

# Internationale samenwerking: bilan van vier jaar paars-groen

Wie niets doet, kan niets verkeerd doen

Guido Dumon

In juli 1999 trad de paars-groene regering aan. In de wereld van de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en andere ontwikkelingsmilieus werd met grote tevredenheid en vooral met veel verwachting uitgekeken naar de komst van de nieuwe 'groene' staatssecretaris, Eddy Boutmans.

Hij zou - zo hoopte men - de *schwung* die zijn voorganger in de Noord-Zuid-thematiek had gebracht, met nog meer visie en daadkracht verder aanzwengelen. Hij zou binnen de Belgische regeringspolitiek de internationale samenwerking een duidelijk gezicht geven. Wat blijft er na vier jaar overeind van deze beloftevolle verwachtingen? Een bilan.

## HERVORMING VAN DE SECTOR

Tijdens de regering-Dehaene II werd de sector grondig hervormd, zowel inhoudelijk als institutioneel. De zogenaamde ABOS-schandalen (Algemeen Bestuur voor Ontwikkelings-samenwerking) gaven de regering de politieke vrijgeleide om de Belgische internationale samenwerking op nieuwe sporen te zetten.

Het eerste jaar na zijn aantreden heeft Boutmans zich 'uitgeput' om te verkondigen dat hij niet geloofde in de hervormingen van de vorige regering. Nochtans werd de Belgische internationale samenwerking juist grondig hervormd om efficiënter en kwalitatiever te kunnen inspelen op de noden van het Zuiden.

De meest in het oog springende doorgevoerde wijzigingen betreffen de splitsing van beleid en uitvoering waardoor de administratie (oorspronkelijk DGIS, nu DGOS<sup>(1)</sup>) zich voortaan bezig houdt met de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, terwijl een nieuw opgericht agentschap (Belgische Technische Coöperatie - BTC) zich inlaat met de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's. Tegelijkertijd beoogde de integratie van het vroegere ABOS in het ministerie van Buitenlandse Zaken als aparte directie-generaal Internationale Samenwerking meer samenhang in het beleid. Een organiek reglement zorgde ervoor dat de specifieke bevoegdheden van internationale samenwerking veilig werden gesteld, evenals de bevoegdheden terzake van de minister, bevoegd voor internationale samenwerking.

Uitgangspunt van het nieuwe beleid is de wet op de Belgische internationale samenwerking van mei 1995, die de doelstellingen en instru-

---

<sup>(1)</sup> Guido Dumon behartigt op het ACW de werking van ACW-Europa.

menten van deze samenwerking vastlegt. Het innovatieve aan de nieuwe wet is de geografische en sectorale concentratie van de Belgische ontwikkelingsamenwerking. Daarnaast moet de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten (geografische en sectorale strategienota's) het beleid concretiseren en evaluatie en bijsturing mogelijk maken.

Kunnen verder ook beschouwd worden als belangrijke vernieuwingen in de Belgische internationale samenwerking: de invoering van een programmabesteding met de zogenaamde indirecte actoren (NGO's, Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingsamenwerking en technische Bijstand [WOB], universiteiten, gespecialiseerde instellingen...) die hen responsabiliseert en in staat stelt om een eigen langetermijnplanning voor hun werking op te stellen, de concentratie van de multilaterale samenwerking en de instelling van een pro-actief beleid ten aanzien van deze instellingen, de oprichting van een onafhankelijke cel Evaluatie en het definitief en drastisch stoppen van de gebonden hulp.

Pas toen internationale organisaties, zoals het ontwikkelingscomité (*Development Assistance Committee* - DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Belgische hervormingen begonnen te loven, kwam staatssecretaris Boutmans schoorvoetend op zijn beweringen terug.

Hoewel alle wetten en uitvoeringsbesluiten die deze hervorming gestalte geven, goedgekeurd en gepubliceerd waren vóór het einde van de vorige legislatuur, heeft de huidige

regering het nieuwe instrumentarium niet optimaal gebruikt. Integendeel... Enkele voorbeelden.

- **Strategienota's: wettelijke verplichting wordt niet nageleefd.**

De wet op de Belgische internationale samenwerking bepaalt dat de staatssecretaris voor internationale samenwerking de vijftientig

geografische strategienota's, de vijf sectorale strategienota's en de drie thematische strategische nota's, inclusief het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, ten laatste op 31 maart 2002 bij het parlement moest indienen. Deze strategienota's die de

grondslag vormen van de samenwerking, werden, bijna vier jaar na de publicatie van de wet van 25 mei 1999, nog steeds niet aan het parlement overgemaakt en goedgekeurd.

