

## Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

### Advies

- over "*Kleur bekennen*". *Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking* van Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Réginald Moreels (9 oktober 1996, 31 blz.);
  - gevraagd door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers Raymond Langendries, in een brief van 4 maart 1997;
  - voorbereid door de werkgroep "*Relaties met de derde wereld*" van de FRDO;
  - goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO op 8 oktober 1997.
- 

## 1 Inleiding en Samenvatting

### 1.1

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), hierna de Raad genoemd, dankt de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de adviesvraag over *Kleur bekennen. Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking*. De Raad hoopt dat dit advies voor het Parlement nuttig zal zijn bij de bespreking van de toekomstige Belgische ontwikkelingssamenwerking. Van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking verwacht de Raad dat hij met dit advies rekening zal houden in de reeds aangekondigde herwerkte versie van zijn *Toekomstplan*. De Raad wenst ook in de toekomst bij de formulering van het Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te worden betrokken.

De Raad verontschuldigt zich voor het laattijdig uitbrengen van dit advies. De vertraging is grotendeels toe te schrijven aan de overgang van de vroegere Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling naar de huidige Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.

### 1.2

**Het algemene oordeel van de Raad over *Kleur bekennen* is positief.** Het beleidsdocument geeft immers blijk van het vaste voornemen van de Staatssecretaris om de Belgische **ontwikkelingssamenwerking grondig te hervormen**. De Raad waardeert in het bijzonder dat de Staatssecretaris een belangrijke rol wil toekennen aan **dialogo en participatie**. Ook voor de klemtoon op de **eigen doelstellingen** van ontwikkelingssamenwerking krijgt het

*Toekomstplan* van de Raad een gunstige beoordeling. Verder is de Raad ervan overtuigd dat **coherentie** van groot belang is en dat naar samenhang moet worden gestreefd, zowel tussen de diverse acties binnen Ontwikkelingssamenwerking, als tussen de acties van dit departement en andere bij het buitenlands beleid betrokken departementen.

Met dit alles beschouwt de Raad het *Toekomstplan* als een belangrijke stap in een hervormingsproces waarin echter nog heel wat – ongetwijfeld ook zeer moeilijke – stappen zullen moeten worden gezet. **De Raad dringt daarom aan op een snelle verduidelijking van een aantal principes** uit het *Toekomstplan* en **vraagt concrete maatregelen** om deze principes in de praktijk te brengen.

Het *Toekomstplan* stelt dat *duurzame menselijke ontwikkeling* centraal moet staan in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Raad stelt echter vast dat **het *Toekomstplan* niet uitdrukkelijk ingaat op de verbintenissen van ons land in het kader van de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling**. Dat is een ernstige tekortkoming van het *Toekomstplan*. De Raad vraagt daarom dat een nieuwe versie van het *Toekomstplan* de aanbevelingen van *Agenda 21* en de bijkomende verdragen en conventies die door België geratificeerd zijn zou volgen.

De Raad wijst erop dat ook heel wat **andere internationale verbintenissen** en onderhandelingen gevolgen hebben voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het *Toekomstplan* zou ook daarop moeten ingaan. Ten slotte acht de Raad het wenselijk dat een nieuwe versie van het *Toekomstplan* zou duidelijk maken op welke wijze de ontwikkelingssamenwerking aan bod moet komen in het **federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling** en in het **federaal plan inzake duurzame ontwikkeling**, die beide werden ingevoerd door de *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (Belgisch Staatsblad van 18 juni 1997).

### 1.3

De structuur van dit advies sluit min of meer aan bij die van het *Toekomstplan*. Zo worden in het nummer 2 van dit advies de eerste twee hoofdstukken en verscheidene elementen uit het derde hoofdstuk van *Kleur bekennen* behandeld. In het nummer 3 van dit advies komen de hoofdstukken 3 en 4 van de beleidsnota aan bod. Het nummer 4 van het advies bevat vier bijlagen. Waar nodig, maakt het advies gebruik van nummers en bladzijden om naar het *Toekomstplan* te verwijzen.

De Raad heeft binnen de structuur van zijn advies enkele elementen uit het *Toekomstplan* verplaatst en gebruikt een aantal aangepaste titels en termen. Met die wijzigingen streeft de Raad naar een grotere duidelijkheid. De Raad pleit trouwens voor zorgvuldige formuleringen, een toegankelijke taal en een heldere structuur. Die zijn zeker een goed beginpunt voor de gedachtewisseling en wellicht ook voor een doorzichtiger en beter beleid.

