
FEDERALE RAAD VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

ADVIES

- over de ABOS-sectornota Infrastructuur (februari 1998)
- gevraagd door Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Réginald Moreels
- voorbereid door de Werkgroep Internationale Betrekkingen
- ter bespreking op de Algemene Vergadering van de FRDO op 29 mei 1998

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), hierna de Raad genoemd, dankt Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking R. Moreels voor de adviesvraag.

1 Samenvatting

Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking R. Moreels verzocht de FRDO een advies uit te brengen over de sectornota's die voor de Raad relevant zijn. Dit advies slaat op de strategische nota Basisinfrastructuur (februari 1998). Het is de bedoeling van het ABOS de sectornota, rekening houdend met het advies van de Raad, aan te passen.

De nota definieert basisinfrastructuur als een infrastructuur die gericht is op het beantwoorden van de basisnoden van de plaatselijke bevolking. Het "Beleidsplan voor de Belgische internationale samenwerking" ¹ zegt dat steunen van infrastructuur niet als een doel op zich wordt gezien, maar er moet toe bijdragen dat interventies in andere sectoren een optimaal rendement halen.

De Raad hield bij de beoordeling van de strategienota rekening met uitgangspunten en objectieven van het genoemde beleidsplan en besteedde bij zijn analyse speciaal aandacht aan de duurzame ontwikkelingsrelevantie en de coherentie van de nota.

¹ Goedgekeurd op de Ministerraad van 19 december 1997.

De Raad is van oordeel dat de strategienota "basisinfrastructuur" heel wat interessante voorstellen bevat die kaderen in een concept van duurzame ontwikkeling en kunnen bijdragen tot het verbeteren van de samenwerking met de landen van het Zuiden.

De Raad beveelt wel aan de nota op een meer logische wijze te structureren en duidelijker keuzes te maken waardoor de bruikbaarheid als beleidsinstrument zal vergroten.

De Raad wijst erop dat de "grote" infrastructuurwerken die België voortaan langs internationale instellingen wenst te steunen, ook moeten bijdragen tot duurzame ontwikkeling en dat hiervoor criteria dienen vermeld te worden. Ons land kan bovendien een rol kan spelen inzake de toelevering van "knowhow".

De Raad vraagt dat de nota wat betreft de keuze voor basisinfrastructuur-subsectoren meer prioriteiten bepaalt en doet ter zake een aantal voorstellen. Hij wijst er op dat te weinig informatie wordt gegeven over de subsectornota's die in het vooruitzicht worden gesteld.

De Raad beveelt verder aan een meer systematische analyse te maken van de criteria van de OESO waarnaar in het "Beleidsplan voor de Belgische internationale samenwerking" verwezen wordt, om de duurzaamheid van ontwikkelingsinterventies te onderzoeken. In het bijzonder dient meer aandacht besteed te worden aan de ecologische dimensie en de rol van de vrouw.

De Raad onderschrijft de voorstellen inzake het betrekken van doelgroepen maar vraagt de taakverdeling tussen de betrokkenen scherper te omlijnen en voldoende oog te hebben voor de verschillende vormen van participatie.

Tenslotte formuleert de Raad nog enkele meer punctuele opmerkingen bij de tekst.

2 Inleiding

2.1 Situering van de adviesvraag

Het "Beleidsplan voor de Belgische internationale samenwerking" kiest voor geografische en sectorale concentratie van de samenwerking om de vooropgezette doelstellingen te bereiken. Inzake sectorale concentratie wordt de samenwerking met de partnerlanden geconcentreerd rond vijf thema's m.n. (1) gezondheidszorg, (2) onderwijs en vorming, (3) landbouw en voedselzekerheid, (4) basisinfrastructuur en (5) maatschappij-opbouw, alsook rond drie sector-overschrijdende thema's m.n. (1) zorg voor het leefmilieu, (2) sociale economie en (3) vrouwen/mannen-gelijkheid (gender). De sectornota's dienen als basisdocument bij de identificatie, formulering en evaluatie van de internationale samenwerkingsprogramma's.

De Staatssecretaris verzocht de FRDO een advies uit te brengen over de sectornota's die voor de Raad relevant zijn. De Raad gaf reeds een advies over Kleur Bekennen (8.10.97) en over de sectornota "Landbouw en voedselzekerheid" (30.1.1998).

