

datum: 8 maart 2022

Nota: instrumentarium budget lokaal mondiaal beleid

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Budgettaire context	2
3. Instrumentarium	3
3.1. Uitgaven lokaal mondiaal beleid	3
3.2. Toepassing van de 0,7%-norm: exploitatie-ontvangsten als lokale referentiewaarde	5
3.3. Exploitatie-ontvangsten versus BNI: naar een ambitieuzere lokale norm? ..	6
4. Tot slot	7
5. Annex: format budget mondiaal beleid	8

1. Inleiding

Hoewel het geen wettelijke verplichting, maar een politieke keuze is, zetten de meeste Vlaamse lokale besturen in op een mondiaal beleid. Zo nemen zij hun verantwoordelijkheid op voor mondiale vraagstukken die een impact hebben op ons allemaal. Want in onze geglobaliseerde wereld, is wat aan de andere kant van de wereld gebeurt steeds meer voelbaar bij ons, en omgekeerd. Lokale besturen vervullen bovendien een belangrijke voorbeeldfunctie. Door als lokaal bestuur een budgettaire streefwaarde voor mondiaal beleid voorop te stellen, inspireren zij hun inwoners om zich eveneens (financieel) te engageren voor internationale rechtvaardigheid.

Al in de jaren 1970 werd internationaal aanvaard dat de officiële ontwikkelingssamenwerking (official development aid, ODA) van de rijke landen minstens 0,7% van hun Bruto Nationaal Inkomen (BNI) zou moeten bedragen. België heeft dit principe verankerd in een wet en engageert zich om bij te dragen “aan het respect voor en de uitwerking van de internationale engagementen die België heeft aangegaan, met inbegrip van de kwantitatieve doelstelling om 0,7% van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) te besteden aan officiële ontwikkelingshulp”¹. De Belgische ODA/BNI-ratio schommelt al

¹ http://www.diplomatie.be/oda/Wet_Belgische_Ontwikkelingssamenwerking_19_maart_2013.pdf

jaren rond de 0,45%², maar zowel de Vlaamse als de federale overheid hebben zich geëngageerd om de 0,7%-norm te halen tegen 2030³.

Zowel België, Vlaanderen, als 114 lokale besturen⁴ engageren zich bovendien voor de realisatie van de Agenda 2030 en zijn 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals, SDG's) van de Verenigde Naties. Hiermee bevestigen zij hun engagement voor de 0,7%-norm, want SDG 17 stelt: "Ontwikkelde landen dienen ten volle hun verbintenissen aangaande officiële ontwikkelingshulp te implementeren, waaronder ook de verbintenis van vele ontwikkelde landen om 0,7% van het bruto nationaal inkomen te besteden aan officiële ontwikkelingshulp voor ontwikkelingslanden (ODA/BNI)" (subdoelstelling 17.2).

Ook heel wat lokale besturen hanteren de 0,7%-norm als streefwaarde voor hun budget voor ontwikkelingssamenwerking - op lokaal niveau 'lokaal mondiaal beleid'⁵ genoemd. Hoe zij deze toepassen, varieert echter sterk, want de 0,7%-norm laat zich niet eenvoudig vertalen naar het lokale niveau, dat vragende partij is voor een kader ter zake. Lokale besturen beslissen vaak om 1, 2 of 3 euro per inwoner aan lokaal mondiaal beleid te besteden of werken met budgetten voor de verschillende aspecten van hun mondiaal beleid. Ook zij hebben baat bij een kader en kunnen hun budget richting geven aan de hand van de 0,7%-norm en benchmarken met gemeenten die deze op dezelfde manier toepassen.

Deze nota schetst de bredere budgettaire context waarin lokale besturen hun engagement voor mondiale uitdagingen opnemen en reikt hen een instrumentarium aan om de 0,7%-norm toe te passen, met suggesties voor enerzijds de uitgaven die onder het budget voor mondiaal beleid kunnen vallen en anderzijds voor de bepaling van de referentiewaarde waartegen dit budget afgezet kan worden. Ook geven we een aantal aspecten mee die belangrijk zijn voor lokale besturen die een kwalitatief budgettair groeipad wensen uit te tekenen. Deze nota wordt vergezeld van een Excel-tool om je budget voor mondiaal beleid vorm te geven en op te volgen. Dit instrumentarium biedt houvast, maar elk bestuur beslist zelf hoe ze met deze suggesties omgaat en hoe ze haar budget voor mondiaal beleid vormgeeft.