### 1.4

Over de hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking werden reeds heel wat standpunten geformuleerd en documenten gepubliceerd. Het spreekt

vanzelf dat de Raad met dit advies niet al dat werk heeft willen overdoen. Bovendien is het terrein van de Belgische ontwikkelingssamenwerking momenteel in volle ontwikkeling. Standpunten moeten dan ook voortdurend aan de ontwikkelingen worden aangepast. De Raad heeft daarom met dit advies vooral een aantal klemtonen en niet zozeer heel concrete standpunten willen weergeven.

## **2 Rol en doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

### **2.1 Duurzame menselijke ontwikkeling en internationale verbintenissen**

Het *Toekomstplan* stelt dat *duurzame menselijke ontwikkeling* centraal moet staan in de Belgische ontwikkelingssamenwerking (blz. 4). Verder is er onder meer sprake van *duurzame ontwikkelingssamenwerking* (blz. 8) en heet het dat zal worden gewaakt over de *ontwikkelingsrelevantie* en over de *duurzaamheid* van de acties die het departement Ontwikkelingssamenwerking financiert (blz. 10). De Raad stelt echter vast en betreurt dat het *Toekomstplan* niet uitdrukkelijk ingaat op de verbintenissen van ons land in het kader van de *Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling* (Rio de Janeiro, 1992; in het Engels afgekort als UNCED) in het bijzonder met betrekking tot de akkoorden over het klimaat, de biodiversiteit, de desertificatie en de bossenverklaring. Dat is een ernstige tekortkoming van het *Toekomstplan*. Op het vlak van *duurzame ontwikkeling* zijn immers verduidelijking en concretisering nodig. Een aanzet daartoe kan in de UNCED-documenten worden gevonden. De Raad vraagt daarom dat een nieuwe versie van het *Toekomstplan* uitdrukkelijk aandacht zou besteden aan de verbintenissen die uit UNCED zijn voortgevloeid. Zo moet onder meer de betekenis van *Agenda 21* voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking aan bod komen.

De Raad wijst erop dat ook heel wat andere internationale verbintenissen gevolgen hebben voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Raad denkt hierbij onder meer aan de grote VN-conferenties na UNCED, aan het *Verdrag betreffende de Europese Unie* en aan afspraken binnen het *Comité voor Ontwikkelingshulp* (DAC, Development Assistance Committee) van de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO), evenals de lopende onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie. Omdat deze verbintenissen in zekere mate bepalend zijn voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking zou het *Toekomstplan* daar moeten op ingaan.

### **2.2 Eigen doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking en coherentie**

De Raad vindt het positief, maar eigenlijk ook vanzelfsprekend, dat de Staatssecretaris in zijn *Toekomstplan* de eigen doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking beklemtoont (blz. 4 en 18). De aangekondigde stopzetting van de commercieel gebonden hulp in de bilaterale samenwerking sluit daar volgens de Raad volkomen bij aan (blz. 7).

De Belgische ontwikkelingssamenwerking wil bijdragen tot sociale en economische ontwikkeling en tot samenlevingsopbouw in een aantal ontwikkelingslanden. In een wereld waarin de sociale en economische verschillen tussen en binnen landen toenemen (zie bijvoorbeeld UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1997), kan dat

onmogelijk een opdracht zijn voor Ontwikkelingssamenwerking alleen. Het beleid inzake handel, investeringen, milieu en de buitenlandse politiek, evenals de voorwaarden voor het toekennen van leningen of voor schuldverlichting zijn immers van veel groter gewicht dan de ontwikkelingssamenwerking. Het belang van de coherentie of samenhang tussen al die beleidsterreinen kan bijgevolg niet genoeg worden onderstreept. Voor het overleg tussen de betrokken departementen bestaat in België de *Interdepartementale Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking* (blz. 19). De Raad is van oordeel dat de coherentie tussen Ontwikkelingssamenwerking en andere departementen een prominenter plaats in het *Toekomstplan* verdient (nu staat dit thema wat verloren in twee alinea's helemaal onderin 3.3; impliciet is het ook in 2.1.2.1 aanwezig). Dat geldt voor de departementen die fondsen beheren die in de OESO/DAC-statistieken meetellen als officiële ontwikkelingshulp, maar ook voor de departementen die de onderhandelingen voeren met de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldbank of het Internationaal Monetair Fonds.

