



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Jaarrapport

De Belgische
Ontwikkelingssamenwerking
in **2011**



Inhoud

Voorwoord	2
De Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2011	3
1. De cijfers: Totale ODA daalt sterk, echte hulp blijft stabiel	3
2. Een wereldrecord zonder glans	8
3. De nieuwe regering: zorgt Magnette voor een trendbreuk?	10
4. 2011: De internationale hoogtepunten	11
Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in 2011	17
1. Het ODA-rapport 2011: Na een dip in 2010, een nieuw record in 2011	17
2. Vlaamse bilaterale samenwerking	18
3. Wat brengt de toekomst: kostelijke spoken?	20
Europees ontwikkelingsbeleid in 2011	21
1. Politieke context	21
2. Kwantiteit en kwaliteit van hulp	24



Voorwoord

België is in 2011 teruggezaakt in het peloton van donoren. De uitschieter van vorig jaar, toen dankzij een grote schuldkwijtschelding aan Congo officieel 0,64% van onze nationaal inkomen aan ontwikkelingssamenwerking besteed werd, kon niet worden herhaald. Dit verbaast 11.11.11 niet, want er werden in 2011 nauwelijks bijkomende middelen voorzien op de begroting van de Directie Generaal Ontwikkeling. En toch is het niet allemaal slecht nieuws. Als we de ngo-definitie van ontwikkelingssamenwerking toepassen op de cijfers van 2011 daalt onze solidariteit (als percentage van het BNI) nauwelijks. In nominale cijfers is er zelfs een kleine stijging van de uitgaven. Desondanks zijn we op dit moment toch weer verder af van de internationale doelstelling om 0,7% van onze rijkdom vrij te maken voor ontwikkelingssamenwerking.

Verder in dit jaarrapport stellen we vast dat de politieke crisis de Belgische positie op het internationale toneel ernstig verzwakt heeft. Op de conferentie over meer doeltreffende hulp in Busan (Zuid-Korea) werden we niet door een minister vertegenwoordigd, de koning kreeg geen boodschap mee toen hij naar Congo trok om er de vijftigste verjaardag van de onafhankelijkheid bij te wonen, de Rwandese president Kagame stelde luidop dat hij geen lessen te leren had van mensen die er thuis niet eens in slaagden een regering op poten te zetten en de hoogdringende afspraken tussen federale overheid en gewesten over de financiering voor aanpassing aan de klimaatverandering laten nog altijd op zich wachten.

De nieuwe minister kondigde alvast een trendbreuk aan op het vlak van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Hopelijk slaagt hij er in om dit engagement om te zetten in concrete maatregelen en systemen die deze broodnodige coherentie ook effectief hard kunnen maken.

Met betrekking tot Congo viel de twijfelende houding voor en na de verkiezingen op. Die zijn verre van normaal verlopen en dat hebben België en de internationale gemeenschap ook gezegd, maar uiteindelijk stuurden we wel felicitaties naar de herverkozen president. Felicitaties die schril afsteken tegen het allesoverheersende debat in Congo zelf. De lokale en provinciale verkiezingen, die al veel te lang op zich laten wachten en die voor de opbouw van een democratische rechtsstaat minstens even belangrijk zijn als de nationale verkiezingen, worden dan ook een enorme uitdaging.

Op Europees vlak tenslotte merken we een toenemende tendens om het eigen, Europese kortetermijnbelang te laten primeren op de langeretermijnontwikkelingsdoelstellingen. Ondanks alle retoriek over beleidscoherentie vanwege de Europese Commissie zien we een zorgwekkende trend om middelen voor ontwikkelingssamenwerking eerder te gebruiken voor het verdedigen van dit EU-belang i.p.v. waarvoor ze echt bedoeld zijn. Een vorm van omgekeerde coherentie waar ontwikkelingslanden niet mee gebaat zijn.

Bogdan Vanden Berghe,
algemeen directeur 11.11.11



De Belgische Ontwikkelings-samenwerking in 2011

1. De cijfers: Totale ODA daalt sterk, echte hulp blijft stabiel

In 2010 stond België met een verhouding officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA¹)/Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van 0,64% ongeveer halfweg tussen de kopgroep van donoren en de middenmoot. Een jaar later hebben we de aansluiting met de kop niet gehaald, integendeel. De ODA/BNI ratio voor 2011 is slechts 0,53% geworden, waardoor we opnieuw onder het niveau van 2009 (0,55%) zakken. België is daarmee één van de sterkste dalers van heel Europa. Ons land verminderde zijn uitgaven met ongeveer 12,5%. Binnen de EU doen enkel het zwaar door de crisis getroffen Spanje en Griekenland (beide dalen met meer dan 30%) en Oostenrijk het minder goed (achteruitgang van 14,5% en traditioneel geen voorloper op vlak van ontwikkelingssamenwerking).

Het is een daling die 11.11.11 vorig jaar al voorspelde toen de begroting voor 2011 werd voorgesteld. Hoewel de DGD-begroting een klein beetje groeide, was toen al duidelijk dat de voorziene stijging van 21 miljoen euro (tot een totaal van 1,478 miljard euro), niet zou volstaan om het hoge percentage totale ODA van 2010 te handhaven. De ODA-cijfers van 2010 waren namelijk zwaar aangedikt door een groot pakket kwijtschelding van oude schulden (416 miljoen

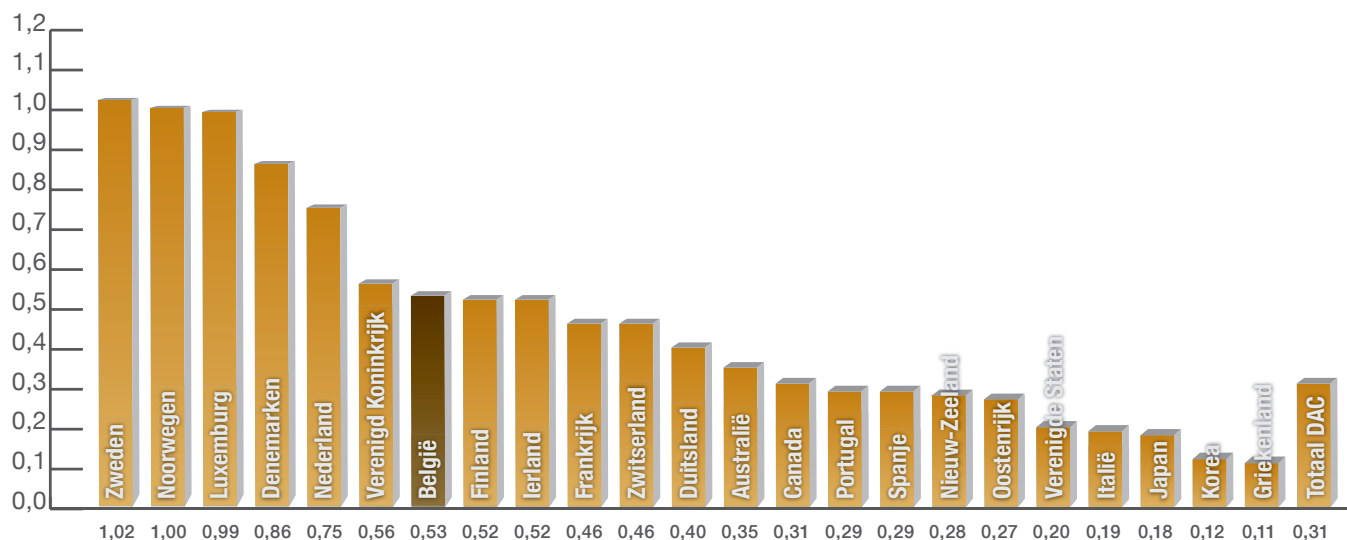
euro), voornamelijk aan de Democratische Republiek Congo. Dergelijke schuldkwijtschelding mag – naast ook bepaalde kosten voor studenten en asielzoekers – door de OESO/DAC meegeteld worden als ODA. In 2011 kon veel minder schuldkwijtschelding meegeteld worden.

In absolute cijfers daalden de totale ODA-uitgaven van de federatie België (alle cijfers zijn steeds inclusief de ODA-uitgaven van de niet-federale overheden) van 2,269 miljard euro in 2010 naar 2,011 miljard euro in 2011. Een op het eerste zicht forse daling van de inspanningen voor internationale solidariteit. Een resultaat dat ons opnieuw verder weg brengt van het sinds 2010 beloofde engagement om 0,7% van het BNI aan officiële ontwikkelingssamenwerking te besteden. Om die doelstelling te halen hadden we ongeveer 2,6 miljard veil moeten hebben voor ontwikkelingssamenwerking. Een verschil van 600 miljoen euro.

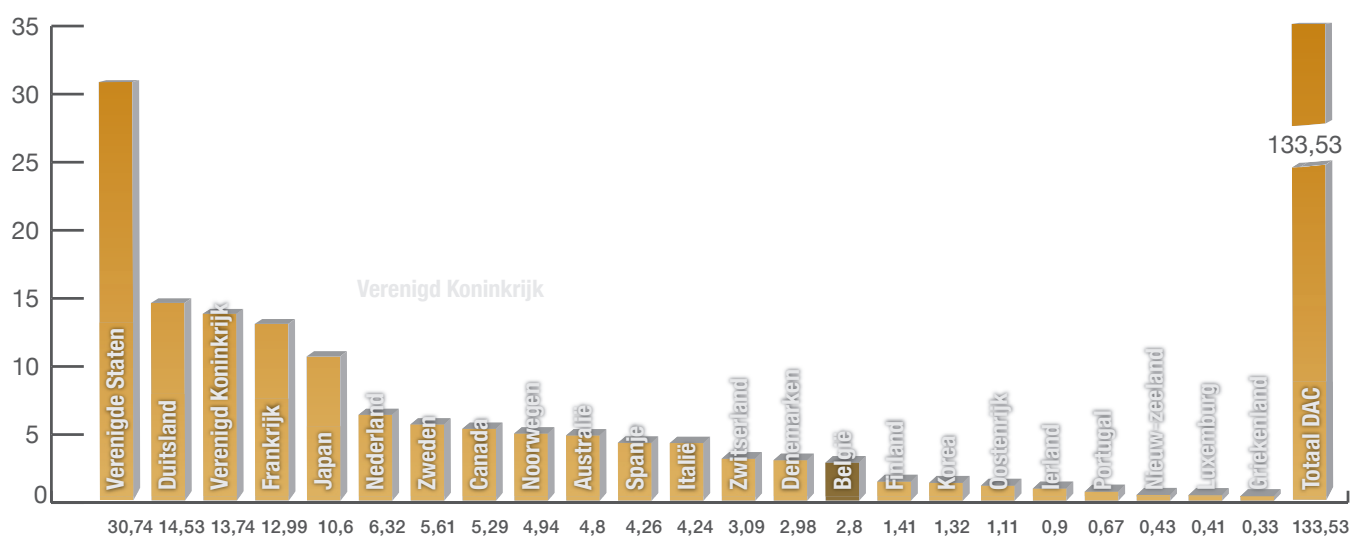
Er komt hiermee jammer genoeg ook een einde aan de gestage vooruitgang die tussen 2008 en 2010 werd geboekt. In die periode werd het budget voor echte hulp met een half miljard opgetrokken.

¹ ODA staat voor "Official Development Assistance"

Ranglijst OESO-DAC donoren: percentage ODA/BNI



Ranglijst OESO-DAC donoren: ODA in US Dollar



Door de daling van de uitgaven zakt België ook een plaats op de ranglijst van donoren. In EU-verband gaat ons land van de vijfde plaats in 2010 naar de zesde plaats, na Zweden, Luxemburg, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Voor de hele OESO-DAC² schuift Noorwegen er nog tussen en zakt België van de zesde naar de zevende plaats. We blijven maar net Finland en Ierland voor.

In absolute cijfers staat België met omgerekend 2,8 miljard dollar 15e onder de traditionele donoren. Alle leden van de DAC samen gaven 133,53 miljard euro uit aan ODA, 0,31% van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen.

Als we onze eigen ngo-criteria voor 'echte hulp' toepassen op de cijfers van 2011 ziet de daling er nochtans minder scherp uit. Waarom we de kwijtschelding van commerciële schulden via de Delcreditedienst (95,6 miljoen), de opvang van asielzoekers in eigen land (91,1 miljoen) en de

zogenaamde toegewezen studentenkosten³ (34 miljoen, schatting op basis van cijfer 2010) liever niet meetellen als ODA, hebben we in eerdere jaarverslagen al herhaaldelijk uitgelegd. Naast de voorspelde daling van schuldkwijtschelding (in 2011 ging het over kleinere bedragen voor Togo en Liberia), valt de grote stijging op in de aangerekende kosten voor de opvang van asielzoekers (van 71,8 miljoen naar 91,1 miljoen).

Tellen we deze posten niet mee, dan moeten we in 2011 220,6 miljoen euro aftrekken van het officiële totaalbedrag van 2,011 miljard euro. Dat brengt de echte hulp op 1,79 miljard euro, of 0,475% van het BNI. In 2010 was dit 1,74 miljard euro, of 0,482% van het BNI. Een nominale stijging van 50 miljoen en een relatieve daling van slechts 0,07% van het BNI.

