

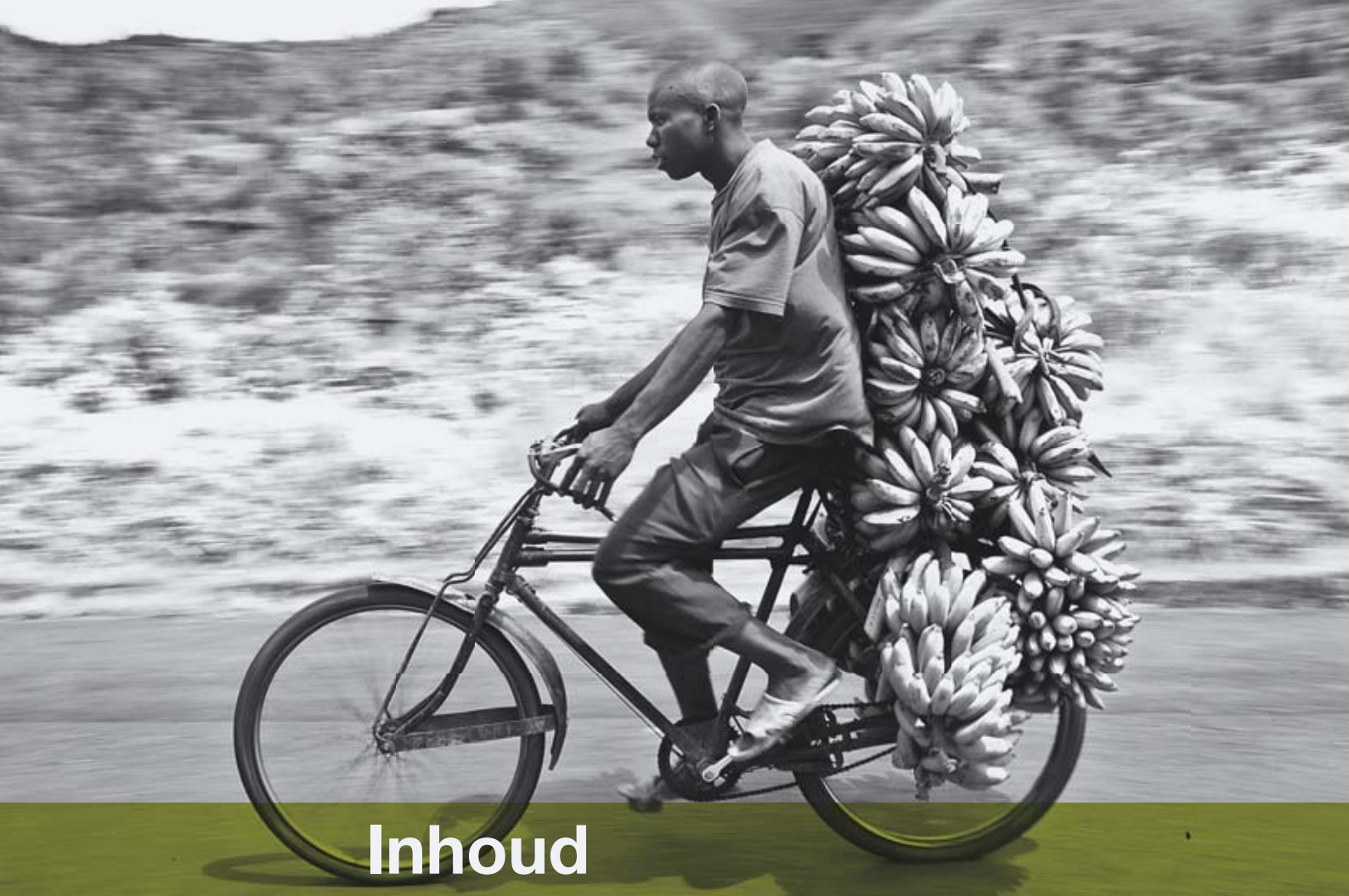


**11.11.11**

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

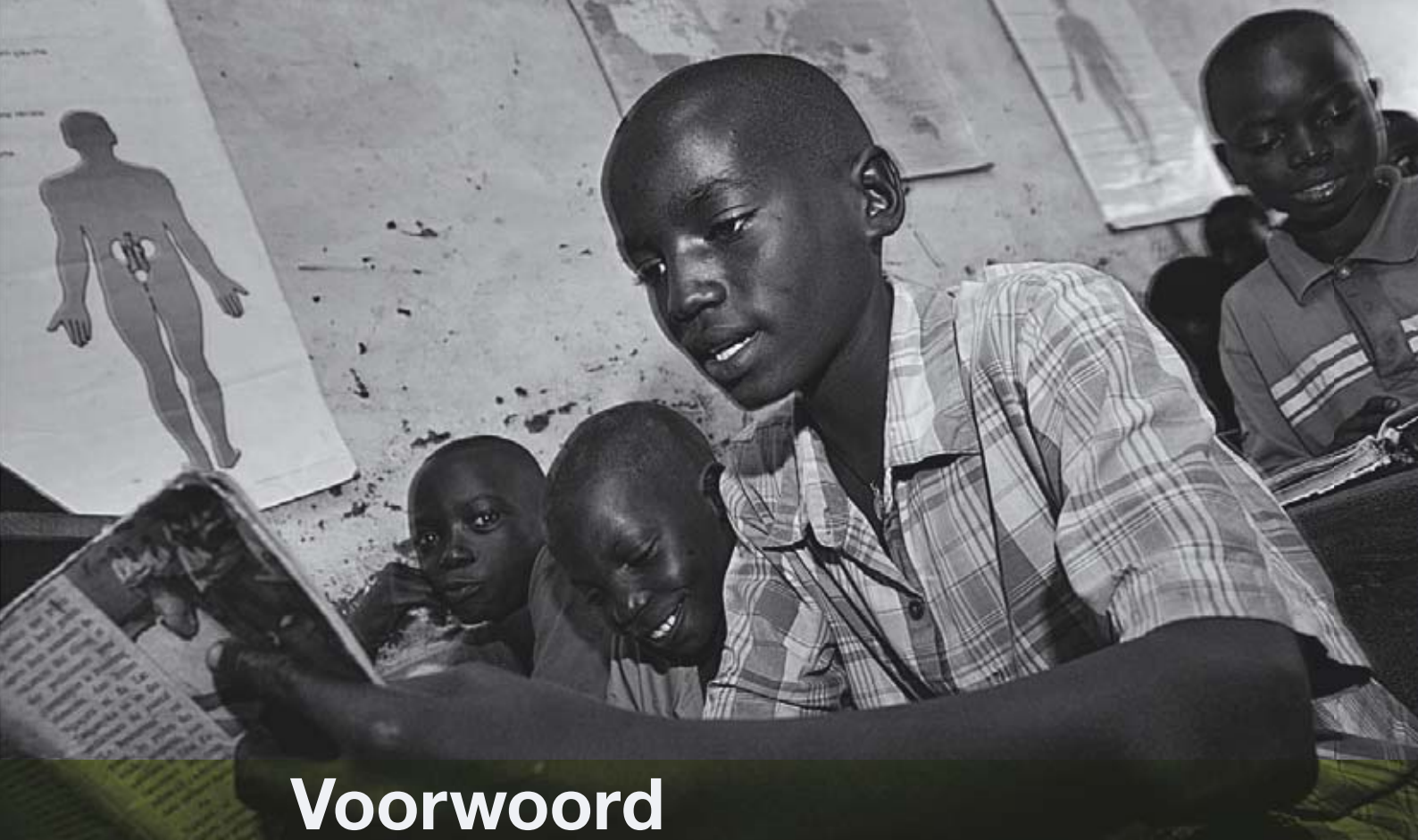
# Jaarrapport

De Belgische  
Ontwikkelingssamenwerking  
in **2009**



# Inhoud

|                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                                                   | <b>2</b>  |
| <b>Het Belgische beleid</b>                                                                                        | <b>3</b>  |
| De Belgische hulpcijfers in 2009                                                                                   | 3         |
| De Belgische<br>ontwikkelingssamenwerking in 2009                                                                  | 8         |
| <b>Het Vlaams beleid</b>                                                                                           | <b>11</b> |
| De Vlaamse<br>ontwikkelingssamenwerking in 2009                                                                    | 11        |
| De Vlaamse hulpcijfers, het ODA-rapport 2009                                                                       | 13        |
| <b>Europese Ontwikkelingssamenwerking in 2009:<br/>een gebrek aan ambitie</b>                                      | <b>15</b> |
| <b>Coherentie en MDG8</b>                                                                                          | <b>19</b> |
| Klimaat en ontwikkeling                                                                                            | 20        |
| Landbouw en ontwikkeling                                                                                           | 21        |
| Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en ontwikkeling                                                     | 22        |
| Handel en ontwikkeling                                                                                             | 23        |
| België en de hervorming van de financiële sector:<br>een slechte leerling, maar goede punten op het vak tobin taks | 25        |
| Defensie, bewapening en ontwikkeling                                                                               | 26        |



# Voorwoord

Een student die voor het einde van het academiejaar afhaakt krijgt meestal geen eindrapport, laat staan een diploma, ook niet als de oorzaak overmacht is. Een definitieve beoordeling van het beleid van minister Charles Michel lijkt dan ook moeilijk te maken. En toch wordt n.a.v. verkiezingen altijd de balans opgemaakt. Hoe deed minister Michel het de voorbije drie jaar? Veel kunnen we leren uit de bijdrage die 11.11.11 en zijn Franstalige tegenhanger CNCD konden doen n.a.v. de OESO/DAC Peer Review van België en waar we in dit jaarrapport kort op terugkomen. Toen al stelden we vast dat er soms een groot verschil kan zijn tussen intenties, beleidsdocumenten en praktijk. Want Charles Michel hield er in elk geval van om regelmatig zijn intenties wereldkundig te maken.

Op één punt is de balans zeker positief. De inhaalbeweging die de regering realiseerde om alsnog de beloofde bijdrage van 0,7 % van het BNI te besteden aan officiële ontwikkelingssamenwerking is indrukwekkend. Toch blijft het onzeker of we de 0,7 % volledig zullen bereiken in 2010. Om het ook na 2011 vol te houden, zijn blijvend hogere budgetten voor ontwikkelingssamenwerking nodig. De aankondiging van minister Michel dat België lid zal worden van de 'club 0,7 %' zou toch nog voorbarig kunnen blijken.

Wat betreft een meer doeltreffende ontwikkelingssamenwerking blijft het afwachten om te kunnen beoordelen. Hier zagen we veel intenties, elementen die opgenomen werden in beleidsdocumenten. Maar het is te vroeg om te kunnen beoordelen of al die goede voornemens over concentratie, afstemming en eigenaarschap ook in de praktijk gerealiseerd zullen worden en of ze niet zullen botsen met de soms moeilijke situatie op het terrein. De Europese Commissie berekende in

2009 alvast dat door doeltreffender hulp 3 tot 6 miljard euro bespaard zou kunnen worden.

Eén punt blijft echt problematisch, nl. beleidscoherentie voor ontwikkeling. We legden er al in ons vorig jaarrapport de nadruk op en moeten vaststellen dat er, ondanks de opname van dit principe in het akkoord dat de minister in het voorjaar van 2009 afsloot met de ngo's, nog maar weinig concrete stappen gezet zijn om te komen tot een echt coherent beleid voor ontwikkeling. Wat te denken van de beslissing om de Belgische bijdrage voor 2010 voor de bestrijding van de gevolgen van de klimaatverandering gewoon uit de pot van ontwikkelingssamenwerking te halen, ondanks de beloftes van Kopenhagen dat voor nieuwe doelstellingen en noden, nieuwe middelen nodig zijn. Op Europees niveau stellen we vast dat heel wat Europese landen de crisis als excuus gebruikten om te snoeien in hun uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl de crisis in het zuiden 90 miljoen bijkomende armen tot gevolg heeft. Er circuleerde zelfs een voorstel om de lopende inspanningen voor meer coherentie te beperken. Europese ngo's konden dit tegenhouden, maar bijvoorbeeld het gevoerde handelsbeleid blijft faliekant tegenstrijdig met het eigen ontwikkelingsbeleid. De EU ondersteunt met ontwikkelingsgeld de regionale samenwerking en integratie in het zuiden. Desondanks werden de regio's gewoon uit elkaar getrokken door met individuele landen bilaterale handelakkoorden af te sluiten, omdat de onderhandelingen met volledige regio's naar het aanvoelen van de Europese commissie te moeizaam verliepen.

**Jos Geysels, voorzitter 11.11.11**  
**Bogdan Vanden Berghe,**  
**algemeen secretaris 11.11.11**



# Het Belgische beleid

## De Belgische hulpcijfers in 2009

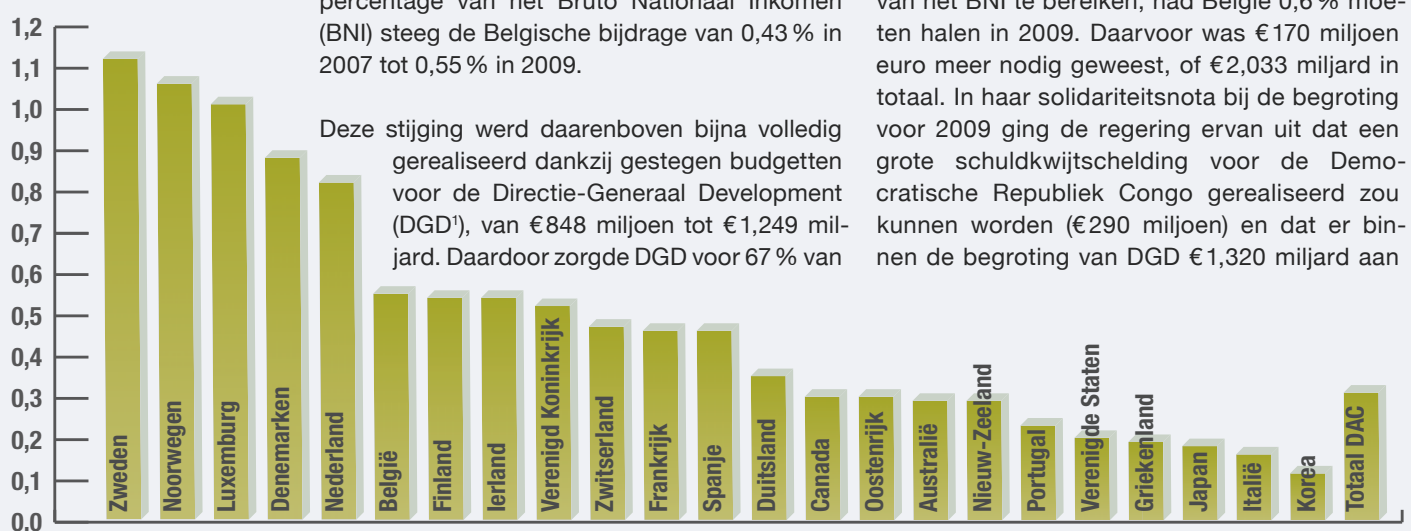
### Het glas is halfvol

Dat het glas halfvol is, willen we graag toegeven. Het is niet evident om in deze crisistijden meer middelen vrij te maken en te besteden aan ontwikkelingsamenwerking. Op twee jaar tijd steeg de Belgische ODA (Official Development Assistance of Officiële Ontwikkelingssamenwerking) met maar liefst €438 miljoen: van €1,425 miljard in 2007 tot €1,863 miljard in 2009. Als percentage van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) steeg de Belgische bijdrage van 0,43 % in 2007 tot 0,55 % in 2009.

