

Samen werken aan mondiale uitdagingen

Nederland en multilaterale
ontwikkelingssamenwerking

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Nederland in een nieuwe wereld	4
1.1 Een nieuwe wereld, met behoefte aan meer sturing.....	4
1.2 Een nieuw ‘global governance’ systeem.....	7
1.3 Positie Nederland	9
Hoofdstuk 2: Een veranderde internationale hulparchitectuur.....	10
2.1 Trends in ODA.....	10
2.2 Steeds complexere hulparchitectuur.....	16
2.3 Coalitievorming van toenemend belang voor Nederland.....	20
Hoofdstuk 3: Versterking van het multilaterale ontwikkelingssysteem.....	23
3.1 Het multilaterale kanaal en de andere OS-kanalen	23
3.2 Het multilaterale ontwikkelingssysteem.....	25
3.3 Relatief sterke en zwakke punten van de MO’s.....	27
3.3.1 De VN-familie.....	27
3.3.2 De Internationale Financiële Instellingen (IFI’s)	29
3.3.3 Mondiale Fondsen (MF’s)	31
3.3.4 EU/EC.....	32
3.4 Nederlandse inzet voor grotere effectiviteit MO’s	37
3.4.1 Betere samenwerking en werkverdeling.....	37
3.4.2 Verbeterde aansluiting bij nationale beleidsplannen en systemen.....	41
3.4.3 Vergaande decentralisatie	42
3.4.4 Verhogen kwaliteit personele bezetting.....	42
3.4.5 Concrete resultaten zichtbaar maken.....	43
3.4.6 Vergroten representativiteit	44
3.4.7 Verbeterd financieringsgedrag bilaterale donoren	45
3.4.8 Maatschappelijke betrokkenheid vergroten	48
Hoofdstuk 4: Multilaterale inzet voor de vier Nederlandse OS-prioriteiten.....	51
4.1 Groei & Verdeling.....	51
4.2 Fragiele staten.....	58
4.3 Gender & seksuele -en reproductieve gezondheid -en rechten.....	64
4.3.1 Gender.....	64
4.3.2 Seksuele -en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)	68
4.4 Klimaat en hernieuwbare energie	73
4.4.1 Klimaatverandering	73
4.4.2 Hernieuwbare energie.....	78
Hoofdstuk 5: Effectiviteit prioritaire MO’s	80
5.1 Multilaterale Monitoring	80
5.2 Korte appreciatie inzake functioneren belangrijkste MO’s.....	81
5.2.1 IFI’s.....	81
5.2.2 VN-familie	87
5.2.3 Mondiale Fondsen	95
Hoofdstuk 6: Conclusies	98

Bijlagen	104
- Overzicht multilaterale intensiveringen ihkv de vier OS-prioriteiten	
- Overzicht van Nederlandse bijdragen aan de VN, IFI's en mondiale fondsen	
- Overzicht fragmentatie multilaterale OS per land	
- Overzicht scores MO's o.b.v Parijs Agenda	
- Diagrammen verdeling OS via de EC, per sector en regio	
Lijst van afkortingen	114

Inleiding

Op 16 oktober 2007 heb ik u de notitie “Een zaak van iedereen” gestuurd, waarin ik op hoofdlijnen mijn OS-beleid heb uiteengezet. In deze notitie zei ik in een vervolgnotitie aandacht te zullen besteden aan ontwikkelingssamenwerking via het multilaterale kanaal. Deze notitie ligt thans voor u.

De doelstelling van deze notitie over multilaterale ontwikkelingssamenwerking is tweeledig. In de eerste plaats wordt getracht een aanzet te geven tot een herbezinning van de Nederlandse multilaterale inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in het licht van de veranderingen in de internationale context en de hulparchitectuur. Het gaat er daarbij om de ontwikkelingsagenda nog meer te gaan koppelen aan die van internationale publieke goederen en de coherentie verder te verbeteren. In de tweede plaats geeft deze notitie een uitwerking op hoofdlijnen van wat Nederland in multilateraal kader de komende jaren anders en/of extra zal doen -zowel financieel als beleidsmatig-, ter uitvoering van de vier prioriteiten beschreven in “Een zaak van iedereen”.

Multilaterale samenwerking vindt plaats op vele, uiteenlopende terreinen en in veel verschillende fora. Uiteraard zijn multilaterale organisaties niet alleen een kanaal voor ontwikkelingssamenwerking. Met name de gespecialiseerde organisaties zoals WHO, ILO, FAO en UNESCO zijn van belang voor de Nederlandse vakdepartementen die in deze organisaties een eigenstandige en soms zelfs eerstverantwoordelijke rol hebben, zoals LNV voor de FAO, VWS voor de WHO en OCW voor UNESCO.

In deze notitie is ervoor gekozen de focus te richten op multilaterale ontwikkelingssamenwerking, via vier groepen multilaterale instellingen: alle aan de Verenigde Naties verbonden instellingen (bv. UNICEF), de internationale financiële instellingen (bv. de Wereldbank), de Europese Unie (inclusief rol Europese Commissie als donor) en de mondiale fondsen (bv. GFATM, GAVI). Hierdoor blijven andere belangrijke beleidsterreinen als veiligheid en mensenrechten, en belangrijke organisaties als de NAVO en de Raad van Europa, vrijwel geheel buiten beschouwing. Ondanks deze inperking is het een notitie die een zeer uitgebreid beleidsterrein bestrijkt. Dit betekent dat elk deelonderwerp relatief beknopt moet worden behandeld, en er geen ruimte is om een uitputtend overzicht te geven van alles wat Nederland of een bepaalde organisatie op de diverse terreinen doet.

Deze nota gaat allereerst in op de veranderde internationale context, die tot zowel tot versterkte internationale samenwerking als tot aanpassing van de multilaterale instellingen noopt, mede in het kader van het debat over internationale publieke goederen. Vervolgens wordt ingegaan op de trends in ontwikkelingssamenwerking en de steeds complexer wordende internationale hulparchitectuur, waardoor de relatieve positie van Nederland afneemt en het belang van coalitievorming toeneemt. Om al deze redenen kiest Nederland ervoor in de komende jaren de multilaterale ontwikkelingssamenwerking te intensiveren. De multilaterale ontwikkelingsinstellingen dienen in toenemende mate het voorkeurskanaal te zijn, op straffe voorwaarde dat ze effectief en efficiënt opereren. Nog bewuster dan voorheen zullen de meest relevante en goed presterende instellingen beloond worden met additionele bijdragen vanuit ODA-middelen, en met verminderde oormerking.

Vervolgens wordt de Nederlandse visie gegeven op de relatief sterke en zwakke punten van de vier groepen multilaterale instellingen (VN, IFI's, EU, mondiale fondsen). In hoofdstuk drie wordt beschreven hoe Nederland zich ervoor zal inzetten dat de multilaterale organisaties effectiever en efficiënter worden en versnippering wordt tegengegaan. Vervolgens zal voor

elk van de vier Nederlandse OS-prioriteiten worden aangegeven wat Nederland in multilateraal kader meer of anders zal doen en welke Multilaterale Organisaties (MO's) we op deze terreinen als belangrijkste partners beschouwen. Tot slot zal nader worden ingegaan op de Nederlandse visie op de effectiviteit van deze MO's op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en de voorziene bijdragen lastens ODA-middelen in komende jaren. Uitgangspunt hierbij is dat de hoogte van de Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties lastens ODA-middelen bepaald wordt door een combinatie van drie overwegingen:

- 1) de intrinsieke waarde van een organisatie (op het gebied van normstelling e.d.)
- 2) de effectiviteit op ontwikkelingsterrein
- 3) de relevantie voor de Nederlandse OS-prioriteiten.

Hoofdstuk 1: Nederland in een nieuwe wereld

1.1 Een nieuwe wereld, met behoefte aan meer sturing

Het ontwikkelingsproces wordt in al zijn aspecten sterk bepaald door de internationale omgeving. Die omgeving wordt de laatste decennia gekenmerkt door een versneld proces van globalisering. Deze versterkte mondiale integratie biedt kansen voor een versnelling van armoedevermindering in landen die de aansluiting kunnen vinden. De spectaculaire daling van het aantal armen in China en de groei van de particuliere sector in de afgelopen periode zijn daarvan voorbeelden. Globalisering brengt echter ook risico's van instabiliteit en toenemende ongelijkheid tussen en binnen landen met zich mee die aansluiting belemmeren en armoedevermindering juist in de weg kunnen staan.

De risico's zijn in de afgelopen periode pertinenter voor het voetlicht gekomen. Er is sprake van een opeenstapeling van mondiale problemen die iedere wereldburger aangaan en ontwikkelingslanden speciaal raken. De ineenstorting van de 'sub-prime' markt in de VS heeft het gehele internationale financiële systeem geïnfecteerd en is overgeslagen naar de reële economie. Ontwikkelingslanden zien hun exportmarkten en overboekingen van migranten opdrogen, hebben moeite om kapitaal aan te trekken en moeten daar meer voor betalen. Volgens eerste schattingen zullen de verliezen voor ontwikkelingslanden tussen nu en 2010 in totaal meer dan \$300 miljard bedragen. Een lange arbeidsmarkt-recessie vormt een bijkomend groot risico. Ervaring van eerdere crises leert dat de arbeidsmarkt zich pas vier à vijf jaar na economisch herstel weer herstelt. Een sociale crisis ligt op de loer, vooral in ontwikkelingslanden waar sociale vangnetten beperkt of niet aanwezig zijn. De opwarming van de aarde zet sterk door en heeft vooral in ontwikkelingslanden vergaande consequenties. Mogelijk zullen hele regio's niet meer kunnen beschikken over productieve grond voor landbouw, terwijl andere landen in zones liggen waar verslechterende weersomstandigheden en overstromingen een zware aanslag zullen plegen. Daarnaast hebben de concurrerende claims op natuurlijke hulpbronnen in onze zoektocht naar voedsel, biobrandstof, veevoeder en vezels, mede in het licht van een groeiende wereldbevolking en stijgende welvaart, de kwetsbaarheid van de mondiale voedselzekerheid aan het licht gebracht. De voedselcrisis heeft de kwetsbaarheid van de armsten voor een plotselinge stijging van de wereldvoedselprijzen pijnlijk duidelijk gemaakt. Ook kwesties als de schaarste van energie en schoon water, de volksgezondheid, terrorisme en internationale stabiliteit kunnen niet alleen op nationaal niveau worden aangepakt.

Al deze mondiale vraagstukken vragen om een aanpak van duurzame ontwikkeling en een betere internationale sturing en coördinatie. Het gaat om internationale publieke goederen die met politieke wil en door internationale regulering en financiering kunnen worden geregeld. Om problemen zoals klimaatverandering effectief aan te pakken zijn zowel heldere, wereldwijd geldende normen en regels noodzakelijk als een instrumentarium om op de naleving toe te zien en financiering zeker te stellen. Internationale financiële stabiliteit vraagt om wereldwijd afgestemde regelgeving. Een effectieve en efficiënte internationale reactie wordt echter gehandicapt doordat de huidige structuren van die samenwerking nog onvoldoende zijn afgestemd op de actuele inhoudelijke uitdagingen en ook onvoldoende de nieuwe machtsbalans weerspiegelen. De internationale vervlechting gaat namelijk gepaard met een fundamentele verschuiving in de (machts)verhoudingen, zowel horizontaal als verticaal. Horizontaal is er sprake van een verschuiving in de machtsbalans tussen 'het westen' en opkomende ontwikkelingslanden als China, India en Brazilië. Verticaal is er -door de verspreiding van communicatietechnologie- sprake van een toenemende betrokkenheid en beïnvloeding door burgers.

De bestaande architectuur dateert van direct na de tweede wereldoorlog en is in zijn basisstructuur in een aantal opzichten verouderd. De inrichting van het stelsel weerspiegelt de traditionele scheiding tussen politieke besluitvorming en economische besluitvorming. Aan de economische kant is de structuur sterk verbrokken en ontbreekt een centrale coördinatie. Uitwaaiering over steeds meer deelterreinen heeft de consistentie aangetast en het stelsel onvoldoende toegespitst op de kerntaken van een multilaterale benadering in de 21^e eeuw. Dit, terwijl er juist een groeiende behoefte bestaat aan versterkte, minder vrijblijvende internationale samenwerking om de mondiale problemen van de 21^e eeuw aan te pakken, zoals klimaatverandering, ernstige ziekten (infectieziekten zoals HIV/AIDS, maar ook steeds vaker chronische ziekten zoals diabetes), de financiële crisis en schaarste aan voedsel, energie en water. Bij de bescherming en bevordering van mondiale publieke goederen voldoet een aanpak per probleem niet; een geïntegreerde benadering is essentieel. Ontwikkelingssamenwerking in nationaal en internationaal kader dient zich steeds meer te richten op deze bredere agenda. De noodzaak voor een geïntegreerde benadering heeft ook gevolgen voor de wijze van coördinatie in de hoofdsteden. Ook daar zullen de betrokken departementen meer energie moeten steken in beleidscoherentie. De standpuntbepaling, beleidsvorming en aansturing moeten goed gecoördineerd worden. De Nederlandse inzet en aansturing kan op die manier ook coherentie bij de multilaterale instellingen bevorderen.

Nieuwe opkomende grootmachten als China, India en Brazilië eisen een grotere stem in internationale fora, die recht doet aan hun toegenomen economische en politieke invloed. De "oude" grootmachten zijn echter slechts in beperkte mate bereid een deel van hun invloed aan de opkomende landen af te staan. Zo is er praktisch geen voortgang in de onderhandelingen over een herziening van de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad. Daarnaast hebben de strijd tegen het terrorisme en het beleid van de regering Bush de relatie tussen het Westen en de G77 (plus China, Rusland) de afgelopen jaren verder onder druk gezet. Tegelijkertijd laat ook de bereidheid van de opkomende landen tot constructieve internationale samenwerking en het leveren van een bijdrage aan versterking van multilaterale organisaties in Nederlandse ogen dikwijls te wensen over. In dit kader is meer dialoog van belang, waarbij de universele rechten van de mens het uitgangspunt vormen en er meer aandacht uitgaat naar de internationale culturele en politieke diversiteit.

De top in Washington van november 2008 (G20+) heeft laten zien dat opkomende economieën, zoals de BRIC-landen, thans meer dan voorheen worden betrokken bij discussies

die eerder uitsluitend in G7-kader plaatsvonden. De armste landen worden echter nog steeds grotendeels buitengesloten van discussies die ook voor hen van groot belang zijn. Nederland is van mening dat de bescherming en bevordering van mondiale publieke goederen alleen effectief kan zijn indien de gehele internationale gemeenschap hierbij betrokken wordt.

Een kritische benadering van de huidige architectuur hoeft een positieve waardering van de verworvenheden van de internationale samenwerking in de afgelopen decennia niet in de weg te staan. Er is wel degelijk sprake geweest van een flexibele aanpassing van het stelsel aan nieuwe uitdagingen, ook al hadden die toevoegingen veelal een ad hoc karakter in reactie op crises. Nieuwe vraagstukken zoals de klimaatproblematiek vonden hun weg in belangrijke internationale overeenkomsten. Het stelsel heeft de toegenomen mondiale integratie mogelijk gemaakt door liberalisering in de goederenmarkten en deels ook de kapitaalmarkten en heeft daarmee aan de basis gestaan van de ongekende welvaartsgroei van na de oorlog. De recente crises hebben die discussie over de structurele tekortkomingen van het stelsel urgenter gemaakt. Het tekort aan legitimiteit, toegespitste regulering en financiering toont zich op tal van terreinen.

Ontwikkelingslanden worden door de recente ontwikkelingen op twee manieren op achterstand geplaatst: ze ondervinden – soms meer dan de ontwikkelde landen – grote schade van de globale problemen en ze hebben geen tot weinig invloed op de vormgeving van de oplossingen, voor zover daar al sprake van is. Dat heeft een negatieve uitwerking op de kansen van ontwikkelingslanden om hun achterstanden in te halen en aansluiting te vinden bij de wereldmarkt.

Ontwikkelingslanden hebben in principe een groot belang bij een sterke internationale ordening. De ongelijke machtsbalans vergroot het risico dat zij in de mondiale arena achtergesteld worden. De wereldmarkt is weliswaar opener geworden maar ook instabieler. De instabiliteit op de kapitaalmarkten en scheve betalingsbalansverhoudingen hebben geleid tot een groeiende behoefte om de risico's van financiering af te dekken via mondiale instellingen en structuren. Een nieuwe financiële architectuur zal er toe moeten leiden dat internationale besparingen beter worden geleid naar voorspelbare investeringen in ontwikkelingslanden.