Sommige donoren binnen de DAC willen de ODA-definitie nog breder maken. Gelukkig is België daar vooralsnog niet bij. 11.11.11 vraagt om de definitie te beperken. Dit levert een

² Development Assistance Committee

³ Voor meer uitleg over de toegewezen of "imputed" studentenkosten, zie jaarverslag 2010.

betrouwbaarder en standvastiger beeld op en staat veel dichterbij wat de partnerlanden van hun donoren verwachten.

Opvallende cijfers:

Van de in totaal 1,44 miljard euro aan ODA-aanrekenbare uitgaven op de begroting van DGD⁴ werd in 2011 1,338 miljard effectief uitgegeven. De belangrijkste verklaring voor dit verschil moeten we zoeken in het feit dat tijdens de lange periode van lopende zaken geen meerjarige verbintenissen met partners konden worden aangegaan. De grootste verschillen tussen de begroting en de tabel met effectieve uitgaven vinden we dan ook bij de complexere samenwerkingsmodaliteiten zoals gedelegeerde samenwerking en begrotingshulp. Samenwerkingsvormen die precies afspraken op langere termijn veronderstellen.

Een andere opvallende ‘onderbesteding’ (en meteen ook de grootste daling binnen de gouvernementele samenwerking) zien we bij de leningen van staat tot staat. Een blik op de vastleggingen (afgesloten overeenkomsten) voor leningen van staat tot staat in de begroting, leert ons dat noch het aantal dossiers, noch de toegekende bedragen verminderd zijn. Maar door de invoering van het nieuwe systeem voor de rijkscomptabiliteit worden enkel de effectieve uitbetalingen, op basis van facturen, meegerekend. Het zal dan ook een aantal jaren duren vooraleer de uitgaven op deze post weer op hetzelfde niveau komen als de vorige jaren. Door het kleine bedrag aan effectieve betalingen (4,2 miljoen) duwen de terugbetalingen van staatsleningen door de ontvangende landen (22,5 miljoen euro) de totale ODA-uitgaven met 18 miljoen naar beneden.

We zien in de tabel ook dat er in 2011 wat minder bijgedragen werd voor het Europees ontwikkelingsfonds en de Europese ontwikkelingsbank en dat voor regionale ontwikkelingsbanken dan weer meer dan twee keer zoveel werd uitgegeven als in 2010. Deze schommelingen hangen samen met de timing waarop de participaties en bijdragen in de betrokken instellingen moeten gebeuren en wijzen niet noodzakelijk op gewijzigd beleid vanwege de Belgische overheid.

In totaal daalde de gouvernementele samenwerking in 2011 met 56,7 miljoen. De niet-gouvernementele samenwerking steeg met 10,3 miljoen en de multilaterale samenwerking steeg met 41 miljoen. Dankzij gestegen uitgaven voor maatschappijopbouw en voor humanitaire hulp, namen de totale uitgaven door DGD toe van 1,317 miljard euro tot 1,338 miljard euro.

⁴ Op de DGD-begroting staan jaarlijkse enkele niet ODA-aanrekenbare uitgaven, o.a. voor een saneringslening van de Delcrediedienst en voor sommige VN-vredesoperaties.

Niet-usurperende bevoegdheden

In het kader van het saneren van de federale begroting, werd het voorstel op tafel gelegd om de financiering van sommige actoren van de ontwikkelingssamenwerking over te laten aan de gemeenschappen en de gewesten. Men noemde dit eerst ‘usurperende’ (ten onrechte bezetten, overweldigen) bevoegdheden, bevoegdheden die zogezegd de bevoegdheden zijn van de deelstaten, maar wel gefinancierd door de federale overheid. Later werden het ook fantoombevoegdheden genoemd. Als politiek taalgebruik kan het tellen, maar juridisch kloppen deze termen, in elk geval voor ontwikkelingssamenwerking, niet.

Meer concreet zou het over VVOB en APEFE gaan (in totaal 19 miljoen euro op de begroting), de universitaire samenwerking via VLIR-UOS en CIUF (in totaal 66 miljoen euro), de federale middelen voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (4,6 miljoen) en een kleine budgetpost met steun voor studenten uit lage inkomenslanden (2,48 miljoen).

Ontwikkelingssamenwerking is een parallelle bevoegdheid, waardoor de federale overheid bevoegd is om via alle mogelijke kanalen en voor alle sectoren, initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking te ondersteunen en te stimuleren. Daarnaast kunnen de deelstaten, voor hun eigen bevoegdheidsdomeinen, ook initiatieven nemen. Er is dan ook geen reden om de band tussen federale ontwikkelingssamenwerking en de betreffende actoren volledig door te knippen. Het is voor sommige van bovengenoemde ontwikkelingsactoren misschien wel logisch dat er een nauwere band wordt gesmeed met de deelstaten, maar dan verdient dit een grondig debat met de betrokken actoren. En niet een beslissing genomen onder besparingsdruk.

Een overheveling van de financiering van deze actoren naar de deelstaten zorgt hoe dan ook voor heel wat bezorgdheid over de middelen, omdat de deelstaten vooralsnog niet bereid zijn om deze lasten over te nemen. Gelukkig verzekerde de federale regering voorlopig de financiering, in afwachting van een akkoord hierover met de deelstaten, dat er op het moment van onze deadline nog niet was.

Maar behalve het financiële, dreigt er op langere termijn een groter probleem. Als men de financiële problemen van de federale overheid blijft oplossen door instrumenten van de ontwikkelingssamenwerking af te stoten naar de deelstaten, wordt ze uitgehold en wordt het op termijn de facto onmogelijk om een samenhangend, federaal beleid voor ontwikkelingsamenwerking te voeren, in lijn met de internationale verwachtingen en engagementen van België.

Belgische ODA per kanaal*

DGD (Directie generaal Development)	2008	2009	2010	2011
Gouvernementele samenwerking				
Technische samenwerking en beurzen	160.515.819	178.857.533	207.378.414	207.394.349
Gedelegeerde samenwerking	18.174.701	29.895.700	25.935.784	16.385.216
Regionale samenwerking	2.200.000	9.244.590	8.100.000	11.700.000
Algemene en sectoriële begrotingshulp	27.377.140	20.531.193	47.246.017	25.137.498
Speciale noodhulp Centraal-Afrika	20.500.000	500.000	0	0
Microprojecten	3.467.803	2.638.488	3.721.098	3.311.247
Beheerskosten BTC	21.032.890	21.512.000	21.431.214	21.847.411
Leningen van staat tot staat	16.045.620	28.355.900	32.897.662	4.200.000
Subtotaal Gouvernementele samenwerking	269.313.972	291.535.404	346.710.188	289.975.721
Niet-gouvernementele samenwerking				
NGO programmafinanciering	99.612.783	125.299.255	117.842.543	123.316.050
VVOB	8.452.767	8.999.999	9.199.998	9.500.000
APEFE	8.094.522	9.000.000	9.200.000	9.500.000
VLIR - Vlaamse interuniversitaire raad	28.729.721	30.192.922	30.690.970	33.633.818
CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB	23.782.966	26.721.492	27.984.233	28.683.876
Wetenschappelijke instellingen	14.150.776	15.712.880	17.290.455	17.120.199
Lokale civiele maatschappij	5.999.580	5.387.145	3.633.911	3.179.839
Africaalia	2.015.000	2.360.000	2.125.000	1.529.500
Andere niet-gouvernementeel	10.425.793	9.358.774	10.109.729	11.915.580
Subtotaal Niet-gouvernementele samenwerking	201.263.907	233.032.467	228.076.839	238.378.863
Multilaterale samenwerking				
Verplichte multilaterale bijdragen	9.049.347	10.082.195	10.922.064	10.605.208
Vrijwillige multilaterale bijdragen	94.567.930	111.180.728	113.153.830	121.059.169
Europees ontwikkelingsfonds en Bank	132.560.006	135.044.009	146.608.405	119.919.211
Wereldbankgroep	175.320.000	102.833.000	109.294.000	132.430.000
Regionale ontwikkelingsbanken	30.860.353	45.655.381	27.669.325	62.457.975
Milieuverdragen	12.679.354	24.863.448	38.327.148	38.334.019
Multilaterale Schuldkwijtschelding	18.674.711	15.060.874	16.150.608	18.255.953
Subtotaal multilaterale samenwerking	473.711.701	444.719.636	462.125.381	503.061.536
Belgisch fonds voor de voedselzekerheid				
Gouvernementeel/beheer/sensibilisering	13.313.634	8.218.146	2.693.421	3.138.718
Via NGO's	13.843.855	15.681.107	9.181.907	12.249.759
Via multilaterale instellingen	6.484.181	7.543.855	4.666.001	5.864.392
Subtotaal fonds voor de voedselzekerheid	33.641.671	31.443.107	16.541.329	21.252.869
Maatschappijopbouw				
	19.183.806	27.112.570	35.201.208	48.908.085
Humanitaire en voedselhulp				
	26.960.444	56.057.930	97.983.370	106.913.322
Steun aan de privésector, BIO				
	44.626.496	142.351.398	118.322.746	120.438.248
Rentebonificaties (2004-2009)				
	13.053.489	18.517.825	zie BuZa	zie BuZa
Sensibilisering in België (excl. NGO's)				
	6.022.630	5.494.561	9.935.828	7.370.453
Administratie, evaluatie, andere				
	1.213.826	1.505.431	2.673.300	2.232.320
Totaal DGD	1.088.991.943	1.251.770.330	1.317.570.188	1.338.531.417
BZ - Buitenlandse Zaken (uitgezonderd DGD)				
Noodhulp, B-FAST	25.821.348	24.605.308	560.249	300.000
Conflictpreventie / preventieve diplomatie	23.863.834	23.837.771	25.970.963	28.010.188
Bijdragen aan internationale instellingen	7.777.018	6.511.771	10.643.689	11.476.187
Rentebonificaties (vanaf 2010)			16.547.942	23.155.351
Pers / communicatie / Bijzonder Evaluator	1.063.024	1.037.770	442.753	386.004
Administratiekosten (ODA-deel)	41.867.280	41.446.473	43.581.477	43.637.354
TOTAAL BZ (uitgezonderd DGD)	100.392.504	97.439.093	97.747.074	106.965.084
Andere officiële bronnen				
FOD Financiën - Administratiekosten	950.091	1.077.324	1.119.485	1.026.612
FOD Financiën - Aflossing staatsleningen	-31.442.789	-31.603.530	-28.146.513	-22.554.313
FOD Financiën - Schuldkwijtscheldingen HIPC	8.527.500	0	0	2.168.924
FOD Financiën - Multilateraal	600.410	378.572	0	0
FOD Financiën - Andere	29.906	23.354	829.957	17.670
Belgische hulp via Eur. Comm. (excl. EOF)	248.350.000	288.900.000	265.405.078	268.380.000
Schuldkwijtschelding via Delcredere Dienst	69.790.000	74.750.000	416.535.000	95.570.000
Andere Federale Overheidsdiensten	26.647.403	41.625.021	40.041.808	40.000.000
ODA-deel van de uitgaven van FEDASIL	64.447.874	66.318.445	71.822.303	91.094.577
Vlaams Gewest en Gemeenschap	43.400.304	49.544.245	48.081.307	54.037.368
Waals Gewest / Franse Gemeenschap	25.177.457	23.452.050	26.060.990	26.000.000
Andere lokale overheden	8.890.179	10.122.381	11.800.372	10.000.000
TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN	465.368.335	524.587.861	853.549.787	565.740.837
TOTAAL BELGISCHE ODA	1.654.752.782	1.873.797.285	2.268.867.050	2.011.237.338

Tabel: Voorlopige cijfers Belgische ODA 2008-2011. Voor 2011 zijn sommige bedragen ramingen op basis van de voorgaande jaren. Bron DGD

Wat brengt de toekomst?

De nieuwe regering houdt in principe vast aan de belofte om 0,7% van het BNI te besteden aan officiële ontwikkelingssamenwerking, maar ziet zich door de budgettaire situatie gedwongen hier tijdelijk van af te zien. Wanneer we de 0,7% dan wel mogen verwachten nu de deadline van 2010 schromelijk overschreden is, blijft echter zeer onduidelijk. Wordt het de Europees afgesproken deadline van 2015? Echt hoopvol kunnen we jammer genoeg niet zijn.⁵

In de initiële begroting voor 2012 werd het DGD-budget zonder meer bevroren en vastgelegd op het budget dat voor 2011 voorzien werd. De regering belooft in haar solidariteitsnota bij de begroting 2012 een ODA/BNI ratio van 0,56%. Om dit te bereiken moet de DGD-begroting wel voor 100% gerealiseerd worden en wordt ook gerekend op een wat grotere schuldkijschelding (154 miljoen, voor Ivoorkust).

Dit lijkt niet realistisch, want bij de begrotingsherziening van maart 2012 werden 50 miljoen aan betalingen 'uitgesteld': 19,5 miljoen voor een saneringslening van de Delcreditedienst, die sowieso niet ODA-aanrekenbaar zijn en een goede 30 miljoen voor de Afrikaanse ontwikkelingsbank. Deze laatste maatregel heeft wel effect op het ODA-resultaat in 2012, maar kan op langere termijn relatief schadeloos zijn. Tenzij er in 2013 geen extra middelen vrijgemaakt worden en die bijdrage elders gehaald moet worden. Gezien de precaire budgettaire situatie van de federale regering en de lopende discussie over niet-usurperende bevoegdheden (zie kader) durven we onze hand hiervoor niet in het vuur steken. Tenslotte moet het ook altijd mogelijk blijven om middelen in te houden wanneer afspraken in het kader van een samenwerkingsovereenkomst niet nagekomen worden.