Deze stijging werd daarenboven bijna volledig gerealiseerd dankzij gestegen budgetten voor de Directie-Generaal Development (DGD<sup>1</sup>), van €848 miljoen tot €1,249 miljard. Daardoor zorgde DGD voor 67 % van

de totale Belgische ODA, ruim boven de drempel van 60 % die traditioneel naar voren geschoven wordt als minimum om een coherent beleid te kunnen voeren. België is hiermee gedemarreerd uit het peleton, met wind op kop, maar is wellicht net te laat vertrokken om aansluiting te vinden bij de kop van 0,7 % tegen 2010.

Volgens het groeipad dat de regering zelf had uitgestippeld om tegen 2010 de belofte 0,7 % van het BNI te bereiken, had België 0,6 % moeten halen in 2009. Daarvoor was €170 miljoen euro meer nodig geweest, of €2,033 miljard in totaal. In haar solidariteitsnota bij de begroting voor 2009 ging de regering ervan uit dat een grote schuldkwijtschelding voor de Democratische Republiek Congo gerealiseerd zou kunnen worden (€290 miljoen) en dat er binnen de begroting van DGD €1,320 miljard aan



<sup>1</sup> DGD is vanaf 2010 de nieuwe naam van de federale administratie voor ontwikkelingssamenwerking (voorheen DGOS).

ODA-aanrekenbare uitgaven zouden gedaan worden. Dat is niet gebeurd. De schuld van DR Congo kon niet worden kwijtschelding omdat het land het zogenaamde 'completion point' niet bereikte.<sup>2</sup> Deze schuldkwijtschelding wordt nu wel verwacht in 2010. In 2009 werd ook voor ongeveer 70 miljoen aan uitgaven, die in de begroting voorzien waren, niet gerealiseerd (€1,249 miljard ODA aanrekenbare uitgaven door DGD, t.o.v. €1,320 miljard voorzien in de begroting). In 2008 bedroeg dit verschil slechts €20 miljoen. Maar ook in 2009 bleef de onderbesteding, met ongeveer 4% op de totale DGOS-begroting eerder bescheiden. We komen hier verder nog op terug. Dat het tekort om de 0,6% te bereiken desondanks slechts €170 miljoen was, komt dan ook grotendeels door de krimp in het BNI. In die zin is de crisis dan weer een meevaller.

### Maar de inhoud is opgeklopt

Net als de voorbije jaren werden ook in 2009 een aantal traditionele posten meegeteld, die weinig of niet ten goede komen van de landen in het Zuiden. Er staat dus veel schuim op onze pint en iedereen weet dat dit niet verandert in bier. Wat cafébazen daar ook over mogen beweren.

Ook in 2009 werden kosten voor buitenlandse studenten (€23,5 miljoen), opvang van asielzoekers in België (€66 miljoen) en schuldkwijtschelding via de Delcrederedienst (€74,7 miljoen) meegeteld.

Om te kunnen bepalen wat de 'echte' hulp of genuine aid van een land is, trekken de Europese ngo's die uitgaven steeds af van de totaalbedragen. Dit bedrag is een veel betere indicator van de werkelijke politieke wil, de werkelijk voor ontwikkelingssamenwerking vrijgemaakte middelen door een regering. Toegepast op de Belgische bestedingen voor 2009 blijft toch nog €1,7 miljard of 0,5% van het BNI over als 'echte' hulp. Dit is zowel nominaal als in verhouding tot het BNI meer dan ooit tevoren. Het glas is dus veel voller dan een aantal jaren geleden, maar vol is het nog niet. Verder zullen we aantonen dat er, ondanks de aankondigingen van de uittredende minister, ook in 2010 nog zal moeten worden bijgetapt.

### De belangrijkste verschuivingen

Even interessant als de algemene cijfers is het om na te gaan waar de grootste bijdragen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking naartoe gaan en waar de opvallendste stijgers en dalers zitten.

De gouvernementele samenwerking is de voorbije jaren een constante klimmer. In lijn met de grotere bedragen die België voorziet binnen de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's met de 18 partnerlanden, stegen de middelen van €198 miljoen in 2005 tot €291 miljoen in 2009. T.o.v. 2008 is de stijging goed voor €22 miljoen. BTC ontving €17 miljoen extra. Er ging 12 miljoen meer naar regionale samenwerking en begrotingshulp. Leningen van staat tot staat stegen van 16 tot 28 miljoen. De speciale noodhulp voor Centraal-Afrika (voor het eerst voorzien in 2006) viel dan weer terug tot €500 000, waar dat in 2008 nog €20,5 miljoen was.

In dezelfde periode stegen de uitgaven voor de niet-gouvernementele samenwerking (ngo's, universiteiten en wetenschappelijke instellingen) van €192 miljoen tot €233 miljoen. De bijdragen voor ngo's stegen in 2009 met bijna €26 miljoen t.o.v. 2008. Maar eigenlijk was dit een inhaaloperatie die de onderfinanciering van de goedgekeurde programma's in 2008 moest goedmaken. De structurele toename van de indirecte samenwerking is dus heel wat bescheidener (ongeveer 10%).

Een groot deel van de Belgische hulp verloopt echter via de multilaterale instellingen (VN-instellingen, Wereldbankgroep en de Europese Unie). De DGD-bijdragen aan multilaterale instellingen daalden licht (€442 miljoen in 2009 t.o.v. €474 miljoen in 2008). Dit is grotendeels te wijten aan het feit dat in 2009 een 'normale' jaarlijkse bijdrage gedaan werd aan de Wereldbank (€102 miljoen in 2009 tegenover €175 miljoen in 2008). In 2008 werd namelijk de bijdrage voor twee jaar gestort. De bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken stegen echter met 15 miljoen (€45 miljoen in 2009), net als de vrijwillige bijdragen aan de VN-instellingen (€82 miljoen in 2009).

Binnen de multilaterale actoren is de Europese Unie veruit het belangrijkste hulpkanaal voor België. Het Europees Ontwikkelingsfonds en de Europese Ontwikkelingsbank ontvingen in 2009 samen €135 miljoen. Daarnaast ging nog €288 miljoen (€40 miljoen extra t.o.v. 2008) naar de rest van de Europese Ontwikkelingssamenwerking, via de gewone Belgische bijdragen aan de EU-begroting.

### Opletten voor gebonden hulp

De opvallendste stijger vinden we echter bij wat DGD de 'bijzondere programma's' noemt. Hier blijkt duidelijk de beleidskeuze van de uittredende minister om meer middelen vrij te maken voor steun aan de privésector (bedrijven). De uitgaven van de Belgische Investeringsmaatschappij voor

<sup>2</sup> Het Completion point is een set van criteria, bepaald door het IMF, waaraan landen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor schuldkwijtschelding.



Ontwikkelingslanden (BIO) stegen met €98 miljoen in één jaar tijd, namelijk van €44,6 miljoen naar €142,3 miljoen of met maar liefst 320 %. Naast deze belangrijke stijging wijzen ook de grotere bedragen voor rentebonificaties en voor leningen van staat tot staat op de sterk toegenomen aandacht voor de privésector.

11.11.11 vreest dat dit opnieuw kan leiden tot meer gebonden hulp (waarbij het ter beschikking stellen van kapitaal of hulp gebonden is aan de aankoop van goederen in België of verkapte steun is aan Belgische export). Heel wat studies toonden aan dat gebonden hulp een aanzienlijke meerkost meebrengt in vergelijking met middelen waarbij de partnerlanden zelf kunnen beslissen waar ze de noodzakelijke goederen of diensten aanschaffen.

Staatsleningen aan middeninkomenslanden zijn vaak nog gebonden aan de aankoop van specifieke goederen of diensten in België. Rentebonificaties staan mogelijk nog dicht bij steun aan onze eigen export. Dankzij rentebonificaties kunnen exporterende bedrijven zo goed als gratis en op langere termijn krediet geven aan hun klanten in ontwikkelingslanden. In de begroting van 2010 werden rentebonificaties terecht ondergebracht bij Buitenlandse Zaken (middelen voor economische expansie) i.p.v. bij DGD. Maar ze zullen waarschijnlijk wel meegeteld blijven worden als een bijdrage aan de totale Belgische ODA, omdat dit nu eenmaal mag van de OESO/DAC, het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (de club van traditionele westerse donoren).

### Red de ODA-criteria van de OESO/DAC

11.11.11 wil niet dat er opnieuw een discussie zou losbarsten over de ODA-criteria van de OESO/DAC. Zo'n discussie dreigt namelijk vooral de huidige criteria nog meer uit te rekken.

Belgische bewindslieden lieten zich in het nabije verleden regelmatig negatief uit over de OESO/DAC-criteria van officiële ontwikkelingssamenwerking, die te beperkend of contraproductief zou zijn. Daarbij werden steeds voorbeelden van militaire samenwerking gegeven die buiten de OESO/DAC-criteria vallen. Ook het argument dat veiligheid een noodzakelijke voorwaarde is om tot ontwikkeling te kunnen komen is heel populair. Maar het is niet omdat bepaalde vormen van militaire samenwerking nuttig kunnen zijn, dat ze veel bijdragen tot duurzame menselijke ontwikkeling in het Zuiden. Ze moeten dan ook niet beschouwd worden als ontwikkelingsamenwerking. Even vaak wordt geopperd dat er nog veel andere geldstromen zijn naar het Zuiden, die ook zouden kunnen bijdragen tot ontwikkeling. Maar men vergeet dat er in veel landen van het Zuiden een nog grotere uitstroom is van middelen naar het Noorden.

Voor de Noord-Zuidbeweging is het in elk geval onaanvaardbaar om de OESO/DAC-criteria nog te verruimen. Elke afbakening moet ergens een lijn trekken en de OESO/DAC-richtlijnen leggen die tussen uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulpverlening enerzijds en uitgaven voor militaire samenwerking anderzijds. Zo kan bijvoorbeeld wel nog de meerkost van inspanningen voor humanitaire hulpverlening door militairen meegeteld worden, maar bijvoorbeeld niet het bouwen van kazernes. Ondersteuning van het burgerlijke politieapparaat kan ook meegeteld worden, maar niet het versterken van de militaire politie of van antiterreureenheden.

We kunnen de huidige lijn ook zien als een onderscheid tussen kosten die vaak gemaakt worden om onze eigen veiligheid te bewaken (wat volgens alle militaire gezagsdragers hoe langer hoe vaker ver weg in ontwikkelingslanden moet gebeuren) en uitgaven voor het realiseren van duurzame menselijke veiligheid en ontwikkeling op lange termijn in het Zuiden. De ervaring leert namelijk dat de motieven om militair te 'helpen' al te vaak niet zijn ingegeven door de noden van de lokale bevolking, maar om een of ander westers belang

te bewaken. De afbakening van officiële ontwikkelingssamenwerking verruimen, om ook vormen van militaire samenwerking mee te kunnen tellen, zet dus de deur wagenwijd open voor het meetellen van de kosten van militaire operaties.

### Waar zit de onderbesteding in 2009?

Een vergelijking van de gerealiseerde uitgaven met de begroting leert ons ook iets over waar de belangrijkste onderbesteding in 2009 te vinden was. Vooral de verschillen tussen de uitgaven en de begroting voor wat betreft budgethulp, gedelegeerde en regionale samenwerking, leningen van staat tot staat en voedselhulp vallen op. Een groot deel van de voorziene bedragen voor budgetsteun en voor gedelegeerde samenwerking geraakte niet besteed zoals voorzien in de begroting (€59,6 miljoen besteed terwijl €90 miljoen voorzien was). Ook een groot deel van de begrote bedragen voor staatsleningen werd niet besteed (€28,3 miljoen besteed terwijl €50 miljoen voorzien was). Dit verklaart meteen een groot deel van de onderbesteding van de begroting in 2009. In beide gevallen gaat het om heel complexe dossiers, waarbij men niet over een nacht ijs wil en kan gaan. Het gaat ook over relatief nieuwe hulpmodaliteiten. In het geval van budgetsteun blijkt de Inspectie van Financiën daarenboven niet steeds de auditing-systemen van de partnerlanden te aanvaarden, wat de zaken niet vergemakkelijkt.

Een deel van de onderbesteding werd in de loop van het jaar toegewezen aan andere posten, zoals humanitaire en voedselhulp (€30 miljoen extra t.o.v. 2008) en een versnelde betaling van de compensatie voor de saneringslening van de Delcreditedienst (niet ODA-aanrekenbaar).

### Onze prognose voor de toekomst

Om de 0,7%-doelstelling te halen moet België in 2010 in totaal €2,393 miljard besteden aan ODA. Dat is méér dan een half miljard meer dan in 2009. In de begroting voor 2010 voorziet de uittreedende regering een stijging van de DGOS-middelen met €96 miljoen. Dit blijft gezien de crisis en het begrotingstekort een mooie stijging van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking, maar het zal niet genoeg zijn om ook effectief de 0,7 % te bereiken. Het DGOS-budget zou op €1,457 miljard komen. Van dit bedrag was de voorbije jaren steeds ongeveer 40 miljoen niet ODA aanrekenbaar (o.a. saneringslening Delcreditedienst en bijdrage voor de MONUC).

De regering mikt ook op een heel groot pakket schuldkwijtschelding via de Delcreditedienst, in totaal €409 miljoen (o.a. de €290 miljoen

schuldkwijtschelding voor DR Congo waarvan hoger sprake). Dit zijn heel oude schulden, waarvan de reële waarde heel wat lager is dan de boekwaarde, die toch integraal worden meegeteld. Deze kwijtschelding kost België in realiteit zo goed als niets. Het is hoe dan ook een bedrag dat in 2011 niet opnieuw kan worden meegeteld. Om de Belgische ODA op peil te houden in 2011 zal dus opnieuw veel meer echt geld nodig zijn.

Daarnaast rekent de uittreedende federale regering erop dat alle decentrale overheden (gewesten, gemeenschappen, gemeenten en provincies) 5 % van de totale Belgische hulpinspanning zullen bijdragen, of €120,3 miljoen. Hiervoor zijn echter nog geen toezeggingen gedaan. In totaal droegen alle decentrale besturen ongeveer €85 miljoen bij in 2009. Hiervan kwam €49,5 miljoen uit Vlaanderen. Uit de begrotingen van de Vlaamse en Waalse regeringen blijkt alvast niet dat er voor 2010 meer geld voorzien is dan in 2009. De bijdrage van gemeenten en provincies blijft de laatste jaren redelijk constant rond de €9 miljoen. Alles bij elkaar dreigt hier dus een tekort van €35 miljoen.

De DGD-begroting voor 2010 werd voorlopig ook nog niet aangepast aan de groeiprognozes voor onze economie, die hoger zijn dan aanvankelijk gedacht. Ook dit zou kunnen leiden tot een lagere ODA/BNI-ratio. Tenslotte dreigt bij het te lang uitblijven van een nieuwe regering het gevaar dat alle overheidsdiensten slechts een bepaald percentage van de hen toegewezen middelen zullen mogen besteden.

Alles bij elkaar lijkt de aankondiging van de uittreedende minister dat België in 2010 toe zal treden tot de 'heel exclusieve club van de G0,7'<sup>3</sup> van donoren die de lang beloofde doelstelling halen, nog iets te voorbarig.

Het DGD-aandeel zal in 2010 vermoedelijk zakken tot net onder de 60 % van het totaal. Het aandeel 'echte' hulp (genuine aid) zal in 2010 slechts stijgen van 0,50 % tot 0,55 %.

11.11.11 maakt zich ook heel wat zorgen over de jaren na 2010. België belooft in de programmawet van 2002 niet om in 2010 de 0,7 % te bereiken, maar wel om dit te doen vanaf 2010. In de notificatie van de ministerraad over de begroting is voor DGD in 2011 een stijging voorzien van 156,3 miljoen. Dit is, gezien het hoge aandeel schuldkwijtschelding dat voorzien wordt in 2010, ruim onvoldoende om de 0,7 % vast te houden in 2011.

