



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Foto Jonas Hulsens

Jaarrapport

De Belgische
Ontwikkelingssamenwerking
in **2012**



INHOUD

Foto Luminicent Images

	Voorwoord	3
DEEL I	Van bevroren naar verdampt budget ontwikkelingssamenwerking	5
	Inleiding	4
	1. Op een rijtje: de verschillende besparingen van 2012	5
	2. De eindafrekening: hoeveel gaf België uit aan Officiële Ontwikkelingssamenwerking?	7
DEEL II	Waarom de Belgische ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar is	10
	1. Ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar bij besparingen	10
	2. Waarom wordt de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zwaar getroffen?	11
	3. De oorzaken van kwetsbaarheid van ontwikkelingssamenwerking	14
	4. Ontwikkelingssamenwerking is meer dan je portefeuille boven halen	20
	5. Aanzet tot oplossingen	21
KADER	Niet-usurperende bevoegdheden, wie wil ze nog?	24
DEEL III	Vlaanderen: mag het iets ambitieuzer?	25
	1. Vlaamse Officiële Ontwikkelingssamenwerking daalt opnieuw	25
	2. Pragmatische keuze van uitvoerende partners	27
	3. Welke Ontwikkelingssamenwerking voor Vlaanderen? Politici, er ligt werk op de plank!	28
DEEL IV	Europese ambities voor ontwikkeling zijn ver te zoeken	29
	1. Piebalgs deliberatiegeval?	29
	2. Een vooruitblik: wat na 2014?	33



VOORWOORD

Foto Anne De Bruyker

In 2012 maakte ontwikkelingssamenwerking de zwaarste snoei in jaren mee. De cijfers zijn bekend: ruim 420 miljoen euro sneuvelde op de tafel van de besparingen. Een onevenredig grote last voor een budget dat dient om onze solidariteit met de allerarmsten te onderbouwen. In dit jaarrapport vindt u de exacte cijfers van deze budgettaire veldslag.

Maar, we doen meer. Want ondanks de enorme noden op het terrein, kondigt het volgend jaar (en dus het volgende jaarrapport) zich niet als een verbetering aan. In 2013 werd al 125 miljoen euro geschrapt. Uiteraard tekenen we daar als koepel van de Vlaamse ngo's protest tegen aan. Niet omdat we zo graag de centen zitten tellen, maar omdat we zien waar het geld voor moet dienen. In 2015 zullen we wellicht niet het halen van de millenniumdoelstellingen kunnen vieren. Zowel op vlak van onderwijs, toegang tot voedsel of water, kinder- of moedersterfte blijven de cijfers dramatisch. En, naast deze al bestaande uitdagingen, komen er met de klimaatsverandering en een geglobaliseerde voedselproblematiek nog extra uitdagingen bij.

Dat tegenover deze enorme noden meer woorden dan daden staan is een uitgangspunt dat we niet kunnen aanvaarden. Vandaar dat we ons voor dit jaarrapport niet neergelegd hebben bij een formeel protest, maar op zoek zijn gegaan naar de mechanismes achter de recente en komende besparingen. Waarom zeggen de politieke verantwoordelijken wel dat ze de strijd willen aanbinden met de uitdagingen van armoede, honger of aids, maar schrappen ze tegelijkertijd het

budget voor het Global (aids)Fund of vegen ze lopen-de projecten van tafel?

Moet het politieke engagement het afleggen tegen de economische crisis? In dit rapport proberen we daar een antwoord op te geven. We stellen vast dat de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zich door haar eigen houding extra kwetsbaar heeft gemaakt voor besparingen. Door het bestaan van onnodige procedures, een allergie voor risico's, een gebrek aan flexibiliteit en het soms te krampachtig vasthouden aan de 'juiste' theorie over sectoren en landen slaagt de Belgische ontwikkelingssamenwerking er niet in het budget tijdig vast te leggen. In mensentaal: het in de afgelopen jaren gestegen budget geraakt niet tijdig uitgegeven en is daardoor extra kwetsbaar voor besparingen. Dat heeft in 2012 geleid tot een 'makkelijke' schrapping, en dreigt zich in 2013 te herhalen of uit te monden in een keuze voor kwantiteit eerder dan kwaliteit.

Dat, zo vinden wij, is in het licht van de alsmaar groter wordende uitdagingen een vaststelling waar dringend een (politiek) antwoord op moet komen. Ontwikkelingssamenwerking, zo leest u ergens in dit rapport, is niet voor bange mensen. Die uitdaging willen we samen met de hele sector aangaan. Met juiste analyses, met concrete oplossingen en met resultaten op het terrein.

Bogdan Vanden Berghe,
algemeen directeur 11.11.11



DEEL I Van bevroren naar verdampt budget ontwikkelingssamenwerking

Foto Giampaolo Musumeci

Inleiding

We hadden enerzijds wel gevreesd voor bezuinigingen maar anderzijds toch stilletjes gehoopt dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking de dans wat zou ontspringen. Niet dus.

In het regeerakkoord van Di Rupo I staat nochtans dat de regering vasthoudt aan het engagement om 0,7% van het BNI vrij te maken voor ontwikkelingssamenwerking, maar dat ze zich genoodzaakt ziet (zag) om het budget tijdelijk te bevriezen.

In tijden van crisis en grote begrotingstekorten valt een bevrozing op het eerste zicht nog mee, want het is ook geen daling. Maar ook een bevrozing betekent dat we steeds weer onze beloftes t.a.v. de zwakste bevolkingsgroepen breken, terwijl zij absoluut geen schuld hebben aan de huidige crisis. Op deze manier worden ze er zelfs twee keer het slachtoffer van. Een

keer omdat het ook voor hen economisch moeilijker wordt dan vroeger en nu opnieuw door de dalende ontwikkelingssamenwerking. In feite is die bevrozing een besparing van ongeveer 600 miljoen. Want volgens de programmawet van 2002 had België sinds 2010 effectief 0,7% van zijn BNI moeten besteden aan ontwikkelingssamenwerking.

Een bevrozing gaf de indruk dat de uitgaven slechts *on hold* werden gezet. Maar toen kwam de begrotingscontrole van 26 oktober 2012 en zagen we een paar honderd miljoen van het bevroren budget in rook opgaan. Eén pennentrek, één lineaire maatregel waarmee alle “samendrukbare” uitgaven gewoon geschrapt werden. Men bedoelde daarmee: enkel uitgaven die essentieel zijn voor het functioneren van de Belgische staat konden nog gebeuren. ‘En wat dan nog,’ zou men denken. Iedereen moest toch bijdragen. En wat niet essentieel is, schrap je het eerst.

Maar wat koop je bij ontwikkelingssamenwerking met een dergelijk criterium als het gros van de uitgaven buiten België gebeuren? Die zijn per definitie “samen-drukbaar”. Enkel uitgaven waarvoor contractuele verplichtingen bestonden, konden nog doorgaan.

Daardoor deelde ontwikkelingssamenwerking on-evenredig zwaar in de klappen om de Belgische financiën op orde te krijgen. In totaal werd in de loop van 2012 voor ongeveer 420 miljoen euro aan voorziene uitgaven geschrapt.

“

In totaal werd in 2012 voor 420 miljoen euro aan voorziene uitgaven geschrapt.

1. Op een rijtje: de verschillende besparingen van 2012

Begrotingscontrole maart-april

De voorziene kredieten voor DGD (Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking) werden tijdens de eerste begrotingscontrole in maart-april al verminderd met 50,18 miljoen euro: van 1,47 naar 1,42 miljard. De tussenkomst van het departement Ontwikkelingssamenwerking in de saneringslening van de Nationale Delcredere dienst (19,5 miljoen euro) werd uitgesteld. En daarnaast werd ook de Belgische bijdrage (30 miljoen euro) aan de wedersamenstelling van de middelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds naar 2013 verschoven.

Op dat moment schatte de minister de ODA/BNI-ratio¹ voor 2012 nog op 0,57% (o.a. geholpen door een lager dan verwacht BNI). Twee keer "uitstel" en in het geval van de saneringslening voor Delcredere is het een uitgave die niet eens ODA aanrekenbaar is². Het had erger gekund.

Toen was het nog lente. In de loop van het najaar werd duidelijk dat het onmogelijk zou zijn om een aantal voorziene uitgaven effectief (volledig) te realiseren.

De Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO)

Er was zware kritiek op het functioneren van BIO, o.a. in een 11.11.11-dossier³, omdat rendement bij BIO belangrijker lijkt dan ontwikkelingsresultaten. De regering wil de bijdragen in BIO kunnen beschouwen als een aandeel zodat ze niet moeten worden megeteld in het primair saldo (begrotingstekort of -overschot). Daarom moet van de Europese Commissie een marktconform rendement van 5% gehaald worden. Een eis die gezien de doelstelling van BIO hoe dan ook veel vragen oproept, maar die ook moeilijk gehaald wordt. Van het voorziene budget voor BIO, meer dan 100 miljoen, werd in 2012 dan ook vrijwel niets uitbetaald.

BTC en EDF – minder middelen opgevraagd dan voorzien

Zowel het Europees Ontwikkelingsfonds (EDF) als de Belgische Technische Coöperatie (BTC) vroegen een deel van de voor hen voorziene middelen niet op. Bij het EDF ging het om 30 miljoen, veroorzaakt door vertragingen bij de uitvoering van programma's. Bij BTC ging het voor een deel over vertraging en voor een deel over een reserve van het voorgaande jaar, samen goed voor 60 miljoen. In het volgende hoofdstuk van dit rapport gaan we dieper in op een aantal mogelijke oorzaken.

In de loop van het jaar was er met andere woorden al voor in totaal 240 miljoen geschrapt in de uitgaven van DGD, een besparing van 16,2% van het DGD-budget. Een "makkelijke" besparing voor een regering in financiële nood. Maar het was blijkbaar nog niet voldoende. Want toen kwam 26 oktober.

Begrotingscontrole oktober

De beslissing om alle samendrukbare uitgaven te schrappen betekende voor het departement Ontwikkelingssamenwerking dat men ongeveer 180 miljoen aan dossiers die nog in de pijplijn zaten schrapte. Waarom er op dat moment nog zoveel dossiers ter behandeling voorlagen, bespreken we uitgebreid in het volgende deel. Een van de redenen had rechtstreeks te maken met de versterkte budgettaire discipline die tot een strenger toezicht op de uitgaven leidde.

50 miljoen euro
+ 100 miljoen euro
+ 30 miljoen euro
+ 60 miljoen euro
+ 180 miljoen euro

420 miljoen euro

De voorbije jaren waren een aanwensel van verkiezingen en politieke impasses. Ons land had in de periode 2010-2011 541 dagen lang geen regering. Een regering in lopende zaken kan weinig of geen nieuwe politieke beslissingen nemen. Bovendien wordt het budget in lopende zaken uitgegeven via een systeem van "voorlopige twaalfden". Dat betekent dat de regering elke maand evenveel geld mag uitgeven als tijdens dezelfde maand een jaar eerder. Bovendien werd er een procedure van budgettaire behoedzaamheid ingesteld. Dit vertaalde zich in een scherper toezicht op alle uitgaven. Voor elke uitgave boven de 5.500 euro was een akkoord van de ministerraad nodig, terwijl normaal gezien een handtekening van de minister volstaat.

Dit systeem bleef ook in voege toen Di Rupo I eind 2011 aantrad en in de loop van 2012 is het zelfs nog verstrakt. Dossiers werden, voorafgaand aan het inschrijven op de agenda van de ministerraad, gecontroleerd op hun opportuniteit door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de eerste minister, de vice-eersteministers en de minister van Begroting, ook wel het "hakbijcomité" genoemd, met als belangrijkste doelstelling zoveel mogelijk te bezuinigen. In geval van een negatieve beoordeling kwam het dossier niet op de agenda van de ministerraad. Dossiers werden regelmatig teruggestuurd met vraag tot bijkomende informatie, wat voor extra vertragingen zorgde.

1 Official Development Assistance of ODA, de officiële ontwikkelingssamenwerking. De afbakening wordt gemaakt binnen het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. "ODA-aanrekenbaar" is wat volgens de afspraken van dit Comité mag worden meegeteld als officiële ontwikkelingssamenwerking.

2 De bijdrage van het dept. Ontwikkelingssamenwerking in die lening is er ooit gekomen in ruil voor schuldkwijtschelding voor ontwikkelingslanden. Omdat de schuldkwijtschelding zelf al integraal als ODA aangerekend wordt, kan men de bijdrage in de lening niet als ODA rekenen.

3 http://www.11.be/11/11dossiers/artikel/detail/11dossier_ondernemen_tegen_armoede.104150



Schoonmoeder-praktijken

In tijden van lopende zaken valt een dergelijk controlesysteem wellicht te verantwoorden, maar het is bijzonder streng voor een regering met volheid van bevoegdheden. Het ontnemt bovendien de verantwoordelijkheid van de verschillende departementen. Een schoonmoeder keek als het ware mee over de schouder voor elke 5.500 euro die uit de portefeuille werd gehaald. Enorme vertragingen van de goedkeuring van dossiers waren dan ook het logische gevolg. In vergelijking met 2008 is het aantal dossiers dat op een ministerraad werd besproken in 2011 verdubbeld⁴.

Deze extra controles werden pas aan het begin van dit jaar (2013) opgeheven. Gezien het departement Ontwikkelingssamenwerking over een groot percentage werkingsmiddelen beschikt, bleef dit departement allesbehalve gespaard van deze administratieve rompslomp. Vraag is ook wat de toekomst zal brengen, want 2014 is alweer een verkiezingsjaar. Indien de regeringsvorming moeilijk verloopt, gaan we misschien weer een lange periode van lopende zaken en dus van onzekerheden tegemoet.

Dit systeem zorgde ervoor dat zelfs dossiers die in de eerste helft van september een positief advies van de inspecteur van Financiën gekregen hadden, niet tijdig goedgekeurd waren op de ministerraad om de beslissing van 26 oktober te overleven.

Het excuus van enkele kabinetten van vicepremiers dat DGD zijn budget toch niet op zou krijgen, is dan ook nogal flauw. Zoals we hiervoor zagen, waren er met enkele begrotingsposten inderdaad problemen, maar het gros van de dossiers had wel degelijk de

oorspronkelijke deadline van begin december gehaald. De onaangekondigde beslissing van 26 oktober om die te verleggen naar halfweg oktober trof het departement extra hard.

In de 180 miljoen euro die sneuvelden, zat o.a. 43 miljoen euro aan humanitaire projecten, waarvan ruim 18 miljoen van ngo's. Voor de humanitaire samenwerking betekende dit vrijwel het gehele beschikbare budget voor ngo's. Vooral hulporganisaties als Artsen zonder Grenzen, Oxfam, Het Rode Kruis of Caritas voelden deze besparingen. Noodhulp aan Syrische vluchtelingen of voedselhulp aan Senegal zijn m.a.w. ook "samenwerkbaar".

Daarnaast werd ook het Wereldvoedselprogramma zwaar getroffen (ongeveer 17 miljoen euro).

Vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties

Ook enkele structurele bijdragen aan VN-organisaties moesten er aan geloven. Het VN-Milieuprogramma (UNEP): - 3,5 miljoen euro, UNAIDS: - 4,4 miljoen, UN Women: - 1,65 miljoen en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO): - 2,8 miljoen.

Door de afgelopen jaren sterk in te zetten op een aantal VN-organisaties (zowel inhoudelijk als financieel) slaagde België erin om op het beleid van verschillende multilaterale instellingen te weeten. Deze besparingen zetten dit op de helling en brengen onze internationale geloofwaardigheid in het gedrang. Binnen het bestuursorgaan van donoren van UNAIDS neemt België dit jaar het voorzitterschap op binnen zijn 'constituency'. Aangezien we vorig jaar geen bijdragen storten, slaan we hier maar een mal figur.

⁴ Jaarverslag FOD B&B 2011, http://www.begroting.be/pages/begroting/jaarverslag_2011.pdf

2. De eindafrekening: hoeveel gaf België uit aan Officiële Ontwikkelingssamenwerking?

DGD

Uiteindelijk besteedde DGD in 2012 1,032 miljard euro aan ODA aanrekenbare uitgaven. Dit is maar liefst 308 miljoen minder dan in 2011 en **407 miljoen euro minder** dan aanvankelijk begroot (1,439 miljard euro)⁵. De grootste verschillen tussen de begroting en de effectieve uitgaven zien we bij de direct bilaterale samenwerking (technische samenwerking en beurzen), bij het Europees Ontwikkelingsfonds, bij BIO en bij de humanitaire samenwerking en maatschappijopbouw.

Voor technische samenwerking en beurzen werd uiteindelijk 188,5 miljoen euro gerealiseerd, waar er oorspronkelijk 240 miljoen voorzien waren. Bij het Europees Ontwikkelingsfonds (en –bank) werd 102,8 miljoen gerealiseerd op 137,9 voorzien in de begroting. Aan BIO werd zoals hierboven al aangehaald zo goed als niets uitbetaald. Voor humanitaire samenwerking werd uiteindelijk slechts 69,2 gerealiseerd, terwijl er in de begroting 123 miljoen voorzien was. Voor maat-

schappijopbouw ten slotte werd 14,4 miljoen gerealiseerd, waar aanvankelijk 45 miljoen voorzien was.

Totale ODA 2012

Alle ODA aanrekenbare uitgaven samen komen - op basis van voorlopige cijfers - ongeveer op 1,796 miljard euro⁶. Dat is **0,47% van het Bruto Nationaal Inkomen**, dat in 2012 381,07 miljard euro bedroeg. België zakt daarmee naar de 9^e plaats onder de DAC-donoren.

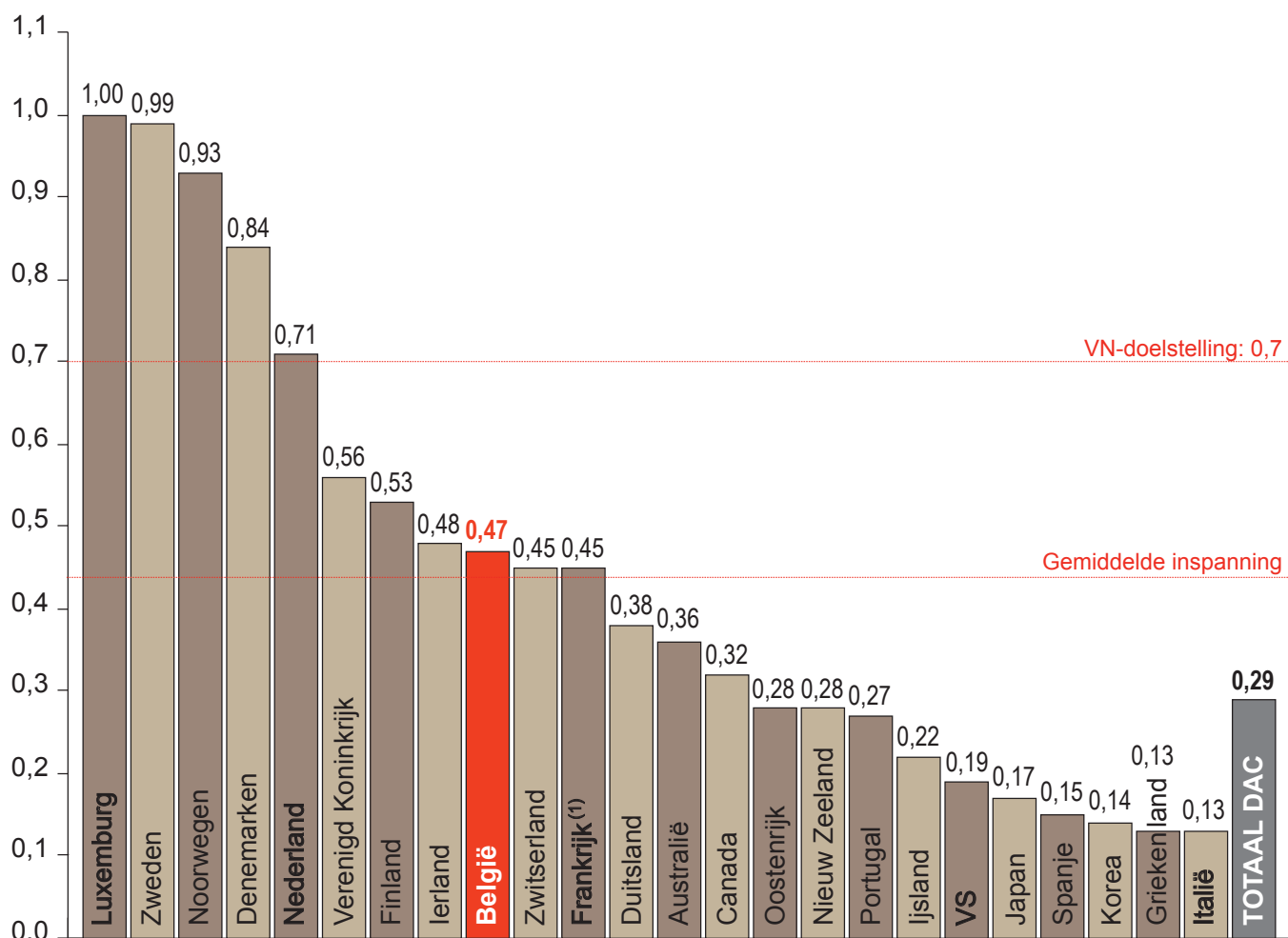
Dit is een ferme duik t.o.v. 2011, dat ook al een grote daling was t.o.v. 2010. België staat daarmee terug onder het niveau van 2008, steeds verder verwijderd van de wettelijk vastgelegde 0,7%-norm.