Binnen de voor 2012 voorziene DGD-begroting (die globaal dus hetzelfde bedrag bevat als in 2011), vinden we trouwens een aantal opvallende verschuivingen. Zo krijgt BTC, het Belgisch uitvoeringsagentschap, aanzienlijk meer middelen (van 208,5 naar 240 miljoen euro), terwijl de gedelegeerde samenwerking (waarbij donoren een deel van het geld toevertrouwen aan een andere donor) en de begrotingshulp het, in lijn met de lagere bestedingen van de voorgaande jaren, met minder moeten stellen. Spectaculair is de inlevering van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) die haar middelen van 124 miljoen euro in 2011 tot 100 miljoen ziet terugvallen in 2012. Dit is misschien niet onterecht, gezien de bevindingen in ons dossier 'Ondernemen tegen armoede'.⁶ De humanitaire hulp tenslotte zet haar inhaalbeweging van de voorbije jaren verder met een stijging van 138 naar 158 miljoen euro. Omdat veel nuttige uitgaven voor maatschappijopbouw en goed bestuur niet noodzakelijk vanuit de logica van humanitaire hulp (kunnen) vertrekken, is hiervoor in 2012 voor het eerst een afzonderlijke begrotingspost voorzien (10 miljoen euro).

Koen Detavernier

⁵ Ontwerpverklaring over het algemeen beleid, 1 december 2011, p. 173: "Inzake financiering zal de regering de groei van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking in 2012 en 2013 bevroren. De regering verzaakt evenwel niet aan de kwantitatieve doelstelling van 0,7% van het BNI voor overheidsontwikkelingshulp, maar ziet zich helaas verplicht die tijdelijk te beperken wegens uitzonderlijke budgettaire omstandigheden."

⁶ http://www.11.be/11/dossiers/belgische-os-beleid/artikel/detail/detail/11dossier_ondernemen_tegen_armoede,104150

2. Een wereldrecord zonder glans

Na 541 dagen onderhandelen, een wereldrecord, kreeg België in december van 2011 eindelijk een nieuwe regering. Elio Di Rupo werd de eerste Franstalige premier sinds 1979 en met Paul Magnette verdween de portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking voor het eerst sinds meer dan tien jaar uit liberale handen. Anderhalf jaar lang was België dus 'in lopende zaken' en dat bleef niet zonder gevolgen, ook op vlak van ontwikkelingssamenwerking. Het uitblijven van een volwaardige regering leidde ook tot een sterk verminderde politieke daadkracht en geloofwaardigheid op internationaal vlak. Op het internationale, diplomatieke toneel was België veelal verlamd. Zo kon de regering in lopende zaken koning Albert bij de 50ste verjaardag van de Congolese onafhankelijkheid geen sterke boodschap meegeven met het gevolg dat de koning niets zei. Ook in de dialoog met de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking miste België slagkracht. Zo had de oproep van toenmalig minister Michel (MR), die in februari van 2011 werd vervangen door partijgenoot Olivier Chastel, voor meer democratie in Rwanda geen enkele geloofwaardigheid. President Kagame zou zich niet de les laten lezen door "a person who failed to form a government in his own country".⁷

Lopende zaken zorgen voor stilstand

Omdat 2011 opnieuw een jaar van lopende zaken was, werd geen vooruitgang geboekt in een

aantal dossiers omdat de ontslagnemende regering geen nieuwe initiatieven kan nemen. Een beknopte bloemlezing:

Sinds 2009 raakte het **Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid (BFVZ)**, een parlementair initiatief dat projecten steunt voor voedselzekerheid in Sub Sahara Afrika, niet van de grond omdat het uitvoerende KB niet door de ontslagnemende regering kon bekrachtigd worden. Het was wachten op een parlementair initiatief in 2011 om het BFVZ weer uit het slop te trekken via de goedkeuring van een tweede wet die uitvoering geeft aan het nieuwe BFVZ en het KB verving. Hiermee kon het nieuwe fonds van start. De overheid probeerde de multi-actoren programma's in Mali en Mozambique nog voor het eind van het jaar goed te keuren, maar dit lukte enkel voor Mali. Het uittekenen van een programma waarbij verschillende actoren zoals de BTC, instellingen van de Verenigde Naties, ngo's en partnerorganisaties van het land zelf betrokken zijn, is verre van eenvoudig en leidt makkelijk tot vertraging. Voor het komende jaar zal de overheid het uitvoeringsritme dus moeten opdrijven. Ondertussen blijven de uitdovende projecten van het vorig fonds lopen.

De **Wet op de Internationale Samenwerking (WIS)** is dringend aan herziening toe omdat het internationale denken over ontwikkelingsamenwerking sinds de publicatie van de wet in 1999 sterk veranderd is. Zo zegt de huidige wet niets over de doeltreffendheid van de hulp of de harmonisering van de hulp tussen verschillende donoren, belangrijke basisprincipes van

⁷ <http://rwandinfo.com/eng/kagame-to-belgium-and-the-netherlands-why-give-lessons-about-good-governance-when-you-are-not-even-able-to-form-a-government/>



de Verklaring van Parijs, of over de noodzaak van een beleid op andere terreinen dat coherent is met de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast verwijst de huidige wet ook niet naar de humanitaire hulp of de steun aan de private sector via de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO). Toen in 2010 de stekker uit de regering werd getrokken, lag een wetsontwerp vanuit de toenmalige regering klaar om besproken te worden in het federale Parlement. Dat wetsontwerp zette enkele stappen in de goede richting, maar bevatte zeker nog ruimte voor verbetering. Een grondig debat in het Parlement, met input vanuit de brede ontwikkelingssector - waaronder de ngo's - was dus zeker aangewezen.

Eind 2010 liep het samenwerkingsakkoord tussen België en **Rwanda** af. Door het uitblijven van een regering en de verkiezingen in Rwanda heeft het proces voor het afsluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord (2011-2014) aanzienlijke vertraging opgelopen. Dat leidde ertoe dat geen nieuwe programma's en projecten konden worden opgestart en de voorziene budgetsteun niet kon worden uitbetaald. Op die manier wordt de Belgische ontwikkelingssamenwerking erg onvoorspelbaar. Net die voorspelbaarheid is een cruciaal criterium om van doeltreffende ontwikkelingssamenwerking te spreken.

Eind 2010 kon de regering van lopende zaken wel een kortetermijnoplossing geven voor de ergste **opvangcrisis**, maar de aanslepende politieke crisis stond een evenwichtig en duurzaam migratiebeleid voor België in de weg. Dit terwijl alle actoren het er over eens zijn dat dit een dringende noodzaak is.

De aanslepende regeringsvorming stond ook een snelle aanpak van de **klimaatproblematiek** in de weg. In het kader van het Kopenhagenakkoord, heeft België beloofd tussen 2010 en 2012 150 miljoen euro bijkomende middelen vrij te maken voor de strijd tegen de gevolgen van de klimaatverandering. In 2010 maakte België

hiervoor 40 miljoen euro vrij, maar putte die wel uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. De federale regering wilde dat de gewesten de resterende 10 miljoen inbrachten. Met de val van de regering liepen de onderhandelingen hierover vast. Resultaat: alleen Wallonië gaf 2 miljoen. Vlaanderen en Brussel gaven niets, precies omdat er geen akkoord was tussen federaal en de gewesten. Zonder nieuwe regering kwam er ook geen duidelijkheid over de nieuwe middelen op federaal niveau. Door het niet verder onderhandelen met de gewesten werd geen verdelingsleutel afgesproken en

voelden de gewesten zich niet aangesproken. De fast start financiering die de problemen snel wilde aanpakken in afwachting van een nieuw, bindend klimaatakkoord blijft tot nu een loos begrip. In principe heeft de regering nog tot eind dit jaar om haar belofte in te lossen, maar of in 2012 het resterende bedrag volledig zal worden gestort, en of dit zal bestaan uit additionele middelen, is maar de vraag.

In de aanloop naar het vierde **High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan** heeft 11.11.11 gewezen op het belang van een duidelijk politiek engagement. Hulp heeft niet alleen nood aan goede 'hulpmanagers', maar ook aan politieke daadkracht. De regering in lopende zaken zond geen minister naar Busan waardoor de onderhandelingen volledig werden gevoerd door de administratie. Die administratie had daardoor aanzienlijke bewegingsruimte en vertolkte ook progressieve standpunten, maar miste wel de hoognodige politieke *backing*. Vooral rond de aanpak in fragiele staten nam de Belgische delegatie een aantal goede standpunten in. Niet toevallig werd België door de OESO geprezen om haar expertise en aanpak terzake. Zonder een duidelijk politiek engagement met daaraan gekoppelde budgetten blijft al dat werk echter te vrijblijvend.

Jan Van de Poel

3. De nieuwe regering: zorgt Magnette voor een trendbreuk?

Focus op beleidscoherentie

In december 2011 trad eindelijk een regering aan. Voormalig minister van Klimaat en Duurzame ontwikkeling in de ontslagnemende regering Leterme II, Paul Magnette (PS), kreeg de portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking. Na bijna tien jaar komt hiermee een einde aan een onafgebroken reeks blauwe excellenties op het departement. Vooral op het vlak van 'beleidscoherentie voor ontwikkeling', waarbij beslissingen in alle beleidsterreinen met impact op

ontwikkelingslanden het recht op ontwikkeling moeten ondersteunen, is er een trendbreuk in de maak. Onder de vorige ministers werd 'coherentie' vaak ingevuld in functie van andere belangen van het Belgische internationale beleid, zoals handel, defensie, diplomatie, etc. Bovendien werd geen vooruitgang geboekt in het op poten zetten van een werkend politiek mechanisme dat die verschillende beleidskeuzes ook daadwerkelijk doet bijdragen aan het recht op ontwikkeling.¹ 11.11.11 is dan ook tevreden dat minister

Magnette van bij zijn aantreden heeft aangegeven dat beleidscoherentie voor ontwikkeling een speerpunt is van zijn beleid. In verschillende verklaringen pleitte de minister voor een 'ontwikkelingsreflex' in het Belgische beleid inzake economie, landbouw, buitenlandse handel, migratie, milieu, duurzame ontwikkeling, energie, etc.²

Voor 11.11.11 bestaat de uitdaging erin om het engagement van de minister om te buigen in concrete politieke en wetgevende maatregelen. De keuze om een beleidskader voor coherentie te realiseren is positief, net zoals de ambitie om een interministeriële conferentie op te richten die op basis van een werkplan voor de gehele regering de richting aangeeft en eventueel bijstuurt. Op de Staten Generaal van 8 mei 2012 kondigde de minister reeds een reeks concrete maatregelen aan. Naast het politiek engagement op het hoogste niveau en de interministeriële conferentie onder voorzitterschap van de eerste minister, beloofde Magnette ook een interdepartementale commissie en een adviesorgaan dat alle stakeholders verenigt en rapporteert aan het parlement. Om dat proces in goede banen te leiden voorziet de minister in een apart secretariaat belast met beleidscoherentie. Voor de concrete uitwerking van deze maatregelen nodigde de minister het middenveld waaronder ngo's mee uit aan tafel. Dit zijn waardevolle stappen in de goede richting. 11.11.11 pleit daarnaast voor een wettelijke verankering van een correcte en brede invulling van het begrip binnen het kader van een afzonderlijke 'coherentiewet'. Daarnaast is het belangrijk dat de ontwikkelingsreflex in de bestaande coördinatiemechanismen wordt gekweekt via verplichte en transparante 'coherentietoetsen'. Voorts vraagt 11.11.11 een onafhankelijke 'commissaris' of ombudsman die het ganse proces bewaakt en daarover verslag uitbrengt en klachten van de samenleving kan ontvangen en behandelen.

Tenslotte is ook transparantie een absolute voorwaarde om tot meer coherentie met het recht op ontwikkeling te komen. Enkel wanneer het beleid op alle terreinen – niet alleen de nationale, Belgische bevoegdheden, maar ook de standpunten die België vertolkt in de Europese Unie en internationale instellingen – gekend is, kunnen we het coherenter maken voor ontwikkeling. In die zin is 'incoherentie' een beetje als een vampier, die verdwijnt wanneer hij in het daglicht komt.

De vlucht uit de middeninkomenslanden

In zijn beleidsnota drukt de minister de duidelijke wil uit om de volgende jaren nog meer dan in het verleden de ontwikkelingssamenwerking toe te spitsen op de allerarmste en fragiele staten'.^[1]⁸ Hoewel de noden in die landen natuurlijk gigantisch zijn, maakt 11.11.11 zich grote zorgen over de impliciete manier waarop de beleidsnota komaf dreigt te maken met de samenwerking in middeninkomenslanden. Bovendien stellen we ons grote vragen bij de argumentatie. De voorspelling dat het aantal armen in middeninkomenslanden als vanzelf zal verdwijnen tegen 2020 is gebaseerd op heel eenzijdige extrapolaties van de economische groei in een aantal grote landen. Daarbij lijkt weinig tot geen rekening gehouden met voorbeelden van andere landen die reeds decennia vastzitten in de middeninkomenscategorie zonder een sterke vermindering van de armoede of perspectief voor een grote en kwetsbare groep aan de onderkant van de samenleving (bv. Filipijnen en Marokko). Het belang van ontwikkelingssamenwerking mag dus ook in middeninkomenslanden niet onderschat worden. Daar kunnen acties, misschien op een aangepaste schaal en met een aangepast doel, een zeer grote ontwikkelingsimpact genereren. De leidraad daarbij moet een grondige en inclusieve evaluatie op het niveau van het individuele land zijn. Geen opdeling in zeer rudimentair samengestelde groepen van landen.

