

Het beleid en ontwikkelingssamenwerking

Melanie Schellens

Studiedienst NCOS

De zachte landing van de regering Dehaene I, vlak voor de eindmeet, kon niet meer beletten dat minister Derycke een record brak. Als we de laatste maanden van de regering Martens erbij tellen, had Derycke het departement ontwikkelingssamenwerking langer in handen dan wie ook. Bovendien was het departement voor de eerste keer in de geschiedenis in Vlaamse socialistische handen. Om de situatie helemaal uitzonderlijk te maken ging ook Buitenlandse Zaken naar de Vlaamse socialisten. Tot dan toe was er, 'de Internationale' ten spijt, voor hen nooit een buitenlandse ministeriële rol weggelegd. Nu hadden ze in één klap verschillende troeven in handen om het verschil te maken. Dat schiept verwachtingen.

Een prominere plaats

De terugblik naar de lange lijst van ministers en staatssecretarissen voor Ontwikkelingssamenwerking leert nog iets anders, nl. dat dit domein lange tijd vooral een onbelangrijk bijbaantje leverde. Vroegere beleidsverantwoordelijken schakelden moeiteloos over van Ontwikkelingssamenwerking naar *Buitenlandse Handel en vice versa*, of combineerden de twee. Eénmaal werd Ontwikkelingssamenwerking zelfs gecombineerd met Brusselse Aangelegenheden. We durven veronderstellen dat deze periode (definitief?) achter de rug ligt, en dat ontwikkelingssamenwerking met meer ernst behandeld wordt. Dat is minstens gedeeltelijk een verdienste van minister Derycke. Hij deed lovenswaardige pogingen om het debat over ontwikkelingssamenwerking op een hoger niveau te tillen en investeerde aardig wat tijd in debatten in het parlement en met andere betrokkenen (ngo's, universiteiten). Ook zijn pleidooi voor kwaliteit maakte dat het domein met meer 'sérieux' behandeld werd. Er kwamen nieuwe inzichten uit het debat, dat elders overigens al

een tijdje bezig was. In Nederland nam een ruimer publiek kennis van de polemiek via een artikelenreeks in het NRC/Handelsblad. Onder de veelzeggende titel 'ongecontroleerd hobbyisme' kregen zowel de officiële als de niet-gouvernementele samenwerking behoorlijk wat kritiek te slikken.

Een van de belangrijkste ideeën die steeds weer komt bovendien, is wel dat ontwikkelingssamenwerking in strikte zin maar een klein onderdeel vormt van de scheve Noord-Zuid-relaties en op zichzelf weinig vermag. Verschillende ministers moeten dus hun verantwoordelijkheid opnemen. Waar de discussie over 'ontschotting' en 'herijking' in Nederland ondertussen blijft aanslepen, werd de zaak in eigen land voor een keer pragmatischer aangepakt. De Derde Wereldbeweging, in haar gemeenschappelijke campagne voor voedselveiligheid, eiste een gezamenlijke inspanning van Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw. Ze vond gehoor bij zowel Derycke als bij premier Dehaene. Op Europees niveau deed Derycke een inspanning om een gemeenschappelijke Ministerraad Landbouw-Ontwikkelingssamenwerking van de grond te krijgen. Hij slaagde niet helemaal: het thema kwam weliswaar meer in de belangstelling, maar een gemeenschappelijke raad kwam er (nog) niet. Op Belgisch vlak werd de eis geconcretiseerd in een Interdepartementale Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking, waarin behalve Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw ook Financiën, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Defensie en Economie een plaats krijgen. De werkgroep wordt voorgezeten door de minister/staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, waardoor dit departement meteen ook een prominere plaats krijgt. Derycke wist zich wellicht gesteund door internationale ontwikkelingen, maar ook door de druk van de Derde

Wereldbeweging. Na een aanvankelijke botsing (Derycke hekelde de harde politieke aanpak van het Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (NCOS) in haar eerste schuldenlast-campagne, november '91), groeide er een zeker bondgenootschap. De kritische noten bleven, maar het NCOS stapte bijvoorbeeld wel mee in de onderhandelingen met de privé-banken over schuldkwijtschelding, en was constructiever in haar reacties en kritieken dan dat in het verleden al eens het geval was. Er werd tot op zekere hoogte meegedacht met het beleid. Dat geldt ten dele ook voor het parlement, dat bij verscheidene gelegenheden en over de partijgrenzen heen liet blijken Deryckes aanpak te waarderen.