En dan zijn de cijfers voor 2012 ook veel meer “vervuld” dan in 2011. Dat wil zeggen dat er opnieuw een groter bedrag aan **kwijtschelding** van oude commerciële schulden via de Delcredere dienst wordt meegeteld (211,62 miljoen euro, voornamelijk aan Ivoorkust en Guinee-Bissau). Zoals elk jaar zijn ook nu weer

⁵ Niet alle uitgaven van DGD zijn ODA aanrekenbaar, zoals bv. de geschrapte bijdrage in de saneringsoperatie van Delcredere of de bijdragen in de VN-operatie in DRC, MONUC.

⁶ Dit bedrag is een raming. Voor enkele uitgavencategorieën die als ODA aangerekend worden hebben we nog geen definitief bedrag.

Ranglijst OESO-DAC-donoren: percentage ODA/BNI



Bron OESO-DAC, 3 april 2013

(1) Raming van het OESO-DAC secretariaat

bedragen van toegewezen studentenkosten⁷ (±38 miljoen) en voor de opvang van vluchtelingen in België (±90 miljoen) meegeteld. Allemaal uitgaven die volgens de internationale ngo-gemeenschap niet kunnen worden beschouwd als een echte bijdrage tot ontwikkelingssamenwerking (*genuine aid*), maar die van de OESO-DAC wel mogen worden meegeteld⁸.

Als we deze bedragen niet meetellen, gaf België slechts **1,457 miljard** uit aan ontwikkelingssamenwerking, of **0,382% van het BNI**. Daarmee is de stijging die er was van 2008 tot en met 2010 grotendeels weer tenietgedaan.

“Genuine aid” van België 2008-2012 (bedragen in miljard euro en % ODA/BNI)

2008	2009	2010	2011	2012
1,49	1,7	1,745	1,79	1,457
0,43%	0,5%	0,492%	0,475	0,382%

7 Bij het ter perse gaan hadden we hiervan nog geen definitieve cijfers. Het betreft dan ook ramingen.

8 Voor gedetailleerde argumenten waarom internationale ngo's deze drie bedragen niet meetellen als echte hulp verwijzen we naar de jaarrapporten over de Belgische OS in 2009 en 2010.

Klimaatfinanciering, afzonderlijk rapporteren graag

In onze berekening van de Belgische “genuine aid” zitten echter ook alle Vlaamse en federale bijdragen voor klimaatfinanciering. Dit ondergraaft de stelling dat klimaatfinanciering additioneel moet zijn t.o.v. eerdere engagementen op het vlak van ontwikkelingssamenwerking.

De “genuine aid” van België zou voor 2012 uitkomen op **1,437 miljard euro**⁹ indien klimaatfinanciering afzonderlijk zou worden gerapporteerd.

9 De federale overheid rekende 16,811 miljoen euro klimaatfinanciering mee voor 2012, de Vlaamse 3,072 miljoen. Wallonië rapporteerde deze uitgaven afzonderlijk. http://www.klimaat.be/IMG/pdf/Wittoeck_P.pdf

3. Wat brengt de toekomst: begroting 2013 en eerste begrotingscontrole

Bij de opmaak van de initiële begroting van 2013 moest ontwikkelingssamenwerking opnieuw 100 miljoen inleveren. Het ODA aanrekenbare budget van DGD zakte daardoor terug tot 1,339 miljard.

Tijdens de begrotingscontrole van april 2013 werd nog eens 25 miljoen geschrapt. Waardoor we nu al weten dat de ODA aanrekenbare DGD-uitgaven hoe dan ook niet boven 1,314 miljard zullen uitkomen.

Dat brengt de bijdrage van Ontwikkelingssamenwerking in de sanering van de overheidsfinanciën over 2012 en 2013 op ongeveer **532 miljoen euro**. Dat is een enorme inlevering, op een totaal van 2,8 miljard over twee jaar (19%).

Daarnaast werd ook bij Buitenlandse zaken gesnoeid. De posten preventieve diplomatie en conflictpreventie, ook ODA aanrekenbare uitgaven, moesten samen 7 miljoen inleveren.

Er is dan ook **geen sprake van een inhaaloperatie** om de bezuinigingen van 2012 goed te maken.

BTC moet het in totaal met 59 miljoen minder doen dan initieel voorzien in 2011 (40 miljoen bij de opmaak van de begroting en 19 miljoen bij de begrotingscontrole van april). BIO krijgt 50 miljoen toegewezen, waar er in 2011 oorspronkelijk 100 miljoen voorzien was en de multilaterale organisaties moeten samen ongeveer 30 miljoen euro inleveren. Na het niet uitbetalen van een aantal bijdragen in 2012 is dat opnieuw een harde klap. UNDP en het Globaal Fonds voor de aanpak van aids, tuberculose en malaria (*Global Fund*) zien hun steun zakken van 21,5 miljoen naar 11,5 miljoen euro. Deze laatste besparing is zonder meer schrijnend, alsof je aan hiv-patiënten zou kunnen vragen om hun behandeling even stop te zetten. UNICEF moet het met 8,5 miljoen euro minder doen en zakt van 18,8 naar 10,34 miljoen.

Desondanks is er een kans dat de effectieve bestedingen door DGD hoger zullen liggen dan in 2012. De administratie is stappen aan het zetten om een **debacle** zoals eind 2012 te **voorkomen**. Daar gaan we in het volgende deel op in. De regering rekent zelf op ongeveer 1,95 miljard totale ODA, of 0,49 à 0,5% van het BNI. Maar dit kan enkel gerealiseerd worden als er geen verdere besparingen meer gebeuren.

Een eerste voorzichtige raming van de “echte ontwikkelingssamenwerking” brengt ons op ongeveer 1,8 miljard, of 0,46% van het BNI.



De bijdrage van ontwikkelingssamenwerking in de sanering 2012-2013 bedraagt 532 miljoen euro.

Belgische ODA per kanaal

DGD (DIRECTIE GENERAAL DEVELOPMENT)	2010	2011	2012
Gouvernementele samenwerking			
- Technische samenwerking en beurzen	211.099.511	210.705.597	188.491.000
- Gedelegeerde samenwerking	25.935.784	16.385.216	26.178.000
- Regionale samenwerking	8.100.000	13.700.000	5.000.000
- Algemene en sectoriële begrotingshulp	47.246.017	25.137.498	25.843.000
- Beheerskosten BTC	21.431.214	21.847.411	21.604.000
- Leningen van staat tot staat	32.897.662	4.200.000	2.346.000
Subtotaal Gouvernementele samenwerking	346.710.188	291.975.722	269.462.000
Niet-gouvernementele samenwerking			
- NGO programmafinanciering	117.842.543	123.269.403	119.079.000
- VVOB	9.199.998	9.500.000	9.500.000
- APEFE	9.200.000	9.500.000	9.500.000
- VLIR - Vlaamse interuniversitaire raad	30.690.970	33.633.818	33.793.000
- CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB	28.051.772	28.764.210	29.311.000
- Wetenschappelijke instellingen	17.222.917	17.039.865	17.134.000
- Africalia	2.125.000	1.529.500	2.185.000
- Andere niet-gouvernementeel	13.743.639	15.095.420	8.440.000
Subtotaal Niet-gouvernementele samenwerking	228.076.839	238.332.216	228.942.000
Multilaterale samenwerking			
- Verplichte multilaterale bijdragen	10.922.064	10.605.208	10.182.730
- Vrijwillige multilaterale bijdragen	113.153.830	121.059.169	103.813.000
- Europees ontwikkelingsfonds en Bank	146.608.405	119.919.211	102.836.000
- Wereldbankgroep	109.294.000	132.430.000	142.114.000
- Regionale ontwikkelingsbanken	27.669.325	62.457.975	1.856.000
- Milieuverdragen	38.327.148	38.334.019	32.483.000
- Multilaterale Schuldkwijtschelding	16.150.608	18.255.953	20.594.000
Subtotaal multilaterale samenwerking	462.125.381	503.061.536	413.878.730
Belgisch fonds voor de voedselzekerheid	16.541.329	21.252.869	22.760.000
Maatschappijopbouw	35.201.208	48.908.085	14.412.000
Humanitaire en voedselhulp	97.983.370	106.913.322	69.183.000
Steun aan de privésector, BIO	118.322.746	120.438.248	5.918.000
Sensibilisering in België (excl. NGO's)	9.869.520	7.370.453	5.917.000
Administratie, evaluatie, andere	2.738.165	2.205.623	1.714.000
TOTAAL DGD	1.317.568.746	1.340.458.074	1.032.186.730
BZ - BUITENLANDSE ZAKEN (uitgezonderd DGD)			
Noodhulp, B-FAST	560.249	284.399	285.513
Conflictpreventie / preventieve diplomatie	25.935.965	29.218.833	20.288.324
Bijdragen aan internationale instellingen	10.643.689	11.328.159	9.987.269
Rentebonificaties (vanaf 2010)	16.547.942	25.003.644	26.427.412
Pers / communicatie / Bijzonder Evaluator	442.753	386.004	58.316
Administratiekosten (ODA-deel)	43.581.477	43.637.354	42.697.276
TOTAAL BZ (uitgezonderd DGD)	97.712.075	109.858.394	99.744.110
ANDERE OFFICIËLE BRONNEN			
FOD Financiën - Administratiekosten	1.119.485	1.026.612	1.018.916
FOD Financiën - Leningen van staat tot staat (DGD sinds 2004)	0	0	
FOD Financiën - Aflossing staatsleningen	-28.146.513	-22.554.313	-24.305.262
FOD Financiën - Schuldkwijtscheldingen HIPC	0	2.168.924	
FOD Financiën - Multilateraal	0	0	
FOD Financiën - Andere	829.957	17.670	
Belgische hulp via Eur. Comm. (excl. EOF)	265.405.078	265.092.000	256.657.162
Schuldkwijtschelding via Delcredere Dienst	416.535.000	95.570.000	211.620.000
Andere Federale Overheidsdiensten	40.081.808	41.569.900	40.000.000*
ODA-deel van de uitgaven van FEDASIL	71.822.303	91.094.577	90.000.000*
Vlaams Gewest en Gemeenschap	48.081.307	54.037.368	51.471.000
Waals Gewest / Franse Gemeenschap	26.060.990	28.690.481	27.000.000*
Andere lokale overheden	11.970.905	11.406.045	11.000.000*
TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN	853.760.321	568.119.263	664.461.816*
TOTAAL BELGISCHE ODA	2.269.041.142	2.018.435.732	1.796.392.565*

*Deze cijfers zijn voorlopige schattingen, op basis van de waarden van de voorbije jaren. Bij het ter perse gaan waren nog geen definitieve cijfers voor 2012 bekend.



DEEL II Waarom de Belgische ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar is

1. Ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar bij besparingen

Meer dan een half miljard euro. Dat is de voorlopige balans van de besparingen in 2012 en 2013 op het budget van ontwikkelingssamenwerking. In 2012 haalde de Belgische ontwikkelingssamenwerking amper 0,47%, wat ons onder het niveau van 2008 brengt. Dit staat in schril contrast met de internationale en Europese belofte om tegen 2015 0,7% van ons BNI aan ontwikkelingssamenwerking te besteden¹⁰. De klok wordt met andere woorden meer dan 4 jaar teruggedraaid.

Het hoogste punt, 0,64%, werd door ons land bereikt in 2010. Maar door de crisis smolt de belofte als sneeuw voor de zon. Toch blijven alle meerderheidspartijen vasthouden aan het belang van de 0,7%. Ook het regeerakkoord van 2011 laat, ondanks de bevriezing¹¹, dit engagement op de langere termijn niet los¹².

Hoe valt het voortdurend bevestigen van de 0,7% te rijmen met drastische besparingen? Hoe komt het dat ontwikkelingssamenwerking sinds vorig jaar zo een gemakkelijk slachtoffer is geworden? Waarom was het voor onze Belgische politici tijdens de begrotingscontrole in oktober 2012 zo eenvoudig te beslissen

enkele honderden miljoenen euro niet meer uit te geven?

De uitdagingen in ontwikkelingslanden zijn er alleszins niet op verminderd, integendeel. Ongeveer 1,3 miljard mensen leeft immers nog steeds in extreme armoede ondanks de enorme economische vooruitgang van het afgelopen decennium. Alleen stemmen deze mensen hier niet. Onze Belgische overheid hoeft hen dan ook geen rechtstreekse verantwoording af te leggen. Het is een pijnlijk doch gemakkelijk excuus. Maar is dat de enige reden? 11.11.11 zocht het uit.

Vorig jaar namen we in een uitgebreid rapport het Belgisch Investeringsfonds voor Ontwikkelingslanden (BIO) onder de loep¹³. BIO kreeg procentueel het belangrijkste deel van de stijging van het ontwikkelingsbudget van de laatste jaren toebedeeld. Alleen al in 2009 verdubbelde het budget naar 200 miljoen. Onze studie concludeerde dat BIO niet uitgerust was om deze snelle stijging te absorberen. Heel wat geld bleef op de spaarrekening staan of ging via fondsen waarvan we de ontwikkelingsrelevantie in vraag stelden. Er waren zeker nog andere tekortkomingen, maar een dergelijk snelle stijging van middelen kon dit overheidsinstrument duidelijk niet aan.

¹⁰ België maakte de belofte om de doelstelling te bereiken tegen 2010. De EU sprak af dit te doen tegen 2015.

¹¹ Zie deel I - kwantiteit

¹² Deze regering stelt in haar regeerakkoord weliswaar geen groeipad voorop en dit terwijl de deadline van 2010 reeds overschreden werd.

¹³ 11.11.11, Ondernemen tegen armoede, 2012. http://www.11.be/11/component/one/artikel/detail/detail/11dossier_ondernemen_tegen_armoede.104150

In dit jaarrapport stellen we vast dat het ontwikkelingsbeleid ook op andere niveaus moeite heeft met de stijging van middelen tot en met 2010. We focussen deze keer op de bilaterale samenwerking (d.i. de samenwerking van land tot land) van België met haar 18 partnerlanden. Al zijn de problematieken van een totaal andere orde dan bij BIO, ook hier merken we dat een snelle toename van het budget zich niet vertaald heeft in even snelle vastlegging en besteding op het terrein¹⁴. We zien dat de Belgische Technische Coöperatie (BTC - het uitvoeringsagentschap) er sinds 2011 niet meer in slaagt om tijdig de in de begroting voorziene uitgaven te doen. Het is belangrijk deze problematiek juist en genuanceerd te duiden, want geld dat niet besteed geraakt, is aantrekkelijk in tijden van budgettaire krapte. Het maakt ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar voor besparingen. Maar waar zitten de achillespezen van onze ontwikkelingssamenwerking?

In wat volgt gaan we enkele mogelijke oorzaken na van deze kwetsbaarheid, zonder daarbij exhaustief te zijn. Het is een complex verhaal waarin verschillende actoren en omstandigheden een rol spelen. Eén oorzaak is niet aan te duiden, één oplossing al evenmin. Dit jaarrapport toont daarom vooral de complexe realiteit van ontwikkelingssamenwerking aan.

Want alleen geld volstaat niet. Ontwikkelingssamenwerking is politiek. Dit vereist allesbehalve een stiefmoederlijke behandeling van dit departement, nochtans zo kenmerkend tijdens het voorbije decennium

¹⁴ Geld vastleggen kan gezien worden als bestellingen plaatsen in een orderboek, dat dan nadien werkelijk uitgegeven wordt op het terrein. Het verschil tussen beide wordt verder in dit jaarrapport uitgebreid besproken.

2. Waarom wordt de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zwaar getroffen?

Van de meer dan 500 miljoen euro die onze regering in de periode 2012-2013 op ontwikkelingssamenwerking schrapte, staat de teller voor BTC al op 111 miljoen¹⁵. BTC wordt dus zwaar getroffen door de bezuinigen. Hoe komt dat?

Voorafgaand

In het globale groeipad van ontwikkelingssamenwerking werd een serieuze inhaaloperatie voorzien voor de bilaterale samenwerking, en dit vanaf 2005. Op tien jaar tijd is de omzet van BTC dan ook meer dan verdubbeld (zie grafiek). Dit is een zeer snelle groei en op het eerste zicht een positief verhaal, want in lijn met het voorziene groeipad om de 0,7% te behalen. Maar was de Belgische ontwikkelingssamenwerking erop voorzien om een dergelijke groei te realiseren?

Alarmerende geluiden op vlak van besteding

België sluit met haar 18 partnerlanden indicatieve samenwerkingsprogramma's af voor vier jaar. Momenteel geldt de ongeschreven regel dat 100% van het

¹⁵ In 2012 werd uiteindelijk 188 miljoen van de voorziene 240 miljoen besteed. In 2013 werd al bij de begrotingsopmaak 40 miljoen minder voorzien en bij de begrotingscontrole van april 2013 werd nog eens 19 miljoen geschrapt.

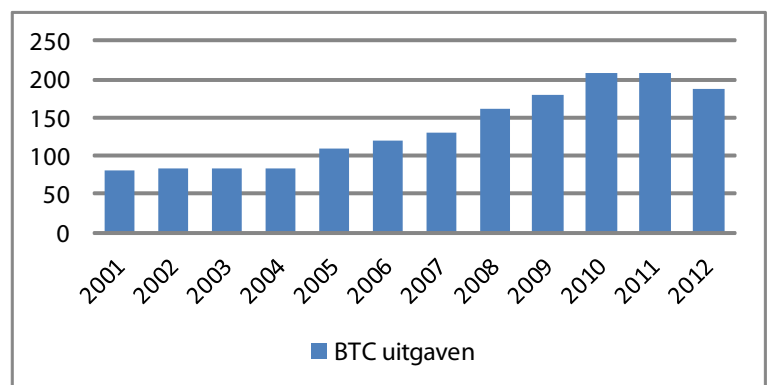
Snelle wissel van de wacht

Paul Magnette werd minister van Ontwikkelingssamenwerking in december 2011, net na de langste regeringscrisis uit de geschiedenis van ons land. Ongeveer negen maanden later, in augustus 2012, kondigde hij zijn kandidatuur als burgemeester van Charleroi aan. In januari 2013 zat zijn opvolger, Pascal La-bille, op de ministerstoel.

Het snelle vertrek van minister Magnette past perfect in het rijtje van zijn voorgangers. Het grote probleem is net de snelle wissel van de wacht. Sinds Eddy Boutmans, wiens mandaat eindigde in 2003, heeft geen enkele minister zijn volledige periode uitgedaan. Marc Verwilghen en Paul Magnette bleven amper een jaar.

Het is duidelijk dat de post 'Ontwikkelingssamenwerking' vaak gezien wordt als een politieke opstap naar andere ministerambten, als een post die een minister perfect naast drie andere beleidsdomeinen kan opnemen. Dit terwijl ontwikkelingssamenwerking gaat over het opbouwen en onderhouden van duurzame relaties met andere landen en de internationale gemeenschap, en met een invloed op de levens van talloze mensen.

(zie kader). De afgelopen zes jaar kenden we maar liefst zes verschillende ministers van Ontwikkelingssamenwerking. Ook de politieke crisis van België, met langdurige periodes van een regering in lopende zaken, doet daar geen goed aan. Het is de verantwoordelijkheid van een minister om duidelijke lijnen uit te zetten. Op basis daarvan moet een administratie zich organiseren. Er is dus nood aan een politieke visie op lange termijn en een goedwerkend, flexibel apparaat om dit te vertalen naar het terrein.



voorziene budget moet vastgelegd zijn en 30% werkelijk uitgegeven alvorens een nieuw samenwerkingsprogramma te kunnen afsluiten.

De werkelijke uitgaven op het terrein zijn in sommige van de Belgische partnerlanden zorgwekkend.

In DR Congo, het land waar België het grootste budget voorziet (400 miljoen van 2010-2013), is momenteel 12% van het budget werkelijk besteed en dit in het laatste jaar van het samenwerkingsprogramma¹⁶.

¹⁶ Qua vastleggingen zit men momenteel slechts aan 44%.