Klimaatfinanciering: nieuw en additioneel?

In tegenstelling tot het regeerakkoord, maakt de beleidsnota van minister Magnette – in de ontslagnemende regering overigens verantwoordelijk voor klimaat en duurzame ontwikkeling – wel melding van klimaatfinanciering. De belofte van België voor een 'fast start financiering' (150 miljoen euro over een periode van drie jaar tussen 2010 en 2012) wordt herhaald. Daarnaast is het positief dat een engagement wordt gedaan om bij te dragen aan het Groen Klimaatfonds van de Verenigde Naties en de Global Environmental Facility. Voor deze klimaatfinanciering wordt echter beroep gedaan op het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Dat is in strijd met de afspraak dat klimaatfinanciering additioneel moest zijn t.o.v. ontwikkelingssamenwerking. Het moet gaan om bijkomende middelen bovenop de pot voor ontwikkelingssamenwerking. Dit is noodzakelijk om te vermijden dat de strijd tegen de klimaatverandering ten koste gaat van andere ontwikkelingsdoelstellingen. Klimaatfinanciering is het inlossen van een schuld, omdat het Westen historisch de grootste verantwoordelijkheid draagt voor de klimaatopwarming.

Jan Van de Poel

⁸ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Algemene Beleidsnota Overheidsbedrijven, Wetenschapsbeleid, Ontwikkelingssamenwerking en Grootstedenbeleid, 2011-12-23, p. 27.

4. 2011: De internationale hoogtepunten

Het uitstel van Durban

In Kopenhagen (COP 15) hing het failliet van de onderhandelingen in de lucht. Het UNFCCC-proces werd in Cancún (COP 16) gered, maar dit betekende geen redding voor het klimaat. Durban (COP 17) moest het moment van de waarheid worden. Dat werd het jammer genoeg niet. De belangrijke politieke beslissingen werden doorgeschoven naar COP 18, dit najaar in Doha, Qatar.

Op die manier werden hoogstnoodzakelijke beslissingen uitgesteld. Er mag tot 2015 onderhandeld worden over een nieuw mondiaal bindend akkoord. Het nieuwe klimaatregime moet ten laatste in 2020 in werking treden. Dat is veel te laat om het klimaatprobleem aan te pakken en onder de kritische grens van twee graden opwarming te blijven. Dit is desastreus voor mensen in ontwikkelingslanden en kleine eilandstaten. 11.11.11 vindt de uitkomsten van Durban dan ook volstrekt onvoldoende. De aanpak van het klimaatprobleem verdraagt geen verder uitstel. De politieke klimaatmoedigheid is volstrekt onverantwoord en onethisch.

Belgische vertegenwoordiging

Klimaat is in België een gedeelde bevoegdheid tussen de federale overheid en de gewesten. Zowel de gewesten als de federale overheid moeten met andere woorden gezamenlijk standpunten bepalen in het kader van de internationale onderhandelingen. Jaarlijks verschuift het woordvoerderschap over de respectievelijke ministers voor Leefmilieu van de verschillende gewest- en federale regering(en). In Durban was het de taak van Evelyne Huytebroeck, Brussels minister van Leefmilieu, om deze rol van woordvoerder op zich te nemen en de Belgische delegatie te leiden.

Reductiedoelstellingen

11.11.11 verwachtte in de aanloop naar, tijdens en na Durban dat de EU bindende en ambitieuze reductiedoelstellingen zou opnemen. De Europese 2020-doelstellingen zijn vandaag ontoereikend. Beslissingen over een piekjaar in 2015 en een interne uitstootvermindering van 30% in 2020 (als opstap naar 40%), zijn noodzakelijk. Er werd in Durban wel besloten om het Kyoto-protocol na 2012 voort te zetten. Dit is het enige protocol dat bindende reductiedoelstellingen oplegt aan een aantal landen, zij het onvoldoende om de klimaatopwarming onder de 2°C te houden. Het Kyoto-protocol overleefde Durban dus, maar kwam zwaargewond uit de strijd. In Durban werd immers duidelijk dat Canada, Rusland en Japan weigerden mee te stappen in deze verlenging. Dat betekent dat nieuwe engagementen

slechts betrekking zullen hebben op minder dan 15 procent van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.

Naast de bevestiging van de voortzetting van het Kyoto-protocol, bleven er tal van openstaande kwesties. Over nationale reductiedoelstellingen en over de overdracht van overtollige emissiekredieten (AAU's) kon geen consensus bereikt worden. België probeerde dit laatste te deblokken door een alternatief voorstel op tafel te leggen (volledige overdracht, mits aan vraagzijde een beperking: landen kunnen maar 1 procent van hun totaal aan kredieten invullen door AAU's). Toch werd hierover geen beslissing bereikt. Ook over de precieze duur van de nieuwe periode (vijf tot acht jaar)⁹ was onenigheid. België nam hierin het voortouw voor vijf jaar – een standpunt waar 11.11.11 achter staat – terwijl de Europese Commissie een uitgesproken voorkeur had voor acht jaar.

In aanloop naar Durban pleitte de Belgische overheid op Europees niveau nog niet voor een reductiedoelstelling van 30% in 2020. Het was de Vlaamse overheid die hiervoor op de rem stond. Ondanks herhaaldelijke vraag vanuit de milieubeweging, Noord-Zuidbeweging en vakbonden heeft België dit standpunt niet verdedigd.

Pas in de aanloop naar de Europese Raad van Ministers voor Leefmilieu op 8 maart 2012 heeft België voor de eerste maal – bij monde van minister voor Leefmilieu van het Brussels Gewest Evelyne Huytebroeck – gepleit voor een reductiedoelstelling binnen de EU van 30%. Momenteel ligt in de EU van vooral Polen dwars.

Klimaatfinanciering

In Kopenhagen werd 30 miljard dollar fast start financiering (2010-2012) beloofd en 100 miljard dollar langetermijnfinanciering (vanaf 2020). Volgens 11.11.11 is er reeds vanaf 2013 jaarlijks 110 miljard euro nodig. In deze context is ook de financiële architectuur belangrijk. Zo is er nood aan een operationeel groen klimaatfonds, zonder een rol van de Wereldbank. Dit fonds moet volgens 11.11.11 gespijsd worden met nieuwe financieringsbronnen, liefst internationaal, bij gebrek daaraan Europees. Een Internationale Financiële Transactietaks (FTT), een mondiale koolstoftaks op exploitatie of verbruik van fossiele brandstoffen, een taks op internationaal vliegtuig- en bunkerschiptransport, een deel van de veiling van emissierechten vanaf 2013 en/of CO₂-verbruikstaks/koolstoftaks, bieden mogelijkheden.

⁹ De Raadsconclusie van de EU van 9 maart 2012 schuiven 8 jaar naar voor.



Tijdens de klimaatonderhandelingen in Kopenhagen werd een kortetermijnfinanciering en een langetermijnfinanciering beloofd als vergoeding van de klimaatschuld van het Noorden tegenover het Zuiden. De bedoeling is dat een groot deel hiervan terechtkomt in een speciaal Groen Klimaat Fonds (Green Climate Fund). Het Fonds werd in Durban geoperationaliseerd, dat is erg positief. Toch blijft de Wereldbank *interim Trustee* en werden alle beslissingen omtrent de kapitalisatie van het fonds uitgesteld. Zonder een doorbraak op vlak van innovatieve financiering blijft het Green Climate Fund een lege doos.

België beloofde 150 miljoen kortetermijnfinanciering voor het Zuiden, te storten tegen 2012. Vandaag staat België nog heel ver af van het naleven van die verbintenis. De federale overheid stortte tot nu toe 60 miljoen en het Waals gewest 6,1 miljoen. Vlaanderen stortte in 2010 en 2011 niets en in 2012 iets meer dan anderhalf miljoen (1.557.000). Bovendien zijn het gros van deze middelen niet additioneel, wat nochtans de internationale belofte was. Ze komen van de rekening van ontwikkelingssamenwerking. Met als gevolg dat slechts enkele miljoenen echt kunnen meegerekend worden als additionele klimaatfinanciering. Er is bovendien nog geen

verdeelsleutel afgesproken, waardoor het concrete aandeel van de federale overheid, Vlaanderen, Wallonië en Brussel onduidelijk is.

Vlaams minister Schauvliege meent dat het bedrag van Vlaanderen hoger ligt. De minister wil immers de kost van tien miljoen euro voor de aankoop van emissierechten bestempelen als *fast start financiering*. Deze constructie is een typisch geval van 'dubbele financiering'. Het is duidelijk dat de kosten voor de aankoop van emissierechten onder geen geval meegerekend kunnen worden als klimaatfinanciering. Bovendien druist dit niet alleen in tegen de filosofie van de klimaatfinanciering, maar het is bovendien in strijd met het Europees standpunt. Europa keurt offsetting als publieke financieringsbron immers expliciet af. Op een retroactieve manier de stempel *fast start financiering* plakken op een gedane investering is volgens 11.11.11 onverantwoord en moreel verwerpelijk. Het Zuiden heeft, via onze historische klimaatschuld, recht op nieuwe en additionele middelen.

Sarah Lamote

Congo een impasse rijker

Moeizaam verkiezingsproces

Op 28 november 2011 vonden voor de tweede keer sinds 1965 presidentiële en wetgevende verkiezingen plaats. Deze hebben geleid tot een politieke impasse en zelfs tot het in vraag stellen van verkiezingen als garantie voor democratie. Verkiezingen leiden immers niet altijd tot een meer democratisch en gedragen regime. De Congolese bevolking was klaar voor de stembusgang en om te beslissen over de toekomst en de leiders van hun land. Ondanks de minimale steun voor sensibilisering van de bevolking, was er toch een opkomst van 58,81%. De duidelijke wil van de Congolezen was echter buiten hun politieke elite gerekend. De kiescampagne van Joseph Kabila begon reeds in januari 2011 met de grondwetsherziening waarin onder andere werd beslist dat de verkiezingen voortaan in één 'tour unique' in plaats van twee rondes zouden worden beslecht. Daarnaast verliep de registratie van de kiezers zeer moeizaam met verontrustende berichten over dubbele inschrijvingen, inschrijvingen van minderjarigen etc. De grote logistieke problemen van de nationale kiescommissie, CENI, waarvan de onafhankelijkheid zeer sterk in vraag werd gesteld, zorgde bovendien voor een chaotisch verloop van de verkiezingen. Vanaf de verkiezingsdag zelf en tijdens de verwerking van de resultaten werden door de verschillende aanwezige internationale en nationale observatiemissies onregelmatigheden, een gebrek aan transparantie en sterke aanwijzingen van fraude opgemerkt. Volgens de observatiemissie van de EU zijn minstens 1,6 miljoen stemmen verloren gegaan. Tijdens de verkiezingsperiode kwamen veelvuldige meldingen van schendingen van mensenrechten, beperkingen van meningsuiting, arbitraire politieke arrestaties en intimidaties. Een rapport van de VN van 20 maart spreekt over minstens 33 personen gedood door kogels, ten minste 83 burgers verwond door kogels en minstens 16 personen vermist nadat ze waren meegenomen door Congolese politieagenten, Republikeinse

Wacht en medewerkers van de nationale inlichtingendienst (ANR).

Twee presidenten?

Op 9 december werd Joseph Kabila door de CENI (en goedgekeurd door het Hooggerechtshof) uitgeroepen tot overwinnaar van de presidentsverkiezingen met 48,95%. Etienne Tshisekedi werd volgens deze tellingen tweede met 32,33%. De coalitie rond Kabila (MP) behield haar meerderheid in het parlement, maar verloor bijna 40% van zijn zetels. Oppositiepartij UDPS van Tshisekedi werd ook hier tweede. De oppositiekandidaat verwierp de resultaten, riep zichzelf uit tot president en vroeg de annulering van de parlementaire verkiezingen.

De geloofwaardigheid en legitimiteit van het verkiezingsproces en de uiteindelijke resultaten worden door deze hele gang van zaken nog steeds sterk in vraag gesteld door zowel de Congolese bevolking, de verschillende oppositiepartijen als de internationale gemeenschap. De Congolese bevolking heeft gestemd voor verandering, maar is een politieke impasse rijker.

De rol van 11.11.11

Sinds de presidentsverkiezingen van 2006 volgt 11.11.11 het democratiseringsproces in DR Congo op de voet. Verkiezingen vormen daarin een bepalende schakel. Ze zijn een onderdeel van wat democratisering voor ons betekent: het openstellen van de maatschappij, ruimte geven aan de bevolking om het beleid te beïnvloeden en te evalueren en zo hun eigen toekomst vorm te geven. Maar ook gelijke toegang tot rechten en een sterke rechtstaat. Indien het verkiezingsproces (van de kiezersregistratie, over de gevoerde campagnes en de stembusgang, tot het tellen en bekendmaken van de stemmen) gehouden wordt op een transparante, eerlijke en open wijze, kunnen verkiezingen wel degelijk het verschil maken. Omdat ze oproepen tot verantwoording van het gevoerde beleid en tot inspraak en participatie van de bevolking.

