

Ontwikkelingssamenwerking in veelvoud

Biedt de Belgische ontwikkelingssamenwerking straks voor elk wat wils ?

Patrick Develtere

De federale regeringsverklaring van 14 juli 1999 liet het niet vermoeden, maar ontwikkelingssamenwerking werd in de vijfde staats hervorming een *hot item*. Het Lambermont-akkoord van 16 oktober 2000 voorziet onder andere in de zogenaamde defederalisering van de ontwikkelingssamenwerking. Deze beslissing zorgde voor schokgolven in politiek Brussel en voor paniecreacties in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking was pas grondig hervormd door de vorige regering met een eigen Wet betreffende de Internationale Samenwerking (25 mei 1999), die het ontwikkelingsbeleid stevig moest verankeren. Ze bepaalt ondermeer dat de Belgische internationale samenwerking haar inspanningen hoofdzakelijk zal richten op armoedebestrijding en zich zal concentreren op 25 partnerlanden. Ook werd een nieuw agentschap opgericht, de Belgische Technische Coöperatie, dat voortaan de uitvoering van de concrete projecten en programma's voor zijn rekening zou nemen.

Toch voorzag het Lambermont-akkoord dat "onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking vanaf 1 januari 2004 zouden overgehe-

veld worden in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden". Een bijzondere werkgroep werd opgericht om, in overleg met de sector en uiterlijk tegen 31 december 2002, een lijst voor te stellen van de aangelegenheden die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake ontwikkelingssamenwerking.

Het regeringsstandpunt hierover bleef vrij vaag en ambigu en liet ruimte voor zowel minimalistische als maximalistische interpretaties. Meteen werd een hoorzitting georganiseerd in de senaatscommissie Buitenlandse Betrekkingen, werden resoluties ingediend in Kamer en Senaat en werden werkgroepen opgericht op federaal niveau, maar tevens aan Vlaamse en Franstalige kant. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) stuurden persberichten de wereld in die de publieke opinie en de beleidsmakers waarschuwen voor overhaaste en domme beslissingen. Voor- en tegenstanders kropen in de loopgraven, klaar voor een heftige, misschien wel lange strijd.

Patrick Develtere leidt de onderzoekssector 'Duurzame Ontwikkeling' van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA). Hij doceert tevens ontwikkelingsstudies en ontwikkelingssamenwerking aan de KU Leuven. Voorheen was hij algemeen secretaris van Wereldsolidariteit / Solidarité Mondiale.

O DEELBAAR BELGIE: ARGUMENTEN VAN DE VOORSTANDERS

Voorstanders van defederalisering vindt men bij zowat alle politieke partijen. Zij zien deze operatie als een logisch gevolg van ons constitutioneel systeem. Twee aspecten van de Belgische institutionele hervormingen die de laatste drie decennia steeds verder vorm hebben gekregen, hebben verregaande consequenties voor de ontwikkelingssamenwerking. Vooreerst is er de afwezigheid van een hiërarchie tussen de bestuursniveaus. Met andere woorden, het federale niveau en de Gemeenschappen en Gewesten zijn gelijken. Ten tweede hebben de Gemeenschappen en de Gewesten binnen hun eigen competentiesferen de bevoegdheid om akkoorden te sluiten met buitenlandse - zowel federale als lagere - overheden. Dit is het bewuste principe van de "in foro interno, in foro externo". De voorstanders van de defederalisering vinden het dan ook logisch dat zij de exclusieve bevoegdheid zouden krijgen voor ontwikkelingsprojecten en -programma's die te maken hebben met hun eigen, binnenlandse taken zoals onderwijs, gezondheidszorg of landbouw.

De Gemeenschappen en de Gewesten hebben wel niet gewacht op dit defederaliseringsproces om zich met ontwikkelingssamenwerking in te laten. Sinds het begin van de jaren '80 hebben de diverse Gemeenschappen en Gewesten ontwikkelingsakkoorden gesloten met derdewereld- en Oost-Europese landen. De meeste geven ook steun aan bepaalde niet-gouvernementele projecten en financieren bovendien ontwikkelingsinitiatieven van universitaire instellingen en programma's van bepaalde VN-organisaties. Hoewel het nog steeds over vrij beperkte middelen gaat, bewijzen deze inspanningen van de

Gemeenschappen en de Gewesten dat het kán en dat ze er ook de capaciteit voor hebben.

Slechts beperkte ervaring hebben zou trouwens ook een voordeel kunnen zijn. Zo stond te lezen in de *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking* van toenmalig Vlaams minister Anciaux dat "dit een uitgelezen kans is om een eigen model ('out of scratch') op te bouwen".