- **BTC: miskende instelling.**

Op 5 mei 1999 trad het eerste beheerscontract met de BTC in werking (koninklijk besluit van 5 mei 1999). Het werd gesloten voor een periode van drie jaar. Hoewel de bevoegde staatssecretaris daarvan op de hoogte was, slaagt hij er niet in om het tweede beheerscontract tijdig in het *Staatsblad* te publiceren. Niet meteen een voorbeeld van behoorlijk en efficiënt bestuur!

Tijdens de drie jaar werking werden reeds twee algemene directeurs de laan uitgestuurd, terwijl de opgestarte aanwervingsprocedure voor de derde verbroken werd omdat de beste kandidaat niet beantwoordde aan het juiste (politieke?) profiel. Sinds enkele maanden is een nieuwe algemene directeur benoemd.

Guido Dumon

**Boutmans heeft nooit een duidelijk politiek standpunt inzake het herstel van Congo ingenomen.**

”

Ook de realisatiecijfers van het BTC laten te wensen over wegens het gebrek aan dynamiek in het beleid. Het BTC kan maar de opdrachten uitvoeren die door de bevoegde staatssecretaris bepaald worden. Bij het uitwerken van de hervorming in 1999 werd berekend dat het BTC ongeveer 150 miljoen euro omzet moest halen. In 2000 bedroeg dit 28,4 miljoen euro en in 2001 ongeveer 67 miljoen euro.

- **Bijzondere Evaluator: slechts één onafhankelijke evaluatie op vier jaar paars-groen bestuur.**

De oprichting van een onafhankelijke evaluatiedienst (artikel 4 van de wet betreffende de Internationale Samenwerking van 25 mei 1999) voor het geheel van de internationale samenwerking in ons land, was één van de vier pijlers van de hervorming en één van de aanbevelingen van de parlementaire opvolgingscommissie.

Tot op heden heeft de Bijzondere Evaluator slechts één verslag aan het parlement overgemaakt. Het volgende zal er ten vroegste in 2004 komen.

### **DEFEDERALISERING: INTERNATIONALE SAMENWERKING GEDEGRADEERD TOT PASMUNT**

De paars-groene regering haalde tijdens de onderhandelingen over de Lambermont-akkoorden de typische communautaire wafelijzerpolitiek van onder het stof met als enig doel geld over te hevelen zonder enige samenhangende visie op het geheel. Zonder rekening te houden met de betrokken sector wou men de internationale samenwerking grotendeels defederaliseren, om aldus de PS

en de toenmalige VU over de streep te krijgen. Via een vrij summier en vaag artikel in de Lambermont-wet van 13 juli 2001 worden 'onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking' vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre zij betrekking hebben op de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten inzake deze materie.

Dat dit nachtelijk akkoord heel wat stof deed opwaaien, lag voor de hand. Vooreerst was het niet duidelijk over welke bevoegdheden het ging. Daarom besloot men een bijzondere werkgroep op te richten die tegen december

2002 een conclusie moest formuleren. Bovendien was het niet duidelijk of de uiteindelijke invulling van het desbetreffende wetsartikel via een gewone of een bijzondere wet moest gebeuren. Tot op heden geven de regeringspartijen daar elk een andere interpretatie aan.

**Guido Dumon**

**De huidige regering heeft het nieuwe instrumentarium niet optimaal gebruikt. Integendeel...**

”

De invulling zelf van artikel 6 van de bijzondere wet van 21 juli 2001 leidde tot tal van uiteenlopende interpretaties bij de verschillende regeringspartijen. Ook binnen elke regeringspartij is de verdeeldheid omtrent dit dossier groot. Dit bleek uit de *hearings* in de senaatscommissie voor Buitenlandse Betrekkingen. Een rapport met eindconclusies wordt reeds meer dan een jaar uitgesteld omwille van de verdeeldheid tussen de senatoren van de meerderheid.

De defederalisering van de internationale samenwerking is momenteel terug naar af, maar de 'roep om meer geld' voor gewesten en gemeenschappen zou het dossier wel eens opnieuw op de onderhandelingstafel voor een nieuwe regering kunnen brengen.

## BOUTMANS: HIJ KWAM, HIJ ZAG... EN HIJ DEED HET NIET

Het is een goede gewoonte in de Belgische politiek dat twee ministers die met dezelfde administratie werken, onder elkaar een protocol afsluiten in verband met het dagelijks functioneren, benoemingen en dergelijke meer. Dit is bijvoorbeeld ook het geval voor de ministers van Begroting en Financiën. Tot ontzetting van velen kwamen minister Michel en staatssecretaris Boutmans eind 1999 in de kamercommissie eensgezind verklaren dat zo'n protocol voor hen overbodig was. Tot wat dit uiteindelijk geleid heeft, is pas nadien gebleken. Eindeloze ruzies over benoemingen, Michel die de administratie voor internationale samenwerking 'blauw' inkleurt, Michel die financiële toezeggingen doet met het geld van Boutmans enzoverder enzovoort.