Inpassing van ontwikkelingslanden in het internationale stelsel kan nimmer een automatisme zijn maar vereist een bijzondere behandeling van de betrokken landen. Zij hebben behoefte aan enerzijds hulp en bescherming en anderzijds ruimte ('policy space') voor het vinden van een eigen ontwikkelingspad. In het verleden hebben uniforme aanpassingsmodellen zoals de 'Washington Consensus' te weinig ruimte geboden voor landenspecifieke ontwikkelingsprocessen. Om die ruimte te bieden moeten we accepteren dat ieder land anders is en dat maatwerk vereist is. Dat laatste wordt nog versterkt door de toegenomen differentiatie tussen ontwikkelingslanden, waarbij de posities van opkomende economieën en achterblijvende fragiele staten steeds verder uiteen komen te liggen. De armoedeproblematiek van Afrika vereist een specifiek samenspel van interne economische en politieke hervormingen die door de externe omgeving dienen te worden gestimuleerd, o.m. door productieve investeringen. Alleen zo kunnen ook de armste landen een groter aandeel verwerven in de internationale arbeidsverdeling en tot duurzame groei komen.

Hervorming van de internationale architectuur die bijdraagt aan een betere inpassing van ontwikkelingslanden is ook in ons eigen belang. Meer en meer wordt duidelijk dat ook de ontwikkelde wereld last heeft van de verouderde architectuur en het gebrek aan representatie van ontwikkelingslanden. In een wereld die mondiaal geïntegreerd is, zijn onze belangen

verweven geraakt met hun belangen en ontwikkeling. Duidelijk is bijvoorbeeld dat de oplossing van het klimaatvraagstuk alleen mogelijk als ook ontwikkelingslanden actief meedoen. Deze landen zullen compensatie verlangen voor de schade die wij veroorzaken door onze (historische) uitstoot van broeikasgassen. Ook voor de ontwikkelde landen vormt brede internationale samenwerking de enige bron van zekerheid.

De andere kant van de medaille is dat opkomende landen en diverse categorieën ontwikkelingslanden dienen te accepteren dat een grotere stem in internationale fora ook extra verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Daarbij zullen de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Zij zullen zich meer moeten opstellen als “stakeholder” en zich bereid moeten tonen constructief bij te dragen aan een mondiale aanpak van grensoverstijgende problemen. Dat zal niet van het ene op het andere moment het geval zijn.

1.2 Een nieuw ‘global governance’ systeem

De kredietcrisis heeft een impuls gegeven aan de internationale discussie over een herijking van het internationale economische stelsel. Tegelijk bergt de uit de crisis voortkomende mondiale economische terugval het gevaar in zich van een terugval in nationale oplossingen. Juist nu is er behoefte aan een krachtig pleidooi voor wat Wereldbank-president Robert Zoellick *responsible multilateralism* heeft genoemd¹. Het is een uitdaging voor een modern ontwikkelingsbeleid om duurzame ontwikkeling, inclusieve groei en armoedebestrijding een centrale plek te geven in de hervorming van het internationale stelsel. Uitgangspunt vormen de afspraken rond de MDG’s. Het mondiale partnerschap dat daaraan ten grondslag ligt kan slechts effectief zijn indien er sprake is van OS-coherentie op een mondiale schaal. Het gaat om een combinatie van legitimiteit, regulering en financiering die recht doet aan de belangen van de armsten. De multilaterale hulpinspanning dient aan te sluiten bij een dergelijk breed kader en is in die zin veel meer dan een technische kanaalkeuze. Het gaat om politieke afwegingen over de richting van de internationale samenwerking.

Multilaterale instellingen hebben een cruciale taak bij de uitbouw van mondiale regelgeving en het veilig stellen van de ontwikkelingsbelangen daarbinnen. Dat stelt hoge eisen aan de representativiteit, effectiviteit en coherentie van hun bestuur. Naast effectiviteit staat de legitimiteit van het stelsel voorop. Mondiale problemen vergen oplossingen die door alle mondiale spelers worden gedragen. Voldoende vertegenwoordiging en stem voor ontwikkelingslanden zijn hierbij belangrijke voorwaarden. Het stelsel zal inclusiever en transparanter moeten worden. De zoektocht naar nieuwe systemen van ‘global governance’ waarin ‘accountability’ beter is verankerd zal met kracht moeten worden voortgezet. De verschuiving van het overleg over hervorming van het internationale financiële stelsel van een niet-representatieve G7 naar een veel bredere G20+ is een voorbeeld van die zoektocht. De recent in gang gezette hervormingen in de bestuursstructuur van IMF en Wereldbank hebben de trend gezet. Ontwikkelingen binnen de WTO, waar in de afgelopen jaren ontwikkelingslanden steeds nadrukkelijker invloed uitoefenen op het onderhandelingsproces, duiden in dezelfde richting. De contouren van het nieuwe systeem zijn echter nog lang niet uitgekristalliseerd en het zal nog lang duren voordat het eindpunt van deze ontwikkelingen is bereikt².

¹ Financial Times, 26 januari 2009

² Zie ook J. Stiglitz in “The Washington Consensus Reconsidered”, 2008, edited by Serra and Stiglitz.

De discussie zal zeker ook moeten gaan over de rol van de VN in een nieuwe opzet. Er is veel kritiek mogelijk op de VN, de dominantie van de oude machten in de Veiligheidsraad is daar een voorbeeld van. Dit mag echter niet in de weg staan van het inzicht dat de VN desondanks een uiterst cruciale functie heeft als het enige politieke forum waar op wereldschaal alle betrokkenen hun inbreng kunnen hebben. De Nederlandse regering hecht aan de forum -en legitimeringsfunctie van de VN. Een goed voorbeeld daarvan zijn de discussies over het internationale klimaatbeleid. Hopelijk zal dit najaar in Kopenhagen in VN-kader een verdragstekst kunnen worden uitonderhandeld die niet alleen ambitieus is, maar ook acceptabel voor al die landen die zich nu nog niet hebben verplicht aan Kyoto.

De effectiviteit van internationaal beleid is direct verbonden met de representativiteit van het bestuur van de multilaterale instellingen. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om het ontwikkelingsvraagstuk en de inpassing van ontwikkelingslanden in het mondiale stelsel. Het te weinig doorklinken van de stem van ontwikkelingslanden in de financiële instellingen heeft in het verleden aanleiding gegeven tot blauwdrukbenaderingen die onevenredig waren bepaald door de belangen van ontwikkelde landen en te weinig rekening hielden met de specifieke situatie waarin betreffende landen verkeerden. Hoewel de periode van deze “Washington Consensus” achter ons ligt blijft het zaak ruimte te creëren voor ontwikkelingslanden voor gefaseerde en landenspecifieke inpassing in het bestel. Die ruimte en bescherming zouden kunnen worden geboden door asymmetrische handelsovereenkomsten, gefaseerde opening van kapitaalmarkten en ruimte voor een nationaal landbouw- en industriebeleid.

Normering en regulering zullen niet alleen breed moeten worden gedragen maar ook effectief en samenhangend moeten worden uitgevoerd. In deze nota zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de effectiviteit en efficiëntie waarmee de betrokken organisaties hun mandaat uitvoeren. Er zijn vele goede voorbeelden die een bron van inspiratie kunnen vormen. Een VN-organisatie als de ILO heeft in de afgelopen decennia op sociaal gebied grote voortgang geboekt. Wat echter ontbreekt is een effectieve nalevingsstructuur. De WTO is voorbeeld van een instelling die heldere normen heeft weten te koppelen aan een nalevingsstructuur die rechtsbescherming biedt. Deze voorsprong leidt er echter toe dat het handelstelsel gekoppeld wordt aan normering op tal van andere terreinen met het gevaar dat de openheid van het stelsel verloren gaat. De afstemming van deze zogenaamde non trade concerns, waaronder de sociale rechten, vereist behoedzaam opereren teneinde de specifieke belangen van ontwikkelingslanden recht te doen. De toenemende verwevenheid van de regulering van internationale vraagstukken zoals tot uitdrukking komt in de discussie over *non trade concerns* onderstreept nog eens de noodzaak van een actief coherentiebeleid op nationaal en internationaal niveau.

Financiering vormt het sluitstuk van een samenhangende internationale aanpak. De benodigde internationale financiering zal moeten zijn afgestemd op de omvang van de problematiek en de gekozen internationale aanpak. Dat is op dit moment nog allerminst het geval. De kredietcrisis heeft aangetoond dat zeer omvangrijke bedragen beschikbaar kunnen komen zodra nationale belangen daadwerkelijk in gevaar komen. De behoefte aan internationale financiering reikt echter veel verder dan dit crisisbeleid. Armoedebestrijding is urgenter dan ooit en vereist op z'n minst inzet van de daarvoor bestemde 0,7% van het inkomen van de rijke landen. Nieuwe problemen zoals de klimaatproblematiek doen een beroep op internationale financiering. Financiering (van adaptatie en mitigatie) dient internationaal zoveel mogelijk te geschieden met nieuwe en additionele middelen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor het bereiken van de

Millennium Ontwikkelingsdoelen. De discussie over de architectuur van de internationale klimaatfinanciering bevindt zich nog in de beginfase. Snelheid en inventiviteit zijn nodig om in te spelen op de behoefte aan financiering voor mondiale publieke goederen. Die financiering beperkt zich dus niet tot de traditionele ODA-middelen en ook andere bronnen dan de traditionele begrotingsmiddelen dienen in de beschouwing te worden betrokken. Het is van groot belang innovatieve partnerschappen aan te gaan, vooral met de private sector.

1.3 Positie Nederland

Nederland heeft zich altijd sterk gemaakt voor een open wereld, gebaseerd op internationale regels. Niet alleen uit solidariteit met de rest van de wereld, maar ook uit eigenbelang: we zijn afhankelijk van internationale ordening en stabiliteit voor onze eigen welvaart en onze eigen veiligheid. Nederland speelt dan ook een actieve rol in internationale instellingen. Het multilaterale systeem beoogt immers chaos en strijd te voorkomen of te beëindigen, en grensoverschrijdende contacten (bv. handel, migratie, financiële stromen) te reguleren, op zo'n manier dat dezelfde regels gelden voor iedereen: klein of groot, Noord of Zuid en rijk of arm.

Zoals hierboven beschreven, is er internationaal – deels terecht – veel kritiek op de representativiteit en effectiviteit van multilaterale instellingen. Ook binnen Nederland is de scepsis en kritiek ten aanzien van internationale samenwerking de laatste jaren toegenomen. Deze kritiek moeten we serieus nemen. De Nederlandse inzet is dan ook gericht op het effectiever, efficiënter en representatiever maken van het multilateraal bestel. De instellingen zullen, meer dan voorheen, moeten bewijzen dat zij de omvangrijke Nederlandse steun ten behoeve van armoedebestrijding en ontwikkeling waard zijn door concrete resultaten te laten zien. Dit laat onverlet dat er geen alternatief is voor internationale samenwerking. Nederland kan noch wil zich afsluiten van de rest van de wereld. Alleen via internationale samenwerking kunnen we de positieve gevolgen van globalisering optimaal benutten en de negatieve effecten minimaliseren.

Multilaterale samenwerking is voor Nederland een voor de hand liggende keuze als het gaat om de bevordering van zaken die wij belangrijk vinden. Internationaal zijn we immers niet één van de grootste spelers, terwijl we in multilateraal verband, zeker op ontwikkelingsterrein, in veel fora tot de groep van meest invloedrijke actoren behoren. Dit niet alleen vanwege onze aanzienlijke financiële bijdrage, maar ook vanwege onze actieve inzet en beleidsmatige inbreng. Daarom is het ook belangrijk voor Nederland om aan te haken bij het G20 proces.

Tegelijkertijd wordt een alsmaar groter deel van het externe beleid van Nederland in Europees kader gevoerd, want het is vooral in Europees verband dat Nederland een antwoord kan geven op de grote mondiale politieke en ontwikkelingsuitdagingen van deze tijd. De EU is niet alleen een multilateraal kanaal, maar ook een intergouvernementeel samenwerkingsverband en supranationaal instituut waaraan lidstaten een grote mate van soevereiniteit hebben afgestaan, ook op deelterreinen die sterk met ontwikkelingssamenwerking verband houden. In een multipolaire wereld, met opkomende economische en politieke machten als India, China en Brazilië, is het relatief gewicht van Europese lidstaten afgenomen. Belangrijke instrumenten om globale vraagstukken op te lossen, zoals handelspolitiek of monetair beleid, zijn gecommunautariseerd. Essentiële coherentiedossiers (handel, landbouw, migratie, milieu) worden Europees bepaald. 8% van de Nederlandse OS betreft afdrachten aan de Europese ontwikkelingsprogramma's. Het zal dus in toenemende mate in Europees verband zijn dat Nederland zijn invloed moet laten gelden op zaken als eerlijke handel, armoedebestrijding,

energie, klimaatverandering en fragiliteit.

De laatste jaren is dan ook sterk geïnvesteerd in het verbeteren van de effectiviteit van de Europese hulp. De Europese Commissie is steeds meer een gelijkgezinde donor geworden. Daarnaast heeft de coördinatie in Europees verband van ontwikkelingssamenwerking een grote vlucht genomen (Europese Consensus, Gedragscode Werkverdeling, vaststelling van gezamenlijke posities voor grote conferenties, zoals in Accra en Doha).

Nederland deelt het belang bij een stabiele internationale rechtsorde met vele andere landen, zowel binnen als buiten de EU. Gezamenlijk zullen we ons sterk blijven maken voor een beter functionerend internationaal bestel en voor minder vrijblijvende samenwerking om de mondiale problemen aan te pakken. In dit kader zal Nederland zich niet alleen richten op versterking van de bestaande multilaterale instellingen, maar ook op het uitbreiden en versterken van innovatieve partnerschappen, in de vorm van flexibele netwerkcoalities om bepaalde problemen heen.³ Het internationaal kader moet zodanig hervormd worden dat voor ontwikkelingslanden meer en betere kansen worden gecreëerd. Tegelijkertijd zal Nederland investeren in het versterken van overheden, parlementen, maatschappelijke organisaties en de private sector in ontwikkelingslanden, omdat hun onderlinge samenspel ervoor moet zorgen dat kansen worden omgezet in concrete resultaten, die leiden tot armoedevermindering.

Hoofdstuk 2: Een veranderde internationale hulparchitectuur

In hoofdstuk 1 werd de veranderde internationale context geschetst, die tot aanpassing van de multilaterale instellingen noopt. Meer specifiek op het terrein van ontwikkelingssamenwerking heeft de periode sinds het einde van de Koude Oorlog ook veel veranderingen laten zien. Onderstaand zal eerst worden ingegaan op trends in de omvang en besteding van ontwikkelingshulp wereldwijd, met focus op het multilaterale aandeel. Vervolgens zal het accent worden gelegd op de steeds complexere internationale hulparchitectuur en de gevolgen voor het Nederlandse beleid.

