iNGO-zijde een meer systematische belemmering kunnen zijn tot lokaal *ownership*, en dit op twee manieren. Enerzijds blijkt dat, wanneer het aankomt op het kiezen van partnerorganisaties, er een duidelijke voorkeur is voor de financiering van organisaties met een grotere capaciteit (dit stemt overeen met bevindingen uit de literatuur; zie bijvoorbeeld Van Lieshout et al., 2010; Edwards, 2004; Smits & Wright, 2012). Dit betekent dat minder georganiseerde stromingen binnen de civiele maatschappij, die mogelijk meer lokale steun genieten en

op die manier lokaal *ownership* substantieel kunnen versterken, worden genegeerd. Anderzijds is er de kwestie – ook vermeld in de literatuur rond NGO's (Fowler, 2000) – van macht-asymmetrieën die de verhouding kenmerken tussen iNGO's en hun partners en begunstigen. Dat betekent dat ondanks de doelstelling om lokaal *ownership* te versterken, iNGO's er toch bewust voor kunnen kiezen om lokaal *ownership* net te beperken binnen de grenzen die zij wenselijk achten.

65. **Het scheppen van een afhankelijke en artificiële civiele maatschappij op lange termijn?**

De mate van afhankelijkheid die in de hand wordt gewerkt door de langdurige aanwezigheid van externe actoren, werd door sommige respondenten aangehaald als een degelijk probleem, zeker in het geval van Haïti. Deze vraag kan niet losgekoppeld worden van die andere vaak terugkerende vraag in het fragiele staten-debat, namelijk of lokale ontwikkeling niet hoofdzakelijk een endogeen proces is, waarbij externe steun in het beste geval een ondersteunende functie vervult. Dat laatste is met name voor iNGO's, die nauw samenwerken met lokale spelers binnen de civiele maatschappij, van wezenlijk belang. Zoals hoger aangegeven (§ 53) lijken sommige van de door ons bevroegde iNGO's hier rekening mee te houden in woord, maar er niet altijd even consequent naar te handelen in daad (§ 64).³⁸ In welke mate zijn iNGO's bezig met het versterken van een weerbare lokale civiele maatschappij, dan wel met het creëren van een kunstmatig onderdeel van de civiele maatschappij met een ontoereikend lokaal draagvlak? *"In most cases, the reality is that, while pretending to work with the local civil society, outsiders actually collaborate with other outsiders"* (Pouligny in Smits & Wright, 2012: 18). Veel hangt daarbij vanzelfsprekend af van de voorgeschiedenis van ontwikkelingen binnen de lokale civiele maatschappij. Die voorgeschiedenis is bijvoorbeeld beslist niet vergelijkbaar tussen DR CONGO en Haïti, en zelfs binnen DR Congo tekenen zich regionale verschillen af.

Welke positie ten aanzien van de verhouding tussen staat en maatschappij?

66. **Welke verhoudingen tussen staat en maatschappij?** Een belangrijk aandachtspunt in de context van fragiele staten is hoe ontwikkelingsactoren in beleid en praktijk vorm geven aan wat zij zien als wenselijke verhoudingen tussen samenleving en staat. Hoe deze visie via strategieën en concrete activiteiten vormgegeven wordt, kan er in praktijk toe leiden dat de verhoudingen tussen samenleving en staat verzwakt worden, in plaats van versterkt. iNGO's, als specifieke groep van ontwikkelingsactoren, hebben de moeilijke taak over dit vraagstuk een constructief standpunt in te nemen.

67. **Verstorende effecten als gevolg van een meer politieke rol.** Kijken we daarnaast naar iNGO's die inzetten op meer uitgesproken politieke zaken (het pleiten voor politiek gekleurde hervormingen, het verdedigen van bepaalde minderheidsbelangen, het promoten van politiek pluralisme door oppositiepartijen te versterken, het vervullen van een waakhondfunctie ten aanzien van het beleidsvoerende regime), dan stellen we als reëel risico vast dat hun betrokkenheid – ook al verloopt die grotendeels via lokale partners – verstorende of perverse effecten teweeg kan brengen gezien het feit dat ze bestaande machtsverhoudingen beïnvloeden, hetzij door ze te versterken, hetzij door ze uit te dagen. Dit is gelinkt aan de belangrijke vraag hoe het 'voortrekken' of uitsluiten van bepaalde groepen in een gegeven stabiliseringspolitiek past (niet terugglijden naar conflict of vermijden van verder politieke instabiliteit in het geval van post-conflict fragiele staten) en/of op ontwikkelingsvisie op lange termijn.

[38] Bovendien lijken ze minder bezig te zijn met het risico dat ze mogelijk (schadelijke) lokale machtsdynamieken versterken – iets dat het *'do no harm'*-principe ondergraaft (dit is deels te wijten aan het feit dat het bijzonder moeilijk blijft om als externe speler met voldoende precisie te kunnen bepalen welke lokale actoren werkelijk plaatselijk ingebed en legitiem zijn).