2. Budgettaire context

Uit een bevraging van de federale overheid (Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp, DGD) waaraan 162 lokale besturen deelnamen, blijkt dat 120 Vlaamse lokale besturen in 2020 budget vrijmaakten voor mondiaal beleid, samen goed voor zo'n 2,5 miljoen euro. Het bestede budget varieert sterk, van €75 tot €243.473, en bedraagt gemiddeld €15.355. Belangrijke kanttekening daarbij is dat de personeelsuitgaven voor (mondiale) ambtenaren niet in deze cijfers zijn meegeteld, terwijl deze wel ODA- aanrekenbaar zijn. Het budget dat alle Vlaamse lokale besturen in

² https://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Wie_zijn_we/Onze_organisatie/ODA

³ Federaal regeerakkoord, Vlaams regeerakkoord, Vizier 2030

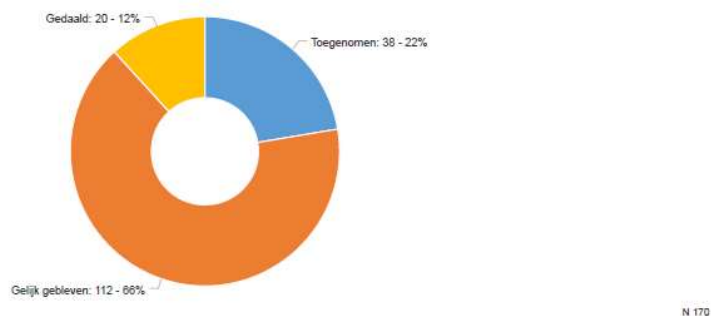
⁴ <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/sdg-engagementsverklaring>

⁵ Zie publicatie VVSG *Van Noord-Zuid naar Mondiaal. Naar een lokaal mondiaal beleid*.

2020 samen besteedden aan mondiaal beleid ligt dan ook hoger dan de eerder vermelde 2,5 miljoen euro⁶.

In een enquête die de VVSG in 2020 uitvoerde, gaf 66% van de respondenten (n=170) aan dat, in vergelijking met de vorige legislatuur, het budget voor lokaal mondiaal beleid gelijk is gebleven, 12% dat het gedaald is en 22% dat het toegenomen is. Er waren dus meer respondenten die aangaven dat hun budget gestegen is, dan dat er zijn die aangeven dat het gedaald is. Het budget wordt vaak bepaald op basis van 1, 2 of 3€ per inwoner of bedraagt 0,7% van het werkingsbudget.

Hoe is het budget voor lokaal mondiaal beleid in de huidige legislatuur (2020-2025) geëvolueerd in vergelijking met de vorige legislatuur (2014-2019)?



Door betekenisvolle (kwalitatieve en kwantitatieve) vooruitgang te boeken in het budget voor mondiaal beleid, kunnen lokale besturen hun steentje bijdragen en er samen met de andere overheden voor zorgen dat België de 0,7%-norm haalt. Voor de berekening van de ODA op Belgisch niveau is het belangrijk dat de inspanningen van lokale besturen uit de eigen middelen komen. Subsidies van andere overheden of organisaties (bv. Vlaamse en federale overheid, Europese Unie, Koning Boudewijnstichting, etc.) die geoormerkt zijn voor lokaal mondiaal beleid mogen dus niet meegerekend worden. Gebeurt dat wel, dan worden deze subsidies dubbel geteld bij de berekening van de Belgische ODA.

Een voorbeeld ter illustratie: Samen met 14 Vlaamse lokale besturen en hun stedenbandpartners, coördineert en voert VVSG Internationaal het programma 'Goed lokaal bestuur' (GLOBe) uit, dat gesubsidieerd wordt door de federale overheid (DGD). De middelen die DGD via dit subsidieprogramma ter beschikking stelt, telt de federale overheid mee voor hun ODA-bijdrage en dus mogen de deelnemende lokale besturen dat niet doen.

3. Instrumentarium

3.1. Uitgaven lokaal mondiaal beleid

Lokale besturen die voor hun budget voor mondiaal beleid een groeipad willen uitstippelen richting een bepaalde streefwaarde, of dat nu de 0,7%-norm of een andere streefwaarde is, moeten weten welke uitgaven al dan niet in dat budget opgenomen mogen worden. Voor de samenstelling van het budget uit eigen middelen, stellen we het volgende voor:

⁶ VVSG Internationaal, DGD en de provincies zullen in de toekomst trachten om samen accuratere info te verzamelen.