Eenzelfde verhaal in Burundi, waar men schat dat men begin volgend jaar aan 18% zal zitten, terwijl het samenwerkingsprogramma verloopt op het einde van dit jaar.

De met de partnerlanden afgesproken programma's zijn de laatste jaren qua budget flink gegroeid, maar de besteding is duidelijk niet overal gevolgd.

Maar niet enkel in fragiele, moeilijke staten zoals DR-Congo en Burundi loopt het moeizaam. Het verhaal herhaalt zich ook voor middeninkomenslanden zoals bv. Ecuador. 2010, het laatste jaar van het samenwerkingsprogramma, was desastreus op vlak van besteding. Ondertussen is men een versnelling hoger gegaan en zou men nu toch aan 30% zitten, drie jaar na het verlopen van het programma.

Ondermaatse besteding?

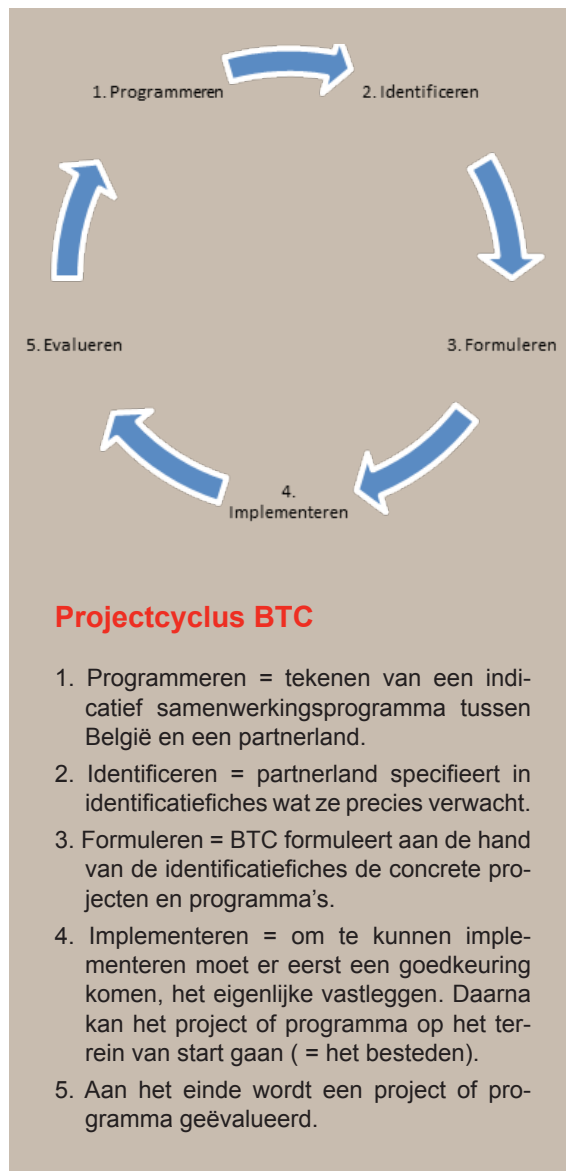
Voor een deel een perceptieprobleem ...

De vragen die deze cijfers oproepen kunnen we ten dele nuanceren. Het is belangrijk om te wijzen op een mogelijk perceptieprobleem. De Gemengde Commissie, het moment waarop met een partnerland een indicatief samenwerkingsprogramma voor vier jaar getekend wordt, betekent de eigenlijke start van een programma. Zo loopt de samenwerking met DR-Congo van 2010 tot en met 2013. Velen veronderstellen dan ook dat tegen eind 2013 het programma afgerond is en dat in 2014 een volgende kan beginnen. Als men dan hoort dat in het laatste jaar van het programma slechts 12% van de voorziene middelen is uitgegeven, rijzen er vanzelfsprekend vragen.

Maar die periode van vier jaar is in de realiteit geen uitvoeringsperiode, of toch niet volledig. Het is groten-deels een vastleggingsperiode. Dat wil zeggen een periode waarin de grote lijnen van de samenwerking, afgesproken bij het ondertekenen van het indicatief samenwerkingsprogramma, concreet uitgewerkt worden (zie figuur van een projectcyclus). Na het ondertekenen moeten de partnerlanden eerst specificeren welke programma's zij verwachten (identificatie), moet men die programma's in concrete plannen met de bijhorende budgetten (formulering) gieten, moet men alle afspraken over het beheer en de uitvoering maken met de betrokken overheidsinstanties in het partnerland, tussen BTC en de Belgische staat, moeten er nog een aantal controles gebeuren, enz.

Als al dat werk af is, gebeurt de eigenlijke vastlegging van het budget - de ondertekening van de bijzondere overeenkomst met het partnerland door de minister - en kan men van start gaan. Dit voorafgaand proces moet grondig gedaan worden en dat vraagt tijd. Dat betekent dat wanneer men goed en wel van start kan gaan met het uitvoeren van het samenwerkingsprogramma er soms al 2 jaar verstreken zijn¹⁷.

En dat van start gaan is dan nog relatief. Meestal betekent dit het starten met de aanwerving van de technische medewerkers op het terrein nodig om het programma werkelijk uit te voeren. Een programma draait idealiter dus pas echt op volle toeren in het derde en vierde jaar, en de uitvoering loopt nog lang door na de zogezegde einddatum van het samen-



werkingsprogramma. Met andere woorden, de cijfers rond de bestedingsgraad zeggen op zich niet alles. Alles hangt er vanaf wanneer je de foto maakt. Bij de Europese Commissie loopt de periode van een samenwerkingsprogramma in principe wel samen met de uitvoering ervan, wat op z'n minst voor een juiste perceptie zorgt.

Maar ook België is momenteel volop aan het nadenken over hoe de eigen programmeringscyclus aan te passen. In de nieuwe Wet op de Belgische ontwikkelingssamenwerking (2013) spreekt men niet langer van een *indicatief* samenwerkingsprogramma, maar van een samenwerkingsprogramma *tout court*. Met die term wil men een meer voorspelbaar karakter verlenen aan het programma. Bovendien zouden de verschillende specifieke overeenkomsten die voortvloeien uit het algemeen samenwerkingsprogramma zoveel mogelijk ondertekend moeten worden op het moment van de goedkeuring van het programma¹⁸. Wat dit juist moet betekenen, is volop in discussie. Belangrijk is dat er binnen een programmacyclus een duidelijke taakverdeling komt tussen het beleid (DGD) en de uitvoering (BTC), wat nu niet altijd het geval is.

¹⁷ Dit is zeker het geval wanneer het gaat om nieuwe projecten of programma's, nieuwe regio's enz.

¹⁸ Dit kunnen we lezen in de artikelsgewijze bespreking van de nieuwe Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, 2013.

Elke onnodige overlap moet worden vermeden, maar de juiste *checks and balances* en monitoringssystemen moeten wel geïntegreerd worden.

... maar toch vooral een reëel probleem ...

We kunnen er niet omheen dat er in sommige partnerlanden ook een reëel probleem is. 12 of 18% bestedingen blijft hoe dan ook bijzonder laag en wijst op vertragingen. Er zijn in de hele cyclus van het tekenen van een indicatief samenwerkingsprogramma tot de afronding ervan een aantal flessenhalzen. De vertragingen die daardoor veroorzaakt worden, hebben zich de afgelopen jaren opgestapeld en een hoogtepunt bereikt.

We zien zowel in 2011 als in 2012 een verschil tussen de in de begroting voorziene bedragen en de effectieve uitgaven van BTC. In 2011 voorzag de begroting initieel 230 miljoen euro. Dit bedrag werd in de loop van het jaar aangepast naar 208 miljoen en uiteindelijk werd 207 miljoen gerealiseerd. In 2012 was van de initieel voorziene 240 miljoen 60 miljoen niet opgevraagd.

Ook voor 2013 weet men al dat het moeilijk wordt om het voorziene bedrag van 200 miljoen euro volledig te besteden. Daarom kwamen de middelen voor de 25 miljoen euro besparingen die men voor de begrotingscontrole van maart bij ontwikkelingssamenwerking moest vinden, ook grotendeels (19 miljoen euro) van de voor BTC voorziene middelen.

... En ten slotte ook problemen met de vastlegging

Onmiddellijk hieraan gelinkt speelt een andere belangrijke factor een rol, waarvoor we enkele jaren in de tijd terug moeten. Er zijn de voorbije jaren systematisch te weinig vastleggingen gebeurd. Eenvoudig gezegd betekent dit 'vastleggen' dat de regering haar definitieve goedkeuring geeft aan de door BTC geformuleerde projecten en programma's.

Vastleggingen kunnen pas gebeuren nadat België indicatieve samenwerkingsprogramma's heeft afgesloten met haar partnerlanden (programmeren). Er is de laatste jaren een serieuze schommeling in het jaarlijks aantal afgesloten samenwerkingsprogramma's. Dit is te wijten aan meerdere factoren, waaronder de hoeveelheid geld dat van het vorige programma reeds vastgelegd en besteed is, de onderhandelingsperiodes met de partnerlanden, maar ook de mate waarin de minister in staat is nieuwe programma's te tekenen. Zo is een minister in lopende zaken normaal gezien niet bevoegd om nieuwe samenwerkingsprogramma's te tekenen. Hierop werd echter tijdens de langdurige regeringscrisis van 2010-2011 een uitzondering gemaakt.

Na het afsluiten van het indicatief samenwerkingsprogramma volgt dan de rest van de procedure (identificatie en formulering) om zo de samenwerking ook werkelijk vast te leggen in bijzondere overeenkomsten.

Een mager orderboek

Jaarlijks mag BTC maximaal voor 250 miljoen euro projecten en programma's vastleggen. Je kan dit be-

drag vergelijken met een 'orderboek': BTC mag jaarlijks voor 250 miljoen 'bestellingen' plaatsen, waarvoor het dan op termijn effectief geld krijgt om dit op het terrein te realiseren. Het bedrag op de begroting is het bedrag dat men in het betreffende kalenderjaar nodig denkt te hebben voor de concrete realisaties op het terrein (implementeren).

De voorbije vijf jaar is men er echter nooit in geslaagd om voor dit maximale bedrag vast te leggen. Dat is o.a. te wijten aan het te kleine aantal nieuw afgesloten samenwerkingsprogramma's. Ook andere flessenhalzen, waarop we in het volgende deel dieper ingaan, spelen een rol. Minder vastleggingen betekent minder 'orders' in het 'orderboek'. En dat betekent dus ook dat er momenteel minder kan worden besteed.

Ook in de toekomst zal dit moeilijk blijven. Zo was 2012 opnieuw een zeer slecht jaar voor de vastleggingen. Deze keer was het te wijten aan een politieke beslissing. BTC moet elk jaar voor een bepaalde deadline op het einde van het jaar dossiers voorleggen ter goedkeuring aan de minister. Hoewel het overgrote deel van de dossiers in 2012 tijdig klaar was, werden dossiers voor een totaal bedrag van meer 240 miljoen niet meer goedgekeurd. Dit kwam door de beslissing van de regering om alle 'niet-samendrukbare uitgaven' (zie deel I) te schrappen. Direct gevolg voor BTC: er werd voor minder dan 10 miljoen aan dossiers goedgekeurd. Met andere woorden, naast de feitelijke besparingen (het echte schrappen van geld op de begroting) is er in 2012 gezorgd voor een nieuwe dip op vlak van de uitvoering in de toekomst. Wat vastgelegd wordt met vertraging, wordt immers ook met vertraging uitgevoerd.

Schade inhalen

Anderzijds moeten we ook benadrukken dat men volop stappen onderneemt om de achterstand in vastleggingen weg te werken. Door een goede samenwerking tussen BTC en DGD werd in 2013 tot nog toe al meer vastgelegd dan over heel 2012. De bedoeling is om tegen de zomer aan 100% vastlegging van de beschikbare 250 miljoen te zitten. Ook de komende jaren wil men dit op peil houden. Dit maakt ook dat er in de toekomst in de begroting voldoende geld moet voorzien worden om de vastleggingen van vandaag ook in de komende jaren te kunnen besteden. Het is niet omdat BTC het geld nu niet onmiddellijk nodig heeft, dat dit in de toekomst ook zo zal zijn.

Bovendien is er onzekerheid over het op peil kunnen houden van de vastleggingen. 2014 is weer een verkiezingsjaar. Zoals gezegd kan een regering in lopende zaken in theorie geen nieuwe indicatieve samenwerkingsprogramma's tekenen. Dit is nochtans belangrijk wil men voldoende projecten en programma's in de pijplijn hebben om binnen een paar jaar ook effectief op het terrein te kunnen besteden.

Conclusie

Het feit dat zowel het vastleggen als het besteden op het terrein niet vlot, maakt dat deze budgetten in tijden van crisis gemakkelijk te schrappen zijn. Het maakt met andere woorden de bilaterale samenwerking kwetsbaar bij besparingen.

3. De oorzaken van kwetsbaarheid van ontwikkelingssamenwerking

Over de oorzaken van de kwetsbaarheid van de bilaterale samenwerking zijn tot voor kort weinig grondige analyses gemaakt. Minister Labille heeft in mei van dit jaar een analyse gevraagd van de lage bestedingsgraad in DR Congo, wat een positief signaal is. 11.11.11 hoopt dat deze analyse tot oplossingen zal leiden en dat daaruit eventueel ook globale aanbevelingen kunnen volgen. Indien nodig moet men ook in andere partnerlanden grondige analyses maken.

Zonder exhaustief te willen zijn, zetten we in dit jaar-rapport reeds enkele van de obstakels op een rij. Ze zijn erg divers van aard. Het gaat om het samengaan van zowel meer politieke als meer technische obstakels. Ook spelen verschillende actoren hierbij een rol.

Voor alle duidelijkheid: deze vaststellingen zijn voor ons op geen enkel moment een alibi voor de politieke beslissing van eind vorig jaar om zo drastisch en zo lineair het mes in dit departement te zetten. Deze vaststellingen vragen om tijdige politieke bijsturing, niet om besparingen. Door die bijsturingen te negeren, geeft men al te gemakkelijk argumenten aan diegenen die willen besparen en aan tegenstanders van ontwikkelingssamenwerking.

De rol van de partnerlanden zelf

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft een partnerschap met 18 sterk uiteenlopende partnerlanden. Deze landen hebben zelf ook impact op het al dan niet vlot besteden van ontwikkelingshulp.

Zo spelen in het begin van de Belgische projectcyclus de partnerlanden per definitie een belangrijke rol. Het is aan hen om via 'identificatiefiches' de specifieke noden te omschrijven. Soms loopt het daar al spaak. Bolivia heeft bijvoorbeeld vier jaar na het afsluiten van een indicatief samenwerkingsprogramma over sommige delen nog steeds geen identificatiefiches. Uiteraard zorgt dit voor vertragingen. Dit bewijst dat een continue opvolgingsproces nodig is. Hier is een belangrijke taak voor de attachés (de vertegenwoor-

digers van DGD in de partnerlanden) weggelegd en indien nodig druk vanuit Brussel.

Andere oorzaken van vertragingen zijn te wijten aan regimewissels, conflicten (zoals bv. in Mali), interne procedures die veranderen, sterke controles die ook in sommige partnerlanden zelf gebeuren naast de controles die ons land vereist (zie verder), negatieve audits, enz.

Lokale capaciteit versterken

Ook de soms gebrekkige capaciteit bij de overheid van een partnerland, die in de moderne ontwikkelings-samenwerking een steeds grotere rol moet opnemen, zorgt ervoor dat de met hen afgesproken projecten en programma's niet altijd van een leien dakje lopen. Ontwikkelingssamenwerking betekent in die gevallen in de eerste plaats inzetten op capaciteitsproblemen, op het creëren van voorwaarden om tot ontwikkeling te komen.

Zo is er binnen het huidige samenwerkingsprogramma met DR Congo gekozen om voor de verschillende sectoren waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking actief is, te investeren in een degelijke basis. Veel energie werd gestopt in het ondersteunen van ministeries en het versterken van het ownership van de overheid van het partnerland. Per sector werd een routeplan opgesteld. Dit vraagt tijd en is op korte termijn weinig zichtbaar. De vraag is nu of men hiervan op de langere termijn de vruchten zal plukken.

Uiteindelijk staat de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor een drietal opties.

- Ofwel kiest men ervoor weg te trekken uit een bepaalde sector, regio of land indien de samenwerking uiterst moeizaam verloopt.
- Ofwel kiest men voor gemakkelijke, grote (infrastructuur)projecten waardoor het geld op het terrein toch snel besteed wordt, maar worden de ogen gesloten voor het feit dat dit niet noodzakelijk het meest duurzame is (bv. men legt een weg aan, maar houdt zich niet bezig met de vraag of diezelfde weg er over 10 jaar nog zal zijn).
- Ofwel kiest men voor de derde optie om toch te blijven inzetten op die moeilijke sector, regio of land. Men probeert, faalt en probeert opnieuw om mee een basis te leggen die een maximale duurzaamheid nastreeft. Dit veronderstelt echter dat men accepteert dat het risicovol is, trager gaat, flexibiliteit vraagt en wellicht minder zichtbaar is.

Met andere woorden, die laatste optie vraagt van de Belgische ontwikkelingssamenwerking dat ze zich op een bepaalde manier organiseert. Dat dit geen evidentie is, zal blijken uit die obstakels die we aan Belgische kant vinden.

One size fits all

België is actief in achttien partnerlanden die we grosso modo kunnen opdelen in twee grote groepen met specifieke uitdagingen: middeninkomenslanden en lage inkomenslanden, waarvan vele in een fragiele context. Tot nog toe hanteerde België eenzelfde aan-



Over de oorzaken van de kwetsbaarheid van de bilaterale samenwerking zijn tot voor kort weinig grondige analyses gemaakt.

pak voor al haar partnerlanden, wat niet altijd voor een vlotte gang van zaken op het terrein zorgde. In sommige gevallen leidt het zelfs tot een irrelevante aanpak. Bijvoorbeeld: de manier waarop België onderhandelt met Zuid-Afrika verloopt volgens dezelfde richtlijnen als met DR Congo. Zo vraagt men voor elk dossier in Zuid-Afrika een screening van de nationale systemen. Hoewel er in heel wat overheidsdiensten in Zuid-Afrika capaciteitsproblemen zijn, lijkt dit net niet het geval in de *National Treasury* (ministerie van Financiën). De Zuid-Afrikaanse overheid frons dan ook de wenkbrauwen wanneer onze technische coöperatie met haar opgelegde vragenlijst komt aanzetten.

Afgelopen maanden heeft de Belgische ontwikkelings-samenwerking werk gemaakt van wat het toekomstige partnerschap met de partnerlanden volgens het niveau van ontwikkeling moet betekenen. Dit wordt "differentiëring" genoemd. Op basis van de noden en capaciteiten van partnerlanden werkte België een specifieke aanpak uit voor staten in een fragiele context en voor middeninkomenslanden in de vorm van strategienota's¹⁹. 11.11.11 vindt dit differentiëren een goede zaak. Vraag is wat deze strategienota's in de praktijk zullen betekenen. België is sterk in het ontwikkelen van nota's: er bestaan er al veel, maar ze worden zelden toegepast²⁰. Tot voor kort bracht ons land weinig echte vernieuwing binnen in haar manier van samenwerken met zeer uiteenlopende partnerlanden. Hoe zal de samenwerking er binnen 15 jaar uitzien? Zal dat nog steeds via samenwerkingsprogramma's met concrete projecten en sectorprogramma's verlopen, wetende dat steeds meer landen de status van middeninkomensland zullen bereiken? Zo denkt men aan een fonds voor middeninkomenslanden dat flexibele samenwerking zou moeten garanderen. Maar is dit op korte termijn toepasbaar?

11.11.11 hoopt dan ook dat deze nota's echt gaan leiden tot meer maatwerk op het terrein. Belangrijk is dat de nota's worden omgezet in aangepaste kaders, methodes en procedures die echte differentiëring op het terrein mogelijk maken. Op korte termijn zal dit wellicht tijd vragen, maar op lange termijn zou de Belgische samenwerking daar de vruchten van moeten plukken en zou dit de concrete realisaties ten goede moeten komen.

De moeilijke weg naar meer doeltreffende besteding

Het gebruik van een blauwdruk voor alle partnerlanden werd aangemoedigd door het internationale debat rond de doeltreffende besteding van hulp. Na de beloftes om 0,7% van het BNI te besteden aan ontwikkelingssamenwerking, kwam al gauw het besef dat alleen de kwantiteit opkrikken niet tot de verhoopte resultaten zou leiden. Ook de kwaliteit van hulp is belangrijk en werd hoog op de agenda geplaatst. Verschillende internationale conferenties volgden elkaar op: de Verklaringen van Parijs, Accra en Busan. Hulp moest doeltreffender worden. De manier van samenwerking met partnerlanden is de laatste jaren dan ook gewijzigd.