68. **Twee brede visies op ondersteuning van *statebuilding*.**³⁹ Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven, houden donoren er grofweg twee verschillende zienswijzen op na. Volgens de ene zienswijze dient *statebuilding* zich in hoofdzaak te richten op de institutionele versterking van de staat. Dat dit vaak gebeurt vanuit een Westers geïnspireerde visie op staatsinrichting, heeft aanleiding gegeven tot scherpe kritiek op deze vorm van *statebuilding* (Lemay-Hébert, 2009; Nay, 2013). Kritiek volgt eveneens uit het feit dat een te exclusieve focus op de staat als beperkend wordt aanzien. In een alternatieve zienswijze omtrent externe steun aan processen van *statebuilding* wordt hiermee rekening gehouden. Deze zienswijze is ruimer en kijkt niet enkel naar de staat maar ook naar de manier waarop staat en maatschappij zich tot elkaar verhouden. Idealiter slaagt de staat erin om de verwachtingen van de maatschappij ten overstaan de staat in balans te houden met de werkelijke capaciteit van het staatsapparaat (Anten, 2009). Enkel vanuit realistische verwachtingspatronen onder de bevolking kan de staat ook daadwerkelijk werk maken van het beantwoorden van de verwachtingen.

Kader 6 - Belgische visies op de verhouding tussen staat en maatschappij

69. **Inleidende vragen.** Hoe wordt precies omgegaan met deze thematiek? Hoe wordt er gedacht over institutionele gelaagdheid? Gaan INGO's ervan uit dat zij vooral een rol te spelen hebben in de versterking van de verhoudingen tussen staat en maatschappij, of veeleer in de versterking van de verhoudingen tussen verschillende groepen binnen de maatschappij?

70. **Maatschappij ja, staat soms.** Het gros van de bevroegde INGO's werkt op de versterking van de lokale civiele maatschappij. Daartegenover staat dat slechts bepaalde INGO's de ondersteuning van de staat – op verschillende niveaus: van ministeries tot plaatselijke overheden – expliciet opnemen in hun strategieën. Een respondent zegt daarover dat werken met de civiele maatschappij op lokaal niveau niet altijd volstaat, en dat om een antwoord te bieden op de problemen aanwezig in fragiele staten, beleidsbeïnvloeding op nationaal, en zelfs internationaal niveau vaak een noodzakelijke voorwaarde vormt. Een andere respondent merkt op dat de keuze voor samenwerking niet onvoorwaardelijk is, maar afhangt van fundamentele overwegingen (“Wat is het beleid van de regering? Als het slecht is voor de bevolking gaan wij daar niet in mee”). Dit hangt nauw samen met de vraag of het ‘systeem dan wel de mensen’ dienen te overleven – met name in fragiele staten, waar de systemen vaak inherent repressief zijn en ongelijkheid en uitsluiting in de hand werken. Nog andere respondenten halen meer pragmatische overwegingen, zoals de graad van corruptie, aan voor de keuze om al dan niet met de staat samen te werken. Sommige respondenten achten samenwerking echter noodzakelijk (“De staat is toch een onderdeel van de maatschappij?”). Of de samenwerking wordt gezien als onvermijdelijk, ook al is het geloof in de staat beperkt – de staat, als noodzakelijke maar vaak zwakke speler, dient te worden betrokken en uitgedaagd. Beleidsbeïnvloeding wordt volgens een andere respondent onmogelijk indien vooraf de bruggen worden opgeblazen.

71. **Wordt de staat verzwakt door parallele actie?** Volgens een respondent gaat het slechts om een aanname, en zijn er gezien de huidige aandacht voor de staat bovendien voldoende ontwikkelingsactoren die wel met de staat samenwerken. Dit zou mogelijk negatieve gevolgen van parallele actie beperkt houden. Twee andere respondenten wijzen op het probleem van zwakke, of zelfs totaal ontbrekende capaciteit en legitimiteit. INGO's komen daardoor automatisch terecht aan de zijde van de maatschappij – de verzwakking van de staat die daar mogelijk uit volgt, valt haast niet te vermijden.

[39] Andere prominente benaderingen – die hier niet in detail worden ontwikkeld – zijn de legitimiteitsbenadering, waar de nadruk ligt op sociaal-politieke cohesie (Lemay-Hébert, 2009; OECD, 2010a) en de benadering die uitgaat van *hybrid governance* waar de nadruk ligt op naast elkaar bestaande – vaak conflicterende – vormen van governance. (Meagher et al., 2014).

