



Een voetnoot in de Belgische geschiedenis

De hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

Milan Rutten
Stafmedewerker SEVI

Bijna wekelijks slaan de nieuwe titularissen van de Belgische buitenlandse ambassade elkaar om de oren. De ene week werken minister van Buitenlandse Zaken *Louis Michel* en collega staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking *Eddy Boutmans* ijverig verder aan een gezamenlijke Afrika-nota. De andere week laait het getouwtrek over de verdeling van de bevoegdheden opnieuw op. Het wordt ondertussen steeds meer duidelijk dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking nog een 'koude winter' zal moeten doormaken alvorens de laatste hand gelegd zal worden aan de slepende hervormingen.

Exact vier jaar geleden werd dagelijks de ene 'witte olifant' na de andere ten tonele opgevoerd in de krant *De Morgen*. 'Witte olifant' is een term die naar verluidt werd bedacht door de Afrikanen zelf. Hiermee doelen ze op grote en nutteloze projecten die onder het mom van ontwikkelingssamenwerking door de blanke man uit het rijke Westen worden aan-geleverd.

De Belgische kudde witte olifanten was niet mis: een glasfabriek in Tanzania, een draai-bankenfabriek in Indonesië, een luxe-zieken-huis in Yaoundé, rangeer locomotieven in Ma-lawi, containerklinieken in Benin, en ga zo maar door. De hoeder van de Belgische ont-wikkelingssamenwerking, toenmalig staats-secretaris *Reginald Moreels*, werd helemaal - en tragisch - in verlegenheid gebracht, toen op 21 mei 1996 de veerboot mv Bukoba kap-seisde in Tanzania. Naar schatting 800 men-sen verdronken. Hoewel het zinken van de boot op zich niet te wijten was aan nalatig-heid van het Algemeen Bestuur van Ontwik-kelingssamenwerking (ABOS), was de veer-boot wel degelijk van Belgische makelij en had de Belgische overheid zich geëngageerd tot de nodige aanpassingswerken.

Het Bukoba-dossier was in verschillende opzichten symptomatisch voor het functione-ren van de Belgische ontwikkelingssamenwer-

king. De levering van de drie boten was een commercieel contract. De overeenkomst werd grotendeels gefinancierd met commerciële kredieten en deels met een lening van staat tot staat, tussen de Belgische en Tanzaniaan-se overheid. De tussenkomst van het ABOS beperkte zich tot technische bijstand voor vorming en montage van de boot ter plaatse. Vanaf de oplevering van de boot, op 27 juli 1979, stapelden de blunders zich op. In 1981 trokken vertegenwoordigers van de Deense ontwikkelingssamenwerking voor de eerste keer aan de alarmbel. Zij signaleerden de sta-biliteitsproblemen van de boot. Er volgde een uitgebreide studie van de Denen, maar de Tan-zaniaanse overheid liet zich niet opjagen. Pas in mei '89 meldde Tanzania officieel aan Bel-gië de stabiliteitsproblemen van de Bukoba. De hete aardappel belandde zo bij het ABOS. Vanaf dat moment nam het dossier Kafkaiaan-se proporties aan: getalm met het bijzonder vergelijk, getouwtrek over de offerte, interne discussies,... Pas op 30 april 1996 kwam een zending van een studiebureau, in opdracht van het ABOS, ter plaatse. Enkele weken later kap-seisde de Bukoba¹.

Een opvolgingscommissie

Met verstomming aanhoorden de Kamer-leden die in de zgn. ABOS-commissie zetel-

den, dit feitenrelaas. De ABOS-commissie was op 14 december 1995 opgericht naar aanleiding van het aanhoudende gedreun van de witte olifanten in de media. De ABOS-commissie moest *de financiële stromen in de bilaterale en multilaterale samenwerking aan de hand van steekproefsgewijze doorlichting van dossiers van de ontwikkelingssamenwerking onderzoeken*, en op basis van dat onderzoek voorstellen formuleren.