11.11.11 engageerde zich op drie verschillende niveaus. In eerste instantie drong 11.11.11 er bij de Belgische regering op aan om de Congolese verkiezingen op de politieke agenda te plaatsen en kritisch op te volgen. Daarnaast pleitte 11.11.11 voor een sterkere ondersteuning van de Congolese civiele maatschappij en investering in electorale sensibiliseringsprogramma's. In tegenstelling tot 2006, ging er nu amper aandacht en financiële ondersteuning naar dergelijke programma's. Ten derde organiseerde 11.11.11 samen met EurAc (Europees Netwerk voor Centraal-Afrika) en de Congolese ngo's (AETA: Agir pour les Elections Apaisées et Transparentes) een geïntegreerde observatiemissie van de civiele maatschappij: In totaal bestond de EurAc-missie uit 90 Europese observatoren, waarvan



40 Belgische (gecoördineerd door 11.11.11 en CNCD), en 3.000 nationale AETA observatoren. Ook onze observatoren hebben tijdens de verkiezingsperiode in bepaalde regio's tal van logistieke problemen en incidenten opgemerkt die het vertrouwen in het proces sterk hebben ondermijnd. Hoewel het zeer moeilijk is om uitspraken te doen over de reikwijdte van de gepleegde fraude, kunnen we wel stellen dat het verkiezingsproces tot nu toe een echte ramp was en weinig respect betuigde voor de Congolese bevolking.

Provinciale en lokale verkiezingen

Het verkiezingsproces is zeker nog niet ten einde. Er zijn namelijk nog provinciale en lokale verkiezingen gepland. De provinciale verkiezingen zouden normaal gezien in maart 2012 georganiseerd worden, maar werden uitgesteld. De CENI kondigde aan om de provinciale en lokale verkiezingen te houden eind januari 2013. Belangrijk is dat, voor deze nieuwe verkiezingen kunnen plaatsvinden, de onregelmatigheden erkend worden en rekening gehouden wordt met de getrokken conclusies uit het vorige verkiezingsproces. Zonder garantie van vrijheid en transparantie zijn provinciale en lokale verkiezingen immers zinloos. In de eerste plaats moet een reële hervorming plaatsvinden van de instituties die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van verkiezingen, in het bijzonder de CENI. Bovendien moet juridisch alles in het werk worden gesteld om eventuele electorale betwistingen onafhankelijk te kunnen besluiten, zoals de oprichting en versterking van de lokale vrederechten. Bovendien moet een klimaat gecreëerd worden dat maakt dat deze verkiezingen niet uitmonden in een nieuw electoraal fiasco met schendingen van de mensenrechten en oplaaiend geweld. Dit kan enkel wanneer de straffeloosheid aangepakt wordt en er een dialoog komt tussen de verschillende politieke partijen om een uitweg te vinden uit de impasse. Daarvoor moet bovendien sterk geïnvesteerd worden in electorale vorming. Zowel voor de Congolese bevolking als de politieke klasse.

De rol van de Belgische Overheid

Voor de Belgische regering is het belangrijk deze provinciale en lokale verkiezingen voorop te zetten en hier een voortrekkersrol in te spelen. De lokale verkiezingen stonden reeds gepland in 2008, maar zijn steeds vooruitgeschoven tot dat het vijfjarenmandaat van de president ten einde liep. Opnieuw werd voorrang gegeven aan presidentiële verkiezingen, ook door de internationale gemeenschap, maar wel met een sterk verminderde interesse en financiële en logistieke ondersteuning. Officieel zou de internationale gemeenschap 40% van de presidentiële en parlementaire verkiezingen gefinancierd hebben, maar dit percentage zou door oplopende kosten een stuk lager liggen. De belangrijkste donor is

de Europese Commissie met een bijdrage van 47,5 miljoen euro, Groot-Brittannië volgt met 23 miljoen. België is de derde bilaterale donor met 16,5 miljoen. Van de financiering zou volgens Minister Reynders de laatste schijf van 3 miljoen euro nog niet vrijgemaakt zijn en zal dit enkel gebeuren na een evaluatie van het voorbije proces. Steun voor de organisatie van provinciale en lokale verkiezingen zou hier ook aan gekoppeld moeten worden.

Het verdwijnen van Congo als prioriteit op de internationale – en Belgische – politieke agenda na de verkiezingen van 2006, heeft eveneens gezorgd voor een zeer afwachtende houding gedurende het verkiezingsproces dat resulteerde in een veel minder kritische blik ten opzichte van bepaalde gebeurtenissen in de aanloop naar de verkiezingen. Na de verkiezingen hanteerde de internationale gemeenschap een zeer ambigue houding ten opzichte van het voorbije verkiezingsproces door langs de ene kant duidelijk te kiezen voor stabiliteit en continuïteit en tegelijk de legitimiteit van het proces in twijfel te trekken. Ook België was zoekende naar een duidelijke lijn na de bekendmaking van de kiesuitslagen. Zo bleef een uitgesproken reactie van de Belgische regering op de veelvuldige berichten van onregelmatigheden en kritische rapporten van internationale en nationale observatiemissies na de verkiezingen uit. Minister van Buitenlandse Zaken Reynders twijfelde heel lang om al dan niet in te gaan op de uitnodiging voor Kabila's inauguratie en pas na luid protest van onder andere 11.11.11 besliste hij om de enige aanwezige, de Zimbabwaanse president Mugabe, niet de vervoegen. De latere felicitaties aan Joseph Kabila door Premier Di Rupo begin dit jaar, staan in schril contrast met de allesoverheersende debatten in Congo over de geloofwaardigheid van het verkiezingsproces. Tenslotte werd tijdens het tweedaagse bezoek van minister Reynders aan Congo eind maart 2012, gekozen voor een 'wortel en stok' houding. Deze ad hoc diplomatie van de Belgische regering na de verkiezingen van november 2011 geeft aan dat er fundamenteel nood is aan een kritisch en geëngageerd Belgisch en internationaal gedragen Centraal-Afrika beleid dat werkelijk steun biedt aan de opbouw van een democratische rechtsstaat.

Line Risch

België vertrekt zonder engagementen naar Busan, maar toont wel expertise over fragiele staten

Eind 2011 kwam de internationale hulpgemeenschap bijeen in het Zuid-Koreaanse Busan om een *Partnerschap voor Doeltreffende Ontwikkelingssamenwerking* af te sluiten. De samenkomst van de meer dan 3000 deelnemers had tot doel de vooruitgang te bespreken van de uitvoering van de Verklaring van Parijs (VvP) en de Accra Agenda for Action. Het uiteindelijke akkoord is een weerspiegeling van de veranderende internationale context waarin nieuwe actoren zoals opkomende landen, privésector en ngo's mee de agenda bepalen en de ontwikkelingslanden hun belangen sterker verdedigen. Het was balanceren op een slappe koord, omdat het natuurlijk moeilijk onderhandelen is als het over fundamentele zaken gaat als rechten en vrijheden. In tegenstelling tot de voorgaande High Level Fora, zat de civiele maatschappij mee aan de onderhandelingstafel. Een groot verschil was ook dat het politieke werk in Busan nog moest beginnen, terwijl in voorgaande Fora de krijtlijnen op voorhand werden uitgetekend. Uiteindelijk werd de 'oude' agenda, naast een 'nieuwe' toch herbevestigd, helaas beide zonder duidelijk werkplan.

Aandachtspunten vanuit 11.11.11

Voor 11.11.11 staat de kwaliteit en de impact van de hulp centraal, zeker in een context waarin die middelen onder druk komen te staan. Vandaar onze eis om vast te houden aan de **beloofde engagementen** op vlak van doeltreffende besteding van hulp. Het belang van het nakomen van eerder gemaakte beloftes werd ook beklemtoond door de partnerlanden. Ten tweede wilde 11.11.11 bijzondere aandacht voor de specifieke situatie van **fragiele staten**. Daar kan België nog steeds een leidende rol spelen, zeker wanneer duidelijk wordt dat steeds meer donoren (zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden in het geval van Burundi) overwegen zich terug te trekken uit fragiele staten. Tot slot zette 11.11.11 in op een correcte verwijzing naar **beleidscoherentie voor ontwikkeling** in het politieke uitkomstdocument van Busan, maar dat bleek een brug te ver.

Onvoldoende politiek gewicht vanuit België

Gezien er enkel een regering van lopende zaken was werden de positielijnen van de Belgische overheid voor Busan voornamelijk vastgelegd door de administratie. Dit was het brede kader waarbinnen DGD in het Europese en internationale proces heeft onderhandeld. België heeft geen nota opgesteld waarin concrete engagementen voor Busan staan opgesomd. Wel hebben ze in de loop van het proces bepaald om een focus te leggen op fragmentatie en doeltreffende hulp in fragiele staten. Dit zorgde er voor

dat België vaak, via een vertegenwoordiging van DGD, vrij progressieve standpunten innam, die helaas niet steeds bekrachtigd werden in de beperkte communicatie van de minister hierover. Ook maakte de minister geen deel uit van de officiële Belgische delegatie.

Glas halfvol en halfleeg

Het akkoord van het vierde High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF4) of 'Busan Partnerschap voor Doeltreffende Ontwikkelingssamenwerking' gaat veel verder dan de doeltreffende besteding van hulp op zich en bovendien wordt het bevorderen van ontwikkeling niet los gezien van andere beleidsdomeinen. Zo krijgt de nood aan meer coherentie een vermelding, helaas op een beperkte manier in functie van internationale investeringen, handel en het vergroten van de lokale kapitaalmarkten. Ook ontwikkeling – hoewel centraal in het Partnerschap – wordt erg nauw gedefinieerd met een focus op (economische) groei.

Wanneer we kijken naar het akkoord van Busan zien we een glas dat halfvol en halfleeg is.

Halfvol omdat een veelheid aan actoren voor de eerste maal het belang onderstrepen van het toepassen van gemeenschappelijk principes in het komen tot ontwikkeling. Ook de erkenning van democratisch eigenaarschap¹⁰ is een belangrijke innovatie waarvan we verwachten dat ook België dit verder zal uitdragen. Democratisch eigenaarschap moet worden verdiept, verbreed en geoperationaliseerd. Daarbij is ook de erkenning van de essentiële rol van en de zogenaamde 'enabling environment' voor de civiele samenleving van cruciaal belang. Ook wat fragiele staten betreft verwacht 11.11.11 dat de New Deal, waarbij donoren en fragiele staten zich samen achter de prioritaire doelstellingen van vredes- en staatsopbouw scharen, ook een 'real deal' wordt waarbij België haar expertise in landen als Congo, Burundi en Niger verzilvert in een aangepast ontwikkelingsbeleid. Belangrijk is dat hierbij voldoende aandacht is voor de rol van het middenveld en parlementen en niet enkel de staat. België vertegenwoordigd door Peter Moors, directeur-generaal Ontwikkelingssamenwerking van DGD, bevestigde dit. We kijken dan ook uit naar een concrete strategie van België om dit een realiteit te maken in de toekomst.

Het glas is halfleeg, omdat het akkoord sterker kon, zeker op vlak van mensenrechten. Het verbreden van het Partnerschap met opkomende donoren, had ook een kost. De kost was de introductie van de aanpak van 'gedifferentieerde verantwoordelijkheden'. Zo dwongen de opkomende donoren, en in het bijzonder China,

¹⁰ http://www.11.be/component/docman/doc_download/982-jaarrapport-belgische-ontwikkelingssamenwerking-2010

op het laatste moment af dat een onderscheid wordt gemaakt tussen Zuid-Zuid-samenwerking en de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Het akkoord zegt expliciet dat actoren in de Zuid-Zuid-samenwerking de principes, engagementen en acties van de Busanverklaring slechts op 'vrijwillige' basis moeten toepassen. De vraag is of het zo verstandig was hieraan toe te geven, vermits China nog geen twee miljard dollar aan hulp besteedt. Zeker is dat donoren zich gretig achter deze nieuwe spelers verstopten om zelf geen verdere concessies te doen. Verder werd de nood aan beleidscoherentie voor ontwikkeling - waarbij beslissingen op andere beleidsdomeinen zoals handel, klimaat, landbouw, de doelstellingen van ontwikkeling gunstig zouden beïnvloeden - onvoldoende uitgespit. De rol van hulp wordt gereduceerd tot katalysator voor het aantrekken van investeringen en tot capaciteitsversterking voor het opbouwen van doeltreffende instellingen om het maximale te halen uit binnenlandse inkomstenbronnen. Bovendien werden veel openingen gecreëerd voor de private sector, zonder duidelijk regulerend kader. Ze worden zelfs niet verplicht sociale normen in acht te nemen, laat staan aangemoedigd samen te werken met sociale partners of waardig werk na te streven.

