

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 53

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2011

Hierbij bied ik u de brief inzake Multilateraal OS-beleid aan.

In de Focusbrief over het nieuwe OS-beleid is een nadere uitwerking van de multilaterale samenwerking aangekondigd (kamerstuk 32 605, nr. 2). Deze uitwerking spitst zich toe op de rol die multilaterale organisaties in het nieuwe ontwikkelingsbeleid kunnen spelen en de wijze waarop de principes van selectiviteit, meerwaarde en effectiviteit zullen doorwerken in de Nederlandse bijdragen. Op basis van deze uitgangspunten wordt de Nederlandse OS-bijdrage aan de internationale organisaties geplaatst in het bredere perspectief van een multilateraal beleid gericht op versterking van de mondiale architectuur¹. Daarmee bouwt dit beleid voort op de multilaterale nota «Samen werken aan mondiale uitdagingen» die in 2009 werd uitgebracht. Net als die nota concentreert deze brief zich primair op het multilaterale OS-beleid en niet op de vele andere aspecten van de Nederlandse samenwerking met internationale organisaties.

1. Belang van multilaterale instellingen voor Nederland

Nederland draagt bij aan multilaterale instellingen op grond van het belang dat die instellingen voor ons vertegenwoordigen. Dat belang is gelegen in een internationale rechtsorde die bijdraagt aan mondiale welvaart, mensenrechten en stabiliteit. Internationale organisaties bieden het platform voor het vastleggen van internationale afspraken, normen en standaarden en ontlenen hieraan de autoriteit om individuele landen aan te spreken op hun handelen. Mondiale ontwikkeling is direct verbonden met de vraag of de internationale gemeenschap een antwoord kan vinden op een reeks van wereldwijde uitdagingen in de vorm van *Global Public Goods* zoals veiligheid, klimaat, energie en financiële stabiliteit. Multilaterale organisaties spelen een sleutelrol bij de aanpak van die vraagstukken die de capaciteit van individuele landen of regionale groepen te boven gaan. Als open economie is Nederland zeer gebaat bij naleving van

¹ De brief beperkt zich tot vrijwillige bijdragen aan VN-instellingen en mondiale fondsen op het terrein van OS en humanitaire hulp en de internationale financiële instellingen, waaronder de regionale ontwikkelingsbanken. Regionale organisaties zoals de OESO blijven buiten beschouwing. Dat geldt ook voor verdragsrechtelijke en verplichte contributies. Het kabinet presenteerde eerder dit jaar haar visie op het EU OS-beleid in de vorm van kabinetsreacties op EU-consultaties over de toekomst van EU-OS, over EU-begrotingssteun en over de financiering van het Externe Beleid van de EU na 2013 (zie Kamerstuk 21 501-04 nr. 121 van 7 februari 2011).

dergelijke mondiale afspraken. Bevordering van de internationale rechtsorde is mede daarom in de grondwet opgenomen.

Vanuit dit strategische belang zet Nederland zich in voor een stelsel van sterke en effectieve multilaterale organisaties. Het huidige stelsel zal moeten worden toegesneden op uitdagingen van de 21^e eeuw zoals de toename van grensoverschrijdende interdependenties, de opkomst van niet-overheidsactoren in internationale relaties, ingrijpend gewijzigde internationale machtsverhoudingen en multipolariteit. Hervormingen in de bestaande instellingen zijn noodzakelijk: er is behoefte aan een stelsel dat representatiever, coherenter, efficiënter en effectiever is. Nederland neemt van oudsher een sterke positie in binnen de multilaterale organisaties en wil die positie behouden en gebruiken om aan hervormingen bij te dragen en de instellingen alert te houden. Daarvoor is het nodig dat wij een substantiële presentie in de belangrijkste organisaties hebben, inhoudelijk en financieel.