**Koen Detavernier, 11.11.11**

<sup>3</sup> Toespraak van minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel op de Diplomatieke Dagen op 12 januari 2010.

## Belgische ontwikkelingshulp (ODA) 2005-2009\*

|                                                        | 2007                   | 2008                   | 2009                   |
|--------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <b>DGOS</b>                                            |                        |                        |                        |
| <b>Gouvernementele samenwerking</b>                    |                        |                        |                        |
| Technische samenwerking en beurzen                     | 131.827.879            | 164.074.553            | 181.496.021            |
| Gedelegeerde en regionale samenwerking, begrotingshulp | 31.351.646             | 47.751.840             | 59.651.029             |
| Speciale noodhulp Centraal-Afrika (gestart in 2006)    | 5.000.000              | 20.500.000             | 500.000                |
| Beheerskosten BTC                                      | 20.306.000             | 21.032.890             | 21.512.000             |
| Bijdrage aan schuldkijscheldingen                      | 0                      | 0                      | 0                      |
| Leningen van staat tot staat                           | 25.559.245             | 16.045.620             | 28.355.900             |
| <b>Subtotaal Gouvernementele samenwerking</b>          | <b>214.044.770</b>     | <b>269.404.903</b>     | <b>291.514.950</b>     |
| <b>Niet-gouvernementele samenwerking</b>               |                        |                        |                        |
| Samenwerking via NGO's                                 | 99.150.043             | 99.612.783             | 125.299.255            |
| VVOB                                                   | 8.596.316              | 8.452.767              | 8.999.999              |
| APEFE                                                  | 8.524.332              | 8.094.522              | 9.000.000              |
| VLIR - Vlaamse Interuniversitaire Raad                 | 26.607.871             | 28.729.721             | 30.192.922             |
| CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB          | 23.910.341             | 23.782.966             | 26.801.492             |
| Wetenschappelijke instellingen                         | 13.476.508             | 14.150.776             | 15.632.880             |
| Lokale ngo's van het Zuiden                            | 5.061.409              | 5.999.580              | 5.387.145              |
| Africalia                                              | 2.310.000              | 2.015.000              | 2.360.000              |
| Andere niet-gouvernementeel                            | 7.456.760              | 10.425.793             | 9.358.774              |
| <b>Subtotaal Niet-gouvernementele samenwerking</b>     | <b>195.093.580</b>     | <b>201.263.907</b>     | <b>233.032.467</b>     |
| <b>Multilaterale samenwerking</b>                      |                        |                        |                        |
| Verplichte multilaterale bijdragen                     | 6.678.391              | 9.049.347              | 8.448.055              |
| waarvan aan VN                                         | 6.422.346              | 8.771.641              | 8.149.764              |
| Vrijwillige multilaterale bijdragen                    | 90.791.450             | 95.567.930             | 111.180.728            |
| waarvan aan VN                                         | 62.478.816             | 67.159.693             | 82.171.628             |
| Europees ontwikkelingsfonds en Bank                    | 104.860.013            | 132.560.006            | 135.044.009            |
| Wereldbankgroep                                        | 76.000.000             | 175.320.000            | 102.833.000            |
| Regionale ontwikkelingsbanken                          | 27.266.541             | 30.860.353             | 45.655.381             |
| Milieuverdragen                                        | 12.668.806             | 12.679.354             | 23.971.534             |
| Multilaterale Schuldkijschelding                       | 12.832.368             | 18.674.711             | 15.060.874             |
| <b>Subtotaal Multilaterale samenwerking</b>            | <b>331.097.570</b>     | <b>474.711.701</b>     | <b>442.193.581</b>     |
| <b>Belgisch Overlevingsfonds</b>                       |                        |                        |                        |
| Gouvernementeel/beheer/sensibilisering                 | 4.620.058              | 13.313.634             | 8.787.670              |
| Via ngo's                                              | 13.363.246             | 13.843.855             | 15.111.583             |
| Via multilaterale instellingen                         | 12.014.882             | 6.484.181              | 7.543.855              |
| <b>Subtotaal Belgisch Overlevingsfonds</b>             | <b>29.998.186</b>      | <b>33.641.671</b>      | <b>31.443.107</b>      |
| <b>Maatschappijopbouw</b>                              | <b>15.242.863</b>      | <b>19.262.250</b>      | <b>27.170.500</b>      |
| <b>Humanitaire en voedselhulp</b>                      | <b>14.525.000</b>      | <b>25.882.000</b>      | <b>56.000.000</b>      |
| <b>Steun aan private sector (o.a. via BIO)</b>         | <b>28.138.365</b>      | <b>44.626.496</b>      | <b>142.351.398</b>     |
| <b>Rentebonificaties</b>                               | <b>11.009.296</b>      | <b>13.053.489</b>      | <b>18.517.825</b>      |
| <b>Sensibilisering en vorming in België</b>            | <b>6.944.171</b>       | <b>6.022.630</b>       | <b>5.494.561</b>       |
| <b>Administratie, overlegstructuren, ander</b>         | <b>1.958.388</b>       | <b>1.213.826</b>       | <b>1.505.431</b>       |
| <b>Totaal DGOS</b>                                     | <b>848.052.189</b>     | <b>1.089.082.873</b>   | <b>1.249.223.821</b>   |
| <b>BZ - Buitenlandse Zaken</b>                         |                        |                        |                        |
| B-FAST en humanitaire hulp                             | 23.394.425             | 25.821.348             | 24.605.308             |
| Conflictpreventie / diplomatieke preventie             | 21.795.433             | 24.013.834             | 24.080.020             |
| Bijdragen aan internationale instellingen              | 5.161.131              | 7.777.018              | 6.632.860              |
| Pers / communicatie / Bijzonder Evaluator              | 846.952                | 1.063.024              | 1.037.770              |
| Administratiekosten                                    | 36.799.266             | 41.867.280             | 41.446.473             |
| <b>Totaal BZ</b>                                       | <b>87.997.207</b>      | <b>100.542.504</b>     | <b>97.802.431</b>      |
| <b>Andere officiële bronnen</b>                        |                        |                        |                        |
| FOD Financiën - Administratiekosten                    | 943.366                | 950.091                | 1.077.324              |
| FOD Financiën - Staatsleningen (DGOS sinds 2004)       | 0                      | 0                      |                        |
| FOD Financiën - Kapitaalsaflossing staatsleningen      | -42.634.607            | -31.442.789            | -31.603.530            |
| FOD Financiën - Schuldkijscheldingen / HIPC            | 63.721.408             | 8.527.500              |                        |
| FOD Financiën - Multilateraal                          | 1.046.256              | 600.410                | 378.572                |
| FOD Financiën - Andere                                 | 2.125.697              | 29.906                 | 23.354                 |
| Belgische hulp via Europese Comm. (excl. EOF)          | 225.730.000            | 247.630.000            | 288.900.000            |
| Schuldkijschelding via Nation. Delcredere Dienst       | 71.310.000             | 69.790.000             | 74.750.000             |
| Andere Federale Overheidsdiensten                      | 30.576.911             | 26.452.789             | 32.654.000             |
| ODA-deel van de eigen begroting van FEDASIL            | 61.648.557             | 64.447.874             | 66.318.445             |
| Vlaams Gewest en Gemeenschap                           | 40.607.823             | 43.400.304             | 49.544.245             |
| Waals Gewest en Franse Gemeenschap                     | 24.279.985             | 25.177.457             | 25.400.000             |
| Lokale overheden (provincies, gemeenten, ...)          | 8.447.585              | 8.868.152              | 9.019.000              |
| <b>Totaal andere officiële bronnen</b>                 | <b>487.802.980</b>     | <b>464.431.694</b>     | <b>516.461.410</b>     |
| <b>Totaal belgische ODA</b>                            | <b>1.425.353.376</b>   | <b>1.654.255.753</b>   | <b>1.863.487.663</b>   |
| % ODA / Bruto Nationaal Inkomen                        | 0,43%                  | 0,48%                  | 0,55%                  |
| <b>BNI</b>                                             | <b>334.420.000.000</b> | <b>345.583.000.000</b> | <b>340.730.000.000</b> |

\* Overzicht van de Belgische ODA uitgaven in 2009 op basis van voorlopige ramingen van DGD: bron DGD, april 2010

# De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 2009

## De dialoog tussen de ngo's en de overheid en het akkoord van 4 mei 2009

De laatste jaren is de dialoog tussen de Belgische ngo's en de overheid inzake ontwikkelingssamenwerking toegenomen. Een belangrijk aspect hiervan is het akkoord dat op 4 mei 2009 werd afgesloten tussen de Belgische niet-gouvernementele organisaties en de minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel. Over dit akkoord werd gedurende iets minder dan een jaar onderhandeld tussen de administratie en het kabinet enerzijds en vertegenwoordigers van de ngo's anderzijds. Uitgangspunt van de onderhandelingen was de wens van ngo's en overheid om tot een akkoord te komen dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking moet verbeteren.

In juli 2008 gaf de Belgische overheid een voorzet met een discussienota. Die legde de nadruk op grotere geografische concentratie en de afstemming van ngo's op het Belgische officiële ontwikkelingsbeleid. Er werd nogal sterk gefocust op een verhoging van de doeltreffendheid van de zuidwerking van ngo's. De ngo-sector interpreteerde deze nota als een vorm van instrumentalisering van de ngo's, nog geen half jaar nadat een volledig nieuwe regelgeving voor ngo's in werking was getreden. Daardoor verliep de start van de onderhandelingen erg moeilijk.

In een verkennende ronde werden de theoretische concepten over de rol en de legitimiteit van ngo's, de doeltreffendheid en de specialisatie van ngo's uitgeklaard door de onderhandelaren. Hierna volgde een eerste voorstel van akkoord vanuit de administratie en het kabinet dat nog steeds eenzijdig focuste op de rol van ngo's in het efficiënter maken van de ontwikkelingssamenwerking. De ngo-delegatie wilde echter sleutelen aan alle hefboomen voor betere ontwikkeling, en niet enkel focussen op de rol van de ngo's.

Daarom werkte zij een reeks tegenvoorstellen uit, met de nadruk op beleidscoherentie voor ontwikkeling, meer middelen en ook maatregelen om te komen tot administratieve vereenvoudiging. Dit leidde tot een veel evenwichtiger akkoord, dat de ngo-sector kon aanvaarden. Naast verplichtingen voor de ngo's werden ook verplichtingen voor de overheid en gezamenlijke verplichtingen opgenomen. De ngo-koepels en -federaties, aan beide zijden van de taalgrens, keurden het akkoord goed dat op 4 mei 2009 werd ondertekend<sup>4</sup>.

Een jaar na de ondertekening gaat de dialoog over de uitvoering van enkele onderdelen ervan verder. Twee elementen zijn voor de ngo's cruciaal: de administratieve vereenvoudiging voor ngo's en het verzekeren van beleidscoherentie voor ontwikkeling, zodat beslissingen in andere beleidsdomeinen dan ontwikkelingssamenwerking niet ten koste gaan van ontwikkeling.

## Nieuwe overeenkomsten met 6 partnerlanden in 2009

In 2009 sloot België met 6 van de 18 partnerlanden van de directe bilaterale samenwerking een nieuwe overeenkomst af, telkens voor een periode van 4 jaar: de zogenaamde Indicatieve Samenwerkingsprogramma's of ISP's. Het ging over ISP's met Marokko, Peru, Burundi, Democratische Republiek Congo, Senegal en Tanzania.

Het ondertekenen van een ISP door België en het partnerland vindt plaats tijdens een Gemengde Commissie. Hieraan gaat een voorbereidingsproces van ongeveer 9 maanden vooraf. In een eerste fase wordt een grondige diagnose gesteld en worden fundamentele opties vastgelegd zoals de keuze van de sectoren, de totale enveloppe, de verschillende hulpmodaliteiten,... Dat resulteert in een basisnota. Na het akkoord van de minister over de inhoud van de basisnota vat de tweede fase aan. Die behelst de uitwerking van het ISP dat dan tijdens de Gemengde Commissie door beide landen ondertekend wordt.

Vanuit de overheid kwam de vraag aan de ngo-sector, en aan de indirecte actoren meer in het algemeen, om een actieve rol op te nemen in het voorbereidingsproces van de nieuwe ISP's met de partnerlanden. Ook in het akkoord tussen de ngo's en de minister worden de ngo's verzocht om mee te werken aan de voorbereiding van de Gemengde Commissies. De koepel, 11.11.11, en de federatie, Coprogram, beslisten dan ook om hierin te investeren, zowel in Brussel als op het terrein. De ngo's die op het terrein actief zijn, kunnen de realiteit en de ontwikkelingsproblematiek van het land in kwestie verduidelijken. Ook ngo's in België kunnen een betekenisvolle input geven aan de samenwerkingsprogramma's en een aantal discussies rond kwaliteit en regelgeving die hiermee samenhangen beter opvolgen.

In het begin van dit jaar stelden we zowel aan het kabinet van de minister van Ontwikkelingssamenwerking als aan de administratie (DGOS) een

<sup>4</sup> De volledige tekst van het akkoord tussen de minister en de ngo's kan je hier nalezen: [www.11.be/4-mei-akkoord](http://www.11.be/4-mei-akkoord).

evaluatie voor van de procedure van betrokkenheid van de ngo's bij de Gemengde Commissies. Daaruit bleek dat ngo's vrij tevreden zijn over de inhoudelijke input die ze hebben kunnen leveren en over hun rol als gesprekspartner van de overheid. Anderzijds benadrukten de ngo's dat de mate waarin zij hierbij betrokken werden, sterk verschilde van land tot land. Zo was er een grote tevredenheid over het proces in Peru, maar bijvoorbeeld een grote ontevredenheid over hun betrokkenheid bij het proces in de Democratische Republiek Congo, onder andere doordat de Gemengde Commissie plots vervroegd werd en documenten vaak niet tijdig aan de ngo's werden bezorgd.

Een inhoudelijke evaluatie van de impact van deze betrokkenheid moet nog gemaakt worden.

### **Voorwaardelijke enveloppes voor goed bestuur in DR Congo en Burundi**

Een opvallend nieuw element werd toegevoegd aan de ISP's met de Democratische Republiek Congo en Burundi: een voorwaardelijke enveloppe of incentive tranche gelinkt aan goed bestuur. Dit is een aanzienlijk extra bedrag, bovenop de vastgelegde enveloppe voor het ISP, dat na een tussentijdse evaluatie kan worden toegekend als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

De Democratische Republiek Congo, het belangrijkste partnerland van België, krijgt in het nieuwe ISP 300 miljoen euro toegewezen voor de periode 2010-2013. Dat is 75 miljoen euro per jaar. Er wordt gefocust op de sectoren onderwijs, landbouw en plattelandswegen, en veerponten. De voorwaardelijke enveloppe voor goed bestuur bedraagt 100 miljoen euro, gespreid over 2 jaar.

Burundi, als één van de belangrijkste partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, krijgt een enveloppe van 150 miljoen euro toegewezen, te spreiden over een periode van 4 jaar (2010-2013). De directe bilaterale hulp zal zich richten op drie prioritaire sectoren: landbouw, onderwijs en gezondheidszorg. Goed bestuur wordt opgenomen op transversale wijze, hoofdzakelijk door middel van versterking van de institutionele capaciteiten van het overheidsapparaat in die sectoren. Daar bovenop kan in 2011 maximaal 50 miljoen extra worden vrijgemaakt.