Over de intenties zijn de meningen dus overwegend positief. Een meer gedetailleerde evaluatie van het gevoerde beleid botst echter al snel op problemen van informatiedoorstroming. Dat is niet eens altijd een kwestie van slechte wil: heel wat materiaal bestaat gewoonweg niet, of sijpelt slechts met grote vertraging door. Het is bijvoorbeeld nog altijd wachten op een officieel verslag over de Belgische ontwikkelingssamenwerking in 1993 (!). De definitieve cijfers over '93 werden pas eind april '95 officieel gerapporteerd. De gegevens voor '94 zijn nog voorlopig en niet officieel, er bestaat nog heel wat onduidelijkheid over. Officiële evaluaties, voor zover ze al bestaan, worden zelden spontaan of systematisch medegedeeld. Openbaarheid van bestuur werd ondertussen bij wet vastgelegd, maar is duidelijk nog geen actieve praktijk.

Wat koop je met nieuwe inzichten...

Met goede intenties en een nieuw discours maak je nog geen nieuw beleid. Zelfs gedurende een (bijna) volledige ambtstermijn kunnen blijkbaar slechts beperkte resultaten geboekt worden. Dat neemt niet weg dat er belangrijke verschuivingen ingezet werden. Een selectie.

Derycke heeft zich sterk geprofileerd op het thema *mensenrechten en democratie*. Met een speciaal fonds werden bilaterale initiatieven gefinancierd, die echter hoofdzakelijk beperkt bleven tot materiële ondersteuning van verkiezingen. De praktijk in o.a. Burundi confronteerde Derycke op tragische wijze met de grenzen van dergelijke

invulling van het begrip 'democratisering'. Ook enkele multilaterale mensenrechtenorganisaties kregen middelen uit dit fonds. Deryckes inspanningen werden ondersteund door een parlementair initiatief, nl. de wet van 7 februari 1994. Het voorstel voor die wet (Vanvelthoven) circuleerde als sinds 1990, maar kreeg pas in '93, naar aanleiding van de Wereldconferentie Mensenrechten, nieuw leven ingeblazen. De wet stipuleert o.a. dat jaarlijks verslag moet worden uitgebracht over de voortgang van het beleid terzake. Ook op Europees vlak, n.a.v. het Belgische voorzitterschap, heeft Derycke pogingen ondernomen om het mensenrechtenthema wat meer praktijkwaarde mee te geven.

Op het vlak van schuldkwijtschelding boekte deze regering aanvankelijk goede resultaten, *dankzij inspanningen vanuit zowel het ministerie van Financiën als Ontwikkelingssamenwerking* (resp. o.a. kwijtschelding van een pakket leningen van staat tot staat voor Afrikaanse landen, en ongeveer 550 mio fr. jaarlijks voor schuldkwijtscheldingen door ABOS, gekoppeld aan een saneringsoperatie van de Nationale Delcredeerdienst). Helaas bleven deze inspanningen binnen het beperkte budget; er werden geen bijkomende middelen voor vrijgemaakt. Ondertussen dreigt België overigens haar plaats van koploper te verliezen. De positie van Financiën is enigszins onduidelijk: een sterker schuldkwijtscheldingsakkoord in de Club van Parijs zou veel verderstrekkende budgettaire gevolgen hebben. De nieuwe Belgische voorzichtigheid terzake bleek ook duidelijk tijdens de Sociale Top.

In de voorlaatste beleidsnota van Derycke, bij de begroting '94, introduceerde hij drie 'thematische innovaties'. Ze kwamen ook aan bod in de brochure *Ja er is nog hoop* die eind '93 uitgegeven werd. Het gaat om een 'groene lijn', waarin de problematiek van ontwikkeling en milieu gekoppeld wordt, een 'sociale lijn' die o.a. aandacht heeft voor de tewerkstelling in Noord en Zuid en een 'strategische lijn', waarin aandacht voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. Met deze drie oriëntaties doet Derycke een interessante poging om een visie te ontwikkelen die het beleid moet schragen. De concretere uitwerking van deze thema's is evenwel heel wat minder

duidelijk. Het kabinet levert daarover weinig systematische informatie. Desondanks zijn er her en der wel initiatieven die aangeven dat er in de praktijk aan gewerkt wordt. Zo werd bijvoorbeeld de nieuwe samenwerking met de Filippijnen duidelijk georiënteerd naar sociale sectoren. Een dergelijke heroriëntatie werd ook voorzien voor de samenwerking met Indonesië. Dit land weigerde echter een mensenrechtenclausule op te nemen in het nieuwe akkoord, waardoor de samenwerking op een lager pitje gedraaid werd. Wat de 'strategische lijn' betreft, werkt België actief mee in een netwerk van het 'Development Assistance Committee (DAC)' van de OESO over capaciteitsopbouw en technische bijstand. Ook de daling van het aantal Belgische coöperanten overzee past in de strategische lijn, al werd Derycke hier een handje geholpen door de opeenvolgende crisissen in Centraal-Afrika. Tenslotte constateren we ook beweging in de geografische verdeling van de hulp. Deryckes voorganger Geens gaf al een eerste voorzet om de samenwerking sterker te concentreren in een beperkt aantal landen. Het beleid lijkt echter verstrikt te raken in z'n eigen criteria. Bij iedere begroting presenteerde Derycke een lijstje met 'concentratielanden'. Die lijstjes verschilden echter ieder jaar, en dat is niet meteen een solide basis voor een coherent beleid op langere termijn. Een nota over het concentratiebeleid die in juni '94 aan het parlement werd voorgelegd, maar nooit grondig besproken, bracht niet echt duidelijkheid. De in deze nota voorgestelde lijst met concentratielanden verschilde nog maar eens van de vroegere lijsten. In de nota verschijnen maar liefst 25 criteria, waarbij erg onduidelijk blijft wat hun gewicht is, of waar de cesuur ligt. Hier zijn duidelijk nog heel wat inspanningen nodig.

... als de instrumenten achterwege blijven?

Uit bovenstaand verhaal mag blijken dat de al bij al behoorlijk hoge verwachtingen slechts gedeeltelijk werden ingelost. Rekening houdend met de gestage daling van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking kan dat eigenlijk geen verwondering wekken. Derycke vertrok met de slogan 'van kwantiteit naar kwaliteit',

maar ook hij zal moeten toegeven dat kwaliteitsverhoging een grotere inzet van financiële en personele middelen vergt.

De cijfers zijn ronduit ontgoocheland. Zowel in absolute bedragen als in percentage van het BNP ging het gedurende de laatste vier jaar bergafwaarts met de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het paradoxale en trieste is dat de begroting ontwikkelingssamenwerking ondertussen min of meer gevrijwaard bleef van de algehele bezuinigingswoede die andere departementen trof. Over de internationale fatsoensnorm, 0,7% van het BNP, werd de afgelopen legislatuur zedig gezwegen. De norm werd, enigszins tegen de traditie in, ook niet opgenomen in het regeerakkoord van de regering Dehaene I. Enkel de premier zelf stelde naar aanleiding van de Rio-conferentie in '92 dat België alsnog 0,7% wilde bereiken in het jaar 2000 'of zo snel mogelijk daarna'. Dat zal moeilijk worden. In '94 zakte België tot ongeveer 0,32%, ruim onder de helft van de norm dus. Dit cijfer is nog voorlopig, maar grote verrassingen zitten er niet meer in.

Tabel

Belgische ontwikkelingssamenwerking 1991-1994 (in miljoenen fr.)(*voorlopige cijfers)

	1991	1992	1993	1994*
ABOS	17.098	19.189	21.187	18.340
Financiën	9.900	7.390	5.254	5.284
Andere	1.392	1.412	1.555	1.441
Totaal	28.390	27.991	27.996	25.065
% BNP	0,42%	0,39%	0,38%	0,32%

Naast deze financiële beperkingen blijft de Belgische ontwikkelingssamenwerking kampen met problemen op het niveau van de administratie. Daarover is al veel inkt gevloeid: het ABOS was in het verleden het voorwerp van diverse studies en doorlichtingen. De problemen zijn divers. Het ontbrak de administratie jarenlang aan een vastbenoemde leiding. Derycke maakte een eind aan deze situatie door de benoeming van R. Lenaerts, tot dan toe interim, tot administrateur-generaal. Die benoeming is niet zonder contro-

verses. Verder werd in '92 een interne herstructurering doorgevoerd. Die operatie was al ingezet tijdens de ambtsperiode van minister Geens. De 'horizontale' structuur (waarin projecten al naargelang de fase van de ene dienst naar de andere verschoven werden) werd vervangen door een 'verticale', waarin één dienst van begin tot einde verantwoordelijk blijft voor een bepaald dossier. Dit moet vooral een verbetering brengen in de behandeling van bilaterale programma's. Er kwam ook een dienst 'thematische studies', waar een aantal nieuwe thema's (vrouwen en ontwikkeling, macro-economie en duurzame ontwikkeling) een plaats krijgen. De perikelen zijn daarmee niet van de baan. Een van de grootste problemen blijft de chronische onderbezetting van een aantal cruciale diensten, o.a. de nieuwe studiecellen. Geen wonder dat veel ambtenaren bijzonder sceptisch blijven over de herstructurering. Het is duidelijk dat er dringend meer geïnvesteerd moet worden in de administratie. Om uit de vicieuze cirkel te raken zijn financiële en personele middelen nodig, maar ook een aantal niet-materiële zaken zoals waardering, motivatie en een minder strakke hiërarchie. ABOS-ambtenaren worden al te vlug allemaal over dezelfde kam geschoren. Medewerkers die wel goed functioneren verdwijnen op die manier uit het beeld. Met hun werk wordt nauwelijks rekening gehouden, als ze al niet monddood gemaakt worden. Het kabinet heeft deze categorie al te vaak over het hoofd gezien en het belang van 'responsabilisering' onderschat.

Consolideren

Bij het afsluiten van dit artikel werd de regeringsvorming nog maar net opgestart. De algemene indruk dat ontwikkelingssamenwerking een prominenter plaats veroverde op de politieke agenda heeft voorlopig nog geen vergaande praktische consequenties. Het departement blijft een van de laatst te bedelen posten, en daarmee heeft iedere prognose iets van koffiedik kijken. Het slechtste wat ontwikkelingssamenwerking kan overkomen is een staatsecretaris of minister die opnieuw een 'nieuw beleid' wil voeren. Het beleid dat onder Derycke werd uitgewerkt bevat voldoende stof om op voort te borduren. Een aantal positieve evoluties moeten geconsolideerd worden. Het gaat dan vooral om de coherentie tussen de verschillende departementen (de Interdepartementale Werkgroep), het overleg met de ngo's, het genderbeleid, ... Daarnaast blijft er een groot aantal onafgewerkte aanzetten en intenties die dringend concrete uitvoering vragen: de nieuwe oriëntaties voor het Afrikabeleid, het geografisch concentratiebeleid, de hoger gesignaleerde thematische innovaties. Maar daarvoor moeten dan wel meer middelen en betere instrumenten ingezet worden.

En tenslotte: indien de volgende regering wil dat ze correct beoordeeld wordt over haar doen en laten, dan zullen de verschillende ministers werk moeten maken van spontanere en meer systematische informatie over de genomen beslissingen en over het gevoerde beleid.