Naast hun normerende functie vervullen multilaterale organisaties een tweede belangrijke functie in het kader van het ontwikkelingsbeleid waar deze brief zich op concentreert: zij vormen een onmisbaar hulpkanaal. Binnen het sterk gefragmenteerde veld van donoren is de coördinerende functie van de multilaterale instellingen cruciaal. Zo nemen zij een centrale positie in binnen het streven naar de *Millennium Development Goals*. Internationale hulporganisaties bieden bovendien schaalvoordelen en een concentratie van kennis die de capaciteit van het bilaterale kanaal te boven gaan. De betrokkenheid van ontwikkelingslanden is groot omdat zij als lid medeverantwoordelijkheid dragen voor het opereren van de organisaties. Multilaterale bijdragen hebben ook een hefboomwerking: Nederland kan via zijn inzet invloed uitoefenen op beleid en geldstromen van omvangrijke organisaties.

2. Multilaterale instellingen in het OS-beleid

Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vullen de drie hulpanalen, multilateraal, bilateraal en particulier, elkaar aan. Waar op grond van Nederlandse meerwaarde is gekozen voor prioriteiten in het bilaterale beleid is aanvulling vanuit het multilaterale kanaal op de beperkte Nederlandse uitvoeringscapaciteit onontbeerlijk. Bovendien kan de coördinerende kracht van het multilaterale kanaal niet gemist worden. En omgekeerd kan in het kader van de multilaterale hulp Nederlandse expertise tot zijn recht komen. De hulpanalen blijken elkaar in de praktijk te versterken. Die complementariteit maakt een simpele vergelijking op basis van effectiviteit weinig zinvol, ieder kanaal heeft zijn eigen kracht.

De Nederlandse ODA-bijdragen aan multilaterale instellingen bedroegen in de periode 2008–2010 gemiddeld Euro 1100 mln per jaar. Binnen het hulpbudget ligt het aandeel van de multilaterale hulp historisch tussen de 25 en 30 procent. Daarmee bevinden wij ons aan de onderkant van het OESO-gemiddelde. De regering ziet geen aanleiding dit aandeel op korte termijn substantieel te wijzigen.

In 2010 liep ongeveer de helft van de Nederlandse multilaterale hulp via de VN, een derde via de Internationale Financiële Instellingen en de rest via mondiale fondsen. Er werd steun gegeven aan ruim 30 afzonderlijke multilaterale organisaties (zie de tabel in bijlage 1)¹, een relatief beperkte groep gezien het grote aantal bestaande organisaties. De overzichtelijkheid wordt vooral beperkt door de verscheidenheid van soorten bijdragen en afzonderlijke activiteiten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Multilaterale hulp valt door de verschillende aard en werkwijze van de instellingen uiteen in diverse soorten bijdragen zoals aandelenparticipatie, verplichte contributies, algemene vrijwillige bijdragen, geormerkte bijdragen, partnerschapsprogramma's en multidonorfondsen. Een bijzondere positie wordt ingenomen door de bijdragen aan projecten en programma's op landenniveau waarvoor de verantwoordelijkheid veelal ligt bij de ambassades (multi-bi bijdragen). Deze bijdragen, die worden gerapporteerd als bilaterale hulp, vormen een van de oorzaken van het grote aantal afzonderlijke activiteiten met multilaterale organisaties. Tegelijk dragen zij op landenniveau juist bij aan concentratie. De projecten zijn vaak gecentreerd rond de specifieke thematische prioriteiten in de bilaterale relatie met het ontvangende land.

Hoewel er in de praktijk sprake is van een goede samenwerking met het multilaterale kanaal bestaat het gevaar dat de effectiviteit onder druk komt van bureaucrativering en versnippering. Gebrekkige samenwerking tussen organisaties en zwakke vertegenwoordiging op landenniveau worden regelmatig geconstateerd. Dit dwingt tot een voortdurende kritische opstelling en het selectieve gebruik van Nederlandse bijdragen om sturing te geven. Nederland zet zich actief en krachtig in voor hervormingen binnen de instellingen langs de lijnen zoals beschreven in de multilaterale nota van 2009. Tegelijk zal Nederland als donor ook aan die versterking van de effectiviteit moeten bijdragen door intern onze inzet goed te coördineren.