Op zich zijn de principes van doeltreffende besteding van hulp zoals eigenaarschap, afstemming, harmonisering en wederzijdse verantwoording goed. Alleen moet men zich ervoor hoeden dat, ingegeven vanuit een jacht op efficiëntie, die principes niet te dogmatisch en te uniform worden gebruikt in alle landen en situaties.

Ook België probeert zich in dit doeltreffendheidskader in te passen. We halen drie beslissingen aan die de Belgische ontwikkelingssamenwerking (ingrijpend) hebben veranderd: de keuze om te concentreren op grotere programma's en op twee of drie sectoren per partnerland, en de keuze om bij uitvoering van programma's gebruik te maken van het systeem van de partnerlanden.

a. Evolutie van klein project naar groter programma

Zoals eerder vermeld was er vanaf 2005 systematisch een grotere ambitie voor de directe bilaterale samenwerking. Deze groei zien we ook in de voorziene budgetten van de samenwerkingsprogramma's. Op zichzelf al een uitdaging.

Om dit geld effectief in te zetten, maar ook vanuit een zoeken naar meer coherentie en synergie, werd beslist over te schakelen van (relatief) kleine projecten naar grote sectorale programma's. Dit vergt een totaal andere aanpak. Eerst en vooral omdat het om veel grotere bedragen gaat. De gemiddelde grootte van een project ligt tussen de 2 à 3 miljoen, terwijl programma's eerder 10 à 25 miljoen bedragen. Eén keer een programma van 20 miljoen opvolgen lijkt efficiënter dan 10 keer een project van 2 miljoen. Het tweede slorpt heel wat capaciteiten op om op te volgen, maar het eerste vraagt (veel) meer tijd om het programma op de rails zetten. Men moet afspraken maken met een veelheid aan lokale betrokkenen (vaak meerdere ministeries bij de lokale overheid, verschillende beleidsniveaus van lokaal tot nationaal, enz.). Dit moet beter ingecalculeerd worden, zoals bijvoorbeeld de nood aan een opstartfase, de nood aan flexibiliteit om bij problemen adequaat te kunnen reageren, buffers voor veranderende prijzen bij langlopende projecten waar infrastructuur bij komt kijken, enz. Maar sommige zaken daarvan liggen moeilijk. Deze flexibiliteit is momenteel niet mogelijk binnen de bestaande Belgische kaders en controlemechanismen.

BTC zat afgelopen jaren volop in de overgang. Nu bijna alle oude (kleine) projecten afgerond zijn, botst men op de grotere complexiteit om grote programma's in de praktijk te brengen. Dit is één van de redenen waarom men ook in DR Congo grote vertragingen kent. Op termijn zullen deze groei pijnen er wellicht uitgaan. Toch is het voor 11.11.11 pertinent blijvend te evalueren in welke context welke grootte van projecten en programma's het best op hun plaats zijn.

¹⁹ Een strategienota over de rol van de private sector is in de maak.

²⁰ Tot eenzelfde besluit kwam de Bijzonder Evaluator. FOD Buitenlandse zaken, *Evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelings-samenwerking*, http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/evaluatie_directbilateraal_nl_tcm312-64770.pdf, p 11.

b. Concentratie op 2 à 3 sectoren

België heeft ook gekozen om per land te concentreren op twee à drie sectoren. Dit past binnen de Europese strategie om te komen tot “taakverdeling onder donoren” en complementariteit. Minder versnippering en een groter gewicht in een bepaalde sector moet de doeltreffendheid verbeteren. Ook wij als ngo-sector hebben dit verdedigd. Maar is dit altijd de meest effectieve strategie? Enkele voorbeelden.

DR Congo

In de DR Congo viel mede door deze maatregel gezondheidszorg als sector uit de boot toen de minister het samenwerkingsprogramma 2010-2013 tekende. Nochtans was dit een sector waar BTC met bepaalde projecten goede resultaten boekte. Dit was bijvoorbeeld het geval in de aanpak van de dodelijke slaapziekte. Nergens ter wereld zijn er zoveel (gerapporteerde) gevallen van slaapziekte als in DR Congo en België was tot voor kort de belangrijkste geldschietster van het nationaal programma tegen deze ziekte. België wordt wereldwijd erkend om zijn expertise op het domein van de slaapziekte, inclusief op gebied van onderzoek en controle. In Beneden-Congo zou het cijfer tussen 2009 en 2010 met bijna de helft gedaald zijn, mede dankzij het Belgisch Ontwikkelingsagentschap²¹. Na 10 jaar ondersteuning door BTC is de slaapziekte op dit moment geen groot probleem meer, maar stopzetten van het programma zou bijna zeker leiden tot een heropflakking van deze dodelijke parasitaire ziekte. Anderzijds is er door een combinatie van een aantal nieuwe elementen voor het eerst een perspectief op uitroeiing van de ziekte²².

Toch maakte België bekend dat het zich tegen juni 2013 terugtrekt uit de strijd die het land decennialang tegen de ziekte heeft gevoerd. Waarom? Er werd in overleg met de Congolese regering gekozen voor 3 andere sectoren en gezondheidszorg zou voldoende ondersteund worden door andere donoren en door het grote aantal Belgische niet-gouvernementele actoren. De periode 2010-2013 moest beschouwd worden als een exit- en consolidatiefase. Maar door de keuze om zich uit deze hele sector terug te trekken, worden de duurzaamheid van bepaalde projecten, zoals de strijd tegen slaapziekte, nu bedreigd. Dit alles betekent niet dat het programma in de afgelopen jaren een onverdeelde succes was. De onzekerheid die gepaard gaat met een exit-fase, jaren vroeger dan aanvankelijk voorzien, leidde tot ontmoediging en vroegtijdig vertrek van personeel. De duurzaamheid van de resultaten werd hierbij gehypothekerd²³.

21 <http://www.ipsnews.be/artikel/belgie-staakt-strijd-tegen-slaapziekte-congo>

22 BTC, *Reflectie over Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de gezondheidssector DRC*, april 2013, p.4.

23 *ibid.*

Er wordt nu gekeken naar het Tropisch Instituut, ook een Belgische actor, om het gat te dichten. Het Instituut heeft heel wat expertise, o.a. op vlak van gespecialiseerd onderzoek, maar is het echt efficiënter om in een goedlopend programma de uitvoerende actor te vervangen? Eén ding is zeker, het zorgt voor onzekerheid, extra vertragingen en het komt niet ten goede van de duurzaamheid. Wat staat hier voorop: *efficiency* van hulp of effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid?

Rwanda

In Rwanda geeft de Farmer Field School (FFS) landbouwers de kans om zelf het verschil te ontdekken tussen traditionele en verbeterde praktijken, zodat ze vlotter nieuwe technieken aannemen. BTC ondersteunt dit proces. Ondanks het feit dat het opstarten van dergelijke programma's tijd vraagt, worden er resultaten geboekt. Daardoor is het Rwandese ministerie van Landbouw geïnteresseerd om dit project over het hele land uit te bouwen. Helaas is de landbouwsector geschrapt in het nieuwe indicatief samenwerkingsprogramma, en focust België nu op gezondheid, energie en decentralisering. Dit is een beslissing die genomen werd samen met de Rwandese centrale overheid. Meer nog, in Rwanda kunnen we zeggen dat het de regering is die de sectoren verdeelt onder de verschillende donoren. Met andere woorden, het is niet alleen België die bepaalt om in bepaalde sector actief te blijven of niet. Ook sommige partnerlanden spelen hierin een cruciale rol. Wel wordt de opportuniteit om een geslaagd project breder uit te rollen gemist.

Een focus op 2 of 3 sectoren betekent ook minder mogelijkheid om risico's te spreiden of flexibel te zijn. Wanneer alles ingezet wordt op enkele grote programma's in een beperkt aantal sectoren, kan dit voor een grote impact zorgen op vlak van besteding zodra een bepaalde sector geblokkeerd zit. En zoals blijkt uit de voorbeelden van Rwanda en DR Congo worden soms opportuniteiten gemist.

Anderzijds betekent een dergelijke taakverdeling wel dat er afspraken tussen de verschillende donoren worden gemaakt, wat op zich een goede zaak is. Daarbij moet wel opgelet worden dat er geen gaten vallen. Een te ver doorgedreven concentratie leidt op dit moment in sommige partnerlanden tot verweesde sectoren wanneer belangrijke donoren in een bepaalde sector tegelijk aangeven zich terug te trekken. Zo blijkt uit een recent HIVA onderzoek dat de beschikbare middelen voor basisonderwijs sterk teruglopen door een ongecoördineerde exit van donoren.²⁴

24 Huyse Huib, *De Belgische hulp aan het basisonderwijs : historiek en denkpistes voor de toekomst*, KU Leuven/HIVA, Brussel 2013.

11.11.11 is op zich niet tegen sectorconcentratie, maar stelt wel vast dat vasthouden aan een blauwdruk voor de sterk verschillende partnerlanden waarin België actief is, in de praktijk kan leiden tot uiteenlopende effecten. Dit geldt niet alleen voor de fragiele staten die we in onze voorbeelden aanhaalden, maar ook voor middeninkomenslanden kan de sectorconcentratie in vraag worden gesteld.

Zo is financiële steun niet langer hét element van de samenwerking met middeninkomenslanden. Ontwikkelingssamenwerking blijft er echter relevant, bijvoorbeeld omdat het toelaat een aantal risico's te nemen. De samenwerking draait er eerder om kleinschaligere ondersteuning, in een aantal specifieke niches of voor bepaalde achtergestelde bevolkingsgroepen. Op die manier kunnen bepaalde hefboomen in beweging worden gezet voor noodzakelijke veranderingen voor duurzame menselijke ontwikkeling, zoals de aanpak van ongelijkheid en het belang van herverdeling. Belangrijk is ook dat ingezet wordt op kennis- en informatie-uitwisseling. Een te rigide sectoraanpak staat die flexibiliteit in de weg.

11.11.11 is dan ook voorstander om per partnerland te bekijken wat de beste strategie is. Dit uiteraard in samenspraak met het partnerland zelf en vanuit een optimale taakverdeling tussen donoren. België moet met andere woorden de differentiëringsagenda, vertrekkende vanuit de noden en capaciteiten van partnerlanden, ook tot op dit niveau durven doortrekken.

c. Uitvoering via de systemen van de partnerlanden

Een andere opvallende aanpak om de doeltreffendheid van hulp te verhogen is de keuze om de programma's uit te voeren via de systemen van de partnerlanden. De partnerlanden staan zelf in voor de uitvoering en er worden geen parallelle structuren opgezet door de donor. Zo wil men bereiken dat de projecten beter ingebed zijn in de lokale context en dat de partnerlanden de verantwoordelijkheid ervoor opnemen. Het ownership van de partner staat centraal en is de basisvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling²⁵.

Een maatstaf voor meer nationale uitvoering is ook het gebruik van nationale systemen voor het financieel beheer en de uitvoering van overheidsopdrachten, met een directe verantwoordelijkheid van de partner. Sinds eind 2010 heeft België hiervoor specifieke richtlijnen. Tot voor kort hield de Inspectie van Financiën deze dossiers tegen, want ze waren in strijd met de Belgische wetgeving. Die wetgeving bepaalde dat BTC de instantie was die de projecten en programma's moest uitvoeren. Daardoor bleven de richtlijnen aanvankelijk dode letter. Dit zorgde weer voor bijkomende vertragingen, omdat daar waar gekozen was voor nationale uitvoering men op zoek moest naar andere oplossingen. Pas twee jaar later is de wetgeving aangepast en is nationale uitvoering ook echt mogelijk.

25 BTC, *Jaarverslag 2009*, p 15.

Dat België gebruik wil maken van de systemen van partnerlanden is een goede zaak. Het is niet de snelste manier om je geld om te zetten, wel de meest duurzame.

Maar sowieso is de keuze om uit te voeren via de nationale systemen geen evidente keuze. Het is niet de snelste manier om je geld om te zetten, maar wel een mogelijkheid om duurzaam en op lange termijn aan capaciteitsversterking te doen. Daarom vindt 11.11.11 het op zich een goede zaak dat België gebruik wil maken van de systemen van partnerlanden, en dit ook in landen met een fragiele context zoals Burundi²⁶. Maar er moet goed afgewogen worden waar dit kan, onder welke voorwaarden en controles, welke resultaten men hier aan wil koppelen en welke risico's men bereid is te nemen. Het versterken van nationale systemen is vaak een doel op zich, met name capaciteitsversterking. Tegelijk snelle concrete resultaten boeken in de betreffende sector blijkt in de praktijk vaak een vrome wens. Bovendien is het irrelevant om aan elk partnerland dezelfde eisen voor te leggen of nationale uitvoering kan of niet. Momenteel is het zo dat de richtlijnen voorzien dat nationale uitvoering enkel kan mits grondige analyse van de systemen van het partnerland. Voor sommige landen gaat dat niet op. Soms zijn die analyses al door andere donoren gebeurd en is het weinig relevant omdat opnieuw te doen. Het nodige realisme en flexibiliteit moeten met andere woorden aan de dag worden gelegd en resultaten op het juiste niveau gemeten.

26 11.11.11, *Jaarrapport Belgische Ontwikkelingssamenwerking 2010*.

“ Ontwikkelings- samenwerking is niet voor bange mensen.

Ontwikkelingssamenwerking zonder risico?

Ontwikkelingssamenwerking is niet voor bange mensen, zei onlangs een Nederlands politicus. Ontwikkelingssamenwerking zonder risico is inderdaad niet mogelijk. Ook uit het bovenstaande blijkt dat een gedifferentieerde aanpak vereist dat bepaalde risico's worden genomen, bv. door te kiezen om uit te voeren via de systemen van de partnerlanden zelf of om een percentage van het budget open te laten om in te spelen op veranderende prijzen. Vraag is in hoeverre de Belgische ontwikkelingssamenwerking die risico's kan en mag nemen.

Dit lijkt een heikel punt te zijn. BTC moet, gezien de financiële verantwoordelijkheid om het geld goed uit te geven en gezien de controlesystemen die daarop toezien, het risico tot quasi nul beperken. Mocht je BTC voor de weliswaar fictieve keuze stellen: je geeft 95% uit aan controle om 5% terecht te kunnen verantwoorden. Of je geeft slechts 10% uit aan controle, wetende dat er 10% zal “verdwijnen”. Dan zal BTC hoogstwaarschijnlijk moeten kiezen voor het eerste scenario, gezien de financiële verantwoordelijkheid om het geld goed uit te geven en gezien de diverse controlesystemen die daarop toezien. De vraag is of ontwikkelingssamenwerking aan dezelfde controlemechanismen moet onderworpen worden als eender welk ander budget uit de Belgische schatkist. Is het voor elke euro op voorhand te bepalen waarvoor het exact zal dienen, zoals de richtlijnen van begroting blijikbaar vereisen?

De noodzaak om publieke middelen te verantwoorden staat voor 11.11.11 uiteraard niet ter discussie. Maar een risicovrije ontwikkelingssamenwerking bestaat niet. Controlesystemen voor ontwikkelingssamenwerking mogen niet gebaseerd zijn op wantrouwen, wel op vertrouwen met de juiste *checks and balances*.

“ Opvallend is dat Brussel veelal het laatste woord heeft.

Deze aanbeveling werd reeds gemaakt in 2006 door de Dienst Bijzondere Evaluatie²⁷, maar blijkt na 7 jaar nog steeds een heikel punt te zijn.

Dit kunnen we ook lezen in de Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (2011). De evaluatoren stellen voor dat de Belgische regering en BTC samen analyseren op welke manier de ketens van controle kunnen vereenvoudigd en verbeterd worden om de uitvoering van de projecten te vergemakkelijken²⁸. Er is bijvoorbeeld (onnodige) overlap tussen BTC en DGD op vlak van controles. Zo worden de referentietermen van een project of programma zowel door BTC als DGD gecheckt. Bovendien gebeuren de meeste van deze controles vooral vooraf en niet nadien. Met andere woorden, de controle is erg gefocust op de inputzijde, op de financiële kant en niet op de resultaten.

Veel wordt in of door Brussel beslist

Vooraleer een beslissing wordt genomen om een bepaald project of programma uit te voeren, gaat er een hele cyclus aan vooraf van heen-en-weer-gepingpong tussen verschillende actoren: zowel tussen DGD als BTC, zowel op het terrein als in Brussel, en uiteraard ook met verschillende ministeries van het partnerland zelf. Hoe beter het land georganiseerd is, hoe moeilijker deze onderhandelingen vaak verlopen. Opvallend in deze procedures is dat Brussel veelal het laatste woord heeft.

Zo moet voor de aanvraag tot formulering van een project of programma door BTC eerst een identificatieve goedgekeurd worden door België en het partnerland, op een overleg in het partnerland zelf. Voor België is dit in theorie een vertegenwoordiger van Brussel, maar in praktijk is dit vaak de Directeur-Generaal Ontwikkelingssamenwerking. Het ligt voor de hand dat DGD er per jaar slechts een beperkt aantal kan doen. Zo werd een voorzien overleg in Burundi van maart 2013 uitgesteld, onder meer omdat de Burundezes nog niet voldeden aan een aantal vooraf gemaakte afspraken. Gezien agendaproblemen bij DGD kan een nieuw partnercomité pas samenkomen in juni. Dit betekent dat BTC momenteel niet verder kan: de handtekening blijft uit, de formulering ook en finaal het uitvoeren van het programma.

Indien door deze of andere redenen formuleringaanvragen te laat op het jaar bij BTC komen, dan lukt het niet meer om de cirkel rond te krijgen tegen het einde van het jaar, wat wil zeggen dat het geld niet vastgelegd kan worden in datzelfde jaar. Op dit pijnpunt werd reeds gewezen in 2006 door de Dienst Bijzondere Evaluatie²⁹. In een ideaal scenario zouden de aanvragen voor formuleringen in een gelijkmatig tempo, verspreid over het hele jaar, moeten binnenkomen. Momenteel zien we dat er een piek aan dossiers is op het einde van het jaar. Dit is trouwens iets wat kenmerkend is voor de hele DGD-administratie (zie kader).

²⁷ Ibid, voetnoot 19, p 18.

²⁸ FOD Buitenlandse zaken, *Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie 2011*, http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/evaluatie_btc_2011_nl_tcm314-214074.pdf, p 72.

²⁹ Ibid., voetnoot 25, p 66.

Een interessante vraag: hoeveel wordt er per maand gemiddeld vastgelegd binnen ontwikkelings-samenwerking³⁰?

Momenteel merken we dat er een grote piek is op het einde van het jaar. Met andere woorden, heel wat dossiers worden door de administratie pas laat ter ondertekening bij de minister ingediend. Dit verklaart deels ook waarom de besparingsmaatregel die de regering in oktober doorvoerde nog voor ongeveer 180 miljoen euro aan dossiers van DGD kon treffen. Zoeken we naar de oorzaken van het feit dat dossiers zo laat ingediend worden, dan komen we enerzijds uit bij gewoontes van de administratie. Het is een onderschatte dynamiek dat mensen werken in functie van een deadline die op het einde van het jaar valt. Anderzijds zijn er de zwaardere en meer tijdrovende procedures van de laatste maanden voor de vastlegging van de uitgaven via de ministerraad (zie deel I) die voor extra vertragingen zorgen. Dossiers stonden nog meer dan anders in de wachtlijn. Zo waren de humanitaire ngo's klaar met hun dossiers in mei 2012, maar toch kenden zij nog geen goedkeuring op 11 oktober, waardoor ze naar de besparingsmand werden doorverwezen.

Uit een evaluatie van de Bijzonder Evaluator uit 2006 blijkt dat de zeer centralistische besluitvorming binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich uit in lange projectcycli met veel vertragingen³¹. In september 2012 wijst de tussentijdse evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking van de OESO-DAC dit nog altijd als pijnpunt aan. Er is vooruitgang, maar na zeven jaar blijft dit nog steeds een aandachtspunt. Ook DGD beseft dat het belangrijk is zich aan te passen aan de specifieke context van elk partnerland. Een gedecentraliseerd systeem helpt daarbij. "Het zijn immers de mensen die ter plaatse werken, in de ambassades, die voeling hebben met wat er leeft en die zich best van al kunnen afstemmen op de andere donoren die in dat land actief zijn. De mensen ter plaatse zouden meer beslissingsrecht moeten krijgen"³².

11.11.11 wenst te benadrukken dat er uiteraard een centrale visie noodzakelijk blijft met een zeer goede wisselwerking tussen Brussel en het terrein. De introductie van de transdirectionele teams bij DGD, waarbij er ingezet wordt op de versterkte samenwerking tussen de verschillende diensten en de mensen op het terrein, zal hier hopelijk deels toe bijdragen. Bovendien moet een decentralisatie verstandig gebeuren en tot op het juiste niveau.

30 Weliswaar exclusief de grote dossiers zoals geld voor het Europees Ontwikkelingsfonds en de Wereldbank waarvan de vastlegging elk jaar in juni valt.