Uitgaven die WEL tot het budget voor lokaal mondiaal beleid uit eigen middelen gerekend mogen worden

- Personeelsuitgaven voor de ambtenaar/dienst mondiaal beleid
- Pro rata personeelsuitgaven voor ambtenaren van andere diensten die in het kader van mondiaal beleid taken opnemen⁷ (bv. in het kader van een stedenband, korte termijn uitwisseling of capaciteitsopbouw)
- Overdrachten
 - Investeringsprojecten in partnerlanden
 - Subsidiëring⁸ van ngo's en 4^{de} Pijlerorganisaties⁹
 - Bijdragen aan multilaterale organisaties
 - Humanitaire en noodhulp
- Uitgaven gemaakt in het kader van sensibiliserende activiteiten of capaciteitsopbouw
 - Werkingsmiddelen mondiale adviesraad
 - Wereldfeesten en andere mondiale evenementen
 - Wereldburgerschapeducatie, vormingen over mondiale thema's, internationale uitwisselingen

Uitgaven die NIET tot het budget voor lokaal mondiaal beleid uit eigen middelen gerekend mogen worden:

- Subsidies van andere overheden of organisaties
- Uitgaven voor de opvang van vluchtelingen (bv. asielcentrum, lokale opvanginitiatieven)
- Meeruitgaven of minderopbrengsten van beleidsbeslissingen gerelateerd aan lokaal mondiaal beleid (bv. meeruitgaven 'eerlijke koffie', minderopbrengsten door een lagere huur van de Wereldwinkel indien die in een gebouw van de gemeente huist)
- Overheadkosten dienst mondiaal beleid (bv. verwarmingskosten, elektriciteit).¹⁰

⁷ Mag meegerekend worden in het budget voor mondiaal beleid, indien de mondiale ambtenaar deze berekening wenst te maken.

⁸ Toekenning van deze subsidies gebeurt op basis van het subsidiereglement, eventueel na advies van de mondiale adviesraad en/of een (externe) jury.

⁹ 4^{de} Pijlerorganisaties zijn particuliere, vaak kleinschalige initiatieven (vaak vzw's) opgezet door inwoners uit de gemeente.

¹⁰ Sommige gemeenten kiezen ervoor om overheadkosten wel mee te rekenen, al dan niet als % van de personeelskosten.

3.2. Toepassing van de 0,7%-norm: exploitatie-ontvangsten als lokale referentiewaarde

Door het ontbreken van een 'Bruto Gemeentelijk Inkomen' hebben lokale besturen geen houvast. Welke budgettaire inspanningen moeten zij leveren en tegen welke referentiewaarde kunnen zij deze afzetten om na te kunnen gaan in welke mate zij het vooropgestelde groeipad richting een bepaalde streefwaarde halen? Sommige gemeenten leggen hun budget vooraf vast op basis van de 0,7%-norm, anderen gaan achteraf na in welke mate ze de norm halen.

De meeste lokale besturen die de 0,7%-norm hanteren, zetten hun budget voor mondiaal beleid af tegen de exploitatie-ontvangsten¹¹¹². De exploitatie-ontvangsten houden verband met de activiteiten van het bestuur en worden in de economische indeling ingedeeld volgens hun soort¹³.

De exploitatie-ontvangsten liggen meestal iets hoger dan de uitgaven, dus als de ontvangsten als referentiewaarde gebruikt worden om de 0,7% te bepalen, is dat iets ambitieuzer dan wanneer de uitgaven gebruikt worden. De ontvangsten worden bovendien vaak gebruikt als referentiewaarde voor vergelijkingen, bijvoorbeeld om de autofinancieringsmarge en het financieel evenwicht tegen af te zetten. Bovendien hebben de ontvangsten een duidelijkere link met het BNI, want zij volgen de economische groei, de inflatie, de indexering van subsidies en retributies, enzovoort.

De totale exploitatie-ontvangsten worden best gecorrigeerd voor de ontvangsten voor onderwijzend personeel ten laste van andere overheden. Deze ontvangsten komen wel in de gemeentelijke boeken terecht en doen de exploitatie-ontvangsten stijgen, maar gaan rechtstreeks naar het onderwijzend personeel en zijn dus geen 'echte' ontvangsten. Door de exploitatie-ontvangsten voor onderwijzend personeel ten laste van andere overheden af te trekken van de totale exploitatie-ontvangsten, krijgen we de referentiewaarde waartegen de 0,7% kan worden afgezet.

Als je het toekomstige budget voor mondiaal beleid wil bepalen op basis van de 0,7%-norm, gebruik je best de geraamde cijfers voor het jaar in kwestie¹⁴. Hou er wel rekening mee dat de geraamde cijfers vooral gebaseerd zijn op het eerste jaar van het meerjarenplan en dat deze doorheen de jaren sterk kunnen fluctueren als gevolg van jaarlijkse bijstellingen en aanpassingen. De formule voor het jaar 2023 ziet er dan als volgt uit:

¹¹ Een alternatief, dat door de provinciale besturen en door enkele lokale besturen wordt gehanteerd, is om de uitgaven voor mondiaal beleid af te zetten t.o.v. de exploitatie-uitgaven.

¹² Het is logisch om de ontvangsten, respectievelijk de uitgaven te beperken tot de exploitatie, gezien de volatiliteit van de investeringen en de financiering.

¹³ Op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur vind je meer informatie over de belangrijkste soorten exploitatie-ontvangsten.

¹⁴ Sommige gemeenten bepalen hun toekomstig budget voor mondiaal beleid op basis van de cijfers van het laatst afgesloten boekjaar, dus van het jaar x-2. Ook dat is een mogelijke werkwijze, maar hou er rekening mee dat de inflatie dan een sterke impact kan hebben. Denk bijvoorbeeld aan de huidige inflatiecijfers van 7,6% op jaarbasis.

$0.007 \times (\text{totaal exploitatie-ontvangsten 2023} - \text{totaal exploitatie-ontvangsten onderwijzend personeel ten laste van andere overheden 2023}) = \text{streefdoel budget mondiaal beleid 2023}$

Als je wil nagaan in welke mate je de 0,7%-norm hebt gehaald in voorbije jaren, gebruik je best de gerealiseerde cijfers van het jaar in kwestie. De formule voor het jaar 2021 ziet er dan als volgt uit:

$\text{Budget mondiaal beleid 2021} / (\text{totaal exploitatie-ontvangsten 2021} - \text{totaal exploitatie-ontvangsten onderwijzend personeel ten laste van andere overheden 2021}) = \text{procentuele besteding mondiaal beleid 2021}$

Als je een groeipad wil uittekenen, kan je doorheen de legislatuur toewerken naar de 0,7%-norm (of naar een hogere norm, zie punt 3.3). Ook als je werkt met een aantal euro per inwoner dat naar mondiaal beleid gaat of met vaste budgetten voor de verschillende aspecten van mondiaal beleid, kan je een groeipad richting een bepaalde streefwaarde uitstippelen.

Het budget voor mondiaal beleid in bovenstaande formules, omvat enkel de eigen middelen en dus de middelen die je aan de federale overheid mag rapporteren als ODA. Zoals hierboven toegelicht (zie punt 2. Budgettaire context), mogen subsidies in het kader van mondiaal beleid van andere overheden of organisaties hier niet meegerekend worden, om dubbelstellingen in de ODA-uitgaven op nationaal niveau te vermijden.

Hoewel lokale besturen deze subsidies niet mogen rapporteren als ODA-uitgaven, worden ze wel aangewend voor mondiaal beleid en maken ze dus wel deel uit van het budget voor mondiaal beleid, al is het maar omdat er personeelstijd gaat naar het opstellen, uitvoeren en opvolgen van en het rapporteren over het subsidiedossier. Voor ambtelijk-politieke besprekingen van het budget voor mondiaal beleid of voor communicatie naar burgers, is het, in het kader van transparantie, aangewezen om het budget uit eigen middelen en bijkomende subsidies apart voor te stellen.

3.3. Exploitatie-ontvangsten versus BNI: naar een ambitieuzere lokale norm?

Het afzetten van de uitgaven voor mondiaal beleid tegen de exploitatieontvangsten (of -uitgaven) is echter niet wat bedoeld wordt met de norm zoals die afgesproken is voor nationale overheden en impliceert een onderprestatie. Het BNI omvat immers veel meer dan overheidsontvangsten of -uitgaven en ligt dus veel hoger.