3. Selectief gebruik van het multilaterale kanaal

Het gebruik van de multilaterale instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking brengt met zich mee dat de uitgangspunten van het nieuwe OS-beleid van toepassing zijn voor dit deel van het multilaterale beleid. De principes van selectiviteit, meerwaarde en effectiviteit zullen aan de basis staan van onze multilaterale OS. In de multilaterale hulp zal aansluiting worden gezocht bij het bilaterale beleid gericht op zelfredzaamheid, economische groei en bedrijfsleven. Nog sterker dan in het verleden zal de Nederlandse inzet zijn geconcentreerd op organisaties waar Nederland verschil kan maken met zijn bijdrage.

Beleid en inzet van middelen worden geconcentreerd op die organisaties die èn relevant zijn binnen het Nederlandse beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, inclusief humanitaire hulp, èn de zaken intern qua effectiviteit goed op orde hebben. Door ook op dit terrein scherpe keuzes te maken levert het multilaterale kanaal volledig zijn aandeel in de afgesproken bezuinigingen op de OS-begroting. Het feit dat minder middelen beschikbaar zijn heeft tot gevolg dat sterker dan voorheen bijdragen aan minder prioritaire organisaties aanmerkelijk lager zullen uitvallen of zelfs in hun geheel worden gestopt. In het kader van de bezuinigingen op de OS-begroting zijn voor 2011 de bijdragen verstrekt via het multilaterale kanaal verlaagd met Euro 220 mln ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. Voor 2012 en latere jaren is nog een verdere aanzienlijke bezuiniging voorzien.

Een geconcentreerde Nederlandse inzet vraagt ook in het multilaterale kanaal om toespitsing op thema's. Dat betekent dat de vier thema's die prioriteit hebben gekregen in het ontwikkelingsbeleid – veiligheid/rechtsorde, voedselzekerheid, water, SRGR inclusief HIV/Aids – leidend zullen zijn voor de concentratie van de multilaterale bijdragen. In de uitwerking van het themabeleid zal de samenwerking met relevante internationale instellingen worden geïntensiveerd. In de Focusbrief is het belang van het multilaterale kanaal voor de uitvoering van het nieuwe themabeleid reeds onderstreept met concrete voorbeelden. Bilaterale hulp

en multilaterale hulp zijn hierbij nauw verweven. Zo heeft de pooling van risico's in fragiele staten via door multilaterale organisaties beheerde fondsen zijn waarde bewezen.

Het gaat overigens om meer dan alleen thematisch gespecialiseerde instellingen of geormerkte bijdragen. Sommige organisaties zijn op een breed terrein actief en vervullen tegelijk een cruciale functie voor de samenhang van de ontwikkelingsinspanning. Oormerking kan de afstemming op de bilaterale prioriteiten bevorderen maar kan ook ten koste gaan van de effectiviteit van de instelling. Algemene ongeormerkte bijdragen blijven essentieel, want zij stellen organisaties in staat hun kerntaken te vervullen en versterken het multilaterale stelsel in zijn algemeenheid. Het beleid om niet te oormerken, tenzij de inbreng van Nederlandse meerwaarde daarom vraagt, zal worden voortgezet

De geconcentreerde Nederlandse inzet zal voortbouwen op sterktes van Nederland, zoals op het gebied van landbouw en water. De wens om multilaterale samenwerking te stimuleren stopt immers niet bij financiële ondersteuning. Nederland wil als volwaardige partner een rol spelen in de multilaterale organisaties, door inhoudelijk samen te werken en beleid te beïnvloeden. Invloed kan worden versterkt door het strategisch inzetten van kandidaturen. Dat kan ook door het stimuleren van meer betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen. Dit kan leiden tot een positieve kruisbestuiving en meer door Nederland te winnen aanbestedingen van de internationale organisaties.