Zowel voor DR Congo als voor Burundi wordt de enveloppe gekoppeld aan volgende voorwaarden:

- ▶ een goed verloop van de verkiezingen in Burundi in 2010 en van de presidentsverkiezingen in DR Congo in 2011
- ▶ een betere score op de CPIA-indicator van de Wereldbank (Country Policy and Institutional Assessment: beoordelingen van de kwaliteit van het beleid en de instellingen van een land)

- ▶ een positieve review door het IMF van de implementatie van het door het IMF goedgekeurde programma voor armoedebestrijding
- ▶ specifiek voor Burundi: vooruitgang op vlak van het nationaal plan voor goed bestuur en corruptiebestrijding
- ▶ specifiek voor de Democratische Republiek Congo: een betere score in het Doing Business-rapport van de Wereldbank

Dit betekent, zeker door het democratiseringsproces mee in rekening te brengen, dat er een belangrijke politieke dimensie aan ontwikkelingssamenwerking wordt gekoppeld. Voor fragiele staten zoals DR Congo en Burundi vinden we het positief dat België het belang van verkiezingen en goed bestuur erkent via deze voorwaardelijke enveloppes. Bovendien biedt dit ook kansen voor een meer geïntegreerd Belgisch buitenlands beleid in de regio, door de gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken om dit met één stem op te volgen.

We stellen ons echter nogal wat vragen bij de voorwaarden en indicatoren. Ten eerste wordt goed bestuur te technocratisch ingevuld. Er wordt niet verwezen naar mensenrechten, hoewel minister Michel het belang daarvan wel benadrukte in zijn beleidsnota die eind 2009 besproken werd in het parlement. Ook wordt geen specifieke aandacht besteed aan het belang van burgerlijke en politieke vrijheden. Die zijn niet alleen cruciaal tijdens de verkiezingen, maar ook tijdens de pre-electurale fase. Ook de CPIA-indicatoren geven een erg technocratische invulling aan goed bestuur en worden niet op transparante wijze berekend. De vraag is dus of dit wel de beste maatstaf is om goed bestuur te meten. In het algemeen valt het op dat België sterk terugvalt op indicatoren voor goed bestuur van de Wereldbank en het IMF; niet noodzakelijk de meest relevante indicatoren als het over democratisch goed bestuur gaat. Het blijft afwachten hoe België zal evalueren of een land al dan niet recht heeft op de toekenning van de voorwaardelijke enveloppes. Volgens ons kan het lokale maatschappelijke middenveld daar een belangrijke rol in spelen.

Deze voorwaardelijke enveloppe mag niet resulteren in een vorm van negatieve conditionaliteit, waarbij het geld niet zou worden vrijgemaakt omwille van een slechte IMF-evaluatie bijvoorbeeld, hoewel vooruitgang is geboekt op vele andere vlakken inzake goed bestuur.

Ten slotte pleiten we ervoor dat België geen cavalier seul speelt met dergelijke aanpak. In Burundi is België de belangrijkste donor, waardoor het wel een zekere hefboomkracht heeft. Maar wat is de hefboomkracht van België in andere landen, zoals DR Congo of Rwanda? Hier zal deze aanpak beter werken als hij door verschillende donoren wordt gedeeld.

## De OESO/DAC Peer Review van België

Alle leden van het Comité Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC), en dus ook België, worden elke 5 jaar onderworpen aan een Peer Review van hun ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent dat het secretariaat van de OESO/DAC en twee andere donoren die lid zijn van de OESO/DAC het Belgische ontwikkelingsbeleid evalueren en aanbevelingen formuleren ter verbetering van het beleid.

Momenteel wordt de Belgische ontwikkelingsamenwerking onderworpen aan een OESO/DAC Peer Review. In november was de Peer Review-delegatie in België voor gesprekken met de overheid en enkele andere actoren. De delegatie bestond uit enkele vertegenwoordigers van de OESO/DAC en van de Canadese en Zwitserse ontwikkelingssamenwerking. Ook de koepels van de ngo's werden uitgenodigd op een gesprek met de Peer Reviewers. Dit was voor ons een uitgelezen kans om onze analyse van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te delen met de delegatie en op die manier een bijdrage te leveren aan een realistisch beeld van beleid en praktijk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. We brachten zowel positieve als negatievere aspecten ter sprake.

In de vorige OESO/DAC Peer Review in 2005 werden 18 aanbevelingen geformuleerd aan de Belgische overheid ter verbetering van het ontwikkelingsbeleid. Hoewel er te lang gearzeld werd om echt werk te maken van deze aanbevelingen, werden er de laatste jaren belangrijke stappen in de goede richting gezet. Het is echter te vroeg om de resultaten hiervan in te schatten. Het aspect beleidscoherentie blijft ons inziens problematisch.

Het volume van de hulp is substantieel toegenomen, met de belofte om 0,7 % van het BNI te bereiken in 2010. We plaatsen hierbij echter heel wat vraagtekens, zoals je kon lezen op de vorige pagina's van dit jaarrapport. Zo is de 0,7 % in de begroting voor 2010 enkel mogelijk dankzij een groot bedrag aan schuldkijscheldingen voor de Democratische Republiek Congo in 2010 en

blijft het ook afwachten of de 0,7 % effectief gehaald wordt.

Wat de kwaliteit van de hulp betreft, zien we dat er inspanningen geleverd worden. Het debat rond de doeltreffendheid van de hulp in het kader van de Verklaring van Parijs is tot op zekere hoogte goed opgevolgd. Zo is er een intentie tot sterkere geografische en sectorale concentratie van de bilaterale samenwerking en wordt de mogelijkheid verkend om via gedelegeerde samenwerking en sectorkeuze tot een betere division du travail te komen met andere donoren. Voor de multilaterale samenwerking bestaat de intentie om een verhoogd budget te concentreren op een beperkter aantal multilaterale organisaties. Soms is het voor ons echter onduidelijk in hoeverre bepaalde richtlijnen of plannen ook geoperationaliseerd zijn.

Wat betreft beleidscoherentie voor ontwikkeling stellen we vast dat 2009 zeer weinig tot geen vooruitgang bracht. Dit blijft één van de pijnpunten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Er bestaat geen wettelijke basis voor een versterking van interministeriële informatie- en coördinatiemechanismen blijft uit. Dit is nochtans cruciaal. Hoewel het akkoord dat op 4 mei 2009 werd afgesloten tussen de ngo's en de minister getuigt van politieke aandacht voor coherentie, moet de uitvoering van het luik rond coherentie nog van start gaan. We vangen ondertussen wel signalen op dat de administratie de nood aan coherent beleid begrepen heeft en dat ze hierrond voorstellen aan het uitwerken is.

Op 2 juni 2010 vindt een ontmoeting plaats tussen de Belgische overheid en de delegatie van Peer Reviewers, waarop de analyse en de aanbevelingen van de OESO/DAC Peer Review van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zullen worden voorgesteld. 11.11.11 kijkt hier vol spanning naar uit en hoopt dat dit een goede aanleiding zal zijn om verder te discussiëren en te debatteren over de kwaliteit van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

**Ineke Adriaens, 11.11.11**



# Het Vlaams beleid

## De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in 2009

In 2009 ging op Vlaams niveau veel aandacht naar de verkiezingen, al brachten die voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking geen grote veranderingen met zich mee. Een verkiezingsjaar is hoe dan ook al geen jaar waarin grote verschuivingen in het beleid doorgevoerd worden. Minister-president Peeters, die bevoegd bleef voor het buitenlands beleid, koos in zijn beleidsnota ook grotendeels voor continuïteit.

### Beleidsnota 2009-2014

Toch zijn er een aantal elementen uit de beleidsnota die wat meer aandacht verdienen.

Als positieve punten noteerden we de bevestiging van de geografische en thematische concentratie binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking en de keuze om in de eerste plaats de huidige partnerschappen te verdiepen. Ook de coördinerende rol die voorzien wordt voor de minister-president, i.v.m. alle inspanningen vanuit de Vlaamse regering voor ontwikkeling, is positief. Tenslotte merken we de intentie op om werk te maken van overleg over ontwikkelingssamenwerking met de federale overheid. Een

kleine stap, maar wel een welkome trendbreuk met het verleden.

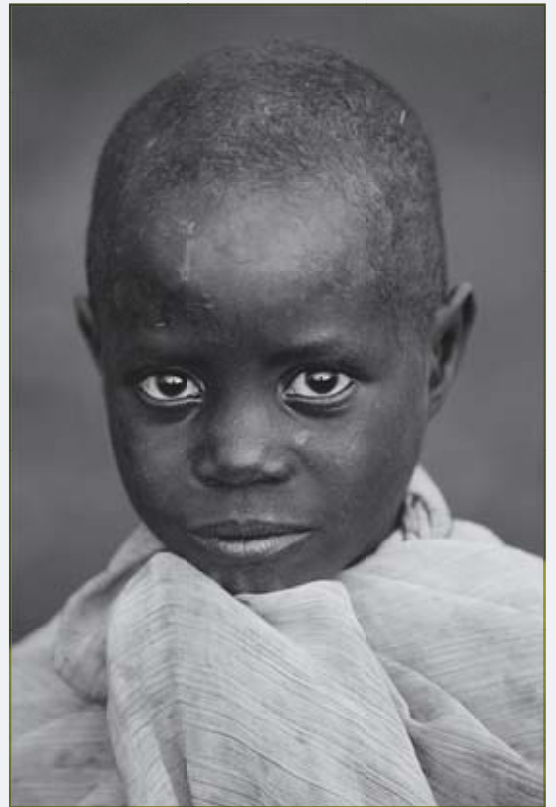
We missen in de beleidsnota een concrete verwijzing naar de beloftes voor meer hulp die de Vlaamse regering maakte in het 'Pact 2020'. Daarin staat dat Vlaanderen tegen 2020, samen met alle decentrale besturen, 7 % van de totale Belgische ontwikkelingsinspanning wil leveren. Maar het is onduidelijk of dit enkel slaat op alle Vlaamse decentrale besturen of dat ook het aandeel van de andere gewesten en gemeenschappen meegeteld wordt. Er wordt wel een groei in de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking vooropgesteld, maar het is wachten op een duidelijk groeipad. Bij het opstellen van de begroting voor 2010 werd, in tegenstelling tot alle andere departementen, niet gesnoeid bij Ontwikkelingssamenwerking. Dat is positief, maar zonder duidelijk groeipad voor de komende jaren lijkt de belofte uit het pact heel veraf te liggen. Afhankelijk van de invulling van het engagement en de te verwachten economische groei, moet er vanaf 2011 jaarlijks tussen de 7 en 11 miljoen euro extra voorzien worden.

Zorgwekkend zijn de hoofdstukken over internationale handel. Daarin wordt de loftrompet

geblazen voor de vrijhandelsbesprekingen binnen de Wereldhandelsorganisatie en voor de Global Europe Strategie. Deze laatste verdedigt volgens ons op een te agressieve manier de Europese handelsbelangen wereldwijd, zonder al te veel rekening te houden met de ontwikkelingslanden. De Vlaamse regering laat wel haar wil blijken om voor landbouwproducten uit ontwikkelingslanden een gunstiger behandeling te bepleiten binnen de verschillende vrijhandelsbesprekingen. Dat is op zich positief, maar het is onvoldoende om te kunnen spreken van een echt coherent beleid voor ontwikkeling. Vrijhandelsakkoorden en investeringsakkoorden blijven de beleidsruimte van ontwikkelingslanden, om een eigen sociaal-economisch beleid te voeren, heel sterk inperken. Bijvoorbeeld door hen de mogelijkheid te ontnemen om invoertaksen te gebruiken om zwakke sectoren te beschermen. Elders in de beleidsnota, waar de plannen voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking uit de doeken worden gedaan, is wel aandacht voor 'pro-poor-groei' en waardig werk. Desondanks wordt weinig rekening gehouden met het potentiële gevaar van te snelle liberalisering voor ontluikende economieën. Waardevolle inspanningen om ondernemerschap in het Zuiden te ondersteunen, zoals in de voedselverwerkende industrie, kunnen volledig nutteloos blijken als de betreffende sector te snel de concurrentie met de wereldmarkt moet aangaan. Zo kunnen er in Kenia bijvoorbeeld 100.000 jobs verloren gaan als het Economische Partnerschapsovereenkomst met de EU onvoldoende bescherming toelaat voor de voedselverwerkende sector, de textiel, en de papier- en drukkerijsector. Als Europese lidstaten en regio's, die bevoegd zijn voor het mee bepalen van Europese standpunten, niet bereid zijn de kern van hun handelsbeleid te herbekijken in functie van de ontwikkelingskansen van het Zuiden, blijft het de inspanningen die bereikt worden via ontwikkelingssamenwerking ondermijnen. Voor 11.11.11 is het duidelijk dat beleidscoherentie dé uitdaging wordt voor de volgende jaren.

### Een nieuwe discussie over defederalisering?

Tijdens de bespreking van zijn beleidsnota in het Vlaams Parlement liet Kris Peeters zich, als antwoord op een parlementaire vraag, ontvallen



dat het VAIS in stand wordt gehouden, "in afwachting van de overdracht van federale middelen". Zit de Vlaamse regering dan toch nog steeds te azen op het in stukken trekken van de federale ontwikkelingssamenwerking? De Raad van State klaarde nochtans al eind 2002 uit dat de regionale bevoegdheid voor ontwikkelingssamenwerking een parallelle bevoegdheid is en niet concurrentieel met de federale bevoegdheid.

Deze 'verwachting' stond voor de verkiezingen ook in geen enkel verkiezingsprogramma. Wel integendeel. De meeste partijen pleitten voor een (soms heel sterke) verhoging van de eigen bijdrage van de Vlaamse regering en de pleidooien voor meer coördinatie met het federale niveau geraakten ook tot in de beleidsnota.

Het VAIS is voor 11.11.11 dus niet nodig om een deel van het werk van de federale Directie-Generaal Development dunnetjes over te doen, maar wel om de eigen engagementen van de Vlaamse regering op een doeltreffende manier waar te kunnen maken. We begrijpen dan ook niet wat de minister-president bezielde om die uitspraak te doen.

# De Vlaamse hulpcijfers, het ODA-rapport 2009

Het ODA-rapport 2009 leert ons dat de totale Vlaamse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking (ODA – Official Development Assistance) opnieuw gestegen zijn: van €43,4 miljoen in 2008 tot €49,54 miljoen in 2009. De indirecte samenwerking is goed voor €22,6 miljoen, of 45 % van de totale ODA. De hoofdmoot daarvan, €14,5 miljoen, komt van structurele financiering voor wetenschappelijke instellingen als het Instituut voor Tropische Geneeskunde en het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer. De bilaterale samenwerking is goed voor €12,1 miljoen of 24 % en de multilaterale samenwerking voor €11,1 miljoen of 22 %. Kleinere percentages gingen naar noodhulp, administratie en werkingskosten.

## Meer of minder concentratie?

Van die €49,5 miljoen is €20,5 miljoen of ongeveer 41 % voor rekening van de begroting internationale samenwerking. Met de andere ODA-uitgaven van het Departement Internationaal Vlaanderen erbij (o.a. een aantal bijdragen aan multilaterale organisaties) staan zij in voor 48 % van de Vlaamse ODA. 'Onderwijs en vorming' draagt 32 % bij (o.a. de hierboven vermelde wetenschappelijke instellingen, maar ook een aantal relatief grote projecten via UNICEF). 'Economie, wetenschap en innovatie' zorgt voor 11 %. De rest komt van 5 andere departementen. In 2009 droegen 8 departementen bij aan de Vlaamse ODA, 3 minder dan in 2008. Misschien een stapje verder in de richting van een meer geconcentreerde Vlaamse ODA, of toch niet? Want het aandeel van Internationaal Vlaanderen is nauwelijks groter dan in 2008 en 6 % minder dan in 2007. En toch blijven we herhalen dat dit nochtans het aandeel is dat in de toekomst omhoog zal moeten, omdat een groter aandeel van het vakdepartement een betere garantie biedt op een samenhangend en geconcentreerd beleid.