De grootste gemiste kans is volgens 11.11.11 het volledig ontbreken van een actieplan met concrete opvolgingsindicatoren en mechanismen om de engagementen op te volgen. De uitdaging voor alle actoren is dan ook de algemene principes te vertalen in concrete actie, met deadlines én impact op het terrein zodat op een continue basis vooruitgang gemeten kan worden en rekschap afgelegd en dit alles tegen de opgelegde deadline van juni 2012. Bovendien is het tot nu toe niet duidelijk hoe dit partnerschap vorm te geven op het Belgische niveau en wat de implicaties zijn voor de bilaterale samenwerking. Er is op dit niveau nog zeer veel werk voor de boeg om een voldoende draagvlak te creëren over de impact van het globaal akkoord op de toekomstige ontwikkelingssamenwerking. De nieuwe minister heeft voorlopig nog maar bijzonder weinig ondernomen. Er is geen publiek debat – in het parlement of consultaties met de ngo's – geweest, noch liggen er concrete voorstellen op tafel waarvan we kennis hebben. Ook de beleidsnota van de minister bood geen antwoord op deze vragen.

Wiske Jult

Een engagement van de ngo's

Ook ngo's zijn het engagement aangegaan om hun eigen doeltreffendheid te verbeteren en stelden hiervoor principes op.¹ Het Busan Partnerschap erkent deze principes officieel. Volgens het Partnerschap is het cruciaal dat een 'enabling environment' wordt gecreëerd. Dat betekent een klimaat waarin de civiele maatschappij op basis van rechten en vrijheden haar werk kan doen. Deze bepalingen zijn ontzettend belangrijk voor de civiele samenleving, zeker in landen die het niet zo nauw nemen met rechten en vrijheden. De uitdaging wordt dus om het potentieel van deze principes maximaal te benutten zodat ook donoren, private sector en landen mee in het verhaal stappen. Nu er een internationaal akkoord over is, moet er volgens 11.11.11 gekeken worden hoe dit optimaal kan worden gestimuleerd.

¹ International Framework for CSO Development Effectiveness en Istanbul Principles
<http://www.cso-effectiveness.org/-home,091-.html?lang=en>



Vlaamse ontwikkelings-samenwerking in 2011

1. Het ODA-rapport 2011: Na een dip in 2010, een nieuw record in 2011

Nadat de Vlaamse 'ontwikkelingsrelevante' uitgaven, zoals de auteurs van het Vlaamse ODA-rapport het noemen, in 2010 voor het eerst sinds 2002 gedaald waren, stegen ze vorig jaar opnieuw behoorlijk fors, om een nieuw record te vestigen: de totale Vlaamse ODA kwam in 2011 uit op 54.037.368 euro. Afgezien van 2010 kende de Vlaamse ODA het voorbije decennium een constante groei. Van 21,45 miljoen euro in 2002 tot meer dan 54 miljoen euro in 2011.

Voor de sterke groei in 2011 speelden enkele factoren mee. In 2011 vielen enkele uitbetalingen aan multilaterale organisaties samen. Dit zal zich volgend jaar waarschijnlijk niet herhalen. Op termijn belangrijker dan deze eerder toevallige situatie, is dat men bij het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) een tijdje geleden het systeem van plannen van projecten en programma's grondig heeft aangepast. Men heeft een aantal lessen getrokken uit evaluaties waaruit bleek dat in het verleden te weinig tijd en middelen voorzien werden voor de planningsfase van de projecten en programma's. Dit leidde soms tot een verkeerde inschatting van de beheercapaciteit van de partners en tot vertraging bij de uitvoering (en dus ook de uitbetaling).

De uitgaven vanuit de Begroting voor ontwikkelingssamenwerking stegen dan ook van 23,26 miljoen euro in 2010 tot 29,75 miljoen euro in 2011.

Dit brengt het aandeel van de totale ODA vanuit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking op 55,1% (48,3% in 2010). Het aandeel van het volledige departement Internationaal Vlaanderen is toegenomen tot 62% (51,6% in 2010). Voor de samenhang van de Vlaamse inspanningen is dit een goede zaak. Het bevestigt ook wat we vorig jaar al opmerkten. Een beleidskeuze voor langetermijnafspraken vanuit de administratie die specifiek bevoegd is voor ontwikkelingssamenwerking is veel betrouwbaarder en daarmee ook duurzamer in tijden van budgettaire krapte, dan eerder vrijblijvende initiatieven van sommige andere beleidsdomeinen in het verleden.

Maar we moeten realistisch zijn. Hoe belangrijk we het ook vinden dat de politiek zijn beloftes, ook op vlak van middelen, waarmaakt, 100% bestedingsgraad is in ontwikkelingssamenwerking zo goed als onmogelijk. Bovendien mag het middel, meer financiële mogelijkheden, geen doel op zich worden van de concrete projecten en programma's. Als 'besteden' het belangrijkste criterium wordt om het succes van projecten en programma's te meten, wordt ontwikkelingsamenwerking een blanco cheque.

Het ODA-rapport legt ook elk jaar sterk de nadruk op de grootte van de uitbetalingen en vastleggingen, als een indicator voor al dan niet versnipperde samenwerking. Het klopt, zeker

voor direct bilaterale samenwerking, dat grotere dossiers kunnen wijzen op minder versnippering van de samenwerking en op beter voorspelbare engagementen op langere termijn. Maar we moeten toch opletten dat we dit criterium niet zonder meer als indicator voor kwaliteitsvolle samenwerking toepassen op elke vorm van samenwerking. De vastleggingen in 2010 en de uitbetalingen in 2011 waren gemiddeld kleiner dan de jaren voordien. Maar dit komt voor een groot deel door de onverwacht succesvolle oproep voor projecten voor duurzame handel in Malawi in 2010. Die oproep was specifiek gericht op relatief kleine, concrete projecten van boerenorganisaties, coöperaties en ngo's. Gezien de doelstellingen van de oproep en de sector was dit een logische keuze. Als omvang een criterium wordt voor het stimuleren van lokale economische initiatieven, dreigen toestanden zoals bij de federale Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO). Daar raakte

ontwikkelingsrelevantie ondergesneeuwd door zorgen om de schaalgrootte en het rendement van de projecten.

Vlaanderen in Actie, maken we de beloftes waar?

In het VIA-pact (Vlaanderen in Actie) werd vooropgesteld dat Vlaanderen, samen met de Vlaamse gemeenten en provincies, tegen 2020 7% zou bijdragen aan de totale officiële ontwikkelingshulp van de federatie België. We kunnen dit niet anders interpreteren dan 7% van wat alle Belgische overheden zouden moeten besteden, nl. 0,7% van het Belgische BNI. Dat is een pak geld (op basis van cijfers voor 2011 praten we over 184 miljoen euro. In 2020 wordt dat nog een pak meer). Zelfs met een stijging van zes miljoen per jaar, zoals in 2011, geraken we er met andere woorden niet. We blijven dan ook bij onze vraag om een duidelijk en voorspelbaar budgettaire groepspad uit te tekenen.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
21.453.081	26.856.836	28.901.422	30.241.069	32.042.985	40.619.820	43.400.308	49.544.245	48.117.307	54.037.368

Tabel: Historische evolutie van de Vlaamse ODA:

2. Vlaamse bilaterale samenwerking

Wisselende samenwerkingskanalen in Zuid-Afrika

De Vlaamse samenwerking met Zuid-Afrika focust zich voornamelijk op landbouw en voedselzekerheid en het creëren van tewerkstelling bij kwetsbare doelgroepen. Er wordt gewerkt in drie provincies: Limpopo, KwaZulu Natal en Vrijstaat.

In ons vorig jaarrapport zagen we al dat verschillende donoren problemen ondervinden bij hun samenwerking in Zuid-Afrika. De voorbeelden die we toen analyseerden, leerden ons dat de capaciteit bij de lokale (vooral provinciale) overheid om innoverende projecten en programma's te realiseren overschat werd. Zelfs het alom geprezen project in KwaZulu Natal, waarbij lokale groentetuinen (sociale economie) zouden instaan voor een gevarieerde voeding (voedselzekerheid) aan de lokale scholen, is voorlopig niet helemaal geworden wat ervan werd verwacht. Zowel het provinciale ministerie van Landbouw als dat van Economie bleven in gebreke voor bepaalde verantwoordelijkheden die ze op zich genomen hadden. Zowel jobcreatie door sociale economie als gezonde voeding zijn echter belangrijke prioriteiten van het Zuid-Afrikaanse beleid en het project heeft dan ook niets van zijn relevantie verloren.

Maar deze en andere evaluaties konden niet zonder gevolgen blijven voor de manier waarop

de samenwerking met Zuid-Afrika vorm gegeven wordt en dat blijkt nu ook uit de ODA-cijfers. We zien in de betalingen aan Zuid-Afrika een sterke verschuiving tussen de verschillende kanalen van de samenwerking.

Waar in 2009 en 2010 respectievelijk 65% en 71% rechtstreeks van overheid tot overheid werd betaald, is dat in 2011 nog slechts 29%. Het aandeel van VN-organisaties is dan weer heel sterk gestegen, van 5 en 6% in 2009 en 2010 naar 60% in 2011. Er is duidelijk gekozen voor de aanwezige beheercapaciteit bij verschillende VN-agentenschappen op het terrein. Met name de Internationale Arbeidsorganisatie wordt ingeschakeld voor de realisatie van een aantal van de doelstellingen uit de strategienota en voor capaciteitsopbouw bij de partneroverheid.

In de andere partnerlanden, Malawi en Mozambique zien we ook verschuivingen tussen de verschillende kanalen, maar die zijn minder groot en over het algemeen zijn de bestedingen gelijkmatiger verdeeld tussen de verschillende kanalen. In Malawi is het aandeel van ngo's in 2011 wel toegenomen. Dit komt hoofdzakelijk door de uitbetalingen voor projecten van duurzame handel aan vooral lokale ngo's.

4^{de} pijler, Vlaamse of lokale subsidies

De 7.000 euro subsidie voor de vzw Non Profit Belgium, die met dat geld een weeshuis in

Malawi, van weer een andere vierde pijlerorganisatie¹¹ ondersteunde, leidde al tot enkele vragen in het Vlaams Parlement, naar aanleiding van de bespreking van de beleidsbrief van Minister-President Peeters.

We zijn de laatsten om te beweren dat die middelen slecht besteed zouden zijn, en we hopen het ook niet. Maar ofwel kiest de minister voor een Vlaams subsidiebeleid voor 4^e pijlers (al dan niet beperkt tot de partnerlanden), ofwel respecteert hij zijn huidige beleidskeuze om deze financiering over te laten aan de lagere besturen.

Nieuwe strategienota's in Zuid-Afrika en Mozambique

2011 bracht ook nieuwe strategienota's in zowel Mozambique als in Zuid-Afrika. In beide gevallen werd gevolg gegeven aan de aanbevelingen uit evaluaties en adviezen.

In Mozambique werd gekozen om nog slechts op één sector in te zetten, nl. gezondheidszorg. De initiatieven i.v.m. infrastructuur worden afgerond, maar krijgen geen vervolg. Een logische keuze. Gezondheidszorg, met vooral de strijd tegen Hiv-aids is altijd al de belangrijkste sector geweest voor de Vlaamse samenwerking met Mozambique. Om infrastructuurprojecten goed te kunnen opvolgen is een heel andere expertise op het terrein vereist.

In Zuid-Afrika wil men de nationale lijnministeries meer betrekken in de samenwerking. Niet zozeer om de focus op de drie partnerprovincies te verminderen, maar vooral omdat de nationale ministeries hun provinciale collega's kunnen aansturen. Met de aanbeveling om alle vormen van samenwerking van Vlaanderen met Zuid-Afrika in één strategie onder te brengen werd vooralsnog geen rekening gehouden. Daarvoor had het departement internationaal Vlaanderen (DIV) geen mandaat toen het de gesprekken met het land startte.

Er schuilt in zo'n ruimer opgezette samenwerkingsstrategie altijd wel een gevaar op instrumentalisering van ontwikkelingssamenwerking. Maar omgekeerd zou een bredere aanpak de relatie met de partneroverheid in een breder perspectief kunnen plaatsen.

Malawi, Vlaanderen als achtste donor

Het donorlandschap in Malawi is veel minder uitgebreid dan in Mozambique of Zuid-Afrika, waardoor Vlaanderen in 2011, met een bijdrage van 7,8 miljoen euro, toch de achtste plaats bezet in de ranglijst van donoren. In zo'n kleinere kring van donoren lukt het beter om zich te onderscheiden. Vanwege de aandacht die Vlaanderen sinds het begin van de samenwerking met Malawi besteedt aan voedselzekerheid en het versterken van de lokale capaciteit terzake, is VAIS zelfs gevraagd om het vulgarisatieluik van het Multi donor trustfund voor landbouw te trekken. Binnen de SWAP (sector wide approach) voor de gezondheidszorg is Vlaanderen één van de slechts vier donoren rond de tafel.

Over de concrete programma's en projecten horen we met andere woorden vooral positieve geluiden, maar dat kon in 2011 niet gezegd worden van de algemene politieke toestand in Malawi. Voormalig president Mutharika, die bij het begin van zijn ambtsperiode nochtans enkele successen had geboekt in de ontwikkeling van zijn land, vooral in de landbouw, trad hoe langer hoe repressiever op tegen wie liet blijken het niet eens te zijn met zijn beleid en hij slaagde er niet in om de diepe economische problemen aan te pakken, met ernstige schaarste aan brandstoffen en zelfs suiker, een lokaal vervaardigd product, als meest opvallende voorbeelden. Mutharika maakte het op een bepaald moment zo bont met zijn uitspraken, dat het Verenigd Koninkrijk alle hulp opschortte. Heel wat observatoren begonnen gelijkenissen te zien met het Zimbabwe van Mugabe, voorwaar geen hoopvol toekomstbeeld.