2.1 Trends in ODA⁴

Mondiale ODA

Na een kortstondige daling in 2007, was in 2008 sprake van een stijging van de internationale ‘Official Development Assistance’(ODA), tot het hoogste niveau ooit: USD 119,8 miljard.⁵

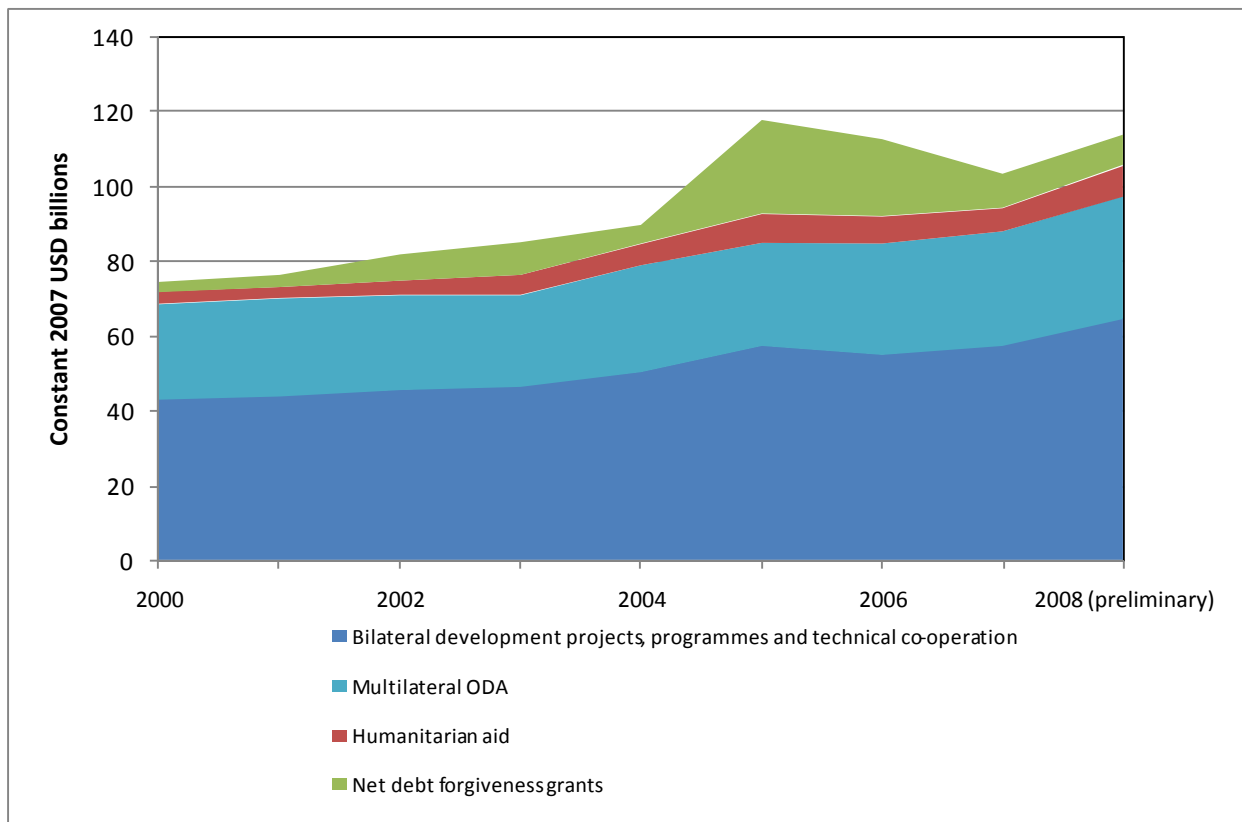
³ Zie ook J.F. Rischard, “High Noon: 20 global problems, 20 years to solve them”, 2002.

⁴ Belangrijkste bronnen voor dit hoofdstuk zijn: OESO-DAC report on Multilateral Aid DCD/DAC (2008)58/REV1 (26 november 2008) ; Wereldbank rapport “Aid architecture: an overview of the main trends in ODA flows” (mei 2008).

⁵ Het betreft ODA gegeven door de 22 OESO-lidstaten. Na jaren van daling begin jaren negentig, nam de totale internationale ‘Official Development Assistance’(ODA) tussen 1997 en 2006 weer toe (van \$59 mld. tot 117 mld.) tot iets boven het niveau van 1992. In 2007 was sprake van een daling, tot \$103,7 mld. In 2008 steeg de ODA wederom (vooral de bilaterale hulp en voedselhulp), met 10,2% t.o.v. 2007. Op deze cijfers valt echter het nodige af te dingen: een groot deel van de stijging in de periode tot 2006 was het gevolg van uitzonderlijke hoge schuldkwijtschelding in combinatie met een verruiming van de OESO-definitie van ODA. Als gekeken wordt naar het percentage ‘country programmable aid’ (CPA) is sprake van een scherpe daling sinds 1990 (49%), naar 41% in 2000 en gemiddeld 32% sinds 2003. De ‘country programmable aid’ is de bilaterale ODA minus schuldverlichting, kosten voor studenten uit ontwikkelingslanden die in het betreffende donorland studeren, humanitaire hulp, kosten voor eerstejaars opvang asielzoekers, 80% van alle technische assistentie (omdat

Hiervan was 59% afkomstig van de EU en haar lidstaten, ongeveer 22% van de VS.⁶ De afgelopen twee decennia laten een aantal verschuivingen zien in de bestemming van de ODA. Zo is het aandeel van Sub-Sahara Afrika verdubbeld, tot 40%. Ook hebben donoren een steeds sterkere voorkeur voor sociale sectoren gekregen (vooral gezondheidszorg), en zijn de uitgaven voor infrastructuur, landbouw en water & sanitatie gedaald.⁷ De hoeveelheid hulp die via begrotingssteun en sectorale steun wordt verstrekt, is licht toegenomen. (van 8% in 2001 tot 11% in 2006).⁸

COMPONENTS OF DAC DONORS' ODA



Source: OECD, 30 March 2009.

hiervoor doorgaans consultants uit het donorland worden ingehuurd), 15% van de gebonden hulp en de administratieve kosten van de donor.

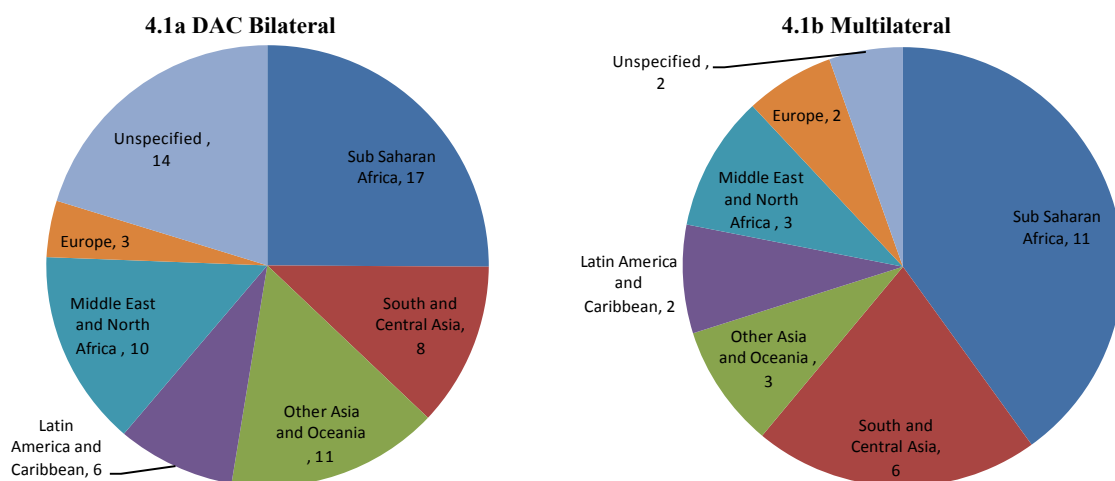
⁶ OECD, "Development Aid at its highest level ever in 2008" 30 maart 2009.

⁷ Wanneer de periode 1992-1996 wordt vergeleken met de periode 2002-2006, is het ODA-aandeel in lage inkomenslanden voor gezondheid gegroeid van 9 naar 16% en voor de overige sociale sectoren van 27 naar 41%. Het aandeel van infrastructuur daalde van 31 naar 23%, dat van productie van 22 naar 11%.

⁸ Van 8% in 2001 tot 11% in 2006.

Distribution of aid by region

Gross disbursements (excl. debt relief) 2006, USD billion

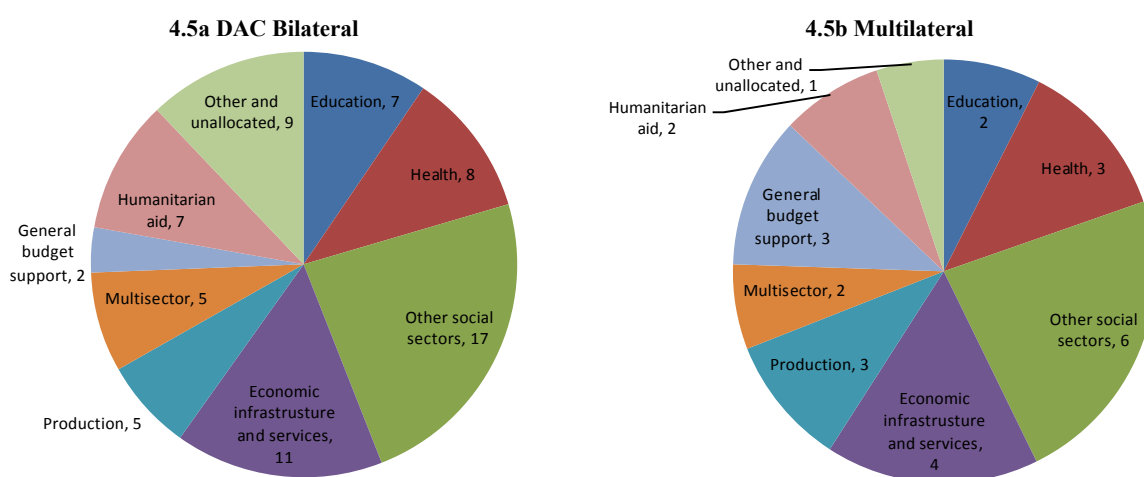


Source: DAC Aggregate Statistics

Note: Data on the multilaterals are incomplete. Around 23 of the major organisations are included, including 8 UN agencies.

Distribution of aid by sector

Gross commitments (excl. debt relief) average 2004-06, constant 2006 USD billion



Source: Creditor Reporting System

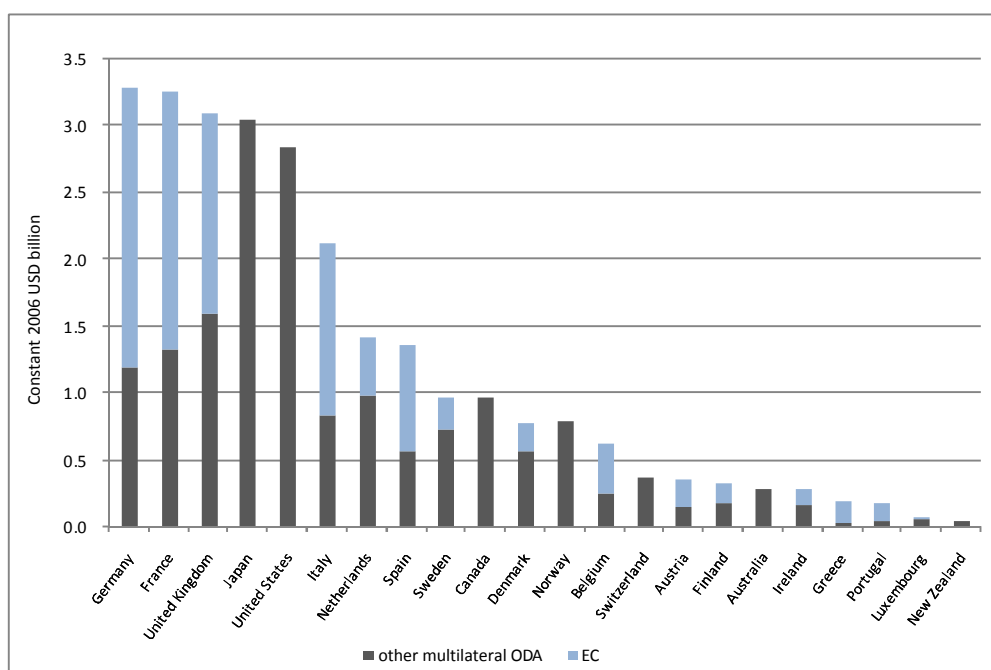
Note: Sectoral data on multilateral aid are incomplete. The figures cover the EC, the World Bank, the regional development banks, IFAD, The Global Fund, UNAIDS, UNFPA and UNICEF. Data are missing for the other UN agencies.

Multilaterale ODA

De multilaterale ODA van OESO-DAC landen bedroeg in 2008 circa US\$ 30 miljard.⁹ Reeds sinds medio jaren zeventig geven DAC landen gemiddeld ongeveer 29% van hun totale ODA¹⁰ in de vorm van algemene, ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties. Dit percentage verschilt echter sterk per donor, variërend van 12% voor de VS tot 72% voor Italië. In absolute termen was Nederland in 2006 de zevende donor van multilaterale ODA (ca. US\$ 1,4 mld.). Binnen de groep van DAC-landen staat Nederland echter bijna onderaan qua percentage van het aandeel ODA dat via multilaterale kanalen wordt besteed (in 2008 ca. 25%).

Multilateral ODA by DAC member countries

Gross disbursements, 3-year average 2004-06 (constant 2006 USD billion)



Source: DAC Aggregate Statistics

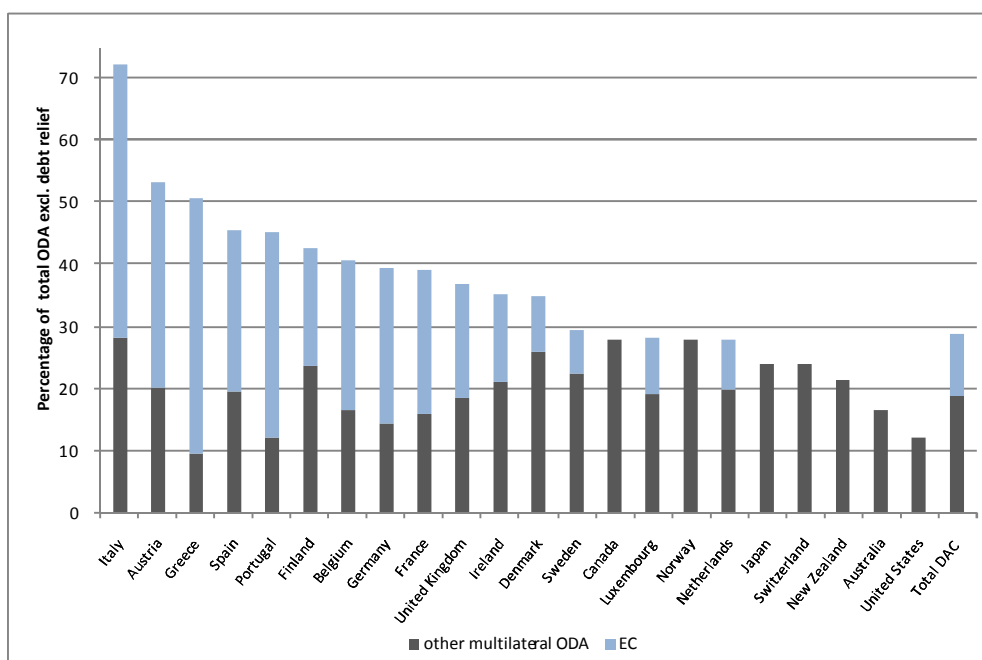
Note: DAC-EU members' ODA to the EC was USD 9.6 billion and DAC member countries' total multilateral ODA was USD 26.7 billion.

⁹ In 1987 bedroeg de multilaterale ODA \$19,1 mld.

¹⁰ Het betreft ODA exclusief schuldverlichting. Reden is dat zonder de grote, incidentele pieken a.g.v. schuldverlichting, het ene jaar beter te vergelijken is met het andere jaar.

Multilateral as share of ODA (excl. debt relief)

Gross disbursements, 3-year average 2004-06 (%)



Source: DAC Aggregate Statistics

In de periode 2004-2006 besteedden DAC-landen hun ongeoormerkte multilaterale hulp opgeteld als volgt: 36% voor de EC (US\$ 9,6 mld.), 24% voor de WB-groep (6,4 mld.), 20% voor de VN (5,4 mld.), 9% voor de regionale ontwikkelingsbanken (2,3 mld.), 5% voor het GFATM (1,4 mld.) en 6% voor overige MO's (1,6 mld.).