Opvallend was dat de ABOS-commissie het mandaat van een opvolgingscommissie had meegekregen en niet die van een onderzoekscommissie. De CVP-top zag dat niet zitten. De top van het ABOS werd steeds stevig in CVP-handen gehouden. Bovendien was het de socialistische minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Erik Derycke, die de kat de bel aangebonden had. Op 24 mei 1995 had hij het zgn. OSI-team, een tijdelijk samenwerkingsverband tussen de Inspectie van Financiën en het Hoog Comité van Toezicht, in het leven geroepen. Een late, maar terechte beslissing bleek al gauw. Bij zijn onderzoeken stuitte het OSI-team als het ware op een hele kudde witte olifanten. De CVP zat van meet af aan verveeld met het OSI-team. Het gehakketak tussen staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Moreels en Inspecteur van Financiën Robert Druyts nam bij momenten ongehoorde proporties aan. Het OSI-team kreeg de ene bananenschil na de andere voor de voeten gegooid.

Toch slaagde de ABOS-commissie erin om de politieke spelletjes te overstijgen. Misschien net omdat het *maar* een opvolgingscommissie was, want er draaiden zelden TV-camera's om de pijnlijke ontboezeningen van de getuigen vast te leggen. Bovendien had de voorzitter van de commissie, Dirk Van Der Maelen, niet de ambitie om met 'zijn' commissie te lonken naar het ministerschap. Ten slotte was het ook een thema dat niet meteen ieders hart beroert, en zeker niet de harten van de partijbonzen en mediamagnaten. Trouwens, de commissieleden gaven ootmoedig toe dat het zowaar de

eerste maal was dat het parlement zich zo verdiepte in de complexe materie van ontwikkelingssamenwerking.

En inderdaad, achter de schermen, ver van elk mediageweld, verrichtten de commissieleden degelijk werk. Na 106 vergaderingen rondde de ABOS-commissie haar werkzaamheden af. Op 8 juli 1997 stelde Dirk Van Der Maelen het eindverslag voor.

Nagels met koppen

De ABOS-commissie wist vijf centrale kernproblemen te lokaliseren. Ten eerste zijn de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking onvoldoende duidelijk geformuleerd. Ontwikkeling is een globale uitdaging met oneindig veel facetten die onderling op elkaar inwerken. Ontwikkelingssamenwerking kampt duidelijk met die veelzijdigheid. Doorheen de jaren kwamen er verschillende samenwerkingsvormen bij en er gaat geen jaar voorbij of een nieuwe internationale conferentie voegt een nieuw thema toe aan de lijst. Ook iedere nieuwe minister voelt zich geroepen om zijn eigen prioriteiten, voorkeurlanden en thema's op de agenda te plaatsen. Zo had het ABOS meer weg van een jojo die tussen steeds wisselende prioriteiten werd geslingerd. Ten tweede waren de structuur, de organisatie en het personeel van het ABOS onvoldoende aangepast om een dynamisch samenwerkingsbeleid te voeren. Door de veelheid aan taken en de gebrekkige flexibiliteit gleed het werkdomein van het departement af tot een onoverzichtelijk kluwen. Het ABOS werd verplicht zich bezig te houden met de beleidsvoorbe-

De CVP zat van meet af aan verveeld met het OSI-team. Het team kreeg de ene bananenschil na de andere voor de voeten gegooid.

reiding, de uitvoering van de projecten en de opvolging. Van dat laatste was dan ook nauwelijks sprake binnen het departement. Zo verzwakte het ABOS zichzelf tegenover andere actoren in de ontwikkelingssector. Ook de samenwerking tussen het departement in Brussel en de secties of antennes op het terrein liep

volledig mank. Een sectiehoofd omschreef het ABOS als een zwart gat waarin alle doorgezonden informatie verdwijnt. Ten derde waren ook de besluitvorming en procedures onvoldoende doorzichtig en efficiënt. Niemand binnen het departement bleek bij machte te zijn om een volledig overzicht te geven van de lopende projecten, laat staan over het totstandkomen van de verschillende projecten. Verschillende procedures en werkmethodes,