Een andere vorm van coherentie is die binnen de ontwikkelingssamenwerking zelf. Het Toekomstplan haalt deze samenhang aan als argument voor geografische concentratie (3.1.1, 5). Maar voor de Raad is het momenteel niet duidelijk in welke mate de opties – inzake doelstellingen, geografische en sectorale concentratie, andere aandachtspunten... – uit het *Toekomstplan* voor alle betrokken actoren gelden. De Raad pleit daarom – in overeenstemming met 3.3.2.2 van het *Toekomstplan* – voor overleg tussen de actoren om hierover duidelijkheid te scheppen en afspraken te maken.

De Raad wil ook de aandacht vestigen op wat coherentie in de tijd zou kunnen worden genoemd of op de continuïteit van het beleid. In de ontwikkelingssamenwerking is het immers belangrijk dat het beleid langer dan de duur van een regeerperiode aan een aantal keuzes vasthoudt, bijvoorbeeld inzake geografische concentratie. Het *Toekomstplan* lijkt zich voor wat die geografische concentratie betreft van dit probleem bewust (3.1), maar biedt er niet echt een oplossing voor aan. De Raad is ervan overtuigd dat het Parlement een belangrijke rol te spelen heeft bij de vastlegging van beleidskeuzes over de grenzen van de regeerperiode heen (zie ook alinea 1 van 3.2 van dit advies). De Raad is van oordeel dat de *Kaderwet Ontwikkelingssamenwerking*, waarvan Staatssecretaris Moreels hoopt dat hij nog dit jaar kan worden gestemd (persconferentie over de *Belgische Technische Coöperatie*, 11 juli 1997), deze continuïteit moet waarborgen.

Op het niveau van de algemene doelstellingen steunt de Raad de optie voor armoedebestrijding en tegen de dualisering van de maatschappij. Maar om deze optie uit te voeren moet het departement ontwikkelingssamenwerking een beleid voeren dat in het zuiden deze dualisering helpt voorkomen. Duurzame ontwikkeling nastreven, betekent ook het onrecht dat armoede veroorzaakt, bestrijden. De Raad wenst dus dat de doelstellingen van de armoedebestrijding nauw aansluiten bij het streven naar sociale rechtvaardigheid.

## **2.3 Een uitgewerkt plan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

Een uitgewerkt plan moet een analyse van de oorzaken van de armoede en de toenemende dualisering van de maatschappij, de doelstellingen, middelen en maatregelen, een tijdschema voor de uitvoering en prioriteiten bevatten. Het is duidelijk dat *Kleur bekennen* elementen hiervan naar voren brengt, maar even

duidelijk is dat het document op vele punten nog niet klaar is voor gebruik. Er zijn dus nog heel wat stappen te zetten om van het *Toekomstplan* een operationeel plan te maken.

De Raad verwacht dat een groot aantal van de in dit advies genoemde tekortkomingen van en vragen over het *Toekomstplan* ten laatste zullen worden weggewerkt en beantwoord als onderdeel van het eerste *federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*.

## 2.4 Participatie is essentieel voor duurzame ontwikkeling

In het toekomstplan zijn er een aantal kaders geschapen om de deelname van het maatschappelijk middenveld te verzekeren met betrekking tot de opstelling van strategische landennota's. Duurzame ontwikkeling betekent immers ook het stimuleren van de participatie.

Intussen wordt die participatie aanbevolen en geïntegreerd in de meeste ontwikkelingsmodellen. Te vaak wordt deze participatie echter "mechanisch" uitgevoerd. De programma's en de samenwerkingsprojecten zijn, in het beste geval, gedefinieerd met de passieve participatie van de begunstigden. De projectverantwoordelijken vermijden te vaak om in dialoog te gaan met de actieve sociale associaties en bewegingen in de streek. Daarom vindt de Raad het heel positief dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de toekomst speciale aandacht zal besteden aan: " de ondersteuning van sociale bewegingen die de bevolking organiseren en de behoeften van de bevolking in de diverse besluitvormingsprocessen ter sprake kunnen brengen" (p 15). Dit moet aangemoedigd worden en van nabij opgevolgd worden in zijn uitvoeringsmodaliteiten.

## 3 Concentratie, in te bedden thema's, kanalen en financiële middelen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

### 3.1

Uiteraard stemt de Raad ermee in dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking eenvoudig, transparant en efficiënt zal worden georganiseerd. Nu komt het erop aan deze mooie principes in de praktijk te brengen.

### 3.2 Geografische en sectorale concentratie

De Raad heeft geen uitgesproken mening over het principe van de concentratie van de samenwerking. De Raad stelt vast dat in het verleden de *concentratieplannen* elkaar even snel opvolgden als de ministers en staatssecretarissen die bevoegd waren voor ontwikkelingssamenwerking. In de praktijk leidde dat tot de grootst mogelijke versnippering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Bijgevolg vraagt de Raad zich af hoe het *Toekomstplan* wel tot de concentratie kan leiden. Volgens de Raad is in ieder geval een beleidskader nodig dat de regering overstijgt in de tijd en dat steunt op een dialoog met en een consensus tussen alle betrokkenen.

De Raad acht het essentieel dat een concentratiebeleid op duidelijke en objectieve criteria steunt. De Raad is er zich echter van bewust dat ook op basis van dergelijke criteria veel combinaties van landen en sectoren mogelijk zullen blijven.

De eigenlijke keuze vereist dus een maatschappelijk en politiek debat. De Raad is van oordeel dat het Parlement daarin een belangrijke rol te spelen heeft, ondermeer om te waken over de continuïteit van de aangegane verbintenissen.

Inzake geografische concentratie heeft Staatssecretaris Moreels reeds zijn concrete keuze bekend gemaakt. De Raad is er niet van overtuigd dat deze keuze beantwoordt aan de aanbevelingen uit de vorige alinea. Wel positief vindt de Raad dat bij de opstelling van de landennota's voor de programmalanden een ruime consultatie zal plaatsvinden. De Raad wenst daarbij ook zelf te worden betrokken.

De sectorkeuzes van het *Toekomstplan* zijn volgens de Raad interessant, al moet nog worden gewerkt aan een meer specifieke invulling van de sectorale concentratie. De vijf sectornota's kunnen daartoe bijdragen. Ook bij deze sectornota's wil de Raad worden betrokken.

### **3.3 In te bedden thema's in de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

De Raad merkt op dat het *Toekomstplan* vier regels besteedt aan twee thema's die in de Belgische ontwikkelingssamenwerking moeten worden ingebed: de rol van de vrouw en de milieueffecten van projecten (helemaal onderin 3.2). De Raad acht deze vermelding volstrekt onvoldoende en vraagt dat toekomstige beleidsdocumenten deze twee thema's uitvoerig zouden behandelen. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe België deskundigheid op deze gebieden zal ontwikkelen en bevorderen.

### **3.4 De kanalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

#### Het departement Ontwikkelingssamenwerking

De Raad heeft ervoor gekozen om het hoofdstuk 4 van het *Toekomstplan* over het departement Ontwikkelingssamenwerking in dit advies niet uitgebreid te behandelen. Voor de Raad staat het nochtans vast dat de werking van het departement een belangrijk probleem vormt binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Raad wil er echter evenzeer op wijzen dat het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS) niet de oorzaak is van alles wat fout loopt in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Ook andere departementen en ministers dragen immers een aanzienlijke verantwoordelijkheid.

De Ministerraad van 11 en ook die van 26 juli 1997 keurde een voorontwerp van wet over de oprichting van de instelling *Belgische Technische Coöperatie* (BTC) goed. De gevolgen daarvan voor de organisatiestructuur van het departement heeft de Raad nog niet onderzocht en besproken. De Raad beperkt zich daarom tot de volgende algemene opmerkingen over het departement.

Ook als een aantal taken van het departement worden uitbesteed, blijft een sterke administratie belangrijk. De Raad is daarom van oordeel dat de plaats van het departement binnen het geheel van de Belgische ontwikkelingssamenwerking moet worden verduidelijkt en versterkt. Zo moet Ontwikkelingssamenwerking volgens de Raad meer controle krijgen over de instrumenten die nu door andere departementen worden beheerd (zie ook 2.2 van dit advies). Ook het personeelstekort – zowel het aantal als het opleidingsniveau – is een belangrijk probleem van het departement. Dat knelpunt moet volgens de Raad dringend worden aangepakt.

Naast de vorming van de kaders voor een aanpak die tot duurzame ontwikkeling leidt, zijn de samenwerking en het bevorderen van de doorstroming binnen het ABOS absoluut noodzakelijk. Daarnaast moet het ABOS ook gebruik maken van de geaccumuleerde ervaring van de andere actoren in de ontwikkelingssamenwerking.

De evaluatiedienst heeft een belangrijke rol te spelen in het bijzonder met betrekking tot de duurzame ontwikkeling. Hij moet de impact onderzoeken van de projecten en

programma's op het milieu en de duurzame ontwikkeling, gedurende de hele projectcyclus.

#### De herwaardering van de rol van de coöperant

De coöperant speelt een rol in de opvolging en de verbetering van de ontwikkelingsrelevantie van de projecten.

De Raad wenst aandacht te trekken op de nood aan vorming van de coöperanten in duurzame ontwikkeling. De Raad moedigt de responsabilisering van de coöperanten in hun dialoog met de plaatselijke gemeenschappen en de lokale partners. Hierbij mag men echter niet in substitutie vervallen. Een van de risico's van substitutie is immers dat de coöperant de projecten in een richting kan duwen die niet beantwoordt aan de lokale dynamiek.

Bij de risico's moet men daarenboven de oriëntatie van projecten naar de noden van de coöperanten zelf onderlijnen, en niet naar de noodzaak om de lokale dynamiek te versterken.

#### De multilaterale samenwerking

De Raad is ervan overtuigd dat ook voor de multilaterale samenwerking een grotere concentratie wenselijk is. De Raad dringt aan op een verder uitgewerkt beleidsdocument over de Belgische ontwikkelingsbijdragen aan multilaterale organisaties. Om de transparantie van deze vorm van hulp te vergroten, stelt de Raad voor dat de regering jaarlijks verslag zou uitbrengen aan het Parlement over de Belgische betrokkenheid en standpunten in deze organisaties.

In het bijzonder vraagt de Raad dat over de activiteiten die met de Belgische bijdrage voor de GEF (Global Environmental Facility) zou gerapporteerd worden. Van dit rapport zou de Raad graag een kopie ontvangen.

#### Het Private Sector Ontwikkelingsprogramma (PSOP)

De Raad herkent de rol die de privaatsector kan spelen in het kader van een duurzame ontwikkeling en in het bijzonder het nut van hierbij kleine en middelgrote ondernemingen te betrekken.

Het PSOP is echter niet genoeg uitgewerkt in het Toekomstplan. De Raad onderlijnt het gevaar dat het PSOP een nieuwe vorm van gebonden hulp zou worden.

### **3.5 De financiële middelen van de Belgische ontwikkelings samenwerking**

Het *Toekomstplan* herhaalt de belofte dat België 0,7% van het BNP aan officiële ontwikkelingshulp wil besteden *in 2000 of zo snel mogelijk daarna* en stelt dat in 1999 minstens 0,5% zou moeten worden gehaald. De Raad merkt op dat ons land in 1996 29 miljard frank of 0,35% van het BNP aan officiële ontwikkelingshulp besteedde. Dat is maar net de helft van de reeds lang beloofde 0,7% en nauwelijks meer dan het historische dieptepunt van 0,32% in 1994. De Raad vraagt dat de regering een geloofwaardig scenario zou opstellen met onder meer een tijdschema om de 0,7% te bereiken. De Raad beveelt aan dat deze stijging prioritair naar structurele hulp zou gaan en niet naar noodhulp.

## **4 Bijlagen**

### **4.1 Personen die meewerkten in de werkgroep die dit advies heeft voorbereid**

- Mevr Katrin BILMEYER (Bond Beter Leefmilieu/Vita Vitalis)
- Dhr. Jan De Smedt (Wereldsolidariteit)
- Mr Stéphane GILSON (Jeunes Alliances Paysannes)
- Mme Brigitte GLOIRE (Centre National pour la Coopération au Développement/Oxfam)
- Mevr Leen LAENENS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- Dhr Johan PAUWELS (Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking)
- Dhr Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu/Vita Vitalis)
- Mr Marek POZNANSKI (Collectif Stratégies Alimentaires)
- Dhr Luc TIMMERMANS (ABOS)
- Mr François VANDERCAM (S.O.S. - Faim)
- Mr Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (Université Catholique de Louvain)
- Mr Edwin ZACCAI (Inter-Environnement Wallonie)

### **4.2 Personen die werden gehoord door de werkgroep die dit advies heeft voorbereid**

- Mr Pierre GREGA, Chef de Cabinet-adjoint du Secrétaire d'Etat R. Moreels
- Mme Liselotte ISAKSSON, Commission Européenne, DG 1B, responsable des études d'impact environnemental
- Dhr Kris PANNEELS, Adviseur, Directie "Evaluatie en beleidsondersteuning", ABOS.