31 *Ibid.*, voetnoot 25, p 78.

32 DGD, *Belgische Ontwikkelingssamenwerking haalt goede punten*, Geraadpleegd op 27 mei 2013: http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/Nieuws/Perscommuniqués/os/2012/09/ni_170912_interview_john_lomoy.jsp

Het komt er daarenboven op aan een zo goed mogelijke taakverdeling te vinden tussen de verschillende actoren waarbij men overlap zoveel mogelijk vermijdt. Dat dit geen evidentie is blijkt ook uit de werking van het Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid (zie kader).

Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid Ingewikkelde procedures nekken flexibele inzet

Soms raakt de Belgische ontwikkelingssamenwerking gevangen in een net van complexe procedures. Het schoolvoorbeeld daarvan is het Belgische Fonds voor Voedselzekerheid (BFVZ). Dit parlementair initiatief, dat projecten steunt voor voedselzekerheid in Sub-Sahara-Afrika, probeert vanuit een terechte zorg verschillende actoren hun rol te laten spelen. Hiervoor werd een multi-actorenaanpak uitgewerkt met de bilaterale samenwerking (BTC), de civiele maatschappij en de gespecialiseerde VN-agentschappen. Dit werd vertaald naar twee moeilijke wetten en een dik procedurehandboek, wat een soepele uitvoering onmogelijk maakt. Het Belgisch Fonds beschikt over een budget van 250 miljoen voor de periode 2010-2022.

Sinds 2009 raakt het BFVZ niet van de grond omdat het uitvoerende KB niet door de ontslagnemende regering kon worden bekrachtigd. Het was wachten op een parlementair initiatief in 2011 om het Fonds weer uit het slop te trekken via de goedkeuring van een tweede wet die uitvoering geeft aan het nieuwe BFVZ en het KB verving.

In het Jaarrapport van vorig jaar schreven we dat de overheid enkel het multi-actorenprogramma in Mali goedgekeurd kreeg. "Het uitvoeringsritme zou moeten opgedreven worden in 2012, met onder andere een goedkeuring van het programma in Mozambique". Een jaar later kunnen we exact hetzelfde schrijven: er zijn geen nieuwe programma's goedgekeurd, zelfs Mozambique niet³³. 2012 kan dus niet anders dan als een absoluut dieptepunt beschouwd worden voor het Belgisch Fonds: het bleef verstrikt in moeilijke procedures.

Mede aan de oorzaak van de vertragingen ligt het zoeken naar een goede invulling van de multi-actorenaanpak. Daarover blijft de nieuwe wet zeer vaag. Duidelijke procedures voor o.a. opstart, communicatie en coördinatie ontbreken. Men is zich hiervan bewust en er wordt volop naar oplossingen gezocht. Op andere vlakken is de wet dan weer zeer gedetailleerd. Ze wordt strikt gevolgd door de Inspectie van Financiën, wat een vlotte vertaling op het terrein bemoeilijkt.

We blijven de beloofde verbeteringen voor 2013 met argusogen volgen. We stellen ons daarbij een hele reeks vragen: wordt het strakke ritme van twee landen per jaar losgelaten en vervangen door een soepeler voorbereiding zodat wie er klaar voor is van start kan gaan? Komen er hiervoor duidelijker instructies voor de attachés? Wordt er afgestapt van het systeem waarbij alle actoren in één land zodanig aan elkaar gekoppeld worden, waardoor uiteindelijk iedereen op iedereen moet blijven wachten?

Hoe dan ook, de herziening van de procedures moet ertoe leiden dat de programma's van Mozambique en Burundi effectief van start kunnen gaan en dat de voorbereidingen in DR Congo, Tanzania, Benin en andere toekomstige programma's vlot en transparant verlopen.

33 Dit gebeurde wel in 2013.

4. Ontwikkelingssamenwerking is meer dan je portefeuille boven halen

De Belgische ontwikkelingssamenwerking werd tot 2010 gekenmerkt door een politieke wil voor een groeipad in cijfers, maar dit werd te weinig ondersteund door een politieke visie over hoe we deze middelen het beste konden inzetten. Alsof ontwikkelingssamenwerking betekent dat je gewoon je portefeuille moet bovenhalen. Er is in het verleden onvoldoende geanticipeerd op deze toename van middelen. Het budget op de begroting steeg, ook voor de bilaterale samenwerking. Maar de uitgaven op het terrein zijn niet gevolgd.

Het maakt ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar voor besparingen. Dit terwijl de noden op het terrein er niet minder op geworden zijn. Meer nog, indien we uitgaan van het recht op ontwikkeling, dan zijn de globale uitdagingen enorm. Denk aan de klimaatverandering en de aanpak van ongelijkheid. Ook in het post 2015-tijdperk zullen heel wat landen niet in staat zijn hun plichten ten aanzien van hun burgers na te komen zonder externe financiering. In dat licht blijft internationale solidariteit ook in de toekomst van ontzettend groot belang. Officiële ontwikkelingssamenwerking is momenteel de meest transparante en min of meer voorspelbare stroom voor financiering van ontwikkeling. De 0,7%-norm is de enige formele belofte van de industrielanden om daar voldoende geld voor vrij te maken. Die mogen we niet loslaten. Maar het uitgangspunt mag nooit zijn dat die 0,7 gewoon moet rollen. Uitgaven die niet volgen op het terrein mogen ook geen druk om te besteden genereren. Kwaliteit en noden moeten voorop staan.



Er is een visie op lange termijn nodig. Maar ook een efficiënter en vooral effectiever apparaat voor ontwikkelingssamenwerking.

Een doordacht en flexibel ontwikkelingsbeleid

Daarvoor is een visie nodig op lange termijn. Maar het vereist ook een efficiënter en vooral effectiever apparaat voor ontwikkelingssamenwerking, ook voor de bilaterale samenwerking. Een flexibele directe samenwerking werd de voorbije jaren niet als een prioriteit beschouwd. Andere kanalen kregen voorrang, ook al lag daar naar onze bescheiden mening niet de grootste uitdaging. DGD en BTC kenden weliswaar tal van interne hervormingen. Uit de toekomst zal moeten blijken of deze ook effectief bijdragen aan het verbeteren van het apparaat.

Een goedwerkend apparaat voor ontwikkelingssamenwerking wil zeggen dat het in staat moet zijn het hoofd te bieden aan de complexiteit van ontwikkelingssamenwerking. Mocht ontwikkelingssamenwerking gewoon ingewikkeld zijn, dan zou het volstaan om het grondig te bestuderen om zo te kunnen voorstellen wat de effecten van de geplande interventies zijn. Maar ontwikkelingssamenwerking is niet ingewikkeld, het is complex. Dat wil zeggen: het bevat zoveel onzekerheden dat je het niet kan voorspellen. De uitdaging ligt erin uit te zoeken naar hoe je toch kan plannen zonder dat je weet wat er zal gebeuren³⁴.

Gesloten deuren

Dat betekent volgens ons dat je van tevoren niet te veel opties moet uitsluiten. Maar dat lijkt net wat binnen ontwikkelingssamenwerking wél gebeurt. Ook België heeft vanuit een goedbedoelde wil om de efficiëntie te verhogen een aantal deuren (bijna) gesloten. Op die manier wordt niet alleen het besteden van een stijgend budget bemoeilijkt, ook de effectiviteit komt er onder te lijden. Zo trekt men een belangrijke deur dicht door de politieke aversie voor risico's binnen ontwikkelingssamenwerking.

Maar ook het vasthouden aan bepaalde keuzes zorgt er voor dat opties worden uitgesloten. We denken daarbij aan de concentratie op 18 partnerlanden. Zoals gezegd valt deze groep verder te verdelen in twee grote subgroepen: middeninkomenslanden en lage inkomenslanden waarvan velen fragiel zijn. De minister wil in de toekomst vooral focussen op de tweede groep³⁵. Tegen 2015 moet 80% van de middelen naar lage inkomenslanden gaan, terwijl slechts 20% naar middeninkomenslanden. 11.11.11 is nochtans van mening dat ook ontwikkelingssamenwerking met middeninkomenslanden opportuun blijft. Indien we een antwoord willen bieden op globale uitdagingen zoals klimaatverandering en ongelijkheid, dan moeten we met deze landen een volwaardig partnerschap uitbouwen. Ook de bilaterale samenwerking heeft daarin een rol te spelen, precies om te garanderen dat dit vernieuwde partnerschap uitgaat van het recht op duurzame ontwikkeling. Op voorhand vastleggen hoeveel budget hier exact voor nodig is, zonder een

³⁴ Oxfamblogs, From Poverty to Power: [How to Plan when you don't know what is going to happen? Redesigning aid for complex systems](#). Geraadpleegd op 20 mei 2013.

³⁵ Beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking 2012, p. 27.

duidelijk antwoord te hebben op de hoe-, wat- en waaromvraag, lijkt ons dan ook voorbarig.

Een andere deur die werd dichtgetrokken is de concentratie op 2 of 3 sectoren per partnerland. We beseffen dat kiezen verliezen is, maar we zijn er van overtuigd dat best per partnerland bekeken wordt hoeveel sectoren opportuun zijn om in te interveniëren. Het uiteindelijke doel is de effectiviteit van ontwikkelingsbeleid en niet de efficiëntie van hulp.

We zagen nog een aantal andere obstakels zoals de aanpak van de 18 partnerlanden als eenheidsworst³⁶, strakke procedures, veelvuldige controles en een sterk gecentraliseerd beslissingssysteem. Stuk voor stuk zorgen ze er voor dat men ontwikkelingssamenwerking te bureaucratisch benadert en dat men flexibele opties tot een minimum herleidt.

Er zijn ook deuren waarnaar we in dit jaarrapport nog niet verwezen hebben, maar met grote consequenties voor ontwikkelingssamenwerking. Denk bijvoorbeeld aan de sterk verminderde capaciteit bij DGD. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van het Verenigd Koninkrijk wierf 500 extra mensen aan om de toename van het budget met meer dan 4 miljard in goede banen te leiden.³⁷ Terwijl het budget van DGD ook gestaag toenam, ging dit niet gepaard met de versterking van interne capaciteit. Integendeel, het

aantal personeelsleden nam af³⁸. BTC kent de laatste jaren een status quo op vlak van werkingsbudget, terwijl de ambities ook daar veel groter zijn dan vroeger.

Sommige Europese landen gaan nog verder met dit dichttrekken van deuren. Zo leeft in het Verenigd Koninkrijk heel sterk het idee van *value for money*. Men wil onmiddellijke return voor ontwikkelingsgeld. Maar zo werkt ontwikkelingssamenwerking niet. Meer nog, als hulpinstellingen worden afgerekend op onmiddellijk meetbare resultaten, zullen ze geneigd zijn te kiezen voor activiteiten waarvan de resultaten meetbaar zijn, ongeacht hun impact op lange termijn. Dit hangt samen met het feit dat veel mogelijk risico's zullen vermeden worden om het behalen van resultaten te verzekeren.

Met andere woorden, men sluit verschillende opties af om een flexibele ontwikkelingssamenwerking die met de context rekening houdt mogelijk te maken. En nu blijkt de 0,7% opeens een quasi onhaalbare kaart te zijn, in die zin dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet in staat is om het deel dat via het eigen apparaat uitgegeven moet worden, te besteden. Een *selffulfilling prophecy*.

11.11.11 heeft begrip voor een aantal van de problemen waarmee de administratie en BTC geconfronteerd worden; een deel ervan ligt buiten hun macht, op andere hebben ze meer controle. Met dit rapport moet deze discussie aangepakt worden. Niet met populistische slogans om alles dan maar af te schaffen, maar door te zoeken naar oplossingen die werken.

36 We zagen eerder in dit rapport dat er momenteel werk wordt gemaakt van een meer gedifferentieerd beleid.

37 The Guardian, UK risks spending rising aid cash poorly, warn MPs, geraadpleegd op 27 mei 2013: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/jan/31/uk-risks-spending-aid-poorly>.

38 Personeel daalde de laatste 7 jaar van boven de 200 naar 160 in 2012.

5. Aanzet tot oplossingen

Drie uitgangspunten

Bij het opmaken van haar concrete beleidsvoorstellen (zie hieronder §2) hanteert 11.11.11 drie cruciale uitgangspunten.

1. Ga uit van de noden op het terrein

Jammer genoeg is de garantie van gelijke kansen wereldwijd vandaag nog geen *mission accomplished*. Naast de broodnodige structurele veranderingen in beleidsdomeinen zoals handelsbeleid, klimaatbeleid en internationale fiscaliteit is ook vandaag het geven van hulp nog steeds één van de pijlers van internationale solidariteit. De beloftes die hierrond opgenomen zijn, mogen geen loze beloftes blijven. Dit betekent het engagement waarmaken om de beloofde budgetten te voorzien én ook effectief te besteden, op een manier die het meest beantwoordt aan de bestaande noden op het terrein (lees: rekening houdend met de specifieke context).

2. Ga voor politieke sturing en debat

In dit rapport komt duidelijk naar voor dat ontwikkelingssamenwerking (en de besteding van het budget) op haar limieten stuit als er onvoldoende politieke sturing en debat is. Dit vraagt in de eerste plaats een minister die langer dan een jaar aan-

blijft, want het is onmogelijk om op een dergelijke korte termijn een duidelijke visie te ontwikkelen en uit te dragen.

Maar deze verantwoordelijkheid mag niet enkel bij één minister liggen. We hebben politieke partijen nodig die dit op de agenda plaatsen, parlementsleden die hierrond expertise opbouwen, kabinetsmedewerkers die hierin mogen investeren en uiteraard een sterke administratie. Enkel op die manier garandeert het politieke bestel dat ontwikkelingssamenwerking de langetermijnvisie krijgt die het verdient.

Maar het is wel de minister die de beleidslijnen uittekent voor zijn of haar ambtstermijn. Vandaag bestaat het beleid te veel uit naast elkaar staande strategie- en beleidsnota's die niet of onvoldoende in praktijk omgezet worden. 11.11.11 vraagt een duidelijke politieke sturing en een investering in het publieke en politieke debat. Transparantie over het gevoerde beleid is cruciaal om het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Met dit jaarrapport levert 11.11.11 hier alvast (jaarlijks) een bijdrage aan.

3. Durf risico's nemen

Aan ontwikkelingssamenwerking doen impliceert dat je risico's neemt. Er bestaat namelijk geen eenduidige blauwdruk voor ontwikkeling. Het komt erop neer om langdurige engagementen aan te gaan, gecombineerd met de nodige flexibiliteit om op bepaalde omstandigheden en momentums te kunnen inspelen. Planning en afspraken maken is dus cruciaal, al is het maar omdat een grote mate van voorspelbaarheid voor alle partners noodzakelijk is om op een duurzame manier te kunnen samenwerken. Maar daarnaast is het ook belangrijk te erkennen dat er niet per se een lineair verband is tussen een specifieke input en de eigenlijke resultaten. Hiervoor zijn er te veel factoren die een impact kunnen hebben op de ontwikkeling in een land (cfr. plotse burgeroorlogen zoals in Mali, vertragingen in besluitvormingsprocedures, wissel van de macht, ...).

Het lijkt contradictorisch, maar om ontwikkelings-samenwerking effectief te laten zijn, moet tegelijk erkend worden dat risico nemen er een essentieel onderdeel van is. Dit betekent een shift in het denken van beleidsmakers, maar ook administraties en publieke opinie. Dus moeten we allemaal beseffen dat we geen volledige grip hebben op de uiteindelijke uitkomst van onze investeringen, dat exacte planning dus moeilijk is, dat onze effectieve bijdrage tot de ontwikkeling in een land moeilijk aan te duiden is, dat we bereid moeten zijn om constant bij te leren en bij te sturen. Een grote mate van flexibiliteit inbouwen in onze procedures is dus cruciaal. Dit moeten we ook eerlijk durven communiceren naar de publieke opinie toe.

Concrete voorstellen voor beleidsmakers

Vanuit deze drie uitgangspunten komen we tot een aantal concrete voorstellen. We willen hiermee het debat openen, in de hoop inspirerend te zijn.

1. Heroriëntering van de middelen

Wanneer blijkt dat men het voorziene budget moeilijk kan uitgeven, moet men enkele mechanismen voorzien die garanderen dat het geld niet ongebruikt kan geschrappt worden, maar voor het voorziene doel – zijnde ontwikkelingssamenwerking – inzetbaar blijft, zij het met enige vertraging of op een andere manier dan voorzien. Dit kan op verschillende manieren.

Middelen heroriënteren naar te weinig gespijsde fondsen of andere modaliteiten

Zo maken overheden wereldwijd elk jaar tal van beloftes op grote conferenties, maar die vertalen zich niet altijd in giften. Het gaat om beloftes voor specifieke doelen of noodsituaties die vaak niet helemaal waargemaakt worden³⁹. Middelen oriënteren naar te weinig gespijsde fondsen is dan een optie.

³⁹ Een voorbeeld hiervan is de donorconferentie voor de Sahel van juni 2012. Een voedselcrisis raakte meer dan 18 miljoen mensen. De noden werden toen geschat op 900 miljoen dollar. De VN sprak zelfs van 1.5 miljard dollar, indien men tegemoet wil komen aan alle noden van de bevolkingen in de Sahel. Op de donorconferentie werd maar voor de helft van de middelen bijeengehaald. Bron: <http://www.oxfam.org/en/grow/pressroom/reactions/oxfam-reaction-donor-conference-brussels-discuss-sahel-crisis> Geraadpleegd op 30 mei 2013.

Ook de universitaire samenwerking was geld beloofd en heeft het niet gekregen, waardoor projecten moesten geschrappt worden (zie hoofdstuk usurperende bevoegdheden).

Men kan ook zoeken naar mogelijkheden binnen de multilaterale en gedelegeerde samenwerking. Ook bepaalde modaliteiten binnen de bilaterale samenwerking verdienen een ernstige overweging, zoals budgetsteun, of flexibelere fondsen voor capaciteitsversterking zoals op punt gezet in een mid-deninkomensland als Zuid-Afrika.

Tijdelijk fonds

Bij dit heroriënteren is het belangrijk om het jaarlijkse ritme van uitgaven te durven loslaten. Bestedingsdruk wordt veroorzaakt door de jaarlijkse budgettaire deadlines, niet door volume. In een aantal buurlanden oppert men het idee om afscheid te nemen van de jaarlijkse bestedingsdruk door de introductie van een financieringsmodel waarin beschikbare middelen over een langere periode beschikbaar komen. In Nederland staat deze aanbeveling in het lezenswaardig rapport "Minder prententie, meer ambitie"⁴⁰. In het Verenigd Koninkrijk, dat onlangs besliste om nog dit jaar 0,7% van hun welvaart te spenderen aan ontwikkelingssamenwerking, kwam dit idee van het parlement⁴¹.

We zien dit als een mogelijke denkpiste voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en niet voor de bilaterale samenwerking in het bijzonder. Het kan de vorm aannemen van een tijdelijk fonds waarin de overblijvende middelen, die er gezien de risico's inherent aan ontwikkelingssamenwerking meestal zijn, terecht komen. Nadien bekijkt men de optimale inzet van deze middelen. Belangrijk is dat dit een flexibel fonds is en dat het niet geoormerkt is waarvoor die budgetten in een later stadium inzetbaar zijn. De doelstelling van dit model is om bewust, open en transparant om te gaan met een probleem dat zich sowieso stelt in moeilijke contexten.

Het is dan ook belangrijk dat hierover jaarlijks gerapporteerd wordt aan het parlement, met een voorstel van besteding in de toekomst dat ruimer gaat dan enkel de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dit model mag immers op geen enkel moment een excuus zijn om niet voortdurend te reflecteren waar vertragingen zich voordoen en wat men hieraan kan doen.

Wegwerken van de flessenhalzen

Bovenstaande voorstellen van heroriëntering en een tijdelijk fonds, mogen geen reden zijn om de bestaande flessenhalzen, die in dit jaarrapport aan bod kwamen, niet aan te pakken. DGD en BTC zijn om dit moment bezig om de vastleggingen terug op peil te brengen. Dit is één zaak, maar wel al een stap in de goede richting. Die vastleggingen van

⁴⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder prententie, meer ambitie*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, p. 13 en 187.

⁴¹ The Guardian, *UK risks spending rising aid cash poorly, warn MPs*, 31 januari 2013, geraadpleegd op 28 mei 2013: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/jan/31/uk-risks-spending-aid-poorly>

vandaag moeten echter ook in de toekomst waar- gemaakt worden. Het is niet omdat de bilaterale samenwerking het geld vandaag niet nodig heeft, dat dit zo blijft in de nabije toekomst.