Core contributions by DAC member countries to the major multilateral agencies

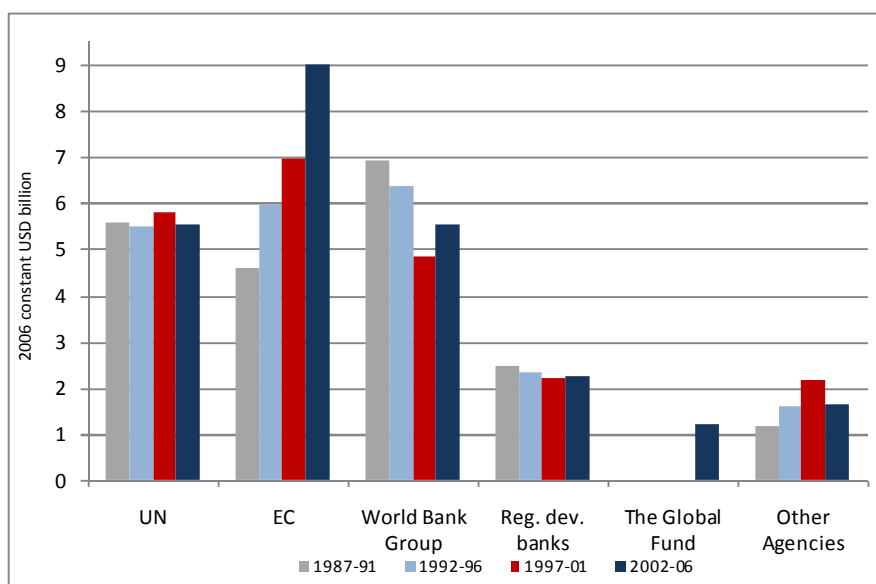
Gross disbursements, three-year average 2004-2006 (constant 2006 USD million)

Donor	UN Agencies	EC	The World Bank Group	Regional Dev. Banks	The Global Fund	Other multilateral agencies	Multilateral ODA, total	Multilateral as share of gross ODA (%)	Multilateral as share of gross ODA excl. debt relief (%)	Multilateral (excl. EC) as share of gross ODA excl. debt relief
Australia	51	-	132	61	14	30	290	16	17	17
Austria	31	224	65	35	-	12	366	28	53	21
Belgium	53	375	131	30	12	28	629	33	41	16
Canada	283	-	248	173	126	137	967	26	28	28
Denmark	317	203	99	52	22	83	775	34	35	28
Finland	107	143	39	19	3	16	326	40	43	24
France	199	1,922	394	197	225	317	3,255	28	39	16
Germany	253	2,104	589	177	81	91	3,295	30	39	14
Greece	10	161	17	0	0	9	198	51	51	9
Ireland	85	112	62	6	15	2	282	35	35	21
Italy	249	1,286	274	122	77	122	2,129	52	72	29
Japan	917	-	1,452	440	105	144	3,058	19	24	24
Luxembourg	20	25	14	11	2	5	78	28	28	19
Netherlands	448	426	328	100	64	53	1,418	26	28	19
New Zealand	18	-	8	6	0	20	52	21	21	21
Norway	503	-	162	91	30	9	795	27	28	28
Portugal	11	126	13	18	1	4	173	27	45	12
Spain	130	787	198	141	38	62	1,357	38	46	19
Sweden	431	227	118	88	58	45	967	28	30	23
Switzerland	121	-	151	51	4	48	375	22	24	24
United Kingdom	504	1,487	688	173	121	120	3,094	28	37	19
United States	621	-	1,188	330	438	259	2,836	11	12	12
Total DAC	5,360	9,609	6,373	2,322	1,438	1,614	26,716	24	29	19
Share of total multilateral ODA	20	36	24	9	5	6	100			

Source: DAC Aggregate Statistics

DAC member countries' multilateral ODA (core contributions) to major agencies

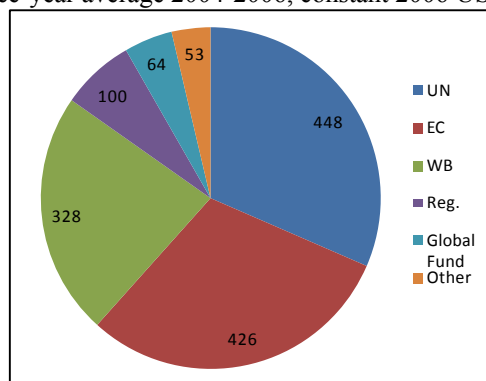
Gross disbursements, five-year averages 1987-2006 (constant 2006 USD billion)



Source: DAC Aggregate Statistics

Major recipients of the Netherlands multilateral ODA (core contributions)

(ODA three-year average 2004-2006, constant 2006 USD millions)



Source: DAC Aggregate Statistics

Overige financiële stromen

In de afgelopen decennia is ODA als percentage van de totale financiële stroom van OESO-landen naar ontwikkelingslanden afgenomen. De bedragen gemoeid met buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden, commerciële leningen, export-inkomsten en overmakingen door migranten zijn alle groter dan de totale ODA.¹¹ De verschillen tussen landen zijn echter heel groot: terwijl ODA voor een opkomend land als Vietnam nog slechts

¹¹ In 2007 bedroegen de private kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden in totaal circa USD 1,2 biljoen. Het aandeel 'buitenlandse investeringen en netto bankleningen aan ontwikkelingslanden' hierin was ongeveer USD 900 mld. Formele particuliere overmakingen naar ontwikkelingslanden bedroegen in 2007 USD 251 mld. (inclusief informele overmakingen is dit bedrag naar schatting ongeveer de helft hoger). In 2009 zullen deze bedragen tezamen naar verwachting sterk dalen a.g.v. de financiële crisis en economische recessie.

een marginale inkomstenbron vormt, is het voor een land als Mali van direct levensbelang. Buitenlandse investeringen in de minst ontwikkelde landen bedroegen volgens UNCTAD-gegevens in 2007 niet meer dan USD 13 mld. Wanneer wordt gesproken over financiering van ontwikkeling, moet het uiteraard niet alleen over ODA gaan, maar ook over alle overige binnenlandse en buitenlandse financieringstromen. Tijdens de recente VN-top over financiering voor ontwikkeling (Doha, eind 2008) is de zogenaamde Monterrey verklaring (2002) herbevestigd, op basis waarvan alle VN-lidstaten zich onder meer hebben verplicht om coherentie na te streven in hun beleid, zodat niet alleen het OS-beleid, maar ook het beleid op terreinen als handel “pro-ontwikkeling” is.

2.2 Steeds complexere hulparchitectuur

In de afgelopen decennia is het aantal spelers op OS-terrein en het aantal hulpmodaliteiten sterk gegroeid. Enerzijds is dit positief, aangezien er nieuwe partnerschappen, betere financieringsvormen en meer mogelijkheden voor maatwerk zijn gecreëerd. Anderzijds heeft het geleid tot fragmentatie en duplicatie.¹² In ontwikkelingslanden is zowel het aantal actieve donoren (thans ca. 60 bilaterale donoren, 242 multilaterale instellingen¹³ en meer dan 18.000 NGO's) als het aantal projecten sterk gestegen, terwijl het gemiddeld bedrag per project is gedaald (thans meer dan 60.000 projecten, waarvan 85% met een budget van minder dan \$ 1 mln.).¹⁴ Het management van al deze verschillende hulpstromen legt een veel te groot beslag op de beperkte capaciteit van overheden in ontwikkelingslanden. Zo kreeg Vietnam in 2005 791 donormissies op bezoek en waren gezondheidswerkers in Tanzania een kwart van hun werkdag kwijt met het schrijven van rapporten (steeds weer in een ander format) voor donoren.¹⁵ Bovendien valt een groot deel van de hulp buiten de lokale beleidsplannen en structuren, hetgeen coördinatie en de opstelling van coherent, effectief beleid sterk bemoeilijkt voor ontvangende landen.

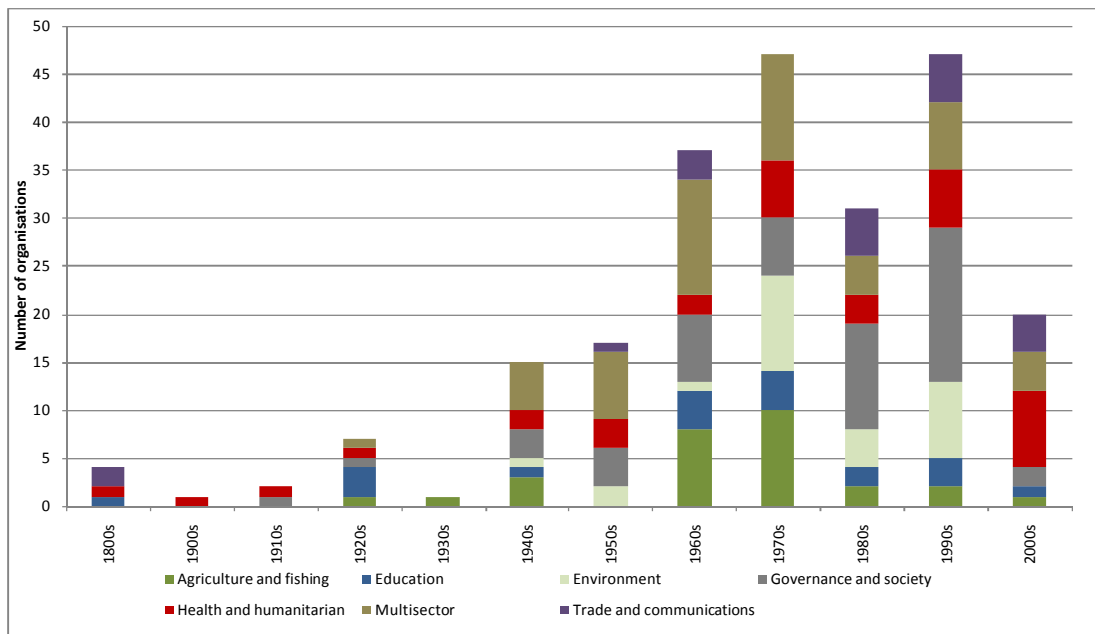
¹² In de bijlagen is een overzicht opgenomen van het aantal MO's (en bilaterale donoren) dat per land aanwezig is, alsmede hun bijdragen.

¹³ In totaal zijn er 242 multilaterale instellingen die gezamenlijk een budget van US\$ 45 miljard per jaar hebben. Slechts vijf van hen (EC, WB/IDA, GFATM, AsDB, AfDB) zijn goed voor twee derde van het totale budget.

¹⁴ Zie ook tabel in bijlagen. Het gemiddeld aantal donorlanden en multilaterale organisaties (MO's) per ontwikkelingsland is gestegen van 3 in 1960 naar 30 in 2006. De gemiddelde omvang van activiteiten is afgenomen (tot \$1,7 mln. in 2006). Zie o.a. Wereldbank rapport “Aid architecture: an overview of the main trends in ODA flows” (mei 2008), OESO-DAC report on Multilateral Aid DCD/DAC (2008)58/REV1 (26 november 2008) en Brookings Institution Wolfensohn Center for Development, Homi Kharas, “Trends and issues in development aid” (november 2007).

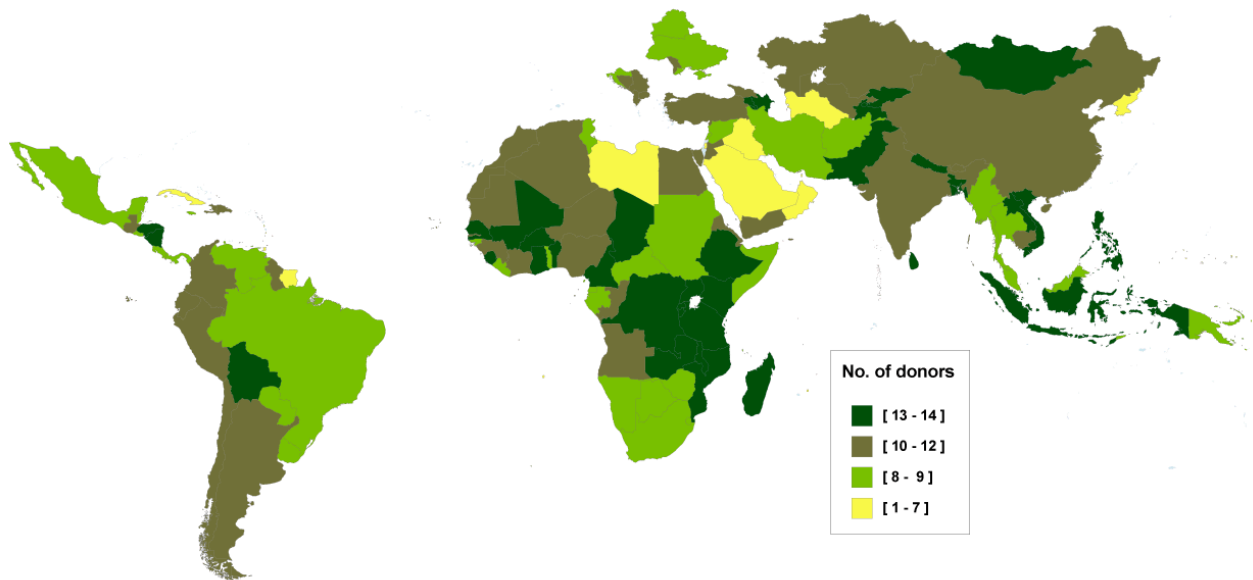
¹⁵ Eckhard Deutscher en Sara Fyson, “Improving the Effectiveness of Aid”, Finance and Development, 45(3) (2008).

International organisations by founding decade and sector



Source: The organisations' internet sites.

Number of multilateral agencies per country (Gross disbursement of CPA, 2005-06)



Teneinde de effectiviteit van hulp te vergroten, hebben 35 donorlanden, 26 MO's en 56 ontvangende landen zich in 2005 gecommitteerd aan de Parijs Verklaring. In aanvulling daarop werd begin september 2008 de 'Accra Agenda for Action' (AAA) aanvaard tijdens het OESO 'High Level Forum on Aid Effectiveness'. Donoren en partnerlanden waren het eens over de noodzaak van versnelde implementatie van de Parijs agenda en van verdieping op een aantal cruciale punten (gebruik van lokale systemen, voorspelbaarheid van financiering, betere werkverdeling onder donoren, transparantie en 'accountability').

Er zijn vier belangrijke oorzaken van de toegenomen complexiteit van de hulparchitectuur in de afgelopen twee decennia.

In de eerste plaats zijn er veel nieuwe donorlanden bijgekomen.¹⁶ Een deel van deze landen (vooral nieuwe EU-lidstaten) heeft zich inmiddels bij OESO-DAC aangesloten. Andere landen, zoals Rusland, India en Saoedi-Arabië, wensen zich tot nog toe niet te binden aan de OESO-afspraken inzake harmonisatie en 'alignment'. Hun hulp onderscheidt zich van die van donorlanden als Nederland door de sterkere verwevenheid met directe economische en politieke belangen. Zij zijn vooral actief in economische sectoren (m.n. infrastructuur) en humanitaire hulp.

Er zijn 18 donorlanden die (nog) geen OESO-DAC-lid zijn, maar wel informatie verstrekken over hun hulp, die in totaal US\$ 3,95 miljard bedraagt (waarvan \$711 mln. multilateraal).¹⁷ Er zijn geen (betrouwbare) cijfers beschikbaar van de ODA van andere non-DAC-donoren (i.h.b. Rusland, China en India). De schatting is dat de ODA van non-DAC-donoren in totaal zo'n \$10 miljard bedraagt en snel groeit. Positief is dat China zich onlangs bereid toonde mee te werken aan de 'Accra Agenda for Action' (AAA). Meer in het algemeen heeft deze AAA aan gewicht gewonnen doordat deze expliciet is opgenomen in de conclusies van de 'Financing for Development' conferentie in Doha. Aangezien het hier een VN-conferentie betrof, mag aangenomen worden dat alle VN-lidstaten zich nu meer gebonden achten aan deze harmonisatie-agenda.

¹⁶ Er zijn nu in totaal meer dan 56 donorlanden, terwijl dat er in de jaren zestig ongeveer twintig waren.

¹⁷ Cijfers afkomstig uit OESO-DAC report on Multilateral Aid DCD/DAC (2008)58/REV1 (26 november 2008).

ODA by non-DAC donors

Gross disbursements, three-year average 2004-2006 (constant 2006 USD million)

Non-DAC Donor	Total ODA	Bilateral ODA	Multilateral ODA	Multilateral as share of gross ODA (%)
Cyprus*	14	6	8	55
Czech Republic	143	73	70	49
Estonia	10	2	8	84
Hungary	107	53	53	50
Latvia	11	1	10	93
Lithuania	17	3	13	79
Poland	220	68	152	69
Slovak Republic	49	23	26	53
Slovenia	26	11	16	60
<i>EU 10 total (excl. Malta)</i>	<i>596</i>	<i>240</i>	<i>357</i>	<i>60</i>
Chinese Taipei	320	309	10	3
Iceland	31	22	9	29
Israel	59	51	8	13
Korea	629	445	184	29
Kuwait	511	489	22	4
Saudi Arabia	1,124	1,068	56	5
Thailand	25	22	3	12
Turkey	554	491	63	11
United Arab Emirates	105	105	-	-
Total Non-DAC	3,953	3,242	711	18

Source: DAC Aggregate Statistics

* Footnote by Turkey: The information in this document with reference to "Cyprus" relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognizes the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the "Cyprus" issue.

