



**11.11.11**

**VECHT MEE TEGEN ONRECHT**

Het Belgisch  
**Ontwikkelingsbeleid**  
in **2008**

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Belgische, Europese en Vlaamse hulpcijfers in 2008</b>	<b>3</b>
België	3
Europa	7
Vlaanderen	9
<b>Coherentie: waarom, wat en hoe</b>	<b>11</b>
Hulp alleen is onvoldoende	11
‘Coherentie’ dekt vele ladingen	11
Beleidscoherentie voor ontwikkeling volgens 11.11.11	12
Internationale engagements	13
Civiele maatschappij als agendasetter	15
Praktijk in EU-lidstaten	16
Coherentie een illusie?	18
<b>Belgisch beleid rond coherentie: politiek, wettelijk en institutioneel kader</b>	<b>19</b>
Politieke basis	19
Wettelijke basis	21
Institutionele basis	22
Aanbevelingen	26
<b>Coherentie in Vlaanderen</b>	<b>27</b>
Politieke en wettelijke basis	27
Institutionele basis	27
Nood aan transparantie	28
Aanbevelingen	29
<b>Belgisch beleid en ontwikkeling</b>	<b>30</b>
Veiligheid en ontwikkeling	32
Wapens en ontwikkeling	34
Handel en ontwikkeling	35
Landbouw en ontwikkeling	36
IFI's en ontwikkeling	37
Natuurlijke rijkdommen en ontwikkeling	38
Klimaat en ontwikkeling	39
Migratie en ontwikkeling	41



# Voorwoord

2010 komt met rasse schreden dichterbij en dus ook de door de Belgische overheid vooropgestelde deadline om de 0,7%-norm te halen. We stellen vast dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zijn belofte van 0,5% in 2008 bijna haalt, met een uitgave van 0,47%. 11.11.11 juicht de stijging van de middelen toe, maar de sprong naar 0,7% in 2010 blijft echter enorm groot. Zeker als we de trend op Europees niveau zien, waar vele lidstaten hun hulpbeloftes al afzwakten door de financiële crisis. In deze financiële context zal het een enorme uitdaging zijn voor de Belgische regering om haar belofte hard te maken in 2010.

Naast de hoeveelheid hulp gaan we ook de kwaliteit van het Belgische ontwikkelingsbeleid na. De Belgische minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Charles Michel, heeft sinds zijn aantreden in 2008 erg veel belang gehecht aan de prijs-kwaliteitverhouding van de Belgische hulp. Zoals we al in het vorige jaarrapport aangaven, is de discussie over een efficiënt hulpbeheer erg belangrijk. Maar hulp is slechts één van de vele pijlers van een kwalitatief ontwikkelingsbeleid. Ontwikkelingsdoelen zullen niet gehaald worden als er in andere beleidsdomeinen dan ontwikkelingssamenwerking, zoals handel, klimaat, migratie, landbouw, etc., een beleid gevoerd wordt dat niet coherent is met de ontwikkelingsdoelen. Hoe efficiënt de hulpstromen ook beheerd zijn. Hoewel een aantal Europese landen een voortrekkersrol opnemen, blijven vele donorlanden in dit incoherente bedje ziek. Ook in België is er op dat vlak nog veel werk aan de winkel.

Naar pijnlijke voorbeelden hoeven we niet ver te zoeken. De schade die de financiële crisis vandaag in ontwikkelingslanden aanricht, is misschien het pijnlijkste voorbeeld van incoherent beleid. Gebrek aan overzicht en regulering van de financiële sector, inertie tegenover de ontwikkeling van riskante financiële producten, overmatige tolerantie tegenover schaduwbankieren en belastingparadijzen waren ingrediënten voor een crisis die nu overal ter wereld ontwikkeling hypothekeert. Financiële stromen naar ontwikkelingslanden zijn met meer dan een derde teruggevallen. Ook hulp komt onder druk te staan. De Millenniumdoelstellingen liggen ineens weer een stuk verder weg.

We willen dan ook met dit jaarrapport het coherentiedebat op de agenda van de Belgische regering plaatsen. Vandaar dat de titel van het jaarrapport dit jaar niet is 'De Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2008', maar wel 'Het Belgische Ontwikkelingsbeleid in 2008'. De aanbevelingen zijn niet enkel gericht naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, maar naar de gehele Belgische regering. Willen we de vooropgestelde ontwikkelingsdoelen halen, dan moet de Belgische regering zich dringend politiek engageren om te werken rond beleidscoherentie voor ontwikkeling en de discussie over dit complexe, maar voor ontwikkeling noodzakelijke, principe opstarten.

**Jos Geysels, voorzitter 11.11.11**

**Bogdan Vanden Berghe, algemeen secretaris 11.11.11**





# Belgische, Europese en Vlaamse hulpcijfers in 2008

## België

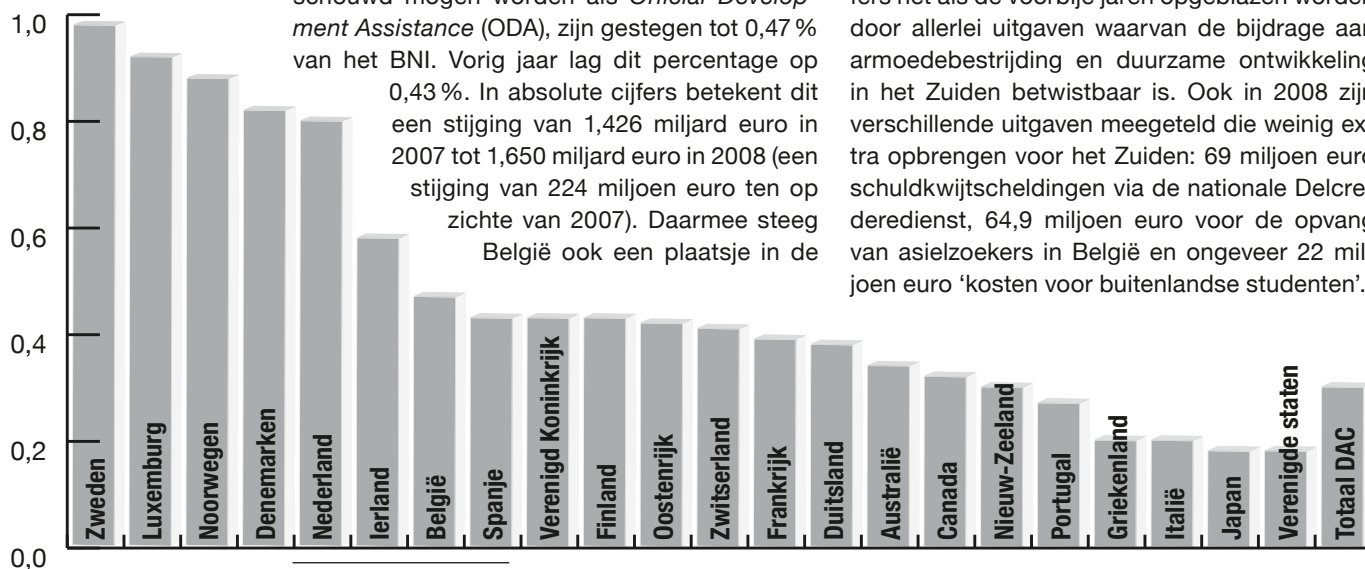
### Positieve noot

Uit de hulpcijfers voor 2008 die de OESO begin april<sup>1</sup> vrijgaf, blijkt een substantiële stijging van de effectieve bestedingen voor ontwikkelings-samenwerking door de Belgische overheid. De som van alle uitgaven die volgens het comité voor ontwikkelingssamenwerking (*Development Assistance Committee* of DAC) van de OESO beschouwd mogen worden als *Official Development Assistance* (ODA), zijn gestegen tot 0,47 % van het BNI. Vorig jaar lag dit percentage op 0,43 %. In absolute cijfers betekent dit een stijging van 1,426 miljard euro in 2007 tot 1,650 miljard euro in 2008 (een stijging van 224 miljoen euro ten opzichte van 2007). Daarmee steeg België ook een plaatsje in de

ranglijst van OESO-donoren: van de achtste naar de zevende plaats. 11.11.11 erkent het belang van deze stijging en waardeert dit nog meer in het licht van de huidige financiële crisis.

### Maar er is een maar

We hebben hier echter ook kritische bedenkingen bij. Ten eerste, omdat België ondanks de mooie stijging onder het doel blijft om in 2008 0,5 % van het BNI te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Ten tweede, omdat de cijfers net als de voorbije jaren opgeblazen worden door allerlei uitgaven waarvan de bijdrage aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in het Zuiden betwistbaar is. Ook in 2008 zijn verschillende uitgaven meegeteld die weinig extra opbrengen voor het Zuiden: 69 miljoen euro schuldkwijtscheldingen via de nationale Delcrededienst, 64,9 miljoen euro voor de opvang van asielzoekers in België en ongeveer 22 miljoen euro 'kosten voor buitenlandse studenten'.



<sup>1</sup> Meer informatie op [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Het integraal meetellen van schuldkwijtscheldingen en de opvang van asielzoekers als ODA is een oud zeer. De studentenkosten meetellen is echter een nieuwigheid. Er is op zich niets mis met bijvoorbeeld beurzen voor studenten uit het Zuiden, die hier een opleiding komen volgen die relevant is in het kader van ontwikkeling. Het is echter duidelijk dat niet elke opleiding voor elke student uit een land dat op de OESO-lijst van ontwikkelingslanden staat, even relevant is in het kader van armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Dit is al helemaal niet het geval indien de student na zijn opleiding in het Noorden blijft. DGOS zorgt er weliswaar voor dat de uitgaven voor beurzen, die via DGOS verlopen, afgetrokken worden van het totale cijfer, zodat dit alvast niet dubbel wordt geteld. Maar of dit bijvoorbeeld ook het geval is voor de 710.000 euro aan beurzen die Vlaanderen inbrengt als ODA en voor het deel studentenkosten van de structurele subsidies van Vlaanderen aan onder andere het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer (IOB) is heel wat minder zeker. Kortom, het meetellen van kosten (beurzen, specifieke opleidingen) met een duidelijk ontwikkelingsdoel is geen probleem. Zonder meer de kosten voor studenten uit ontwikkelingslanden meetellen is bedenkelijk.

### Meer 'echte' hulp

Maar de voorgaande jaren werd de hulp met grotere bedragen opgeblazen. In 2008 ziet het ernaar uit dat ongeveer 1,49 miljard euro aan 'echte hulp' zal worden besteed en dat is het hoogste bedrag ooit. Dit brengt de reële hulpinspanning van België op 0,43%. Een duidelijke vooruitgang ten opzichte van de stagnatie (gemiddeld 0,38%) in de voorgaande jaren.

België deed in 2008 eindelijk wat het al sinds 2002 – het jaar waarin de 0,7%-belofte wettelijk werd vastgelegd – had moeten doen. Namelijk: effectief meer middelen voorzien en besteden binnen de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. DGOS mocht in 2008 voor het eerst sinds lange tijd alles besteden wat op de begroting was voorzien. Dit betekent 240 miljoen euro meer dan de effectieve uitgaven in 2007. Van 848 miljoen euro in 2007 naar 1.088 miljoen euro in 2008, een stijging met maar liefst 28,3%.<sup>1</sup>

De grootste stijgingen werden gerealiseerd in de gouvernementele en multilaterale samenwerking. De samenwerking via de Belgische Technische Coöperatie (BTC) steeg van 131 miljoen naar 164 miljoen euro. Financiële samenwerking en budgethulp steeg van 31 naar 47 miljoen euro en ook de speciale noodhulp aan Centraal-Afrika steeg van 5 naar 20 miljoen euro. Bij de multilaterale samenwerking stegen vooral de

bijdragen aan de Wereldbankgroep, van 76 naar 175 miljoen. Deze betalingen variëren echter wel vaker omdat het meerjarige engagementen betreft waarbij donoren een zekere flexibiliteit wordt toegestaan wat de effectieve betaling betreft. Tenslotte valt ook de bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds en de Europese Ontwikkelingsbank op. Die stijgt van 104 naar 132 miljoen euro.

### 0,7% haalbaar?

Het groeipad van de overheid voorziet 0,6% ODA/BNI voor 2009. Dit betekent, bij een economische nulgroei, een stijging van de ODA met ongeveer 450 miljoen euro. Dit lijkt een erg grote sprong, maar 2009 is beloftevol, alvast op papier. Op de begroting is voor DGOS 1,36 miljard euro voorzien. Een stijging van 272 miljoen euro ten opzichte van de uitgaven in 2008. En ondanks het groeiende begrotingstekort en de economische crisis krijgen we hoofdzakelijk geruststellende signalen: wat voorzien is voor ontwikkelingssamenwerking mag vooralsnog (april 2009) worden besteed.

De regering voorziet grote stijgingen voor de samenwerking via BTC (tot 183 miljoen). Er worden meer leningen aan vreemde staten gepland (van 30 naar 65 miljoen), begrotingshulp stijgt van 34 naar 45 miljoen en regionale samenwerking gaat van 4 naar 15 miljoen euro. Om de opgelopen achterstand voor de lopende meerjarenprogramma's van ngo's in te halen, wordt voor 2009 een stijging voorzien van 87 naar 113 miljoen. Bij de multilaterale samenwerking is het plaatje genuanceerder: vrijwillige multilaterale bijdragen stijgen met 25 miljoen, tot 88 miljoen. Het Europees Ontwikkelingsfonds krijgt er 18 miljoen bij en komt op 129 miljoen. De bijdragen aan de Wereldbankgroep zouden volgens de begroting dan weer dalen tot het 'normale' bedrag van 98 miljoen. Bij de bijzondere interventies valt de stijging bij het budget voor overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw op (van 17 naar 24 miljoen). De grootste stijging is echter voorzien voor de Belgische investeringsmaatschappij in ontwikkelingslanden. Namelijk met 103 miljoen euro, tot alles samen 138 miljoen euro.

Desondanks zou het wel eens erg moeilijk kunnen worden om 0,6% van het BNI te bereiken in 2009 zonder allerlei uitgaven mee te tellen die weinig opbrengen voor de ontwikkeling in het Zuiden. Problematisch is dat men voor 2009 ook rekent op het kunnen boeken van schuldkwijtscheldingen ter waarde van in totaal 357 miljoen euro, waarvan ongeveer 290 miljoen voor de Democratische Republiek Congo.

<sup>1</sup> DGOS – statistieken, [www.dgos.be](http://www.dgos.be).



Hoogstwaarschijnlijk zal DR Congo er niet in slagen om in 2009 het 'completion point' te bereiken (waarschijnlijk bereiken ze dit wel in 2010). Dat wil zeggen dat het in 2009 niet aan alle voorwaarden zal kunnen voldoen om het licht op groen te zetten voor deze schuldkwijtschelding. Daarenboven zal deze schuldkwijtschelding weinig of geen extra middelen bijdragen voor de ontwikkeling van DR Congo omdat het oude schulden betreft uit de Mobutu-tijd. Die hebben nominaal nog wel een grote waarde, maar de reële waarde is zo goed als nul. Deze schulden zijn ook al volledig afgeschreven, waardoor de kwijtschelding België niets zal kosten. Om die redenen mogen ze dus volgens 11.11.11 niet worden meegeteld bij de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. En dit alles om 'slechts' 0,6% te halen in 2009.

Naast de voorziene stijging van de hulp via DGOS rekent de federale regering ook op een gezamenlijke bijdrage van alle decentrale besturen van minstens 5% van de totale Belgische ODA. In het verleden werd dit percentage

meestal gehaald, maar dan ten opzichte van de reële Belgische uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Niet ten opzichte van wat nodig is om het uitgezette groeipad te kunnen volgen. In 2009 rekent men op 109,5 miljoen euro van de gewesten en gemeenschappen, gemeenten en provincies. In 2008 komen al deze overheden samen aan ongeveer 75 miljoen euro. De welvarendste regio, Vlaanderen, gaf de federale regering tot nog toe geen enkele garantie voor een substantiële stijging. Of de gemeenten, de provincies en Wallonië hun deel van de noodzakelijke stijging kunnen realiseren is helemaal twijfelachtig.

Zelfs als de doelstellingen voor 2009 gehaald worden, moet de regering in oktober – bij de begrotingsopmaak voor 2010 – minstens 300 miljoen euro vinden om haar 0,7%-belofte aan het Zuiden te kunnen houden. Zonder vervuiling van de cijfers zal zelfs ongeveer 700 miljoen gevonden moeten worden.

**Koen Detavernier**



**Belgische ontwikkelingshulp (ODA) 2007-2008\***

	2007	2008
<b>Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS)</b>		
<b>Gouvernementele samenwerking</b>		
Technische samenwerking en beurzen	131.827.879	164.074.553
Financiële samenwerking en budgethulp	31.351.646	47.751.840
Speciale noodhulp Centraal-Afrika (gestart in 2006)	5.000.000	20.500.000
Beheerskosten BTC	20.306.000	21.032.890
Bijdrage aan schuldkwijtscheldingen	0	0
Leningen van staat tot staat	25.559.245	16.045.620
<b>Subtotaal gouvernementele samenwerking</b>	<b>214.044.770</b>	<b>269.404.903</b>
<b>Niet-gouvernementele samenwerking</b>		
Samenwerking via ngo's	99.150.043	99.612.783
VVOB	8.596.316	8.452.767
APEFE	8.524.332	8.094.522
VLIR - Vlaamse Interuniversitaire Raad	26.607.871	28.729.722
CIUF/CUD - Interuniversitair centrum van CFWB	23.910.341	23.782.966
Wetenschappelijke instellingen	13.476.508	14.150.776
Andere niet-gouvernementeel	7.456.760	10.425.793
<b>Subtotaal niet-gouvernementele samenwerking</b>	<b>187.722.171</b>	<b>193.249.328</b>
<b>Multilaterale samenwerking</b>		
Verplichte multilaterale bijdragen	6.678.391	8.296.267
waarvan aan VN	6.422.346	8.018.560
Vrijwillige multilaterale bijdragen	90.791.450	95.567.930
waarvan aan VN	62.478.816	67.159.693
Europees Ontwikkelingsfonds en Bank	104.860.013	132.560.006
Wereldbankgroep	76.000.000	175.320.000
Regionale ontwikkelingsbanken	27.266.541	30.860.353
Milieuverdragen	12.668.806	12.679.354
Multilaterale schuldkwijtschelding	12.832.368	18.674.711
<b>Subtotaal multilaterale samenwerking</b>	<b>331.097.570</b>	<b>473.958.621</b>
<b>Belgisch Overlevingsfonds</b>		
Gouvernementeel/beheer/sensibilisering	4.620.058	13.313.634
Via ngo's	13.363.246	13.843.855
Via multilaterale instellingen	12.014.882	6.484.181
<b>Subtotaal Belgisch Overlevingsfonds</b>	<b>29.998.186</b>	<b>33.641.671</b>
<b>Maatschappijopbouw</b>	<b>15.242.863</b>	<b>19.262.250</b>
<b>Humanitaire voedselhulp</b>	<b>14.525.000</b>	<b>25.882.000</b>
<b>Lokale ngo's van het Zuiden</b>	<b>5.007.409</b>	<b>5.999.580</b>
<b>Africalia</b>	<b>2.310.000</b>	<b>2.015.000</b>
<b>Steun aan privésector (o.a. via BIO)</b>	<b>28.138.365</b>	<b>44.626.496</b>
<b>Rentebonificaties</b>	<b>11.009.296</b>	<b>13.053.489</b>
<b>Sensibilisering en vorming in België</b>	<b>6.944.171</b>	<b>6.022.631</b>
<b>Administratie, evaluatie, andere</b>	<b>1.958.388</b>	<b>1.213.826</b>
<b>Totaal DGOS</b>	<b>847.998.189</b>	<b>1.088.329.793</b>
<b>BZ - Buitenlandse Zaken (uitgezonderd DGOS)</b>		
B-FAST en humanitaire hulp	23.394.425	25.821.348
Conflictpreventie / preventieve diplomatie	22.716.828	22.374.960
Bijdragen aan internationale instellingen	7.890.713	7.736.366
Rentebonificaties (sinds 2004 begroting DGOS)		
Pers / communicatie / Bijzondere Evaluator	846.952	1.063.024
Administratiekosten	36.799.266	41.867.280
<b>TOTAAL BZ (uitgezonderd DGOS)</b>	<b>91.648.184</b>	<b>98.862.978</b>
<b>Andere officiële bronnen</b>		
FODFIN - Administratiekosten	943.366	950.091
FODFIN - Lening van staat tot staat (DGOS sinds 2004)		
FODFIN - Kapitaalsaflossing leningen staat tot staat	-42.634.607	-31.442.789
FODFIN - Schuldkwijtscheldingen	63.721.408	
FODFIN - Multilateraal	1.046.256	600.410
FODFIN - Compensatie multilaterale schuldkwijtschelding		8.527.500
FODFIN - Andere	2.125.697	29.906
Belgische hulp via Europ. Comm. (excl. EOF)	225.730.000	247.630.000
Schuldkwijtsch. via Nat. Delcredere Dienst	71.310.000	69.790.000
Andere Federale Overheidsdiensten	30.565.999	26.669.456
ODA-deel van de eigen begroting van FEDASIL	61.648.557	64.960.914
Vlaams Gewest en Gemeenschap	40.607.823	43.400.308
Waals Gewest en Franse Gemeenschap	23.346.140	23.346.140
Andere gedecentraliseerde overheidsdiensten	8.432.902	8.859.547
<b>TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN</b>	<b>486.843.541</b>	<b>463.321.483</b>
<b>TOTAAL BELGISCHE ODA</b>	<b>1.426.542.915</b>	<b>1.650.514.254</b>
% Totale Belgische ODA / Bruto Nationaal Inkomen	0,43 %	0,47 %

(\*) Deze tabel is gebaseerd op voorlopige ramingen van DGOS.