2. Transparantie over het beleid

Voor een goede opvolging is het belangrijk dat een onafhankelijke instantie over het gehele beleid en de uitvoering op het terrein jaarlijks aan het parlement rapporteert en dat de minister zich in dat parlement komt verantwoorden. België is momenteel één van die donoren waarvan het moeilijk te achterhalen is wat er werkelijk op het terrein gebeurt. Belangrijk is dat een dergelijk onafhankelijk verslag vermeldt wat werkt, maar ook wat niet, waar vertragingen optreden, enz. De beleidsnota van de minister neemt de aanbevelingen van de Commissie Buitenlandse Betrekkingen het jaar nadien mee op. Indien niet, wordt dit gemotiveerd.

3. Garandeer een efficiënt en effectief apparaat voor ontwikkelingssamenwerking

Omgaan met complexiteit en het toelaten van risico's veronderstelt een aangepast apparaat.

Snel kunnen inspelen op veranderingen zowel vóór, tijdens als na projecten en programma's

Dit impliceert een aangepaste planningsaanpak die kan inspelen op de veranderende context en op wat men tijdens de implementatie heeft geleerd. Wel moet er o.a. voldoende tijd en middelen gaan naar de analyse van de politieke economie van een land. Er moet meer ingezet worden op monitoring en feedback tijdens en na het uitvoeren, eerder dan vooraf al te sterk te focussen op een zeer gedetailleerde planning.

Daarom is er nood aan een andere manier van controleren, aangepast aan de risicovolle activiteit die ontwikkelingssamenwerking per definitie is. Niet dat er geen controles mogen zijn, wel verstandige *checks and balances*, waarbij onnodige overlap tussen verschillende actoren (DGD, BTC, partnerland, begroting) vermeden wordt. De controle is nog steeds teveel gefocust op de inputzijde, op de financiële kant en niet op de resultaten. In termen van kwaliteitscontrole moeten beleidsmakers duidelijk maken waar ze de nadruk willen op leggen: op kwaliteiten aan de inputzijde, via gedetailleerde logische kaders en planning, of op de kwaliteit aan het einde van de rit, door de juiste tools te voorzien die een effectief management van ontwikkelingsresultaten toelaten.

Bovendien is het belangrijk dat er, ingegeven vanuit het doeltreffendheidsprincipe van wederzijdse verantwoording, meer geïnvesteerd wordt in opvolging en controle in de partnerlanden zelf. 11.11.11 opperde reeds in een vorig jaarrapport het idee om per project of programma een bepaald percentage van het budget te voorzien voor ondersteuning van de civiele maatschappij en parlementen in ontwikkelingslanden. Dit is nodig opdat zij kritisch over de uitvoering kunnen waken.

Deze flexibele aanpak moet men ook doortrekken naar meer flexibiliteit in financiële planning en be-

groting. Middelen moeten zowel planmatig als voor een deel ook flexibeler kunnen worden ingezet. Het komt er op aan een goed evenwicht te vinden tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid.

Maar ook het decentraliseren van ontwikkelingssamenwerking tot op het juiste niveau is een deel van de oplossingen. Dit veronderstelt wel dat Brussel (in overleg met het terrein) een aantal vuistregels naar voor schuift (cfr. strategienota's) waarmee men dan op het terrein werkelijk aan de slag kan gaan. Hiertoe behoort ook ruimte voor experimenten.

Dit vereist echter wel een duidelijke taakverdeling en communicatie tussen DGD en BTC, zowel op het terrein als in Brussel.

Er moet ingezet worden op de juiste mix van modaliteiten onder meer om risico's te spreiden: kleine versus grote projecten en programma's, moeilijke versus makkelijke sectoren, korte termijn versus lange termijn, enz.

Er moet geïnvesteerd worden in het personeel binnen het departement Ontwikkelingssamenwerking, zodat zij alle tools en competenties in handen hebben om deze shift te kunnen waarmaken.

Geen blauwdrukken voor ontwikkelingssamenwerking

Een apparaat dat bijdraagt tot de ontwikkelingsdoelen kan niet langer uitgaan van een "*one size fits all*"-aanpak". Een beslissing om in alle landen (behalve Centraal-Afrika) slechts twee sectoren te kiezen, lijkt relevant vanuit doeltreffendheidsoogpunt, maar blijkt nu op het terrein de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking soms tegen te werken. Daarom: durf opnieuw vraagtekens plaatsen bij het aantal partnerlanden waar België actief is, bij het aantal sectoren, enz.

Er bestaat geen blauwdruk voor ontwikkeling. Het komt neer op langdurige engagementen, gecombineerd met de nodige flexibiliteit.

Niet-usurperende⁴² bevoegdheden, wie wil ze nog?

De federale regering niet

Op 7 mei 2013 benadrukte minister-president Peeters in het Vlaams parlement dat geen enkel onderdeel van ontwikkelingssamenwerking een usurperende bevoegdheid kan zijn. Het gaat immers om parallelle bevoegdheden die dus niet in concurrentie met elkaar staan. De federale regering heeft nog altijd de volle bevoegdheid voor alle onderdelen van ontwikkelings-samenwerking. De gemeenschappen en gewesten hebben die bevoegdheid parallel in het verlengde van hun eigen interne bevoegdheden. VVOB, VLIR-UOS en enkele kleinere onderdelen van de federale ontwikkelingssamenwerking zijn dus **ten onrechte** door de federale regering op de lijst met zogenaamd usurperende bevoegdheden gezet. Daarover is onze minister-president het dus alvast met 11.11.11 eens.⁴²

Het doet altijd goed om te merken dat onze argumenten ingang gevonden hebben tot op het hoogste niveau. Nu de federale regering nog overtuigen.

Het lijkt erop dat dit voor haar simpelweg een **vorm van besparing** is of zal worden, met de niet-usurperende bevoegdheden als heel slecht excuus. Het is opvallend dat de gesprekken hierover tussen de verschillende beleidsniveaus bijna het hele jaar stil hebben gelegen. Tot het lijstje met uitgaven waar de federale regering van af wil, plots weer opdook na de begrotingscontrole van april 2013. Men heeft het niet eens besproken toen de initiële begrotingen voor 2013 werden opgemaakt. Het gaat dus duidelijk niet over de inhoud of over het zoeken naar **complementariteit** tussen onze verschillende regeringen.

Bovenop de meer dan 500 miljoen die in 2012 en 2013 al weggesneden is, wil men nog eens ongeveer **90 miljoen** van ontwikkelingssamenwerking dumpen. Al dan niet in schijfjes verspreid over enkele jaren. Het enige verschil is dat men dit keer hoopt dat anderen voor een oplossing zullen zorgen.

⁴² "usurperende bevoegdheden" is een politieke term. Ze verwijst naar bevoegdheden waarvan men vindt dat ze volgens de grondwet aan de deelstaten toebehoren, terwijl de federale regering er nog middelen voor vrijmaakt. Geen enkel onderdeel van ontwikkelingssamenwerking valt hier onder.

Maar de vraag is natuurlijk hoe het nu verder moet. De Vlaamse regering blijft benadrukken dat ze niet van plan is om federale "*engagements*" over te nemen. Dat "*wie betaalt, bepaalt*."

Die federale engagements lopen effectief tot eind 2013. Voor die periode zijn er Koninklijke Besluiten of handtekeningen onder samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de betrokken actoren. De budgetten zijn ook voorzien op de federale begroting, en die is door het federaal parlement goedgekeurd. Tot 31 december zou het dus in principe duidelijk moeten zijn. De beloofde subsidies moeten uitbetaald worden door de federale regering. In april nam men de eenzijdige beslissing om slechts twee derde van de totale toelagen uit te betalen. Dit is wat de federale regering bereid is in te brengen voor de niet-usurperende bevoegdheden. Deze beslissing kan wellicht beschouwd worden als **contractbreuk**.

En Vlaanderen weet het niet

Ondertussen praat niemand over wat er na dit jaar zou moeten gebeuren. Er worden door de Vlaamse overheid ook geen stappen gezet om samen met VLIR-UOS en VVOB te "*bepalen*" hoe samenwerking met en ondersteuning voor hen er in de toekomst kan uitzien. De Vlaamse regering lijkt m.a.w. niet (meer) geïnteresseerd. Indien wel, moet ze zelfs helemaal niet wachten op het al dan niet wegsnijden van federale subsidies voor de betrokken organisaties. Ze kan al zelf een **eigen samenwerking** met hen aangaan. Vlaanderen voorziet ook al een kleine werkingssubsidie voor VVOB.

Maar het is, ondanks de recente uitspraken in het Vlaams parlement, duidelijk dat de houding van met name de Vlaamse regering tot nog toe altijd dubieus is geweest. Kris Peeters zelf heeft de term usurperende bevoegdheden gelanceerd, weliswaar zonder te specificeren wat hij daar precies mee bedoelde. Het is zeker geen juridische categorie, eerder een puur **politieke term**. Anderen op het Vlaamse niveau azen al langer op enkele mooie brokken van de federale ontwikkelingssamenwerking. Maar dit alles dus enkel op voorwaarde dat het niet te veel centen kost!

Dit hele circus - dat zagezgd over bevoegdheden gaat - zorgt ervoor dat de betrokken organisaties het nog steeds stellen zonder perspectief vanaf 2014, dat ze hun meest ervaren mensen in vooropzeg moeten zetten en dat een eventuele doorstart nu al gehypothetheerd wordt. Het hele gedoe over fantomen en andere spoken in de Wetstraat dreigt uit te draaien op een **platte bezuiniging**, ten koste van een aantal waardevolle initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking. Goed bestuur is een transversaal thema voor alle donoren. Alleen telt het blijkbaar niet voor onszelf.



Onbegrijpelijk dat solidariteit boekhoudkunde is geworden.



DEEL III Vlaanderen: mag het iets ambitieuzer?

Foto Anne De Bruyker

Het Vlaamse budget voor ontwikkelingssamenwerking daalt. Het ontbreekt aan een duidelijke politieke visie over de toekomst. Het personeelskader is te beperkt om de Vlaamse ambities en doelstellingen - zoals het versterken van lokale capaciteit - te realiseren. Klimaatfinanciering wordt handig onder ontwik-

kelingssamenwerking geschoven. Ziedaar de balans van het Vlaamse beleid anno 2012.

In dit hoofdstuk beschrijven we deze evolutie en stimuleren we de Vlaamse regering om werk te maken van een langetermijnvisie.

1. Vlaamse Officiële Ontwikkelingssamenwerking daalt opnieuw

De som van alle uitgaven van de Vlaamse overheid die als “*Official Development Assistance*” (ODA - officiële ontwikkelingssamenwerking) worden meegeteld in het Vlaamse ODA-rapport 2012, komt uit op **51.470.913 euro**. Dat is een daling van ongeveer 2,5 miljoen t.o.v. 2011. Voor die daling zijn diverse factoren verantwoordelijk.

Zo lezen we in het Vlaamse ODA-Rapport dat een jaarlijkse bijdrage van 2 miljoen euro voor het **sectorfonds gezondheidszorg in Mozambique** niet kon worden uitbetaald. Uit audits was immers gebleken dat bij de besteding van de middelen een en ander is fout gelopen.

Volgens het Departement Internationaal Vlaanderen (DIV) heeft men dit jaar de uitgaven **anders berekend**. Tot en met 2011 telde men ook enkele uitgaven mee die pas effectief in januari van het volgende jaar plaatsvonden, maar die nog betaald werden met middelen van de begroting waarop het ODA-rapport betrekking had. Voor 2012 hield men enkel rekening met wat effectief uitbetaald werd tussen 1 januari en 31 december 2012. Zonder deze aanpassing was de totale ODA vermoedelijk min of meer constant gebleven.

Het maakt de vergelijking een beetje moeilijker, maar het is duidelijk dat de middelen voor ‘ontwikkelingsrelevante’ uitgaven in 2012 niet gegroeid zijn. En dat is misschien nog wel de belangrijkste reden voor het lagere ODA-cijfer. Er is geen enkele poging ondernomen om een gestaag groeipad aan te houden voor ontwikkelingssamenwerking. Bespaard is er niet en dat is in moeilijke budgettaire tijden positief. Maar het brengt de Vlaamse regering wel verder af van haar eigen beloftes. Als we de Vlaamse bijdrage in de klimaatfinanciering afzonderlijk tellen, zien we zelfs een **duidelijke daling** in de ODA-uitgaven.

Dat gestage groeipad lag in lijn met de doelstellingen van het **Vlaanderen in Actie Pact 2020**. In dit pact werd vooropgesteld dat Vlaanderen, samen met de Vlaamse gemeenten en provincies, tegen 2020 7% zou bijdragen aan de totale officiële ontwikkelingssamenwerking van de federatie België. Een tweede belofte is om het Vlaamse budget te verdubbelen tegen 2020. Waren we in 2011 (toen de ODA met 6 miljoen is gestegen) nog goed op weg om dit waar te maken, dan is daar in 2012 geen sprake meer van. De eerste belofte, goed voor ongeveer 185 miljoen euro tegen 2020, wordt stilaan een heel verre droom.

De Vlaamse 'nieuw en additionele' klimaatfinanciering

Voor de eerste keer vermeldde het Vlaamse ODA-Rapport van 2012 een apart hoofdstuk omtrent 'Klimaatgerichte bijstand' (Fast Start Financiering). 11.11.11 juicht dit toe. Klimaatfinanciering is immers fundamenteel verschillend van ontwikkelingssamenwerking. De ontgoocheling was dan ook groot toen bleek dat het aparte hoofdstuk slechts een vormelijk verschil inhield. Bij de afrekening werd klimaatfinanciering volledig meegerekend als ODA. Tel daarbij het feit dat Vlaanderen veel te weinig bijdroeg aan het totaal beloofde bedrag van België, en het eindresultaat oogt heel mager.

Op de klimaatconferentie van Kopenhagen in 2008 beloofde België **150 miljoen euro** 'klimaatfinanciering'. Met het geld kunnen ontwikkelingslanden de gevolgen van de klimaatverandering opvangen én zich koolstofarm ontwikkelen. Eind 2012 liep de deadline af maar nog steeds staat een restbedrag van ongeveer 60 miljoen euro open. Hiermee is ons land één van de slechtste leerlingen van de Europese klas.

Te weinig...

Er werd 150 miljoen beloofd, maar toch werd binnen België nooit beslist welke overheid hoeveel moest aanleveren. Een interne verdeling van dit bedrag bleef achter. Maar ongeacht de beslissing over de verdeling van de middelen **scoorde Vlaanderen bijzonder slecht**. Van het gestorte bedrag heeft het Vlaams gewest, gespreid over drie jaar, slechts iets meer dan vijf miljoen geleverd. Het kleinere Wallonië zorgde voor 8,2 miljoen euro. Bij om het even welke verdeelsleutel zou het aandeel van Vlaanderen veel hoger liggen. 11.11.11 hoopt dat politici de gevolgen hiervan incalculeren. Los van de voor de hand liggende gevolgen voor ontwikkelingslanden, is klimaatfinanciering een cruciale succesfactor voor het optrekken van het mondiale ambitieniveau en de onderhandelingen naar een nieuw klimaatregime.

...en gerecycleerd

In Kopenhagen beloofden de geïndustrialiseerde landen 'nieuwe en additionele' middelen. In het Vlaams ODA-Rapport wordt deze kwestie aangehaald. 11.11.11 vindt het erg positief dat de notie 'nieuwe' middelen, werd nageleefd en correct gerapporteerd. Hetzelfde kan niet gezegd worden van de belofte omtrent 'additionaliteit'. Vlaanderen rekent haar volledige klimaatfinancieringsbedrag mee als ODA⁴³. Dit is **onaanvaardbaar** voor het Zuiden.

Met additionele middelen wordt bedoeld dat klimaatfinanciering bovenop eerder aangegane engagementen op vlak van ontwikkelingsfinanciering moet komen. Recyclage of **heroriëntering** van ontwikkelingsssamenwerkingsgeld kan niet. Dit gaat om internationale solidariteit, terwijl klimaatfinanciering de aflossing van een schuld inhoudt. Bovendien is klimaatverandering een bijkomend probleem,

dat om bijkomende middelen vraagt. Het beschikbare ontwikkelingsgeld voor het halen van de Millenniumdoelstellingen is nu al onvoldoende.

Oplossingen

Het Vlaams ODA-rapport legt de bal in het kamp van de Europese Unie. De EU heeft, zo gaat de Vlaamse redenering, nog geen duidelijke definitie ontwikkeld voor "additionaliteit". Hierdoor zou Vlaanderen 'verplicht' zijn klimaatfinanciering mee te tellen als ODA. Niets is minder waar. Zo rekende Wallonië wél haar klimaatfinancieringsbijdrage apart. De EU moet inderdaad dringend een **Europese definitie** bepalen om duidelijkheid te scheppen. Toch kan men dit probleem bezwaarlijk gebruiken voor het dubbeltellen van dezelfde bijdrage. Dezelfde uitgaven twee keer rapporteren, een keer als bijdrage voor ontwikkelingssamenwerking en een keer als bijdrage in de klimaatfinanciering, geeft een vertekend beeld van de mate waarin eerder aangegane engagementen voor ontwikkelingssamenwerking nagekomen worden. Voor Vlaanderen staan deze engagementen in het VIA Pact 2020. Onderstaande tabel leert ons dat de Vlaamse ODA, zonder klimaatfinanciering, teruggevallen is naar het niveau van 2010.

Het afzonderlijke hoofdstuk in het ODA-rapport heeft de verdienste van transparantie, maar het kan in geen geval een antwoord zijn op de klimaatproblematiek. Een cruciaal onderdeel hiervan is **ad-ditionele financiering**. Daarom moet de Vlaamse regering een on-dubbelzinnige politieke keuze maken voor een definitie die klimaatfinanciering ziet als een additionele bijdrage bovenop bestaande engagementen voor ODA. Op die manier worden de discussies op Europees en internationaal niveau op een constructieve manier gevoed en trekken we aan de kar van een ambitieus klimaatbeleid.

Bovenstaande heeft uiteraard weinig zin als geen of veel te weinig middelen worden vrijgemaakt. Vlaanderen moet daarom, samen met de andere deelstaten en de federale regering, voor de zomer een **belofte inschrijven**. Om deze bijdrage te garanderen, moet men een werkprogramma voor innovatieve financiering opstellen. Momenteel wordt de internationale klimaatfinanciering op geen enkele manier met een concreet cijfer ingeschreven. Niet in de Vlaamse begroting en niet in het Vlaams Klimaatbeleidsplan. Dit is voor ons onaanvaardbaar. Hoe ziet minister Schauvliege de klimaatfinancieringsverplichting nageleefd worden? Welk concreet engagement zal men op tafel leggen naar aanleiding van COP 19⁴⁴ in Warschau? In welke mate zal men de opbrengsten van de veiling van emissierechten hiervoor aanwenden? In welke mate zal cofinanciering vanuit de leefmilieubegroting gebeuren? Vragen die dringend een antwoord verwachten en waar wij in de komende weken en maanden reikhalzend naar uitkijken.

Sarah Lamote

⁴³ Ook de federale regering 'verwarde' klimaatfinanciering bijna integraal met het beloofde bedrag voor ontwikkelingssamenwerking. Slechts enkele miljoenen (de bijdrage van Wallonië) waren additioneel aan de 0,7%-doelstelling, de rest kwam uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

⁴⁴ "Conference Of Parties", de jaarlijkse klimaatonderhandelingen van de Verenigde Naties

Evolutie van de Vlaamse ODA voorbij 10 jaar (met en zonder klimaatfinanciering voor 2010 – 2012)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
26.856.836	28.901.422	30.241.069	32.042.985	40.619.820	43.400.308	49.544.245
2010	2011	2012				
48.117.307	54.037.368	51.470.913				
Zonder klimaatfinanciering						
47.343.100	53.046.888	48.184.602				

2. Pragmatische keuze van uitvoerende partners

In het jaarrapport van vorig jaar merkten we al een **verschuiving** in de keuze van samenwerkingskanalen in Zuid-Afrika. Er werd toen veel minder rechtstreeks via de lokale partneroverheden (drie Zuid-Afrikaanse provincies) gewerkt en meer via multilaterale organisaties om de overeengekomen programma's uit te voeren en te beheren. Deze trend, met een hoog aandeel 'bi-multi'-samenwerking, zet zich ook in 2012 door.

Hierachter schuilt een **belangrijke keuze** van het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS). In Zuid-Afrika zijn de oude programma's waarbij de provinciale vakministeries (landbouw, werk) instonden voor de uitvoering afgerond of stopgezet, of er werd een beroep gedaan op andere organisaties (in dit geval meestal een multilaterale organisatie).

In eerdere jaarrapporten (o.a. 2008, over de Verklaring van Parijs) waren we positief over de manier waarop Vlaanderen probeerde om in zijn ontwikkelingsbeleid zoveel mogelijk rekening te houden met de principes uit de Verklaring van Parijs over **doeltreffende hulp**. De uitvoering bij de lokale partneroverheid leggen was daarbij een belangrijk element. Kiezen voor deze vorm van samenwerking sloot goed aan bij het principe om het eigenaarschap van de lokale partners zoveel mogelijk te respecteren. Door de lokale overheid zelf de uitvoering toe te vertrouwen zou, althans in theorie, ook hun capaciteit versterkt worden.

Lokale capaciteit niet altijd verzekerd

We zijn ondertussen vijf jaar verder en moeten vaststellen dat VAIS hier grotendeel van terugkomt. We zien hiervoor twee redenen. Enerzijds is er de lokale capaciteit. In Zuid-Afrika is "service delivery" bij elke verkiezing een hoofdthema, precies omdat de overheid er niet in slaagt om alle diensten die de burgers mogen verwachten in voldoende mate en op een kwaliteitsvolle manier te leveren. Achteraf gezien was het misschien geen goed idee om lokale administraties bovenop de dagelijkse uitdagingen ook nog de verantwoordelijkheid te geven over soms **complexe en innovatieve pilootprojecten**⁴⁵. De vooropgestelde resultaten werden in onvoldoende mate bereikt, waardoor een bijsturing zich opdrong⁴⁶. Daarnaast doken af en toe problemen op bij het beheer van de projecten.

Nationale uitvoering blijkt dus niet in elke context de beste methode om de lokale capaciteit te versterken. Om het met de woorden van een VAIS-verantwoordelijke te zeggen:

"Het versterken van de nationale systemen moet het uiteindelijke doel blijven, maar je doet er niemand een plezier mee om in de keuze van uitvoerende partner puur principieel te blijven. Voor het bepalen van de strategie en de inhoud, is en blijft de Zuid-Afrikaanse overheid de belangrijkste partner. Alles wat we doen,

moet in het beleid van het partnerland passen. Ook voor het kanaliseren van het geld via de *national treasury* (het ministerie van Financiën) stellen zich weinig problemen, maar voor het beheren van de projecten moeten we telkens heel pragmatisch bekijken welke actor op het terrein het best geplaatst is.⁴⁷"

Het is enigszins ontnuchterend om gas te moeten terugnemen m.b.t. tot de agenda voor doeltreffende hulp. Maar voldoen aan een **checklist met indicatoren** mag nooit een doel op zich worden. Als men de doelstellingen op het terrein onvoldoende haalt en als het beheer van de projecten mangelt, moet men de aanpak kunnen aanpassen.

VAIS-capaciteit ontoereikend?

Anderzijds zien we toch ook een probleem van capaciteit bij VAIS zelf. Hoewel VAIS er bewust niet voor kiest om op het terrein zelf als uitvoerende actor op te treden, blijft het ons verbazen dat er in de drie landenkantoren **slechts één vertegenwoordiger** werkt (ondersteund door een lokale financieel-administratieve medewerker). Het takenpakket is zo omvangrijk dat het onmogelijk lijkt om naast alle verplichtingen als subsidiërend donoragentschap ook nog een bijdrage aan lokale capaciteitsversterking te kunnen leveren. Dat gebeurt dan ook niet.

In principe heeft VAIS een kader van 26 voltijds equivalenten en volgens de lopende beheersovereenkomst mag er geen personeel bij komen. We haalden dit probleem al eerder aan in onze jaarrapporten en ook de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV) maakte hier al opmerkingen over. Maar door de strakkere budgettaire richtlijnen geldt tegenwoordig een nieuwe regel die het aantal 'koppen' beperkt tot 28. Bij een administratie waar velen niet voltijds werken leidt dat in de praktijk tot het **onvoldedig opvullen van het kader**.

VAIS zou misschien mensen van het hoofdkantoor kunnen verschuiven naar de landenkantoren, maar we vragen ons af of dat met de huidige bezetting en de andere opdrachten van het agentschap realistisch is. Een andere oplossing lijkt gevonden door de samenwerking in zowel Mozambique (gezondheidszorg) als in Malawi (landbouw) te concentreren op één sector. Daardoor kunnen de landenvertegenwoordigers zich meer specialiseren en hoeven ze in slechts één sector participeren in de donorcoördinatie.

47 Interview Anne Van Autreve, 15 april 2013

45 Volgens verschillende specialisten blijft dat een heel relevante vorm van ontwikkelingssamenwerking in middeninkomenslanden. IOB Working Paper/2011/11, *Development Cooperation in middle-income countries*, Karel Verbeke en Robrecht Renard.

46 Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking. Beleidsprioriteiten 2012-2013, ingediend door dhr. Kris Peeters, pag. 33.

De totale uitgave daalt, in schril contrast met de ambities.

3. Welke Ontwikkelingssamenwerking voor Vlaanderen? Politici, er ligt werk op de plank.

Het ontbreekt dus aan een duidelijke **politieke** visie. Sinds het advies van de SARIV over de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking⁴⁸ is er geen enkele denkoefening meer gebeurd noch een grondig debat gevoerd op politiek niveau over de richting die Vlaanderen uit wil.

Dat is te merken aan het gedwongen beperkt personeelskader en de stagnerende bedragen die de strategienota's aan partnerlanden toezeggen. Er wordt telkens 5 miljoen euro per jaar toegezegd, zonder indexering. De totale ODA daalt, in schril contrast met de **ambities** van het VIA Pact 2020. De aanzet tot peer-to-peersamenwerking, die in de programma's met de drie Zuid-Afrikaanse provincies aanwezig was, is door de omstandigheden verdwenen. VAIS moet roeien met de riemen die het krijgt.

Eerder in dit rapport klaagden we al aan dat onze verschillende regeringen elkaar de zwartepiet toeschuiven in de discussie over de **niet-usurperende bevoegdheden** (zie elders) en de ambigue houding

van de Vlaamse regering in dit verhaal. Er wordt geen enkele dialoog over de toekomst gevoerd met organisaties die hierdoor getroffen worden.

Kortom, Vlaamse regering, waar wilt u naartoe met de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking? De minister-president heeft zelf terecht opgemerkt dat er geen sprake kan zijn van usurperende bevoegdheden. Dat dit debat dus niet kan aangeven waar de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking naartoe moet. Maar dat mag geen reden zijn om geen ideeën en plannen te maken. Wat als er morgen toch geen federale financiering meer is voor bijvoorbeeld VVOB en VLIR- UOS? De bestaande samenwerkingsverbanden kabbelen rustig voort en daar is op zich niets mis mee. Maar het mag echt wat meer zijn. Waar zit de **langetermijnvisie**? Wat zou u doen met de extra middelen die u volgens het VIA Pact in principe zou moeten vrijmaken tegen 2020?

Alvast één uitdaging voor een nieuwe Vlaamse regering, maar het debat en de dialoog met de sector worden best nu al voorbereid.

⁴⁸ "Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?" SARIV, Advies 2009/26 24 november 2009, www.sariv.be

Koen Detavernier

Foto Hideki Naito





DEEL IV Europese ambities voor ontwikkeling zijn ver te zoeken

Foto Giampaolo Musumeci

Andris Piebalgs nam de fakkel over als Europees Commissaris Ontwikkelingssamenwerking bij de start van de huidige legislatuur van de Commissie Barroso II. Tijdens zijn eerste hoorzitting in het Europees Parlement (11 januari 2010) gaf hij zijn voornaamste prioriteiten te kennen, met name de Millenniumdoelstellingen (MDG's) bereiken, verzekeren dat EU-lidstaten hun ODA-beloofte nakomen, internationale hulp doeltreffender maken, naar beleidscoherentie streven en

de EU als grootste speler in de ontwikkelingssamenwerking waarborgen.

Met het einde van de legislatuur in zicht stellen we in dit hoofdstuk vast dat Piebalgs over de hele lijn 'gebuisd' is. Hij heeft nog één jaar om zijn politieke gewicht in de schaal te leggen en de hoogstnodzakelijke inhaalbeweging te forceren. We geven aan wat die omslag precies moet inhouden.

1. Piebalgs deliberatiegeval?

Staan de MDG's nog op de "Agenda"?

Commissaris Piebalgs erkende het belang van het behalen van de Millenniumdoelstellingen bij de prille start van zijn nieuwe functie. Toch zien we veel te weinig concrete stappen om dit belang te onderstrepen. In zijn visie op ontwikkeling "**Agenda for Change**" verwijst hij wel naar de Millenniumdoelen vanuit de idee dat zijn aanpak een hefboom-effect zal genereren voor het bereiken van deze doelen. Er is echter geen aparte strategie of toelichting uitgewerkt over hoe de prioriteiten van deze "Agenda" hier concreet zullen toe bijdragen. Die prioriteiten zijn enerzijds mensenrechten, democratie en andere kernelementen van goed bestuur, anderzijds inclusieve en duurzame groei met focus op energie en landbouw.

Uiteraard blijven eerdere documenten van kracht, zoals de Europese Consensus voor Ontwikkeling – de basis voor het Europees ontwikkelingsbeleid – die wel dieper op de MDG's ingaat. De specifieke initiatieven ter bevordering van de MDG's aangekondigd in 2010 blijven dus bestaan. Toch zijn ze meer naar de achtergrond verdwenen en bestaan ze voornamelijk uit een herdefiniëring van het bestaande beleid en financiering in functie van de Millenniumdoelen.

Nieuwe plannen

Intussen is binnen Europa, ondanks het halve werk van Piebalgs, de zoektocht gestart naar het antwoord op de vraag: "**wat na 2015?**" Dit nieuwe kader moet dubbel zo ambitieus zijn en dubbel zoveel uitdagingen aangaan. Het mag zich niet langer beperken tot een deel van de bevolking. Iedereen moet er baat bij hebben, de ongelijkheid moet worden aangepakt en rechten gevrijwaard. Ook naar de EU toe zijn er verwachtingen. Helaas blijft het erg stil, en wordt er vooral geluisterd.

Positief is dat de instellingen van de EU inzien dat de ontwikkelingsagenda niet alleen staat. Ook andere globale uitdagingen zoals milieu, sociaal beleid en economie hebben een belangrijke impact op welzijn en welvaart van burgers. De EU behandelt dit ook institutioneel op een **geïntegreerde manier** binnen de verschillende raadsfilieres⁴⁹ breder dan ontwikkeling. Het vertrekpunt is een geïntegreerde aanpak van de twee belangrijke globale uitdagingen: armoede en duurzaamheid. Enkele algemene principes zijn geformuleerd voor een post-2015-ontwikkelingskader. Het voorlopige EU-standpunt zoals opgenomen in de

⁴⁹ Voorbereid in CONUN, CODEV en WPIEI

officiële mededeling van de Europese Commissie “*A Decent Life for All*”⁵⁰, hanteert veel correcte termen zoals de nodige nadruk op rechten. Het laat veel mogelijkheden open maar legt niet de kaarten op tafel. Op die manier gaat men het sterke wantrouwen van de G77 niet wegnemen.

We moeten erkennen dat het proces om tot een Europese positie te komen een open proces is met veel bevragingen van de burgers, consultaties van de civiele maatschappij en publiek debat. Er is een grote **luisterbereidheid**. De keerzijde is echter dat wat er op tafel ligt nog heel breed en vaag blijft. Het standpunt blijft nog vaak bij de kleinste gemene deler. De bouwstenen liggen er maar moeten worden omgezet in concrete doelstellingen. De EU moet in september met een coherent en geïntegreerd standpunt naar de VN komen wanneer de tussentijdse vooruitgang van de Millenniumdoelen officieel wordt besproken en de eerste stappen worden gezet naar een kader na 2015. Piebalgs is lid van het *High Level Panel* ter voorbereiding van het post-MDG-ontwikkelingskader van VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon. Hij heeft dus een specifieke taak in het vooruittrekken van deze agenda en in het bekomen van een constructief EU-engagement met een sterke ontwikkelingspoot.

Minder in plaats van meer hulp

Voor het tweede jaar op een rij daalt het totaalbudget dat de Europese landen besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Dit blijkt uit de cijfers van 2012 die de OESO/DAC publiceerde. De financiële crisis weegt op de budgetten voor ontwikkelingshulp. In totaal werd door de OESO/DAC-donoren 97,8 miljard euro uitgetrokken voor de officiële ondersteuning van ontwikkeling (ODA). Dit is een **daling van vier procent** – of meer dan 8 miljard euro – ten aanzien van 2011 en de grootste afname sinds 1997.

Collectief gaven de EU en haar lidstaten 55,1 miljard euro officiële hulp, 1,1 miljard euro minder dan in 2011⁵¹. Proportioneel gaat het over een daling van 0,45% tot 0,43% van het BNI van de EU, vervuilde hulp niet meegerekend⁵². Ngo's kaarten al jaren aan dat het bedrag dat werkelijk naar ontwikkeling gaat in realiteit veel lager is.

Uit de cijfers blijkt dat de daling voornamelijk te wijten is aan de EU-lidstaten, terwijl de inspanningen van de EU-instellingen toenemen⁵³. De totale hulp van de 27 lidstaten daalde van 52,8 miljard euro tot 50,5 miljard, of van 0,42% tot 0,39% ODA/BNI. Slechts vier lidstaten⁵⁴ lieten een stijging optekenen, zeven bleven ter plaatse trappelen⁵⁵ en 16 lidstaten verminderen hun inspanningen⁵⁶. België blijft met **0,47%** boven het Eu-

ropese gemiddelde van 0,39%, maar zit met een besparing van 13% amper boven enkele Zuiderse landen, toch het hardst getroffen door de crisis. Met de daling viel ons land vorig jaar bovendien uit de Noord-Europese toon. Luxemburg (+9,8%) en Oostenrijk (+6,1%) gaven meer ontwikkelingshulp, terwijl landen als Duitsland (-0,7%), Frankrijk (-1%) en Nederland (-6,6%) toch beduidend minder snoeiden in hun ontwikkelingsbudgetten.

Achteruitgang

Elk jaar opnieuw herbevestigen de lidstaten de politieke belofte om tegen 2015 collectief 0,7% van het BNI aan officiële hulp te besteden. Hoewel erkend wordt dat het een belangrijke stap is in het tijdig behalen van de Millenniumdoelstellingen, is er geen vooruitgang. Men kon vanaf 2005 – het moment dat individuele en gemeenschappelijke doelstellingen werden afgesproken om de 0,7% te behalen – tot 2010 een toenemende trend waarnemen. Deze **trend stopte** abrupt in 2011 en 2012. De klok werd vier jaar teruggedraaid en hulp viel terug tot op het niveau van 2008⁵⁷. Hiermee wordt het steeds waarschijnlijker dat de politieke belofte van de 0,7% in 2015 een loze belofte zal blijken. Men kan nochtans de publieke opinie niet als schulddige aanduiden voor het verbreken van deze politieke belofte. De Eurobarometer van oktober laatstleden gaf aan dat 85% van de **Europese burgers** de inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking **blijft ondersteunen**. Ook uit de cijfers van de Belgische bevraging blijkt dit. Ondanks de crisis is in vergelijking met de bevraging van 2011 de steun hetzelfde gebleven. Meer nog, 55% is van mening dat de financiële internationale beloftes moeten worden nagekomen. 9% is zelfs voor een extra verhoging, 18% is voor een stilstand en slechts 17% is voor een vermindering. 59% gelooft wel dat het best ingezet wordt in fragiele landen (door conflict en rampen getroffen). Toch blijft er nog steun voor bredere structurele hulp (39%)⁵⁸.

Dat het een kwestie is van **politieke wil**, blijkt ook uit de blijvende inspanningen van landen zoals Luxemburg (1%), Zweden (0,99%), Noorwegen (0,93%) en Denemarken (0,83%) die het internationale streefdoel van 0,7 procent al behalen. Het Verenigd Koninkrijk streeft ernaar om – ondanks de huidige besteding van 0,56%, – al in 2013 het internationale doel te bereiken.

Indien de EU de hulp cumulatief zou laten stijgen, is er 66,8 miljard euro nodig om de deadline van 2015 te behalen. Dit lijkt ‘peanuts’ vergeleken met de honderden miljarden die reeds naar de banken verdwenen⁵⁹. Toch herhalen we nogmaals dat uitgeven niet het doel op zich is. Ook het uitwerken van een visie hoe de al jaren beloofde hulp goed en met impact besteed kan worden, moet onderdeel zijn van de strategie van de lidstaten.

50 http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf

51 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm

52 Het gaat om uitgaven die volgens internationale ngo's niet kunnen worden beschouwd als echte bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking. Voor gedetailleerde argumenten waarom internationale ngo's bepaalde bedragen niet meetellen als echte hulp verwijzen we naar de jaarrapporten over de Belgische OS in 2009 en 2010.

53 Van 12,5 in 2011 tot 13,7 miljoen euro in 2012

54 Oostenrijk, Letland, Luxemburg en Polen

55 Tsjechië, Estland, Finland, Letland, Slovenië, Slowakije, Verenigd Koninkrijk

56 EC press release http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm

57 In 2005 beloofden de lidstaten van de EU om tegen 2015 hun ODA te verhogen tot 0,7% van het BNI. Er werd bovendien een tussentijdse doelstelling van 0,56% tegen 2010 afgesproken. Er werd een proportioneel grotere inspanning verwacht van de EU 15. De EU 12 moesten op dat moment 0,33% behalen. EU-landen die reeds 0,7% behaalden, beloofden deze inspanning verder te zetten.

58 Special Eurobarometer 392 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_392_en.pdf

59 <http://www.guardian.co.uk/politics/reality-check-with-polly-curtis/2011/sep/12/reality-check-banking-bailout>

Betere hulp valt van de politieke agenda

Het “**Globale Partnerschap**”, afgesproken te Busan eind 2011, beloofde een antwoord te bieden op de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking in een veranderende wereld. Volgens deze afspraken is armoede een zaak voor iedereen, inclusief overheden hier en in het Zuiden, private sector en civiele maatschappij. Uit het Aidwatch-rapport “*Making sense of EU development cooperation effectiveness*” van vorig jaar is echter gebleken dat het “Globale Partnerschap” **niet de verhoopte politieke relance** bracht voor een meer doeltreffende besteding van hulp.

De vooruitgang van de EU-donoren op vlak van de uitvoering van de Busan-afspraken is beperkt en verschilt erg van donor tot donor. Aan de basis hiervan ligt o.a. de hervormings- en implementatiemoeie van de Europese overheden om de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking en hulp te verbeteren. Eigenlijk ontbrak het de EU al aan ambitie voor het *High level Forum* in Busan. Er werd voordien niet opgeroepen tot progressieve en meetbare acties met duidelijke tijdslijnen zoals tijdens vorige topontmoetingen. Daarenboven werden belangrijke **Europese waarden** zoals het vrijwaren van rechten en gendergelijkheid amper verdedigd op dit internationale forum. Kortom, het Globale Partnerschap is een pak minder sterk dan de eigen EU-verdragen en -beleidsstrategieën.

Beloftes moet je nakomen

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitvoering op zich laat wachten. Als er hervormingen zijn, dan is het in beleid en niet in de uitvoering. De beperkte vooruitgang betreft voornamelijk meer inzet op transparantie en de wil tot gezamenlijk programmeren⁶⁰. Het gebrek aan vooruitgang van deze agenda op internationaal niveau mag niet beletten dat de EU een eigen uitvoeringsplan voor de hele EU met duidelijke doelstellingen en deadlines uit te werken. Het is aan de EU-instellingen om doeltreffendheid op de politieke agenda te zetten en een fundamenteel debat te voeren hoe ze hun verantwoordelijkheid zien in het verzekeren van **kwalitatieve ontwikkelingssamenwerking**.

De EU en haar lidstaten staan onder toenemende druk om hun beloftes na te komen. Hierdoor kan de verleiding groot zijn om financiële stromen aan te geven die in werkelijkheid niet onmiddellijk bijdragen tot ontwikkeling in het Zuiden. Een aantal donoren rekent bovendien uitgaven voor andere globale uitdagingen met een impact op het Zuiden zoals klimaatverandering, bij één en dezelfde financiële belofte. Er wordt ook een toenemende hoop gelegd bij de **private sector** om de gaten te dichten die de lidstaten al jaren maken.

Meer en meer Europese donoren gebruiken ODA om de private sector te steunen. De instrumenten die hiervoor ingezet worden, zijn o.a. blending-mechanismen, publiek-private partnerschappen of het gebruik van ODA als katalysator zoals garanties, investeringen in aandelen en leningen. Er is een toenemende vraag om de huidige **definiëring van ODA** open te trekken om zo meer types van bijdragen aan de pri-

vate sector te kunnen meerekenen. ODA is immers onderhevig aan strikte criteria, niet alle stromen kunnen meegeteld worden. De huidige drempels voor verbreding zijn (de graad van) concessionaliteit en de beperkingen van het type van intermediairs (die kunnen gebruikt worden om de private sector te steunen). Er is echter geen duidelijk bewijs dat deze financiële stromen bijdragen tot meer ontwikkeling en armoedebestrijding. Bovendien laten enkele recente studies uitschijnen dat deze stromen vooral ten goede komen aan bedrijven in het Noorden of in opkomende landen, eerder dan aan landen met lage inkomens of bij arme gemeenschappen⁶¹.