Het onverwachte overlijden van Mutharika in april 2012, wordt door de meeste Malawiërs dan ook als een kans beschouwd om een en ander grondig bij te sturen. Interim president Joice Banda kan mooie adelsbrieven voorleggen uit haar eerdere carrière, onder andere in de strijd voor vrouwenrechten. De VS en het VK kondigden al aan om hun betrekkingen en hun samenwerking met Malawi te normaliseren.

Hopelijk kan er op deze manier een betere omgeving voor ontwikkelingssamenwerking tot stand komen, want tegen slecht bestuur kan geen enkel project optornen.

¹¹ YOCEvim: Youth Orphan Care Vlamingen in Malawi

3. Wat brengt de toekomst: kostelijke spoken?

Terwijl we dit schrijven is er nog steeds geen beslissing genomen over de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid voor een aantal actoren van de ontwikkelingssamenwerking van de federale overheid naar de deelstaten. Maar als we er van uit gaan dat VVOB en VLIR-UOS op termijn overgedragen worden, zien we toch een uitdaging voor de Vlaamse regering. 11.11.11 pleit er in elk geval voor om het beheer van de middelen en de opvolging van de actoren die overgedragen worden te integreren binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Hoewel noch het departement Internationaal Vlaanderen noch het VAIS vandaag al meteen over de nodige instrumenten hiervoor lijken te beschikken, is dat binnen de andere Vlaamse departementen nog veel minder het geval.

Financieel is het overnemen van deze verantwoordelijkheden niet min en we hopen dan ook dat dit niet ten koste zal gaan van andere, lopende, initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking vanuit Vlaanderen. Anders dreigt de hele operatie toch nog uit te draaien op een zware bezuiniging op de nek van ontwikkelingssamenwerking.

Met VLIR-UOS (Universitaire Ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse Interuniversitaire Raad) zou er een hele grote indirecte actor bij komen, met een budget dat groter is dan dat van het VAIS op dit moment. Het gaat hierbij om waardevolle initiatieven die grotendeels van uit een dynamiek bij de verschillende universiteiten en hogescholen zelf vertrekken, maar ook bij individuele onderzoekers en studenten. Hier de traditionele indicatoren voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking (zoals concentratie) op dezelfde manier toepassen als voor de bilaterale samenwerking, wat Vlaanderen trouw probeert te doen, zou dan ook nefast kunnen zijn. Als Vlaanderen de financiering van VLIR-UOS zou overnemen van de federale overheid, zou dit alle cijfers uit het huidige ODA rapport ook in een heel ander daglicht stellen. Ook 11.11.11 als observator en kritische waakhond bij het Vlaamse beleid zal hiermee rekening moeten houden.

VVOB (Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en technische Bijstand) is dan weer een zeer gespecialiseerd uitvoerend agentschap, dat technische assistentie en capaciteitsopbouw verleent aan overheden in 10 partnerlanden met betrekking tot onderwijsbeleid. Het wordt voor het werk dat het verricht in deze niche erg gewaardeerd en versterkte de voorbije jaren zijn specialisatie nog.

Door die manier van werken verschilt VVOB ook enorm van VAIS, wat het uitvoerend agentschap is voor het Vlaamse beleid. Waar VAIS via het verstrekken van subsidies aan de best geplaatste actoren de uitvoering moet realiseren van de strategienota's met de partnerlanden, geeft VVOB zelf technische assistentie. In die zin lijkt de vereniging zelfs meer op een (mini versie) van de Belgische Technische Coöperatie.

Er is indertijd voor gekozen om VVOB niet uit te bouwen tot het uitvoerend agentschap van de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking. Men heeft daar toen VAIS voor opgericht. Maar nu doen alsof VVOB een ngo is als een andere is volgens ons toch te eenvoudig. Het enige wat de vereniging gemeen heeft met ngo's is het vzw statuut. Noch de samenstelling van de Raad van Bestuur (elke fractie in het Vlaams Parlement is er vertegenwoordigd), noch de activiteiten (rechtstreekse samenwerking met overheden) lijken op die van een ngo. Er zijn ook geen eigen inkomsten uit fondsenwerving bij het brede publiek.

Dat onderwijs op dit moment niet tot de concentratiesectoren van de Vlaamse ontwikkelingsamenwerking behoort of het feit dat VVOB in tien landen actief is, terwijl Vlaanderen zich op dit moment concentreert op drie landen in Zuidelijk Afrika, mag dan ook geen reden zijn om niet te zoeken naar de meest optimale plaats voor de werking van VVOB binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

Koen Detavernier



Europees ontwikkelingsbeleid in 2011

1. Politieke context

2011 stond in het teken van verandering. Enerzijds tekende de Commissie haar visie op ontwikkelingsbeleid uit en anderzijds werden de eerste discussies gevoerd over de toekomstige financiering van de EU. Ondertussen werd de vooruitgang van de uitvoering van de Verklaring van Parijs gemeten en besproken in het vierde HLF in Busan, Zuid-Korea. De beleidsposities van de EU kunnen niet los gezien worden van de veranderde geopolitieke situatie van Europa in de wereld. Economische groei en een 'value for money'-aanpak in de hulp moeten volgens sommigen een alternatief zijn voor meer structurele ontwikkelingssamenwerking in tijden van crisis. De privésector wordt gezien als een potentiële oplossing voor de trage vooruitgang van ontwikkeling. Deze visie wordt echter betwist door de civiele maatschappij die daar een blijvende focus op armoede-uitroeiing, mensenrechten en het bestrijden van ongelijkheid tegenover stelt. Daarbij komt de duidelijke keuze van de EU om één extern beleid te hebben waar ontwikkelingssamenwerking onderdeel van is. Hierdoor vermindert juist de politieke ruimte voor ontwikkelingssamenwerking en komen de belangen van de EU ten aanzien van derde landen steeds sterker op de voorgrond. Iets waar ngo's al voor gewaarschuwd hadden.

Agenda for Change

Midden oktober 2011 lanceerde de Europese Commissie haar nieuwe visie op het Europees ontwikkelingsbeleid in haar 'Agenda for Change'¹². Daarin worden bepaalde prioritaire beleidsdomeinen vastgelegd, met name enerzijds mensenrechten, democratie en andere kernelementen van goed bestuur en anderzijds inclusieve en duurzame groei met focus op energie en landbouw. Bovendien moet er volgens deze visie meer gedifferentieerd worden tussen landen waarbij de aandacht verschuift naar die landen die het meeste steun nodig hebben en waar de meeste impact wordt verwacht. Kort gezegd moet hulp aan opkomende donoren en 'sommige middeninkomenslanden' worden afgeschaft. Dat geld moet vervolgens worden geïnvesteerd in energie en privéondernemingen via innovatieve financieringsmechanismen zoals blending¹³. Het valt te betwijfelen of dit zal gebeuren in het belang van derde landen.

¹² 13 oktober 2011, Communication on 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change', European Commission

¹³ ODA zo inzetten dat bijkomende middelen van de private kapitaalmarkt gemobiliseerd kunnen worden voor ontwikkeling. Bij dergelijke 'innovatieve financieringsmechanismen' vormt ODA de 'hefboom' om bijkomende middelen van private financiers aan te trekken.

Positief is wel dat de rol van de civiele maatschappij als belangrijke actor in ontwikkeling wordt erkend. Iets wat internationaal ook meer en meer wordt aanvaard (zie uitkomst Busan). De Commissie wil bovendien aansturen op een betere EU-coördinatie. De visie hierop wordt ook in de Agenda for Change (AfC) toegelicht. Ook begrotingssteun als middel om hulp te geven willen ze versterkt zien. Tot slot wordt beleidscoherentie voor ontwikkeling gezien als een belangrijk middel om ontwikkeling vooruit te helpen.

De AfC kan echter de Europese Consensus van 2006, hét basisdocument voor het Europees ontwikkelingsbeleid aanvaard door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad - niet vervangen. Die consensus legt veel meer de nadruk op duurzame ontwikkeling. Toch heeft de AfC een impact op de verschillende processen zoals de discussies over de toekomstige financiering (2014-2020), over het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EDF), over begrotingssteun en over samenwerking met de private sector.

Start discussies toekomstige meerjarenfinanciering

Eind vorig jaar lanceerden de Europese Commissie en de Dienst Extern Optreden de voorstellen voor het budget en de instrumenten voor externe actie voor de periode 2014-2020 ter goedkeuring van de Raad en het Parlement¹⁴. De voorstellen bepleitten een welkome verhoging van de middelen voor externe acties (van 5,7% tot 6,8% van het totale voorgestelde budget) en een belangrijke verhoging voor ontwikkeling. Ook voor het volgende Europees Ontwikkelingsfonds – nog steeds voorgesteld als een apart instrument buiten de algemene begroting van de EU – wordt een voorstel gedaan om het budget te verhogen van 23,970 miljard euro tot 34,276 miljard euro. Het gaat wel over een periode van zeven jaar in plaats van zes jaar. De doelstellingen voor de externe acties ondersteunen de Agenda for Change, veiligheidsdoelstellingen en de ambitie van de EU om strategische partnerschappen met opkomende economieën (zoals de BRIC's) te versterken. Er wordt zelfs een voorstel gelanceerd om hiervoor een apart ondersteunend instrument op te richten ter waarde van één miljard euro, het 'Partnerschap Instrument'.

In lijn met de verwachtingen werd ook een voorstel op tafel gelegd om hulp te differentiëren en bepaalde hoge middeninkomensontwikkelingslanden uit te sluiten van verdere EC ondersteuning (19 Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen). De buurlanden¹⁵ en landen in een toetredingsproces zijn prioritair (30% van het budget voor externe actie). Opvallend is dat voor

de buurlanden de aanpak van 'more for more' wordt toegepast, waarbij diegenen die de meeste hervormingen doorvoeren de meeste ondersteuning krijgen. Ook de hulp aan de Afrikaanse, Caribische en Stille Zuidzeelanden (ACP-landen) zal in de toekomst meer gedifferentieerd zijn. Over de selectie is vandaag niets gekend¹⁶. Wel is duidelijk dat het economisch gewicht van het land in kwestie een doorslaggevende indicator blijkt voor de Commissie.

Tot slot blijkt uit de voorstellen dat er veel heil wordt verwacht van het 'blenden' of mixen van subsidies met leningen van financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank om publieke en private investeringen aan te trekken. Ook uit onze analyse van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden¹⁷ blijkt dat dringend een debat nodig is om deze instrumenten transparanter te maken en op ontwikkeling te richten.

Het proces rond de toekomstige meerjarenfinanciering zal pas volledig gefinaliseerd zijn in 2013, maar het is nu al duidelijk dat het geen gemakkelijk debat wordt in een context van financiële crisis.

Differentiëring

Zoals reeds aangehaald is het concept van gedifferentieerd partnerschap, geïntroduceerd in de *Agenda for Change*, als een middel om de impact te maximaliseren en het verkrijgen van waar voor zijn geld (*value for money*) door '[targeting] its resources where they are needed most to address poverty reduction and where they could have the greatest impact'. Ook in het nieuwe uitvoeringsinstrument voor de toekomstige financiering van ontwikkeling (2014-2020) wordt het algemene principe van differentiëring opgenomen met gelijkaardige argumentatie. Er wordt echter gespecificeerd dat voornamelijk landen die de middelen het meest nodig hebben prioriteit krijgen¹⁸. De EU-instituties willen zowel differentiëren bij het bepalen welke (groepen van) landen in aanmerking komen, als bij het bepalen hoe de middelen verdeeld moeten worden binnen een partnerland.

Het is opvallend dat de EU-instituties erop aandringen dat ze in geen geval de relaties met derde landen die afgestudeerd zijn als 'hulplanden' willen verzwakken. Wel willen ze deze op een

¹⁴ <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

¹⁵ Oosterburen en mediterrane landen

¹⁶ Zie verder

¹⁷ 'Ondernemen tegen armoede? De Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden onder de loep', 11.Dossier, Brussel, 11.11.11, 2012, http://www.11.be/11/dossiers/belgische-os-beleid/artikel/detail/detail/11dossier_ondernemen_tegen_armoede,104150

¹⁸ The general principles of the DCI regulation (article 3)

andere manier invullen door middel van andere vormen van partnerschappen.

De voordelen of kansen van deze aanpak zijn divers. Natuurlijk is het goed dat de EU haar hulp concentreert op landen die ze het meest nodig hebben en waar de EU het grootste verschil kan maken. Ook een specifieke 'land-per-land'-aanpak kunnen we enkel aanmoedigen. Het is positief dat landen kunnen evolueren en "graduëren" en hun "partnerschap" met de EU kunnen vernieuwen. De thematische en regionale financieringsinstrumenten, alsook ander modaliteiten zoals blending, blijven nog steeds toegankelijk voor deze landen.