## Ongebonden hulp

Het ODA-rapport bevat ook een uitgebreid methodologisch hoofdstuk, waaruit we o.a. kunnen concluderen dat de Vlaamse overheid in elk geval de criteria van de OESO-DAC nauwgezet wil toepassen en niets meetelt wat hier niet aan voldoet. Maar men gaat nog een stap verder, door ook alle vormen van 'gebonden hulp' te schrappen uit de lijst met ODA-uitgaven. Dit is volledig in lijn met het kaderdecreet, dat ondubbelzinnig

stelt dat de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking ongebonden moet zijn. D.w.z. niet gebonden aan het aanschaffen van goederen en diensten in het donorland. Daardoor verdwenen bijvoorbeeld de subsidies voor haalbaarheidsstudies voor privé-investeringen in het Zuiden of subsidies voor uitrustingsgoederen uit de tabellen. We kunnen dit alleen maar toejuichen. Subsidies die vooral bedoeld zijn om onze export te bevorderen, met enkel een neveneffect voor het Zuiden, kunnen heel legitiem zijn, maar moeten niet meegeteld worden bij de middelen die specifiek bedoeld zijn voor ontwikkeling in het Zuiden.

## Nog steeds grote onderbesteding, ondanks verbetering

Het ODA-rapport 2009 toont ons een positieve evolutie in de effectieve uitgaven vanuit de begroting ontwikkelingssamenwerking. Van €17,1 miljoen in 2008, tot €20,5 miljoen in 2009. Het verschil tussen de effectieve uitgaven en de in de begroting voorziene betalingskredieten<sup>5</sup> wordt daarmee alvast een stuk kleiner dan in 2009. De onderbesteding blijft echter te groot ( $\pm 20\%$ ). Dit wordt ook erkend door het Agentschap Internationale Samenwerking, waar men ons echter wijst op een paar verzachtende omstandigheden.

In tegenstelling tot hun federale collega's kan het VAIS niet schuiven met middelen om de bestedingen op peil te houden. Elk bedrag in de begroting moet gebruikt worden waarvoor het initieel bedoeld is. Het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) krijgt met andere woorden geen enveloppenfinanciering. Effectieve uitbetalingen voor ontwikkelingsprogramma's gebeuren naargelang de graad van uitvoering op het terrein. Zodra daarbij vertraging optreedt, vertaalt dit zich in niet bestede middelen.

Maar zelfs met een flexibeler financieringsmechanisme zouden de mogelijkheden om te verschuiven binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking eerder beperkt blijven, gezien het kleine aantal lopende programma's.

Dat bepaalde projecten vertraging oplopen betekent trouwens niet dat Vlaanderen zijn beloftes niet nakomt. Zodra middelen worden vastgelegd<sup>6</sup> voor een bepaald project, is dit zo goed als een contractuele verbintenis, die vroeg of laat moet worden nagekomen. Het heeft echter wel een impact op de globale voorspelbaarheid van de

<sup>5</sup> Betalingskredieten of vereffeningskredieten zijn die middelen waarvan voorzien wordt dat ze in het begrotingsjaar zelf uitgegeven zullen worden.

<sup>6</sup> Een vastlegging is een engagement op termijn. Een totaalbedrag dat voor een bepaalde doelstelling mag worden uitgegeven. Concrete besteding gebeurt ofwel het jaar zelf ofwel gespreid over meerdere jaren en dit vertaalt zich normaal gezien in de vereffeningskredieten op de begroting.

Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Een traditionele indicator van goed donorschap.

bijsturing van lopende projecten zonder het eigenaarschap van de partners geweld aan te doen?

Maar er zijn ook andere oorzaken dan het beheer van de Vlaamse financiën. De bilaterale projecten en programma's die Vlaanderen wil uitvoeren blijken na evaluaties relevant, maar ze zijn ook vaak zeer ambitieus voor een kleine en jonge donor. Daarenboven wordt bij de conceptie ervan soms een strakke timing vooropgesteld en blijkt er te weinig tijd genomen te zijn voor identificatie, formulering en planning van de projecten. Dat heeft bijvoorbeeld in het geval van de samenwerking in Zuid-Afrika geleid tot een foute inschatting van de lokale beheerscapaciteit in enkele provincies.<sup>7</sup>

Hier botsen we op een dilemma tussen de wens om het eigenaarschap (en in dit geval ook de uitvoering) voor ontwikkelingssamenwerking in handen te leggen van lokale overheden en de wil om snel resultaat te boeken. Het VAIS zelf is daarbij nog op zoek naar zijn eigen rol. Hoe ver moet of kan het agentschap gaan in de monitoring of de

## Wil om bij te sturen

Bij het VAIS heerst alvast de intentie om uit dit alles de nodige lessen te trekken en om de bestedingsratio omhoog te krikken in de toekomst. Men wil meer tijd en energie voorzien voor identificatie en formulering en voor de inschatting van de capaciteit ter plaatse. In toekomstige programma's zal hoe dan ook meer ruimte voorzien moeten worden voor capaciteitsopbouw bij de partneroverheden.

We betwijfelen echter of het realistisch is meer middelen effectief te besteden zonder ook meer te investeren in de capaciteit van het eigen agentschap.

**Koen Detavernier, 11.11.11**

<sup>7</sup> Het VAIS is niet het enige donoragentschap dat hiermee geconfronteerd werd. In de mid-termreview van de samenwerking tussen de Europese commissie en Zuid-Afrika is capaciteitsversterking op alle niveaus zowat de belangrijkste aanbeveling. Ook het federale samenwerkingsprogramma heeft er een grote achterstand opgelopen en steden en gemeenten met een stedenband in Zuid-Afrika komen er achter dat ze de lokale capaciteit van hun partnergemeente fout hebben ingeschat.

# Handel en ontwikkeling

In de regeringsverklaring van juli 2009 stelde de Vlaamse regering dat ze mee wil bouwen aan een rechtvaardige wereld en dat ze daarom wil inzetten op duurzame(re) wereldhandel. De Vlaamse regering engageert zich ook om maximaal te kiezen voor eerlijke producten, die garanderen dat de meerkost voor een duurzame productie niet integraal op het Zuiden wordt afgeschoven.

Doordat expliciet de meerkost van duurzame productie wordt vermeld, lijkt dit op een voorzichtige keuze voor Fair Trade. En toch vragen we ons af of dit echt zo is. In de beleidsnota wordt niet meer verwezen naar het al dan niet afwentelen van de meerkost van duurzame productie op de producent. Er wordt enkel gewezen op een veelheid aan labels, zonder daar concrete beleidsvoorstellen aan te koppelen. Van Fair Trade is al helemaal geen sprake meer. Eind 2009 werden dan ook nog enkele subsidiedossiers goedgekeurd voor organisaties die, mede gefinancierd door multinationals<sup>8</sup>, weinig meer doen dan labels geven aan de productie op grote plantages door diezelfde multinationals. Is

dit echt een taak voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking? De inspanningen voor het ondersteunen van lokaal ondernemerschap in het Zuiden is nuttig en nodig, maar of multinationals Vlaams geld nodig hebben om hun maatschappelijke imago op te poetsen is toch echt een andere vraag.

Daarenboven leggen deze labels enkel verplichtingen op aan producenten. Het bevestigt alvast een trend die de voorbije jaren al was ingezet: weg van redelijk ondubbelzinnige steun voor de hoge standaarden die Fair Trade hanteert, naar een ruimere interpretatie van het concept 'duurzame handel', met veel ruimere en makkelijker haalbare criteria.

Fair Trade garandeert een vaste prijs, in tegenstelling tot zowat alle andere labels. Daardoor wordt de meerkost van duurzame productie niet afgewenteld op de producent. Maar Fair Trade geeft ook een bonus ten voordele van de gemeenschap. Op dit moment beschikt VAIS niet over een regelgevend kader voor de besteding van de voorziene subsidies voor duurzame handel. We roepen dan ook op om

zo snel mogelijk, in samenwerking met de sector, een kader uit te werken, waarbij ook die organisaties die de lat het hoogst leggen volwaardig aan hun trekken komen.

Een ander belangrijk aspect van deze problematiek zijn de Vlaamse aanbestedingsregels. Die werden recent gewijzigd en wentelen, door de nadruk op het prijselement, de meerkost van duurzame productie wel degelijk af op de producenten. De meest duurzame criteria worden daardoor systematisch benadeeld. De Vlaamse regering schermst met EU-verplichtingen om deze aanbestedingsregels te verantwoorden, maar dat klopt niet. De EU legt Vlaanderen niet op om de gehanteerde duurzaamheidscriteria af te zwakken. Het hangt dus vooral af van de politieke wil om het betalen van een eerlijke prijs aan de producent op te nemen als een criterium. We roepen de regering dan ook op om deze regels te herzien in overleg met de hele sector en niet enkel met het bedrijfsleven. Ze moet een beleid voeren dat bijdraagt aan de formele erkenning en steun voor Fair Trade als een ontwikkelingsrelevant handelsconcept.

<sup>8</sup> Rainforest Alliance Inc. verzorgde eerder de certificering van Chiquita-plantages. Nu werken ze met de leveranciers van Unilever (Lipton). Solidaridad kreeg geld voor hun pogingen om producenten makkelijker toegang te verschaffen tot het groene label van Sarah Lee/Douwe Egberts, een bedrijf dat geen mogelijkheid onbenut laat om het de Fair Trade moeilijk te maken.



# Europese Ontwikkelings-samenwerking in 2009: een gebrek aan ambitie

## Een nieuwe Europese Unie

2009 stond in het teken van verandering. Europese verkiezingen kondigden een nieuwe beleidsploeg aan. De verkiezingen zelf konden op weinig enthousiasme van het Europese publiek rekenen, met slechts 43,09 % kenden ze de laagste opkomst sinds 1979. Veel Europese stemgerechtigden, ontevreden over hun nationale overheid en hun reactie op de financiële crisis, kwamen niet opdagen of stemden blanco als protest. Eén van de gevolgen was dat voor het eerst minderheidsgroepen er in slaagden zetels te verwerven in het Europees Parlement. Dit betekende ook dat er zich een nieuwe realiteit op vlak van machtsverhoudingen in het Europees Parlement voordeed. De grootste overwinning (plus 8,4%) was voor niet geregistreerde Europarlementsliden, meestal van extreme partijen. De Europese Volkspartij (EVP) bleef de grootste politieke groep in het Europees Parlement, hoewel hun score lager lag dan in 2004. De Europese socialistische groep verloor het meest met een daling van 6%. De enige politieke partij die haar steun zag toenemen was de groenen (1,4%). Toch heeft die stijging in de praktijk niet zoveel impact aangezien de EVP de absolute meerderheid heeft. Deze nieuwe realiteit wordt uiteraard ook gereflecteerd in de samenstelling van de verschillende voorbereidende beleidscommissies in het Europees Parlement. Dat maakt van deze nieuwe werkomgeving een echte uitdaging voor ngo's.

Louis Michel werd bovendien verkozen als Europarlementslid en gaf hiervoor zijn plaatsje als Europees commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking op aan zijn landgenoot Karel De Gucht. Hoewel deze laatste niet de ambitie had lang op die post te blijven en slechts voor de overgang zou zorgen tot de volgende Commissie op post was, zorgde hij voor een aantal spannende momenten. Zo liet hij o.a. een studie uitvoeren om na te gaan hoe doeltreffend Europese hulp wordt besteed. Het besluit was eenduidig: de focus moest liggen op meer donorcoördinatie en betere taakverdeling tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Bovendien zag de Commissie zichzelf als natuurlijke coördinator tussen de lidstaten. Vanzelfsprekend heeft dit impact op de bilaterale ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten. Voortaan zouden die zich moeten gaan concentreren op een aantal sectoren en duidelijke prioriteiten stellen bij de keuze in welke landen ze aanwezig willen blijven. Daarenboven zijn niet alle lidstaten even overtuigd van deze aanpak. Europa bestaat immers uit een divers pakket aan lidstaten. Sommige hebben een erg recente geschiedenis in ontwikkelingssamenwerking – zoals veel nieuwe lidstaten – terwijl andere al jaren ervaring hebben. Zeker met de huidige economische crisis willen lidstaten zich liever terugplooiën op eigen bilaterale besteding, iets wat ook gereflecteerd wordt in de discussies rond institutionele hervormingen. Het is dus erg onwaarschijnlijk dat het plan van De Gucht

weerklink vindt in de realiteit. De vooruitgang op het vlak van doeltreffendheid van hulp, en de actieplannen hiervoor, was in 2009 dan ook te beperkt.

Door de vertraging van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon – Ierland moest immers via een referendum een uitspraak doen – bleef De Gucht langer dan voorzien commissaris. Het duurde uiteindelijk tot januari 2010 voor de definitieve Commissie van start kon gaan en bekend werd dat de Letse commissaris Piebalgs hem voor de komende 5 jaar zou opvolgen.

Tot slot werden niet alleen het Europees Parlement en de Europese Commissie vernieuwd, maar ook de grondvesten van Europa werden aangepakt, met de lang verwachte goedkeuring van het Lissabonverdrag. Dit Verdrag kondigt een ware transformatie van het externe beleid van de EU aan. Zo werd vlak voor het jaareinde een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid aangesteld, Catherine Ashton. Zij zou voortaan de stem zijn van de Europese Unie naar de buitenwereld toe, naast de nieuwe voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Maar Europa zou Europa niet zijn als hiermee alles gezegd zou zijn. Zo is het verdrag niet duidelijk over de inhoud van deze beide functies, noch over welke instrumenten ze ter beschikking moeten hebben om de job uit te voeren. Door het hervormingsverdrag goed te keuren mag dan wel een eerste stap gezet zijn, de strijd moet nog beginnen. De plaats van ontwikkelingssamenwerking staat ter discussie. 2010 wordt dan ook een cruciaal jaar, want er dreigt een reëel gevaar dat ontwikkelingssamenwerking wordt geïnstrumentaliseerd.

<sup>8</sup> Zie website Europese Commissie, <http://ec.europa.eu/>

<sup>9</sup> Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (mei 2005), Conclusies.

## Europese Ontwikkelingssamenwerking in 2009: gebrek aan ambitie

In 2008 en vorig jaar werden we meegesleurd in een van de ergste globale crisissen sinds de jaren '30. Hoewel verschillende analyses aantonen dat economisch herstel nog niet in zicht is, is de Europese ambitie ver zoek. Alle landen hebben te lijden onder de crisis, maar het zijn in het bijzonder de arme regio's die het meest kwetsbaar zijn voor externe schokken. Hulp is in hun geval – aangezien andere financiële stromen zoals private investeringen, remittances en handelsstromen al snel opdrogen – hun enige kans om terug uit het diepe dal te kruipen en de crisis te overwinnen. De Europese solidariteitsbijdrage bedraagt meer dan de helft van de wereldwijde hulp en is dus van cruciaal belang.

Toch slaagt Europa er niet in een adequaat hulpplan op het getouw te zetten en reeds aangegane engagementen na te leven, om zo de impact van de crisis te verzachten voor de armste landen en te verzekeren dat de Millenniumdoelstellingen gehaald worden. Meer nog, in 2009 daalde de Europese hulp opnieuw tot €49 miljard<sup>8</sup>. Ondanks de daling in absolute cijfers steeg het hulpperccentage ten opzichte van het BNI in 16 van de 27 Europese lidstaten, om tot een collectief gemiddelde te komen van 0,42%. Helaas is deze stijging van het percentage eerder het gevolg van de dalende economische groei in de Europese donorlanden dan van toenemende hulpbudgetten.