Verbeteringen aanbrengen

Opnieuw: 89% van de Eurobarometer-respondenten (oktober 2012) is van mening dat private bedrijven een sociale en ethische verantwoordelijkheid hebben wanneer ze investeren in ontwikkelingslanden. 91% gelooft dat donoren hiervoor moeten zorgen en daarom bedrijven **verplichtingen** moeten kunnen opleggen om ze te monitoren. Bij dit laatste wringt het schoentje. Bedrijven en banken willen graag een graantje meepikken, maar ze zijn niet bereid dezelfde normen te hanteren inzake transparantie en kwaliteitscontrole (zoals publieke donoren).

Ook klagen ngo's al jaren ‘opgeblazen hulp’ aan. De huidige definitie omvat reeds een aantal uitgaven die geen directe transfer van middelen naar ontwikkelingslanden zijn. Zo vinden we dat studenten- en vluchtelingenkosten, gebonden hulp, schuldkwijtschelding en interesten op leningen niet mogen worden meegeteld. Ook klimaatfinanciering dient nieuw en additioneel te zijn. Uit analyses blijkt dat dit nu vaak niet het geval is.

De invulling van hulp is echter strikt gedefinieerd door het internationale agentschap OESO/DAC. Pas bij een consensus tussen alle donoren lid van dit agentschap over de verbreding van de definitie en de criteria, kan er sprake zijn van een verandering in de optelsom. De EU-lidstaten moeten zich aan de spelregels houden.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Het Lissabon Verdrag zorgt voor een expliciet en bindend kader voor het Europees ontwikkelingsbeleid. Het **ontwikkelingsbeleid is een autonoom beleid** met armoede-uitroeiing als hoofddoelstelling. Bovendien moet er respect zijn voor de doelstellingen voor ontwikkeling bij het nemen van andere beleidsbeslissingen met een impact op ontwikkelingslanden (beleidscoherentie voor ontwikkeling, PCD in het jargon: *Policy Coherence for Development*).

Commissaris Piebalgs heeft uiteraard weinig verdienste aan de verankering van PCD in de Europese verdragsteksten. Maar als verantwoordelijke voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid moet hij ervoor zorgen dat deze inspanningen niet door andere beleidsmaatregelen van de EU worden ondermijnd. De Hoge Vertegenwoordiger Ashton staat in voor het Extern en Veiligheidsbeleid van de EU. Ook zij moet rekening houden met de verplichtingen in het Lissabon Verdrag. De **Dienst Extern Optreden** (EEAS) werd

⁶⁰ Aidwatch-rapport “*Making sense of EU development cooperation effectiveness*”, november 2012

⁶¹ Studie Eurodad: <http://eurodad.org/1544476/>



opgericht om de Hoge vertegenwoordiger bij te staan in de uitvoering van haar opdracht. De dienst omvat 141 EU-delegaties in de partnerlanden. Ze staan in voor de dialoog met derde landen en hebben in principe de verantwoordelijkheid om de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU te verdedigen in het extern beleid.

Gepolitiseerde hulp?

Tot zover de theorie. In realiteit is men tot een compromis gekomen over het ontwikkelingsbeleid: de strategische fases van programmering van hulp worden door de EEAS opgenomen in nauwe samenwerking met de diensten van de Europese Commissie. Daarnaast staat de Commissie in voor de uitvoerende fases. De EU-delegaties krijgen hierdoor een sterkere rol. Programmering van hulp wordt bijgevolg nog **complex** en het risico vergroot dat hulp wordt gepolitiseerd. Het is een moeilijk evenwicht om enerzijds de belangen van de EU uit te dragen en anderzijds te zorgen dat de belangen van het partnerlanden vooropstaan. In ontwikkelingssamenwerking is het immers zo dat de partnerlanden zelf de richting en noden moeten aangeven. Ngo's zien het uitdragen van alle elementen van het extern beleid op een coherente manier via één dienst als een opportuniteit, zolang het in functie van ontwikkeling staat.

Vorig voorjaar publiceerde de OESO de resultaten van de "peer review" van de EU. De EU kreeg felicitaties voor de *verhoogde efficiëntie* en impact op ontwikkeling van de afgelopen vijf jaar. De brede aanwezigheid van de EU en het goed begrip van de realiteit op het

terrein in de partnerlanden werd geprezen. Toch kaart ook de OESO aan dat de ontwikkelingsprogramma's van de EU lijden onder het gebrek aan institutionele coördinatie. Het is duidelijk dat de taakverdeling tussen de EEAS en de Commissie in de praktijk beter moet worden uitgewerkt en zelfs bijgestuurd⁶².

De weg naar succes is evenwichtige en eerlijke relaties met derde landen uitbouwen. Handelsrelaties, klimaatafspraken en landbouwbeleid van de EU mogen de inspanningen niet ondermijnen. Andere beleidsmaatregelen vegen de goede resultaten van ontwikkelingssamenwerking te vaak van tafel. Investeren in **impact assessments** van de externe acties van de EU is daarom geen overbodige technische luxe. Het is een noodzaak en enkel door tijdig bijsturen op basis van duidelijke analyses zal er beterschap komen. De herziening van het systeem van de Europese Commissie in 2013 dient zich hiervoor aan als een opportuniteit.

Sterkere beleidscoherentie nodig

Een andere stap is het ontwikkelen van een sterke visie en strategie over de EU-instellingen heen. Expertise over ontwikkelingsbeleid moet aanwezig zijn bij alle instellingen, en in het bijzonder in de EEAS. PCD is niet alleen een prioriteit voor de hoofdverantwoordelijken van het extern EU-beleid maar van **alle bestuursorganen van de EU**.

De Europese ministers van Ontwikkelingssamenwerking spraken af om PCD te operationaliseren in het

⁶² Zie <http://www.concordeurope.org/226-concord-eeas-review-2013>

dagelijkse beleidsvoeren. Dit was een belangrijke politieke herbevestiging na de publicatie van een technisch rapport⁶³.

Hoewel deze raadsbesluiten er heel belovend uitzagen, zien we opnieuw **weinig vooruitgang** in de realiteit. De aanbevelingen zijn een op bewijzen gebaseerde aanpak, een verbetering van coördinatie-mechanismen en een goede implementatie binnen de EU maar ook op lidstatenniveau. Daarnaast benadrukt de Raad het belang van het versterken van de dialoog over PCD in Europa maar ook met de partnerlanden⁶⁴.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling mag dan voor de EU wel een wettelijke verplichting zijn, het toepassen ervan is voorlopig te zwak. Over sterke principes beschikken is niet genoeg, het moet voelbaar zijn op het terrein. Het is net op dat niveau dat de EU een tandje moet bijsteken.

63 EU 2011 Report on Policy Coherence for Development <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/>

64 "Include the issues of PCD systematically in the regular dialogue with partner countries to better assess the impact of EU policies at country level and the interaction with partner countries' policies", with a "crucial" role to be taken up by the EU Delegations" Council conclusions on Policy Coherence for Development 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Brussels, 14 May 2012

De grootste donor

Meer dan de helft van de gerapporteerde hulp is afkomstig uit Europa. Toch staan ze nog mijlenver van de belofte om tegen 2015 0,7% te halen. En deze belofte staat door de crisis steeds meer onder druk. De noden van ontwikkelingslanden zijn helaas nog niet van de baan. De uitdagingen voor het Zuiden staan niet los van deze in Europa. Schrappen in het budget ontwikkelingssamenwerking wordt gepresenteerd als een tijdelijke maatregel: dit pikken we later wel weer op. Maar zo werkt het natuurlijk niet. Doe je daar vandaag niets aan, dan wordt het probleem enkel groter. Het is slechts door een **structurele en systemische aanpak** van deze uitdagingen dat rechten wereldwijd gevrijwaard kunnen worden, armoede bestreden en ongelijkheid aangepakt.

Ook in een snel veranderende wereld met nieuwe machtsverhoudingen tussen landen en regio's is de EU nog steeds een belangrijke donor, al is het omwille van haar brede aanwezigheid, overeengekomen afspraken om principes na te leven, haar relatieve transparantie en verantwoording. Indien de EU met ontwikkelingslanden een **echt partnerschap** nastreeft, mag dit niet worden losgelaten in moeilijke financiële en economische tijden. De EU moet net meer inzetten op het verdedigen van mensenrechten, democratisch bestuur, aanpak van ongelijkheid, en sociale en financiële rechtvaardigheid.

2. Een vooruitblik: wat na 2014?

Meerjaren-financiering 2014-2015

De EU dreigt haar engagement om tegen 2015 0,7% van het BNI te besteden aan ontwikkelingssamenwerking los te laten. Dat blijkt uit een analyse door ontwikkelingsorganisaties van het voorgestelde meerjarig kader voor de financiering van de EU (MFF). Om de Europese jaarlijkse begrotingsdiscussie te vergemakkelijken, spreekt de EU een **meerjarig financieel kader** af waarin de uitgavenplafonds per beleidscategorie/prioriteit worden vastgelegd. Zo wordt voor groei, natuurlijke rijkdommen, intern beleid en administratie afspraken gemaakt inzake de maximale uitgaven over de periode van 2014-2020. Ook voor extern beleid wordt deze oefening gedaan.

Uit die oefening blijkt dat de EU in zijn geheel de doelstelling van 0,7% niet zal halen. Vandaag is er **46,6 miljard te kort**⁶⁵. Deze cijfers zijn dubbel schrijnend gezien de alsmat groter wordende uitdagingen. De Europese commissie is wel nog altijd van mening dat Europa op wereldvlak een rol moet spelen en voorzigt in haar oorspronkelijke voorstel een stevige stijging van het budget voor externe aangelegenheden.

De EU toonde al met het Verdrag van Lissabon de ambitie om op het wereldtoneel een strategische speler te zijn. Maar die **ambitie** wordt alvast **financieel losgelaten** in het voorstel van Van Rompuy dat door de Raad in februari 2013 aanvaard werd. Concreet betekent dit: indien het Europees parlement met het voorstel van de Raad instemt, zal Europa voor het eerst in de geschiedenis met een lagere meerjaren-financiering dan voordien moeten werken. Er is afge-

sproken om maximaal met 1% van het BNI van de EU te werken ten opzichte van 1,12% in het verleden.

Voor externe acties spraken de Europese staatshoofden af om maximaal 58,704 miljard euro te voorzien, een pak minder dan de door de Commissie initieel voorgestelde 70 miljard. Daarnaast werd voor het 11^{de} EOF⁶⁶ een bedrag van 26,984 miljard voorzien ten opzichte van het voorgestelde bedrag van 30,3 miljard €. Het Europees Ontwikkelingsfonds is nochtans het armoedebestrijdingsinstrument bij uitstek aangezien het gericht is op ACP-landen, waarbij zich de meeste MOL's - Minst Ontwikkelde Landen - bevinden. De verlaging is bovendien een dubbel verlies: Europa is net door haar brede aanwezigheid één van de meer efficiënte spelers in het veld.

66 Het Europees Ontwikkelingsfonds, een fonds buiten de begroting voor de uitvoering van het Cotonou Partnerschaps Akkoord tussen de EU en ACP-landen

Op basis van het huidige meerjarenkader zal de EU de 0,7% niet halen.

65 EC-cijfers: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm



Foto Giampaolo Musumeci

Differentiëring⁶⁷: meer voor arme landen?

Opvallend is de verschuiving van een deel van de hulp voor de armste landen **naar iets rijkere landen** (volgens de recente OESO-cijfers). Zo viel de hulp voor Sub-Sahara-Afrika met 7,9 procent terug tot 20 miljard euro, terwijl het hele Afrikaanse continent 9,9 procent minder ontwikkelingshulp kreeg. Dit is opvallend omdat de meeste donoren, en in het bijzonder de EU, aankondigden dat ze meer willen inzetten op de MOL's en daar waar de noden het hoogst zijn. De beleidsvisie "*Agenda for Change*" van Piebalgs kondigt dit officieel aan. Er zou voortaan meer gedifferentieerd moeten worden tussen landen, waarbij de aandacht verschuift naar die landen die de meeste steun nodig hebben en waar de grootste impact verwacht wordt.

Kortom, het **partnerschap met middeninkomenslanden** (MIL) wordt door de Commissie in vraag gesteld. Dit is in de eerste plaats een politieke keuze. Om deze keuze te rationaliseren en een onderscheid te maken tussen verschillende landen hebben de EU-instellingen een differentiatieformule met verschillende criteria opgesteld. Toch blijft het BNI een doorslaggevend element in het bepalen van verdere samenwerking. Als het van de Europese Commissie afhangt, zouden 19 landen zoals China, Chili, Brazilië, Uruguay, Peru en Ecuador in de toekomst niet langer kunnen genieten van geografische financiële ondersteuning.

Uit de cijfers blijkt opnieuw dat de verschuiving zich dus eerder voordoet in de **retoriek** en het beleid en niet zozeer in de uitvoering.

Bovendien blijft de EU te sterk gefocust op ontvangende landen waar ze andere **politieke en economi-**

sche belangen hebben dan ontwikkeling bevorderen. Afghanistan, India en China blijven in de top vijf-ontvangers van EU-hulp. Meer nog, in 2011 ontving een groep van 11 dergelijke landen (Turkije, Servië, Algerije, Marokko, Tunesië, Egypte, India, China, Brazilië, Afghanistan en Pakistan) ongeveer de helft van alle EU-hulp die naar de 51 landen in Sub-Sahara-Afrika ging⁶⁸. De vraag is of de nieuwe aanpak hierin verandering ten goede van armen wereldwijd zal brengen.

Herziening van het buitenlands beleid

Tot slot woedt er een belangrijke discussie over de herziening van de organisatie van het extern beleid. De Hoge Vertegenwoordiger Ashton is gestart met een **evaluatie** van haar dienst. In 2012 drukten verschillende lidstaten hun onvrede uit over de organisatie ervan en over het externe beleid aan sich. Nu de bezorgdheden op tafel liggen moet Ashton aan de slag. In 2014 zijn het immers verkiezingen en krijgen we een nieuwe ploeg voor het besturen van de EU. Een ideaal moment om de werking van de EU-dienst aan te pakken, zoals ook voorzien bij de oprichting.

Zoals al aangehaald heeft de diplomatieke dienst een sleutelrol in het op de agenda plaatsen van ontwikkeling en het bevorderen van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Verder is ze cruciaal in het aangaan van strategische partnerschappen met de ontvangende landen. Ook zijn de EU-delegaties op het terrein medeverantwoordelijk om in dialoog te gaan met het partnerland en het opstellen van een strategische analyse en een daaraan gekoppeld nationaal uitvoeringsplan. Uit analyses van ngo's blijkt echter dat er in deze delegaties vaak een **gebrek aan expertise** over ontwikkelingssamenwerking aanwezig is.

67 11.11.11-nota: [De EU en de differentiatie van ontwikkelingslanden](#)

68 Aidwatch Policy paper <http://www.concordeurope.org/236-2013-aidwatch-policy-paper>

Naar een progressief beleid

11.11.11 kaartte samen met de Europese ngo's het gebrek aan politieke visie meermaals aan. De Dienst Extern Optreden (EEAS) heeft nood aan een duidelijke politieke visie die ontwikkelingsdoelstellingen vooropstelt als de kern van een progressief extern EU-beleid naar ontwikkelingslanden toe. Een progressief beleid betekent voor ons **universele waarden** uitdragen, inclusief mensenrechten en humanitair recht. De EU moet intern - maar ook in haar relaties met anderen - volgende centrale waarden hanteren: multilaterale oplossingen zoeken, ervoor zorgen dat de civiele maatschappij kan participeren, genderongelijkheid aanpakken en rekenschap afleggen. Het gaat over het respecteren van doelstellingen voor ontwikkeling en humanitaire bijstand en het garanderen dat andere politieke doelstellingen daartoe bijdragen.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling (PCD) zorgt ervoor dat het **goede werk** dat de EU doet op vlak van armoedebestrijding, rechten verdedigen en ongelijkheid aanpakken, **niet ondermijnd wordt** door andere beleidsbeslissingen zoals op vlak van handel, landbouw, veiligheid, belastingen en energie. De EEAS begrijpt deze verantwoordelijkheid niet. Het blijft deze aanpak verwarren met nood aan consistentie tussen verschillende elementen van het buitenlands beleid of bekijkt het te technisch, zoals een betere donorcoördinatie. Hoewel dat deze aspecten belangrijk zijn, volstaan ze niet. De herziening van de werking van EEAS biedt een kans om PCD beter te integreren.

Bovendien is nu het moment aangebroken om een langetermijnvisie over **structurele samenwerking met ngo's** uit te werken. Ngo's moeten niet alleen erkend worden als zelfstandige actoren maar ook de correcte ondersteuning krijgen om hun werk te kunnen doen. De rol van de civiele maatschappij gaat verder dan deelname aan programmeringsprocessen van hulp.

Deze discussie zal in de nabije toekomst sterk bepalen wat de plaats van ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van andere Europese politieke en economische belangen op het terrein is. Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de EU en haar instellingen om de finaliteit van ontwikkelingssamenwerking te bewaken.

Conclusie

Voor de prijs van één kop koffie op een terras, per maand per Europeaan, kunnen we een verschil maken voor duizenden mensenlevens in het Zuiden⁶⁹. Hulp en ontwikkelingssamenwerking zijn cruciaal⁷⁰. Toch horen Europese leiders en staatshoofden deze boodschap niet, of handelen ze er in elk geval niet naar.

Goede hulp is een relatief goedkope investering in de toekomst, waar burgers achter staan⁷¹. Het is bovendien een **duurzame investering**. Op lange termijn creëert het mogelijkheden voor burgers om hun rechten uit te oefenen, onderwijs te genieten en jobs uit te oefenen. Hulp is bovendien, in vergelijking met

69 Volgens berekeningen van ngo's gaat het over een bedrag voor hulp van 1,87 euro per maand per Europeaan.

70 Aidwatch paper, december 2012, <http://eurodad.org/1544941/>, European Development Report, ...

71 Special Eurobarometer 392

11.11.11 en de Europese ngo's kaartten het gebrek aan politieke visie over de ontwikkelingsdoelen binnen het externe beleid meermaals aan.

andere financiële stromen voor ontwikkeling, transparant. Staatshoofden moeten rekenschap afleggen van hun hulpbeloftes.

Ontwikkeling is niet enkel een probleem van financiële middelen. Verdere hervormingen om de bestede middelen beter in te zetten, blijven cruciaal. De EU heeft een politieke en daadwerkelijke plicht om **kwaliteit terug op de agenda** te plaatsen. Het inzetten van hulp kan slechts zinvol zijn met een strategie over hoe deze middelen de grootste impact kunnen hebben en best worden besteed. Goede technische afspraken hoe men hulp op een doeltreffende manier besteedt, mogen uiteraard niet de overhand krijgen op de dagelijkse realiteit op het terrein. Er zal steeds een zekere flexibiliteit en risicobeheer ingebouwd moeten worden. De kwaliteitsprincipes dienen als leidraad, om willekeur te vermijden en vergelijkbaarheid mogelijk te maken. Het zijn geen doelen op zich.

Gezien de huidige context heeft de EU meer dan ooit de verantwoordelijkheid om een progressief extern beleid te voeren. Het is niet voldoende een mooi verhaal te verkondigen in de verschillende wetteksten en beleidsvisies. Afspraken moeten worden nageleefd en voldoende middelen ingezet om deze te realiseren. Lidstaten hebben een **collectieve verantwoordelijkheid**. Niet enkel op zich maar ook samen kunnen ze een verschil maken door globale uitdagingen aan te pakken. De organisatie van het beleid moet in functie hiervan staan.

De Europese ontwikkelingssamenwerking is een belangrijke motor voor armoedebestrijding, het verdedigen van rechten en het aanpakken van ongelijkheid. Een sterker ontwikkelingsbeleid kan zorgen voor **beter en universele toegang** tot publieke diensten, kan burgers versterken om hun rechten op te eisen. Het kan in partnerlanden de voorwaarden creëren om hun systemen en capaciteiten zo aan te pakken dat ze geleidelijk aan zonder externe steun kunnen. Commissaris Piebalgs mag voorlopig nog niet op zijn lauweren rusten!



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Foto Giampaolo Musumeci

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

Coördinatie: Griet Ysewyn, Els Hertogen.

Redactie: Koen Detavernier, Sarah Lamote, Griet Ysewyn, Wiske Jult

Eindredactie: Jan De Mets, freelance schrijver, jan.de.mets@fulladsl.be

Lay-out: Leo Willekens

Perscontact: Hendrik Van Poele, hendrik.vanpoele@11.be

Verantwoordelijke uitgever: Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Juni 2013, Beleidsdienst 11.11.11, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel, 02/536.11.50, www.11.be