De nadelen of risico's zijn echter niet te onderschatten. Er wordt een focus gelegd op arme landen i.p.v. op armen. Het is helemaal niet duidelijk hoe gemarginaliseerde groepen en armen zullen worden ondersteund wanneer het land waarin ze zich bevinden toevallig is 'afgestudeerd'. Ook welke andere elementen in overweging genomen worden om differentiëring door te voeren, hoe deze criteria zich onderling verhouden (bv. BNP ten opzichte van human development index, etc), hoeveel flexibiliteit er is, het belang van complementariteit tussen de verschillende actoren, en de rol van sociale sectoren zijn allemaal zaken die nog moeten worden uitgeklaard. Daarbij komt dat er voorlopig geen overgangsbeleid is voorzien om uit een land weg te trekken. Ook is er onvoldoende aandacht voor ongelijkheid en de armoedekloof in een land. Tot slot is het een groot risico dat de beslissing unilateraal genomen wordt en dat er geen ruimte is voorzien voor democratisch eigenaarschap bij het nemen van de beslissing (de modaliteiten voor de dialoog met het land zijn niet gekend).

De eerste landen die geviseerd worden zijn de middeninkomenslanden (MIL). Het totale bevolkingsaantal van de vijf landen die recentelijk gradueerden/afstudeerden als MIL (China (1999), Indonesië (2003), India (2007), Nigeria en Pakistan (2008), bedraagt echter drie miljard mensen waarvan nog steeds 70% in extreme armoede leeft. Het is duidelijk dat het partnerschap met deze landen moet evolueren, maar het mag geen excuus zijn om niet te voldoen aan de verplichting om armoede te bestrijden, waar we ze ook vinden, en om het recht op ontwikkeling te verzekeren.

Het belang van ontwikkelingssamenwerking met alle ontwikkelingslanden op verschillende niveaus mag niet onderschat worden. Zelfs acties op kleine schaal, met een duidelijk doel gebaseerd op een grondige analyse van het land, kunnen leiden tot een grote ontwikkelingsimpact. Ontwikkelingssamenwerking in middeninkomenslanden moet zich toelagen op het bestrijden van ongelijkheid en armoede.

Herverdelingsmechanismes zijn hierbij cruciaal. Als toch beslist wordt om hulp stop te zetten, dan moet dit progressief en gefaseerd gebeuren. Deze beslissing mag niet enkel gebeuren op basis van classificatie volgens inkomen. Andere indicatoren gerelateerd aan menselijke en sociale ontwikkeling moeten in rekenschap worden gebracht.

De echte impact van de nieuwe differentiëringaanpak is moeilijk in te schatten aangezien er geen officiële definitie bestaat van wat een 'meer geavanceerd ontwikkelingsland' is en het niet duidelijk is hoe verschillende criteria zich onderling verhouden. Door het feit dat een erg diverse groep landen wordt geviseerd, zal het erg moeilijk zijn om een eerlijk, effectief en flexibel systeem op te zetten dat de verplichtingen van het Lissabon Verdrag respecteert en de EU Consensus on Development. Het risico is groot dat beslissingen genomen worden op basis van politieke en historische redenen, waarbij EU-belangen overheersen.

Eén jaar Dienst Extern Optreden

Ondertussen bestaat de Europese Dienst Extern Optreden (EEAS¹⁹) iets langer dan een jaar. Deze dienst moet de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, ondersteunen.

Er zijn een aantal positieve elementen. Eén ervan is het feit dat alle ontwikkelingslanden nu onder één dienst vallen. Ontwikkelingssamenwerking wordt bovendien volledig geïntegreerd in het extern beleid van de EU. De schotten tussen veiligheids-, mensenrechten- en ontwikkelingsbeleid beginnen eindelijk weg te vallen. Helaas blijkt dit niet het geval in de partnerlanden. Door een gebrek aan rekenschapslijnen zijn in de Europese delegaties – dit zijn niet enkel EC-delegaties – in de praktijk de schotten juist verhoogd tussen het algemene diplomatieke personeel en het personeel dat instaat voor ontwikkelingssamenwerking. Er zijn nog een aantal andere gevaren. Zo is een overeengekomen compromis dat strategische programmering van de financiering (voor regio's, landen en sectoren) onder de EEAS valt, maar dan wel onder het gezag van de commissaris Ontwikkelingssamenwerking, terwijl ontwikkelingsbeleid en de uitvoering ervan onder de Commissie blijft vallen. Dit zorgt ervoor dat ontwikkelingsprogrammering erg verwarrend is geworden. Partnerorganisaties weten niet bij wie ze terecht moeten voor de programmering, maar ook binnen de delegaties zelf is er vaak rolverwarring en weten ze niet van wie welke richtlijnen te volgen (van de Commissie of van de Hoge Vertegenwoordiger). Bovendien is de balans vaak zoek tussen de EU-belangen

¹⁹ European External Action Service

op korte termijn en de belangen op lange termijn van ontwikkelingslanden en hun arme en gemarginaliseerde gemeenschappen. Het gebrek aan erkenning door de EEAS dat ze een rol hebben om beleidscoherentie voor ontwikkeling vooruit te helpen en ervoor te zorgen dat het extern beleid van de EU de ontwikkelingsdoelstellingen niet ondermijnt is problematisch.

Hoewel de EEAS wel verantwoordelijk is voor de strategische beslissingen voor het extern beleid,

waaronder ontwikkelingssamenwerking, is er ook geen duidelijk mechanisme voor het afleggen van verantwoording van de dienst t.a.v. de commissie ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement. Hoge Vertegenwoordiger Ashton als hoofd van deze dienst, komt bv. enkel naar het parlement op expliciete vraag en verwijst steeds naar de Commissaris – administratie – voor het afleggen van verantwoording.

2. Kwantiteit en kwaliteit van hulp

And the band played on...

In heel Europa gaan de uitgaven voor officiële ontwikkelingssamenwerking fel achteruit. Opvallend is dat bijna alle Europese lidstaten kiezen voor besparingen op internationale solidariteit om de eigen crisis aan te pakken. Hoewel veel rapporten aantonen hoe belangrijk hulp is in tijden van crisis en dat voornamelijk voorspelbaarheid een sleutelfactor is om op lange termijn een impact te hebben op ontwikkeling, wordt hier geen rekening mee gehouden. Het is de gemakkelijkste weg, de weg van de minste weerstand. Het is nu al duidelijk dat alle registers opengetrokken zullen moeten worden om alsnog de 0,7% te behalen tegen 2015.

De EU – en haar lidstaten – strandde in 2011 op 53 miljard euro aan hulp, maar blijft hiermee wereldwijd wel de grootste donor. Maar voor het eerst sinds 1997 daalt de hulp in reële cijfers wel. Twaalf lidstaten hebben hun hulpbudgetten verlaagd. Enkel Italië (33%), Zweden (10.5%) en Duitsland (5.9%) gingen er op vooruit. Dat is nog relatief, want in het geval van Italië ging het voornamelijk over schuldkwijtscheldingen en kosten voor de opvang van vluchtelingen. Volgens Concord Aidwatch zou de echte hulp van Italië met 18% zijn gedaald.²⁰ De landen met de sterkste daling zijn Spanje (-32,7%) en Griekenland (-39,3%). Als we deze, zwaar door de crisis getroffen landen buiten beschouwing laten, doet enkel Oostenrijk (-14,3%) nog slechter dan België (-12,5%).

Nu de spotlichten weg zijn van het thermometerjaar 2010 wordt de ware aard van de donoren pijnlijk duidelijk. In 2010 moesten de Europese lidstaten immers de gemeenschappelijke tussentijdse doelstelling van 0,56% BNI/ODA behalen, maar ze strandden op 0,43%. In 2011 daalde, voor het eerst in drie jaar, de hulp van de EU van 0,43% in 2010 tot 0,42% in 2011.

²⁰ <http://aidwatch.concordeurope.org/blog/post/eu-aid-levels-in-drastic-fall-shows-new-oecd-report/>

Positief is dat de EU toch blijft vasthouden aan de 0,7%-doelstelling. Bovendien blijven enkele Europese landen zoals Zweden, Nederland, Luxemburg en Denemarken meer inspanningen leveren dan de verplichte 0,7%. Zeker Denemarken is een opsteker gezien zijn voorbeeldfunctie als huidige voorzitter van de EU. Wat ook opvalt is dat bijna alle lidstaten die sinds 2004 toetraden tot de Unie, hun hulpniveau behielden of verhoogden in 2011. Malta is de sterkste stijger en ook Roemenië, Litouwen en Estland verhoogden hun hulp²¹. Denemarken, Luxemburg en Zweden willen in de toekomst vrijwillig 1% van hun BNP geven. Het feit dat deze landen toch vasthouden aan hun engagement toont aan dat het in de eerste plaats om politieke wil gaat.²²

In een wereld waar de armsten het op alle vlakken moeten ontgelden door het beleid in het noorden is ontwikkelingssamenwerking meer dan ooit nodig én zinvol. Het blijft een belangrijke financieringsbron om tot duurzame ontwikkeling te komen, armoede uit te roeien, rechten te verdedigen en ongelijkheid te bestrijden.

Kwaliteit: gebrek aan ambitie of tekort aan politieke wil?

Eind vorig jaar ging het vierde High Level Forum on Aid Effectiveness door in het Zuid-Koreaanse Busan²³. Hoewel de EU de grootste donor is wereldwijd slaagden de Europese leiders er niet om een voortrekkersrol te spelen op het vlak van verbeterde kwaliteit van hulp. Door het gebrek aan leiderschap van de EU is het uiteindelijk bekomen Partnerschap voor Doeltreffende Ontwikkelingssamenwerking slechts een flauw afkooksel van wat een nieuw globaal akkoord

²¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/348>

²² Aangezien het rapport van de Europese Commissie over de rapportering van de lidstaten over de Monterrey verplichtingen dit jaar nog niet is verschenen, noch het Aidwatch rapport met het ngo-perspectief hierop, kunnen we geen uitspraken doen over hoe 'echt' deze hulp is.

²³ zie eerder in het jaarrapport

voor internationale samenwerking zou moeten zijn waar duurzame ontwikkeling en rechten centraal staan. De EU-lidstaten reageerden gefragmenteerd en de coördinatie verliep stroef. Al snel bleek dat geopolitieke belangen doorwogen op het verhogen van de impact van hulp en verbeterde samenwerking om tot ontwikkeling te komen. De EU had in het voorgaande HLF in Accra, Ghana, nochtans hard getrokken aan het vooruit helpen van de agenda voor meer effectieve hulpbesteding.

De mededeling van de EC die naar aanleiding van het HLF 4 uitkwam was niet erg ambitieus en bleef cirkelen rond de prioriteiten die reeds in de *Agenda for Change* werden aangehaald, in het bijzonder het stokpaardje van gemeenschappelijk programmering. Een tweede prominent gegeven was de nadruk op het verhogen van transparantie.

De wens tot meer gemeenschappelijke programmering is geen nieuw gegeven. In 2007 werd een Europese gedragscode afgesproken om tot meer complementariteit te komen en een betere arbeidsverdeling uit te werken²⁴. In 2011 stelde de EU een operationeel kader op voor de opvolging van engagementen inzake doeltreffende besteding van middelen²⁵. Hoewel het implementatiemechanisme hiervan niet echt duidelijk is, toonde de EU zich bereid meer harmonisering na te streven, fragmentatie van hulp tegen te gaan en een betere afstemming te realiseren zoals afgesproken in de Verklaring van Parijs. De opvolging ervan is in de lidstaten voorlopig beperkt.

In 2011 kwam er alvast geen echte doorbraak inzake gemeenschappelijke programmering. Er werd wel gesproken over het opzetten van pilootprojecten met elf partnerlanden in het kader van de toekomstige programmering onder de nieuwe meerjarenfinanciering, maar het is niet echt duidelijk waar ze momenteel officieel staan met dit voorstel. Zolang er geen politieke consensus is over gemeenschappelijke programmering – en wat dit moet inhouden – is er een groot risico dat er ‘hulpwezen’ worden gecreëerd, dat partnerlanden zich geconfronteerd zien met één blok donoren waar ze erg afhankelijk van worden, dat moeilijkheden met absorptiecapaciteiten niet worden aangekaart, dat er teveel aandacht voor bepaalde sectoren is of omgekeerd, of dat de expertise van bepaalde donoren vernauwt.

Transparantie werd wel een belangrijke bouwsteen van het Busan Partnerschap. Zo werd afgesproken een gemeenschappelijke standaard te gebruiken om te rapporteren over hulpstromen. Ook breder werd afgesproken om corruptie aan te pakken. Het is wel de vraag of dit door toedoen is van het ‘krachtadig’ optreden van de EU.

Wiske Jult

²⁴ 15 mei 2007, EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, Council of the European Union

²⁵ geconsolideerd 11 januari 2011, Operational Framework on Aid Effectiveness, Council of the European Union



Dit jaarrapport is een beleidsdocument van de Koepel van Vlaamse Noord-Zuidbeweging – 11.11.11 vzw

Coördinatie Koen Detavernier, Els Hertogen **Redactie** Koen Detavernier, Wiske Jult, Sarah Lamote, Line Risch, Jan Van de Poel **Eindredactie** Marjan Cauwenberg

Vormgeving Yichalal **Cartoons** Arnout Fierens

Fotografie Liesbet De Pooter, Marc Goldchtein, Giampaolo Musumeci, Dirk Peeters, Dieter Telemans

Verantwoordelijke uitgever Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Mei 2012 - Studiedienst 11.11.11, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel, 02 536 11 50, www.11.be