Deze cijfers blijven ver achter op wat beloofd is. Europa heeft zich voorgenomen om 0,7% van het BNI aan ODA of Officiële Ontwikkelingssamenwerking te besteden tegen 2015. In 2005 werd hier zelfs een heus traject voor afgesproken.<sup>9</sup> Tegen

## Geen plus voor ODA

Hoewel 2009 een bijzonder moeilijk jaar was voor de Europese hulp, haalden de Europese ngo's een politieke slag thuis. De Europese Commissie stelde een 'whole of the union' aanpak voor, waarbij men beleidscoherentie op een wel erg enge en boekhoudkundige manier wilde gaan interpreteren. Zo was er sprake van het reduceren van beleidscoherentie voor ontwikkeling tot slechts 5 opvolgingsdomeinen in plaats van 12. Tevens werd een voorstel gelanceerd om de bestaande criteria voor officiële ontwikkelingshulp open te trekken en om alle financiële stromen naar het Zuiden (de zogenaamde ODA+) mee te gaan tellen als ondersteuning voor ontwikkeling.

Dankzij stevige politieke druk van de Europese middenveldorganisaties en netwerken kon dit worden afgewend.

Het meten van alle financiële stromen naar het Zuiden is op zichzelf geen probleem en kan interessante informatie opleveren. Maar de bijdrage van exportkredieten, investeringen, migranten remittances en technologie transfers aan duurzame menselijke ontwikkeling en armoedebestrijding is soms ver zoek. Het is ook niet het expliciete doel van deze geldstromen. Ze meetellen bij ontwikkelingssamenwerking is dan ook een grote brug te ver.

Tekenend hierbij was dat de Europese Commissie voorstelde om hulpgeld voortaan in te zetten om andere financiering aan te trekken. Bovendien wordt de negatieve impact van financiële stromen op de inkomsten van de landen in het Zuiden niet in rekening gebracht. Ook de terugvloeit naar het Noorden, bijvoorbeeld

het genereren van winsten en aandelen of door kapitaalvlucht, zou berekend moeten worden. Het meten van deze geldstromen mag echter geen doel op zich worden. Er moet voor gezorgd worden dat elk beleid van de EU de doelstellingen voor ontwikkeling niet ondermijnt.

Uiteindelijk werd tijdens de Europese Raadsformatie Buitenlandse Zaken, in aanwezigheid van ministers van Ontwikkelingssamenwerking van november 2009 besloten dat er vijf 'uitdagingen' zijn voor beleidscoherentie voor ontwikkeling en dat in de praktijk de 12 opvolgingsdomeinen behouden zouden worden. Ook het concept van 'ODA plus' – het verruimen van de criteria van ODA – werd doorverwezen naar werk voor de toekomst. De EU zou verder onderzoek ondersteunen binnen de OESO/DAC.

2010 moet collectief de tussentijdse doelstelling van 0,56% gehaald worden. Landen die pas in 2004 en 2007 lid werden van de EU moeten een relatief kleinere inspanning leveren. Zo moeten deze 12 nieuwe lidstaten slechts 0,17% halen tegen 2010 en 0,33% tegen 2015, terwijl de 15 andere lidstaten tegen 2010 minimum 0,51% van het BNI moeten besteden aan ODA. In dit scenario wordt uitgegaan van het feit dat enkele lidstaten reeds verder gaan dan deze minimale beloftes en dit ook in de toekomst zullen blijven volhouden.

Om de tussentijdse doelstelling van 2010 te halen, moet een gat van €18,4 miljard gedicht worden. Helaas, als we afgaan op de vooruitzichten die de lidstaten gaven aan de Europese Commissie, zullen we op 0,45% à 0,46% stranden, of ongeveer €55,3 miljard<sup>10</sup>.

Slechts 13 van de 27 EU-lidstaten konden een stijging van de Officiële Ontwikkelingssamenwerking of ODA voorleggen, waaronder België. In de 14 andere lidstaten was er een belangrijke daling waarneembaar, waarbij Oostenrijk en Italië zelfs een daling van meer dan 30% lieten optekenen. Het is in het bijzonder alarmerend dat grote en sterke economieën zoals Italië en Duitsland weigeren om hun gewicht in de schaal te leggen. Frankrijk toonde misschien wel een stijging in de officiële hulpbudgetten, maar dit was voornamelijk te danken aan schuldkijschelding. We kunnen slechts herhalen dat indien grote lidstaten zoals Frankrijk, Duitsland en Italië weigeren een voorbeeldfunctie op te nemen, het bijzonder moeilijk wordt voor kleinere landen om het tij vooralsnog te keren.

### Race to the bottom

In deze context van een Europese neerwaartse spiraal, is het goed om zien, maar ook vrij relatief dat België beter scoort dan de gemiddelde lidstaat. In 11 van de 27 lidstaten stagneerde of verminderde het percentage van ODA in verhouding tot BNI in vergelijking met 2008, waarbij Italië met 0,16% zelfs onder het niveau van Malta (0,20%) en Cyprus (0,17%) zakte. Het is dan ook niet verwonderlijk dat België met zijn 0,55% een plaatsje gestegen is in de Europese rangorde, van de zesde naar de vijfde plaats ten opzichte van vorig jaar. In het volledige lijstje van de OESO/DAC-donoren – waar ook de VS, Japan en Canada deel van uitmaken – staat België op de zesde plaats.

Toch kunnen we de inspanningen van België om volgend jaar tot de lidstaten te behoren die 0,7% of meer geven, alleen maar aanmoedigen. 2010 is niet alleen een belangrijk jaar op nationaal niveau, met de te behalen doelstelling van 0,7% zoals vastgelegd in de programmawet van 2002. Ook op Europees niveau zal België een voortrekkersrol

moeten spelen aangezien het tijdens de tweede helft van het jaar het EU-voorzitterschap zal waarnemen.

Lidstaten proberen naast het verminderen van de hulp of het bijstellen van hun beloftes ook de invulling van hulp te verruimen, zoals blijkt uit de voorstellen voor een 'Whole of the Union' aanpak. [zie kader]

Tot slot willen sommige lidstaten de nieuwe behoeften inzake de klimaatsverandering verrekken in hetzelfde hulpbudget. Het is duidelijk dat additionele middelen nodig zijn om deze bijkomende uitdaging voor het Zuiden aan te pakken. De Millenniumdoelstellingen kunnen namelijk niet gehaald worden zonder dat ook het klimaatprobleem wordt aangepakt. En dit vraagt extra middelen bovenop de middelen die reeds voorzien waren voor het halen van de Millenniumdoelstellingen, voordat er sprake was van deze nieuwe problematiek. De bedreiging voor de 'echte' hulp is dus nog lang niet van de baan.

### Een nieuwe schuldenberg, een reëel risico

België is niet het enige land dat zijn ontwikkelingshulp 'opblaast' met uitgaven die, hoewel ze mogen aangerekend worden als ODA volgens de OESO/DAC-criteria, geen reële overdracht van middelen naar partnerlanden betekenen en die geen duidelijke link hebben met ontwikkelingsdoelstellingen. De lidstaten en de Europese Commissie spendeerden in 2009 samen € 49 miljard aan ontwikkelingssamenwerking. € 1,4 miljard daarvan bestond uit schuldverlichting, € 1,5 miljard uit studentenkosten en € 1 miljard uit uitgaven voor asielzoekers. Deze vervuiling van de hulp bedraagt 8% van de totale hulp. De dalende trend van deze vervuiling is voornamelijk te danken aan steeds kleiner wordende bedragen voor schuldkijschelding.

Door de financiële crisis in combinatie met de verminderde ODA duikt het spook van een nieuwe schulden crisis in het Zuiden weer op. In het kader van de crisis werden miljarden dollars voor nieuwe leningen vrijgemaakt, o.a. via het IMF en de WB, maar dat geld moet uiteraard op een bepaald ogenblik worden terugbetaald. Uit analyses van bijvoorbeeld IMF, Wereldbank en Unctad blijkt dat meer en meer landen, vooral de minst-ontwikkelde, een alarmerende evolutie kennen in hun schuldenlast. Ook een aantal van de midden-inkomenslanden staan er op dat vlak niet goed voor.

In sub-Saharaans Afrika hebben 22 landen weinig of geen fiscale ruimte voor anticrisismaatregelen<sup>11</sup>. Fiscale inkomsten dalen en de enige optie om noodzakelijke uitgaven te dekken, is geld

<sup>10</sup> CONCORD AidWatch (april 2010), 'Analyse van het Spring Package van de Europese Commissie.

lenen. Maar in veel landen worden de schulden nu al onhoudbaar. Als deze potentiële dreiging niet wordt tegengegaan, kunnen we binnenkort als Noord-Zuidbeweging opnieuw de straat op om te pleiten voor het kwijtschelden van schuldenlasten die onmogelijk kunnen worden geïnd en die voornamelijk de armsten treffen.

Zolang de houdbaarheid van de schuldenpositie echter niet wordt bepaald in functie van een fundamentele rechtenbenadering zullen de Millenniumdoelstellingen niet bereikt worden. Op dit ogenblik moeten bijv. broodnodige sociale uitgaven voor gezondheid en onderwijs wijken voor de schuldaflissing en de belangen van de schuldeisers. Van armoedebestrijding komt er op die manier niet veel in huis.

## De armste landen

De EU is haar engagement om 50% van de stijging van de hulp te realiseren in Afrika niet nagekomen. In de 15 'oude' EU-lidstaten daalde de hulp met €2,7 miljard ten opzichte van 2005; de hulp aan sub-Saharaans Afrika daalde met €3,2 miljard. België zit echter samen met Denemarken, Finland, Luxemburg en Portugal bij de betere leerlingen van de klas en spendeerde in 2009 meer dan 50% van de stijging van de hulp ten opzichte van 2005 aan Afrika. Collectief gezien daalde de Europese hulp aan Afrika van 44% tot 37% tussen 2005 en 2009<sup>12</sup>. Toch is dit voornamelijk het gevolg van minder schuldkwijtscheldingoperaties en kan men ondanks de daling besluiten dat er meer echte hulp aan Afrika werd gegeven.

Er werden tevens beloftes gedaan om minimum 0,15% à 0,20% van het BNI voor de Minst Ontwikkelde Landen te voorzien<sup>13</sup>. In 2009 vermindert de hulp aan deze landen tot €13,5 miljard of 0,12% van het BNI. Ook hier zal men in 2010 moeten evalueren of er voldoende politieke wil is om echte solidariteit te tonen.

## Kwaliteit van de hulp

De donoren van de EU hebben ondanks hun ronkende verklaringen in Parijs en Accra over het verhogen van de doeltreffendheid van hulp, onvoldoende inspanning geleverd om deze internationaal overeengekomen principes en plannen tot uitvoer te brengen. In 2009 berekende de Europese Commissie zelf dat door doeltreffender hulp 3 tot 6 miljard euro bespaard zou kunnen worden.<sup>14</sup>

In het algemeen is de vooruitgang op het vlak van het doeltreffender maken van de hulp teleurstellend. De focus ligt helemaal op technische uitwerking. Bovendien wordt doeltreffendheid hoe langer hoe meer gereduceerd tot taakverdeling en coördinatiemechanismen tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Vooruitgang op het vlak van politiek gevoelige onderwerpen, zoals democratisch eigenaarschap, het ontbinden van hulp en voorspelbare hulp, is duidelijk onvoldoende.

Bovendien toont de EU te weinig politieke wil om de agenda voor beleidscoherentie voor ontwikkeling – waarbij andere beleidsdomeinen van het EU-beleid de ontwikkelingsdoelstellingen niet mogen ondermijnen – toe te passen en te concretiseren.

## Conclusie: Politieke wil gezocht

Bij het begin van de financiële crisis trokken enkele grote donorlanden zich terug door hun hulp te verminderen of door hun ambities voor het behalen van de hulpengagementen in te perken. In 2009 reeds kondigde Frankrijk aan dat het de 0,7% pas in 2015 zou bereiken en niet in 2012 zoals eerder beloofd. Griekenland, Estland en Letland volgden en kondigden ook aan dat ze hun tussentijdse doelstellingen zouden verlaten. Maar de crisis mag niet als excuus dienen om te bezuinigen op ontwikkelingshulp. De crisis slaat in het Zuiden immers nog harder toe dan hier, met 90 miljoen extra armen als gevolg.

In de eerste plaats kijken we naar een aantal grote Europese landen zoals Frankrijk, Duitsland en Italië. Het zal immers afhangen van het feit of zij al dan niet hun politieke verantwoordelijkheid opnemen of de Europese collectieve hulpbeloftes toch nog haalbaar blijven. Maar ook België heeft, als EU-voorzitter in de tweede helft van 2010, een belangrijke rol. Het zal andere landen moeten aansporen om hun beloften na te komen. Natuurlijk is dit enkel geloofwaardig indien België ook zijn eigen beloftes waarmaakt. 2010 is een cruciaal jaar voor ontwikkelingshulp. Niet alleen omdat België al jaren belooft om vanaf dan 0,7% van het BNI aan officiële ontwikkelingshulp te besteden, maar ook omdat er een Europees collectief engagement bestaat om 0,56% van het BNI te besteden. Bovendien gaan de laatste vijf jaar voor het realiseren van de Millenniumdoelstellingen in. Nu moeten de inspanningen geleverd worden, om later de resultaten te kunnen oogsten.

**Wiske Jult, 11.11.11**

<sup>11</sup> UNESCO (2010) Education for All Global Monitoring Report. Chapter 1. UNESCO, Paris

<sup>12</sup> Europese Commissie (2010), FFD-paper van het Spring Package

<sup>13</sup> Brussels programme of action for LDCs (2001-2010)

<sup>14</sup> Europese Commissie (2009), Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE\\_Full\\_Final\\_Report\\_20091023.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf)



## Coherentie en MDG8

2010 is een belangrijk jaar voor de Millenniumdoelstellingen, die ondertussen al tien jaar oud zijn. Van 20 tot 22 september 2010 vindt in New York een belangrijke VN-bijeenkomst plaats. Deze vergadering op hoog politiek niveau moet een stand van zaken opmaken in verband met de verwezenlijking van de Millenniumdoelstellingen en aanbevelingen formuleren om het realisatieproces te versterken en te versnellen. 2010 is dus een thermometerjaar voor de vooruitgang inzake de MDG's.

In het vorige jaarrapport maakte 11.11.11 een zeer grondige analyse van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dit is een cruciaal aspect voor een kwalitatief ontwikkelingsbeleid, want ontwikkelingsdoelen zullen niet gehaald worden als er in andere beleidsdomeinen dan ontwikkelingssamenwerking, zoals handel, klimaat, migratie, landbouw, enz. een beleid gevoerd wordt dat niet coherent is met de ontwikkelingsdoelen. Hoe doeltreffend de hulpstromen ook beheerd worden.

Het belang van een coherent beleid wordt ook erkend in de Millenniumdoelstellingen. Terwijl de eerste zeven doelstellingen grotendeels over economische en sociale vooruitgang in de ontwikkelingslanden gaan, bevestigt de achtste doelstelling dat er meer nodig is dan ontwikkelingssamenwerking alleen om de andere doelstellingen te kunnen realiseren. MDG8 voorziet in een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling en wordt beschouwd

als de doelstelling van beleidscoherentie in ruimere zin, ook al wordt die term niet uitdrukkelijk gebruikt. MDG8 roept op tot een goed handels- en financieel systeem, speciale aandacht voor de Minst Ontwikkelde Landen, landen zonder zee en eilandstaten, een duurzame oplossing voor het schuldenprobleem, toegang tot betaalbare geneesmiddelen en toegang tot nieuwe technologieën. In vergelijking met de andere doelstellingen is MDG8 veel vager geformuleerd; concrete, tijdsgebonden en kwantitatieve indicatoren ontbreken. Dit werd op veel kritiek onthaald.