4. Scherpere toetsing

In bijlage 2¹ is een tabel opgenomen waarin de organisaties, die in de afgelopen jaren ODA-bijdragen ontvingen, op de twee hoofdcriteria relevantie en effectiviteit zijn getoetst. Relevantie als het gaat om de prioritaire thema's van het OS-beleid. Voor deze toetsing is gebruik gemaakt van de zogenaamde *scorecards* (samenvattingen in bijlage 3)¹. Actualisering van de opzet en invulling van deze *scorecards* zal een continu proces zijn. Ook uitgangspunten als bevordering van zelfredzaamheid en groei door ontwikkeling van de particuliere sector blijven daarbij in beeld. Op basis van deze toetsing trekt de regering de volgende conclusies als het gaat om de verdeling van de bijdragen.

Bezien vanuit het bredere perspectief van een samenhangende mondiale architectuur spelen enkele organisaties een dominante rol als pijlers van het huidige stelsel van ontwikkelingsfinanciering. De Wereldbank (IDA), UNDP en UNICEF kunnen zo als systeemorganisaties voor ontwikkelings-samenwerking worden aangeduid. Zeker vertonen ook deze instellingen op onderdelen tekortkomingen als het gaat om hun effectiviteit. Maar door hun omvang, kennis, *convening power*, brede betrokkenheid en coördinerende taak vormen zij het fundament van de internationale ontwikkelingsinspanning. Nederland kan daar niet omheen als het de ambitie heeft dit stelsel te versterken. Deze instellingen zullen daarom centraal blijven staan in de Nederlandse multilaterale ontwikkelingssamenwerking.

In aanvulling daarop komen AsDB, AfDB, IFAD, IFC, GFATM, GAVI, UNHCR, UNOCHA en WFP in aanmerking voor intensieve samenwerking. Niet alleen scoren zij goed op het criterium effectiviteit maar in hun activiteiten sluiten zij nauw aan bij de OS-prioriteiten en bieden daarmee *value for money* als uitvoeringskanaal voor de Nederlandse hulp. Datzelfde geldt voor UNFPA en UNAIDS, waar de effectiviteit nog niet optimaal is maar die toch onmisbaar zijn voor de aanpak van het prioritaire vraagstuk van SRGR en HIV/Aids. Door de selectie van deze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bepaalde groep van instellingen krijgt de themakeuze een zwaar accent als het gaat om de concentratie van de multilaterale bijdragen.

De omvang van de bijdragen aan andere organisaties zal kritisch tegen het licht worden gehouden en in veel gevallen aanzienlijk worden teruggebracht. In enkele gevallen is de relevantie voor Nederland of de effectiviteit van de organisatie dermate laag dat Nederland de ODA-bijdrage tot het uiterste minimum zal terugbrengen. Voorbeelden van deze categorie zijn UNIDO, UNHabitat en IDB.

De prioriteiten binnen het multilaterale kanaal zullen tot uitdrukking komen in de voorgenomen bezuinigingen. De exacte omvang en timing van deze bezuinigingen zijn opgenomen in de begrotingsvoorstellen voor 2012 en volgende jaren. Duidelijk is dat ook bijdragen aan prioritair instellingen niet altijd kunnen worden gespaard. Dat geldt bijvoorbeeld voor de systeemorganisaties UNDP en UNICEF. Relatief zeer hoge bijdragen behoren tot het verleden. Zo veel mogelijk wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat de combinatie van relevantie en effectiviteit de hoogte van de Nederlandse bijdragen bepaalt. Een dergelijke afweging verdient maatwerk. Bijkomende factoren zoals de inschatting van het perspectief op verbetering van de organisatie zullen per geval worden meegewogen. Dat geldt ook voor de relatieve positie die Nederland inneemt binnen de groep van donoren. Deze *ranking* is opgenomen in bijlage 1 en onderstreept de vooraanstaande positie van Nederland in veel organisaties. Een dergelijke positie levert ons land veel invloed op. Tegelijkertijd zal bij het uitblijven van resultaten van die inzet niet gearzeld worden om gevolgen te trekken voor de hoogte van de bijdrage.