Dat de samenwerking tussen Louis Michel en Eddy Boutmans tot enig vuurwerk ging leiden, stond in de ontwikkelingsscheren geschreven.

zoals de Doelgerichte Interventieplanning², werden steevast aan de ABOS-laars gelapt. Dit gebrek aan efficiënte structuren en duidelijke procedures maakte al gauw dat het ABOS afgleed in een grabbelton waar andere departementen gretig in graaiden. Dat was meteen de vierde vaststelling van de ABOS-commissie: de vervuiling van ontwikkelingssamenwerking door buitenlandse handel was vaak symptomatisch. Ten slotte concludeerde de commissie dat dit alles te vermijden was, als het ABOS zou beschikken over een doelmatige en efficiënte controle en evaluatie.

De politieke draden

De ABOS-commissie beperkte zich echter niet tot die vaststellingen. Als antwoord op die vijf kernproblemen formuleerde de ABOS-commissie 102 aanbevelingen. In tegenstelling tot bij de vaststellingen werden hier wel de politieke kaarten op tafel gelegd. Toen de commissieleden zich in Maastricht terugtrokken om de aanbevelingen uit te breiden, bleek dat staatssecretaris Moreels, die de werkzaamheden nauwgezet had opgevolgd, ook niet had stilgezeten. Meer zelfs, de staatssecretaris had reeds een hele hervorming laten uittekenen, grotendeels op aangeven van... het Europees centrum in Maastricht³. M.a.w. toevallig belandde de ABOS-commissie bij dezelfde - uitstekende - raadgevers. De posities werden dan ook ingenomen in Maastricht: commissievoorzitter Van Der Maelen had de voor-

bij maanden een duidelijke en eigen visie ontwikkeld; de CVP moest Moreels ruggeleunen en Agalev wierp zich op als verdediger van de belangen van de eigen achterban, de derdewereldbeweging. De andere kaartspelers waren ondertussen uitgeteld of hadden nooit of weinig interesse in het spel getoond.

Aan de eerste reeks aanbevelingen werden weinig woorden vuil gemaakt. Iedereen was het erover eens: de Belgische ontwikkelingssamenwerking kan niet alles blijven doen. Een duidelijke specificering van de doelstellingen dringt zich op. Een sectoriële concentratie en een beperking van het aantal landen waar Bel-

gië actief is - en dit op basis van zo objectieve mogelijke criteria -, moeten hierbij richtinggevend zijn. Dit proces van 'ontvetting' vertaalt zich in het latere beleidsplan 'Kleur Bekennen'.

Over de criteria om het aantal partnerlanden tot 25 te beperken lieten de commissieleden voor het eerst de spierballen rollen. VLD, SP en Agalev werden hier elkaars objectieve bondgenoten in hun zoektocht naar strikt objectieve criteria. De CVP zag dit als een socialistische zet om voorgoed af te rekenen met het koloniale verleden en voerde een tweede selectie in *op basis van criteria die minder kwantificeerbaar zijn, doch maximaal objectieveerbaar*. Met andere woorden Congo, Rwanda en Burundi moesten een certitude zijn, objectief of niet. Eenmaal op de regeringstafel had die geografische concentratie echter meer weg van een tapijtenmarchandise.

De organisatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking kwam vervolgens aan de beurt. Gezien de omvangrijke ontwikkelingsagenda is er nood aan een duidelijke scheiding tussen beleidsvoorbereiding en opvolging enerzijds en uitvoering anderzijds, knikten alle commissieleden. Dat het departement de bakens voor het beleid uitzet, de programma's opvolgt, het goede verloop controleert en de goede afloop evalueert, kon ook nog rekenen op een ruime consensus. Maar wat met de uitvoering van de programma's? Aanbeveling II.13 stelt dat de uitvoering van de

programma's wordt toevertrouwd aan *een actor die niet wordt belemmerd door de stroefheid van een klassieke administratie, maar toch nog onder direct toezicht van de overheid staat*⁴. Dit zinnetje klinkt ingewikkeld, maar veeleer onschuldig. Toch verbergt het het toenmalig politieke zenuwcentrum van de hele hervorming. Staatssecretaris Moreels had immers een rondgang gemaakt bij de buurlanden en was gecharmeerd geraakt door het Duitse model. De Duitse ontwikkelingssamenwerking is opgebouwd rond een ministerie en een aantal gespecialiseerde en quasi autonome uitvoeringsorganen. De SP was echter veeleer gecharmeerd door het Nederlandse model: één geïntegreerd ministerie van internationale samenwerking met grote verantwoordelijkheid voor de secties ten velde.

Het uiteindelijke plaatje werd dan ook een mooi compromis tussen beide verlangens. De Belgische Technische Coöperatie (BTC) zag op 30 december 1998 het levenslicht als naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. Dit betekent dat de BTC haar winst terug investeert in haar opdracht als openbare dienst. De BTC krijgt de exclusieve bevoegdheid inzake de uitvoering van de directe bilaterale samenwerking van België met de partnerlanden. Hetgeen overblijft van het ABOS wordt vervolgens geïntegreerd in het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het nieuwe Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) krijgt de voorbereiding en opvolging van het beleid mee als takenpakket. Dus, een autonoom orgaan én een integratie.

Kersen op de taart

Om die hele hervorming toch enige duurzaamheid mee te geven werden de verschillende elementen omgezet in een kaderwet voor de Belgische internationale samenwerking. Dit wetgevend initiatief was een primeur en moest vermijden dat elke nieuwe staatssecretaris nieuwe thema's en landenlijstjes naar voren schuift en op termijn de ontwikkelingsboot opnieuw overlaadt. Het is overigens een van de weinige Belgische wetten die handelen over ontwikkelingssamenwerking.

Om de tweede kers op de taart werd nog een aardig robbertje gevochten. Commissievoorzitter Van Der Maelen was er al gauw van overtuigd dat het beste wapen tegen een nieuwe kudde witte olifanten de oprichting van een onafhankelijke evaluatiecel was. Niet alle partijen - de CVP in het bijzonder niet - deelden die mening. Toch pleitte de ABOS-commissie overtuigd voor de aanstelling van een externe evaluator. Die externe evaluator zou zich toeleggen op de *ex post*-evaluatie en de geografische, sectoriële en thematische evaluaties. Belangrijk hierbij is dat de resultaten *steeds worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers*. Ook de regering zou later deze piste volgen en een externe evaluator in het leven roepen. Die evaluator heeft administratief een plaatsje gekregen onder de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met andere woorden: boven de directie Internationale Samenwerking en onafhankelijk van de BTC. Het mandaat van de evaluator beperkt zich bovendien niet tot de evaluatie van de klassieke ontwikkelingsprogramma's, maar omvat ook de evaluatie van alle ODA-aanrekenbare⁵ ontwikkelingshulp. Concreet betekent dit dat de evaluator ook een kijkje kan nemen bij de zgn. leningen van Staat tot Staat, een instrument van het ministerie van Financiën dat balanceert op het slappe evenwicht tussen promotie van de Belgische export en ontwikkelingsrelevantie.

Een huis zonder inrichting

Tegen het einde van de vorige legislatuur waren alle hervormingsplannen in een of andere wettelijke vorm gegoten. Enkel bij de vertaling in KB's haperde het her en der. Bij hun aantreden kregen de nieuwe titularissen voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking dan ook de sleutels mee voor het nieuwe 'huis' voor internationale samenwerking. Bij hun intrede moesten ze echter vaststellen dat de inrichting en de meubels op zich lieten wachten. Tot daar reikte echter ook de eensgezindheid tussen beide heren.

Dat de samenwerking tussen Louis Michel en Eddy Boutmans tot enig vuurwerk ging leiden, stond in de ontwikkelingssterren ge-

schreven. In het verleden hadden de liberalen zeer kritische geluiden laten vallen over de hervormingen van Reginald Moreels. De BTC schilderden zij af als een juridisch monster-tje dat ze wel gauw zouden nekken. De groenen, geruggesteund door de derdewereldbeweging, waren dan weer sterk bevreesd voor de integratiebeweging. Zij vreesden dat het ster-

wandelgangen van het DGIS doen echter vermoeden dat de capaciteit van de interne evaluatiecel quasi tot nul herleid is. De slepende hervormingen en het gebrek aan communicatie tussen het personeel en het voorbije kabinet hebben de motivatie van het voormalige ABOS-personeel sterk ondergraven. Velen hebben dan ook - begrijpelijk - andere oorden

Dit zijn de hervormingen van de laatste kans. Als de nieuwe structuren niet leiden tot een stevig samenwerkingsbeleid, dan is de Belgische internationale samenwerking een vogel voor de Vlaamse kat.

ke ministerie van Buitenlandse Zaken de res-trekerende ABOS-ambtenaren zou pletwalsen.

Het lot wil nu dat de verdeling van de ministerportefeuilles van de buitenlanddepartementen zodanig viel dat de grootst mogelijke tegenstellingen met elkaar verzoend moeten worden. Louis Michel wil als hoofd van dat geïntegreerde ministerie uitdrukkelijk de baas spelen en Eddy Boutmans herleiden tot *zijn* (staats)secretaris.

Zodoende zullen de nieuwe structuren sterk beproefd worden. Ook wat de SP betreft. De SP was steeds een groot voorstander van de integratie, mits een duidelijke zichtbaarheid en eigen identiteit voor de internationale samenwerking. De houding van Michel dreigt dit wankel evenwicht te bedreigen, wat de bereidwilligheid van Boutmans om mee te werken aan de finalisering van de integratie niet doet toenemen. Anderzijds blijkt Boutmans ook niet de grootste fan te zijn van de BTC. Dit terwijl de BTC misschien juist het enige instrument wordt waarover hij vrij spel kan behouden.

Ook de uitbouw van de onafhankelijke evaluatiecel dreigt te haperen door het steekspel tussen de twee titularissen. De Belgische internationale samenwerking heeft nood aan een krachtig evaluatie-instrument, zowel intern als extern. Beide met voldoende middelen en mensen. De mistoestanden uit het verleden zijn enkel te vermijden door een permanente opvolging en evaluatie van de gedane inspanningen. De geruchtenmolen in de

opgezocht. Men mag echter niet de fout maken alle heil te zoeken in de externe evaluatiecel, want die cel moet zijn onafhankelijke positie behouden. De kar overladen met de tussentijdse of interne evaluatie van lopende projecten, zou dat wankel evenwicht kunnen verstoren. Bovendien beschikt de externe evaluator in de aanvangsfase over een beperkt budget.

Ten slotte zullen de nieuwe titularissen de nieuwe BTC voldoende tijd en ruimte moeten geven om de BTC op volle toeren te laten draaien. De opstartfase van de BTC neemt helaas veel tijd in beslag. Het is echter beter om de nieuwe sporen van de Belgische internationale samenwerking grondig te leggen dan gauw wat ineen te boksen.

Twee honden en het been

Wat ondertussen duidelijk is geworden voor alle betrokken partijen, is dat deze hervormingen de hervormingen van de laatste kans zijn. Het is algemeen geweten dat men op Vlaamse niveau likkebaardend toekijkt naar het federale gehakketak. Zo beschikt de Vlaamse regering met *Bert Anciaux* voor de eerste maal over een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. En als twee honden vechten om een been, dan dreigt de derde er mee heen te lopen... Want de Belgische internationale samenwerking zal een nieuwe crisis niet meer overleven. Als de nieuwe structuren niet leiden tot een performant samenwerkingsbeleid, dan is de Belgische internationale samenwerking een vogel voor de Vlaamse kat.

Reeds in de commissie Staatshervorming van het Vlaamse parlement hebben alle par-

tijen, uitgezonderd SP en Agalev, gepleit voor een overheveling van ontwikkelingssamenwerking naar Vlaanderen. Toenmalig minister-president *Luc Vanden Brande* hield er de simplistische redenering op na dat Vlaanderen ook in het 'buitenland' bevoegd is voor alle domeinen waarover Vlaanderen in het 'binnenland' bevoegd is - geloven dat het Vlaamse onderwijsbeleid enig uitstaans heeft met een school in Afrika getuigt van enig neokoloniaal denken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Vlaams paradepaardje op ontwikkelingsvlak, de Vlaamse Vereniging voor Overzeese Bijstand (VVOB), uitblinkt in het uitsturen van 'blanke engelen' op het terrein in plaats van te investeren in de lokale capaciteitsopbouw.

Laat het echter duidelijk zijn. Ik houd hier geen pleidooi tegen een Vlaams ontwikkelingsbeleid. Integendeel, het feit dat Bert Anciaux beschikt over een jaarlijks budget van circa 300 miljoen frank⁶, is eerder beschamend. Het jaarlijkse budget overstijgt niet de financiële capaciteit van een grote NGO. Vlaanderen behoort nochtans tot de rijkste regio's van Europa en is een van de weinige regio's met een overschot op de jaarlijkse begroting. De vroegere Vlaamse retoriek bestond er echter in om niet meer centen in internationale solidariteit te willen steken, tenzij de federale overheid met geld over de brug zou komen. De overheveling van de gelden voor ontwikkelingsamenwerking is dus een valse discussie.

Het is aan elk beleidsniveau, zowel gemeentelijk, provinciaal als regionaal en federaal, om zijn morele verantwoordelijkheid op te nemen en te investeren in internationale solidariteit. En dat geldt ook voor Vlaanderen. Internationale solidariteit zal nooit tot de exclusieve bevoegdheid behoren van een bepaald bevoegdheidsniveau. Ik hoop dan ook dat Bert Anciaux de simplistische benadering uit het verleden wil overstijgen, het Vlaamse ontwikkelingsbeleid niet wil herleiden tot een Vlaams paradepaardje en wil werken aan de uitbouw van een degelijk en coherent Vlaams ontwikkelingsbeleid. Her en der een aalmoes uitdelen hoort niet thuis in een modern samenwerkingsbeleid. Objectieve regelgeving en een transparante verdeling van de middelen moe-

ten de leidraad zijn voor dat nieuwe beleid. Ook de Vlaamse regering zou best de vaststellingen en aanbevelingen van de ABOS-commissie ter harte nemen.

De hoofdbekommernis blijft immers het dichten van de kloof tussen rijk en arm, het verhogen van de welvaart en ontwikkelingskansen in het Zuiden. En geloof niet dat die arme Afrikaanse boer ervan wakker ligt wie hem wil steunen in zijn strijd om een eerlijke kans. Als die steun maar oprecht en efficiënt is.

Noten

- 1/ Verslag namens de Bijzondere Commissie belast met de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 8 juli 1997, blz. 69-80.
- 2/ De zgn. DIP-methode is een gestandaardiseerde werkmethode om het samenwerkingsproces van het begin tot het einde te begeleiden. De DIP-methode identificeert de te bereiken doelstellingen, de doelgroepen, beschrijft de verschillende fasen en stelt de momenten voor opvolging en evaluatie voorop. DIP staat voor doelgerichte interventieplanning.
- 3/ European Centre for Development Policy Management.
- 4/ Verslag namens de Bijzondere Commissie belast met de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 8 juli 1997, blz. 198.
- 5/ ODA staat voor officiële ontwikkelingshulp en omvat alle overheidsuitgaven die een voldoende giftelement bevatten ten aanzien van de ontwikkelingslanden. Hieronder vallen dan ook de (ontwikkelingsrelevante) inspanningen van andere departementen, zoals het ministerie van Financiën en de deelstaten. Het Ontwikkelingscomité van de OESO (DAC) bepaalt de voorwaarden.
- 6/ De federale overheid spendeert jaarlijks ongeveer 30 miljard frank uit aan officiële ontwikkelingshulp. In 1998 gaf België 0,36% van het BNP uit aan ontwikkelingssamenwerking. Even ter vergelijking, aan defensie spenderen we nog steeds een drievoud.