In België bestaat er een wettelijke verplichting om jaarlijks te rapporteren over de MDG's aan het parlement. Spijtig genoeg laat die jaarlijkse rapportering te wensen over. Ten eerste is de kwaliteit van het rapport wat bedenkelijk en wordt er geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen strategie, uitgangspunten en concrete acties. Daarnaast wordt de verplichting om jaarlijks te rapporteren met de voeten getreden. Het MDG-rapport over 2007 werd pas in 2009 publiek gemaakt, toen het tijdens de zomer plots op de website van DGOS terug te vinden was, zonder dat het zelfs nog maar overhandigd was aan of besproken in het parlement. En voor de bespreking van de bijdrage aan de MDG's in 2008 moesten de parlementsleden ook wachten tot het najaar van 2009.

In elk geval gaat het niet goed met de vooruitgang inzake MDG8. Zoals in het vorige jaarrapport van

11.11.11 reeds uitvoerig werd geanalyseerd en aangetoond, blijft beleidscoherentie voor ontwikkeling zwak op Belgisch niveau. Een wettelijke basis voor beleidscoherentie ontbreekt. Bovendien voldoen de bestaande informatie- en coördinatie-mechanismen niet; zij moeten geëvalueerd en versterkt worden om zo beleidscoherentie binnen de gehele Belgische regering te kunnen garanderen.

Voor 11.11.11 moet binnen de MDG's een grote nadruk gelegd worden op deze achtste doelstelling

om zo tot een écht globaal partnerschap te komen en dus tot meer beleidscoherentie voor ontwikkeling. Hoewel de ontwikkelingslanden zelf hun verantwoordelijkheid moeten opnemen, blijven we benadrukken dat het Noorden zijn eigen verantwoordelijkheid niet mag ontlopen. Daarom grijpen we terug naar een aantal van de belangrijkste coherentiedomeinen die ook in het vorige jaar-rapport besproken werden, om een overzicht te bieden van concrete stappen en gemiste kansen inzake coherentie in 2009.

## Klimaat en ontwikkeling

Het UNDP-rapport van 2007-2008 meldt dat elke inspanning voor het realiseren van de Millenniumdoelstellingen gedoemd is te mislukken als niet ook het klimaatprobleem wordt aangepakt, met enerzijds een vermindering van de uitstoot en anderzijds de financiering voor adaptatie en lage koolstofontwikkeling in de ontwikkelingslanden. Beide zijn met elkaar verbonden; de instrumenten om het probleem aan te pakken worden dan ook best aan elkaar gelinkt. Dit betekent heffingen op vervuiling die een internationaal (VN) fonds spijzen, dat op zijn beurt nationale adaptatie- en mitigatieplannen van ontwikkelingslanden ondersteunt. Mogelijke financieringsbronnen worden op verschillende niveaus bediscussieerd: internationale transportheffingen (UNFCCC), de veiling van emissierechten in het Europese emissiehandelssysteem (op Europees en Belgisch niveau, vanaf 2013) en een koolstof- en energietaks (op Europees en Belgische niveau).

In de periode 2005-2008 blijkt 20 % van de Belgische ODA-middelen op de een of andere manier verbonden aan adaptatie- of mitigatie-activiteiten in de verschillende sectoren. In de begroting voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking scoren de sectoren water, landbouw en bosbouw het hoogst in de relatie met klimaat. In de begroting voor de multilaterale samenwerking gaan de bijdragen voor adaptatie en mitigatie in volgorde van belangrijkheid naar het Europees Ontwikkelingsfonds, de Wereldbank, UNEP (United Nations Environment Program) en GEF (Global Environment Facility). Een beperkte bijdrage wordt voorzien voor de Rioverdragen en voor de werking van het VN-klimaatverdrag. Maar het is duidelijk dat de impact van de klimaatverandering op het halen van de ontwikkelingsdoelen een bijkomende uitdaging is, die bijkomende middelen vereist.

In het najaar van 2009 besliste de Europese Unie om voor de jaren 2010, 2011 en 2012 middelen vrij te maken voor adaptatie en mitigatie in ontwikkelingslanden. Het totale bedrag van deze 'fast start' financiering bedraagt 7,2 miljard euro, gelijk te verdelen over de drie jaar. Voor België betekent dit drie maal een bedrag van 50 miljoen euro.

In het Akkoord van Kopenhagen, dat werd ondertekend door de Europese Unie en dat dus ook bindend is voor België, staat vermeld dat de Europese Unie voor 10 miljard dollar aan nieuwe en additionele middelen zal vrijmaken voor de financiering van klimaatacties in ontwikkelingslanden in de periode 2010-2012. Een eerste analyse van de Europese bijdragen laat echter zien dat zo goed als geen enkele van de bijdragen van de lidstaten nieuwe middelen zijn, ook de bijdragen van België niet. De Belgische bijdrage zal wellicht uit de fondsen voor de klassieke ontwikkelingssamenwerking komen en via de normale GEF- en Wereldbank-kanalen worden verdeeld en deels via een van de UNFCCC-adaptatiefondsen, het Least Developed Countries Fund. En dat terwijl bij de UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) meer dan veertig nationale adaptatieplannen voor een bedrag van 1,7 miljard dollar al sinds begin 2009 wachten op financiering.

De Belgische en regionale projecten in het kader van de Clean Development Mechanisms (CDM), die binnen het Kyotoverdrag aan de noordelijke industrielanden de mogelijkheid geven om hun uitstootreducties te realiseren door de aankoop van gecertificeerde rechten in ontwikkelingslanden, blijken nauwelijks ontwikkeling tot gevolg te hebben. De beleidsnota van minister van Ontwikkelingssamenwerking Michel, meldt desondanks dat heel wat van de klimaatacties in ontwikkelingslanden bereikt zal moeten worden via de koolstofmarkt, maar dat voor adaptatie- en mitigatieprogramma's in de Minst Ontwikkelde Landen een bedrag nodig zal zijn dat even hoog is als de huidige ontwikkelingshulp. De beleidsnota van minister van Klimaat Magnette geeft aan CDM-emissierechten te willen kopen van CDM-projecten in Afrika.

11.11.11 voorziet in elk geval om dit in 2010 verder te bestuderen.

**Jean-Pierre De Leener, 11.11.11**



## Landbouw en ontwikkeling

Het jaar 2009 heeft de wereldwijde omvang aangetoond van de moeilijkheden in de landbouwsector.. In Europa haalden vooral de melkboeren met hun protest de krantenkoppen en tv-journaals. Maar melk is niet de enige sector in crisis. De landbouwinkomens zijn praktisch overal achteruitgegaan, en tegelijk heeft het aantal hongerlijders op de wereld de kaap van een miljard overschreden. België en de Europese Unie erkennen dit probleem wel, maar voorlopig hebben ze niet de stevige beleidsheroëntaties op tafel gelegd die nodig zijn om deze complexe landbouw- en voedselproblematiek aan te pakken.

Het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bepaalt ondermeer op welke manier onze voeding wordt geproduceerd en of er al dan niet landbouwproducten worden gedumpte in het Zuiden. Europese politici zijn ondertussen begonnen met het vastleggen van de krachtlijnen voor een nieuw Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2013-2020, en in deze context hebben de VODO-werkgroep Landbouw en de Boerenbond in 2009 een serie dialoogsessies georganiseerd over de doelstellingen voor het GLB, post-2013. Op vele vlakken werd een consensus bereikt, wat een doorbraak op zich is, aangezien nog niet zo heel lang geleden het water tussen Boerenbond en vele van deze organisaties nog bijzonder diep was. Zo werd overeengekomen dat een solidair landbouwbeleid nodig is, waarbij het voor ontwikkelingslanden op korte termijn noodzakelijk is dat ze hun markten kunnen afschermen tegen goedkope import, en dat handelsstromen niet

destructief mogen zijn voor de familiale landbouw in deze regio's. Eigen voedselzekerheid voor basisproducten moet gegarandeerd worden en het eigen landbouwsysteem moet zich kunnen ontwikkelen. Deze consensusstekst werd ook besproken met de Vlaamse overheid en kon op de nodige bijval rekenen. Echter, voor we erin slagen om de nieuwe Europese Landbouwcommissaris, Dacian Cioloș, de grote lijnen te laten overnemen van de in België gegroeide consensus, is er nog werk aan de winkel. Enkele lidstaten met een groter soortelijk gewicht dan België, zitten nog steeds stevig op de lijn dat meer vrijhandel ook voor landbouw en voedselzekerheid de beste oplossing zou zijn.

Bij DGD en op het kabinet Ontwikkelingssamenwerking ligt ondertussen, na een grondige evaluatie van de sector landbouw in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, met veel vertraging een eerste ontwerpversie van een nieuwe strategienota voedselzekerheid & landbouw op tafel. De ngo's van de Coalitie tegen de Honger deden in 2009 een stevige input met beleidsvoorstellen voor de nieuwe nota, die een goede en coherente ondersteuning moet bevorderen van de familiale landbouwers in de Belgische partnerlanden. Hopelijk worden deze voorstellen in overweging genomen, maar voorlopig krijgen de ngo's nog geen inzage in de ontwerpversies van de nieuwe nota.

**Saartje Boutsen, Vredeseilanden**

# Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en ontwikkeling

In België is de vertegenwoordiging bij de IFI's historisch gegroeid en de exclusieve bevoegdheid van het Ministerie van Financiën. Dit in tegenstelling met een aantal andere Europese landen waarbij dit gebeurt door het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. De Wereldbank neemt heel wat beslissingen die het beleid en de concrete situatie in de ontwikkelingslanden grondig beïnvloeden en België heeft in de raad van bestuur van deze instelling een belangrijke positie. Een maatschappelijk debat omtrent de Belgische beleidskeuzes wordt echter nauwelijks gevoerd en er is geen enkel (publiek) mechanisme dat garandeert dat de posities die België in de WB inneemt, afgestemd worden op of getoetst worden aan de andere beleidsdomeinen. Als dat al het geval zou zijn, dan gebeurt dit alleszins niet in de publieke sfeer.

Nemen we even het energiebeleid van de Wereldbank als voorbeeld. Dat is in grote mate gericht op investeringen in fossiele brandstoffen, die in grote mate bijdragen tot de CO<sub>2</sub>-uitstoot, en houdt weinig rekening met de aanbevelingen van haar eigen Extractive Industries Review.<sup>15</sup> In de periode 2006-2008 stegen de WB-investeringen in steenkool met maar liefst 648 %. De investeringen in hernieuwbare energie stegen slechts met 58 % gedurende dezelfde periode. Onze vertegenwoordigers bij de Wereldbank zijn medeverantwoordelijk voor deze beslissingen. Er is, voor zover wij weten, in België bijvoorbeeld nog nooit een discussie gevoerd tussen de departementen Ontwikkelingssamenwerking of Klimaat enerzijds en Financiën (exclusief verantwoordelijk voor de Wereldbank) anderzijds, over het feit of dit het ontwikkelingsmodel is dat we op energievak willen promoten en ondersteunen, vanuit het standpunt van de armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling.

Het is perfect mogelijk dat wanneer België in het ontwikkelingsbeleid resoluut kiest voor het promoten van hernieuwbare energie, al die inspanningen teniet gedaan worden omdat België tegelijkertijd in de Wereldbank investeringen in grote steenkoolcentrales goedkeurt.

Het is dus volstrekt onduidelijk op welke manier de Belgische vertegenwoordigers bij de Wereldbank hun besluitvorming toetsen, laten leiden of gebonden zijn door het Belgisch beleid op andere beleidsdomeinen zoals ontwikkelingssamenwerking of klimaat. Wat betreft



ontwikkelingssamenwerking is er wel een, voornamelijk informeel, overleg met betrekking tot de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Maar het staat het Ministerie van Financiën volledig vrij om hiermee in zijn uiteindelijke positiebepaling al dan niet rekening te houden. Wat betreft de andere beleidsdomeinen is het ten stelligste onze indruk dat de Belgische standpuntbepaling binnen de Wereldbank weinig tot niet geïnspireerd wordt door de uitgezette beleidslijnen voor deze deeldomeinen. Belgisch beleid lijkt één ding, Wereldbankbeleid lijkt een totaal andere realiteit.

Er is ook geen enkele vorm van maatschappelijke of parlementaire controle of rapportering op Belgisch niveau, op basis waarvan men de coherentie zou kunnen beoordelen. De Belgische standpunten worden zelden bekendgemaakt en bij vragen hierover krijgt men meestal het antwoord dat een project of beleid op zijn merites zal worden beoordeeld. Een betere parlementaire controle en een meer systematische discussie omtrent belangrijke dossiers op de tafel van de Wereldbank zou hierin alvast verbetering kunnen brengen.

<sup>15</sup> [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf)

Maar op dit vlak stuiten we op de onwil van de minister van Financiën. Reeds in 2007 werd een resolutie<sup>16</sup> gestemd in de Senaat waarbij gevraagd werd om jaarlijks op 30 juni een uitgebreid rapport in te dienen bij het parlement met betrekking tot standpunten en activiteiten van België in de Wereldbank. In dezelfde resolutie werden een aantal andere punten inzake transparantie en rapportering aan het parlement goedgekeurd, maar ook hieraan gaf de minister nooit gevolg.

Deze resolutie bleef tot vandaag dode letter. In 2009 stelden verschillende partijen hierover parlementaire vragen, maar de parlementsleden kregen nul op het rekest. De minister van Financiën zal het gevraagde verslag niet opstellen. Parlementaire resoluties zijn voor hem niet

bindend en hij is, volgens hemzelf, bevoegd om parlementaire resoluties naast zich neer te leggen. In dit concrete geval vindt de minister dat "...een verslag, zoals gevraagd in de vermelde resolutie, niet opportuun is...".<sup>17</sup>

11.11.11 is dan ook teleurgesteld dat de minister van Financiën het voorbije jaar een grote kans liet liggen om het parlement en de civiele maatschappij de nodige informatie te verstrekken en zo het debat over het beleid van de Wereldbank en de coherentie ervan met het Belgisch ontwikkelingsbeleid mogelijk te maken.

**Pol Vandevoort, 11.11.11**

## Handel en ontwikkeling

Handelsbeleid is een bevoegdheid van de Europese Unie. De Europese Commissie voert dit beleid uit, maar samen met de andere Europese lidstaten neemt België deel aan de definiëring van het Europese handelsbeleid. In ons vorig jaarverslag concludeerden we hierover: "De Belgische overheid doet veel te weinig inspanningen om de impact van het handelsbeleid op duurzame ontwikkeling voldoende te onderzoeken. Zij stelt het bestaande Europese handels- en ontwikkelingsdiscours liever niet te veel in vraag. Zij geeft ook weinig informatie over de concrete standpunten die ze binnen de Europese besluitvorming voortdurend moet innemen en verschuilt zich hierbij achter het argument dat die besluitvorming niet te zichtbaar mag zijn omdat dit de Europese posities kan verzwakken." Dit in tegenstelling tot andere Europese landen, zoals Nederland, Denemarken, Ierland en Groot-Brittannië, die wel veel actiever, kritischer en opener de impact van het handelsbeleid op ontwikkelingslanden opvolgen. Onze aanbeveling was dan ook: "België moet meer inspanningen leveren om de relatie handel en ontwikkeling beter te bestuderen, opener te zijn over zijn standpunten en guller ten aanzien van de ontwikkelingslanden".

Ondertussen is er niet veel veranderd. Het zal heel wat voeten in de aarde hebben om een aanpak van jaren om te buigen. De huidige Belgische besluitvorming inzake handel is immers de gemakkelijkste: de Europese Commissie

baseert haar beleidsvoorstellen op de standpunten van de Europese bedrijfswereld, aangevuld met eigen technische analyses.<sup>18</sup> De Belgische regeringen consulteren op hun beurt de Belgische bedrijven en voegen in hun commentaren op de commissievoorstellen zoveel mogelijk Belgische specifieke belangen toe. Verder consulteren ze vrijwel niemand en maken ze ook hun standpunten niet bekend. Zo blijven het besluitvormingsproces en de beleidskeuzes onzichtbaar. Openheid, consultatie en andere beleidsdoelstellingen in overweging nemen, zoals duurzame ontwikkeling in het Zuiden, zou meer middelen vergen van de betrokken diensten en het risico inhouden dat de bedrijfsbelangen worden verdund.

Toch is er enige vooruitgang gemaakt doordat de minister het principe aanvaardde om minstens tweemaal per jaar een korte ronde tafel te organiseren met de leden van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (waarin naast de bedrijven ook de vakbonden, milieu- en ontwikkelingsorganisaties vertegenwoordigd zijn).

Maar de huidige economische crisis en de komst van nieuwe spelers op de wereldmarkt hebben de Europese lidstaten er niet guller of geduldiger op gemaakt. Zo is steun aan regionale integratie sinds jaar en dag een belangrijke pijler van het externe Europese beleid, waar ook heel wat ontwikkelingsgeld aan wordt besteed. Ook de Belgische ontwikkelingssamenwerking voorziet meer

<sup>16</sup> Voorstel van resolutie over het Belgisch beleid betreffende de hervorming van het bestuur en het beleid van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, aangenomen op 26 april 2007 door de Senaat. (Handelingen nr. 3/216 van de Senaat; aangenomen met 46 tegen 9 stemmen). Tekst van de resolutie is te vinden op wetgevingstukken 3-1920/4 van de Senaat.

<sup>17</sup> Schriftelijke vraag nr. 4-6407 (11 januari 2010; antwoord op 11 februari 2010) van Els Schelfhout (CD&V) aan minister Renyders.

<sup>18</sup> Voor een uitgebreide analyse van de invloed van de bedrijfswereld op het Europese handelsbeleid zie hoofdstuk 5 van "Bursting the Brussels bubble", <http://www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble>



middelen voor regionale samenwerking. Dit heeft niet belet dat de Unie er geen graten in gezien heeft om in maar liefst drie lopende handelsonderhandelingen, regionale integratie als belangrijke doelstelling in te ruilen voor vooruitgang in de onderhandelingen. In de onderhandelingen over Economische Partnerschapsakkoorden met de ACP-landen (Afrika, Caraïben, Pacific) heeft de EU ervoor gekozen om deelakkoorden af te sluiten met individuele landen uit vijf van de zes regio's toen bleek dat regionale akkoorden niet onmiddellijk haalbaar waren. In de onderhandelingen met de Andesregio is de EU met twee van de vier landen verdergegaan en ook in de ASEAN-regio heeft de EU de regionale aanpak ingeruild voor een bilaterale aanpak. De EU ondermijnt hiermee haar eigen beleid van regionale integratie, die volgens ons en onze partners in het Zuiden, een belangrijke bouwsteen is voor ontwikkeling. Regionale integratie brengt volken bij elkaar, laat 'peer pressure' toe inzake goed bestuur en creëert een schaalvergroting die belangrijk is voor economische ontwikkeling en een sterkere positie op de wereldmarkt.

Tegelijk laat het Europese handelsbeleid zich weinig gelegen aan de schending van de democratie, de mensen- en de arbeidsrechten. Na

de staatsgreep in Honduras heeft de Europese Unie de onderhandelingen terug opgepikt met de nieuwe regering die aan de macht gekomen is na weinig democratische verkiezingen. En ondanks de zware schendingen van de arbeidsrechten in Colombia heeft de EU haar onderhandelingen met dat land gewoon verdergezet.

Toch zijn er parlementaire meerderheden te vinden die een ander soort handelsbeleid ondersteunen dat bredere beleidsdoelen dient. Dat bewijzen de resoluties over de EPA-onderhandelingen in het Europese Parlement in maart 2009 en de resolutie over Waardig Werk in het federale parlement in juli 2009. Spijtig genoeg hebben parlementen geen zeggenschap over de onderhandelingsmandaten voor handelsakkoorden. Ze kunnen enkel aan het einde van de rit het onderhandelingsresultaat goed- of afkeuren. Misschien moeten parlementen een wet stemmen die vergelijkbaar is met de wet op de ontwikkelingssamenwerking, en die de doelstellingen, de principes, de openbaarheid en consultatieverplichtingen van het handelsbeleid vastlegt.

**Marc Maes, 11.11.11**

## België en de hervorming van de financiële sector: een slechte leerling, maar goede punten op het vak tobin taks

Het beleid rond de financiële sector heeft zich de jongste twee jaar ongewild ontpopt tot een van de belangrijkste 'coherentietereinen'. De financiële crisis van 2008-2009 toonde duidelijk aan hoe toch al schaarse vooruitgang in ontwikkelingslanden gewoon kan worden weggeveegd door een ramp in een of andere uithoek van het financieel systeem. Rampen die zouden kunnen vermeden worden door meer controle en greep op de sector.

In het voorbije jaar is er heel wat te doen geweest rond een betere regulering van de financiële sector, op niveau van de G-20, van de VN, en van de Europese Unie. Maar naar concrete reguleringsmaatregelen stelt het eigenlijk allemaal nog niet zoveel voor. De financiële tijdbom tikt nog altijd gewoon door. Dat blijkt ook uit de nieuwe crisis rond Griekenland en de Euro. Het systeem is nog steeds zo lek als een zeef. Zelfs het spectaculaire reddingspakket van 750 miljard dat half mei 2010 werd ontworpen om de euro te redden is een poging om een verdedigingswal op te trekken en geen echte regulering. Het zal geen rem zetten op het herverpakken van riskante financiële producten of het onverantwoord gedrag van rating bureaus.



België is tot nu toe geen grote stem in het kapittel. Het hoort voor een aantal vakken zelfs bij de slechte leerlingen van de klas. Onze overheid betwist dat er in België nog een bankgeheim is, maar geeft toe dat er nog wel 'bankdiscretie' bestaat. België heeft, in tegenstelling tot een aantal andere Europese landen geen vermogenskadas-ter. Het resultaat is alleszins dat ons land vaak gesitueerd wordt in de 'grijze zone' wanneer er lijstjes van belastingparadijzen worden opgesteld. Wat er binnen de OESO werd afgesproken rond belastingparadijzen (of 'non cooperative jurisdictions') is trouwens een voorbeeld van hoe scherpe analyse tot nu toe gevolgd wordt door zwakke maatregelen. Landen in de 'grijze zone' mogen daaruit weg als ze 12 informatie-uitwisselingsakkoorden afluiten met andere landen. Heel wat belastingparadijzen ontsnapten zo uit het beklagdenlijstje door informatieakkoorden af te sluiten met andere 'niet-coöperatieve' landen. In een antwoord op een vraag hierover, bevestigde toenmalig premier Leterme dat België wel inspanningen doet, tot nu toe informatie-akkoorden afsloot met 38 landen, maar dat het, conform de bepalingen van de OESO, toch ook akkoorden blijft afsluiten met (we citeren uit een brief van 12 april 2010) 'landen en jurisdicties die steeds als 'belastingparadijs' zijn aangemerkt.

Parlementair gebeurde er wel heel wat, met een commissie rond de Belgische aanpak van de financiële crisis, en met met een parlementaire commissie rond fiscale fraude. Die laatste commissie leverde een verslag af met niet minder dan 108 aanbevelingen. In een brief aan de regering stelden we dat tot nu toe met de aanbevelingen niet echt veel is gedaan. Een van die aanbevelingen gaat over de opheffing van het bankgeheim. Onze norm daar is gewoon volledige opheffing, met automatische uitwisseling van informatie tussen landen. De opheffing wordt op een ietwat uiteenlopende manier bepleit in twee wetsvoorstellen (vanuit de groene en de socialistische hoek). Binnen het parlement wil men nu snel oogsten wat de parlementaire commissie heeft gezaaid. Goedkeuring van deze voorstellen of van een mix ervan, betekent zeker al een stap in de goede richting. Minister Reynders en staatssecretaris Clerfayt kondigden, om de wind uit de zeilen van de anderen te halen, in zeven haasten een wetsvoorstel aan over de opheffing van het bankgeheim. Het voorstel werd nog niet binnen de regering besproken. Insiders zeggen dat het eigenlijk ook nog niet bestaat.

Eén lichtpunt is er wel. De Belgische regering veranderde van koers met betrekking tot de

belasting op munt- of andere financiële transacties. In 2004 werd daarover een wet goedgekeurd, maar tot 2009 werd de regering nooit op het verdedigen van die wet betrapt. De ommekeer was vrij spectaculair. Toenmalig minister van Buitenlandse zaken Leterme lanceerde in oktober 2009 in Parijs, samen met een twaalf-tal ministers uit andere landen in het kader van de internationale semi-officiële 'leading group on innovative financing', een ministeriële werkgroep rond de belasting. Die groep stelde een expertenpanel met o.a. Lieven Denys (een van de auteurs van de Belgische 'tobinwet' in 2004). Het voorbeeld werkte aanstekelijk. Onze overheid sponsorde een vergadering van het internationaal expertenpanel in Brussel. Minister van ontwikkelingssamenwerking Charles Michel ging op een vergadering van Europese collega – ministers de taks actief verdedigen. Zelfs Didier Reynders verklaarde zich bereid om ivm de taks Europese initiatieven te steunen. Bij DGOS loopt men met plannen rond om in de marge van

de VN top rond de millenniumdoelstellingen in september 2010 mee te werken aan een evenement rond de taks. Het Belgisch standpunt blijft belangrijk in de komende maanden. Voorstellen van president Obama en 'voorlopige aanbevelingen van het IMF aan de G-20 om eerder te gaan voor een bankentaks', zorgden voor een dip in de internationale steun aan de financiële transactietaks.

Maar het kan verkeren: in een communiqué na een vergadering van de ECOFIN (europese raad van ministers van financiën en economische zaken) begin mei 2010 werd de financiële transactietaks toch weer vernoemd. De ministers zijn, met de nieuwe Eurocrisis in de rug, waarschijnlijk (hopelijk) tot de conclusie gekomen dat men dit soort instrumenten beter niet ongebruikt laat.

**Rudy De Meyer 11.11.11**

## Defensie, bewapening en ontwikkeling

### Israël-Palestina

Het conflict in Israël-Palestina is een constante in onze beoordeling van de coherentie tussen het Belgisch "veiligheidsbeleid" en ontwikkeling. Een eerste belangrijk feit was de Israëlische inval in de Gazastrook, begin 2009. De Belgische en internationale reactie op die oorlog was heel zwak. Er werden, zoals steeds bij grove schendingen van de mensenrechten in de regio enkele verklaringen afgelegd, maar er is geen sprake van een consequente houding. In de praktijk blijft er een schijnheilige houding bestaan tegenover Israël. De Israëlische defensie en veiligheidsindustrie worden hoe langer hoe meer verweven met de Europese. Zo heeft Israël de leiding in verschillende Europese onderzoeksopdrachten rond veiligheid. De EU steunt ook de toetreding van Israël tot de OESO en wil de samenwerking met het land graag intensifiëren. België blijft voor ons leger ook wapens importeren vanuit Israël, waarmee we het zogenaamde militair-industrieel complex (het kluwen van industrie, militaire macht, uitvoerende macht en onderzoeksinstellingen), dat de basis vormt voor de regionale militaire suprematie van Israël en de bezetting, verder helpen versterken. Als België en de EU het echt menen dat ze bij willen dragen tot een duurzame oplossing, zal een andere consequentere houding t.a.v. Israël nodig zijn.

Positief is wel dat Vlaanderen geen vergunningen meer verleent voor wapenexport naar het Israëlische leger.



## Afghanistan

In Afghanistan stapte België nadrukkelijker mee in de oorlog die de NAVO daar voert. Ondanks de voor bijna iedereen duidelijke vaststelling dat de westerse militaire strategie gefaald heeft, besloot België zich verder militair te engageren. Niet alleen de militaire strategie faalde, ook de daarmee gepaard gaande hulpstrategie (zogenoemde CIMIC, of civiel militaire samenwerking) faalde. Een heel groot deel van de westerse hulp werd gekanaliseerd naar die gebieden waar de NAVO de zaak militair niet onder controle kreeg. Ze werd besteed aan kleine quick fix – projectjes die als enige doel hadden om de veiligheid van de militairen te garanderen.

Ook België besliste recent om een deel van de hulp die het vrijmaakt voor Afghanistan te kanaliseren naar de provincie Kunduz, omdat we daar militairen hebben.

Het is duidelijk dat ook hier een ander beleid nodig is om tot echte vrede, veiligheid en ontwikkeling te komen. Enkel echte vredesgesprekken met alle relevante binnenlandse en buitenlandse actoren, leidend tot een door brede bevolkingsgroepen gedragen eenheidsregering, gekoppeld aan een geloofwaardige militaire exitstrategie kunnen een duurzame oplossing bieden.

## Operatie Atalanta, bestrijding van de piraterij of falend ontwikkelingsbeleid

Deze militaire operatie voor de kusten van Somalië is de enige echt Europese operatie op dit moment. Maar ook hier merken we dezelfde,

heel enge militaristische kijk op het probleem dat men zegt te bestrijden. De diepere oorzaak van de toegenomen piraterij is in essentie geen militair probleem, maar een probleem van ontwikkeling en van het uiteenvallen van de Somalische staat, waar de internationale gemeenschap geen antwoord op heeft kunnen geven. Er wordt bvb. ook niet gekeken naar de overbevissing door o.a. internationale schepen, waardoor de lokale kustbevolking zijn middelen van bestaan ernstig bedreigd ziet.

De zware militaire reactie is daarenboven ook ingegeven door geopolitieke belangen, nl. de toegang tot het Suez kanaal en tot de olie uit de Golf en uit Soedan. Om die reden hebben ook andere landen en regio's hun vloot in de buurt liggen (China, Rusland, India). Op die manier militariseert iedereen de situatie in Somalië.

Ook hier kan de militaire interventie geen oplossing bieden op termijn. Misschien zelfs in tegendeel, omdat ze ook hier de partijen verder kan radicaliseren.

Toch zijn er in 2009 ook positieve dingen gebeurd. België nam, onder impuls van het parlement, een wet aan die wapens met verarmd uranium verbiedt, inclusief de financiering van de productie daarvan.

En in 2009 werd ook de wens om tot een kernwapenvrije wereld te komen voor het eerst duidelijk geuit binnen de Belgische regering.

**Koen Detavernier, 11.11.11**



Dit rapport is een uitgave van de koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging – 11.11.11 vzw

**Coördinatie** Ineke Adriaens & Koen Detavernier **Redactie** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Wiske Jult, Marc Maes, Pol Vandevoort, Jean-Pierre De Leener, Rudy De Meyer, Ineke Adriaens en Koen Detavernier (11.11.11) **Eindredactie** Marnix Vermaercke **Grafische vormgeving** Yichalal **Cartoon** Arnout Fierens **Verantwoordelijke uitgever** Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Beleidsdienst 11.11.11, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel, 02 536 11 45, [www.11.be](http://www.11.be)