Het aantal organisaties waarmee wordt samengewerkt is de afgelopen jaren geleidelijk teruggebracht en weerspiegelt nu de brede Nederlandse betrokkenheid bij de internationale samenwerking. Het terugbrengen van onnodige versnippering zal vooral worden gezocht in een geringer aantal afzonderlijke activiteiten door scherpe hantering van de dubbele toets. Naarmate organisaties beter functioneren en dichter bij hun mandaat blijven, kunnen bijdragen eerder ongeoormerkt worden gegeven, waarmee het aantal activiteiten per organisatie kan worden verminderd. Door vooral te monitoren op prioritair thema's kan de Nederlandse meerwaarde ook dan optimaal worden benut. Dit geldt in het bijzonder de systeemorganisaties.

Er zal daarbij ruimte blijven voor het opzetten van nieuwe partnerschappen met bestaande organisaties. Ook hier is echter focus noodzakelijk en het aantal afzonderlijke trustfunds en partnerschapsprogramma's zal worden teruggebracht. Daarnaast zullen ambassades worden verzocht multi-bi activiteiten te concentreren op de goed functionerende organisaties waarbij uitzonderingen afstemming met de departementsleiding behoeven.

5. Ondersteuning van mondiaal bestuur

Een breed en coherent buitenlands beleid brengt met zich mee dat steun wordt gegeven aan een multilaterale aanpak van de mondiale vraagstukken die zowel voor Nederland als voor ontwikkelingslanden van groot belang zijn. Nederland is bereid te investeren in een krachtig multilateraal stelsel op basis van samenwerking tussen alle betrokken departementen.

In het licht van toenemende belang van *Global Public Goods* kiest de regering voor een nauwe betrokkenheid bij sleutelorganisaties op het terrein van normering, kennis en onderhandelingen. Deze organisaties

hebben een bredere betekenis dan het fungeren als hulpkanaal, zij zijn cruciaal als kennisbron en platform voor internationale akkoorden en standaarden. Naast IMF en WTO gaat het om de gespecialiseerde VN-organisaties ILO, WHO, UNEP en FAO. Enkele van deze instellingen scoren op dit moment slechts matig als het gaat om de effectiviteit van de organisatie. Dat heeft deels te maken met een complexe structuur waarin verschillende functies samenkomen. Het noopt tot terughoudendheid bij het gebruik als hulpkanaal maar staat een Nederlandse betrokkenheid en presentie in die instellingen niet in de weg. De kritische maar constructieve opstelling zal daarbij zichtbaar zijn gericht op hervormingen binnen die organisaties. In veel gevallen is er sprake van lopende hervormingsprocessen die uitzicht bieden op een grotere effectiviteit.

Versterking van de mondiale *governance* door onze betrokkenheid bij internationale instellingen vormt onderdeel van een beleidsagenda voor globalisering. Ook op dit terrein is meer focus in de Nederlandse inzet noodzakelijk. Naast de directe financiële hulp vormt die agenda een wezenlijk onderdeel van het ontwikkelingsbeleid. De uitwerking overstijgt echter de beperkte opzet van deze brief. Tijdens de begrotingsbehandeling eind 2010 is een motie Ferrier/Dijkers aangenomen die de regering oproept om «vanuit een mondialiseringvisie coherentie voor duurzame ontwikkeling vorm te geven». De regering zal de Kamer separaat informeren over een praktische agenda waarmee hier gevolg aan zal worden gegeven.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen