

Defederalisering van ontwikkelingssamenwerking: onnodig, juridisch problematisch, verwoestend voor ontwikkelingssamenwerking en desastreus voor de internationale positie van België

Het doel van deze nota is toe te lichten waarom defederalisering van ontwikkelingssamenwerking, zowel ten gevolge van juridische als inhoudelijke argumenten, onder geen beding deel kan uitmaken van het federaal regeerakkoord en een volgende staatshervorming.

Ter intro: de huidige bevoegheidsrechtelijke status van ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking is de dag van vandaag, zoals meermaals bevestigd door de Raad van State, een parallelle bevoegdheid.¹ Dit houdt in dat zowel de federale overheid (voor het geheel der beleidsdomeinen, zowel de federale als de deelstatelijke) als de deelstaten (voor de beleidsdomeinen die toebehoren aan de gemeenschappen en gewesten) bevoegd zijn om aan ontwikkelingssamenwerking te doen en dit complementair naast elkaar. De deelstaten kunnen de dag van vandaag dus reeds volop aan ontwikkelingssamenwerking doen, wat ook effectief gebeurt.²

1. Defederalisering van ontwikkelingssamenwerking = juridisch problematisch

Zowel een volledige defederalisering van ontwikkelingssamenwerking (onderstaand punt A), waarbij de federale overheid geen enkele bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking overhoudt, **als een gedeeltelijke defederalisering** (onderstaand punt B), waarbij de federale overheid haar huidige algemene bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking verliest en voortaan enkel nog bevoegd is voor ontwikkelingssamenwerking inzake de federale beleidsdomeinen, **schendt de grondwettelijke kernprincipes inzake buitenlands beleid en is bijgevolg juridisch onmogelijk.**

Het bovenstaand scenario A, totale defederalisering, is vanuit juridisch oogpunt volledig onmogelijk:

Het Belgische bevoegheidsrechtelijke kernprincipe inzake buitenlandse betrekkingen “**in foro interno et in foro externo**”, dat inhoudt dat elk bevoegdheidsniveau ook extern (= in het buitenland) bevoegd is voor datgene dat het intern (= in België) bevoegd is, impliceert namelijk dat de federale overheid nooit beroofd kan worden van haar bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking wat betreft die materies waarvoor het in de interne Belgische rechtsorde bevoegd is. Daarenboven bepaalt **artikel 167§1 Grondwet** heel duidelijk dat de **bevoegdheid van de deelstaten inzake internationale aangelegenheden beperkt is** tot de aangelegenheden waarvoor deze in de interne rechtsorde bevoegd zijn.

Het Belgische kernprincipe inzake buitenlands beleid, alsook de grondwet, laten een volledige defederalisering van ontwikkelingssamenwerking juridisch dus gewoon niet toe. Totale defederalisering is **enkel mogelijk wanneer** geraakt zou worden aan de absolute

¹ De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft, in uitgebreide adviezen in verenigde kamers gegeven, besloten dat de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking een parallelle bevoegdheid is. De rechtsleer bevestigt steevast deze zienswijze.

² vb. Vlaanderen: zie [hier](#) op website Vlaamse overheid

bevoegdheidsrechtelijke kernprincipes inzake buitenlands beleid, met een hiervoor noodzakelijke wijziging van artikel 167§1 GW.

Ook **scenario B**, het scenario waarbij de federale overheid haar huidige algemene bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking ontnomen ziet worden en enkel nog bevoegd is voor ontwikkelingssamenwerking inzake de federale beleidsdomeinen (= verlies van bevoegdheid inzake de deelstatelijke beleidsdomeinen, vandaag parallel uitgeoefend naast de deelstaten), kent **zware juridische bezwaren**:

De grondwet bepaalt namelijk, in het reeds aangehaalde **artikel 167§1**, erg duidelijk: “*De Koning (lees: de federale regering) heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen.*” De grondwet wijst aan het federale niveau hiermee exclusief de leiding en coördinatie van het buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking, toe. De vandaag bestaande bevoegdheidsverdeling, nl. **ontwikkelingssamenwerking als parallelle bevoegdheid, belichaamt artikel 167§1 perfect**: de federale overheid is bevoegd om aan ontwikkelingssamenwerking te doen zowel wat betreft de federale als deelstatelijke aangelegenheden, wat haar toelaat de “leiding” te nemen, met daarnaast de deelstaten die perfect parallel aan de federale overheid eveneens aan ontwikkelingssamenwerking kunnen doen wat betreft de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, waardoor het “in foro interno et in foro externo”-principe eveneens gerespecteerd wordt.