Aangezien individuele (lokale) besturen geen BNI hebben, kan het streefcijfer van 0,7% van het BNI omgezet worden in verhouding tot de totale overheidsontvangsten. In 2019 kenden alle Belgische overheden samen 238.598 miljoen euro aan ontvangsten¹⁵. Het BNI bedroeg dat jaar 474.739 miljoen euro. Omgerekend zou het streefcijfer dan kunnen zijn dat de uitgaven voor mondiaal beleid 1,4% ($0,7\% \times 474.739 / 238.598$) van de ontvangsten bedraagt. Natuurlijk zijn het BNI en de ontvangsten elk jaar anders en kan dus ook de verhouding tussen beiden evolueren over de jaren heen. De voorbije jaren bedroeg het

¹⁵ <http://www.nbb.be/doc/dq/n/dq3/histo/nns20iii.pdf>

BNI echter ruwweg het dubbele van de ontvangsten, waardoor we er van uit kunnen gaan dat de berekeningswijze van de 1,4%-norm in de toekomst min of meer stand zal houden.

Deze 1,4%-norm van de exploitatie-ontvangsten op lokaal niveau komt qua ambitieniveau dus overeen met de 0,7%-norm van het BNI op nationaal niveau. Voor veel lokale besturen zal dit als te ambitieus, niet haalbaar of onrealistisch beschouwd worden, maar er zijn ook heel wat lokale besturen die naar de 0,7%-norm hebben toegewerkt en deze ook al enkele jaren behalen. Voor hen kan de 1,4%-norm een stimulans zijn om verder te groeien in hun engagement. De klemtoon dient echter vooral op een kwalitatief groeipad te liggen, idealiter richting een streefdoel, maar op maat van elke gemeente.

4. Tot slot

Lokale besturen die zich willen engageren voor internationale rechtvaardigheid, kunnen dat engagement ook budgettair vertalen in een kwalitatief groeipad richting een vooropgestelde streefwaarde zoals de 0,7%-norm. Rekening houdend met de lokale context, zetten lokale besturen die een ambitieus mondiaal beleid willen voeren idealiter in op een kwalitatief budgettair groeipad. Dat betekent dat er sprake is van:

- een evenwichtige doeleindenmix:
 - o Werking in Vlaanderen: educatie en sensibilisering over mondiale thema's, werkingsmiddelen voor de mondiale adviesraad en ngo's (of koepelorganisatie 11.11.11)
 - o Werking in partnerlanden:
 - structurele hulp (bv. stedenband en andere samenwerkingsverbanden)
 - programma's van ngo's en 4de Pijlerorganisaties
 - mensen die korte engagementen aangaan elders in de wereld (stages van studenten, jeugdwerkers, enzovoort)
 - o Humanitaire en noodhulp
- Procentuele of nominale groei van het budget voor mondiaal beleid
- Financiële transparantie, o.a om de opvolging van het groeipad mogelijk te maken.

Elk lokaal bestuur beslist zelf hoe zij haar mondiaal beleid en het bijhorende budget vormgeeft, naargelang de lokale context. Zo zal de toepassing van de 0,7%-norm voor een stad een grotere budgettaire inspanning betekenen dan voor een kleine gemeente. Of het kan het terecht politiek gevoelig liggen om afgerekend te worden op een cijfer, terwijl je lokaal bestuur misschien wel structurele inspanningen levert die dat cijfer niet weerspiegelt, bijvoorbeeld inzake draagvlakversterking.

Tot slot: het budget voor mondiaal beleid is niet noodzakelijk een goede indicator voor de ambitie of de kwaliteit van dat beleid. Kwaliteit is met andere woorden minstens even

belangrijk als kwantiteit. Een kwalitatief lokaal mondiaal beleid¹⁶ draagt bij aan internationale rechtvaardigheid via mondiale beleidskeuzes, mondiaal burgerschap en mondiale samenwerking. Daarnaast staan principes zoals duurzaamheid en transversale, interdisciplinaire samenwerking centraal.

5. Annex: format budget mondiaal beleid

De bijgevoegde Excel-tool is gebaseerd op de suggesties in deze nota. Lokale besturen kunnen deze gebruiken om hun budget voor mondiaal beleid vorm te geven en op te volgen. De tool bestaat uit een beknopte handleiding, een tabblad waarin de verschillende elementen voor de samenstelling en opvolging van het budget ingegeven kunnen worden en een tabblad met een hypothetisch voorbeeld.

¹⁶ De visie van de VVSG op lokaal mondiaal beleid wordt uitgebreid toegelicht in de publicatie [Van Noord-Zuid naar Mondiaal. Naar een lokaal mondiaal beleid](#).