De toekenning van financiële hulp door minister Michel aan Congo was een eerste teken aan de wand dat staatssecretaris Boutmans niet of slechts ten dele in het dossier van Centraal-Afrika mocht meespelen. De cruciale vraag is evenwel: is er een Congo-beleid geweest van het departement Internationale Samenwerking? Boutmans heeft nooit een duidelijk politiek standpunt inzake het herstel van Congo ingenomen. De afgelopen jaren werden vanuit de verschillende departementen wel allerlei initiatieven aangekondigd (bijvoorbeeld minister Reynders inzake overbruggingskredieten via het Internationaal Monetair Fonds en minister Flahaut over militaire samenwerking). Maar een samenhangende en duidelijke visie

op het herstel van Congo bleef uit. De staatssecretaris nam verschillende kleine initiatieven die niet meteen in een globale politieke visie kunnen ingepast worden.

Guido Dumon

Vier jaar (paars-) groen zullen op het vlak van de internationale samenwerking snel vergeten zijn.

”

Tijdens de vorige regeerperiode had het departement Internationale Samenwerking een internationale campagne opgezet om de verspreiding van lichte wapens aan banden te leggen. Hun oncontroleerbare verspreiding ligt immers mee aan de basis van de conflicten in het Zuiden. Na vele internationale en

bilaterale contacten werd op initiatief van de toenmalige staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking over deze problematiek te Brussel een internationale conferentie georganiseerd: 'Duurzame ontwapening voor duurzame ontwikkeling'. Op het eind daarvan onderschreven de deelnemers een *Brussels call for action*, een concreet actieplan om de strijd aan te gaan tegen de verspreiding van lichte wapens. Internationale organisaties zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties, alsook belangrijke landen waren bereid om het mee uit te voeren. Hoewel ons land op dit vlak een toonaangevende rol had kunnen spelen, heeft Boutmans dit dossier bij zijn aantreden gedumpt. Hij vond dat het niet zijn bevoegdheid was...

Minister Michel voorzag extra geld voor een aantal mensenrechtenorganisaties en NGO's die werkzaam zijn in Nepal. Deze middelen voor conflictpreventie omvatten dus ook de sensibilisatie ter bestrijding van het gebruik van lichte wapens. Op zich een lovenswaardig initiatief, maar in werkelijkheid is dit in deze context totaal absurd. Op een ogenblik dat de paars-groene regering toestemming geeft

voor de levering van ongeveer 5.500 machinewapens door FN Herstal aan Nepal, voorziet de minister van Buitenlandse Zaken een extra budget ondermeer ter preventie van het gebruik van lichte wapens in datzelfde land...

### TER AFRONDING

Dankzij de goede situatie van de overheidsfinanciën heeft de staatssecretaris een aanzienlijke toename van de begroting voor internationale samenwerking kunnen bekomen: in vier jaar tijd een stijging van ongeveer 300 miljoen euro. Aangezien internationale samenwerking in regeringen zeker niet tot de eerste prioriteiten behoort, moet dit hem zeker positief worden aangerekend.

Maar voor het overige zullen vier jaar (paars-)groen op het vlak van internationale samenwerking snel vergeten zijn. Hoewel Boutmans - nadat de sector jaren was verscheurd door ettelijke al of niet vermeende schandalen - een wettelijk kader voor internationale samenwerking en een nieuw (administratief) instrumentarium erfde, heeft hij er niet veel mee uitgericht. Nochtans vindt hij van zichzelf dat hij het verschil heeft gemaakt.

Met zijn voorganger heeft hij alleszins het verschil gemaakt door zijn gebrek aan volutarisme, strijdlust en daadkracht. Vier jaar paars-groen is amper te beoordelen, want wie niets doet, kan ook niets verkeerd doen...

---

(1) Tijdens de regering-Dehaene II werd de term 'ontwikkelingssamenwerking' gewijzigd in 'internationale samenwerking' om aldus duidelijk te maken dat Noord-Zuid-relaties tot doel hebben om, in partnerschap en in overleg met de landen uit het Zuiden, een samenwerking tot stand te brengen die wederzijds gedragen kan worden en dat zo'n samenwerking ruimer is dan een transfer van middelen (financiële, technische...) van Noord naar Zuid. 'Ontwikkelingssamenwerking' is in de internationale context een achterhaalde notie omdat die verwijst naar ontwikkelde landen en landen die nog moeten ontwikkeld worden. Staatssecretaris Boutmans maakte het verschil: hij veranderde DGIS (directie-generaal Internationale Samenwerking) in DGOS (directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking)...