2.2 Korte samenvatting van de ABOS-nota

Het steunen van infrastructuur wordt niet als een doel op zich gezien, maar moet er toe bijdragen dat interventies in andere sectoren een optimaal rendement halen². Basisinfrastructuur wordt gedefinieerd als een infrastructuur die gericht is op het beantwoorden van de basisnoden van de plaatselijke bevolking en de verhoging van het levens- en gemeenschapscomfort. Daarbij wordt verwezen naar de voorziening in drinkbaar water, irrigatiewerken, sanitaire infrastructuur, de aanleg van secundaire wegen, rurale elektrificatie en communicatie, en het verbeteren van de transportmogelijkheden om de commercialisering van landbouwproducten te vergemakkelijken.

De efficiëntie van de investeringen dient verbeterd te worden door een betere taakverdeling tussen de nationale en gedecentraliseerde overheden (normering en financiering) en de privé-sector (financiering, uitvoering en beheer). Het is uitdrukkelijk de bedoeling ook de lokale gemeenschappen als doelgroep, sterker te betrekken (identificatie, uitvoering, financiering en beheer).

De rol van de Belgische internationale samenwerking zal vooral bestaan in het leveren van expertise, de opleiding en permanente bijscholing van lokaal personeel, en het ter beschikking stellen van financiële middelen via bilaterale fondsen en tegenwaarden fondsen. Ook via de indirecte samenwerking (NGO's) zullen basisinfrastructuur-projecten gefinancierd worden.

De keuze voor basisinfrastructuur betekent niet dat het belang van grote infrastructuurwerken in vraag gesteld wordt. Wel wordt geopteerd om hiervoor

² Beleidsplan voor de Belgische internationale samenwerking p. 37.

samen te werken met internationale instellingen (Europees of Verenigde Naties) en met andere bilaterale donors in het kader van lokale ontwikkelingsfondsen.

3. Uitgangspunten van de Raad bij de beoordeling van het thema

3.1 Prioritaire doelstellingen

De Raad vindt het belangrijk dat de sectornota een strategie uitstippelt die bijdraagt tot het realiseren van de uitgangspunten en objectieven van het "Beleidsplan"³. Hierbij dient gezien het onderwerp van deze sectornota vooral aandacht te gaan naar:

- Armoedebestrijding en in dat kader het voorkomen van roofbouw op de menselijke en natuurlijke rijkdommen.
- Partnerschap met aandacht voor een ontwikkelingsproces gedragen door een breed samenwerkingsverband van overheid, civiele maatschappij en privé-sector, voor de opbouw van plaatselijke capaciteit en voor een samenwerking die gedecentraliseerd wordt op het niveau van de beoogde doelgroep.
- Behoorlijk bestuur (good governance) met inbegrip van de strijd tegen de corruptie
- Het versterken van het socio-economisch draagvlak.

3.2 Prioritaire aandachtspunten bij de analyse

Bij de analyse van de nota vertrok de Raad van volgende aandachtspunten:

- Duurzame ontwikkeling: welke is de ontwikkelingsrelevantie van de sectorstrategie op economisch, sociaal en ecologisch vlak en inzake de participatie van de civiele samenleving?
- Coherentie: logische opbouw van de nota, duidelijke en heldere formulering van visie, objectieven, strategie, middelen en te verwachten resultaten.

4. Algemene beoordeling van de nota door de Raad

- 4.1 De strategienota "basisinfrastructuur" kadert duidelijk binnen de uitgangspunten en doelstellingen die het "Beleidsplan" formuleert. Hij bevat tal van interessante ideeën die aansluiten bij de opvattingen inzake internationale samenwerking die vandaag leven. De waarde van de nota als beleidsinstrument kan evenwel verhogen door een meer *logische structuur*, door duidelijker keuzes te maken en door een beknoptere formulering en het vermijden van overlappingsen. De hoofdstukken I (Inleiding) en II (Economische rol van infrastructuur in de ontwikkeling van een land) zijn vrij algemeen geformuleerd. Meerdere elementen komen opnieuw en concreter

³ Beleidsplan voor de Belgische internationale samenwerking, pp. 11-24.

geformuleerd terug in hoofdstuk III (Infrastructuur in het Belgisch beleid voor Ontwikkelingssamenwerking).