Voorts beroepen sommige voorstanders zich ook op het argument dat voor deze materie Gemeenschappen en Gewesten een veel breder en steviger draagvlak kunnen ontwikkelen dan de federale overheid. Zij zouden met name dicht bij de burgers staan en bij hen veel meer steun kunnen opwekken voor problemen in de Derde Wereld die nu als vervan-mijn-bed worden gevoeld.

Hetzelfde zou ook opgaan voor de diverse geledingen van de regering. Door een meer horizontaal beleid (of door "samenwerkingsontwikkeling", zoals toenmalig minister Anciaux het noemde) zou ontwikkelingssamenwerking niet meer het reservaat van een klein clubje deskundigen blijven. Andere ministeries zouden bij het ontwikkelingsbeleid kunnen betrokken worden, hun competenties ter beschikking stellen en zelfs een deel van hun middelen kunnen vrijmaken voor de Derde Wereld.

SAMEN STERK: ARGUMENTEN VAN DE TEGENSTANDERS

Maar ook de tegenstanders hebben een hele batterij aan argumenten. Ze wijzen op de historische stap die België pas gezet heeft met de hervorming van de officiële ontwikkelingssamenwerking en dus op de afwezigheid van een noodzaak om deze materie te defe-

deraliseren. Met andere woorden, de Belgische ontwikkelingsamenwerking heeft nu eindelijk de juiste doelstellingen geformuleerd en efficiënte instrumenten uitgewerkt. Deze federale Belgische aanpak krijgt zeer goede punten van zowel de ontwikkelingslanden zelf als van bevoegde internationale instellingen zoals het Comité voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Ontwikkelingssamenwerking, zo argumenteren de tegenstanders nog, is een geïntegreerde materie. De meeste projecten en programma's bevatten activiteiten die tegelijk betrekking hebben op verschillende beleidsdomeinen zoals de landbouw, de gezondheidszorg en het onderwijs. Het is niet wenselijk en trouwens niet mogelijk om deze componenten uit mekaar te halen en de ontwikkelingsprojecten en -programma's te organiseren volgens het Belgische bevoegdheidsmodel.

Zoals de OESO het zelf ook zeer scherp formuleerde, riskeert de defederalisering tevens de "belgo-belgische" benadering van de ontwikkelingsamenwerking te versterken. Gemeenschappen en Gewesten zouden, vertrekkend vanuit hun ervaringen in België, geneigd zijn om het Belgische model te exporteren. Dit op een ogenblik dat alle ontwikkelingsdeskundigen ervan overtuigd zijn dat de donoren minder met hun eigen vlag in Afrika moeten zwaaien en de ontwikkelingslanden zelf meer beslissingsbevoegdheid moeten laten over de bestedingswijze van de ontwikkelingsmiddelen. In het verlengde hiervan zeggen tal van tegenstanders dat het risico zeer reëel is dat ontwikkelingsamenwerking door de defederalisering opnieuw

Patrick Develtere

De regio's die een politiek van ontwikkelingsamenwerking voeren, doen dit echter niet volledig solo slim.

”

gekoppeld zou worden aan het commercieel beleid (van de Gewesten). Dit zou te betreuren zijn want het is geweten dat 'gebonden hulp' weinig efficiënt en duur is.

Ook wijzen de tegenstanders erop dat ontwikkelingsamenwerking in toenemende mate internationaal gecoördineerd verloopt. De nieuwe consensus in de ontwikkelingswereld bestaat erin dat ontwikkelingslanden er baat bij hebben dat donoren gezamenlijk investeren in grote armoedebestrijdingsprogramma's, in sectoriële programma's voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en justitie of in bijdragen voor het overheidsbudget. Gemeenschappen en Gewesten worden niet officieel erkend door de internationale gemeenschap van donoren. Wanneer Europese lidstaten in Benin samenkomen om hun programma's op elkaar af te stemmen, zal Vlaanderen niet uitgenodigd worden, zo luidt de redenering. De Wereldbank zal er niet onmiddellijk aan denken om de Duitstalige Gemeenschap of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit te nodigen op een donorvergadering voor de wederopbouw van Afghanistan.

Verder benadrukken de tegenstanders dat de ontvangende ontwikkelingslanden zeker geen vragende partij zijn voor de defederalisering van de ontwikkelingsamenwerking. Dit zou immers betekenen dat ze met nog meer instellingen moeten discussiëren over nog minder middelen. België alleen al zou door de defederalisering vijf of zes ministeriële instellingen tellen die zich met ontwikkelingsamenwerking inlaten, elk met hun eigen prioriteiten, werkwijzen en regels. Deze verdeling van de koek zou trouwens ook voor gevolg hebben dat de menselijke en financiële mid-

delen waarover deze instellingen zullen beschikken zeer beperkt zullen blijven. Zo haal je geen kritische massa, aldus de tegenstanders.