Ingeval men ervoor zou kiezen om, zoals hierboven toegelicht, de huidige algemene bevoegdheid van de federale overheid inzake ontwikkelingssamenwerking op te heffen en **te evolueren naar een systeem van exclusieve bevoegdheden**, waarbij de federale overheid enkel nog bevoegd is voor ontwikkelingssamenwerking inzake de federale beleidsdomeinen, **wordt het voor de federale overheid veel moeilijker om haar coördinatiebevoegdheid inzake buitenlandse betrekkingen uit te oefenen**, met tot gevolg dat **artikel 167§1 GW niet gehonoreerd wordt**.

2. Defederalisering van ontwikkelingssamenwerking = volstrekt onnodig

Het voor de deelstaten mogelijk maken om aan ontwikkelingssamenwerking te doen is geen valabel argument om te defederaliseren, gezien **de deelstaten** wat betreft hun beleidsdomeinen **vandaag reeds over een brede bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking beschikken**. Dit omdat **ontwikkelingssamenwerking een parallelle bevoegdheid is**.

Een argument dat mogelijks naar voren wordt geschoven om een gehele of gedeeltelijke bevoegdheidsoverdracht richting de deelstaten te verantwoorden is dat de deelstaten een eigen ontwikkelingsbeleid zouden moeten kunnen voeren wat betreft hun gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Dit als emanatie van het bevoegdheidsrechtelijke principe “in foro interno et in foro externo”, dat inhoudt dat elk bevoegdheidsniveau ook extern (= in het buitenland) bevoegd is voor datgene dat het intern (= in België) bevoegd is, alsook als emanatie van artikel 167§1, van de Grondwet, dat stelt dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn “*om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn*”.

Dit argument is echter niet aan de orde: de deelstaten beschikken de dag van vandaag reeds over de volle bevoegdheid om aan ontwikkelingssamenwerking te doen op het niveau van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Dit omdat ontwikkelingssamenwerking, zoals in de intro toegelicht, een **parallelle bevoegdheid** is.

3. Defederalisering = verwoestende gevolgen voor ontwikkelingssamenwerking

Defederalisering van ontwikkelingssamenwerking zou **verwoestende gevolgen hebben voor ontwikkelingssamenwerking** zelf. Ten gevolge van grootschalige budgettaire en beleidsmatige **versnippering** zou de **overheadkost stijgen** en zou de **coherentie en effectiviteit van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zwaar geschaad worden**. Ook zou er **thematische openrijting** van ontwikkelingssamenwerking plaatsvinden, wat tot gevolg zou hebben dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking **niet overeenkomt met de reële noden** en realiteiten **op het terrein**. Ook de **internationale positie van België** zou geschaad worden.

Vandaag zit het overgrote deel van het budget en de activiteiten van ontwikkelingssamenwerking geconcentreerd op het federale niveau. Deze concentratie op het federale niveau heeft tot gevolg dat België een effectief en coherent ontwikkelingsbeleid kan voeren, met een sterke positie van België in de wereld. Defederalisering zou hier, in welke vorm dan ook, ernstig afbreuk aan doen.

Beide bovenstaande scenario's (A en B) zouden voor een **grootschalige budgettaire en beleidsmatige versnippering** zorgen. In plaats van een concentratie van het budget bij één overheid, de federale overheid (de budgetten van de deelstaten zijn vandaag relatief beperkt), zou je evolueren naar een situatie waarin dit ene budget totaal versnipperd wordt tussen 5 à 6 verschillende overheden, elk met hun eigen beleid en administratie.³

Dit zou **desastreuze gevolgen** hebben. De **overhead zou gevoelig stijgen**, zowel bij de diverse overheden als bij de actoren van ontwikkelingssamenwerking, gezien er meerdere subsidiekaders zouden ontstaan met elk hun eigen administratie, regels en doelstellingen... (in tegenstelling tot het ene majeure subsidiekader vandaag, dat van de FOD Buitenlandse Zaken). Dit zou resulteren in **meer geld dat in België blijft plakken** en minder geld dat effectief naar ontwikkelingssamenwerking gaat. Bovendien zou defederalisering ook **verwoestend zijn voor de coherentie en effectiviteit van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**, gezien 5 à 6 verschillende ministers elk met een aanzienlijke budget een eigen beleid zouden gaan voeren (vandaag beheert één federale minister het gros van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget). Versnippering, datgene wat de sector jarenlang verweten werd en waar de sector doeltreffend een antwoord op bood, zou nu een hoofdzonde worden van de politieke machthebbers zelf.

Beiden scenario's, en in zeer extreme mate scenario B, zouden ook resulteren in een **totale thematische openrijting van ontwikkelingssamenwerking**. Het feit dat de federale overheid in het kader van haar huidige parallelle bevoegdheid aan ontwikkelingssamenwerking kan doen inzake federale én deelstatelijke beleidsdomeinen laat haar en de door haar gesubsidieerde organisaties toe om coherente ontwikkelingsprogramma's op te zetten die meerdere problematieken aanraken en zo overeengekomen met de noden op het terrein. Een defederalisering zou een thematische openrijting van ontwikkelingssamenwerking betekenen, langs de breuklijnen van de Belgische interne bevoegdheidsverdeling, met thematisch zeer opgesplitste ontwikkelingssamenwerking tot gevolg, **wat niet overeenkomt met de noden en realiteiten op het terrein**.

Dit alles zou **dramatische gevolgen hebben voor de honderdduizenden kinderen, moeders, vaders, boeren, arbeiders... die de dag van vandaag begunstigen zijn van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**.

³ De samengevoegde Vlaamse overheid, het Waalse gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franstalige gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap én, afhankelijk van het scenario, de federale overheid.

Tot slot zou defederalisering ook desastreus zijn voor de positie van België in de wereld. Ontwikkelingssamenwerking laat, naast haar primaire doelstellingen, België ook toe om zich internationaal te profileren en bepaalde politieke of economische doelstellingen na te streven. De federale staat geheel of gedeeltelijk haar bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking ontnemen zou, ten gevolge van de geschetste versnippering, de positie van België dan ook ernstig verzwakken. Bovendien handelen internationale organisaties, die ook volop aan ontwikkelingssamenwerking doen, doorgaans enkel met nationale staten, niet met hun deelstaten.

Tot slot: artikel 6ter BWHI

Tot slot nog een woord over [artikel 6 ter](#) BWHI, een bepaling rond ontwikkelingssamenwerking die begin jaren 2000 werd ingeschreven ten gevolge van de 5^{de} staatshervorming.

Algemeen wordt aanvaard dat deze **bepaling geen enkel juridisch gevolg met zich meebrengt**, gezien het, zoals sterk bekritiseerd door de Raad van State, enkel een “intentie” uitdrukt en zo “onmogelijk enige bevoegdheidsoverdracht tot gevolg kan hebben”.⁴ Het werk van de volgens het artikel op te richten bijzondere werkgroep kan bijgevolg enkel bekrachtigd worden via een nieuwe bijzondere meerderheidswet. De **bijzondere werkgroep** werd opgericht, maar **kon nooit tot een conclusie komen**. De vele juridische en niet-juridische issues, zoals geschetst in deze nota, zullen hier onwaarschijnlijk mee aan de basis van liggen.

Ook begin jaren 2000 werd het idee van defederalisering van ontwikkelingssamenwerking reeds zwaar bekritiseerd en met bezorgdheid bekeken, niet alleen door de sector zelf, maar ook door de internationale gemeenschap, waarvan de OESO-DAC peer review van 2001 sterk getuige.⁵

Besluit

Uit de bovenstaande analyse dient besloten te worden dat defederalisering van ontwikkelingssamenwerking, zowel vanuit juridisch als inhoudelijk perspectief, problematisch is en bijgevolg onder geen beding deel kan uitmaken van het regeerakkoord en/of een nieuwe staatshervorming. De huidige bevoegdheidsrechtelijke situatie, ontwikkelingssamenwerking als parallelle bevoegdheid, biedt de beste garanties voor een doeltreffende ontwikkelingssamenwerking, mét respect voor de bevoegdheden van de deelstaten. Ontwikkelingssamenwerking (en bijgevolg kwetsbaren wereldwijd) slachtoffer laten worden van een blind communautair streven naar meer bevoegdheden voor de deelstaten zou dan ook een cruciale en historische fout zijn.

⁴ De raad van state vroeg het artikel zelfs te schrappen uit het toenmalige wetsontwerp, omdat een dergelijke bepaling niet thuis hoorde in een normatieve tekst, maar de wetgever negeerde dit verzoek.

⁵ [https://one.oecd.org/document/PAC/COM/NEWS\(2001\)44/en/pdf](https://one.oecd.org/document/PAC/COM/NEWS(2001)44/en/pdf) (link kopiëren in internetbrowser om te openen), in het bijzonder punt 2 bolletje 2 en punt 3 bolletje 2.

Uitsmijter: ontwikkelingssamenwerking is geen usurperende bevoegdheid

In de media en door politieke actoren werden de voorgestelde besparingen op ontwikkelingssamenwerking de afgelopen dagen regelmatig gekaderd onder de noemer “usurperende bevoegdheden”. **Vanuit juridisch/grondwettelijk perspectief klopt de kwalificatie van ontwikkelingssamenwerking als “usurperende bevoegdheid” niet.** Een “usurperende bevoegdheid” is een bevoegdheid die de federale overheid nog steeds financiert maar die eigenlijk overgeheveld is naar de gemeenschappen en gewesten. Echter, ontwikkelingssamenwerking is een parallelle bevoegdheid, wat impliceert dat de federale staat en deelstaten de bevoegdheid samen uitoefenen, waarbij de federale overheid bevoegd is om aan ontwikkelingssamenwerking te doen zowel op het niveau van de federale beleidsdomeinen als op het niveau van de gemeenschaps- en gewestbeleidsdomeinen. Het is dus niet zo dat de federale overheid iets financiert dat eigenlijk al overgeheveld is naar de gemeenschappen en gewesten.

In de periode 2012-2013 barstte er tussen de federale regering en de deelstaten al eens een discussie rond usurperende bevoegdheden los: de federale regering kondigde toen aan 300 miljoen euro aan usurperende bevoegdheden te schrappen, met het idee dat de deelstaten deze moeten financieren. Op het lijstje usurperende bevoegdheden dat toen opgesteld werd verscheen onder meer ontwikkelingssamenwerking door universiteiten (o.a. financiering VLIR-UOS). Dat ontwikkelingssamenwerking door universiteiten een usurperende bevoegdheid is, werd echter langs verschillende kanten betwist.

Uiteindelijk werd de **discussie in de zomer van 2013 beslecht, waarvan het antwoord op een [schriftelijke parlementaire vraag uit 2015](#) getuige:** *“In 2012-2013 is er discussie geweest over de zogenaamde usurperende bevoegdheden. Universitaire ontwikkelingssamenwerking stond op de bewuste lijst. In de zomer van 2013 is het dossier beslecht. **Alle betrokken overheden en partijen hebben bevestigd dat ontwikkelingssamenwerking een parallelle en geen usurperende bevoegdheid is.** Dit betekent dat zowel de federale overheid als de deelstaten het recht hebben om een beleid voor ontwikkelingssamenwerking uit te bouwen, naar eigen prioriteit, en er geen sprake is van exclusiviteit van bevoegdheid.”*