De opbouw van de nota zou er als volgt kunnen uitzien:

Hoofdstuk 1 bevat een visie op de vitale rol die infrastructuur en basisinfrastructuur spelen in de ontwikkeling van landen en regio's en op de bijdrage die België op dit vlak kan leveren. Hier kan de band gelegd worden met de andere sectornota's.

Hoofdstuk 2 omschrijft de doelstellingen en vermeldt de criteria die gehanteerd worden bij de keuze van de sub-sectoren. Gezien het de bedoeling is de sectornota's na 4 jaar te evalueren is het ook zinvol de te verwachten resultaten te formuleren.

Hoofdstuk 3 stippelt de strategie uit: de keuze van de sub-sectoren, het partnerschap en de taakverdeling met andere donoren.

Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de middelen die voorzien worden.

- 4.2 De Belgische ontwikkelingssamenwerking wil voor investeringen in zogenaamde *grote infrastructuur* voortaan samenwerken met internationale instellingen en andere bilaterale donoren. Deze keuze kan begrepen worden vanuit een reactie op wat er in het verleden fout liep. Specialisatie is ook aangewezen omwille van het beperkte volume van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.
- Het is evenwel belangrijk dat ook de grote infrastructuurwerken die gerealiseerd worden door de internationale gemeenschap beantwoorden aan criteria van duurzame ontwikkeling. Ons land dient ter zake garanties te verkrijgen. België kan bovendien zelf een belangrijke inbreng leveren op vlak van expertise, bijvoorbeeld inzake nationale of regionale planning. Dit soort bijdragen vergt geen grote budgetten. Daarom is het aangewezen dat de sectornota ook enkele duurzaamheidsvoorwaarden formuleert waaraan grote infrastructuurwerken die we steunen moeten beantwoorden. Daarbij is het vanuit een visie op duurzame ontwikkeling en vanuit Agenda 21 belangrijk oog te hebben voor de ecologische dimensie, voor de integratie van de ecologische, economische en sociale dimensie, en voor de participatie van doelgroepen.
- Het zou ook nuttig zijn in dat verband aandacht te besteden aan de lessen die de Belgische internationale samenwerking getrokken heeft uit sommige "misstappen" met grote infrastructuurwerken die in het verleden werden medegefinancierd. Deze kaderden in een aanpak die vertrok vanuit een Westers ontwikkelingsmodel en hadden te weinig oog voor de leefomgeving en participatie van de lokale bevolking.
- 4.3 Voor de steun aan de uitbouw van basisinfrastructuur stelt de nota een reeks *sub-sectoren* voor (o.m. drinkwatervoorziening, irrigatie, sanitaire infrastructuur inbegrepen afvalbehandeling, secundaire wegen, elektrificatie, schoolinfrastructuur, rurale communicatie) en stelt telkens specifieke beleidslijnen in het vooruitzicht. Hoewel water als een prioriteit lijkt naar voor te komen, dient opgemerkt te worden dat aangewezen is ook andere prioriteiten te leggen.
- Volgende sub-sectoren verdienen vanuit duurzame ontwikkelingsperspectief gezondheid- en milieuoverwegingen zeker aandacht: (1) water dat als
-

schaars goed nog sterk aan belang gaat winnen, (2) de afvalproblematiek (vloeibaar en vast of alle zogenaamde bruine agenda uitrusting), (3) de fysische en zeker ook de virtuele mobiliteit die het produceren en consumeren minder milieubelastend moeten maken, (4) energie: meer bepaald investeringen in energie-efficiëntie. Energieverbruik en mobiliteit zullen met het oog op de uitvoering van het Protocol van Kyoto nog aan belang winnen, (5) een degelijk duurzaam beheer van de schaarse natuurlijke en gebouwde ruimte op alle schaalniveaus (dorp, stad, streek, land) als een drager van menselijke activiteiten (landbouw, industrie, diensten, communicatie). Al deze thema's krijgen sinds UNCED (Rio 1992) trouwens steeds meer een internationale dimensie vanuit het besef van de beperktheid en dus noodzaak van goede planning van de mondiale gebruiksruimte en schaarse grondstoffen. De vraag van de partnerlanden naar een billijk aandeel in het gebruik van de beschikbare grondstoffen en energie zal daarbij niet kunnen ontweken worden. Het zou nuttig zijn bij de keuze van de sub-sectoren te verwijzen naar de terreinen waarop de actoren van de internationale samenwerking in ons land over expertise beschikken of deze dienen op te bouwen. De afzonderlijke nota's met specifieke beleidslijnen voor de diverse sub-sectoren die in het vooruitzicht worden gesteld zijn erg belangrijk. Het zou daarom nuttig zijn te vermelden hoe deze nota's zullen uitgewerkt worden en wanneer ze beschikbaar zullen zijn.

- 4.4 Kleur Bekennen verwijst naar zeven criteria die door het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO werden ontwikkeld om de *duurzaamheid* van ontwikkelingsinterventies te onderzoeken⁴. De meeste van deze criteria komen in de nota aan bod, evenwel versnipperd. Een systematische analyse verdient de voorkeur. Bovendien worden de rol van de vrouw⁵ en de leefmilieudimensie onderbelicht. De nota beperkt zich tot de vermelding dat infrastructuurprojecten ook rekening dienen te houden met de wetten en regels aangaande milieu zoals bepaald in internationale overeenkomsten. Gezien ook basisinfrastructuur een belangrijke ecologische weerslag kan hebben is het nodig de instrumenten te vermelden die men hiertoe wil aanwenden zoals o.m. Milieu-Effect-Rapportering. Verder gebeurt het dat bij de keuze van type van interventies en de aanwending van technologie voor infrastructuur te weinig wordt gekeken naar de plaatselijke gewoonten en culturele gebruiken. Daarom kan ook een "technologisch aspectenonderzoek"⁶⁷ een nuttig instrument vormen.

⁴ Het gaat om: (1) versterking van de institutionele en beheerscapaciteit; (2) voldoende financiële rendabiliteit (kosten-batenanalyse); (3) economische en sociale impact; (4) technische leefbaarheid; (5) efficiëntie van de geplande wijze van uitvoering; (6) aandacht voor de gelijkheid van mannen en vrouwen; (7) bescherming of vrijwaring van het leefmilieu (p.27).

⁵ De Raad gaat op dit belangrijke aspect niet dieper in omdat de ABOS-commissie Vrouwen en Ontwikkeling reeds een advies uitbracht over de sectornota.

⁶ Technologisch Aspectenonderzoek of Technology assessment (TA) is een proces waarin technologische ontwikkelingen en daaraan verbonden maatschappelijke consequenties of vraagstukken worden bestudeerd om een sturing mogelijk te maken die rekening houdt met de maatschappelijke context en de structuren die daarin een rol spelen

-
- 4.5 De nota besteedt wel de nodige aandacht aan de *participatie* van doelgroepen, die sinds UNCED als een cruciale dimensie van duurzame ontwikkeling wordt gezien. Er wordt echter niet aangegeven hoe die participatie concreet zal georganiseerd worden. Het is duidelijk dat de uitbouw van basisinfrastructuur een unieke gelegenheid biedt om de "maatschappelijke actoren" actief te betrekken, waardoor zij zich ook meer als eigenaars van de betrokken initiatieven gaan beschouwen. In elke fase van een project of programma (conceptie, uitvoering, opvolging en evaluatie) is het aangewezen hen zoveel mogelijk te betrekken en rekening te houden met de plannen en acties die zij ontwikkelen. Dit mag de coherentie van de aanpak op regionaal niveau niet doorkruisen. Daarom is het aangewezen om regionaal dezelfde uitgangspunten en methoden van werken te hanteren maar de uitvoering te decentraliseren. Het is belangrijk erop te wijzen dat de aard van de participatie ook sterk kan verschillen afhankelijk van de geografische en culturele factoren en de aard van het economisch goed zowel in publieke als privé-sectoren. Verder is het nodig voldoende aandacht te besteden aan vorming om de capaciteit van lokale organisaties te versterken
- 4.6 Duurzaamheid veronderstelt de versterking van het *partnerschap* tussen overheden, lokale gemeenschappen en hun organisaties en de privé-sector. Voor elk van deze actoren is het nodig duidelijker te formuleren welke kerntaken ze toebedeeld krijgen. De nota opteert er ook voor in het kader van een efficiëntere aanwending van de middelen de privé-sector meer te betrekken bij de realisatie en het beheer van infrastructuurwerken. Dit kan inderdaad de efficiëntie bevorderen maar mag geen vrijbrief zijn voor ongebreidelde rooibouw. Zo is het van belang dat de overheid erover waakt haar regulerende en controlerende rol bij de uitbouw van infrastructuur meer dan ooit te spelen. Dit moet er o.m. toe bijdragen dat ook de niet-commerciële privé-sector, o.m. coöperaties, een actievere rol kunnen toebedeeld krijgen en dat meer duurzame ontwikkelingsprincipes worden benadrukt bij de rentabiliteitsberekeningen (effecten op het milieu, participatie en welzijn van de lokale bevolking, enz).

5. Punctuele opmerkingen

Deel I. Inleiding

1.2.1 en 1.2.2 De opsomming van de verschillende vormen van basisinfrastructuur in de inleiding horen eerder thuis in een bijlage. Bijlage 2 geeft overigens een overzicht met een indeling per sub-sector.

Deel II. Economische rol van de infrastructuur in de ontwikkeling van een land.

II.3 De opmerking in voetnoot 8 dat de centrale administratie soms de neiging heeft de werken te groot in te schatten en te weinig met de behoeften van de lokale doelgroep rekening houdt, hoort gezien haar belang thuis in de eigenlijke tekst.

II.11 Vermeldt dat de overheid de privé-sector meer moet betrekken bij de realisatie van bepaalde infrastructuurwerken en bij het beheer ervan. Dit is wat beperkt als

uitwerking van een onderdeel met als titel de rol van de overheid en van privé-partners uit te werken-

Deel III. Infrastructuur in het Belgisch beleid voor ontwikkelingssamenwerking

III.7 De visie dat prioritaire infrastructuur moet bijdragen tot conflictpreventie vergt wel enige uitleg.

III.44 Geeft toelichting bij de rol van Belgische experts en stelt o.m. dat zij de motor van het ontwikkelingsproces moeten zijn. Deze opmerking doet denken aan de oude substitutiecoöperatie en past niet in de filosofie van de nota.

III.60 behandelt de multilaterale donors in het kader van de coördinatie met derden. In dat verband zou een speciale vermelding kunnen gemaakt worden van het "Uitrustingsfonds van de Verenigde Naties" (Fonds d'Equipement des Nations Unies - FENU) dat afhangt van de UNDP (PNUD). Dit fonds is zeer actief op vlak van basisinfrastructuur op lokaal niveau in lage inkomenslanden. De aanpak van het fonds is interessant (versterking van de capaciteit van lokale gedecentraliseerde overheden om collectieve goederen en diensten te leveren, financiële bijdragen om deze politieke decentralisatie mogelijk te maken, oprichting van lokale ontwikkelingsfondsen, ontwikkeling van partnerschap tussen lokale overheden, gemeenschappen, NGO's en privé-sector, zorg voor het milieu, enz.) en de overheid zou kunnen onderzoeken of samenwerking met deze internationale instelling die gesteund wordt van uit het Overlevingsfonds kan versterkt worden.

III.63 Handelt over de samenwerking met NGO's en stelt dat het belangrijk is dat deze in nauwe coördinatie en binnen een zelfde strategie meewerken aan de ontwikkeling van "partnerlanden". Informatie-uitwisseling en coördinatie zijn noodzakelijk en wenselijk, maar dan wel in het kader van een complementaire aanpak en niet om de NGO's tot onderaannemers te herleiden.

Bijlagen

De bijlagen 1 en 3 van de nota geven een kwantitatief overzicht van de domeinen waarop België het laatste decennium inzake infrastructuur actief. Het zou nuttig zijn hierbij de trends te analyseren en verklaren.

Lijst van personen, leden van de werkgroep, die meewerkten aan het tot stand komen van dit advies:

BILMEYER Katrin (BBL/VITA VITALIS)

BUYS Marc (ABOS)

DE BOUCK Patrick (ABOS)

DECROOS Hendrik (Kabinet Ontwikkelingssamenwerking)

DEHERDER Ingrid (ACLVB)

DEMOULIN Vincent (ULG)

DESCHUYTENER Guy (AGCD)

KREMER Georg (Gouvernement Germanophone)

MARYSSE Stefan (U.I.A./UFSIA)

PAUWELS Johan (NCOS)

POPPE Marcel (B.B.L.)

POZNANSKI Marek (C.S.A.)

QUINTANA Edilma (SEDIF – Maison Amérique Latine)

REGNARD Stephan (C.S.A./OXFAM-Belgique)

STRUYF Jean-Luc (F.G.T.B.)

VANDERCAM François (SOS Faim)

VERSCHURE Han (K.U.Leuven)

WOUTERS Ann (ABVV)