Ten slotte riskeert de defederalisering het buitenlandse optreden van België nog minder samenhangend te maken. Ontwikkelingslanden zijn gebaat met een consequent handelen van de donorlanden. Niet alleen ontwikkelingsamenwerking, maar ook buitenlandse betrekkingen evenals het handels- en het landbouwbeleid van ons land kunnen positieve of negatieve gevolgen hebben voor de derdewereldlanden. Een samenhangend beleid voeren waarbij vijf of zes deelregeringen en een veelvoud aan ministeries en departementen betrokken zijn, is een onmogelijke opdracht.

INSPIRATIE IN ANDERE LANDEN?

België is zeker niet het enige land waar de discussie over de bevoegdheden inzake ontwikkelingsamenwerking gevoerd wordt. Ook in Spanje, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Canada en Italië hebben de zogenaamde subnationale overheden al een min of meer belangrijke rol in de ontwikkelingsamenwerking. De argumentatie en de werkwijze verschillen echter grondig van land tot land.⁽¹⁾

In Spanje zijn verschillende regio's bijzonder actief in de internationale samenwerking. Ze doen dat wel binnen een op nationaal niveau vastgelegd kader. De Duitse *Länder* hebben ook de bevoegdheid om aan ontwikkelingsamenwerking te doen. Verschillende *Länder* stellen personeel ter beschikking en geven financiële steun aan federale agentschappen en programma's. Ook de Oostenrijkse *Länder*

worden betrokken bij de ontwikkelingsamenwerking. Dit gebeurt echter niet direct volgens de internationale spelregels, gezien het in hoofdzaak gaat om steun aan vluchtelingen, een vorm van hulp die niet volledig als ontwikkelingsamenwerking mag worden aangerekend. In Frankrijk is de *coopération décentralisée* erg populair. De wet voorziet dat subnationale overheden samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten met buitenlandse overheden van hetzelfde niveau. Steden met steden, departementen met departementen, regio's met regio's. In Canada is de ontwikkelingsamenwerking nog de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid. Toch worden in een aantal gevallen de provincies uitgenodigd om deel te nemen aan bepaalde programma's. In Italië kunnen gemeenten, steden en regio's een ontwikkelingsbeleid voeren, zij het binnen een nationaal vastgelegd kader.

Uit deze lijst mag men echter niet afleiden dat alle federale staten bezig zijn met de decentralisatie van de ontwikkelingsamenwerking. België is allicht het land dat hierin het verst wil gaan. In diverse federale staten, zoals de Verenigde Staten en Australië, is ontwikkelingsamenwerking nog steeds de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid.

Uit volgende tabel blijkt trouwens dat de ontwikkelingsinspanningen van de subnationale overheden in alle landen nog steeds zeer beperkt zijn. Het gaat hier in alle gevallen over de middelen die de subnationale overheden zelf vrij maken voor ontwikkelingsamenwerking. In de meeste landen zijn de private middelen van de NGO's nog steeds veel omvangrijker dan deze overheidsbudgetten.

Patrick Develtere

Voorstanders van defederalisering vindt men bij zowat alle politieke partijen.

”

Tabel Deel van de officiële hulp dat door de subnationale overheden wordt vrijgemaakt

Land	% van officiële hulp	Jaar
Spanje	15%	2000
Duitsland	8%	2000
Oostenrijk	7%	1998
België	2,9%	1999
Frankrijk	1% (schatting)	1998
Canada	1%	1997-1998
Italië	0,13%	1998

De beschikbare cijfers leren ons dat de budgetten voor ontwikkelingsamenwerking van de subnationale overheden in deze landen aan grote schommelingen onderhevig zijn. Veel hangt af van de derdewereldgevoeligheid van de regerende coalitie in een regio. Tussen de regio's in deze landen bestaat er ook een erg grote verscheidenheid inzake ontwikkelingsinspanningen. In Spanje is het Baskenland alleen verantwoordelijk voor bijna 30% van de hulp van de regio's. Twee Duitse *Länder*, Baden-Württemberg en Noord-Rijn Westfalen, hoesten elk 25% op van de middelen die de *Länder* veil hebben voor ontwikkelingsamenwerking.

Wel is ook duidelijk dat in vele landen de ontwikkelingsinspanningen van de subnationale overheden betekenisvol toenemen. Dit is zeker het geval in Spanje, Italië en Duitsland.

Ook met betrekking tot de beleidsontwikkeling valt tussen de betrokken landen een grote verscheidenheid te noteren. In Frankrijk en Spanje is de rol van de subnationale overheden duidelijk vastgelegd. Deze niveaus worden verondersteld een bijdrage te leveren aan de nationale doelstellingen inzake ontwikkelingsamenwerking. Op diverse manieren probeert de centrale overheid ook het ontwikkelingsbeleid van de andere niveaus te

coördineren. Maar, daar bestaat bijzonder veel weerstand tegen de 'coördinatie-ijver' van Parijs of Madrid.