# Europa

## Stijging Europese hulpmiddelen

Ondanks de financiële crisis steeg het percentage dat de EU-lidstaten aan ODA besteden ongeveer met 8 % in 2008.<sup>1</sup> Ook in absolute cijfers gaat de hulp omhoog. Na de daling in 2007 stegen de EU-hulpcijfers in 2008 tot meer dan 49 miljard euro (in 2007 was dit nog 46,1 miljard). Dit brengt het Europese ODA-gemiddelde in 2008 op 0,40 % van het BNI. Op zich een mooie stijging ten opzichte van 2007 (0,37 %), maar in vergelijking met 2006 (0,41 %) nog steeds een daling<sup>2</sup>.

Spanje zorgde voor de grootste stijging binnen Europa: van 3,755 miljard euro (0,37 %) in 2007 naar 4,635 miljard euro (0,43 %) in 2008. Ondanks deze stijging halen ze hun tussentijdse belofte van 0,5 % in 2008 niet. Zweden, Luxemburg, Denemarken en Nederland zijn de enige lidstaten die de 0,7 % al bereikten of zelfs al overtroffen. Hoewel in absolute cijfers de ODA van Nederland niet daalde, is dat wel lichtjes het geval in relatieve termen (van 0,81 % naar 0,80 %). Het Verenigd Koninkrijk zette zijn beste beentje voor en steeg met 17 %. België komt vlak na de goede presteerders. Met 0,47 % staat het op de 6<sup>de</sup> plaats. Dit is een plaatsje beter dan vorig jaar, toen het nog op de 7<sup>de</sup> plaats stond. In 10 van de 27 EU-lidstaten stagneerde of verminderde het percentage ODA ten opzichte van 2007, waaronder Italië en Oostenrijk.

## Stijging 'echte' hulp

2007 was een slecht jaar voor de Europese hulp. Het in 2007 gespendeerd bedrag aan Europese ODA lag 1,7 miljard euro lager dan in 2006 (0,37 % tegenover 0,41 %). Eén van de redenen voor de sterke daling in 2007 was het feit dat er voor het eerst veel minder schuld werd kwijtgescholden. Jarenlang werden officiële hulpcijfers aangedikt door schuldkwijtschelding, uitgaven voor asielzoekers en studenten mee te tellen. In 2007 kwamen meer en meer de naakte cijfers boven water aangezien de grootste schuldkwijtscheldingsoperaties achter de rug waren.

In 2008 wordt er procentueel zelfs nog minder schuldkwijtschelding meegeteld dan in 2007. Zo is de schuldkwijtschelding van de OESO/DAC-leden uit de EU slechts 9 % in vergelijking met 2007 toen ze nog voor 11 % van de hulp telde. Dit betekent dat er een stijging vast te stellen is van 'echte' hulp, wat natuurlijk erg positief is. Desondanks is er nog steeds 5 miljard euro voor schuldkwijtschelding, 2 miljard voor studentenkosten en 1 miljard voor vluchtelingen meegeteld als ODA.

## Beloftes haalbaar?

Ondanks de stijging lijken de inspanningen onvoldoende om de vooropgestelde beloftes waar te maken. Tegen 2015 heeft de EU - samen met de lidstaten - zich voorgenomen 0,7 % van het BNI te halen. De tussentijdse doelstelling is 0,56 % tegen 2010. In reële cijfers is dat een stijging tot 69 miljard euro.<sup>3</sup> De oude lidstaten moeten hierbij een grotere inspanning leveren dan de nieuwe lidstaten, die pas sinds 2004 zijn toegetreden. Zo moeten de nieuwe lidstaten slechts 0,17 % BNI behalen tegen 2010 en 0,33 % tegen 2015. Terwijl de oude lidstaten minstens 0,51 % tegen 2010 moeten halen<sup>4</sup>.

Voor de 12 nieuwe EU-lidstaten hebben het moeilijk om aan deze belofte van 0,17 % te voldoen. Voor de helft van die landen daalde het hulpcijfer in 2008, terwijl twee andere stagneerden ten opzichte van vorig jaar. Estland (0,09 % in 2008 t.o.v. 0,12 % in 2007) en Malta (0,11 % in 2008 t.o.v. 0,15 % in 2007) spannen hierbij de kroon. Ook Polen (0,08 % in 2008 t.o.v. 0,10 % in 2007), Hongarije (0,07 % in 2008 t.o.v. 0,08 % in 2007) en Bulgarije (0,04 % in 2008 t.o.v. 0,06 % in 2007) tonen ernstige dalingen in hun hulpengagement.

De eis dat multi- en bilaterale donoren hun gedane beloftes nakomen, blijft van cruciaal belang voor de Noord-Zuidbeweging wereldwijd. Getuige het AidWatch-rapport dat CONCORD (*Confédération Européenne des ONG's d'Urgence et de Développement*) dit jaar weer uitbrengt en waarin het ontwikkelingsbudget van alle 27 EU-lidstaten wordt doorgelicht en vergeleken met de gedane beloftes<sup>5</sup>.

1 EC press release: "Commission welcomes rise in EU development aid in difficult economic times, but warns that efforts must be stepped-up", Brussels, 30 maart 2009.

2 Commission staff working paper accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Supporting developing countries in coping with the crisis: Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development", Brussels, 8.4.2009 SEC(2009) 444.

3 *ibid.*

4 GAERC conclusions, mei 2005.

5 Meer info op: [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org). De lancering van het AidWatch-rapport vindt plaats op 14 mei 2009.



## Impact financiële crisis op toekomstige ODA-uitgaven

De dalende economische groei in de donorlanden zal sowieso in de toekomst een impact hebben op de absolute bedragen voorzien voor ontwikkelingssamenwerking, aangezien dit een percentage is van het bruto nationaal inkomen<sup>1</sup>. Maar ook op het vlak van beloftes zien we aanwijzingen dat de financiële crisis zich laat voelen. Vrijwel onmiddellijk na het begin van de financiële crisis hebben grotere donorlanden aangekondigd om hun beloftes bij te stellen. In december 2008 liet Italië weten dat het zijn hulp zou verminderen met 50%. Volgens de Europese Commissie zal de hulp van Italië terugvallen naar 0,11% in 2010 en in 2011 zelfs tot 0,09%.<sup>2</sup> Voordien liet ook Ierland al weten dat het 10% van zijn hulpbudget zou schrappen en in april deed het er nogmaals 10% af. Litouwen voorziet een vermindering van 100% en zal dus niet langer een hulpbudget voorzien.

2009 ziet er niet alleen grimmig uit, ook de engagementen voor 2015 staan op de helling. Zo heeft Frankrijk zijn streefdatum om 0,7% te behalen verschoven van 2012 naar 2015. Griekenland liet al weten dat het 0,51% tegen 2010 niet zal halen. Ook Ierland zal waarschijnlijk niet langer in staat zijn om 0,7% te behalen in 2012. Duitsland, de grootste donor binnen de EU, die sinds 2002 progressief vooruitgang, levert aan het huidige tempo te weinig vooruitgang om zijn doelstelling te behalen. Als grote

landen zoals Frankrijk en Duitsland weigeren om een voorbeeldfunctie op te nemen, wordt het bijzonder moeilijk voor kleinere lidstaten om het tij vooralsnog te keren. Gelukkig blijven landen zoals Zweden, met een stijging van 0,05% en vanaf juni voorzitter van de EU, een voortrekkersrol opnemen. Deze onheilspellende berichten over het terugschroeven van ontwikkelingshulp staan in schril contrast met de vele middelen die al gevonden werden om de economische sector uit de nood te helpen. 34 landen kondigden al voor zo'n 1.750 miljard euro herstelmaatregelen aan<sup>3</sup>.

Armoedebestrijding en het behalen van de Millenniumdoelstellingen staan centraal in het Europees ontwikkelingsbeleid. Toch blijkt uit de huidige analyses dat de MDG's niet gehaald zullen worden zonder extra inspanningen. De geboekte vooruitgang op het vlak van de MDG's dreigt door de financiële crisis verloren te gaan. Vooral op het vlak van moedersterfte, onderwijs en volksgezondheid dreigen we de 2015-doelen niet te halen<sup>4</sup>. De Europese hulp aan Afrika, het continent waar de MDG's het meest waarschijnlijk niet gehaald zullen worden, bedroeg 14,1 miljard euro in 2008. Dit ligt nog steeds onder het niveau van Europese hulp aan Afrika in 2006.<sup>5</sup> De Europese donoren zullen dus dringend een tandje moeten bijsteken, willen ze hun engagementen aan het Zuiden nakomen.

### Wiske Jult

- 
- 1 CAFOD meent dat de ODA van het Verenigd Koninkrijk voor 2008 4,1 miljard dollar minder zou kunnen zijn als gevolg van de recessie en de devaluatie van de pond tegen 2015. Uit: "The Financial Crisis – a CAFOD briefing", 27 maart 2009.
  - 2 Commission staff working paper accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Supporting developing countries in coping with the crisis: Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development", Brussels, 8.4.2009 SEC(2009) 444.
  - 3 Thomas Hiergens, "Groeierend besef dat de crisis hard toeslaat in het Zuiden", in: Dimensie 3, maart-april 2009, nr.2, p.5.
  - 4 *ibid*, p.4.
  - 5 Commission staff working paper accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Supporting developing countries in coping with the crisis: Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development", Brussels, 8.4.2009 SEC(2009) 444.



## Vlaanderen

### Het Vlaamse ODA-rapport 2008

Elk jaar publiceert de Vlaamse overheid een ODA-rapport<sup>1</sup>. De bedoeling van dit rapport is enerzijds een overzicht te geven van alle *Official Development Assistance* (ODA), alle uitgaven die door het Ontwikkelingscomité van de OESO mogen worden meegeteld als officiële ontwikkelingssamenwerking. Anderzijds wordt het rapport in het Kaderdecreet over ontwikkelingssamenwerking ook naar voren geschoven als een toetssteen voor de beleidscohérentie. In welke mate het ODA-rapport in de praktijk tegemoetkomt aan deze laatste doelstelling, bespreken we meer in detail op p.27. In dit eerste deel beperken we ons tot een korte analyse van de ODA-cijfers.

### Stijging, maar niet voor administratie Ontwikkelingssamenwerking

Vlaanderen realiseerde in 2008 opnieuw een stijging van zijn totale ODA. Die steeg namelijk van 40,6 miljoen euro in 2007 naar 43,4 miljoen euro in 2008. Een cijfer dat, net als op federaal niveau, niet verward mag worden met de uitgaven binnen de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. Een eerste opvallende vaststelling

is dat de stijging dit keer helemaal niet te wijten is aan meer uitgaven binnen de begroting Ontwikkelingssamenwerking, integendeel.

Er werd in 2008 slechts 17,1 miljoen euro besteed door de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking, terwijl er ongeveer 22 miljoen euro betalingskredieten voorzien waren op de begroting. Dit is een daling ten opzichte van 2007, toen nog 18,2 miljoen euro daadwerkelijk besteed werd. Een eenmalige daling van de bestedingen hoeft niet per se problematisch te zijn. De toezeggingen in het kader van de bilaterale samenwerking met de partnerlanden zijn hoe langer hoe meer het onderwerp van afspraken over meerdere jaren, waardoor de effectieve jaarlijkse uitbetalingen niet altijd de eigen (Vlaamse) begrotingsjaren volgen. Ze worden zo veel mogelijk afgestemd op de financieringsmechanismen in de partnerlanden.

Wat ons wel zorgen baart, is dat die 17,1 miljoen euro slechts 40% is van de totale Vlaamse ODA. En dit is niet eenmalig. Het is wel gedeeltelijk historisch te verklaren. Een groot deel van de Vlaamse ODA komt traditioneel van de structurele financiering van wetenschappelijke instellingen en universiteiten. Een vergelijking met het federale niveau (waar DGOS meer dan 60% van de totale hulpinspanning realiseert) gaat om die reden niet helemaal op, maar we willen die 60% toch als een minimum naar voren schuiven. Het aandeel van structurele, geconcentreerd

<sup>1</sup> Departement Internationaal Vlaanderen, "Het Vlaamse ODA-rapport 2008", 2 maart 2008.

bestede samenwerking op langere termijn moet drastisch naar omhoog. Om die reden vraagt 11.11.11 in zijn memorandum voor de Vlaamse verkiezingen niet alleen meer middelen voor ontwikkelingssamenwerking, maar willen we ook dat deze terecht komen bij de daarvoor bevoegde administratie.

### **Gebrekkige absorptiecapaciteit?**

De onderbenutting van de voorziene middelen is geen eenmalig feit, maar het verschil tussen begroting en effectieve uitgaven was in 2008 wel opvallend groter dan voorheen. Dit wijst op een gebrekkige absorptiecapaciteit, zowel bij de Vlaamse overheid als bij de partnerlanden. Uit de tussentijdse evaluatie van de samenwerking met Zuid-Afrika, het partnerland met het best uitgebouwde overheidsapparaat, blijkt bijvoorbeeld dat zelfs daar in sommige gevallen problemen zijn om de afgesproken programma's en projecten tijdig uit te voeren. De oorzaak daarvan ligt volgens de evaluatie niet enkel in Zuid-Afrika, maar ook bij de Vlaamse overheid. Vlaanderen moet dan ook dringend investeren in meer capaciteit voor de realisatie van haar ontwikkelingssamenwerking.

### **Een kaderdecreet voor iedereen**

Uit de lange opsomming van projecten die door alle Vlaamse administraties worden ondersteund, blijkt dat nog niet alle departementen de precieze bedoeling en inhoud van het kaderdecreet kennen en dat ze zich te weinig realiseren dat dit ook op hun projecten en programma's

slaat. Vanuit het departement Internationaal Vlaanderen is men dan ook terecht begonnen aan een interne oefening om de collega's te sensibiliseren.

Er zijn hier en daar positieve tendensen (zoals bij departement Onderwijs), maar er blijven heel wat kleine of grotere projecten die noch ingebed zijn in een eigen structureel kader, noch een link hebben met de strategische samenwerkingsakkoorden van Vlaanderen met de partnerlanden. Er zijn er zelfs een paar waarvan we de ontwikkelingsrelevantie in twijfel durven trekken, zoals de sponsoring van een skatepark in Marokko of studiebeurzen voor dansopleidingen. Al gaat het om kleine bedragen, we zien de ODA-cijfers graag zuiver. Positief in dit kader is wel dat meer dan 3 miljoen euro aan handelsgerelateerde steun bewust niet werd meegeteld in de ODA-cijfers, omdat het over gebonden hulp gaat.

### **Waar zit de stijging dan wel?**

Dat de Vlaamse ODA desondanks steeg in 2008 komt door hogere bedragen die vanuit andere departementen besteed werden aan ontwikkelingsprojecten en programma's en andermaal door een betere registratie van ontwikkelingsrelevante uitgaven. Vooral de stijgingen vanuit het departement Onderwijs vallen op. Hier groeide de multilaterale samenwerking met UNICEF en ze kreeg ook een structureel karakter in een meerjarenovereenkomst. De bijdragen werden ook grotendeels geheroriënteerd op de Vlaamse partnerlanden Malawi en Mozambique.

**Koen Detavernier**





# Coherentie: waarom, wat en hoe

## Hulp alleen is onvoldoende

In het vorige hoofdstuk lichtten we de stand van zaken op vlak van de kwantiteit van de Vlaamse, Belgische en Europese hulp in 2008 toe. De officiële ontwikkelingssamenwerking is slechts een beperkt deeltje van alle politieke beslissingen die rechtstreeks of onrechtstreeks invloed hebben op ontwikkelingslanden en hun mogelijkheden om honger en armoede tegen te gaan. In de praktijk zien we zelfs dat de inspanningen binnen het domein van ontwikkelingssamenwerking vaak tenietgedaan worden door beslissingen in andere beleidsdomeinen zoals handel, landbouw, klimaat, defensie, financiën, ... Deze beleidsdomeinen beschikken meestal over veel meer middelen en hebben daardoor een veel grotere impact op de ontwikkelingsmogelijkheden van landen in het Zuiden. Een gebrek aan coherentie is vaak de oorzaak voor het falen van ontwikkelingssamenwerking. Een doordacht en coherent beleid is dan ook van uitermate groot belang om de effectiviteit en de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid te garanderen en de landen in het Zuiden daadwerkelijk te ondersteunen op hun weg naar duurzame ontwikkeling.

## ‘Coherentie’ dekt vele ladingen

Iedereen vindt coherentie natuurlijk een belangrijk principe. Een coherent beleid is nodig, punt. Maar als je kijkt naar wat er achter de term coherentie schuilt, stel je vast dat dit op heel veel verschillende manieren ingevuld kan worden. Zo verwijst minister Charles Michel in zijn beleidsnota van april 2008 naar coherentie. Maar de invulling die hij hieraan geeft is de ontschotting tussen de verschillende ‘hulpkanalen’ die de Belgische ontwikkelingssamenwerking kent: de direct bilaterale samenwerking, de multilaterale samenwerking en de indirect bilaterale samenwerking<sup>1</sup>. Als 11.11.11 het over coherentie heeft, gaat het over de coherentie die nodig is tussen de verschillende beleidsdomeinen van de Belgische overheid. In onderstaand kader kan je de verschillende niveaus van coherentie terugvinden, zoals gedefinieerd door de Europese Unie.

<sup>1</sup> De direct bilaterale samenwerking is de samenwerking tussen de Belgische overheid en het partnerland, de multilaterale samenwerking is de samenwerking tussen Belgische overheid en multilaterale organisaties en de indirect bilaterale samenwerking is de financiering via Belgische ngo's en andere niet-gouvernementele organisaties.

## Vijf niveaus van coherentie

### 1. Interne coherentie

Acties en beslissingen binnen de ontwikkelingssamenwerking dragen daadwerkelijk bij tot de vooropgestelde doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking.

### 2. Intragouvernementele coherentie of beleidscoherentie

Beslissingen op andere beleidsdomeinen dan ontwikkelingssamenwerking dragen bij tot het bereiken van de vooropgestelde ontwikkelingsdoelen.

### 3. Intergouvernementele coherentie

Beslissingen van verschillende overheden/donoren binnen de ontwikkelingssamenwerking dragen bij tot het behalen van de ontwikkelingsdoelen.

### 4. Donor-partner coherentie

Ontwikkelingsdoelen en strategische prioriteiten tussen een donor en het ontwikkelingsland zijn op elkaar afgestemd.

### 5. Multilaterale coherentie

Beleid en acties van bilaterale donoren en multilaterale instellingen zijn afgestemd op elkaar.

In dit jaarrapport focussen we op het tweede niveau van coherentie, de beleidscoherentie. Uit een studie van ECDPM (*European Centre for Development Policy Management*) over de uitvoering van beleidscoherentie in de Europese lidstaten, blijkt dat deze dimensie van coherentie nog het meeste werk vergt<sup>1</sup>. De nood om hierover duidelijke afspraken te maken wordt ook steeds acuter, omdat de globalisering met zich meebrengt dat meer en meer beleidsdomeinen van een overheid een impact kunnen hebben op ontwikkelingslanden.

Maar ook deze beleidscoherentie kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Zo stelt Paul Hoebbink, Nederlandse bijzonder hoogleraar Ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, in zijn ruime invulling van coherentie dat doelstellingen binnen de ontwikkelingssamenwerking niet ondermijnd of tegengewerkt mogen worden door activiteiten van eenzelfde overheid binnen andere

beleidsdomeinen. De OESO/DAC voegt hieraan toe dat die andere beleidsdomeinen de ontwikkelingsdoelstellingen moeten ondersteunen waar mogelijk. De Evert Vermeer Stichting verwijst naar het belang van synergie tussen de verschillende overheidsdepartementen en administraties zodat de internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen bereikt kunnen worden<sup>2</sup>.

## Beleidscoherentie voor ontwikkeling volgens 11.11.11

In dit jaarrapport hebben we het niet enkel over beleidscoherentie, maar over 'beleidscoherentie voor ontwikkeling'. Voor 11.11.11 is het erg duidelijk dat het volledige Belgische beleid coherent moet zijn met de ontwikkelingsdoelen. Dit houdt in dat ontwikkelingssamenwerking niet aangepast mag worden in functie van doelstellingen uit andere beleidsdomeinen, zoals handel, defensie of diplomatie. Volgens 11.11.11 mogen de beleidsbeslissingen – in alle beleidsdomeinen – het nastreven van armoedebestrijding niet tegenwerken of tenietdoen en moeten zij het zelfs zo veel mogelijk ondersteunen. Dit coherent beleid moet niet enkel gericht zijn op armoedebestrijding, maar op een rechtvaardige machtsverhouding wereldwijd, waardoor iedereen gelijke kansen heeft en het recht op ontwikkeling gewaarborgd wordt<sup>3</sup>. De huidige ontwikkeling leidt tot een toenemende kloof tussen rijk en arm. 11.11.11 is er dan ook van overtuigd dat duurzame ontwikkeling een verregaande en grondige verandering vereist. Er moet op een geïntegreerde manier gewerkt worden rond de sociale, ecologische en economische aspecten van ontwikkeling, met aandacht voor participatie en gericht op de lange termijn<sup>4</sup>.

1 ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", mei 2007, p.25.

2 CONCORD, "CONCORD PCD update and elements of the vision", januari 2008.

3 Handvest 11.11.11: "Voor 11.11.11 is ontwikkeling geen gunst voor enkelen, maar een recht voor iedereen. Ontwikkeling betekent een waardig leven in al zijn aspecten en gaat veel verder dan armoedebestrijding of een minimale bevrediging van materiële basisbehoeften. Het recht op ontwikkeling wordt een groot deel van de wereldbevolking ontzegd. De oorzaken daarvan zijn de ongelijke machtsverhoudingen van lokaal tot globaal niveau. Economische uitbuiting, versterkt en bestendigd door militaire en culturele dominantie, houdt meer dan 1,4 miljard mensen gevangen in extreme armoede en ellende".

4 11.11.11, Visietekst Duurzame Ontwikkeling, 2005.

# Internationale engagementen

Omdat coherentie zo'n complex en gevoelig thema is, is het besef dat er nood is aan een coherent beleid voor ontwikkeling slechts langzaam gegroeid. Pas sinds het begin van de jaren '90 werd het een discreet, maar wel formeel vastgelegd, doel binnen de internationale gemeenschap<sup>1</sup>. Zo komt het sterk op de voorgrond binnen de Europese Unie rond 2005. Het is echter niet alleen de Europese Unie die gaandeweg meer belang hechtte aan beleidscoherentie voor ontwikkeling. Ook andere internationale fora zoals OESO/DAC en de VN besteden meer en meer aandacht aan dit debat. Op deze internationale fora wordt er in dit kader gesproken over *Policy Coherence for Development* of PCD.

## Europese Unie

Met de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht in 1992 werd een erg belangrijke stap genomen. Dit verdrag legt de wettelijke basis voor het Europese ontwikkelingsbeleid vast. Coherentie werd als één van de drie richtinggevende principes van het Europese ontwikkelingsbeleid naar voren geschoven, naast coördinatie en complementariteit<sup>2</sup>. Sinds de opname van dit coherentieprincipe in het Verdrag van Maastricht is er veel discussie geweest over de invulling hiervan. Welke 'richting' moest het uit? En moest het principe enkel van toepassing zijn op de Europese Commissie of ook op de lidstaten? Doorheen verschillende mededelingen en raadsbeslissingen werd deze invulling steeds duidelijker.

Naar aanleiding van de Mid-term review van de millenniumdoelstellingen (MDG's) in 2005 verspreidde de Europese Commissie (EC) drie mededelingen over de MDG's, waarvan er één volledig aan coherentie gewijd was<sup>3</sup>. In deze mededeling pleit de EC voor het bevorderen van de samenhang tussen het ontwikkelingsbeleid en de andere EU-beleidsterreinen. Deze communicatie werd

vertaald in beslissingen van de Europese Raad in mei 2005, waarbij concrete engagementen werden opgenomen door de gehele EU voor 12 beleidsdomeinen<sup>4</sup>. Kort daarna, in december 2005, keurde de Europese ministerraad, de Commissie en het Parlement de 'European consensus on development' goed<sup>5</sup>. Deze Europese consensus bevestigt de richting waarin coherentie moet gaan, namelijk: andere beleidsdomeinen, die een impact hebben op ontwikkelingslanden, moeten rekening houden met de doelstellingen van ontwikkelings-samenwerking en deze ondersteunen. Deze Europese consensus is van toepassing op zowel de EU-lidstaten als de EC. De engagementen werden verder verfijnd in de beslissingen van de Europese Raden van april en oktober 2006, waar een concreet werkprogramma gelanceerd werd, waarbij de Europese lidstaten en de EC gestimuleerd worden om mechanismen en instrumenten op te zetten om hun PCD-engagementen uit te voeren<sup>6</sup>.

De Europese Commissie kreeg in 2006 een mandaat om de vooruitgang te monitoren en hierover een rapport op te stellen. Het eerste PCD-rapport kwam in 2007 uit, een tweede is voorzien in het najaar van 2009. Om deze rapporten op te stellen en de vooruitgang te meten over alle EU-lidstaten, EC en de Europese Raad, wordt een consultatieve vragenlijst doorgestuurd naar de lidstaten en naar de verschillende diensten van de Europese Commissie. Zo'n opvolging is nuttig omdat het belang van het effect van het EU-beleid op verschillende domeinen in de verf wordt gezet. Een kritiek vanuit de civiele maatschappij, maar ook van academici, is echter dat het PCD-rapport te weinig zelfkritisch is. Bovendien worden er maar 12 beleidsdomeinen in opgenomen. Zo worden gezondheidszorg en onderwijs, twee prioritaire sectoren voor het behalen van de MDG's, slechts zijdelings benaderd onder sociale veiligheid. Een andere kritiek gaat over de transparantie van de door de lidstaten ingevulde vragenlijsten. Op dit ogenblik (april 2009) hebben alle lidstaten hun vragenlijst al ingevuld en terugbezorgd voor het PCD-rapport dat in het najaar van 2009 officieel gelanceerd wordt. Het zijn net deze ingevulde vragenlijsten die natuurlijk erg interessant

1 ECDPM, Infobrief: "Three-Cs", n°5, august 2007.

2 Het zogenaamde coherentie-artikel van het Verdrag van Maastricht, artikel 130V, gaat als volgt: "The Community shall take account of the objectives referred to in Article 130U in the policies it implements which are likely to affect developing countries". In artikel 130U worden de algemene ontwikkelingsdoelstellingen van het Europese ontwikkelingsbeleid opgesomd: het bevorderen van de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden en meer in het bijzonder de armste ontwikkelingslanden; de harmonische en geleidelijke integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie; de strijd tegen armoede in ontwikkelingslanden.

3 Commission Communication on "Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals" – COM(2005)134 final of 12 april 2005.

4 Handel, milieu, klimaatverandering, veiligheid, landbouw, visserij, sociale dimensie van globalisering, migratie, onderzoek en innovatie, informatie gemeenschap, transport en energie. Bron: CONCORD, "CONCORD PCD update and elements of the vision", januari 2008.

5 De Europese consensus is het basisdocument voor ontwikkelingssamenwerking op Europees niveau. Dit document definieert voor het eerst een gemeenschappelijke visie op ontwikkeling en een reeks doelstellingen, waarden en principes die door de 27 Lidstaten en de Europese Commissie in hun strijd tegen de armoede worden gedeeld. De Millenniumverklaring wordt als overkoepelende doelstelling bevestigd en er wordt zeer sterk de nadruk gelegd op de behoefte aan coherentie binnen alle externe beleid dat een invloed heeft op ontwikkelingslanden.

6 VODO, "Coherentie in het Noorden voor Duurzame Ontwikkeling in het Zuiden", 2007, p.8.



zijn, maar ze worden niet openbaar verspreid. Transparantie van de – door de lidstaten ingevulde – vragenlijsten zou het echter mogelijk maken voor nationale civiele organisaties en andere belangengroepen, om een duidelijk beeld te krijgen van het overheidsbeleid en hierover in dialoog te gaan met hun eigen overheid.

Hoewel 11.11.11 het positief vindt dat coherentie volgens de Europese consensus betekent dat andere beleidsdomeinen de doelstellingen uit het ontwikkelingsbeleid moeten ondersteunen en niet vice versa, hebben we toch grote vragen bij de Europese visie op ontwikkeling. Zo is de EU ervan overtuigd dat de liberalisering van de handel, zoals gepromoot via de EPA's – de Economische Partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en 79 ACP<sup>1</sup>-landen – de ACP-economieën ten goede zal komen. Wij hebben echter vragen bij de positieve impact van een snelle en diepe liberalisering van ontwikkelingslanden op de ontwikkeling van deze landen<sup>2</sup> (meer informatie zie p.34). Interessant in dit kader is de vaststelling van de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders dat de neiging op EU-niveau bestaat om te kiezen voor de uitwerking van relatief 'gemakkelijke' coherentietheema's zoals *brain drain*. Minister Koenders stelt dat ingrijpende actuele kwesties zoals de Doha-ronde of de EPA-onderhandelingen niet snel als coherentiekwesties worden geïdentificeerd en geagendeerd. Er is volgens hem een gebrek aan capaciteit om dergelijke complexe processen vanuit een ontwikkelingsperspectief te analyseren. Tegelijk ontbreekt het volgens minister Koenders binnen regeringen van veel lidstaten aan politieke wil om de ontwikkelingssamenwerkingsdimensie in handelsbesprekingen zoals de WTO Doha-ronde en EPA-onderhandelingen consequent een plek te geven<sup>3</sup>.

## OESO/DAC

Reeds in 1996 verwees de OESO/DAC naar de noodzaak van beleidscoherentie voor een effectief ontwikkelingsbeleid<sup>4</sup>. In 2000 besliste OESO/DAC om beleidscoherentie voor ontwikkeling mee te nemen in de jaarlijkse *peer reviews* van enkele

OESO-donoren. Dit geeft aan dat de lidstaten het belang van dit thema inzagen. Dit belang werd herhaald in een ministeriële verklaring van 2002, waarin de OESO-landen worden aangespoord om de impact van hun gehele beleid op ontwikkelingslanden te analyseren<sup>5</sup>. Een publicatie uit 2005 stelt dat de focus op ontwikkelingslanden vanuit een ruimer perspectief bekeken moet worden dan enkel vanuit hulp, wil men de MDG's behalen. Het erkent dat in vele ontwikkelingslanden de officiële ontwikkelingshulp in verhouding veel minder belangrijk wordt dan andere externe financiële stromen zoals handelsinkomsten, buitenlandse directe investeringen en '*remittances*'<sup>6</sup>.

## Millenniumdoelstellingen van de VN

In het beleid van de Verenigde Naties kwam coherentie tot voor 2000 enkel op een eerder indirecte manier aan bod in het beleid voor ontwikkeling. Met de Millenniumverklaring in 2000 werd de noodzaak erkend om de armoede in de wereld te bestrijden en de eerste zeven doelstellingen ervan gaan grotendeels over economische en sociale vooruitgang in de ontwikkelingslanden. De 8<sup>ste</sup> doelstelling erkent dat er meer nodig is dan enkel ontwikkelingssamenwerking om de andere doelstellingen te kunnen realiseren. MDG 8, die voorziet in een partnerschap tussen donors en ontvangers voor ontwikkeling en tegen armoede, wordt beschouwd als de doelstelling van de beleidscoherentie in ruimere zin, ook al wordt die term niet uitdrukkelijk gebruikt. MDG 8 roept immers niet alleen op tot een grotere en betere hulpverlening, maar ook tot een hervorming van het internationale financiële en commerciële stelsel, zodat het gunstiger is voor ontwikkeling. Het roept verder ook op voor de opheffing van tarieven en quota die de uitvoer door de minst ontwikkelde landen belemmeren, de vermindering of kwijtschelding van schulden, enz.<sup>7</sup>. In vergelijking met de andere 7 doelstellingen wordt deze doelstelling voor een globaal partnerschap echter veel vager geformuleerd en werden er geen concrete, tijdsgebonden en kwantitatieve objectieven gedefinieerd, wat op een hoop kritiek werd onthaald<sup>8</sup>.

1 Ontwikkelingslanden uit Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee (Pacific).

2 ActionAid, "Where does it hurt? The impact of the financial crisis on developing countries", maart 2009.

3 Bert Koenders, "Kamerbrief inzake evaluatie van coördinatie, complementariteit en coherentie in de Europese ontwikkelingssamenwerking", 30 mei 2008.

4 Strategisch programma van het Development Assistance Committee (DAC) uit 1996 "Shaping the 21st Century: The contributions of development cooperation".

5 De Ministeriële Verklaring van 2002 "Action for a shared development Agenda" spoort de OESO-landen aan: "to enhance understanding of the development dimensions of member country policies and their impacts on developing countries. Analysis should consider trade-offs and potential synergies across such areas as trade, investment, agriculture, health, education, the environment and development co-operation, to encourage greater policy coherence in support of the internationally agreed development goals".

6 ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", may 2007, p.25.

7 DGOS, "Verslag voor het Parlement over de actie die België onderneemt met het oog op het verwezenlijken van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's)", 31 oktober 2006.

8 VODO, "Coherentie in het Noorden voor Duurzame Ontwikkeling in het Zuiden", 2007.

## Civiele maatschappij als agendasetter

De *drive* om het PCD-principe daadwerkelijk te implementeren, kwam vooreerst van buiten de instellingen van de EU en haar lidstaten. Het waren voornamelijk de civiele organisaties die campagne voerden rond de nood aan concrete stappen voorwaarts. Door het aanbrengen van onderbouwde en tot de verbeelding sprekende cases van incoherent beleid zaaiden zij bijval bij het brede publiek. Veel van deze cases van een incoherent beleid verwezen naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU en naar het beleid rond de visserijen. In 1993 startten Europese ngo's een campagne tegen de gesubsidieerde vleesexporten die gedumpte werden in Afrika. Er werd duidelijk aangetoond dat de Europese landbouwsubsidies de Europese hulpprojecten gericht op het stimuleren van vleesproductie in de Sahel ondermijnden. Gelijkaardige incoherente 'praktijken' doken op in de Zuid-Afrikaanse regio en in 1996 werden andere cases aangehaald door de civiele maatschappij, waaronder de visserijen<sup>1</sup>. Andere gevallen van incoherent beleid die later werden uitgelicht gaan over intellectuele eigendomsrechten, migratie, wapenexport, etc.<sup>2</sup> Eén van de recente voorbeelden zijn de EPA-onderhandelingen. Ook hier zijn het de civiele organisaties (ngo's, boerenbewegingen, etc.) wereldwijd die de incoherentie van het Europese handelsbeleid aanklagen en op de agenda blijven plaatsen.

Het valt op dat de civiele organisaties erg gedreven en succesvol zijn gebleken in het op de agenda plaatsen van het coherentiedebat. Maar het is blijkbaar erg moeilijk voor deze organisaties om ook daadwerkelijk concrete voorstellen te doen aan overheden en donoren over hoe dan wél coherenter kunnen werken. Dit heeft natuurlijk te maken met het feit dat er geen blauwdruk van een oplossing bestaat voor een coherent beleid. Ngo's kunnen en moeten de bewustwording van het belang van beleidscoherentie stimuleren en aandringen op maatregelen, dialoog en transparantie. Het is



### Afrikaanse boerenorganisaties protesteren tegen de EPA's

Het West-Afrikaanse netwerk van boerenorganisaties ROPPA ziet de EPA's als een grote bedreiging voor het inkomen van kleine boeren in West-Afrika. Deze kleine boeren worden in hun voortbestaan bedreigd omdat ze niet kunnen concurreren met de goedkopere ingevoerde producten. EPA's zullen het probleem van deze goedkope import alleen maar verergeren, meent ROPPA. "Het principe van voedselsoevereiniteit ontbreekt in de huidige EPA's", zegt een woordvoester van ROPPA, "terwijl het net het hart van de onderhandelingen zou moeten zijn. Afrika heeft genoeg potentieel om haar eigen bevolking te voeden, met voedsel van hoge kwaliteit." Om de EPA's een halt toe te roepen, organiseert ROPPA protestmarsen. Het informeert nationale platformen en sensibiliseert de bevolking. Via nauwe contacten met Europese ngo's en andere Afrikaanse netwerken doet ROPPA aan lobbywerk bij Afrikaanse regeringen en de Europese Unie.<sup>4</sup>

echter ook aan ngo's om – na aan de alarmbel te hebben getrokken – case per case met hun overheid in dialoog te gaan en mee na te denken over stappen voorwaarts naar een coherenter beleid<sup>3</sup>. Een noodzakelijke voorwaarde is natuurlijk dat die ruimte voor dialoog door de overheid voorzien wordt.

- 1 In het geval van de visserijen werd de EU aangeklaagd voor het oplossen van de te grote vissersvloot door visserij-overeenkomsten af te sluiten waardoor Europese vissers gratis visrechten kregen voor wateren van ontwikkelingslanden op kosten van de Europese Gemeenschap. Vanuit vaststellingen – onderbouwd door onderzoek – werd druk uitgeoefend om te streven naar een coherenter beleid.
- 2 ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", may 2007, p.23.
- 3 Coalitie tegen de honger, "Verslag: Het Belgisch beleid tegen de honger? Derde Ronde Tafel: Landbouw en Ontwikkeling: coherentie in het beleid.", 14 februari 2008. Aan deze rondetafel namen een 40-tal parlementsleden, academici en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij deel.
- 4 Vredeseilanden, Oxfam-Wereldwinkler, 11.11.11, "Boeren strijden tegen vrijhandel", politiek dossier campagne 2007-2008, p.18.

## Praktijk in EU-lidstaten

In mei 2007 publiceerde ECDPM een studie over de uitvoering van het Europese PCD-beleid<sup>1</sup>. Deze studie onderzocht welke mechanismen de overheden in dat kader hebben opgezet. De onderzoekers maken een onderscheid tussen drie mechanismen: de beleidsbeslissingen, de institutionele mechanismen en de evaluatiemechanismen.

Alle EU-lidstaten hebben zich geëngageerd voor het opzetten van mechanismen, maar op nationaal niveau kunnen lidstaten zelf beslissen op welke manier ze PCD implementeren. Een eerste vaststelling in de studie is dan ook dat elk Europees land zijn eigen tradities heeft en eigen mechanismen heeft opgezet, waardoor het niet makkelijk is om de werkingen met elkaar te vergelijken. Maar toch heeft men een aantal belangrijke besluiten kunnen trekken. Zo blijkt dat er het afgelopen decennium meer en meer officiële politieke intentieverklaringen werden gedaan over het belang van een coherent beleid. Dit zowel op internationaal als nationaal niveau. De consensus over de noodzaak van een coherent beleid is dus gegroeid. De omzetting van deze politieke uitspraken in concrete mechanismen en procedures zit echter nog steeds in een experimentele fase, na meer dan 15 jaar.

Diverse EU-lidstaten hebben verschillende mechanismen ontwikkeld om te komen tot meer coördinatie of coherentie. Net als vele andere EU-lidstaten beschikt België over een aantal interministeriële overlegmechanismen, zoals de Coormulti (meer informatie zie p.24). Andere landen hebben daarnaast ook raadgevende comités, waarin ook de academische wereld, de civiele maatschappij en de privésector adviezen verstrekken over de manier waarop je best aan ontwikkelingssamenwerking doet. Sommige EU-lidstaten gaan nog verder en hanteren een “*whole of government approach*”: Beleidscoherentie is er de verantwoordelijkheid van de hele regering. Het beleid wordt er geformuleerd en ontworpen door de verschillende departementen.

Een andere vaststelling is ook dat een coherent beleid voor ontwikkeling moeilijke onderhandelingen tussen een erg brede waaier van actoren met zich meebrengt. Er is duidelijk nood aan formele structuren. Zo bleek uit de studie dat in die landen waar de verantwoordelijkheid voor coherentie onder één ministerie valt, er het meest

### België in de middenmoot

De ECDPM-studie groepeert de EU-lidstaten in drie categorieën wat betreft hun vooruitgang op PCD. De 1<sup>ste</sup> groep bestaat uit die landen die geen enkele expliciete referentie maken naar PCD in hun overheidsstrategieën en -plannen. Het zijn voornamelijk landen die recent lid zijn geworden van de EU en die nog bezig zijn met het uitwerken van een ontwikkelingsbeleid (Cyprus, Hongarije, Litouwen, Malta en Slovenië). België behoort tot de 2<sup>de</sup> groep, namelijk die landen die het belang van PCD erkennen, maar die nog niet ver staan in de uitvoering ervan. Andere landen in deze categorie zijn Estland, Griekenland, Italië, Polen en de Slowaakse Republiek. Deze landen hebben wel beleidsverklaringen die verwijzen naar PCD, maar zelden administratieve en institutionele mechanismen om dit te vertalen. Ook wordt coherentie niet altijd ingevuld als beleidscoherentie, maar eerder als interne coherentie of coherentie tussen donoren. De 3<sup>de</sup> categorie bestaat uit die landen die het belang van PCD erkennen én er ook de nodige operationele mechanismen voor opgezet hebben. In totaal 14 EU-lidstaten hebben dergelijke mechanismen opgezet voor de promotie van beleidscoherentie (Oostenrijk, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden, Spanje en het Verenigd Koninkrijk).<sup>2</sup>

vooruitgang geboekt wordt. Neem bijvoorbeeld Finland, waar mensen vanuit verschillende departementen werden benoemd in een raad voor coherentie, maar geen mandaat hadden om ook verstrekkende beslissingen te nemen. Dit werkte niet. Uiteindelijk werd ervoor geopteerd om hiervoor één ministerie aan te duiden. Maar de administraties in alle overheidsdomeinen moeten dan wel erkennen en aanvaarden dat een extern orgaan (vanuit een ander departement) hen kan aanspreken op het gebrek aan coherentie. Ook een wettelijke verankering is aan te raden. Zo heeft bijvoorbeeld in Duitsland de ene regering loffelijke pogingen gedaan, maar liet de volgende regering deze kwesties links liggen. Met een wettelijke verankering is dat niet meer mogelijk<sup>3</sup>. Maar naast die formele structuren en instrumenten zijn de informele overlegmechanismen minstens even belangrijk. Een interessante vaststelling is dan ook dat het coherentieproces gestructureerd moet worden, maar liefst niet te strak.

1 ECDPM, “Evaluation Study on the EU institutions & member states’ mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report”, mei 2007.

2 *ibid*, p. 33.

3 Coalitie tegen de honger, “Verslag: Het Belgisch beleid tegen de honger? Derde Ronde Tafel: Landbouw en Ontwikkeling: coherentie in het beleid.”, 14 februari 2008, p.7-8.



### ***“Whole of government approach” in Zweden***

Het systeem dat Zweden heeft uitgewerkt is een *“whole of government approach”*. Alle beleidsdomeinen en beleidsinstrumenten van de Zweedse overheid moeten op een gecoördineerde en coherente manier aangewend worden zodat Zweden zo effectief mogelijk kan bijdragen tot globale ontwikkeling. Dit betekent dat het beleid gericht op beleidscoherentie voor ontwikkeling de verantwoordelijkheid is van elk ministerie op zich, hoewel er een overkoepelend taak ligt bij het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. Zo is de minister van Milieu verantwoordelijk voor het formuleren van een milieubeleid dat ontwikkelingsaspecten integreert, terwijl de minister van Handel en Nijverheid verantwoordelijk is voor de manier waarop het Zweedse handelsbeleid bijdraagt tot een eerlijke en duurzame ontwikkeling wereldwijd. Als er een risico is dat bepaalde beslissingen het streven naar een duurzame ontwikkeling zouden kunnen tegenwerken, dan is het de verantwoordelijkheid van het betrokken beleidsdomein om alternatieve maatregelen te zoeken en hiervoor een oplossing te vinden<sup>1</sup>. Twee perspectieven die het gehele Zweedse beleid moeten sturen zijn: het perspectief van de armste bevolking op ontwikkeling en het rechtenperspectief.

Interessant is dat deze aanpak is vastgelegd in een wet<sup>2</sup>. De Zweedse overheid heeft elf beleidsdomeinen – waaronder handel, migratie, veiligheid, milieu en financieel beleid – vastgelegd waarbij de coherentie verbeterd moet worden om tot een betere ontwikkeling in ontwikkelingslanden te komen. Tweejaarlijks moet de regering hierover een rapport presenteren in het parlement. Een ngo-coalitie maakt hiernaast telkens een schaduwrapport, waarbij vijf beleidsdomeinen onder de loep worden genomen<sup>3</sup>. Uit dit schaduwrapport blijkt dat Zweden enkele positieve stappen zet, maar dat er in de praktijk toch nog veel uitdagingen liggen om tot een coherent beleid gericht op ontwikkeling te komen, onder andere op het vlak van wapenhandel en handelsbeleid<sup>4</sup>.

De belangrijkste hindernissen voor de uitvoering van een coherent beleid zijn volgens de ECDPM-studie: het gebrek aan politieke steun, het gebrek aan duidelijkheid over de mandaten en het gebrek aan middelen. Deze worden dan ook naar voren geschoven als de grootste werkpunten voor de nationale overheden.

Een laatste belangrijke vaststelling in het ECDPM-rapport is ook dat de rol die het EU-voorzitterschap speelt van fundamenteel belang is voor de promotie van PCD op Europees niveau, omdat dit voorzitterschap de agenda bepaalt van de vergaderingen van de Europese Raad. Bovendien bestaat het rollende werkprogramma. Dit is een organisatorisch mechanisme, opgezet na de raadsbesluiten van 2006, dat stelt dat elke lidstaat die de EU voorziet voor zes maanden verplicht is om maatregelen ter bevordering van PCD te nemen. Zo heeft Finland

tijdens zijn voorzitterschap in 2006 het belang van PCD erg benadrukt<sup>1</sup>. Ook Zweden zal hier tijdens zijn voorzitterschap in de tweede helft van 2009 erg de nadruk op leggen. 11.11.11 vraagt ook van België, dat het EU-voorzitterschap opneemt in het najaar 2010, om hierop in te zetten en verder te werken op het elan dat het Zweedse voorzitterschap (hopelijk) gecreëerd zal hebben.

1 Europese Commissie, “EU Report on Policy Coherence for Development”, november 2007, p.31.

2 Government Bill 2002/03:122 “Shared Responsibility – Sweden’s Policy for Global Development”.

3 Meer informatie op [www.concord.se](http://www.concord.se).

4 “Aiming global”, in: The Broker, issue 9, august 2008, p.9.a

5 ECDPM, “Evaluation Study on the EU institutions & member states’ mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report”, mei 2007, p.27.

## Coherentie een illusie?

Hoewel beleidscoherentie voor ontwikkeling al is ingeschreven in het Verdrag van Maastricht in 1992 en sindsdien meer en meer aan politiek belang heeft gewonnen, merken we dat de beslissingen die broodnodig zijn om daadwerkelijke veranderingen door te voeren – zowel politieke beslissingen als institutionele en administratieve maatregelen – nog te vaak op zich laten wachten. Er wordt nog te vaak een incoherent beleid gevoerd. Volgens Else Boonstra van de Evert Vermeer Stichting, bestaan incoherenties voornamelijk vanuit belangenverdediging. Elk beleid komt immers voort uit het afwegen van verschillende politieke of institutionele belangen. Belangen die meestal heel moeilijk met elkaar te combineren zijn en vaak ronduit tegengesteld zijn aan elkaar. De praktijk leert ons dat de ontwikkelingsdoelstellingen en de belangen van de ontwikkelingslanden vaak het minste doorwegen in de politieke weegschaal en dat het vooral de armste bevolkingsgroepen zijn die daar de nadelige consequenties van ondervinden. Dit onevenwicht is vaak te wijten aan onevenwichtige machtsverhoudingen tussen de verschillende beleidsdomeinen. Zoals in het EU Report on Policy Coherence staat: *“the low weight development has in the internal balance of power at both EU and nationale level is a major obstacle to PCD”*.<sup>1</sup>

Maar ook een gebrek aan kennis over de impact van bepaalde beleidsmaatregelen speelt mee. Vaak heeft men geen idee van de mogelijke negatieve effecten van een bepaald beleid op ontwikkelingslanden. In de meeste gevallen is dat het gevolg van onwil om te investeren in onderzoek naar de mogelijke gevolgen van

beleidsbeslissingen. Daarnaast is het natuurlijk ook een feit dat beleidsdomeinen nog te zeer afgebakend van elkaar functioneren. Het blijkt in de praktijk zeer moeilijk om de procedurele obstakels te overstijgen, eens over de muurtjes heen te kijken en een ruimere visie aan te nemen dan het eigen gekende en sterk afgelijnde thema.

Ten slotte is er het multidisciplinaire karakter van ontwikkeling. Ontwikkelingssamenwerking als beleidsdomein handelt over heel veel diverse disciplines (economische, ecologische, sociale, politieke, culturele, antropologische, demografische, enz.). Dat maakt werken rond coherentie een complexe opdracht.

Een zekere vorm van beleidsincoherentie voor ontwikkeling is bijgevolg moeilijk te vermijden. 100% coherentie is een illusie, maar de marge van een incoherent beleid moet zo klein mogelijk gehouden worden. Daarom net is een sterke politieke wil om te werken aan een coherenter beleid van cruciaal belang. Er is vooral nood aan politieke durf om de eigen kortetermijnbelangen opzij te zetten voor een duurzame globale aanpak. Dit begint met een duidelijke visie van de gehele regering op een ontwikkelingsbeleid dat daadwerkelijk ten goede komt aan de armste bevolking. Daarnaast is er politieke wil nodig om kennis op te bouwen in alle beleidsdepartementen rond deze ontwikkelingsdoelen, om meer overleg te plegen, om belangen af te wegen in het voordeel van ontwikkelingslanden, om te zoeken naar specifieke oplossingen voor een bepaalde case, etc.

**Wiske Jult & Els Hertogen**

<sup>1</sup> Coalitie tegen de honger, “Verslag: Het Belgisch beleid tegen de honger? Derde Ronde Tafel: Landbouw en Ontwikkeling: coherentie in het beleid.”, 14 februari 2008, p.3; VODO, “Coherentie in het Noorden voor Duurzame Ontwikkeling in het Zuiden”, 2007; Europese Commissie, “EU Report on Policy Coherence for Development”, 2007, p.12.



## Belgisch beleid rond coherentie: politiek, wettelijk en institutioneel kader

### Politieke basis

Met de politieke basis bedoelen we het politieke engagement en de politieke wil die er bestaat binnen de Belgische regering om te werken rond beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dit engagement zou terug te vinden moeten zijn in regeerakkoorden, regeerverklaringen, beleidsnota's van de verschillende ministers, etc.

In vele EU-lidstaten bestaat er zo een politieke basis. In Duitsland bijvoorbeeld staat het expliciet vermeld in het regeerakkoord van de huidige regering. Dit stelt letterlijk dat “door het afstemmen van het beleid van Buitenlandse Zaken, Veiligheid, Ontwikkeling, Mensenrechten, Buitenlandse Handel en Buitenlandse Culturele en Onderwijszaken, de overheid tot een coherent beleid voor ontwikkeling komt”<sup>1</sup>. In Nederland heeft het ontwikkelingsbeleid het stimuleren van beleidscoherentie voor ontwikkeling als één van haar doelstellingen neergeschreven<sup>2</sup>.

### Vorige regering

Hoewel dit jaarrapport focust op het jaar 2008, is het interessant om even terug te gaan naar oktober 2004, toen vorig minister voor Ontwikkelingssamenwerking De Decker zijn beleidsnota aan het Parlement voorlegde. In die beleidsnota wordt expliciet verwezen naar coherentie. Net zoals de huidige minister verwijst hij met de term ‘coherentie’ naar het zoeken naar meer samenwerking tussen de verschillende Belgische ontwikkelingsactoren en de coherentie tussen donoren<sup>3</sup>. Maar daarnaast besteedt de minister ook aandacht aan coherentie tussen verschillende federale overheidsdiensten<sup>4</sup>. De focus lag hierbij in het bijzonder op de coherentie tussen buitenlandse zaken op vlak van diplomatie, conflictpreventie en ontwikkelingssamenwerking. Ook pleitte de minister voor beter overleg met de departementen Financiën en Landsverdediging<sup>5</sup>. Door zich te inspireren op de aanbevelingen die geformuleerd werden in de OESO/DAC *peer review* van België in

1 Europese Commissie, “EU Report on Policy Coherence for Development”, november 2007, p.26.

2 Notitie “Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015”, Vergaderjaar 2003–2004 29234, nr. 1.

3 Beleidsnota van Minister van Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker, “De algemene beleidslijnen van het departement ontwikkelingssamenwerking”, 15 oktober 2004, p.13.

4 *ibid*, p.23.

5 “om onze ontwikkelingsinspanningen te laten lukken, is het duidelijk erg belangrijk dat er coherentie heerst tussen het beleid van de verschillende federale departementen en federale instellingen die mogelijk te maken krijgen met ontwikkelingssamenwerking”.



2005, voegde minister De Decker in zijn beleidsnota voor 2006 hier nog het belang aan toe van coherentie tussen de federale en gefedereerde entiteiten. Hiervoor zou eventueel een Federale Raad voor Ontwikkelingssamenwerking opgezet kunnen worden<sup>1</sup>. Dergelijke raad is er echter nooit gekomen. Ook wordt in de beleidsnota voor 2006 expliciet verwezen naar de noodzaak om meer aandacht te besteden aan coherentie tussen de ontwikkelingssamenwerking en het beleid op het gebied van internationale handel<sup>2</sup>. Het is echter opvallend dat er in zijn beleidsnota voor 2007 enkel nog naar coherentie wordt verwezen in de zin van: meer samenwerking tussen de Belgische ontwikkelingsactoren (met focus op de indirecte actoren) en meer harmonisatie tussen donoren onderling. De nadruk op beleidscoherentie voor ontwikkeling is volledig weggefallen. Zoals we verder zien, gaat huidig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Michel op dit elan door.

## Huidige regering

Hoewel er in de formatienota van formateur Leterme veelvuldig verwezen wordt naar het belang van beleidscoherentie, vinden we hier niets van terug in het uiteindelijke regeerakkoord van 18 maart 2008. In dit regeerakkoord worden armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking gekaderd binnen het preventief werken rond veiligheid<sup>3</sup>. Dit is volgens ons een te eenzijdige benadering van ontwikkelingssamenwerking. 11.11.11 erkent de noodzaak van een veilige situatie om tot ontwikkeling te kunnen komen en de belangrijke preventieve rol die ontwikkelingssamenwerking in dit kader speelt. Maar armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking énkél kaderen vanuit het preventief werken rond veiligheid is volgens ons een te enge benadering. Ontwikkelingssamenwerking mag niet functioneel aangepast worden aan de veiligheidsdoelstellingen van de Belgische staat. Ook in de regeerverklaring van oktober 2008 wordt wel enigszins verwezen naar beleidscoherentie, maar opnieuw volledig vanuit de veiligheidslogica<sup>4</sup>.

Ook uit de beleidsnota's van de huidige ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking blijkt dat er onvoldoende politieke basis is voor beleidscoherentie voor ontwikke-

ling. In geen enkele van de beleidsnota's wordt er expliciet verwezen naar een algemeen kader hiervoor.

In de beleidsnota's van de minister voor Buitenlandse Zaken staat er bijvoorbeeld wel een verwijzing naar coherentie in het kader van het Afrika-beleid. Maar dit wordt niet concreet uitgewerkt. Er wordt wél specifiek ingegaan op de noodzaak voor een grote coherentie in de Belgische externe actie op het vlak van vredesopbouw<sup>5</sup>. Dit wordt geconcretiseerd in een structurele samenwerking tussen Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie, een gemeenschappelijk beleid en een gecoördineerde inzet van middelen. Vredesopbouw is het enige thema waarrond specifieke engagementen worden opgenomen in het kader van coherentie. Hoewel 11.11.11 het belang hiervan erkent, mag het streven naar beleidscoherentie niet tot één thema beperkt worden.

In de beleidsnota van de minister van Ontwikkelingssamenwerking voor 2008 wordt de term coherentie enkele (weinige) keren gebruikt. Maar de invulling die hieraan gegeven wordt, gaat voornamelijk over de 'ontschotting' tussen de verschillende Belgische hulpkanalen en de coherentie tussen verschillende donoren. In de beleidsnota voor 2009 wordt meer naar het belang van beleidscoherentie verwezen, maar enkel rond specifieke beleidsdomeinen en niet vanuit een algemeen kader van toepassing voor de gehele overheid. Op zich is het goed dat er rond bepaalde beleidsdomeinen verwezen wordt naar het belang van coherentie, maar 11.11.11 heeft vragen bij de 'richting' van het coherentieprincipe. Zo staat er in de beleidsnota dat in het kader van het coherent beleid in fragiele staten, de Belgische Ontwikkelingssamenwerking gevraagd zou kunnen worden om urgentie- en stabilisatieprogramma's uit te werken in niet-partnerlanden, waar België beschikt over troepen in het kader van vredeshandhaving- of stabilisatieoperaties<sup>6</sup>. 11.11.11 is ongerust over de suggestie die de minister doet om met Ontwikkelingssamenwerking steeds aanwezig te willen zijn in die landen waar België ook een militaire aanwezigheid heeft (meer informatie zie p.31). Andere domeinen waar naar het belang van beleidscoherentie

1 Beleidsnota van Minister van Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker, "De algemene beleidslijnen van het departement ontwikkelingssamenwerking", november 2005, p.12.

2 *ibid*, p.25.

3 Regeerakkoord Leterme I, 18 maart 2008, p.39.

4 "Wij pleiten ook voor een versterking van de rol van de Europese Unie in de mondialisering en een versterking van het multilateralisme. Dat vergt een volgehouden, collectieve inspanning van onze diplomatie, ontwikkelings-samenwerking en onze defensie, maar ook een individuele inspanning van elke minister die binnen zijn bevoegdheidsdomein Europees en buitenlands optreedt. Zonder een veilige omgeving zijn al onze inspanningen zinloos", in: Verklaring van de regering over haar algemeen beleid, 14 oktober 2008, p.10.

5 Minister van Buitenlandse Zaken De Gucht, "Algemene Beleidsnota", 31 oktober 2008, p.44.

6 Minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel, "Algemene beleidsnota", 5 november 2008, p.19.

verwezen wordt zijn migratie, handelsbeleid (EPA-onderhandelingen)<sup>1</sup> en de financiële systemen voor steun aan ontwikkeling<sup>2</sup>.

## Pieken en dalen

We zien een 'piek' in de aandacht voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in de beleidsnota's van minister De Decker van 2005 en 2006. Interessant is dat de piek samenvalt met de debatten die hierover gaande waren op Europees niveau. Vanaf 2007 verdwijnt de politieke aandacht hiervoor quasi volledig. We zien het belang van beleidscoherentie rond bepaalde thema's terug opduiken in de beleidsnota van minister Michel voor 2009. Maar het is duidelijk dat de gehele Belgische regering geen prioriteit maakt van het streven naar beleidscoherentie voor ontwikkeling. Getuige hiervan de erg geringe aandacht in het regeerakkoord en de regeerverklaringen. En hoewel de term 'coherentie' wel meermaals terugkomt in de beleidsnota's van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, valt het op dat de invulling van coherentie erg sterk kan verschillen.

## Wettelijke basis

In vele EU-landen is er meestal wel een officiële beleidsverklaring of een strategienota te vinden waarin verwezen wordt naar beleidscoherentie. Maar slechts in enkele gevallen zijn die ook vertaald naar een wettelijke verankering. Nochtans zorgt een wettelijke verankering voor continuïteit over de verschillende regeringen heen. Maar die wettelijke verankering mag ook niet overschat worden, want ze betekent niet veel zonder concrete actieplannen om ze uit te voeren.

Zoals reeds gezegd, is er eerst en vooral het Verdrag van Maastricht. Daarnaast hebben Oostenrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk wetten aangenomen over internationale ontwikkeling, die verwijzen naar het principe beleidscoherentie voor ontwikkeling. In het Verenigd Koninkrijk betekent dit ook dat de minister moet rapporteren over de stappen die hij heeft ondernomen voor het bereiken van de MDG's, waaronder MDG 8. Finland heeft het principe opgenomen in zijn begrotingswet. Zweden heeft zelfs een

wet goedgekeurd die alle ministeries verplicht om ervoor te zorgen dat hun beleid de ontwikkelingsdoelen ondersteunt<sup>3</sup>.

Het gebrek aan politieke basis voor beleidscoherentie in België uit zich ook in het ontbreken van een wettelijk kader hierrond. Nochtans is België één van de weinige landen die een wet op de internationale samenwerking heeft. Deze wet werd gestemd in 1999 en legt de algemene doelstellingen en principes van de Belgische internationale samenwerking vast. 'Internationale samenwerking' zou eigenlijk beter vervangen worden door de term 'ontwikkelingssamenwerking', omdat de wet in de praktijk enkel van toepassing is op het Belgische ontwikkelingsbeleid en niet op alle beleidsdomeinen die een impact hebben op ontwikkelingslanden. Dit zou nochtans interessant zijn vanuit het oogpunt van beleidscoherentie voor ontwikkeling, omdat de algemene doelstelling in de huidige Wet Internationale Samenwerking luidt: "duurzame menselijke ontwikkeling, te realiseren door middel van armoedebestrijding". In deze Wet op Internationale Samenwerking wordt niet gesproken over coherentie tussen de verschillende beleidsdomeinen<sup>4</sup>. De Wet Internationale Samenwerking uit 1999 wordt momenteel herzien. Op het ogenblik van publicatie van dit jaarrapport was nog niet duidelijk wat het uiteindelijke wetsontwerp is dat door de regering naar voren geschoven wordt. Maar een opname van het principe beleidscoherentie voor ontwikkeling zou een eerste belangrijke stap in de goede richting zijn.

De rapportering over de Belgische bijdrage aan de verwezenlijking van de MDG's is wel wettelijk verankerd. Op 14 juni 2005 werd een wet over de follow-up van de regeringsacties met betrekking tot de MDG's goedgekeurd. Deze wet bepaalt dat de regering jaarlijks een verslag voorlegt aan het parlement over de acties die België onderneemt om bij te dragen tot de verwezenlijking van de MDG's. Zoals we eerder in dit jaarrapport zagen, gaat MDG 8 onder andere over het streven naar een coherent beleid. België is dus wettelijk verplicht om hierover jaarlijks te rapporteren. In 2006 en 2007 werden er in het najaar inderdaad MDG-rapporten neergelegd in het parlement. Aan MDG 8 en coherentie werd in beide rapporten echter maar één pagina gewijd. Dit is veruit onvoldoende om een zicht te

1 Minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel, "Algemene Beleidsnota", 5 november 2008, p.24 & 28.

2 *ibid*, p.22.

3 ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", mei 2007, p.31.

4 Er wordt enkel gesproken over synergie tussen de federale samenwerking en de verschillende beleidsniveaus (gemeenten, provincies, gemeenschappen, gewesten en Europa) (art. 3). Ook is één van de criteria binnen de multilaterale samenwerking het feit dat de bijdragen van de multilaterale samenwerking coherent moeten zijn met de steun die eventueel door andere actoren van de ontwikkelingssamenwerking aan de internationale organisatie wordt gegeven (art.9).

krijgen op de Belgische inspanningen rond beleidscoherentie voor ontwikkeling. Daarenboven is het MDG-rapport van 2008 (in april 2009) nog steeds niet besproken in het parlement, hoewel dit al verwacht werd in oktober 2008.

## Institutionele basis

In alle EU-lidstaten is ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheid van het Ministerie voor Buitenlandse Zaken, behalve voor het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waar ontwikkelingssamenwerking haar eigen Ministerie heeft. In België is het Directoraat-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) geïntegreerd binnen de Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Maar het interessante is dat er in België wel een aparte minister voor Ontwikkelingssamenwerking is, met een autonome portefeuille, naast de minister voor Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel.

Sommige landen hebben een specifiek mandaat gegeven aan het ministerie verantwoordelijk voor Ontwikkelingssamenwerking om te werken rond beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dit is het geval voor Zweden, Duitsland, Ierland, Finland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk. In Nederland en Luxemburg gaat dit zelfs verder en is er een specifieke cel opgericht binnen het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, die specifiek werkt rond beleidscoherentie voor ontwikkeling. In andere landen (Griekenland, Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal) zijn de verantwoordelijkheden voor het ontwikkelingsbeleid veel meer verspreid over verschillende departementen en is er meestal wel een interministerieel comité aangesteld voor de coördinatie tussen deze verschillende departementen. Het debat binnen zo'n comité gaat echter vaak veel meer over coördinatie binnen de ontwikkelingssamenwerking, dan over coherentie tussen de verschillende beleidsdomeinen. De ECDPM-studie besluit dan ook dat het beter is om de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsbeleid bij één ministerie te leggen en van daaruit te werken rond beleidscoherentie voor ontwikkeling<sup>1</sup>.

Voor België zou dat kunnen betekenen dat DGOS het mandaat krijgt om toe te zien op de beleidscoherentie voor ontwikkeling voor alle beleidsdomeinen, onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Een andere optie is een onafhankelijke

cel een duidelijk mandaat te geven om toe te zien op het beleid in alle beleidsdomeinen. Waar het mandaat het beste ligt, moet blijken uit een grondig debat met alle relevante actoren.

Momenteel is er in België nog geen unit, administratie of kabinet specifiek verantwoordelijk voor beleidscoherentie voor ontwikkeling. De overkoepelende verantwoordelijkheid voor beleidscoherentie voor ontwikkeling ligt ook niet expliciet bij één minister. Zoals we verder zullen zien bestaan er wel verschillende interministeriele overlegcomités om de coördinatie rond bepaalde beleidsthema's te bewaken.

## Huidig mandaat DGOS

Het vorige managementsplan van DGOS (2003) legt de verantwoordelijkheid voor beleidscoherentie bij DGOS. Het was expliciet een opdracht voor DGOS om de coherentie tussen het beleid van de federale beleidsdomeinen en de gefedereerde entiteiten, die een impact hebben op de armoedebestrijding, te verhogen<sup>2</sup>. In het huidige managementsplan van februari 2008 is deze opdracht sterk afgezwakt. In dit plan is sprake van de versterking van de interne coherentie van de ontwikkelingsstrategie van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze doelstelling is ingegeven vanuit de vrees van DGOS dat – door de fysieke integratie van Ontwikkelingssamenwerking binnen de FOD Buitenlandse Zaken – het ontwikkelingsbeleid ondergeschikt wordt aan het globale buitenlandse beleid. Hierdoor zou de specifieke invalshoek van ontwikkelingssamenwerking, die gericht is op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling, verloren kunnen gaan. DGOS wil meer integratie van ontwikkelingsaspecten in de politieke analyses en diplomatieke initiatieven. Daarom zou ontwikkelingssamenwerking een vast thema worden in de opleiding, vorming en informatie van het personeel van de FOD. Daarnaast zouden DGOS-medewerkers actief moeten deelnemen aan de overleg- en coördinatievergaderingen met de andere directies-generaal binnen de FOD<sup>3</sup>.

Het is duidelijk dat de reikwijdte van de doelstelling zoals deze ingeschreven stond in het vorige managementsplan ruimer ging dan de doelstelling in het managementsplan van 2008. In het vorige plan ging het nog over de coherentie tussen de verschillende federale departementen en de gefedereerde entiteiten die een impact hebben op ontwikkelingslanden. In het managementsplan van 2008 gaat het enkel over 'interne

1 ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", mei 2007, pp. 34-35.

2 OESO/DAC, "DAC Peer review Belgium", 2005, p.43.

3 Managementsplan DGOS, februari 2008.



coherentie' binnen de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Hoewel deze interne coherentie binnen de FOD een erg belangrijke stap is, worden hierbij andere beleidsdomeinen als financiën, defensie, migratie, klimaat, etc. buiten beschouwing gelaten.

Er is op dit ogenblik ook geen debat gaande over beleidscoherentie voor ontwikkeling binnen DGOS, noch zijn er personen vrijgesteld om hier rond een visie en strategie uit te werken. Er worden ook geen specifieke publicaties, seminaries of publieke campagnes georganiseerd rond beleidscoherentie voor ontwikkeling.

### **Nood aan expertise binnen én buiten DGOS**

DGOS heeft de afgelopen jaren, onder impuls van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, wel expertise opgebouwd rond enkele beleidsthema's die niet enkel strikt met ontwikkelingshulp te maken hebben, zoals migratie, fragiele staten, klimaat en voedselzekerheid. De integratie van expertise rond andere beleidsdomeinen dan enkel 'ontwikkelingshulp' binnen DGOS is een erg belangrijke stap in het streven naar een coherent Belgisch beleid. Maar ook de omgekeerde beweging moet gebeuren. Er is momenteel te weinig kennis over de ontwikkelingsdoelen van de Belgische overheid, zoals goedgekeurd in de Wet Internationale Samenwerking van 1999, binnen andere administraties dan DGOS. Vaak heeft men binnen andere administraties dan DGOS geen idee van de mogelijke negatieve effecten van een bepaald beleid op ontwikkelingslanden. Expertise-opbouw rond ontwikkelingsdoelen in elke administratie van de Belgische overheid, die een impact heeft op ontwikkelingslanden, is dan ook een absolute noodzakelijkheid vanuit het oogpunt van beleidscoherentie voor ontwikkeling.

### **Gezamenlijk beheerde budgetten**

Een stap die gezet werd ter bevordering van de coherentie tussen beleidsdomeinen is het gezamenlijk beheren van budgetten door andere departementen en DGOS. Voorbeelden hiervan zijn de bijdragen aan de (regionale) ontwikkelingsbanken en een gezamenlijke budgetlijn van de Dienst Vreemdelingenzaken en DGOS. Hierbij moet echter opgemerkt dat o.a. voor de bijdragen aan de Wereldbank het zo is dat deze uit het DGOS-budget komen. Maar opvallend is dat het de FOD Financiën is die België vertegenwoordigt in de beheerraad van de Wereldbank (zie meer informatie p.36). Gezamenlijk budgetbeheer kan een belangrijke stap zijn op weg naar beleidscoherentie, maar een gezamenlijke budgetlijn

alleen is onvoldoende. Hieraan moet voldoende overleg gekoppeld zijn en de garantie dat het ontwikkelingsperspectief bij de te nemen beslissingen primeert.

### **Bestaande structuren**

Er werden de afgelopen jaren verschillende coördinatiestructuren opgericht, waarvan één specifiek rond beleidscoherentie voor ontwikkeling: de Interdepartementale Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking (IWOS). Hij werd opgericht in 2000, maar kwam slechts een aantal keren bijeen. De ambities voor de IWOS waren erg groot. Het was de bedoeling om een formeel overleg op te richten tussen alle departementen die een impact hebben op ontwikkelingslanden. Jammer genoeg stierf de IWOS na enkele samenkomsten een stille dood. Een eerste moeilijkheid was een agenda op te stellen die telkens voor alle verantwoordelijken van de verschillende beleidsdomeinen interessant was. Zo zijn besprekingen rond schuldkwijtschelding wel interessant voor het departement Financiën, maar niet voor het departement Defensie. De agenda moest best ook zo concreet mogelijk zijn, want aan abstracte grote discussies hadden de vertegenwoordigers niet veel. Er stak bijgevolg erg veel werk in het daadwerkelijk bijeen krijgen van de mensen en hen ook geïnteresseerd houden met een interessante agenda. Een tweede probleem was het feit dat de vertegenwoordigers te weinig gemandateerd waren om verstrekkende beslissingen te nemen. Er was te weinig politiek engagement vanuit de gehele overheid om op dit vlak stappen vooruit te zetten. Het is dan ook erg belangrijk dat er een goede evaluatie gebeurt van de (gefaalde) werking van de IWOS wanneer het debat over beleidscoherentie in België opnieuw opstart.

Onder de verantwoordelijkheid van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bestaat er een formeel coördinatiemechanisme dat wettelijk verankerd is sinds 1994: de Coördinatie Europese Zaken. Deze coördinatie brengt vertegenwoordigers van federale overheidsdiensten en van de gefedereerde entiteiten samen en staat in voor standpuntbepaling over alle onderwerpen die op Europees niveau behandeld worden. Als er een dossier naar boven komt dat ontwikkelingsrelevant is, dan zijn er vertegenwoordigers van DGOS aanwezig. Het is interessant dat zowel de administraties als de kabinetten vertegenwoordigd zijn. De beslissingen die hier genomen worden, zijn de formele standpunten die vanuit België verdedigd worden op Europees niveau. Deze werkgroep komt ongeveer wekelijks samen en de agenda is niet per se gekoppeld aan Europese vergaderingen. Eenzelfde mechanisme – zij het niet wettelijk

verankerd – is opgericht voor de coördinatie van het multilateraal beleid: de Coormulti. Deze werkgroep brengt de relevante beleidsactoren samen om de Belgische standpuntbepaling voor internationale ontmoetingen in het kader van de Verenigde Naties voor te bereiden. Zowel de Coördinatie Europese Zaken als de Coormulti hebben vooral als doelstelling om Belgische standpunten te bepalen, maar soms gebeurt het ook dat er beslist wordt dat een uitkomst van het overleg als algemene richtlijn of strategie geldt voor alle beleidsdiensten. De lijn tussen standpunten, beleidsbeslissingen en strategieën is niet altijd even strikt te trekken. Ook binnen de Federale Diensten voor Leefmilieu bestaat er een Coördinatie Comité Internationale Milieupolitiek (CCIM) dat de Belgische input in de internationale milieuonderhandelingen voorbereidt. Zowel de Coormulti als de CCIM nodigen af en toe niet-gouvernementele stakeholders uit. Het Interministerieel Comité voor Buitenlands Beleid staat in voor de afstemming van wie, wat, wanneer en waar iets gaat zeggen in naam van België, wanneer het gaat over beleidsdomeinen waarvan de bevoegdheid over verschillende beleidsniveaus verdeeld is. Zulke coördinatiemechanismen zijn waardevolle instrumenten om verschillende beleidsactoren met elkaar in contact te brengen en de dialoog over linken tussen de verschillende beleidsdomeinen te stimuleren, maar ze beperken zich vooral tot standpuntbepaling op internationale fora.

Daarnaast bestaan er een aantal overlegmechanismen rond specifieke thema's die niet gericht zijn op formele standpuntbepaling, maar eerder op informatie-uitwisseling. Zo is er de Interdepartementale Werkgroep voor Centraal-Afrika (IWCA). Deze werkgroep werd opgericht na de vaststelling dat er naar aanleiding van de genocide in Rwanda veel meer nood was aan coördinatie tussen de verschillende overheidsdiensten. De werkgroep wordt voorgezeten door iemand van de Directie-Generaal Buitenlandse Zaken, maar bevat onder andere ook vertegenwoordigers – van zowel administraties als kabinetten – van de eerste minister, Ontwikkelingssamenwerking, Financiën en, indien nodig, Binnenlandse Zaken (federale politie) en Defensie. Deze werkgroep komt wekelijks samen<sup>1</sup>. De voornaamste doelstelling van deze werkgroep is informatie-uitwisseling. Er worden geen beslissingen genomen of gezamenlijke strategieën uitgewerkt. De informatie-uitwisseling gaat voornamelijk over de politieke relaties, veiligheid, etc. Er bestaan binnen DGOS ook een aantal informele platforms, zoals het platform rond landbouw, dat voornamelijk gericht is op de interne coherentie binnen DGOS. Hierbij zijn ook andere actoren, zoals ngo's en de Boerenbond betrokken. Dit

platform komt eerder ad hoc samen. Er bestaan ook een aantal specifieke (ad hoc) overlegstructuren tussen DGOS en de andere FOD's (Financiën, Defensie, Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken).

## **Bedenkingen bij bestaande structuren**

Jammer genoeg werd er over deze verschillende diensten geen orgaan opgericht om over de overkoepelende coherentie van die ondernomen overleginitiatieven te waken. Bijgevolg zijn het de ministeriële kabinetten die hiervoor instaan, zonder dat er een officiële instantie is om een oogje in het zeil te houden. Dergelijke initiatieven blijven dan ook sterk afhankelijk van individuen. Uit de praktijk blijkt dat de medewerkers op specifieke departementen en kabinetten vaak erg veel technische kennis hebben over die specifieke kwestie waarvoor ze verantwoordelijk zijn, maar weinig over het algemene Belgische ontwikkelingsbeleid. Nochtans is de kennis over de ontwikkelingsdoelen, alsook over de impact van hun eigen beleidsbeslissingen op de ontwikkelingslanden, van cruciaal belang voor het tot stand komen van beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Eén van de moeilijkheden eigen aan de Belgische realiteit is het feit dat sommige beleidsdomeinen, zoals landbouw, geen (volledig) federale bevoegdheden zijn. Dit maakt dat er niet enkel tussen verschillende beleidsdomeinen, maar ook tussen verschillende beleidsniveaus overlegd moet worden. In de praktijk blijkt zo'n overleg niet altijd even evident. Getuige hiervan de vaak stroeve samenwerking tussen de verantwoordelijken voor ontwikkelingssamenwerking op Vlaams en federaal niveau.

Een andere grote vraag is de mate waarin de stem van DGOS gehoord wordt in de bestaande overlegstructuren. Hoewel DGOS wel vertegenwoordigd is in bepaalde overlegstructuren, wil dit niet automatisch zeggen dat ook de ontwikkelingsrelevantie daadwerkelijk wordt meegenomen in de uiteindelijke beslissing. Sommige DGOS-medewerkers geven aan dat hun stem soms te zacht weegt, of dat ze soms niet uitgenodigd worden voor een specifieke vergadering, omdat de ontwikkelingsrelevantie onvoldoende wordt ingeschat op een andere administratie.

Een specificiteit van de Belgische regering is ook het feit dat elke (vice-)premier een kabinet voor Algemene Zaken heeft, waardoor het beleid van andere ministers 'geschaduwd' wordt. Meestal worden in deze interkabinettenwerkgroepen

<sup>1</sup> OESO/DAC, "DAC peer review Belgium", 2005, p.49.

– die de verantwoordelijken uit de kabinetten Algemene Zaken voor bepaalde thema's samenbrengen – de voornaamste beleidsbeslissingen genomen. Vaak is er erg weinig betrokkenheid van de administraties hierbij. De vraag is dan ook in welke mate de overlegstructuren die er bestaan op administratief niveau ook daadwerkelijk een impact hebben op het beleid.

### **Structuren met een toekomst in het kader van beleidscoherentie voor ontwikkeling<sup>1</sup>**

Naast bovenstaande coördinatiestructuren bestaan er ook een aantal instellingen en instrumenten die niet expliciet tot doel hebben om de coherentie te verbeteren, maar die er eventueel in de toekomst wel een bijdrage toe kunnen leveren. Zo is er de Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE), die de opdracht kreeg om de activiteiten van de federale overheid, die als ontwikkelingshulp erkend worden, te evalueren<sup>2</sup>. De evaluatiefase is dus een mogelijk controlepunt voor de coherentie van de onderzochte beleidsinitiatieven.

Specifiek rond duurzame ontwikkeling bestaan een aantal mechanismen, die eventueel interessant zijn om de coherentie tussen de beleidsdomeinen te versterken. Zo is er de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO), die bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministers en staatssecretarissen en vertegenwoordigers van elke overheidsdienst, alsook van de gewesten en de gemeenschappen. Coherentie in het externe beleid was tot nu toe geen issue in de federale planningscyclus en komt niet aan bod in de ICDO, maar gezien de brede samenstelling kan de ICDO eventueel wel een geschikt forum zijn om het coherentievraagstuk te behandelen. Ook de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling biedt perspectieven om meer coherentie te stimuleren in het externe beleid. Dit adviesorgaan bestaat uit vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groepen (milieuorganisaties, ontwikkelingsorganisaties, verbruikers, werkgevers- en werknemersorganisaties) en geeft adviezen aan de Belgische overheid over het federale beleid duurzame ontwikkeling met bijzondere aandacht voor de uitvoering van internationale verbintenissen, zoals ook de Millenniumverklaring. De FRDO is echter een vrijblijvend adviesorgaan en er wordt te weinig

beroep op gedaan door ministers die niet direct met duurzame ontwikkeling te maken hebben. Ook het Belgische ontwikkelingsbeleid of beleid met implicaties voor ontwikkelingslanden komt nauwelijks aan bod in de FRDO.

Begin 2007 heeft de federale ministerraad de invoering van een duurzaamheidstoets goedgekeurd. Deze Duurzame Ontwikkeling Effect Beoordeling (DOEB) heeft als doel alle belangrijke beleidsvoorstellen te evalueren op een aantal duurzaamheidsaspecten. Potentiële economische, sociale en ecologische effecten worden beoordeeld. Ook de mogelijke impact van de beleidsvoorstellen op landen in het Zuiden wordt in rekening gebracht. Na 2 jaar zit deze DOEB echter nog steeds in een opstartfase. Ook is er erg weinig transparantie en betrokkenheid van niet-staatsactoren bij de opzet en opvolging hiervan.

### **Besluit**

Er is sinds 2007 een status quo vast te stellen op vlak van bestaande interministeriële structuren. Er bestaan een aantal werkende coördinatiemechanismen – zoals de coördinatie Europese Zaken – maar deze interministeriële structuren zijn vanuit het oogpunt van beleidscoherentie niet geëvalueerd en eventueel aangepast. Er bestaat geen adviesraad die specifiek het mandaat heeft om rond beleidscoherentie voor ontwikkeling te werken. En het mandaat dat aan DGOS gegeven is op het vlak van toezicht op beleidscoherentie is beperkt tot de beleidsdomeinen buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Een versterking van de mechanismen was nochtans een aanbeveling in de OESO/DAC *peer review* van België in 2005<sup>3</sup>.

We merken hier ook op dat het erg moeilijk is om een volledig overzicht te krijgen op de verschillende bestaande overlegmechanismen. Er is ook geen officiële oplijsting van bestaande overlegstructuren voorhanden. We claimen dan ook geen volledigheid bij bovenstaande opsomming van overlegstructuren. Een belangrijke vaststelling is wel dat het interessant zou zijn om de bestaande initiatieven eens bijeen te leggen en te bekijken waar nog lacunes zijn.

1 VODO, "Coherentie in het Noorden voor Duurzame Ontwikkeling in het Zuiden", 2007, pp.10-11.

2 FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, "Rapport 2005 van de Bijzondere Evaluator van Ontwikkelingssamenwerking", januari 2006, p.9.

3 OESO/DAC, "DAC Peer Review Belgium", 2005, p.44.



## Aanbevelingen

Er is dringend nood aan een duidelijk politiek engagement van de gehele Belgische regering om te streven naar een beleid waarbij alle beleidsdomeinen die een impact hebben op ontwikkelingslanden rekening houden met de ontwikkelingsdoelen. 11.11.11 erkent dat dit een complexe opdracht is. Net daarom is een sterk politiek statement vanuit de gehele regering noodzakelijk, wil men kans hebben op slagen. Er is vooral nood aan politieke durf om de eigen kortetermijnbelangen opzij te zetten voor een duurzame globale aanpak. Dit begint met een duidelijke visie van de gehele regering op een ontwikkelingsbeleid dat daadwerkelijk ten goede komt aan de armste bevolking en gericht is op duurzame ontwikkeling. De verantwoordelijkheid ligt bij de gehele Belgische regering, maar de coördinatie en opvolging ervan ligt best bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Een politiek engagement alleen is natuurlijk niet genoeg. Vanuit het oogpunt van continuïteit over de verschillende regeringen heen, kan dit principe best verankerd worden in een wettelijk kader. De herziening van de huidige Wet Internationale Samenwerking biedt hier onder andere een uitgelezen kans toe. Maar ook een wettelijke verankering is onvoldoende.

Deze engagementen moeten uitgewerkt worden in concrete strategieën en acties. Hierbij moeten duidelijke keuzes gemaakt worden over verantwoordelijkheden, mandaten en mechanismen. Er moet hierbij gedacht worden vanuit een langetermijnstrategie. Uit de ECDPM-studie blijkt dat Zweden bijvoorbeeld slechts 20-30 jaar na het opstarten van zijn aanpak rond beleidscoherentie een duidelijk zichtbaar resultaat verwacht.

Uit het ECDPM-onderzoek blijkt ook dat de meeste EU-lidstaten er sinds 2004 voor gekozen hebben om bestaande mechanismen aan te passen en aan de bestaande werking een PCD-mandaat toe te voegen. Hoewel dit zijn voordelen heeft, geeft het opzetten van een totaal nieuw mechanisme meer het signaal dat er gebroken wordt met de 'oude' manier van handelen en dat het tijd is voor een nieuwe aanpak<sup>1</sup>. België zou dus de bestaande mechanismen moeten evalueren en eventueel aanpassen om tegemoet te kunnen komen aan de noodzakelijke coördinatiemechanismen voor beleidscoherentie voor ontwikkeling. Maar daarnaast is het interessant om een nieuw overkoepelend mechanisme te ontwikkelen dat minstens de samenhang tussen

de bestaande overleginitiatieven waarborgt, de lacunes in kaart brengt en de overkoepelende verantwoordelijkheid heeft om de coherentie over alle beleidsdomeinen die een impact hebben op ontwikkelingslanden te waarborgen. Volgens 11.11.11 kan de overkoepelende politieke verantwoordelijkheid bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gelegd worden en de administratieve verantwoordelijkheid bijgevolg bij DGOS. Maar in dat geval is het wel belangrijk dat hiervoor de nodige extra financiële en personele middelen vrijgemaakt worden. Niet alleen voor de coördinatietaak, maar zeker ook voor expertiseopbouw binnen alle administraties waarvan de werking een impact heeft op ontwikkelingslanden. Kennis over de ontwikkelingsdoelen en de impact van bepaalde beleidsbeslissingen op ontwikkelingslanden is een absolute must om tot een coherent Belgische beleid voor ontwikkeling te komen.

Kortom, er is binnen België dringend nood aan een debat rond beleidscoherentie voor ontwikkeling. Er moet een proces opgezet worden waarin de huidige stand van zaken op vlak van beleidscoherentie geëvalueerd wordt. Op basis van ervaringen in andere EU-lidstaten en bevindingen van academici moet een strategie ontwikkeld worden over hoe België kan werken rond beleidscoherentie voor ontwikkeling, die alle relevante beleidsdomeinen omvat. Het is belangrijk om alle relevante actoren – civiele maatschappij, academici, media, parlement, ... – bij het debat rond beleidscoherentie te betrekken.

Transparantie over het gevoerde coherentiebeleid moet dit debat aanzwengelen en gaande houden. Nederland en Zweden produceren bijvoorbeeld tweejaarlijks een uitgebreide communicatie voor het nationale parlement om de vooruitgang en resultaten op het vlak van beleidscoherentie te bespreken. Het zou interessant zijn om ook dergelijke wettelijke verplichting te krijgen voor een (twee-)jaarlijkse rapportering over de stappen die de Belgische regering heeft gezet op het vlak van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dat kan naar analogie met de rapportering over de verwezenlijking van de Millenniumdoelstellingen, die wel al wettelijk verankerd is. In dat coherentierapport moeten alle inspanningen die de Belgische regering doet rond beleidscoherentie opgenomen worden. Zowel op institutioneel vlak, als wat betreft de inhoudelijke beleidsbeslissingen in alle beleidsdomeinen die een impact hebben op ontwikkelingslanden.

**Els Hertogen**

### Noot van de Redactie:

Tijdens de opmaak van dit jaarrapport was 11.11.11 betrokken bij een dialoog met DGOS en het kabinet Ontwikkelingssamenwerking over een doeltreffend ontwikkelingsbeleid. Hier werd door 11.11.11 ook beleidscoherentie voor ontwikkeling op de agenda geplaatst en werden vele van de aanbevelingen reeds overgemaakt aan de vertegenwoordigers van DGOS en het kabinet Ontwikkelingssamenwerking.

<sup>1</sup> ECDPM, "Evaluation Study on the EU institutions & member states' mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report", may 2007, p.30.



# Coherentie in Vlaanderen

## Politieke en wettelijke basis

Op 13 juni 2007 werd in het Vlaamse Parlement een kaderdecreet<sup>1</sup> Ontwikkelingssamenwerking goedgekeurd waarin de visie, doelstellingen, criteria, instrumenten en evaluatiemechanismen werden vastgelegd van het Vlaamse Ontwikkelingsbeleid. In dit decreet wordt het belang van coherentie benadrukt binnen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen die ook internationale implicaties kunnen hebben. In de memorie van toelichting bij dit kaderdecreet wordt vermeld dat *'bijzondere aandacht kan gaan naar de landbouwpolitiek en naar Vlaamse standpuntbepalingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie.'* In zijn beleidsbrief<sup>2</sup> Buitenlands Beleid 2009 herhaalde minister-president Peeters expliciet dat hij erover wil waken dat het externe handelsbeleid niet in tegenspraak is met het ontwikkelingsbeleid. De op 19 juni 2007 goedgekeurde visienota<sup>3</sup> over het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU is de leidraad voor

standpuntbepaling van de Vlaamse Regering. Daarin is een paragraaf opgenomen die duidelijk stelt dat handel als een instrument ten dienste van een duurzame economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden moet worden gebruikt.

Het is dus duidelijk dat Vlaanderen in elk geval in theorie werk wil maken van een globaal beleid dat niet tegenstrijdig is met de ontwikkelingsdoelen uit het kaderdecreet, met bijzondere aandacht voor het handels- en landbouwbeleid.

## Institutionele basis

In zijn antwoord op een schriftelijke parlementaire vraag<sup>4</sup> over beleidscoherentie benadrukte minister Bourgeois dat een coherent beleid geen kortetermijnopdracht is, maar een langzaam groeiproces dat specifieke mechanismen vereist. Hij gaf tezelfdertijd ook toe dat Vlaanderen daarbij nog in zijn kinderschoenen staat. Of zoals een vertegenwoordigster van Internationaal

1 Kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking, 13 juni 2007.

2 Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Beleidsprioriteiten 2009, 29 oktober 2009.

3 Nota aan de Vlaamse regering, betreft het gemeenschappelijk handelsbeleid van de Europese Unie, Actuele ontwikkelingen en tendensen, Vlaamse belangen, beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten, 19 juli 2007.

4 Schriftelijke vraag Vlaams parlementslid Sabine Poleyn, 27 februari 2008.

Vlaanderen in 2008 stelde: “er is nog veel werk aan de winkel”<sup>1</sup>.

De integratie van alle internationale beleidscomponenten in hetzelfde departement “Internationaal Vlaanderen” (toerisme, buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, multilaterale organisaties en internationaal ondernemen), is alvast een goede basis om dit coherentieproces uit te bouwen. De eind 2007 opgestarte Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SAIV), die onafhankelijk is en waar 10 vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld (waaronder de Noord-Zuidbeweging) en 10 externe deskundigen deel van uitmaken, biedt in elk geval de mogelijkheid om aan het eind van de besluitvormingscyclus de coherentie tussen alle “internationale” bevoegdheden van Vlaanderen mee te bewaken. De raad leverde in 2008 niet minder dan 23 adviezen af. Begin 2009 werd ook al advies verleend over het voor de ACP-landen cruciale EPA tussen de Europese Unie en de Cariforum-landen.

Op 6 november 2008 is ook de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij voor het eerst samengekomen. Ook in die raad is de Noord-Zuidbeweging vertegenwoordigd. Ondanks de korte periode waarin de raad werkzaam was, kon al een degelijk advies geformuleerd worden betreffende het toekomstige Europese voorzitterschap van België in 2010. Dit is niet zonder belang, gezien Vlaanderen in die periode de Europese landbouwraad zal voorzitten. Het valt wel nog af te wachten wat de impact van de adviezen van de raad zal zijn op de effectieve beleidskeuzes die Vlaanderen zal maken naar het Europees voorzitterschap toe en of de raad effectief een rol zal kunnen spelen om de coherentie van het landbouwbeleid met de ontwikkelingsdoelstellingen te verzekeren.

Daarnaast bestaan binnen de Vlaamse overheid verschillende ambtelijke of gemengde werkgroepen (met ambtenaren én politieke vertegenwoordigers) die een platform bieden om aspecten van coherentie te bespreken. De interdepartementale Werkgroep Multilateraal Beleid (WG Multi) zorgt voor de ambtelijke afstemming op het vlak van multilaterale materies. Europese dossiers worden besproken in het regulier Vlaams Interdepartementaal Europa Overleg (VIDEO). De interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO) moet garanderen dat gecoördineerde beleidsdoelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling worden uitgewerkt, en maakt beleidsafstemming op ambtelijk niveau mogelijk. Vertegenwoordigers van de Vlaamse

overheid nemen deel aan coördinaties voor het bepalen van de Belgische positie in de EU en de internationale instellingen: de Multilaterale Coördinatie (Coormulti) en de Europese Coördinatie (DGE).

De Werkgroep EU-handelsbeleid (WEUH) bestaat uit vertegenwoordigers van de vakkabinetten en –administraties en richt zijn werking op het Europees Gemeenschappelijk Handelsbeleid. De coördinatie van deze werkgroep ligt bij de minister van Buitenlands Beleid. Een ambtenaar van de beleidscel van het Departement Internationaal Vlaanderen (DIV) heeft als een van zijn opdrachten de hoger vermelde visie van 19 juli 2007, inclusief de ontwikkelingsdimensie, te bewaken. Nadat deze werkgroep een standpunt heeft bepaald wordt de interne consultatieoefening nog eens overgedaan op federaal niveau (DGE). Afhankelijk van de graad van exclusiviteit van de bevoegdheden is er meer of minder input van het federale niveau. Voor de handel in bijvoorbeeld landbouw- of cultuurproducten zijn het de regio's en gemeenschappen die de belangrijkste rol spelen en soms zelfs eerst onderling tot een akkoord proberen te komen.

## Nood aan transparantie

Zoals eerder gezegd staat Vlaanderen nog in zijn kinderschoenen wat het effectief garanderen van een coherent beleid voor ontwikkeling betreft. Het wetgevend en institutioneel kader staat min of meer op poten, maar voor middenveldorganisaties is het desondanks niet duidelijk welk concreet beleid er op dat vlak gevoerd wordt. Zo is het op dit moment vrijwel onmogelijk om te weten te komen welke concrete standpunten Vlaanderen inneemt in bijvoorbeeld de EPA-onderhandelingen of de WTO. Heeft Vlaanderen op dit punt inderdaad zijn principes consequent toegepast en een kritische stem laten horen of sloot het zich ondanks alles gewoon aan bij de EU-voorstellen, die soms alles behalve coherent zijn met de ontwikkelingsdoelstellingen? Als reactie op de vraag naar een meer transparante besluitvorming wordt vaak geschermd met het vertrouwelijke of geheime karakter van internationale handelsonderhandelingen. Dit argument overtuigt ons niet helemaal. Wat kan een rijke, geïndustrialiseerde regio als Europa namelijk te verbergen hebben in verband met handelsonderhandelingen met ontwikkelingslanden, zoals bij de EPA's?

<sup>1</sup> Mieke Govaerts, Verslag “Rondetafel, Landbouw en ontwikkeling: coherentie in het beleid, 14 februari 2008”, p.6.



In het kaderdecreet wordt het jaarlijkse ODA-rapport<sup>1</sup> vermeld als een middel om te rapporteren over beleidscoherentie. Dit rapport geeft weliswaar een heel transparant overzicht van alle ‘ontwikkelingsrelevante’ projecten en programma’s die door de Vlaamse regering worden ondersteund, maar gaat niet in op de coherentie van andere beslissingen en standpunten in andere beleidsdomeinen met de ontwikkelingsdoelen. Daarvoor is het ODA-rapport volgens 11.11.11 niet het juiste instrument.

Om de coherentie van Vlaamse standpuntbepaling op het gebied van handels- en landbouwbeleid echt proactief te kunnen bewaken, worden de strategische adviesraden volgens 11.11.11 nogal laat in de besluitvormingscyclus om advies gevraagd. Namelijk op het moment dat de Vlaamse Regering haar goedkeuring moet verlenen aan het uiteindelijke Europese standpunt. Het is dan ook duidelijk dat meer transparantie, en voor standpunten die grote implicaties kunnen hebben op het Zuiden ook meer politiek en publiek debat, op voorhand nodig is. Daarbij is een grote rol weggelegd voor het Vlaams Parlement. Dat heeft expliciet de bevoegdheid om te controleren of het coherentieprincipe in de voorziene overlegorganen consequent wordt toegepast. En daar knelt vaak het schoentje. Op enkele bekende uitzonderingen na, blinken de leden van het Vlaams Parlement jammer genoeg niet uit in interesse voor de Europese impact op en de internationale implicaties van de beleidsterreinen die ze opvolgen. Ondanks de zesmaandelijks ‘Vinger aan de Europese pols’ en de maandelijkse rapportering over de meest actuele EU-dossiers van de Dienst Europa van het Vlaams Parlement, worden de bevoegde ministers bitter weinig op de rooster gelegd over hun standpunten binnen de Europese besluitvorming.

## Aanbevelingen

11.11.11 vraagt in de eerste plaats om een grondig debat te starten over welke mechanismen nodig zijn om op Vlaams niveau een coherent beleid voor ontwikkeling te voeren. Hierbij moeten zeker het parlement, maar ook andere relevante publieke actoren, betrokken worden. Mogelijkheden zijn om, samen met de aangekondigde duurzaamheidstoets, ook een coherentietoets in te voeren. Die moet vóór de Vlaamse regering haar standpunten definitief bepaalt of beleidsbeslissingen neemt nagaan of deze wel coherent zijn met de ontwikkelingsdoelstellingen van het kaderdecreet. Daarnaast zou elke vakminister verplicht kunnen worden om jaarlijks – bijvoorbeeld samen met de voorstelling van de beleidsbrieven – te rapporteren aan het Vlaams Parlement over de (in)coherentie van zijn of haar beleidsbeslissingen met de in het kaderdecreet opgenomen ontwikkelingsdoelen. Ten slotte zou de minister bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking een coördinerende bevoegdheid moeten krijgen. Dan kan hij de coherentie van alle projecten en programma’s die ontwikkelingsrelevant zijn bewaken, evenals de impact van beslissingen binnen de andere beleidsdomeinen op de ontwikkelingsdoelen.

**Koen Detavernier**

<sup>1</sup> Departement Internationaal Vlaanderen, “Het Vlaams ODA-Rapport 2008”, 2 maart 2009.



# Belgisch beleid en ontwikkeling

Dag in dag uit neemt de Belgische regering beleidsbeslissingen en verdedigt ze standpunten op internationale fora die een impact hebben op ontwikkelingslanden. In sommige gevallen dragen deze beslissingen en standpunten effectief bij tot ontwikkeling in die landen, maar soms werken ze het streven naar armoedebestrijding tegen.

## Commitment to Development Index

Jaarlijks brengt het *Center for Global Development*, een Amerikaanse denktank, een rangschikking uit op basis van de 'index van inzet voor ontwikkeling' (*Commitment to Development Index* of CDI). Deze index rangschikt 22 van 's werelds rijkste landen op basis van hun inzet voor beleid dat ten goede komt aan arme landen. De CDI kijkt verder dan de buitenlandse hulp en meet de nationale inspanningen op zeven beleidsdomeinen die voor ontwikkelingslanden van belang zijn: hulp, handel, investeringen, migratie, milieu, veiligheid en technologie. Ook België behoort tot de 22 landen die jaarlijks onder de loep genomen worden. In 2008 staat België als 14<sup>de</sup> gerangschikt, waarbij Nederland, Zweden en Noorwegen de eerste 3 plaatsen innemen en Italië, Japan en Zuid-Korea de hekken sluiten. België is maar voor twee onderdelen in het bovenste derde van de CDI-landen gerangschikt: hulp en prestaties op milieugebied. Voor drie onderdelen is België bij het laagste derde van de CDI-landen gerangschikt: migratie, veiligheid en technologie<sup>1</sup>. Hoewel er kritiek te geven is op de objectiviteit van de CDI en de relevantie van bepaalde gebruikte indicatoren, worden toch interessante punten aangestipt<sup>2</sup>. Zoals de te hoge uitstoot van broeikasgassen per capita en het hoog volume van wapenuitvoer naar arme landen en ondemocratische regeringen.

## Ook 11.11.11 houdt vinger aan de pols

In dit hoofdstuk bekijken we voor enkele van de Belgische beleidsdomeinen of deze – volgens de 11.11.11-visie – al dan niet bijdragen tot duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. We gaan telkens na wat de specifieke link is tussen dit beleidsdomein en ontwikkeling. Daarnaast toetsen we enkele specifieke beleidsbeslissingen en standpunten binnen dit beleidsdomein aan het streven naar duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.

We bespreken niet alle beleidsthema's waar de Belgische overheid rond werkt, maar hebben er acht geselecteerd:

- ▶ Veiligheid
- ▶ Wapens
- ▶ Handel
- ▶ Landbouw
- ▶ Internationale Financiële Instellingen
- ▶ Natuurlijke rijkdommen
- ▶ Klimaat
- ▶ Migratie

Met dit jaarrapport willen we duidelijk maken dat het Belgische ontwikkelingsbeleid niet enkel de verantwoordelijkheid is van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, maar van de gehele Belgische regering en de gefedereerde overheden. We claimen geen alomvattende en diepgaande analyse per beleidsdomein, dat is in het bestek van dit jaarrapport niet mogelijk. Wel willen we met dit jaarrapport benadrukken dat er wel degelijk nood is aan een grondig debat over beleidscoherentie voor ontwikkeling, waar wij als ngo's graag aan willen deelnemen. We willen vooral aan de alarmbel trekken en de Belgische regering aansporen dringend werk te maken van haar engagementen op Europees, OESO- en VN-niveau en een visie en strategie rond beleidscoherentie voor ontwikkeling uit te werken.

1 Roodman & Prieto, Center for Global Development, "Index van Inzet voor Ontwikkeling (CDI) 2008: België". [www.cgdev.org/cdi](http://www.cgdev.org/cdi).

2 DGOS, "Verslag voor het Parlement over de actie die België onderneemt met het oog op het verwezenlijken van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's)", 31 oktober 2006.



## Situering

Dé referentie met betrekking tot menselijke veiligheid in de ruime zin is het *Human Development Report* van de UNDP van 1994, waarin een nieuw en ruimer concept van Menselijke Veiligheid naar voren werd geschoven dan het puur militaire. Menselijke veiligheid omvat zeven cruciale dimensies, ondermeer ook ecologische en economische veiligheid. Als aan alle zeven componenten gewerkt wordt, wordt de kans op gewelddadige conflicten veel kleiner. Ook een meer recente studie van de Wereldbank: *'Breaking the conflict trap'*, uit 2003 toont aan dat de kans op conflict maar liefst 15 maal groter is in de armste landen dan in de industrielanden. Vooral de afhankelijkheid van grondstoffenexport maakt deze landen broos. In middeninkomenlanden is dit risico nog steeds 4 maal groter. Een coherent en efficiënt veiligheidsbeleid moet dan ook preventief werken en de bedreigingen voor menselijke veiligheid stroomopwaarts aanpakken in plaats van achteraf conflicten proberen te bedwingen. Deze laatste optie is ook veel duurder dan een preventieve aanpak. In het kader van de preventie van conflicten is onder andere VN-resolutie 1325 belangrijk, omdat deze het belang van de deelname van

vrouwen aan de preventie en resolutie van gewapende conflicten benadrukt.

## Belgisch beleid

België heeft zich ingeschreven in verschillende samenwerkingsverbanden op het gebied van het veiligheidsbeleid: de VN, de NAVO en sinds 1992 ook het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. Het Belgische veiligheidsbeleid is dus hoofdzakelijk een intergouvernementele aangelegenheid, waarin België veel autonomie behoudt. Meestal stellen VN, NAVO of EU vragen voor deelname tot gemeenschappelijke initiatieven, waarop België dan positief of negatief kan antwoorden. De recentste operaties en missies waar België aan deelneemt, zijn de NAVO-operatie in Afghanistan, de EUFOR-missie in Tsjaad, de VN-missie in Libanon en de Europese missie (EULEX) in Kosovo. Vooral binnen de NAVO speelt de onderlinge solidariteit onder lidstaten een heel belangrijke rol. In naam van de collectieve veiligheid wordt dan ook vaak druk uitgeoefend op de leden om voortdurend meer bij te dragen tot bepaalde operaties, zonder dat hierbij de operatie zelf bijgestuurd kan worden. Dit tast niet alleen de

autonomie van de lidstaten aan, maar leidt ook tot situaties waarbij men eerder de onveiligheid vergroot dan omgekeerd. Afghanistan is hiervan een goed voorbeeld. Het inzetten van F16's en de keuze voor luchtbombardementen in Afghanistan leidt tot meer burgerslachtoffers, tot onnodig leed en veel ongenoegen, waardoor het eerder de Taliban versterkt dan verzwakt. Dit beleid ondergraaft de retoriek als zou het militaire ingrijpen in de eerste plaats ingegeven zijn uit zorg voor de bevolking en haar duurzame ontwikkeling. De Belgische militaire aanwezigheid daar heeft dus meer te maken met de NAVO zelf dan met de Afghaanse burgerbevolking.

België koos recent voor steun aan meer robuuste operaties die grote budgetten opsloppen. Zo zal de Belgische bijdrage aan de NAVO-operatie in Afghanistan volgens het Rekenhof 76 miljoen euro kosten in 2009. Daar staat – zelfs na de recente verhoging van het budget – slechts 12 miljoen voor ontwikkelingssamenwerking voor Afghanistan tegenover.

Nu het voor iedereen, de Verenigde Staten inclusief, duidelijk is dat de militaire operaties in Afghanistan de problemen daar vergroten in plaats van te verkleinen, is het dan ook onbegrijpelijk



dat België beslist heeft bijkomende militairen en gevechtsvliegtuigen uit te sturen. De keuze om tegelijk meer middelen voor wederopbouw te voorzien is natuurlijk wel positief. Toch moet ook hierbij een kanttekening gemaakt worden. Vooral de uitspraken van minister Michel, die de Belgische bijdragen voor wederopbouw in post-conflictlanden wil koppelen aan de militaire aanwezigheid van België, zijn een reden tot bezorgdheid. Volgens de Noord-Zuidbeweging is de aan- of afwezigheid van het Belgische leger in een bepaald conflictgebied van ondergeschikt belang om al dan niet bij te dragen aan wederopbouw. De twee koppelen vergroot het risico dat veiligheidsproblemen het ontwikkelingsbeleid gaan bepalen en dat ontwikkelingssamenwerking ondergeschikt gemaakt wordt aan de eigen, Westerse, veiligheidsagenda. Op het terrein zelf moet er absoluut een duidelijk onderscheid blijven bestaan tussen de civiele activiteiten en de militaire operatie. Van zodra de perceptie ontstaat dat de civiele en militaire activiteiten onderdeel zijn van dezelfde strategie, wordt de geloofwaardigheid van alle hulporganisaties aangetast en hun werkruimte (*humanitarian space*) grondig beperkt. Dit is ondermeer het geval in Afghanistan, waar militairen steeds meer civiele taken op zich nemen die kaderen binnen de wederopbouw van het land. Zo kan het niet de bedoeling zijn dat de extra middelen die

België vrijmaakt voor wederopbouw in Afghanistan gebruikt zullen worden ter financiering van een Belgisch *Provincial Reconstruction Team* (PRT). De keuze om bij te dragen aan de wederopbouw van een land moet gestoeld zijn op objectieve criteria, die vertrekken vanuit de humanitaire noden op het terrein, vanuit vragen van neutrale (VN) instellingen en van de meerwaarde die België te bieden heeft. 11.11.11 pleit daarom voor een duidelijk wettelijk kader voor steun aan wederopbouw, waarin zowel het maximale aandeel van deze vorm van samenwerking in het geheel van de Belgische ontwikkelingssamenwerking als de criteria en modaliteiten worden geregeld.

Wat de VN-resolutie 1325 over 'vrouwen, vrede en veiligheid' betreft, wordt er enkel in de beleidsnota van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking verwezen naar de uitvoering van deze resolutie. In de beleidsnota voor 2009 is hier echter niets over te terug te vinden. Ook in de beleidsnota's van de minister voor Buitenlandse Zaken en de minister voor Defensie, zowel voor 2008 als 2009, wordt hier niet naar verwezen. In februari 2009 is er wel een Belgisch Nationaal Actieplan ter uitvoering van VN-resolutie 1325 over 'vrouwen, vrede en veiligheid' (2000) voorgesteld. Eén van de speerpunten van het Belgisch actieplan is de uitvoering van de recente VN-resolutie 1820 (juni 2008), die

verkrachting als oorlogswapen erkent. Het actieplan is tot stand gekomen onder leiding van Buitenlandse Zaken en in samenwerking met Ontwikkelingssamenwerking, Landsverdediging, Justitie, Binnenlandse Zaken en het maatschappelijk middenveld. Het plan biedt enkele goede pistes om te werken rond vrouwen, vrede en veiligheid, maar voor de verwezenlijking ervan is een verdere concrete uitwerking dringend nodig, die onder andere indicatoren voor succes definieert, duidelijke verantwoordelijkheden toeschrijft aan de verschillende betrokken ministeries, en bovenal een gepast budget voorziet voor de uitvoering van het actieplan.

**Ludo De Brabander, Vrede vzw  
Tim Bogaert & Hilde Deman, Pax Christi  
Koen Detavernier, 11.11.11**

#### **Bronnen**

Regeerakkoord maart 2008 en beleidsnota's voor 2008 en 2009 van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken en Defensie; UNDP, HDR-Rapport 1994; Wereldbank, "Breaking the conflict trap: Civil War and Development Policy", 2003; Mo\* nrs 62 en 63 (maart & april 2009); De Standaard, 1 april 2009, artikel "Van Rompuy corrigeert De Crem"; De Standaard, 2 april 2009, artikel "Humanitaire hulp aan Afghanistan verdubbelen".

## Situering

Het verhandelen van wapens heeft een belangrijke invloed op conflicten overal ter wereld en op de menselijke veiligheid in het algemeen. Wapenhandel heeft rechtstreeks invloed op het ontstaan en eventueel verlengen van conflicten, met nefaste gevolgen voor mogelijke inspanningen ten voordele van armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Het is dan ook van belang dat in verband met vergunningen voor wapenhandel steeds een voorzorgsprincipe wordt gehanteerd, waarbij ook het risico op conflict mee in rekening wordt gebracht. Vergeten we niet dat de meeste 'illegale' wapens ooit het land van oorsprong op legale wijze hebben verlaten.

Sinds 2003 is de bevoegdheid voor de controle op wapenhandel in België regionaliseerd. Waardoor Vlaanderen sinds die datum autonoom beslist over vergunningsaanvragen voor import, export en doorvoer van wapens. Tot op vandaag wordt daarvoor de bestaande federale wet van 5 augustus 1991 over de invoer, doorvoer en uitvoer van militair materieel gebruikt, die een aantal criteria vastlegt. Ook de Europese gedragscode (sinds 2008 niet langer vrijblijvend) voor de handel in wapens is mee richtinggevend. Beide codes bevatten een aantal strenge criteria op vlak van interne spanningen in landen van bestemming, het respecteren van de mensenrechten en de regionale stabiliteit. Maar het is duidelijk dat daar niet in alle gevallen rekening mee wordt gehouden.

## Vlaams/Belgisch Beleid

Wat de Vlaamse wapenexport betreft, werden er in 2008 twee uitvoervergunningen geweigerd. Beide betreffen vergunningen waarvoor het Israëlische leger de eindgebruiker was. Vlaams minister

Ceysens besliste om geen uitvoervergunningen meer goed te keuren die het Israëlische leger als eindgebruiker hebben. Deze beslissing evalueren we positief, omwille van de destabiliserende factor, de territoriale aanspraken van Israël op Palestijns gebied en de regelmatige schendingen van de mensenrechten. Minder coherent met de doelstelling van duurzame ontwikkeling en vrede in Azië zijn dan weer de vergunningen voor wapenuitvoer ten behoeve van het Pakistaanse leger, goed voor 5,4 miljoen euro in 2008, en naar India, goed voor 11,5 miljoen. Beide landen worden gekenmerkt door interne spanningen en leven op gespannen voet met elkaar (o.a. in verband met territoriale aanspraken in Kasjmir en een vermeend te laks optreden na de terreuraanslagen in Mumbai).

Maar ook de invoer van wapens in België is problematisch. In 2008 was Israël de op twee na grootste leverancier van wapens voor het Belgische leger (goed voor 22,8 miljoen euro in 2008). Hier zou de lijn van het exportverbod doorgetrokken moeten worden. Het invoeren van wapens is een directe steun aan de wapenindustrie, omdat het extra middelen verschaft voor onderzoek en ontwikkeling van wapensystemen die naderhand ingezet worden voor een ontoelaatbare bezettingspolitiek.

Bij sommige doorvoervergunningen van wapens in 2008 moeten ook ernstige vragen worden gesteld. In 2008 werden 10 vergunningen verleend voor doorvoer van (onderdelen van) wapensystemen via de Israëlische defensie(-gerelateerde) industrie. Na montage worden die dan uitgevoerd. In een aantal gevallen met Colombia als eindbestemming. Deze beslissingen zijn niet alleen een steun voor de Israëlische defensie-industrie. Ook eindgebruiker Colombia kampt met heel wat interne conflicten. Er zijn verdwijningen van vakbondsleiders en mensenrechtenactivisten en het land

leeft op gespannen voet met buurland Venezuela. Zowel volgens de Belgische wet als volgens de Europese gedragscode over internationale wapenhandel zou om die redenen geen vergunning mogen worden verleend.

Interessant is ook dat er nog steeds geen bindende mechanismen bestaan die coherentie tussen het buitenlandse beleid, dat een federale bevoegdheid is, en het geregionaliseerde beleid voor de toekenning van wapenvergunningen garandeert. Dit was nochtans een expliciete aanbeveling in het OESO/DAC peer review van België in 2005. Momenteel kan de federale overheid formeel geen exportvergunningen tegenhouden die in tegenspraak zijn met het Belgische buitenlandse beleid. Wat wel reeds gebeurde is dat federaal minister voor Buitenlandse Zaken De Gucht openlijk een beslissing om een exportvergunning af te leveren in vraag stelde, waardoor een publiek debat op gang werd gebracht en Wallonië besliste om de vergunning voor de bouw van een munitiefabriek in Tanzania in te trekken.

Tenslotte vermelden we de voortrekkersrol van België in verband met het bannen van anti-persoonsmijnen en in 2008 het verdrag betreffende het bannen van clustermunities. Daarmee heeft België op internationaal niveau tot tweemaal toe zijn nek uitgestoken.

**Ludo De Brabander, Vrede vzw  
Koen Detavernier, 11.11.11**

## Bronnen

Vlaams Vredesinstituut, "Vlaamse buitenlandse handel in wapens en goederen voor tweeterlei gebruik", maart 2009; Wet van 5 augustus 1991 over de invoer, doorvoer en uitvoer van militair materieel; OESO/DAC, "Peer Review Belgium", 2005; Verdrag inzake Clustermunities, Dublin, 30 mei 2008.

## Situering

'Trade, not Aid' is een oude slogan van de ontwikkelingslanden. Daarmee protesteerden ze tegen de onrechtvaardige handelsverhoudingen, waarbij de export vanuit ontwikkelingslanden naar het Noorden bemoeilijkt werd. De ontwikkelde landen lieten wel grondstoffen en tropische landbouwproducten uit het Zuiden toe op hun markten, maar geen verwerkte of afgewerkte producten, of landbouwproducten die in het Noorden ook geproduceerd worden. Ondertussen is er veel veranderd. De ontwikkelde landen zetten grote druk op ontwikkelingslanden voor verregaande liberalisering zodat de producten, diensten en investeerders uit het Noorden er vrij binnen kunnen. In een geglobaliseerde wereld willen multinationale bedrijven delen van hun productie kunnen uitvoeren daar waar dit het gunstigst kan gebeuren.

In de Europese Unie is de Europese Commissie bevoegd voor handel, zij het dat ze telkens een mandaat nodig heeft van de Europese Ministerraad om onderhandelingen te kunnen voeren voor nieuwe vrijhandelsakkoorden. De lidstaten volgen de onderhandelingen op de voet via werkgroepen van de Raad en worden daar voortdurend uitgenodigd om standpunten in te nemen. Sinds eind 2006 is het Europese handelsbeleid gebaseerd op het document '*Global Europe, competing in the world*', dat een offensieve strategie bevat om de concurrentiepositie van de EU op de wereldmarkt te bevorderen via verregaande liberalisering. Tegelijk stelt de EU brede en diepe handelsliberalisering ook voor als hét ontwikkelingparadigma van het moment: als ontwikkelingslanden verregaande handelsakkoorden afsluiten, dan zal de onzichtbare hand hen duurzame ontwikkeling brengen. 'Aid for Trade' is nu de slogan van de dag; ontwikkelingshulp moet landen helpen om de nodige hervormingen door te voeren en hun handel vrij te maken. Hulp en handel gaan hand in hand; coherenter kan het haast niet, zo lijkt het. Behalve dat de deugdelijkheid van het paradigma niet bewezen is. Integendeel, veel economische studies wijzen er op dat de landen die het grootste aandeel van de wereldhandel voor zich nemen zover

gekomen zijn door overheidsinterventie, protectionisme en subsidies en dat ze pas begonnen te liberaliseren als ze een stevige concurrentiepositie hadden uitgebouwd. Vrijhandel tussen zeer ongelijke partners brengt echter weinig duurzame ontwikkeling met zich mee.

## Belgisch beleid

In de federale regering is de minister van Buitenlandse Zaken, Karel De Gucht, bevoegd voor het handelsbeleid. In zijn beleidsnota's voor 2008 en 2009 stelt hij dat België het multilateraal, regionaal en bilateraal handelsbeleid van de EU volledig ondersteunt. Aan handel en ontwikkeling besteden de nota's nauwelijks aandacht tenzij in de obligate verwijzing naar de "speciale zorg voor de belangen van de armste landen" in het kader van de Doha-ronde van de WTO. Ook de minister van Ontwikkelingssamenwerking, Charles Michel, belooft in zijn beleidsnota (2009) om de belangen van de ontwikkelingslanden in de WTO-onderhandelingen te verdedigen. Beiden laten echter in het midden hoe zij die belangen zien: meer liberalisering of juist een behoud van de nodige beleidsruimte om de zwakkere economieën te beschermen en te steunen? Bovendien zijn de diensten van beide ministers niet uitgerust om de belangen van de ontwikkelingslanden te identificeren, noch te verdedigen, zeker niet wanneer deze haaks staan op de economische belangen van België en Europa. In DGOS is er maar één ambtenaar die het Europese handelsbeleid ten dele volgt en als het over meer markttoegang gaat voor riet-suiker uit het Zuiden of over eisen tot sterke verlagingen van de invoertaksen in het Zuiden, dan wegen de stemmen van respectievelijk de Belgische suikerproducenten of de Belgische industrie harder door dan die van DGOS.

De beleidsnota van minister Michel besteedt nochtans veel aandacht aan voedselzekerheid en steun aan de landbouw en kleine producenten. De minister stelt daarbij dat een opleving van de landbouw in de armste landen niet mogelijk is als de lokale producenten er niet in slagen om op hun eigen markten concurrerend te zijn met ingevoerde producten. De nota erkent zelfs

de noodzaak om lokale markten te beschermen. Ze pleit ook voor maximale flexibiliteit in de onderhandelingen voor vrijhandelsakkoorden tussen de EU en de ACP-landen (de zogenaamde EPA's), om rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften en ontwikkelingsniveaus van de ACP-landen en regio's. Ook de Belgische 'Aid for Trade'-strategie, aangenomen in juni 2008, is interessant, met haar 2 prioritaire pijlers: institutionele steun aan de onderhandelingscapaciteit en de basisinfrastructuur van ontwikkelingslanden en steun aan lokale kleine producenten en kleine en middelgrote ondernemingen. Maar de Belgische minister voor Ontwikkelingssamenwerking is niet erg betrokken op het Europese handelsbeleid, inclusief de EPA-onderhandelingen. Veel minder alleszins dan de collega's uit Nederland, Denemarken, Ierland en Groot-Brittannië die de EPA's veel actiever en kritischer opvolgen.

De Belgische overheid doet veel te weinig inspanningen om de impact van het handelsbeleid op duurzame ontwikkeling voldoende te onderzoeken. Zij stelt het bestaande Europese handels- en ontwikkelingsdiscours liever niet te veel in vraag. Zij geeft ook weinig informatie over de concrete standpunten die ze binnen de Europese besluitvorming voortdurend moet innemen en verschuilt zich hierbij achter het argument dat die besluitvorming niet te zichtbaar mag zijn omdat dit de Europese posities kan verzwakken.

**Marc Maes, 11.11.11**

## Bronnen

Algemene Beleidsnota's Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel, 21 april 2008 & 5 november 2008; Algemene Beleidsnota's Minister voor Buitenlandse Zaken De Gucht, 28 april 2008 & 31 oktober 2008; EU Commission DG Trade, "*Global Europe, Competing in the World*", oktober 2006; M. CRUZ, "*Can Free Trade Guarantee Gains from Trade?*", UNU WIDER, Research Paper No. 2008/97; 11.11.11, "*EPA-dossier*", [www.11.be](http://www.11.be).

## Situering

Niet enkel het handelsbeleid, maar ook het Belgische en Europese landbouwbeleid verloopt niet coherent met de doelstellingen rond voedselzekerheid en steun aan de landbouw en kleine producenten die ons land op vlak van ontwikkelingssamenwerking wil nastreven. Het Europese landbouwbeleid hindert nog steeds het recht op voedsel in andere delen van de wereld. De Europese Unie heeft immers beslist meer in te zetten op een competitievere landbouw, naast de uitbouw van een meer duurzame landbouw. Hoewel de Europese Unie haar exportsubsidies de laatste jaren gevoelig heeft zien dalen, werden deze subsidies grotendeels vervangen door rechtstreekse inkomenssteun, met gelijkaardige gevolgen voor ontwikkelingslanden. Het subsidiëren van de landbouw hoeft nochtans op zich voor derde landen geen probleem te zijn, maar directe steun aan de export (via subsidies, kredieten, enz.) en het exporteren van producten die, dankzij directe of indirecte subsidies, onder de kostprijs kunnen aangeboden worden, kunnen economische schade berokkenen. Kleine producenten in ontwikkelingslanden kunnen niet concurreren met de import van goedkoop graan, suiker, melkproducten, vlees, enz. uit Europa en andere Westerse landen, en nog veel minder als die producten gesubsidieerd worden. Factoren als klimaat, gebrek aan moderne technologie en infrastructuurproblemen (slechte wegen, gebrek aan watervoorzieningen, elektriciteitspannes) maken het moeilijk om de concurrentie aan te gaan en de nodige investeringen te doen, om bijvoorbeeld de lokale melksector te verbeteren. Ook de sterk schommelende prijzen op de markt maken een gegarandeerde opbrengst van dergelijke investeringen onzeker. En met kleine investeringen is er weinig innovatie op de lokale markt

mogelijk. De Westerse landbouwsubsidies zorgen zo mee voor een glazen plafond in de landbouwontwikkeling van deze landen..

## Vlaams/Belgisch beleid

Zoals reeds eerder gesteld, legt minister Michel in zijn beleidsnota voor 2009 de nodige nadruk op een goed beleid voor voedselzekerheid, steun aan kleine producenten en het belang van de bescherming en ontwikkeling van de lokale markt. Maar de herziening van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid, de zogenaamde *'health check'* die eind 2008 werd afgerond, bracht geen fundamentele veranderingen aan de negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden. De enige plaats waar ontwikkelingslanden aan bod kwamen in de *'health check'* was de inleiding, die stelt dat de EU de grootste importeur ter wereld is van landbouwgoederen en veruit de grootste markt voor ontwikkelingslanden blijft. Dit is waar, maar de impact van de Europese handel op Afrika is veel groter dan omgekeerd. 38% van de ACP-export gaat naar Europa, en 30% van hun import komt uit Europa. Voor Europa bedraagt het aandeel van import en export met de ACP-landen slechts 1%. De *'health check'* erkent niet dat de impact van export van Europa naar Afrika veel groter is dan export van Afrika naar Europa.

Het is al te gemakkelijk voor de Europese lidstaten om de impact hiervan niet onder ogen te zien en deze besprekingen door te verwijzen naar de WTO. De Belgische regering zou uitdrukkelijk aanbodbeheersing van de Europese productie moeten verdedigen, evenals de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om hun landbouwbeleid op nationaal en regionaal vlak te versterken door o.a. hun markten te beschermen tegen

goedkope import. Maar in de praktijk zien we dat België akkoord ging om de Europese instrumenten tot marktregulering verder af te bouwen (zoals de afschaffing van de melkquotas), en dat België de standpunten van de Commissie blijft ondersteunen die op termijn de liberalisering van de landbouwmarkten in ontwikkelingslanden nastreven. Het stopzetten van de exportsubsidies werd voorwaardelijk toegezegd tegen 2013. Dit zou meteen moeten gebeuren aangezien het versturende karakter ervan erkend wordt. Ook België was geen voorstander van een onmiddellijk stopzetten van de exportsubsidies. Vlaanderen verdedigde immers de herinvoering begin 2009 van exportsubsidies voor melkproducten. Bovendien zou moeten erkend worden dat dumpingpraktijken ook het gevolg kunnen zijn van indirecte subsidies: de zogenaamde inkomenssubsidies of rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Door deze impact te blijven negeren blijft België haar exportbelangen verdedigen boven de duurzame familiale landbouw in het Zuiden.

**Saartje Boutsen, Vredeseilanden  
Thierry Kesteloot, Oxfam-Solidariteit**

## Bronnen

Boutsen S., *"Weinig verbetering in zicht. Het Europees landbouwbeleid gisteren, vandaag en morgen."* In: MO\* NoordZuid Cahier, maart 2006; *"Advancing African Agriculture. The impact of European policies and practices on African Agriculture. Monitoring exercise by European Civil Society Organisations"*, oktober 2008; *"Naar een Duurzaam Europees Landbouwbeleid. Memorandum van de landbouwwerkgroep van het Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO)"*, 2009; The World Bank, UNDP, e.a., *"Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development"*, www.agassessment.org, april 2008.



## Situering

Iedereen erkent de grote impact die het beleid van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) heeft op ontwikkeling wereldwijd. Getuige hiervan de grote impact van onder andere de structurele aanpassingsprogramma's van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) op ontwikkelingslanden in het verleden. Maar ook de huidige PRSP's (*Poverty Reduction Strategy Papers*), die in principe vertrekken vanuit het eigenaarschap van de ontwikkelingslanden, bevatten al te vaak de oude ingrediënten, namelijk liberalisering en privatisering.

De economische beleidsvoorwaarden die het IMF en de WB aan ontwikkelingslanden opleggen in het kader van schuldkwijtschelding, hulp en leningen, blijven het eigenaarschap van landen over hun economisch beleid ondermijnen. Ondanks ronkende verklaringen is er geen sprake van een grote ommekeer. Dit wordt ook bevestigd door de eigen evaluatie-eenheid van het IMF. Er is nochtans een groeiende consensus (onder andere binnen de G-8 en tijdens de VN-Millenniumtop in 2005) dat arme landen hun eigen economisch beleid moeten kunnen bepalen. Noorwegen, Groot-Brittannië en Italië hebben de aanpak van WB/IMF al bekritiseerd.

Donoren, de Wereldbank en het IMF hebben doorheen de geschiedenis geld geleend aan ondemocratische en corrupte leiders. Vaak ging het geld naar projecten die niet hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van het partnerland. Vandaag draagt de bevolking in deze landen de last van de afbetaling van de schulden. Die gaat dikwijls ten koste van belangrijke sociale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg. Mechanismen om de legitimiteit van schulden te bepalen ontbreken. De meeste donoren, die bijeenkomen in het kader van de Club van Parijs, weigeren hun medeverantwoordelijkheid in deze te erkennen.

## Belgisch beleid

De officiële Belgische vertegenwoordiging bij de Wereldbank in Washington

valt volledig onder de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën. Het is echter onlogisch dat de verplichte en vrijwillige bijdragen voor de Wereldbank volledig uit het DGOS-budget komen, maar dat het de FOD Financiën is die de Belgische posities in de beheerraad bepaalt. DGOS mag wel input leveren, maar de FOD Financiën bepaalt of deze input wordt meegenomen of niet. DGOS heeft enkel rechtstreeks zeggenschap over de ongeveer 5 miljoen euro vrijwillige bijdragen aan Wereldbank en IMF. Er is sinds enkele jaren een vertegenwoordiging van DGOS in Washington, maar die heeft geen formeel statuut bij de WB. Dat ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, sinds ze van liberale signatuur zijn, af en toe mee mogen naar Washington is meer een 'gunst' dan een echte verschuiving van bevoegdheid.

De transparantie over de Belgische standpuntbepaling en input binnen de Wereldbank blijft echter een probleem. Hoewel in een senaatsresolutie van april 2007 gevraagd werd om jaarlijks voor 30 juni een rapport met de standpunten met de voornaamste aandachtspunten voor België over te maken aan het parlement, is dit in 2008 niet gebeurd.

Tijdens het *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra was één van de grote discussiepunten de afbouw van (economische) beleidsconditionaliteiten. Dit werd sterk gevraagd door de civiele organisaties, ontwikkelingslanden en een groep van vooruitstrevende donorlanden. België vond het echter niet opportuun om in een internationale tekst – zoals de *Accra Agenda for Action* (AAA) – uitspraken te doen over het soort conditionaliteit.

Al bij al heeft België een lange traditie van grote volgzzaamheid tegenover de WB en het IMF. Dat geldt voor het kader voor schuldkwijtschelding, voor het voorwaardenbeleid, voor de criteria voor 'good governance', etc. Daardoor heeft België bijgedragen tot het bestendigen van een beleid dat uiteindelijk vaak nefast bleek voor ontwikkeling van de partnerlanden waarmee België samenwerkte. Ook in het verslag over de inspanning voor de MDG's dat de Belgische overheid jaarlijks moet overmaken

aan het federaal parlement, werden door België gesteunde inspanningen van de Wereldbank kritiekloos vermeld. We kunnen ons hierbij enkel baseren op het MDG-rapport dat in oktober 2007 werd voorgesteld aan het federale Parlement. Het MDG-rapport van 2008 moest reeds in oktober 2008 in het parlement neergelegd zijn, maar bij de publicatie van dit jaarrapport (april 2009) is dit nog steeds niet gebeurd.

Wat betreft de schuldenproblematiek is voor België de grootste uitstaande schuld deze van DR Congo (ongeveer 290 miljoen euro). Eens DR Congo het *completion point* heeft bereikt, zal deze kwijtschelden worden. België hoopt dat dit in 2009 het geval zal zijn, om zo 0,6% ODA/BNI te behalen. Deze schuldkwijtschelding zal echter weinig of geen extra middelen bijdragen voor de ontwikkeling van DR Congo, omdat het oude schulden betreft uit de Mobutu-tijd. Die hebben nominaal nog wel een grote waarde, maar de reële waarde is zo goed als nul. Vanuit het oogpunt van 'illegitieme' schulden zou België deze schuld aan DR Congo nu al moeten kwijtschelden. En eigenlijk zou alle openstaande schuld van Minst Ontwikkelde en HIPC-landen (arme landen met hoge schuldgraad) al lang moeten geschrappt zijn.

## Pol Vandervoort, 11.11.11

### Bronnen

11.11.11, "Report on the seminar on responsible lending", 15/12/2008, Brussel; Belgische Senaat, "Voorstel van resolutie over het Belgisch beleid betreffende de hervorming van het Bestuur en het Beleid van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds", 25 april 2007, 3-1920/4. Goedgekeurd zonder amenderingen door Senaat op 26/4/2007; Wittoek Isabelle, DGOS, Powerpoint-presentatie Actorenoverleg 26/8/2008, "Discussiepunten voor het High Level Forum 3 te Accra"; EURODAD, "Untying the knots; how the World Bank is failing to deliver real change on conditionality", november 2007; IEO, "Structural Conditionality in IMF-supported programs", Evaluation Report, 2007; DGOS, "Verslag voor het Parlement over de actie die België onderneemt met het oog op de verwezenlijking van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's)", oktober 2007.

## Situering

De wereldwijde economische groei, en in het bijzonder van de opkomende economieën, zorgt voor een permanente toename van de vraag naar grondstoffen. Ondanks een sterke terugval van de prijzen van de meeste grondstoffen vanwege de financiële en economische crisis, wordt algemeen aangenomen dat de vraag naar en de prijzen van grondstoffen snel opnieuw zullen stijgen wanneer de wereldeconomie uit het dal van de depressie geraakt.

Eén van de grootste dilemma's bij de ontwikkelingsvraagstukken is het feit dat het merendeel van de ontwikkelingslanden die over grote hoeveelheden grondstoffen beschikken – en veelal aanzienlijke inkomsten verwerven uit de exploitatie van die grondstoffen – er niet in slaagt op duurzame wijze ontwikkeling te genereren en armoede terug te dringen. Meestal leidt een sterke afhankelijkheid van de economie van de ontginning van grondstoffen tot grote en toenemende ongelijkheid, corruptie en ondermijning van het degelijk functioneren van staatsinstellingen, en vaak ook tot aangroeiende armoede, sociale conflicten en politieke instabiliteit. Het fenomeen van de 'vloek van de natuurlijke rijkdommen' of de '*paradox of plenty*' wordt al geruime tijd erkend, maar houdt zeer hardnekkig stand. De rol die de illegale ontginning van ertsen gespeeld heeft bij het in stand houden of zelfs het aanwakkeren van oorlogen in Afrika en het uitblijven van concrete resultaten op het vlak van ontwikkeling en armoedebestrijding in grondstofrijke ontwikkelingslanden – ondanks alle inspanningen via ontwikkelingssamenwerking – hebben geleid tot een vernieuwde aandacht voor het probleem.

Eén van de meest innoverende initiatieven is het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). EITI verenigt regeringen, bedrijven en de civiele maatschappij. Het beoogt goed bestuur in de landen die rijk zijn aan natuurlijke rijkdommen, door middel van volledige transparantie bij de betalingen en ontvangsten van belastingen in de sector van de extractieve industrieën.

## Belgisch beleid

België trad in 2007 toe tot het *Multi-Donor Trust Fund* van de Wereldbank, dat EITI op financieel vlak ondersteunt. België leverde een belangrijke inspanning om de regering van de DR Congo over de streep te krijgen om tot EITI toe te treden.

Eind 2006 werd door de Belgische regering de *Task Force Mineral Resources in Central Africa* (TF MIRECA) in het leven geroepen met de bedoeling om wetenschappelijk onderzoek in België te stimuleren en te coördineren voor de verdere afstemming van het Belgische beleid rond natuurlijke rijkdommen. De Task Force kreeg eveneens de opdracht om haalbaarheidsstudies uit te voeren rond certificatie en traceerbaarheid van mineralen om op die manier beter de strijd te kunnen voeren tegen illegale exploitatie en verkoop.

De Belgische regering greep tevens het lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de VN aan om het debat over de relatie tussen natuurlijke rijkdommen en conflict te verdiepen. Dit met het doel om de rol van de Veiligheidsraad op dit terrein verder te laten gaan dan louter het treffen van sancties of het organiseren van *peacekeeping operations*. De Veiligheidsraad zou meer moeten focussen op preventie, het identificeren van situaties die zouden kunnen leiden tot conflicten, en de steun aan transitie naar 'goed bestuur' in post-conflictsituaties. Het Belgische initiatief leidde tot een verklaring van de Veiligheidsraad waarin de verschillende bekommernissen werden opgenomen. Maar vanwege de weerstand van olieproducerende landen kon een mandaat voor de '*Secretary-General*' om via een rapport verder informatie bijeen te brengen, niet opgenomen worden binnen die verklaring. België ondernam in 2008 verder stappen in deze richting via de VN-commissie voor Vrede en de Algemene Vergadering van de VN.

De verschillende initiatieven vanuit de FOD Buitenlandse Betrekkingen rond het mijnbouwbeleid en de zoektocht naar vrede in Centraal-Afrika zijn een mooi voorbeeld van een goede stap in

de richting van een integrale aanpak voor duurzame ontwikkeling in de regio. De activiteiten versterken de betrokkenheid van de internationale gemeenschap en vergroten de samenhang van het beleid van officiële donoren en internationale instellingen op het gebied van veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling. Maar deze inspanningen kunnen verder gaan en moeten ook consequent toegepast worden op andere beleidsterreinen zoals handel en bepaalde programma's van ontwikkelingssamenwerking. De sterke nadruk op het aspect van de verdere liberalisering van de handel is moeilijk te verzoenen met de uitdaging om landen rijk aan grondstoffen minder afhankelijk te maken van de uitvoer van die producten en om ervoor te zorgen dat andere economische sectoren zich kunnen ontplooiën. Een natuurlijke rijkdommenbeleid mag niet ondergraven worden door een doorgedreven economische en handelsliberalisering die regeringen de beleidsinstrumenten ontnemt om de ontginning van natuurlijke rijkdommen te richten naar lokale duurzame ontwikkeling. Hiervoor zijn een goed doordachte strategie van stimulering en een zekere afscherming nodig. Het huidig Indicatief Samenwerkingsprogramma met de DR-Congo legt zeer terecht een sterke nadruk op goed bestuur en de versterking van staatsinstellingen. Maar er wordt geen enkele verwijzing gemaakt naar een beter beheer en meer transparantie bij de sector van de grondstoffenexploitatie.

**Koen Warmenbol, 11.11.11**

### Bronnen

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, "*Activiteitsverslag 2007*"; Security Council document S/2007/334, "*Concept paper for the Security Council open debate*"; Commission Justice et Paix, *Analytic Report Round Table Natural Resources as Conflict Prevention*, november 2008; Algemene Beleidsnota voor 2009 van de minister voor Buitenlandse Zaken De Gucht; Indicatief Samenwerkingsprogramma België - DR Congo, 2009-2010.



## Situering

De klimaatverandering is voornamelijk het gevolg van de te hoge uitstoot van broeikasgassen. Een uitstoot die voor 50% het gevolg is van de verbranding van fossiele energie, vooral in de Noordelijke geïndustrialiseerde landen, maar vandaag ook meer en meer in de opkomende economieën zoals China, Brazilië en India. De negatieve gevolgen worden nog versterkt door het verdwijnen van het tropisch regenwoud, want ontbossing is verantwoordelijk voor 20% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Terwijl het Noorden de belangrijkste veroorzaker is van de klimaatverandering, is vooral het Zuiden de dupe ervan. Volgens recente IPCC-studies zal in tien jaar tijd de beperkte ontwikkeling in de armste landen teniet worden gedaan, tenzij we nu onmiddellijk drastische maatregelen nemen om in het Noorden de uitstoot van broeikasgassen te reduceren met 95% tegen 2050. Sedert de Conferentie

van Rio in 1992 komen bijna 200 landen jaarlijks samen om te werken aan een internationaal akkoord met als belangrijkste doelstelling: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. Hieruit kwam het Kyoto Protocol voort. Volgens bovenstaand scenario zijn de doelstellingen van het Kyoto Protocol – namelijk dat industrielanden hun uitstoot van broeikasgassen tussen 2008 en 2010 met gemiddeld 5,2% verminderen ten opzichte van het niveau in 1990 – veruit ontoereikend.

## Belgisch beleid

De Europese beslissingen in verband met uitstootvermindering voor na 2012 gingen niet ver en ook op Europese top van december 2008 werd nog maar eens bevestigd dat men de uitstoot wil verminderen, niet door resoluut te kiezen voor interne Europese reductie door maatregelen in verband met

energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, maar vooral door het kopen van schone lucht in de vorm van emissierechten afkomstig van flexibele mechanismen. België was één van de landen die bovendien bijkomende mogelijkheden vroeg om de uitstootvermindering in te vullen via aankoop van emissierechten voor de periode na 2012. Als België echt haar verantwoordelijkheid opneemt, gaat het voor 30% reductie via interne maatregelen en kan de aankoop van emissierechten hierop aanvullend zijn.

Flexibele mechanismen, zoals het *Clean Development Mechanism* (CDM), zouden interessant kunnen zijn voor de ondersteuning van ontwikkelingslanden bij een eigen ontwikkeling die niet gebaseerd is op fossiele energie. Talrijke studies tonen echter aan dat de huidige CDM's eerder focussen op industriële ontwikkeling, vaak niet additioneel zijn, meestal niet tot ontwikkeling leiden en

soms zelfs nefast zijn voor de armsten. Slechts 9 van de meer dan 500 CDM-projecten die nu bestaan vinden plaats in Afrika, waar de nood net het hoogst is. België is in hetzelfde bedje ziek. Emissierechten worden zowel federaal als via de regio's aangekocht. De federale overheid koopt in Cyprus, India en Midden- en Zuid-Amerika. Vlaanderen in Chili en Bolivia. De federale overheid en de regio's kopen ook via klimaatfondsen van de Wereldbank en de Europese en Aziatische ontwikkelingsbanken.

De voornaamste kortetermijnuitdaging voor de ontwikkelingslanden is de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatverandering, die vandaag reeds voelbaar zijn en alleen nog maar zullen versterken de komende jaren. België ging met de ondertekening van de Verklaring van Bonn in 2001 akkoord om in de periode 2005-2008 jaarlijks 12 miljoen euro extra middelen vrij te maken voor klimaatgerelateerde projecten. In de praktijk heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in lopende

projecten gezocht naar wat leefmilieu gerelateerd is en dus niet echt extra middelen vrijgemaakt.

Vanuit de bevoegdheid ontwikkelingssamenwerking is het klimaatprobleem eind 2007-begin 2008 ontdekt. Ondertussen zijn er verantwoordelijken aangeduid binnen het kabinet Ontwikkelingssamenwerking en DGOS rond het thema 'klimaatverandering'. In maart 2008 organiseerde de Belgische Ontwikkelingssamenwerking een conferentie over klimaatverandering en ontwikkelingssamenwerking. Als gevolg van deze conferentie werd een studie besteld bij klimaatprofessor Jean-Pascal van Ypersele, die in september 2008 overhandigd werd aan minister Michel. In zijn beleidsnota voor 2009 schuift minister Michel drie prioriteiten naar voren (uitwerking van een beleid rond adaptatie, sensibilisering en opleiding van DGOS-personeel en compensatie van vliegtuigreizen), waarvan er slechts twee uit de 13 aanbevelingen van het rapport

van Professor van Ypersele komen. De eerste stappen die de minister zet zijn belangrijk, maar zullen in het niet verdwijnen als België zijn verantwoordelijkheid niet opneemt om te streven naar een 30% vermindering van de uitstoot door interne maatregelen.

**Jean-Pierre De Leener, 11.11.11**

#### **Bronnen**

UNDP, "UNDP-rapport 2007/2008: *Fighting Climate change: Human solidarity in a divided world*", oktober 2007; IPCC, Vierde evaluatierapport, maart 2008; Algemene Beleidsnota minister voor Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel, november 2008; Jean-Pascal Van Ypersele, "Klimaatverandering, een nieuwe uitdaging voor ontwikkelingssamenwerking?", september 2008; Beslissingen van de Europese Raden en Europese Top 2008.



## Situering

Het aantal mensen dat in een ander land dan hun vaderland verblijft, is sterk gestegen de voorbije decennia. In 2007 waren er naar schatting 200 miljoen internationale migranten in de wereld. Het volume van Zuid-Zuidmigratie (47%) is ongeveer even groot als Zuid-Noordmigratie (53%). Terwijl Zuid-Zuidmigratie hoofdzakelijk een fenomeen is van de armste landen, is Zuid-Noordmigratie grotendeels een zaak van middeninkomenslanden. De groeiende ongelijkheid en het gebrek aan perspectief op ontwikkeling in de eigen streek, verergerd door de klimaatverandering, zijn de belangrijkste stuwende factoren voor emigratie. Daarnaast blijven oorlogen, conflicten en de schending van de mensenrechten grote groepen mensen aanzetten tot migratie. Individuen kunnen ook migreren omwille van sociale of familiale druk.

In de eerste plaats is er nood aan een goed, duurzaam en coherent ontwikkelingsbeleid. Alleen zo kan migratie op langere termijn een volwaardige en vrijwillige keuze worden in plaats van een gedwongen vertrek omdat men thuis geen perspectief ziet. Er is dus een grote invloed van ontwikkeling op migratie. Omgekeerd is de invloed van migratie op ontwikkeling heel uiteenlopend: enerzijds is er sprake van *brain drain*, waarbij de meest getalenteerden vertrekken, wat een hypotheek kan leggen op de ontwikkeling van de herkomstlanden. Anderzijds wordt vaak verwezen naar de financiële transfers van migranten naar hun familie in het herkomstland. Voor de families die ze ontvangen vormen ze natuurlijk vaak een noodzakelijke aanvulling op hun inkomen en een alternatieve vorm van sociale zekerheid. Ze smukken ook de macro-economische cijfers op (hoger BNI). Maar men stelt vast dat in veel landen de economie steeds afhankelijker wordt van deze transfers. Ze leiden vaak tot regeringen die niet investeren in een echt sociaal beleid en in de ontwikkeling van een interne economie met meer toekomstperspectief in eigen land voor de bevolking.

## Belgisch beleid

In hun beleidsnota's besteden minister van Ontwikkelingssamenwerking Michel en minister van Migratie- en Asielbeleid Turtelboom bescheiden aandacht aan de noodzaak tot coherentie tussen hun beider bevoegdheidsdomeinen. Minister Michel verwijst in zijn beleidsnota naar de link tussen migratie en ontwikkeling en de nood aan een coherent beleid, zonder deze intentie te concretiseren. Ook minister Turtelboom uit de intentie synergieën te zoeken met de departementen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken.

Er bestaat een budgetlijn die gezamenlijk beheerd wordt door de Dienst Vreemdelingenzaken en DGOS. Daarmee worden enkele projecten ondersteund, waaronder een project van vrijwillige terugkeer en reïntegratie vanuit Marokko naar landen uit sub-Saharaans Afrika en een project ter voorkoming van 'illegale' migratie van vrouwen uit bepaalde wijken van Kinshasa.

Vanuit ontwikkelingssamenwerking wordt reeds langere tijd het MIDA (*Migration for Development in Africa*)-programma van de Internationale Organisatie voor Migratie ondersteund. Dat heeft tot doel om hoog opgeleide migranten uit Centraal-Afrika in te zetten voor capaciteitsopbouw in hun herkomstregio. Daarnaast voorziet minister Michel ook extra middelen voor de Steuncel voor de Diaspora van de Kamer van Koophandel België-Luxemburg-ACP. Ten slotte wil minister Michel ook nog de transactiekosten voor financiële transfers door de diaspora verminderen, maar hij geeft in zijn beleidsnota niet aan hoe hij dit wil realiseren.

De projecten die met het gemeenschappelijk beheerde budget ondersteund worden, hebben het beperken van immigratie naar Europa als doelstelling. De projecten die vanuit Ontwikkelingssamenwerking worden gesteund, zetten duidelijker in op het valoriseren van de diaspora voor ontwikkeling, maar zijn al bij al beperkt. Toch worden deze intenties

overschaduwd door de nadruk die wordt gelegd op het beheersen en beperken van inkomende migratie: strengere voorwaarden voor gezinshereniging, een patstelling in verband met duurzame en transparante regularisatiecriteria en geen opening voor meer evenwichtige economische migratiemogelijkheden (enkel de hoogst opgeleiden zijn welkom bij de nieuwe dienst economische migratie). Er zijn in 2008 ook enkele overeenkomsten afgesloten over de terugname van migranten zonder papieren die deze indruk bevestigen. Uit de tekst van de overeenkomst met Ecuador blijkt dat enkel de verplichtingen van Ecuador in verband met de terugname van clandestiene migranten concreet en bindend zijn gemaakt. België gaat hierin geen enkel bindend engagement aan ten voordele van Ecuador. Eenzelfde eenzijdige benadering zien we op Europees niveau, waar in 2008 het Pact voor Migratie en Asiel werd afgesloten. Ook hier zien we een zwaar accent op terugkeer en het bedwingen van zogenaamd illegale migratie. Op het vlak van meer legale migratiemogelijkheden komt Europa niet verder dan een Blue Card voor de hoogst opgeleiden.

## Koen Detavernier, 11.11.11

### Bronnen

Algemene beleidsnota van de minister van Migratie- en Asielbeleid, 20/11/2008; Algemene beleidsnota van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, 5 november 2008; Council of the European Union, Brussels, 13 november 2008, "Draft Council conclusions on the evaluation of the Global Approach to Migration and on the partnership with countries of origin and transit"; Europees Pact over Migratie en Asiel, juli 2008; IMF working paper, "Remittances and institutions: Are remittances a curse?"; Augustin Escobar Latapi, bijdrage voor het GFMD, "Can migration foster development in Mexico?", oktober 2008; "Memorandum de Entendimiento entre Ecuador y Belgica", 13 januari 2009.



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

**Coördinatie** Els Hertogen **Redactie** Ludo De Brabander (Vrede vzw), Hilde Deman (Pax Christi/Broederlijk Delen), Tim Bogaert (Pax Christi), Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Thierry Kesteloot (Oxfam Solidariteit), Wiske Jult, Marc Maes, Koen Warmenbol, Koen Detavernier, Pol Vandevooort, Jean-Pierre De Leener en Els Hertogen (11.11.11) **Eindredactie** Marnix Vermaercke **Grafische vormgeving** Yichalal **Cartoons** Arnout Fierens **Verantwoordelijke uitgever** Bogdan Vanden Berghe, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

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



191 landen ondertekenden een akkoord om tegen 2015 de armoede in de wereld te halveren. Voer samen met de Vlaamse Noord-Zuidbeweging actie om de politici aan hun belofte te herinneren én de lat hoger te leggen. Armoede moet de wereld uit!