72. Een potentiële ondermijning van staat-maatschappij-verhoudingen. De opdracht om hierover een constructief standpunt in te nemen is niet alleen het gevolg van de staat die de afgelopen jaren opnieuw scherper in beeld is gekomen. Het heeft ook te maken, zoals reeds aangegeven in het hoofdstuk rond fragiliteit in Haïti, met de kritiek dat iNGO's die zich bezighouden met dienstverlening in ontwikkelingslanden de overheid van het land omzeilen en daardoor het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers ernstig kunnen verzwakken (Batley & Mcloughlin, 2010; Edwards & Hulme, 1995; Fowler, 2000; Fukuyama, 2004). Een kerndilemma in dat verband is met andere woorden hoe je erop toeziet dat iNGO's veeleer dan de tekortkomingen van markt en staat te compenseren, deze tekortkomingen verder aanscherpen – en daardoor ook fragiliteit in stand houden. Deze situatie kan optreden doordat iNGO's een rol opnemen als plaatsvervanger van de staat⁴⁰ en daardoor mogelijk het consolideren van een duurzame politieke overeenkomst tussen dominante elites in de kiem smoren. In fragiele staten, en met name in hulpafhankelijke post-conflict landen zoals DRC en Haïti waar een aantal humanitaire vraagstukken aan de orde van de dag zijn, is deze kwestie⁴¹ zo mogelijk nog neteliger. Hier zijn de (neven)effecten van interventies zowel minder voorspelbaar als potentieel verstrekkend (Rocha Menocal, 2011; Smits & Wright, 2012; Zanotti, 2010). Opmerkelijk genoeg is dit net het punt waarover de consensus in de literatuur en de bevindingen uit de bevraging het verste uit elkaar liggen. iNGO's lijken er in dat geval voor te kiezen om de relevantie en de validiteit van deze bevinding ofwel te negeren ofwel te verwerpen (vermoedelijk omdat ze aannemen dat hun rol in het bredere beeld voldoende beperkt is waardoor ook de negatieve impact beperkt blijft). Deze houding is intuïtief echter perfect te begrijpen, aangezien het probleem van parallelle dienstverlening ernstig nemen zou inhouden dat iNGO's als een groep zich grondig moeten aanpassen en in sommige gevallen zelfs hun activiteiten in het domein van dienstverlening zouden moeten opgeven. Dit roept ook de vraag op wat precies de verhouding van iNGO's zou moeten zijn ten opzichte van *statebuilding*, iets waar we verderop, in het tussentijds besluit, nog op terugkomen.

De coördinatievraag – hoe precies, en tot op welke hoogte?

Als we iets op vlak van internationale hulp moeten doen is het echt interne coördinatie zoeken, dat is verplicht als wij willen overleven

—respondent focusgroep

Although the coordination problem is real, greater clarity is needed in both its diagnosis and treatment. Too often, unrelated problems are misdiagnosed as coordination failures because they manifest themselves, superficially, as disorderliness or ineffectiveness in the field, whereas in fact they reflect deeper frustrations, tensions and uncertainties

—R. Paris, *Understanding the 'coordination problem' in postwar statebuilding*

73. De relevantie van coördinatie. In een gefragmenteerd hulplandschap (OECD, 2010a) gekenmerkt door een proliferatie van spelers, wordt coördinatie tussen verschillende ontwikkelingsactoren en -organisaties tegenwoordig meer en meer als *conditio sine qua non* aangehaald om effectieve (en efficiënte) hulpverlening na te streven. Dit wordt bovendien des te essentiëler geacht in de context van fragiele staten (Faust et al., 2013; Leader & Colenso, 2005). Coördinatie voorkomt of beperkt duplicatie en ondermijning waardoor een onnodige verspilling van schaar-

[40] iets wat zich in redelijk uitgesproken mate voordeed in Haïti na de aardbeving van 2010.

[41] Hiernaar wordt soms ook verwezen als de kwestie van de 'dubbele publieke sector' of parallelle uitvoering.

se middelen tot een minimum wordt beperkt. Stroomlijning in procedures tussen verschillende externe actoren vermindert bovendien de administratieve lasten op actoren in het ontvangend land (Manuel et al., 2012). Belangrijk om op te merken is dat het niet de eerste keer is dat er wordt opgeroepen tot meer coördinatie. Ook in de jaren '90 werd een gebrek aan coördinatie verantwoordelijk geacht voor de mislukkingen van hulp (Anten, 2009), maar ook toen kon deze analyse geen uitgesproken vooruitgang inspireren op het vlak van harmonisatie van interventies en bleef de oproep tot meer coördinatie grotendeels dode letter. Het besef dat coördinatie verder gaat dan een puur technische oefening en dat het (ook, en zelfs meer) politiek is van aard, is nog onvoldoende wijdverspreid – iets wat vooruitgang op dit vlak verhindert (Faust et al., 2013; Paris, 2008).

74. De operationalisering van coördinatie. Al mag het normatieve uitgangspunt dat meer coördinatie bevorderlijk is het debat overheersen, toch zijn er twijfels over hoe dit uitgangspunt precies in de praktijk om te zetten. Specifiek voor iNGO's hebben deze twijfels enerzijds te maken met vraagstukken rond met wie en hoe coördinatie aangepakt zou moeten worden en anderzijds met wat er potentieel verloren zou kunnen gaan bij een soortgelijke coördinatie-oefeningen. Er zou met andere woorden meer duidelijkheid moeten zijn rond de kosten en baten van verschillende soorten coördinatie met verschillende actoren, vooraleer een poging tot meer coördinatie kan worden ondernomen. Bovendien zou er vooraf consensus moeten zijn over een aantal vragen, waaronder met wie er in de eerste plaats gecoördineerd moet worden – of de focus vooral zou moeten liggen op coördinatie tussen (relevante groepen van) internationale NGO's onder elkaar; of eerder/ook tussen iNGO's en gouvernementele ontwikkelingsactoren; en tot op welke hoogte plaatselijke spelers betrokken zouden moeten worden.⁴² Het onderscheid tussen zogeheten 'extensieve' en 'intensieve' vormen van coördinatie zijn relevant in dit verband. Intensieve coördinatie verwijst naar coördinatie tussen actoren aan de input-zijde (in dit geval Belgische iNGO's), terwijl extensieve coördinatie verwijst naar coördinatie vanuit het veld. Belangrijk hierbij is de opmerking dat input-coördinatie (aan de input-zijde van de hulpketen) geen garantie biedt voor output-coördinatie (aan de ontvangende/uitvoerende zijde).

[42] Het uitsluiten van lokale spelers is een behoorlijk punt van kritiek geweest op de hulpverlening in Haïti volgend op de aardbeving. In een rapport van Hedlund (2010) wordt verwezen naar de extreem zwakke coördinatie tussen humanitaire iNGO's en Haïtiaanse actoren (zowel staats als niet-staats) en het feit dat lokaal *ownership* hierdoor bijna volledig ontbrak (Duplat and Perry 2010, Grünwald and Renaudin 2010).

Kader 7 - Belgische visies op coördinatie

75. **Inleidende vragen.** Waarom werken iNGO's wel of niet samen met andere internationale actoren in fragiele staten? Is het een kwestie van meer of minder, of veeleer van het soort coördinatie?

76. **Concrete voorbeelden van bestaande coördinatiemechanismen.** Respondenten geven enkele concrete voorbeelden van bestaande coördinatie-initiatieven onder Belgische iNGO's. Onder de structurele iNGO's actief in de landbouwsector in DRC wordt met name verwezen naar *Agricongo*, een samenwerkingsverband tussen Belgische en lokale Congoleze NGO's dat tracht de positie van de familiale landbouw te versterken door pleitbezorging op provinciaal en nationaal niveau. Respondenten aan humanitaire zijde verwijzen op hun beurt naar het Consortium 12-12, een alliantie van zes grote iNGO's die aan noodhulp doen en die na grote natuurrampen, zoals de aardbeving in Haïti in 2010, hun krachten bundelen op vlak van fondsenwerving en communicatie met het publiek en de media.

77. **Coördinatie als uitzondering eerder dan regel.** Hoewel er voorbeelden zijn van samenwerking, geven een aantal respondenten aan dat dit eerder de uitzondering is. Wel wordt er verwezen naar de neveneffecten van een gebrek aan coördinatie. Iets dat in dit verband opduikt zijn de negatieve gevolgen van de verschillende werkwijzen van humanitaire en structurele NGO's, ook al suggereert geen enkele respondent dat meer coördinatie vanzelfsprekend de spanningen tussen de verschillende mandaten en interventielogica's kan oplossen.

78. **De druk om te coördineren versus de wil.** Rond dit thema wordt door een aantal respondenten verwezen naar de toenemende druk vanuit DGD⁴³ om in de nabije toekomst meer te coördineren⁴⁴, in eerste instantie in de vorm van gezamenlijke contextanalyse. Een aantal respondenten hebben hierrond enkele bedenkingen, die onder anderen te maken hebben met het feit dat volgens hen contextanalyses in de praktijk enigszins gestuurd worden in de richting van de interventie die de NGO op het oog heeft. Niettemin lijkt er in het algemeen bereidheid te zijn om meer samen te werken en van elkaar te leren, maar vooral dan op sectoraal niveau en op vlak van informatie-uitwissel. Van de andere kant leeft ook de vrees dat coördinatie snel een 'geforceerde' en 'artificiële' oefening kan worden, en dat voldoende *ownership* aan de zijde van iNGO's noodzakelijk is om de coördinatie te doen slagen.

79. **Coördinatie, een belangrijke maar moeilijke oefening.** De consensus in de literatuur is dat fragmentatie wel degelijk een probleem is onder ontwikkelingsactoren in fragiele staten en dat hun impact vergroot zou kunnen worden door meer te gaan coördineren (Hedlund 2010) en een deel van de respondenten lijkt zich hiervan bewust te zijn. Niettemin wordt er ook gewezen op het feit dat dit moeilijke vragen oproept rond de operationalisering van coördinatie (zie citaat R. Paris). Het belang van dialoog binnen de iNGO-sector zelf over de meest dringende, meest haalbare en meest wenselijke vorm(en) van coördinatie mag misschien niet onderschat worden (en

[43] In het akkoord met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, getekend door Belgische NGO's in mei 2009, verbinden NGO's zich al tot het verbeteren van de "coördinatie, complementariteit en synergie met de andere ontwikkelingsactoren die aanwezig zijn in dezelfde sector/regio/land en overheid". Niettemin, zoals een respondent binnen DGD opmerkt, worden die termen heel vaag gedefinieerd waardoor een potentieel sturende invloed van DGD in dit verband beperkt blijft.

[44] Men kan hier opperen dat hoewel donoren zelf oproepen tot meer coördinatie tussen niet-gouvernementele actoren, zij er zelf ook niet echt goed in slagen. Men dient maar de vergelijking te maken tussen de *high level* verbintenissen door DAC-donoren om werk te maken van harmonisering en de werkelijke prestaties (cf. Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, 2011) om te beseffen dat coördinatie in de praktijk geen evidentie is, zelfs niet voor actoren die in tegenstelling tot iNGO's doorgaans beschikken over krachtigere structuren en meer middelen.

zoals een van de respondenten opmerkte, kan alleen op die manier *ownership* worden gecreëerd) maar er dient niettemin rekening gehouden te worden met het feit dat dialoog niet altijd tot consensus leidt, en dat coördinatie inherent politiek is van aard.

80. Duidelijkheid over *trade-offs* en (*dis*)incentives. Het feit dat Belgische iNGO's in relatief beperkte mate met elkaar coördineren is consistent met de bevindingen uit de literatuur, die wijzen op een zekere wantrouwen tegenover de coördinatiekwesitie aan iNGO-zijde. Waar dit wantrouwen uit voortkomt wordt duidelijk in een citaat van Bennet (1994) waarin wordt gewezen op het volgende feit: "*coordination is not a bureaucratic imposition designed to stifle the independence and imagination of individual NGOs; it is a tool for increasing the effectiveness of a collective endeavour*". Coördinatie kan ongetwijfeld bevorderlijk zijn met het oog op positieve impact in situaties, zoals in fragiele staten, waarin een grote mate van onderlinge afhankelijkheid heerst, maar er dient niettemin ook nagedacht te worden over wat iNGO's al dan niet bereid zijn op te geven in ruil voor sterkere coördinatie.

81. Verschillende soorten coördinatie. Zowel uit de literatuur als uit de bevraging komt het naar voren dat coördinatie op verschillende niveaus kan gebeuren en verschillende doelstellingen kan ondersteunen. In het geval van *Agricongo* gaat het vooral om geografische taakverdeling en het realiseren van een voldoende grote hefboom op nationaal vlak, terwijl het Consortium 12-12 gericht is op brede en uniforme fondsenwerving. Coördinatie kan dus duidelijk zowel aan de input-zijde als aan de output-zijde plaatsvinden, en kan alleen Belgische iNGO's betrekken of ook breder gaan en lokale actoren erbij betrekken.

Tussentijds besluit

82. Wat primeert: staat, staat-maatschappijverhoudingen, dan wel sociale cohesie? Sociale cohesie versterken leek niet meteen de voornaamste prioriteit te zijn van de bevroegde respondenten. iNGO's focussen – rechtstreeks of via hun partners – op specifieke types van begunstigden of sectoren en lijken slechts in beperkte mate rekening te houden met het gegeven dat een verandering in de situatie van hun begunstigden gevolgen kan hebben op het vlak van bredere sociale cohesie. Geen van de bevroegde respondenten gaf expliciet aan dat statebuilding een van de kerndoelstellingen was, iets wat niet hoeft te verbazen aangezien het tenslotte niet-staatse actoren zijn die verondersteld worden grotendeels onafhankelijk te zijn van overheden aan zowel donor- als ontvangende zijde. Niettemin gaven een aanzienlijk aantal respondenten – met name die respondenten verbonden met iNGO's die een mensenrechtenbenadering voorstaan, dan wel actief zijn in DR Congo (en in mindere mate Haïti) – aan dat ze in sommige gevallen samenwerken met lokale of nationale staatsinstellingen, ondanks de uitgesproken uitdagingen die dit soort van afstemming met zich meebrengt in fragiele staten. Ook werd aangegeven dat dergelijke samenwerking met de staat in de eerste plaats gemotiveerd is door de wens om (indirect) de positie en de middelen van de civiele maatschappij ten aanzien van de staat te versterken op een zo krachtige en duurzaam mogelijke manier, veeleer dan vanuit het argument dat samenwerken met de staat de meest nastrevenswaardige benadering is in een context van fragiele staten. Tegelijk bleek uit de bevraging dat de meerderheid van interventies door iNGO's langs de staat heen passeren en dat iNGO's vooral focussen op niet-staatse actoren - waardoor de kwestie van parallelle dienstverlening, aangehaald in de literatuur als een potentiële bron van fragiliteit, merkbaar van toepassing blijft.

83. De coördinatievraag. Welk soort coördinatie is het meest aangewezen in fragiele staten en hoe haalbaar is dit voor iNGO's? Hoewel de consensus in de literatuur dat gebrek aan coördinatie tussen externe spelers tot allerlei problemen kan leiden in fragiele staten, lijken iNGO's hier

een minder uitgesproken standpunt over te hebben. Ook hier lijkt het een geval te zijn van het laten primeren van een institutionele logica over een ontwikkelingslogica, in die zin dat de structurele beperkingen waar iNGO's mee geconfronteerd worden (nood aan visibiliteit, autonomie, ...) hen ervan weerhouden meer te gaan coördineren, gelet op de opportuniteitskosten hiervan. Maar gezien het feit dat Belgische iNGO's vanuit DGD worden gestimuleerd om meer samen te werken (§ 41) is het zeker een wenselijke evolutie dat er wordt nagedacht over welke invulling iNGO's zouden willen (of kunnen) geven aan coördinatie, niet alleen op vlak van gezamenlijke contextanalyse maar ook in bredere zin.

Welke rol en werking voor Belgische iNGO's in fragiele staten?

84. **Vragen als leidraad voor de discussie.** We hernemen vooraf even de vragen die we bij aanvang van dit rapport stelden.

- o Wat verstaan iNGO's precies onder fragiliteit en fragiele staten? En hoe beïnvloedt dit begrip hun rol en werking in fragiele staten?
- o Wat verstaan (verschillende types) iNGO's onder impact in fragiele staten? Hoe bepalen zij de strategieën waarmee zij wensen bij te dragen tot deze impact? En hoe schatten zij de bereikte resultaten in?
- o Hoe staan iNGO's tegenover een aantal uitgesproken spanningen en sleuteldilemma's in fragiele staten?

Met deze vragen in het achterhoofd en rekening houdend met de bevindingen uit de literatuurstudie en de bevraging, komen we tot de volgende reeks van concrete vragen. Deze vragen zullen dienen om de discussie aan te wakkeren met de Belgische iNGO-sector tijdens een gepland overlegmoment.

Wat betekenen fragiliteit en fragiele staten voor iNGO's?

85. **Welke fragiliteitsdimensies primeren voor iNGO's?** Vormen autoriteit, capaciteit en legitimiteit – dimensies die in eerste instantie geassocieerd worden met de staat – voldoende relevante dimensies vanuit het perspectief van iNGO's? Of zijn er andere dimensies, beter toepasbaar op fragiliteit binnen de lokale civiele maatschappij?

86. **Wat is de wenselijkheid van een fragiliteitsbenadering?** Zien iNGO's fragiele staten als staten die op een aantal vlakken wezenlijk verschillen van niet-fragiele staten? Indien dat niet zo is, heeft het dan wel zin om een fragiliteitsbenadering aan te nemen, en lijkt het dan niet logischer om eenvoudigweg uit te gaan van een zuiver contextspecifieke – in plaats van een fragiliteitspecifieke – benadering? Loont het eventueel de moeite voor iNGO's om aangepaste strategieën uit te werken voor welbepaalde subtypes van fragiele staten?

Hoe koppelen iNGO's contextanalyse, strategie en impact in fragiele staten?

87. **Welke impact wordt er precies nagestreefd?** Zijn bepaalde doelstellingen – capaciteitsversterking, legitimiteitsopbouw, ... – meer relevant dan andere in een context van fragiele staten? Hoe ambitieus kunnen iNGO's zijn in hun doelstellingen? Beschikken bepaalde types van iNGO's – vanuit hun doelstellingen en werking – over een meerwaarde ten opzichte van andere ontwikkelingsactoren in fragiele staten? Is een 'do no harm'-houding überhaupt haalbaar in een context van fragiele staten?

88. **Hoe komen strategieën tot stand en hoe worden zij bijgestuurd?** Op welk niveau en in welke vorm vindt contextanalyse best plaats in fragiele staten? Welke ruimte is er voor grondige (politieke) analyse? Hoe springen iNGO's bij voorkeur om met crisis- en conflictsituaties – gaan ze er bewust naar op zoek of zoeken ze veeleer de luwte op? En welke ruimte is er voor flexibele opvolging en evaluatie – aangepast aan de context van fragiele staten – en voor experiment en innovatie? Zouden proportioneel groter aandeel aan eigen middelen in de richting van fragiele staten moeten gaan?

Welke spanningen en dilemma's kenmerken fragiele staten?

89. **Wat primeert: de staat, de verhoudingen tussen staat en maatschappij, dan wel sociale cohesie?** Moeten iNGO's explicieter nadenken over, en betrokken zijn bij, het versterken van de staat of de verhoudingen tussen staat en maatschappij? En indien ja, welke rol zouden ze daar precies in moeten spelen? Zouden ze best zo vaak mogelijk, zoals bij sommige iNGO's al het geval is, de lokale of nationale overheid mee betrekken om problemen op het vlak van parallelle dienstverlening te voorkomen – zelfs al is die overheid heel zwak/corrupt/repressief ten aanzien van de actoren in de civiele maatschappij die zij steunen? En wat betekent dit alles in situaties van crisis, waarin er snel gehandeld moet worden?

90. **De coördinatievraag: welk soort coördinatie is het meest aangewezen in fragiele staten en hoe haalbaar is dit voor iNGO's?** Wat houdt iNGO's tegen op het vlak van coördinatie in fragiele staten? Op welke manier kunnen ze de kosten van coördinatie minimaliseren, en de baten maximaliseren? Is het opzetten van overleg en samenwerkingsverbanden in het Noorden meer of minder belangrijk en haalbaar dan het opzetten van coördinatie vanuit het veld?

Bibliografie

- Alexandre, M., Aslam, G., Balasuriya, K. & Rebosio, M. (2012) *Societal Dynamics and Fragility. Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*, Washington, World Bank Publications.
- Ansari, A. (2010) "Haiti. A Once-in-a-Century Chance for Change. Beyond reconstruction: re-envisioning Haiti with equity, fairness, and opportunity", Oxfam, London.
- Anten, L., Briscoe, I. & Mezzera, M. (2012) "The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy", Conflict Research Unit, The Clingendael Institute, The Hague.
- Batley, R. & Mcloughlin, C. (2010) "Engagement with Non-State Service Providers in Fragile States: Reconciling State-Building and Service Delivery", *Development Policy Review*, 28 (2): 131-154.
- Beetham, D. (2013) *The legitimization of Power*, 2nd Ed., Oxford, Oxford University Press.
- Bellina, S., Darbon, D., Eriksen, S.S. & Sending, J.O. (2009) "The legitimacy of the state in fragile situations", *Norad Report 20/2009 Discussion*, Norad, Oslo.
- Boege, V.M., Brown, A. & Clements, K. (2009) "Hybrid Political Orders, Not Fragile States", *Peace Review*, 21 (1): 13-31.
- Bolton, M. (2014) "Exit Strategy. Human Security, the Social Contract, Liquid Governance in Haiti's Post-Earthquake Reconstruction", in: Hobson, C., Bacon, P. & Cameron, R. (eds.) *Human Security and Natural Disasters*, London, Routledge, 140-157.
- Brinkerhoff, D. (2011) "State Fragility and Governance. Conflict Mitigation and Subnational Perspectives", *Development Policy Review*, 29 (2): 131-153.
- Brinkerhoff, D. (2010) "Developing Capacity in Fragile States", *Public Administration and Development*, 30: 66-78.
- Carey, H. F., & Richmond, O.P. (Eds.) (2003) *Mitigating conflict: the role of NGOs*, London, Frank Cass Publishers.
- Chapman, N. & Vaillant, C. (2010) "Synthesis of country programme evaluations conducted in fragile states", *Evaluation Report EV709*, DFID, London.
- Degnbol-Martinussen, J. & Engberg-Pedersen, P. (2005) *Aid. Understanding International Development Cooperation*, 2nd ed., London, Zed Books.
- De Weijer, F. & Kilnes, U. (2012) "Strengthening civil society? Reflections on international engagement in fragile states", *Discussion Paper 135*, ECDPM, Maastricht.
- Dowst, M. (2009) "Working with Civil Society in Fragile States", *Policy Briefing Paper 23*, INTRAC.
- Edwards, M. & Hulme, D. (1995) "NGO performance and accountability in the post-cold war world", *Journal of International Development*, 7 (6): 849-856.
- Elgin-Cossart, M., Jones, B. & Esberg, J. (2012) "Pathways to change. Baseline study to identify theories of change on political settlements and confidence building", Center on International Cooperation, New York University, New York.
- Faust, J., Grävingholt, J. & Ziaja, S. (2013) "Foreign Aid and the Fragile Consensus on State Fragility", *Discussion Paper 8/2013*, German Development Institute, Bonn.
- Fowler, A. (2000) "Introduction beyond partnership: getting real about NGO relationships in the aid system", *IDS bulletin*, 31 (3): 1-13.
- Fukuyama, F. (2004) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gauthier, A. & Moita, M. (2010) "Vulnerability and causes of fragility in Haiti", *FRIDE Project Report*, <http://fride.org/publication/744/vulnerability-and-causes-of-fragility-in-haiti>.
- Grävingholt, J., Leininger, J. & von Haldenwang, C. (2012a) "Effective Statebuilding? A Review of Evaluations of International Statebuilding Support in Fragile Contexts", *Evaluation Study 2012/3*, Danida, Copenhagen.
- Grävingholt, J., Ziaja, S. & Kreibaum, M. (2012b) "State Fragility: Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology", *Discussion Paper 3/2012*, German Development Institute, Bonn.

- Hagmann, T. & Péclard, D. (2010) "Negotiating statehood: Dynamics of power and domination in Africa", *Development and Change*, 41 (4): 539–562.
- Hedlund, K. (2010) "Strength in Numbers. A Review of NGO Coordination in the Field. Case Study: Haiti 2010". *ICVA Background Note*.
- Hemmer, J. & van Beijnum, M. (2012) "Fragiele staten", in: *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag.
- Horton, K. & Roche, C. (eds.) (2010) *Ethical Questions and International NGOs*, Library of Ethics and Applied Philosophy 23, Dordrecht, Springer.
- Hudson, D. & Leftwich, A. (2014) "From Political Economy to Political Analysis", *Research Paper 25*, The Developmental Leadership Program, University of Birmingham, Birmingham.
- Humphreys, M. (2008) "Community-driven reconstruction in the Democratic Republic of Congo. Baseline report", Columbia University, New York.
- King, E. (2013) "A critical review of community-driven development programmes in conflict-affected contexts", International Rescue Committee, New York.
- Koch, D.J. (2009) *Aid from international NGOs: blind spots on the aid allocation map*. Oxon, Routledge.
- Kristof, M. & Panarelli, L., (2010) "Haiti: A Republic of NGOs?", *US Institute of Peace Brief*, <http://www.usip.org/sites/default/files/PB%2023%20Haiti%20a%20Republic%20of%20NGOs.pdf>.
- Leader, N. & Colenso, P. (2005) "Aid instruments in fragile states. Poverty Reduction in Difficult Environments", *Working Paper 5*, DFID.
- Lemay-Hébert, N. (2009) "Statebuilding without nation-building? Legitimacy, state failure and the limits of the Institutional Approach", *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3 (1): 21-45.
- Lewis, D. & Opoku-Mensah, P. (2006) "Moving forward research agendas on international NGOs: theory, agency and context", *Journal of International Development*, 18 (5): 665-675.
- Manuel, M., McKechnie, A., King, M., Coppin, E. & Denney, L. (2012) "Innovative aid instruments and flexible financing: providing better support to fragile states", *ODI paper*, ODI, London.
- Mata, J.F. & Ziaja, S. (2009) *Users' Guide on Measuring Fragility*. German Development Institute
- McLoughlin, C. (2014) "When Does Service Delivery Improve the Legitimacy of a Fragile or Conflict-Affected State?", *Governance*.
- McLoughlin, C. (2012) "Topic Guide on Fragile States", Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Meagher, K., De Herdt, T. & Titeca, K. (2014) "Unravelling Public authority. Paths of hybrid governance in Africa", *Research Brief #10*, Human Security in Fragile States, IS Academy, Wageningen.
- Menkhaus, J. K. (2009) "Scanning the Landscape: The Scope, Depth and Drivers of State Fragility. In 50th Strategy for Peace Conference. The Challenges of State Fragility for US and Global Security in an Interdependent World", The Stanley Foundation, http://www.stanleyfoundation.org/spc_2009/Menkhaus.pdf.
- Mercer, C. (2002) NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature, *Progress in development studies*, 2(1), 5-22.
- Nay, O. (2013) "Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids", *International Political Science Review*, 34 (3): 326-341 .
- NORAD (2012) "Tracking Impact. An exploratory study of the wider effects of Norwegian civil society support to countries in the South", Oslo.
- OECD (2014) "Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States", OECD, Paris.
- OECD (2013) "Ensuring Fragile States are not Left Behind. 2013 Factsheet on Resource Flows

- and Trends”, International Network on Conflict and Fragility, OECD, Paris.
- OECD (2010a) “The State’s Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity”, International Network on Conflict and Fragility, OECD, Paris.
- OECD (2010b) “Do no Harm. International support for statebuilding”, International Network on Conflict and Fragility, OECD, Paris.
- Ossewaarde, R., Nijhof, A. & Heyse, L. (2008) “Dynamics of NGO legitimacy: how organising betrays core missions of INGOs”, *Public Administration and Development*, 28 (1): 42-53.
- Paris, R. & Sisk, T.D. (2009) *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London, Routledge.
- Ramalingam, B. (2013) *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford, Oxford University Press.
- Riddell, R. C. (2013) “Assessing the overall impact of civil society on development at the country level: An exploratory approach”, *Development Policy Review*, 31 (4): 371–396.
- Rocha Menocal, A. (2011) “State Building for Peace: a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?”, *Third World Quarterly*, 32 (10): 1715-1736.
- Rombouts, H. (2006) “Civil Society Participation in Fragile States. Critical Thoughts on the New Development Paradigm and its Implementation”, *Discussion Paper 2006.06*, Institute of Development Policy and Management, Antwerp.
- Schuller, M. (2009) “Gluing globalization: NGOs as intermediaries in Haiti”, *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 32 (1): 84-104.
- Smits, R. & Wright, D. (2012) “Engagement with non-state actors in fragile states: narrowing definitions, broadening scope”, *CRU Report*, Conflict Research Unit, The Clingendael Institute, The Hague.
- Tvedt, T. (2006) “The international aid system and the non-governmental organisations: a new research agenda”, *Journal of International Development*, 18 (5): 677-690.
- Stewart, F. & Brown, G. (2010) “Fragile States”, *Research Overview 3*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), University of Oxford.
- Van de Walle, S. & Scott, Z. (2011) “The political role of service delivery in state-building: exploring the relevance of European history for developing countries”, *Development Policy Review*, 29 (1): 5-21.
- Van Lieshout, P., Kremer, M. & Went, R. (eds.) (2009) *Doing good or doing better: development policies in a globalizing world*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Vanheukelom, J., Bossuyt, J., & Piñol Puig, G. (2011) “Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities. For Better Development Outcomes and Governance”, *Reference Document N° 12*, European Commission, Brussels.
- Van Laer, T. & Matthysen, K. (2014) “De Belgische ontwikkelingssamenwerking en fragiele staten: een kloof tussen beleid en praktijk?”, 11.11.11 i.s.m. IPIS, Brussel.
- Vervisch, T., Titeca, K., & Vlassenroot, K. (2013) “Social capital and post-conflict reconstruction in Burundi: The limits of community-based reconstruction”, *Development and Change*, 44 (1): 147-174.
- Williams, G. (2013) “Donor approaches to risk in fragile and conflict affected states. Case study Democratic Republic of Congo”, The Policy Practice, Brighton.
- Wood, B., Betts, J., Etta, F., Gayfer, J., Kabell, D., Ngwira, N. & Samaranayake, M. (2011) *The Evaluation of the Paris Declaration, Phase 2 Final Report*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- Woolcock, M. (2014) “Engaging with fragile and conflict-affected states”, *WIDER Working Paper 2014/097*, UNU-WIDER, Helsinki, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2014/en_GB/wp2014-097.
- World Bank (2005) “Engaging civil society organizations in conflict-affected and fragile states. Three African country case studies”, *Report No. 32538-GLB*, Social Development Department, World Bank, Washington.
- Zanotti, L. (2010) “Cacophonies of aid, failed state building and NGOs in Haiti: setting the stage for disaster, envisioning the future”, *Third World Quarterly*, 31 (5): 755-771.