Wat doen deze subnationale overheden met hun ontwikkelingsbudget? Uit de beschikbare cijfers leren we dat ze vooral veel investeren in ontwikkelingseducatie of -sensibilisering. Veel middelen gaan naar lokale NGO's, scholen en verenigingen om het grote publiek gevoelig te maken voor de derdewereldproblematiek. Verboderingen tussen steden en gemeenten, tussen scholengemeenschappen en tussen verenigingen allerhande zijn ook zeer populair. Daarna volgen de beurzen voor studenten uit de Derde Wereld die aan een universiteit of hogeschool in de regio in kwestie willen studeren. En tot slot vindt men nog een veelvoud aan kleinschalige projecten. Vooral het bouwen van scholen, klinieken en kleine infrastructuurprojecten zijn in trek. Hierbij kan men opmerken dat de regio's slechts in weinig gevallen een echt beleid of een heuse strategie hebben. Niet zozeer de internationale doelstelling van armoedebestrijding, maar het beantwoorden van concrete vragen van instellingen uit de eigen regio en in mindere mate uit de Derde Wereld staat centraal. In die zin wordt het gezegde "think globally, act locally" omgedraaid. Veel

regio's "think locally, act globally".

De regio's die een politiek van ontwikkelingsamenwerking voeren, doen het echter niet volledig solo slim. Ze werken samen met NGO's van de streek, met vormings- en onderzoeksinstellingen, met lokale gemeenten en steden, met universiteiten en zelfs met het bedrijfsleven. Verschillende subnationale overheden hebben ook werkrelaties uitgebouwd met internationale organisaties. Dit compenseert in een belangrijke mate hun eigen beperkte ervaring en competentie om in de moeilijke context van de ontwikkelingslanden en -problemen actief te zijn. Subnationale overheden hebben inderdaad slechts zelden de nodige gespecialiseerde staf om deze ontwikkelingstaken naar behoren uit te voeren. En, de aangepaste methodieken van identificatie, planning, monitoring en evaluatie van ontwikkelingsprogramma's hebben ze meestal niet onder de knie.

VOOR ELK WAT WILS?

Ontwikkelingssamenwerking is een vrij jong beleidsdomein dat traditioneel weinig aandacht en vrij beperkte middelen krijgt. Het totale budget dat alle betrokken overheidsinstellingen in 2001 investeerden in officiële hulp vertegenwoordigde samen 0,37% van het BNP. Toch blijkt de interesse ervoor de laatste jaren te groeien. Dit heeft echter vooral te maken met de mediabelangstelling

Patrick Develtere

Tegenstanders van defederalisering wijzen erop dat ontwikkelingsamenwerking in toenemende mate gecoördineerd verloopt.

”

voor de schandalen van onze officiële ontwikkelingsamenwerking die de vorige regering moest wegwerken en met de mogelijke overheveling van een deel van de ontwikkelingsamenwerking naar Gemeenschappen en Gewesten.

In september 2000 ondertekenden alle 189 lidstaten van de Verenigde Naties de Millenniumverklaring. Daarmee gaven ze te kennen dat ze zich samen – op een gecoördineerde manier – zouden inspannen om de armoede in de wereld te bestrijden. De landen werden opgeroepen om zoveel mogelijk geledingen van hun maatschappij hierbij te betrekken. Je zou hieruit kunnen besluiten dat er een rol en een plaats is voor alle bestuursniveaus: gemeenten, provincies, gemeenschappen, gewesten en nationale overheid. Maar tegelijk benadrukken de Verenigde Naties dat alle actoren hun inspanningen moeten richten op de armoedebestrijding, dat ze vooral steun moeten geven aan de ontwikkelingsstrategieën van de derdewereldlanden zelf, dat ze voor bijkomende middelen moeten zorgen, dat er goede beheersinstrumenten moeten opgezet worden en – *last but not least* – dat al die ontwikkelingsinitiatieven samenhangend moeten zijn en gecoördineerd moeten verlopen.

"Voor elk wat wils" zal dus geen goede oplossing zijn. Toch niet voor de armen in de Derde Wereld. Veeleer moet men zoeken naar een oplossing "waar elk wat moet".

(1) Een meer omstandige beschrijving van de ervaringen van gemeenschappen, gewesten en regio's in andere donorlanden kan gevonden worden in: An Desmet en Patrick Develtere, *Sub-national Authorities and Development Co-operation in the OECD-DAC member countries*, HIVA, KULeuven, 2002.