In de tweede plaats hebben landen rond de eeuwwisseling, mede in reactie op afnemend vertrouwen in het vermogen van bestaande multilaterale organisaties om de mondiale problemen op te lossen, verschillende brede coalities met betrekking tot bepaalde mondiale kwesties opgezet. De belangrijkste zijn GFATM, GAVI, GEF en EFA-FTI. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren honderden trustfunds en speciale programma's opgezet voor specifieke doeleinden.

In de derde plaats is er al langere tijd sprake van toenemende "privatisering" van hulp. In lijn met de wens van burgers en parlement, wordt in Europa een groeiend ODA-aandeel (thans ca. een vijfde) via NGO's en publiek-private partnerschappen gekanaliseerd. Er zijn thans meer dan 18.000 internationale NGO's werkzaam op OS-terrein, die samen meer dan 140.000 stafleden in dienst hebben, waarschijnlijk meer dan alle bilaterale en multilaterale donoren bij elkaar. Hun inkomsten (jaarlijks ca. US\$13 mld.) zijn voor ruim een derde afkomstig van filantropische stichtingen (zoals de Gates Foundation), voor een derde van overheden en voor iets minder dan een derde via contributies van particulieren.

Daarnaast heeft deze nieuwe eeuw de opkomst van de grote filantropen laten zien.¹⁸ Hun financiële betekenis is echter minder groot dan vaak wordt gedacht. In de eerste plaats zijn hun OS-uitgaven relatief gering, vergeleken met die van overheden.¹⁹ In de tweede plaats gaat

¹⁸ Deze alinea is gebaseerd op: Robert Marten en Jan Martin Witte, "Transforming Development?: The role of philanthropic foundations in international development cooperation", Global Public Policy Institute paper no. 10 (2008).

¹⁹ Hun OS-uitgaven staan gelijk aan slechts zo'n 3% van internationale ODA: Amerikaanse stichtingen spendeerden in 2005 \$3,8 mld. aan OS en Europese stichtingen \$607 mln.

slechts 20-25% van hun fondsen rechtstreeks naar partners in ontwikkelingslanden. Verreweg het meeste geld gaat naar universiteiten (voor onderzoeksprogramma's) en NGO's in westerse landen, en naar Mondiale Fondsen (vooral GFATM en GAVI). Bovendien gaat ongeveer de helft van het geld bestemd voor ontwikkelingslanden niet naar de minst ontwikkelde landen, maar naar opkomende landen als China. De stichtingen besteden de helft van hun geld aan gezondheid, en de rest aan onderwijs, het maatschappelijk middenveld, goed bestuur, landbouw en milieu. Het spelersveld wordt gedomineerd door de gigant onder de stichtingen: de Bill and Melinda Gates Foundation²⁰, die in 2007 ontwikkelingshulp toekende ter waarde van \$1,7 mld.

2.3 Coalitievorming van toenemend belang voor Nederland

Doordat er zoveel nieuwe spelers bij komen, neemt de invloed van Nederland in relatieve zin, als aparte speler, in het internationale spelersveld af. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de toename van ODA bij andere landen. In EU-kader hebben alle (oude) lidstaten toegezegd in 2015 0,7% BNI aan ODA uit te geven, terwijl tevens concrete tussendoelen voor 2006 en 2010 zijn afgesproken.²¹ Vanaf 2002 is de hulp van de EU-lidstaten volgens schema toegenomen, maar in 2007 stagneerde de groei. Sommige grote lidstaten zoals Spanje en het VK liggen goed op schema, maar het collectief bereiken van de 2010-doelstelling (0,56%) zal alleen mogelijk zijn als ook achterblijvende lidstaten zoals Frankrijk, Italië en Duitsland hun prestaties verbeteren. Tegen 2010 moeten alle lidstaten ook een meerjarenplanning hebben opgesteld op basis waarvan ze in 2015 op 0,7% kunnen uitkomen, zo is op basis van een Nederlands voorstel in de Raad van november 2008 afgesproken. Daarnaast zijn ook door de G8-lidstaten beloften gedaan over toename van hun ontwikkelingshulp, zoals verdubbeling van de hulp in de periode 2004-2010 (d.w.z. US\$ 50 miljard extra), waarvan de helft voor Afrika is bestemd.²² Voorts zijn extra fondsen toegezegd bij de VN Millenniumtop in september 2008. Als alle landen zich aan hun beloften houden, moet de ODA in 2010 op USD 130 mld. uitkomen.

Het is nog onduidelijk, voor zowel het “Noorden” als het “Zuiden”, hoe ingrijpend de gevolgen van de huidige wereldwijde financiële crisis zullen zijn. De sterk verslechterde economische vooruitzichten in westerse landen leiden tot neerwaartse druk op de budgetten voor ontwikkelingshulp. Echter, zelfs als de toezeggingen voor ophoging van ontwikkelingshulp (o.a. door G8, EU-LS, VN-LS tijdens VN MDG-top van september jl., en herbevestiging van de Monterrey-toezeggingen tijdens de Doha FfD-conferentie) slechts gedeeltelijk worden nagekomen, zal de wereldwijde ODA in de komende jaren wederom gaan groeien. Aangezien de Nederlandse ODA verhoudingsgewijs minder snel stijgt (en momenteel juist daalt), zal de Nederlandse bijdrage aan het totaal kleiner worden. Dit is op zich een positieve ontwikkeling, maar heeft ook tot gevolg dat onze invloed relatief afneemt.

Gelet op het voorgaande zijn voor een middelgroot land als Nederland politieke samenwerking en coalitievorming in toenemende mate belangrijk om de internationaal

²⁰ De nummer twee op de lijst is de Ford Foundation, met ruim \$250 mln. Als de Gates Foundation buiten beschouwing wordt gelaten, is in de VS zowel de hoeveelheid hulp gelden als het aantal op OS-terrein actieve stichtingen gedaald i.p.v. gestegen.

²¹ De 12 lidstaten die vanaf 2004 zijn toetreden tot de EU hebben zich gecommitteerd aan 0,17% in 2010 en 0,33% in 2015.

²² Belofte gedaan bij de G8 bijeenkomst te Gleneagles, in 2005.

erkende rol als voorloper op OS-terrein²³ te kunnen blijven spelen. Vaste coalities liggen daarbij niet altijd voor de hand. Vaak zal op ad hoc basis en rond specifieke thema's samenwerking moeten worden gezocht. Daarnaast is Nederland van plan zowel de coalities met gelijkgezinde donoren te versterken, als die met onze partnerlanden. Gezamenlijk zullen we beter in staat zijn vooruitgang te boeken op terreinen die voor ons belangrijk zijn, zoals het bevorderen van een gelijkwaardige positie van vrouwen en mannen, snelle en betere wederopbouw om te voorkomen dat conflicten opnieuw opblaaien, het tegengaan van klimaatverandering en het vergroten van toegang tot reproductieve gezondheidsdiensten. Waar mogelijk zullen we in de samenwerking met de meest gelijkgezinde landen (o.a. het VK, Noorwegen, Zweden) een stap verder zetten, door daadwerkelijk tot onderlinge taakverdeling te komen en gezamenlijk op te treden in internationale fora. Verder zullen we de relaties aanhalen met opkomende donoren, zoals Spanje. Tegelijkertijd zullen we investeren in coalities met belangrijke niet-statelijke 'drivers of change', zoals NGO's en parlementen.

Ook de EU is voor Nederland een belangrijk kader voor samenwerking op OS-gebied geworden. Uit de Nederlandse OS-begroting is in 2008 ca. 8%, oftewel €435 miljoen, bestemd voor financiering van de Europese ontwikkelingssamenwerking. €165 miljoen hiervan is de Nederlandse contributie aan het EOF.²⁴ De overige €270 miljoen betreft de toerekening aan ODA van de Nederlandse opdrachten aan de diverse regionale en thematische hulpinstrumenten van de Europese Commissie.²⁵ De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese OS. EOF meegerekend, beslaat de totale ODA die de Commissie beheert ongeveer €69 miljard in de periode 2007-2013.

Hoewel de gemeenschappelijk overeengekomen posities niet altijd één-op-één samenvallen met de Nederlandse opstelling, is de laatste jaren wel sprake van meer gelijkgezindheid op OS-gebied binnen de EU. Nadat in 2002 de afspraken over groei van de ODA van de lidstaten tot stand kwamen, is in 2005 de Europese Consensus inzake Ontwikkeling overeengekomen als gezamenlijk beleidskader voor lidstaten en Commissie. De Europese Commissie is meer en meer een 'gelijkgezinde' donor geworden. De EU Gedragscode voor Werkverdeling en Complementariteit, vastgesteld in 2007, is een praktische poging om te snoeien in het woud van donoractiviteiten. Nederland zal de EU-samenwerking maximaal benutten om posities van de gelijkgezinde donoren met meer kracht in internationale fora naar voren te brengen (zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de voorbereiding van de Accra Review van de Parijs Verklaring).

Nederland zal niet alleen investeren in de coalities met andere donorlanden, maar ook in coalities met ontwikkelingslanden. Ons land geniet internationaal en bij de meeste ontwikkelingslanden een goede reputatie, omdat we als een goede en betrouwbare partner worden beschouwd, die er geen dubbele agenda op nahoudt.²⁶ Hierdoor heeft Nederland de kans als bruggenbouwer te fungeren. De samenwerking met onze OS-partnerlanden in multilaterale fora zal worden geïntensiveerd. Daarnaast zal Nederland per prioritair thema vorming van een coalitie van medestanders nastreven (in principe met een diverse

²³ Index Center for Global Development.

²⁴ Het EOF staat overigens niet op de EU begroting.

²⁵ Deze hulpinstrumenten zijn o.m. Humanitaire Hulp, 'Development Cooperation Instrument', 'European Neighbourhood Policy Instrument', 'Stability Instrument', Instrument voor Pre-Accessie. Deze programma's vormen tezamen Categorie IV van de EU begroting ("The EU as a global partner"). Het leeuwendeel van deze programma's is volledig ODA toerekenbaar.

²⁶ Ook in 2008 eindigde Nederland op de eerste plaats in de *Commitment to Development Index 2008*, zoals opgesteld door het *Center for Global Development*

achtergrond), door per thema (bv. “One UN”, SRGR) in kaart te brengen wie de belangrijke spelers zijn en wie het meest gelijkgezind zijn. Door het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen we niet alleen onze gezamenlijke belangen beter bevorderen, maar ook de kloof met de G77 verminderen.

Box: Succesvolle lobby voor VN-hervorming op ontwikkelingsterrein (“One UN”)

November 2006 werd het VN-rapport “Delivering as One” uitgebracht, met daarin als belangrijkste aanbeveling dat de VN voortaan op landenniveau, op ontwikkelingsterrein als eenheid (“One UN”) zou moeten werken (zie paragraaf 3.4.1). De algemene verwachting was dat dit het zoveelste VN-hervormingsplan zou worden dat een stille dood zou sterven. Er was namelijk veel verzet tegen de voorstellen, zowel binnen de VN als bij G77-lidstaten. Nu, twee jaar later, is de kans echter groot dat de ‘One UN’ zal uitgroeien tot de nieuwe standaard werkwijze van de VN. Het succes van de One UN is allereerst te danken aan de doortastendheid van de toenmalige SGVN, Kofi Annan, die besloot meteen in januari 2007 te starten met implementatie van het One UN concept in acht pilotlanden. Daarnaast heeft een actieve lobby onder leiding van Nederland, het VK en Noorwegen een essentiële bijdrage geleverd. Gedrieën hebben we, met steun van de EU en andere gelijkgezinde donoren, allereerst druk uitgeoefend op alle VN-organisaties om constructief mee te werken. Tegelijkertijd werd een “outreach-campagne” gestart, om in ontwikkelingslanden zowel de bekendheid met als steun voor de One UN te laten groeien. In dat kader heeft Nederland o.m., samen met Nicaragua, in juni 2007 een ministeriële conferentie voor het Westelijk Halfrond georganiseerd.

Voorjaar 2008 heeft Nederland het initiatief genomen voor een bezoek, samen met Noorwegen en het VK, aan drie landen die de One UN thans implementeren: Tanzania, Mozambique en Malawi. Tijdens consultaties met de overheid, VN, NGO’s en donoren ter plaatse bleek dat de One UN er in lijkt te slagen de effectiviteit van de VN op ontwikkelingsterrein te vergroten. Ook bleek dat nog verdergaande samenwerking alleen mogelijk is als de VN-hoofdkantoren hun werkwijze en systemen harmoniseren en veel meer bevoegdheden delegeren aan de VN-landenkantoren. Daarom besloten genoemde drie donorlanden en drie One UN landen om samen aan te dringen op snelle hervorming van VN-hoofdkantoren, door het afleggen van een gezamenlijke verklaring in alle beheersraden van alle VN-organisaties in 2008. Bovendien heeft minister Koenders tijdens de AVVN-topweek (op 26 september jl.) een One UN bijeenkomst georganiseerd, van de zes-landen-coalitie met de directeuren van tien VN-organisaties.

Tijdens de AVVN 2007-2008 zijn we er in geslaagd het groene licht te krijgen voor verdere uitrol van de One UN. Dankzij de mobilisatie van ontwikkelingslanden, die immers het meest te winnen hebben bij invoering van de One UN, is het gelukt de aanvankelijk zware tegenstand te overwinnen van enkele leidende G77-landen (zoals India, Cuba, Egypte, Zuid-Afrika, die o.a. de One UN afhankelijk wilden maken van andere hervormingstrajecten, w.o. Veiligheidsraad en WB/IMF). Het komende jaar zullen we ons sterk blijven maken voor snelle harmonisatie van de werkwijze en systemen van alle VN-hoofdkantoren en voor implementatie van de One UN werkwijze in een groeiend aantal landen.

Ook ten aanzien van andere thema’s (bv. gender, klimaat) zal Nederland zich, nog meer dan voorheen, inzetten voor het bouwen van coalities dwars door bestaande blokken heen.

Hoofdstuk 3: Versterking van het multilaterale ontwikkelingssysteem

In hoofdstuk 1 werd toegelicht dat versterking van het internationale bestel essentieel is voor een effectieve aanpak van mondiale problemen. Hoofdstuk 2 maakte duidelijk dat de internationale hulparchitectuur de afgelopen jaren veel complexer is geworden door een sterke toename van het aantal spelers op ontwikkelingsterrein. Wanneer bestaande multilaterale instellingen onvoldoende in staat bleken te zijn de mondiale problemen op te lossen, gingen we er dikwijls toe over nieuwe instellingen te creëren. Of het effect hiervan netto positief is, verschilt per onderwerp/instelling. Het valt echter niet te ontkennen dat het heeft geleid tot verdere versnippering en duplicatie en dat ook de nieuwe instellingen geen panacee opleverden. Voor de toekomst zal Nederland zich daarom vooral inzetten voor versterking van de bestaande instellingen en voor het werken met flexibele, brede samenwerkingsverbanden inzake specifieke kwesties. Terughoudendheid is geboden bij voorstellen tot oprichting van nieuwe instellingen en mondiale fondsen; alleen als een grondige kosten-baten analyse positief uitvalt zou dit overwogen kunnen worden.

Onderstaand worden de relatief sterke en zwakke kanten beschreven, zowel van het multilaterale kanaal als geheel als, daarbinnen, van de vier afzonderlijke groepen van MO's. Vervolgens wordt uiteengezet op welke wijze Nederland zich zal inzetten voor een effectiever en efficiënter multilateraal ontwikkelingssysteem.

3.1 Het multilaterale kanaal en de andere OS-kanalen

Zoals uit hoofdstuk 1 duidelijk is gebleken ziet de wereld zich op dit moment geconfronteerd met een aantal grote problemen van wereldwijde aard. Een effectieve aanpak van deze mondiale problematiek vraagt om een analyse van de internationaal beschikbare instrumenten, ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. In dit verband is ook een herbezinning op de zogeheten kanalenbenadering van belang. Interventies van nationale overheden ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking vinden traditioneel plaats langs een drietal kanalen: het bilaterale ('*government-to-government*') kanaal, het particuliere kanaal (maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) en het multilaterale kanaal (VN, EU en Internationale Financiële Instellingen). De kanalen hebben ieder hun sterke en zwakke kanten en worden op basis van onderlinge complementariteit ingezet. De vraag "welke van de drie genoemde kanalen het meest effectief is" kan als zodanig niet eenvoudig beantwoord worden.²⁷ Wel kan gekeken worden naar het huidige gebruik van de kanalen, inclusief de onderlinge verhoudingen. Zo is in de afgelopen jaren de officiële multilaterale ontwikkelingssamenwerking als aandeel van de totale Nederlandse ODA duidelijk afgenomen (zie tabel 1) ten opzichte van 2004, in lijn met toenmalige wensen van de Tweede Kamer. Tegelijkertijd is het gebruik van het multilaterale kanaal als zodanig min of meer stabiel gebleven (tabel 2). De verklaring is gelegen in het toenemend gebruik van geormerkte bijdragen en concrete 'projecten' op landenniveau, ten koste van algemene bijdragen.

²⁷ In de literatuur zijn ook geen empirische studies voorhanden die deze vraag beantwoorden.

Tabel 1: aandeel multilaterale ontwikkelingssamenwerking in Nederlandse ODA (algemene bijdragen vanuit centrale middelen)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU-aandeel	9%	8%	8%	6%	8%	9%
VN-aandeel	9%	10%	9%	9%	10%	7%
IFI-aandeel	8%	12%	9%	3%	5%	6%
Mondiale fondsen-aandeel	1%	1%	2%	2%	2%	3%
Totaal multilaterale hulp	27%	31%	28%	20%	25%	25%*

*) voorlopig percentage.

Tabel 2: aandeel van het multilaterale kanaal in totale ontwikkelingssamenwerking (inclusief geormerkte bijdragen en bijdragen op landenniveau, de zgn. “multi-bi”)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OS via de EU	9%	8%	8%	7%	8%	9%
OS via de VN	14%	15%	18%	17%	17%	19%
OS via de IFI's	13%	18%	16%	10%	12%	13%
OS via de mondiale fondsen	1%	1%	3%	5%	5%	3%
Aandeel inzet multilaterale kanaal	37%	42%	45%	39%	42%	44%

Ieder kanaal kent zijn eigen voordelen. Zo biedt het bilaterale kanaal de mogelijkheid om specifieke Nederlandse kennis en ervaring in te zetten, ter plekke een presentie te hebben (die het bijvoorbeeld weer mogelijk maakt de multilaterale instellingen kritisch te volgen), zichtbaarheid te geven aan de Nederlandse inspanningen ook tegenover de Nederlandse bevolking en actief deel te nemen aan beleidsprocessen ter plekke. Ook kan het bilaterale kanaal gezien worden als instrument van buitenlands beleid en in die zin biedt het de mogelijkheid voor het leggen van eigen accenten in de politieke dialoog op het landenniveau. En tot slot kan het bilaterale kanaal de basis vormen voor wereldwijde netwerken van donoren en ontvangende landen.

Ontwikkelingssamenwerking via het particuliere kanaal is al jarenlang een prioriteit vanwege het grote belang van een krachtig maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Bovendien geeft dit kanaal vorm aan betrokkenheid van de Nederlandse bevolking en bereikt het vaak de gemarginaliseerde groepen in ontwikkelingslanden die op andere wijze veel moeilijker bereikt kunnen worden.

Maar de wereld ziet er anno 2009 heel anders uit dan een paar jaar geleden. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is ontwikkelingssamenwerking steeds verder versnipperd. De transactiekosten van hulp zijn hierdoor gestegen, zowel voor donoren als ontwikkelingslanden. Als donoren hun inzet zouden bundelen, zouden we meer kunnen bereiken, tegen lagere kosten. Zo kan uitvoering worden gegeven aan de Parijse agenda en hoeven ontwikkelingslanden hun schaarse capaciteit niet langer aan te wenden voor een eindeloze stroom missies en rapportages. Bovendien is op deze manier een integrale benadering van de ontwikkelingsproblematiek mogelijk en worden ontwikkelingslanden in staat gesteld het overzicht te behouden en de coherentie en effectiviteit van de ontwikkelingsinspanningen in hun land te verzekeren. Een dergelijke bundeling van inzet is mogelijk via het multilaterale kanaal. Voor een invloedrijke donor als Nederland heeft gebruik van het multilaterale kanaal daarnaast het voordeel van hefboomwerking: via een actieve inbreng in de MO's kunnen we invloed uitoefenen op de activiteiten van het multilaterale systeem als geheel.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1, is het multilaterale kanaal voorts bij uitstek geschikt voor de aanpak van mondiale problemen, die het vermogen van individuele staten of groepen van staten, hoe machtig ook, te boven gaan. Juist nu lijkt er grote behoefte te zijn aan “*responsible multilateralism*”. Het gaat om een combinatie van legitimiteit, regulering en financiering die recht doet aan de belangen van de armsten.

Uitgangspunt vormen de afspraken rond de MDG's. Het mondiale partnerschap dat daaraan ten grondslag ligt kan slechts effectief zijn indien er sprake is van OS-coherentie op een mondiale schaal. Wereldwijde, intensieve samenwerking is noodzakelijk om de globalisering in goede banen te leiden en ten goede te laten komen aan de miljarden armen ter wereld. De intrinsieke voordelen van multilaterale organisaties, ten opzichte van andere organisatievormen, dienen hierbij ten volle benut te worden. Zo worden de inspanningen van multilaterale instellingen in beginsel niet geleid door geo-politieke overwegingen of door de wens het eigen economisch belang te bevorderen (zuivere multilaterale hulp is per definitie ongebonden). Daardoor zijn multilaterale instellingen doorgaans beter dan bilaterale donoren of particuliere organisaties toegerust om advies te geven op maatschappelijk en politiek gevoelige terreinen als reproductieve gezondheid, AIDS-bestrijding of macro-economisch beleid. Multilaterale instellingen hebben, door hun specialisatie, dikwijls kennis en ervaring die elders niet of nauwelijks voorhanden is; een voorbeeld is de medische kennis die de WHO kan mobiliseren. Met name de multilaterale ontwikkelingsbanken zijn door hun aanzienlijke financiële middelen voorts in staat zaken aan te pakken die door hun grootschaligheid de krachten van individuele bilaterale donoren of NGO's te boven gaan, bijvoorbeeld grote infrastructurele werken zoals elektrificatie of wegeaanleg, of het herstructureren van gehele economische sectoren. Een ander voordeel van het inzetten van financiële middelen via met name de multilaterale ontwikkelingsbanken, is de hoge *leverage* die via deze kanalen mogelijk is. Hierdoor worden middelen relatief efficiënt ingezet. Ook brengt multilaterale samenwerking per saldo veel minder beheerslast met zich mee, bij zowel ontvangende landen als donoren, dan het geheel aan afzonderlijke programma's van individuele donoren, alle met hun eigen voorwaarden en kenmerken.

Samenvattend: multilaterale samenwerking is in de wereld van vandaag meer dan ooit noodzakelijk, en dient dan ook geïntensiveerd te worden. Het multilaterale systeem moet echter wel versterkt worden. Dat geldt ook de multilaterale ontwikkelingsinstellingen. Deze dienen in toenemende mate het voorkeurskanaal te zijn, op straffe voorwaarde dat ze effectief en efficiënt opereren. In dit verband wordt voorgesteld om nog bewuster dan voorheen de relevante en goed presterende instellingen te belonen via additionele bijdragen. Hierop wordt in de vervolghoofdstukken nader ingegaan.

3.2 Het multilaterale ontwikkelingssysteem

Deze notitie zal met name aandacht besteden aan de volgende vier groepen binnen het multilaterale ontwikkelingssysteem:

- de VN-familie;
- de internationale financiële instellingen (IFI's);
- de EU, en
- de mondiale of verticale fondsen (“Global Funds”).

De VN-familie bestaat enerzijds uit de fondsen en programma's, waaronder UNDP, UNICEF, UNEP, WFP, UNFPA en UNHCR. Anderzijds zijn er de gespecialiseerde organisaties (GO's), die primair een normatief en thematisch mandaat hebben, maar op basis daarvan ook een operationeel mandaat. De grootste onder hen op OS-terrein zijn WHO, FAO en ILO. De 192 VN-lidstaten zijn niet automatisch lid van de gespecialiseerde organisaties. Hierdoor verschilt het aantal lidstaten per GO. Lidstaten zijn verplicht een naar draagkracht vastgestelde contributie te betalen aan de VN en aan de GO's waarvan ze lid zijn. Lidstaten zijn niet verplicht bij te dragen aan de VN-fondsen en programma's; dit geschiedt op vrijwillige basis. Tot slot zijn er nog de aan de VN gerelateerde organisaties, zoals de WTO en de IAEA.

De IFI's zijn de Wereldbankgroep (w.o. IDA, IFC) en de regionale ontwikkelingsbanken (AsDB, AfDB, EBRD, IADB) alsmede het IMF. De IFI's richten zich geheel of gedeeltelijk op het bevorderen van (macro-, sociaal- en/of financieel-) economische ontwikkeling ten behoeve van armoedebestrijding. Binnen deze context financieren en beheren de IFI's een breed scala aan activiteiten.

De EU is in dit verband een specifieke categorie, een Unie met een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid dat voortvloeit uit het EU-verdrag en uitgevoerd wordt door de Europese Commissie (EC). Daarnaast is de EU voor de lidstaten ook een forum voor samenwerking en gezamenlijke positionering op het gebied van ontwikkeling.

De vierde groep tenslotte is van latere ontstaansdatum: de mondiale fondsen ('Global Funds'), ook wel mondiale programma's of verticale fondsen genoemd. Het betreft financieringsinstrumenten met een eigen allocatie -en beheersstructuur. Het zijn eigenlijk geen echte MO's, maar aangezien ze meer gemeen hebben met het multilaterale kanaal dan met het bi- of civilaterale kanaal, worden ze wel in deze notitie meegenomen. De mondiale fondsen (MF's) voeren zelf geen programma's uit, maar kennen gelden toe aan door overheden, NGO's en MO's ingediende programmavoorstellen. De grote fondsen met een aanzienlijke impact op landenniveau zijn de 'Global Environmental Facility' (GEF)²⁸, het 'Education for all - Fast Track Initiative' (EFA-FTI)²⁹, de 'Global Alliance for Vaccines and Immunisation' (GAVI), de 'Consultative Group on International Agricultural Research' (CGIAR)³⁰ en het 'Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria' (GFATM)³¹.

²⁸ Het GEF heeft sinds 1991 US\$ 7,4 mld. uitgekeerd. Voor de periode 2006-2010 hebben donoren \$3,13 mld. toegezegd. Zie www.gefweb.org.

²⁹ Er valt overigens over te twisten of EFA-FTI in dit rijtje thuishoort, aangezien het niet echt "verticaal" werkt, doch een internationaal partnerschap is waarbij aansluiting bij nationale plannen en systemen en de effectiviteitsprincipes (Monterrey, Parijs, Accra) centraal staan. Naast het stimuleren van hogere onderwijsuitgaven door partnerlanden en door bestaande donoren is er ook een gezamenlijk fonds opgericht in november 2003, het 'Catalytic Fund'. Totale committeringen 2003-2011: US\$ 1,5 mld. Het aanvullende 'Education Program Development Fund' is opgericht in november 2004. Totale committeringen 2005-2010: US\$ 97 mln. Beide fondsen worden beheerd door de Wereldbank. Zie www.education-fast-track.org.

³⁰ Het betreft een conglomeraat van 15 over de wereld verspreide onderzoeksinstituten, die ondersteund worden door een grote groep van financiers, voorgezeten door de Wereldbank. Zie voor meer informatie www.cgiar.org

³¹ Voor de periode 2001-2010 hebben donoren in totaal US\$ 19,7 mld. toegezegd voor het GFATM (18,9 mld. door donorlanden, 650 mln. door de Gates Foundation en 103 mln. door andere stichtingen. Tot nog toe is \$11,2 mld. daarvan daadwerkelijk uitbetaald (waarvan 112 mln. van het bedrijfsleven).

3.3 Relatief sterke en zwakke punten van de MO's

Het is lastig om in algemene zin uitspraken te doen over het functioneren van de multilaterale organisaties (MO's). Het is voor een deel appels met peren vergelijken. Bovendien is het beeld binnen een organisatie vaak divers: sommige afdelingen en landenkantoren functioneren uitstekend, andere slecht. Desalniettemin zal in deze paragraaf in algemene termen beschreven worden, welke in onze ogen de relatief sterke en zwakke punten van de diverse groepen van instellingen zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat veel van de nadelen en problemen die worden beschreven, in belangrijke mate door de lidstaten/donorlanden zelf zijn veroorzaakt.

Het is positief dat alle MO's het afgelopen decennium stappen hebben gezet om geconstateerde problemen aan te pakken. Zo werken de IFI's in toenemende mate met schenkingen voor landen die onvoldoende in staat zijn leningen terug te betalen en hebben ze een schuldhoudbaarheidsraamwerk ingevoerd om te voorkomen dat een ondraaglijke schuldenlast wordt gecreëerd. Een ander voorbeeld is dat GFATM en GAVI steeds meer fondsen vrijmaken voor versterking van gezondheidssystemen. Keerzijde hiervan is dat het de overlap, en soms ook concurrentie, tussen de diverse MO's verder heeft vergroot. Er bestaat binnen de internationale hulparchitectuur dan ook behoefte aan een scherpere taakverdeling. Voorts dient versnippering verder te worden tegengegaan.

3.3.1 De VN-familie

Het belangrijkste voordeel van de VN-familie is haar grote legitimiteit: (vrijwel) alle staten zijn lid en ieder land heeft één stem.³² Dit maakt de VN-familie bij uitstek geschikt voor normstellende activiteiten. Bovendien leidt de grote legitimiteit ertoe dat landen kritiek van de VN serieus nemen en als schadelijk voor hun reputatie ervaren, ook al wordt dit door landen waar sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen publiekelijk dikwijls ontkend. Doordat de VN door de meeste regeringen als neutraal en onpartijdig wordt beschouwd, is het een goede organisatie voor maatschappelijk en politiek gevoelige activiteiten, zoals bevorderen van goed bestuur en 'local accountability', versterken van de rechtsstaat en capaciteitsopbouw voor de overheid, maar ook bv. reproductieve gezondheid en vrouwenemancipatie. Meer in het algemeen beschikt de VN vooral over veel waardevolle expertise in de sociale sectoren, zoals onderwijs en gezondheid, en op het terrein van vredesopbouw, vroege wederopbouw en (coördinatie van) humanitaire hulpverlening.

Box: UNDP - Mozambique

UNDP is een belangrijke partner van Nederland in Mozambique op verschillende terreinen, waaronder goed bestuur. Nederland heeft meer dan tien jaar het werk van UNDP gesteund in de provincie Nampula op het terrein van decentralisatie. Dit gebeurde via het 'Decentralised Participative Planning and Budgetting' (PPFD) programma van UNDP. Politieke betrokkenheid bij decentralisatie is toegenomen met het creëren vanaf 2006 van budgetten voor investeringen in districten zelf, in plaats van nationaal. Een programma voor capaciteitsopbouw van districten is operationeel vanaf 2008, waardoor het mogelijk is voor donoren om overheden direct te steunen en dit niet langer via UNDP hoeft. In samenwerking met de Mozambikaanse overheid werkt UNDP nu aan het steunen van andere districten bij capaciteitsopbouw.

³² Enige uitzondering hierop is het vetorecht van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad.

Het is ook een voordeel dat de VN vrijwel overal ter wereld actief is, ook in landen waar weinig donoren actief zijn (de “donor orphans”) en in landen waaraan bilaterale donoren om politieke redenen geen hulp meer willen geven. In geval van laatstgenoemde groep van landen wordt tegelijkertijd het belang onderkend van voortgezette presentie van de internationale gemeenschap (in de vorm van de VN) alsmede steun voor het maatschappelijk middenveld en de kwetsbare groepen (voorbeelden: Birma, Zimbabwe, Noord-Korea, Cuba). In de ogen van velen - zowel binnen als buiten de VN - hebben de VN-organisaties vooral een comparatief voordeel op het terrein van normstelling, capaciteitsopbouw (vooral van lokale en centrale overheden, parlement, rechtsstaat), technische assistentie en beleidsadvisering. Voor uitvoerende taken (bv. verzorgen onderwijs, aanleg infrastructuur) is de VN verhoudingsgewijs doorgaans een (te) dure organisatie; de uitvoering zou zoveel mogelijk door lokale instanties (overheid, private sector, NGO's) ter hand moeten worden genomen. Een belangrijke uitzondering op dit uitgangspunt vormen landen waarin de overheid (tijdelijk) onvoldoende in staat is zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering. De VN is daarom leidend in landen waar een humanitaire noodsituatie heerst, of die zich in een conflictsituatie of wederopbouwfase bevinden.

De keerzijde van het wereldwijde lidmaatschap is dat het de VN log en bureaucratisch maakt. De 192 VN-lidstaten, met hun uiteenlopende belangen, hebben vooral het VN-secretariaat, en in mindere mate ook de VN-organisaties, gebonden aan complexe en tijdrovende besluitvormingsprocessen, die dikwijls in micro-management door VN-lidstaten uitmonden. Zo heeft de Secretaris-Generaal van de VN niet de bevoegdheid om binnen het door de lidstaten toegekende bedrijfsvoeringsbudget en het personele bestand te schuiven tussen begrotingsposten respectievelijk afdelingen. Voor de VN-organisaties is het een groot probleem dat zij, als gevolg van het financieringsgedrag van donoren, in veel mindere mate dan de andere soorten MO's de beschikking hebben over voorspelbare, meerjarige, ongeoormerkte financiering.

Ook de veelgeprezen neutraliteit van de VN heeft een keerzijde: de VN stelt zich soms -in de ogen van Nederland- onvoldoende kritisch op tegenover lokale autoriteiten.

Een belangrijk probleem van de VN is de grote mate van fragmentatie en duplicatie. Zo zijn er ongeveer 20 VN-instellingen die zich met het thema water bezighouden en meer dan 30 die vinden dat ze een belangrijke rol op klimaatsterrein (dienen te) spelen. De tientallen VN-instellingen hebben dikwijls overlappende mandaten en werken onvoldoende samen. In veel ontwikkelingslanden zijn meer dan vijftien VN-organisaties actief die vaak langs elkaar heen werken, of zelfs meer concurreren dan samenwerken. Daar komt bij dat de VN nog te veel bezig is met de uitvoering van kleinschalige projecten. Goed nieuws is dat thans veelbelovende resultaten worden geboekt bij de aanpak van deze problemen door op landenniveau meer als eenheid te werken (het zogeheten One UN concept, waarover meer in paragrafen 2.3 en 3.4.1).

Box: WHO - Medicijnen voor de armen

Binnen de WHO heeft de intergouvernementele werkgroep voor Openbare gezondheidszorg, Innovatie en Intellectuele Eigendomsrechten (IGWG-PHI) in vier sessies tussen december 2006 en mei 2008 een mondiale strategie met actieplan tot stand gebracht. Doel is het stimuleren van onderzoek naar en ontwikkeling van medicijnen voor ziekten die vooral de armen treffen, alsmede het verbeteren van de toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden.

In nauwe samenwerking tussen betrokken ministeries (VWS, BZ en EZ) heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan het tot stand komen van de strategie en het actieplan. Daarbij werd de volgende positie ingenomen:

- barrières m.b.t. toegang tot geneesmiddelen van de armsten wegnemen c.q. verminderen;
- een goed werkend IE-systeem om innovatie te stimuleren, flexibel genoeg om het ontwikkelingsniveau van het land in acht nemen;
- het onderhandelen over IE-verdragen en regelgeving in de daarvoor bestemde fora, nl. WTO en WIPO;
- onder de aandacht brengen en toepassen van eerder gemaakte internationale afspraken over flexibiliteiten m.b.t. toegang tot geneesmiddelen;
- gebruik van bestaande infrastructuren zoals fondsen, fora etc. stimuleren i.p.v. het opzetten van nieuwe structuren.

3.3.2 De Internationale Financiële Instellingen (IFI's)

De IFI's zijn door hun aanzienlijke financiële middelen in staat zaken aan te pakken die door hun grootschaligheid de krachten van individuele bilaterale donoren te boven gaan, bijvoorbeeld grote infrastructurele werken zoals elektrificatie of wegeaanleg, wederopbouw, of het herstructureren van gehele economische sectoren. Zij beschikken bovendien over veel waardevolle expertise, vooral op economisch terrein. Over het algemeen zijn zij in staat effectiever en efficiënter te werken dan de VN. Wel zouden vooral Wereldbank en IMF meer aandacht moeten hebben voor het feit dat ieder land anders is en rekening moeten houden met landenspecifieke behoeften en omstandigheden, inclusief de politieke context in brede zin.

Hoewel er grote verschillen bestaan ten aanzien van het opereren en de wijze van financiering van de IFI's, is de verhouding tussen de bestuursraden van de IFI's en het management over het algemeen voor verbetering vatbaar. Dit komt vooral doordat bestuursraden onvoldoende toegerust zijn op hun toezichtsrol en meer invloed zouden moeten hebben op de strategische prioriteiten van de banken. Daarnaast leidt de ondervertegenwoordiging van ontwikkelings- en transitielanden in de bestuursraad van de WB tot verzwakking van de legitimiteit van de beslissingen, en daarmee tot aantasting van de effectiviteit van hun inspanningen voor ontwikkelingslanden. Wereldbank-president Zoellick heeft aan een groep deskundigen onder leiding van de voormalige Mexicaanse president Zedillo gevraagd mee te denken over de governance van de Wereldbank. Eerder heeft IMF-Managing Director Strauss-Kahn een soortgelijke opdracht meegegeven aan de Zuid-Afrikaanse minister van Financiën, Trevor Manuel. De minister van Financiën en ik verwachten u in mei nader te kunnen informeren over het IMF-rapport en in het najaar over het Wereldbankrapport. Ook in G20+ verband is de wens geuit dat de strategische keuzes die binnen de IFI's gemaakt moeten worden op transparante en evenwichtige wijze tot stand komen, met vooral meer inspraak van de klanten van de IFI's.

Voor een aantal IFI's is de hoge mate van centralisatie en standaardisering een aandachtspunt. Een minpunt van veel IFI's, waaronder de Wereldbank, is de eigen, strikte regelgeving (opgesteld op verzoek van de aandeelhouders en in de loop der jaren uitgedijd), waardoor deze instellingen minder goed gepositioneerd zijn om gebruik te maken van nationale systemen en deel te nemen aan multi-donorfondsen. Binnen de Wereldbank is hier wel een discussie over ontstaan, mede vanwege kritische rapporten van de eigen evaluatiedienst en onder druk van de klanten, met name midden-inkomenslanden en Europese financieringspartners, waaronder Nederland. Onlangs is de Bank gestart met een ambitieuze reorganisatie van haar beheersraamwerk, vooral bedoeld om de hoeveelheid regels rond investeringsleningen terug te dringen en meer nadruk te kunnen leggen op regels die cruciaal zijn voor het behalen van ontwikkelingsresultaten. Een vergaande decentralisatie van de operaties van de Bank is volgens Nederland cruciaal voor het succes van deze 'overhaul'.

De regionale ontwikkelingsbanken (AfDB, IADB, EBRD en AsDB) kennen een relatief grote legitimiteit bij hun regionale achterban. Zij hebben tevens vaak een expliciet mandaat gekregen van de regionale politieke instellingen op specifieke terreinen, waaronder het bevorderen van goed bestuur en regionale integratie.

Hoewel de rol van het IMF in het laatste decennium fors is afgenomen, staat zijn positie nu weer volop in de schijnwerpers. Aan het eind van het vorige millennium ontstond er veel kritiek op het antwoord van het IMF op de financiële crises in Latijns-Amerika en Azië. Vooral veel opkomende landen kozen er sindsdien voor het IMF zoveel mogelijk te mijden. De toegevoegde waarde van het IMF in lage inkomenslanden ligt in de eerste plaats op het terrein van macro-economische stabiliteit en als kredietverstrekker in noodsituaties. Naar aanleiding van de huidige wereldwijde financiële crisis is er enerzijds kritiek geleverd op het onvermogen van het IMF om de crisis te voorkomen, terwijl anderzijds ook de roep om betere internationale financiële surveillance is toegenomen. De financiële crisis heeft immers duidelijk gemaakt dat gebrekkig financieel toezicht in bepaalde -ook welvarende- landen grote gevolgen kan hebben voor de wereldeconomie. Tijdens de recente Top in Washington is duidelijk geworden dat het IMF daartoe mandaat zal krijgen. Het IMF moet een grotere rol krijgen in advieswerk aan regeringen voor toezicht op het bankwezen, meer nadruk leggen op *surveillance* en *early warning* mechanismen en, in samenwerking met het 'Financial Stability Forum' (FSF), meer aandacht geven aan het verbeteren van de kwaliteit van toezicht en regelgeving. De verwachting is dat deze rol zal toenemen, zowel op het gebied van toezicht als bij het verschaffen van leningen. De grotere financiële stabiliteit die dit tot gevolg zou moeten hebben komt ook de ontwikkelingslanden ten goede.

Box: AfDB - Drinkwatervoorziening in Burkina Faso

In 1998 had slechts een kwart van de inwoners van Ouagadougou, de hoofdstad van Burkina Faso, toegang tot veilig drinkwater. Bovendien verslechterde de situatie verder door de snelle groei van de stad.

De Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) startte in 1998 een samenwerkingsproject met de overheid van Burkina Faso met als doel een deel van de arme buitenwijken van Ouagadougou toegang tot veilig drinkwater te verschaffen. Projectbudget: 150 mln Euro. Duurzaamheid stond vanaf de start van het project centraal, zodat veel is geïnvesteerd in de afvalwaterverwerking, een milieuprogramma en in lange termijn-aspecten zoals beheer en onderhoud van de voorzieningen, inclusief een opleidingsprogramma. De aanleg van een

natuurlijke dam in de Nakambe Rivier was een belangrijk onderdeel van het project. De AfDB richtte zich met haar bijdrage specifiek op de rurale bevolking rond de dam. Daarbij ging het om het verbeteren van de gezondheidszorg-voorzieningen en de herbebossing van het gebied rond de dam.

Inmiddels hebben dankzij het project ruim 100.000 mensen in de arme buitenwijken van Ouagadougou toegang tot schoon drinkwater. Daarnaast profiteren nog eens ruim 100.000 mensen die in de dorpen bij de nieuwe dam wonen van de door het watervoorzieningsproject verbeterde gezondheidszorg.

De AfDB is de regionale ontwikkelingsbank van en voor Afrika. De Bank heeft de expertise die aansluit bij de lokale situatie en is uitstekend in staat is om samen te werken met lokale partijen. Dit drinkwatervoorzieningsproject is daarvan een goed voorbeeld.

3.3.3 Mondiale Fondsen (MF's)

Een belangrijke verdienste van de 'Global Funds' is dat zij in staat zijn gebleken grote hoeveelheden, deels nieuw geld te mobiliseren voor een specifiek thema, waarvan de aanpak op die manier een sterke impuls kan krijgen. De MF's maken optimaal gebruik van de voordelen van schaalvergroting en innovatieve financiering. Ook is het zeer positief dat GFATM en GAVI een partnerschap hebben gerealiseerd tussen regeringen, private sector en NGO's. De professionaliteit van de MF's is groot en vooral GAVI en GFATM weten op uitstekende wijze onder een breed publiek aandacht en steun voor hun activiteiten te realiseren, hetgeen ook bijdraagt aan een groter draagvlak voor OS in bredere zin.

Nadeel van de MF's is dat zij overwegend "verticaal" werken, waardoor er tot nog toe onvoldoende aandacht was voor het belang van versterking van de sector als geheel. De afgelopen jaren hebben de MF's echter veel verbetering hebben laten zien, mede onder druk van Nederland. Zo hebben GAVI en GFATM thans substantiële bedragen beschikbaar gesteld voor algehele versterking van de gezondheidssector.

Een belangrijk nadeel van de MF's is dat zij hun eigen processen hanteren voor het opstellen en beoordelen van voorstellen. Hierdoor moeten ontwikkelingslanden veel tijd, geld en menskracht investeren in het opstellen van speciale projectvoorstellen en rapportage voor de MF's. De MF's zijn doorgaans niet op landenniveau vertegenwoordigd en nemen daardoor in de praktijk weinig deel aan initiatieven van andere donoren die actief zijn in de gezondheidssector, om hun inzet te coördineren en maximale aansluiting te zoeken bij lokale systemen en beleid. De resultaatgerichte wijze van werken stelt bovendien hoge eisen aan informatiesystemen (verzameling van statistische gegevens inzake gezondheid bevolking etc.). Alhoewel dit op middellange termijn zal resulteren in de versterking van informatiesystemen – hetgeen ook belangrijk is voor andere gezondheidsprogramma's – dreigt op de kortere termijn het gevaar dat parallelle systemen worden opgezet die ook weer bijdragen aan de hoge transactiekosten. Het 'International Health Partnership' (IHP), waaraan ook de mondiale fondsen zich hebben gecommitteerd, biedt goede aanknopingspunten om hier oplossingen voor te vinden. Voorbeelden van zulke oplossingen zijn de ontwikkeling van een gezamenlijk proces voor de beoordeling van nationale gezondheidsplannen dat ook als leidraad voor mondiale fondsen zal gaan gelden, en het uitwerken van een beperkte set indicatoren die door de ontwikkelingspartners, inclusief mondiale fondsen, gebruikt zal worden om voortgang te meten.

Box: Global Fund against Aids, Tuberculosis and Malaria

GFATM is een publiek-privaat partnerschap dat in 2002 werd gelanceerd om additionele financiering te genereren voor de programma's ter bestrijding van Aids, tuberculose en malaria in lage -en middeninkomenslanden. De samenwerking tussen publieke en private actoren is op alle niveaus uitgewerkt. Zo kent het bestuur vertegenwoordigers uit beide sectoren, met evenredige vertegenwoordiging van noordelijke en zuidelijke partners. Ook op landenniveau zijn publieke en private actoren (overheid, NGO's, private sector, academische instituten, ontwikkelingspartners) betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van voorstellen.

GFATM is sinds de lancering in 2002 snel uitgegroeid tot een belangrijke internationale financier van HIV/AIDS (20% van alle externe financiering) en verreweg de belangrijkste financier van nationale programma's voor de bestrijding van tuberculose en malaria (rond de 70%). Eind 2008 had GFATM in totaal bijna 15 miljard US dollar gecommiteerd aan programma's voor de bestrijding van aids, tuberculose en malaria in 140 landen, en konden duidelijke resultaten gepresenteerd worden. Dankzij Global Fund werden eind 2008 onder meer 2 miljoen mensen behandeld met aidsremmers, werden 4,6 miljoen mensen behandeld tegen tuberculose en waren 70 miljoen bednetten uitgedeeld voor preventie van malaria. Global Fund levert daarmee een aanzienlijke directe bijdrage aan MDG 6, en indirect aan het terugdringen van kindersterfte (MDG 4) en het verbeteren van de gezondheid van moeders (MDG 5).

Mede dankzij de Nederlandse inzet is het GFATM gedurende de afgelopen jaren steeds meer aandacht gaan besteden aan de versterking van gezondheidssystemen; en is een genderstrategie ontwikkeld om beter in te kunnen spelen op specifieke kwetsbaarheden van vrouwen, meisjes en seksuele minderheden.

3.3.4 EU/EC

Rechtvaardiging en opzet

Europa, zoals wij dat vandaag kennen, is zelf het 'product' van internationale samenwerking en grootschalige investeringen van anderen, vooral Amerika. De Marshallhulp was de startmotor van Europese integratie. Europese steun heeft daarna ook weer stevig bijgedragen aan de economische ontwikkeling van Midden- en Oost-Europese landen en de verankering van de democratie in deze landen na de val van de muur. Sinds haar oprichting is de EU zeer sterk gecommiteerd aan internationale samenwerking, ook vanwege de historische banden tussen de EU en voormalige koloniën. Lidstaten en Europese Commissie tezamen zijn goed voor ongeveer 60% van de wereldwijde 'Official Development Assistance'. Daarmee is Europa veruit de grootste donor wereldwijd. Europa is daarnaast de belangrijkste handels- en investeringspartner van ontwikkelingslanden.

Nederland vindt al 50 jaar dat Europa een belangrijk stem heeft bij de oplossing van mondiale vraagstukken. Een alsmaar groter deel van het buitenlands beleid van Nederland wordt in Europees kader gevoerd, want het is louter in Europees verband dat Nederland een antwoord

kan geven op de uitdagingen van de globalisering, zoals klimaatverandering, eerlijke handel, armoedebestrijding, bestrijding van AIDS en Tuberculose, migratievraagstukken, het versterken van fragiele staten en het opvangen van de negatieve gevolgen van de financiële crisis. Op een aantal beleidsterreinen die nauw verband houden met ontwikkelingssamenwerking en mondiale vraagstukken (inclusief verdelingsvraagstukken) is de Gemeenschap zelfs exclusief bevoegd, zoals de handelspolitiek en de interne markt. Monetair beleid wordt in Europees kader gevoerd. De bilaterale relaties van de EU met de buitenwereld zijn daarnaast grotendeels vastgelegd in pijleroverstijgende verdragen met partnerlanden: verdrag van Cotonou, associatieakkoorden, partnerschap en samenwerkingsovereenkomsten. Veel van deze overeenkomsten hebben een sterke ontwikkelingscomponent.

De Unie moet over instrumenten beschikken om haar externe beleid vorm te geven. Naast het GBVB, het EVDB en de handelspolitiek is Europese ontwikkelingssamenwerking daartoe een belangrijk thema. Daar horen middelen bij die de Commissie zelf kan inzetten, juist in sectoren waar bilaterale lidstaten minder actief plegen te zijn. Europese ontwikkelingssamenwerking biedt schaalvoordelen en synergie-effecten. Nederland vindt ook dat Europa aan tafel moet zitten bij de oplossing van de grote politieke vraagstukken, omdat Europa daar een constructieve rol heeft te spelen: Midden-Oosten, Afghanistan, Soedan, Georgië (waar de Commissie het voortouw nam bij de wederopbouwconferentie). Dat betekent dat Europa ook bereid moet zijn te investeren in oplossingen. Ontwikkelingssamenwerking kent al een plek in het EU-verdrag sinds het verdrag van Maastricht. In het Verdrag van Lissabon is de Europese ontwikkelingssamenwerking nog sterker verankerd. In dit verdrag is armoedebestrijding erkend als een leidende EU-doelstelling en is de centrale rol van beleidscoherentie benoemd. De laatste jaren is ook de EU-coördinatie op ontwikkelingsrelevante beleidsterreinen sterk toegenomen. Dat heeft zich in 2008 vertaald in gezamenlijke EU-standpunten voorafgaand aan de grote conferenties in Accra (september 2008) en Doha (financing for development, november 2008). Ook bij VN-bijeenkomsten vindt er onder leiding van het EU-voorzitterschap stelselmatig afstemming van het Europese standpunt plaats. Daarnaast overleggen EU-ambassadeurs en het delegatiehoofd van de Commissie in het kader van de zogenaamde EU-HoM's (Heads of Mission) op regelmatige basis over politieke problemen in ontwikkelingslanden. De impact van het optreden van de EU op actuele ontwikkelingsvraagstukken (milieu, handel, gezondheid, opvangen gevolgen financiële crisis maar ook mensenrechten en bevordering van democratie) is daardoor toegenomen. Het belang van EU-coördinatie is alleen maar vergroot doordat er steeds meer andere actoren actief worden in ontwikkelingslanden. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van China in Afrika.

Dit alles rechtvaardigt dat ca. 8% van de Nederlandse ODA-middelen via Europa wordt gekanaliseerd. €165 miljoen hiervan (dus ca 1/3) is de Nederlandse contributie aan het EOF (zoals bekend staat het EOF niet op de EU begroting). De overige €270 miljoen betreft de toerekening aan ODA van de Nederlandse afdrachten aan diverse regionale en thematische hulpinstrumenten van de Europese Commissie (Humanitaire Hulp, Development Cooperation Instrument, European Neighbourhood Policy Instrument, Stability Instrument, Instrument voor Pre-Accessie etc). Deze programma's zijn onderdeel van Categorie IV van de EU begroting ("The EU as a global partner"). Het leeuwendeel van de hierboven genoemde programma's is volledig ODA-toerekenbaar. De omvang van deze middelen zorgt er ook voor dat de EU snel in staat is grote hoeveelheden middelen in te zetten n.a.v. acute problemen, zoals bijvoorbeeld de voedselcrisis, of voor steun aan de wederopbouw van Georgië.

Daarnaast bestaat sinds 2007 de mogelijkheid om, naast de verplichte afdrachten zoals hierboven beschreven, ook programma's en projecten van de Europese Commissie te cofinancieren. Deze methode staat nog in de kinderschoenen, maar Nederland zal de komende jaren actief onderzoeken waar een dergelijke cofinanciering meerwaarde kan hebben.

Kwaliteit EU-hulp

Het Europese ontwikkelingsbeleid (zowel de hulp van de Europese Commissie als de coördinatie tussen het OS-beleid van de Europese lidstaten onderling) heeft de afgelopen acht jaar kwalitatief belangrijke stappen gezet. Na de afspraken in 2002-2005 over gefaseerde verhoging van de officiële hulp van de lidstaten naar tenminste 0,7% BNP in 2015 (en 0,33% voor de nieuwe lidstaten), is in november 2005 door lidstaten, de Commissie én het Europees parlement de Europese Consensus inzake ontwikkeling vastgesteld. Hierin is voor het eerst een gezamenlijk kader voor het ontwikkelingsbeleid van lidstaten en Commissie geformuleerd. De Europese Consensus weerspiegelt in hoge mate de agenda van de "like-minded" donoren die in OESO/DAC-verband de totstandkoming van de Verklaring van Parijs over Effectiviteit van de Hulp hebben bevorderd. Vervolgens hebben lidstaten en Commissie gewerkt aan afspraken over betere coördinatie en afstemming van de hulpinspanningen. Dat betere afstemming ook in de praktijk vorm krijgt blijkt uit de programmering van het 10e EOF (2008-2013). De Commissie heeft hiervoor voor het eerst in alle ACS-landen de landenprogramma's met lokaal vertegenwoordigde EU-donoren afgestemd.

Sinds mei 2007 beschikt de Unie over een praktische Gedragscode voor werkverdeling en complementariteit tussen donoren in ontvangende landen.

Deze Gedragscode is de meest concrete uitdrukking van toenemende EU-samenwerking op OS-terrein. Geboren uit de behoefte - en noodzaak - om tenminste als EU-donoren de transactiekosten van de hulp voor partnerlanden te verkleinen, presenteerde de Commissie samen met het Duitse voorzitterschap vergaande voorstellen voor werkverdeling tussen EU-donoren. Hoewel na intensieve discussie in de Raad de voorstellen zijn afgezwakt, liggen in de uiteindelijke gedragscode zeer praktische aanwijzingen besloten. Zo zou iedere EU-donor zijn actieve inzet in een specifiek partnerland moeten beperken tot maximaal 3 sectoren en veel meer moeten werken met gedelegeerde steun. Het niet-bindende karakter van een gedragscode impliceert wel dat de uiteindelijke reikwijdte beperkt zal blijven.

Niettemin vormt de gedragscode inmiddels een ijkpunt en een impuls voor toenemende donorsamenwerking op partnerlandenniveau, waarbij ook niet-EU donoren worden betrokken. Nederland heeft haar ambassades de opdracht gegeven om in het licht van de gedragscode en gebruik makend van deze ijkpunten aan betere werkverdeling te werken in de belangrijkste partnerlanden. Meerdere lidstaten hebben inmiddels aangegeven dat zij bereid zijn in bepaalde partnerlanden de leiding te nemen bij de verdere implementatie van de gedragscode. Ook de Europese Commissie is duidelijk gecommitteerd aan de werkverdelingsagenda en probeert het aantal sectoren waarin zij actief is terug te brengen.

Wat betreft de kwaliteit van de hulp die de Commissie beheert is er in de laatste jaren sprake van een flinke verbetering. Dit beeld wordt bevestigd in onder meer de laatste DAC Peer Review en de eerste uitkomsten van een vergelijkend onderzoek tussen multilaterale donoren (MOPAN). De oprichting van Europe Aid Cooperation Office als uitvoerende dienst van de Commissie, de delegatie van verantwoordelijkheden naar de Commissiedelegaties in de partnerlanden en een reeks van andere maatregelen hebben hieraan bijgedragen. Zo zijn de eerdere stuwmeren significant afgebouwd door snellere besteding met naar rato minder menskracht, wordt de performance van vrijwel de gehele hulp gemonitord en zijn de evaluaties uitgebreid. De hulp die de Commissie beheert doet in vele opzichten niet meer

onder voor die van de best functionerende donorlanden. Thematisch onderscheidt deze hulp zich onder meer door de sterke nadruk op economische infrastructuur en productie, waaronder Aid for Trade, regionale economische ontwikkeling en landbouw. Dit zijn ook sectoren waar de Europese Commissie een comparatief voordeel heeft. Dit o.a. omdat de Commissie op deze gebieden ook bij interne Europese samenwerking verstrekkende competenties heeft en dus over expertise beschikt. Een belangrijk deel van de middelen wordt in de vorm van begrotingssteun ingezet, aansluitend bij de prioriteiten van betrouwbare partnerlanden. Een gecoördineerd optreden van de EU in een partnerland kan bijdragen aan de effectiviteit van samenwerking, met name ook van begrotingssteun.

Versterking van de politieke dialoog met partnerlanden is een belangrijk aandachtspunt voor Nederland. Nauwere samenwerking tussen lidstaten en Commissie moet deze dialoog een impuls kunnen geven. De mogelijkheden die het Cotonou Verdrag biedt voor een gezamenlijke (politieke) beleidsdialoog moeten beter en systematischer benut worden, ook over begrotingssteun. Nederland heeft daartoe een aantal initiatieven genomen, maar de steun hiervoor onder lidstaten is nog niet vanzelfsprekend.

Verbeteringen mogelijk

Maar er is ook nog een belangrijke verbeteringsslag te maken. Eén van de grote kritiekpunten op de Commissiehulp (bv. van NGOs) is de trage besluitvorming, vaak benoemd als bureaucratie. Het is juist dat Commissie traag werkt, maar er zijn redenen waardoor het soms niet sneller kan. Eén oorzaak is dat de Commissie besluiten over allocatie van hulp met 27 lidstaten moet kortsluiten in beheerscomités; bij hulp uit het EOF hebben bovendien dankzij het Cotonou Verdrag ook de partnerlanden zelf belangrijke zeggenschap in de bestedingen. Strategieën, jaarplannen en projecten worden onder het EOF in samenwerking met de nationale coördinator (vaak de minister van Financiën) van het ontvangende land opgesteld. Dit is positief voor ownership, maar kan in bepaalde gevallen wel vertragend werken. Bovendien heeft de Commissie, volgens de OESO, vergeleken met andere donoren heel weinig mensen in dienst om de hulp te besteden. Dit is voor de Commissie extra aanleiding om de werkverdelingsagenda uit te voeren en zodoende met relatief weinig staf toch kwalitatief goede hulp te bieden. Belangrijke reden is ook dat lidstaten de Commissie scherpe financiële procedures hebben opgelegd, die per definitie tot zeer lange doorlooptijden leiden. Voor wat betreft de effectiviteit van de hulp, coherentie, gender en gezamenlijke programmering probeert Nederland met strategische detacheringen gericht de kennis en aandacht binnen de Commissie voor deze onderwerpen te vergroten.

Verdrag van Lissabon

De toekomst van het Verdrag van Lissabon is nog ongewis. Maar mocht het Verdrag in werking treden, dan is het van belang om de ontwikkelingsrelevante bepalingen in het verdrag snel te verzilveren, onder meer de erkenning van armoedebestrijding als een leidende EU-doelstelling én de centrale rol van beleidscoherentie voor ontwikkeling.

De vernieuwingen in het verdrag -de Hoge Vertegenwoordiger (HV) nieuwe stijl en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)- dienen te leiden tot meer coherentie op het gebied van veiligheid en ontwikkeling en fragiele staten. Nederland zal zich er dan ook voor inzetten dat er een separate Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking zal blijven bestaan. Deze Commissaris zal ook moeten kunnen trekken op de onder de HV vallende EDEO.

In de periode tot het Verdrag van Lissabon in werking treedt, wordt er ook al gewerkt aan pragmatische oplossingen om de coherentie te vergroten. Een goed voorbeeld hiervan is de

vertegenwoordiging van de EU bij de Afrikaanse Unie: deze is zowel Speciale Vertegenwoordiger van HV Solana als hoofd van de delegatie van de Europese Commissie. Uitvoering van ontwikkelingssamenwerking en GBVB worden daarmee onder één noemer gebracht.

Uitdagingen

Met de uitbreidingen van de Europese Unie is het ‘aandeelhouderschap’ van Nederland verminderd. Hieruit vloeit voort dat het meer dan ooit noodzakelijk is om voor een belangrijke beleidsprioriteit als Ontwikkelingssamenwerking in Europees kader te werken met coalities. Nederland investeert dan ook in de betrekkingen met de nieuwe Lidstaten, die nog niet ‘gelijkgezind’ zijn als het om OS gaat. Wel hebben deze nieuwe lidstaten veel ervaring op het gebied van economische- en politieke transitieprocessen die deels kan worden aangewend in de Europese OS. Dit comparatieve voordeel moet beter worden benut, ook in het kader van de Gedragscode over werkverdeling. Daarbij is het logisch dat de aandacht van de nieuwe Lidstaten (zeker gelet op hun nog beperkte ODA-budgetten) niet in de eerste plaats uitgaat naar de Minst Ontwikkelde Landen, maar juist naar de DAC-landen in hun nabije omgeving (Westelijke-Balkan, Moldavië, Kaukasus, Oekraïne).

Op de nog langere termijn en afhankelijk van de verdere ontwikkelingen binnen de Europese samenwerking, zou kunnen worden overwogen om meer nationale ontwikkelingssamenwerking via de EU te kanaliseren.

Hier zijn wel beperkingen aan verbonden. De Nederlandse bijdrage aan de Europese OS betreft afdrachten aan het Europese Ontwikkelingsfonds en toerekening aan de Nederlandse OS-begroting (ODA) van de Nederlandse afdrachten aan de diverse regionale en thematische hulpinstrumenten die op de Europese begroting staan (Categorie IV). Deze bedragen worden eens in de 7 jaar vastgesteld (Financiële Perspectieven, EOF). Deze afdrachten staan dus voor langere tijd vast. Het is niet de inzet van de Nederlandse regering om de Europese begroting, ook na 2013, in reële termen significant te laten toenemen. Wel zal Nederland zich in het kader van de voor 2010 voorziene ‘budget review’ sterk maken om het aandeel van het externe beleid in de EU-begroting na 2013 te versterken (zie ook notitie van april 2008 inzake ‘Nederlandse prioriteiten voor een moderne begroting’). Daarnaast is Nederland al geruime tijd van mening dat het EOF geïntegreerd zou kunnen worden in de EU begroting indien daar voldoende draagvlak voor bestaat binnen de EU. Hierbij zij aangetekend dat het integreren van het EOF in de EU begroting slechts een verplaatsing van middelen inhoudt, en niet een ophoging van de totale Nederlandse afdrachten.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om -in specifieke gevallen en additioneel aan de afdrachten- bepaalde programma’s van de Europese Commissie te co-financieren. Sommige lidstaten, zoals het VK, overwegen dit op grote schaal te doen, ook bij het kanaliseren van de begrotingssteun. Nederland zal van geval tot geval bekijken of co-financiering (schaal)voordelen biedt.

Ondertussen blijft de EU wel een cruciaal forum voor Nederland om tot een consistent en gecoördineerd beleid te komen van een grote groep min of meer gelijkgezinde donoren.

Box: Burkina Faso

Uit het 9e Europees Ontwikkelingsfonds (periode 2000-2007) heeft de Commissie in totaal voor € 187 miljoen aan algemene begrotingssteun aan Burkina Faso uitgekeerd. Daarnaast draagt de Commissie ook bij aan het ‘Heavily Indebted Poor Countries’ (HIPC) initiatief voor schuldverlichting. Uit een evaluatie over Europese begrotingssteun (1994-2004) blijkt dat

begrotingssteun aan Burkina Faso, samen met het HIPC-initiatief, ervoor heeft gezorgd dat het aanbod van basisonderwijs, gezondheidszorg en watervoorziening in rurale gebieden in dit land duidelijk is toegenomen. Het alfabetisme is in de periode van 1998 tot 2003 bijvoorbeeld toegenomen van 18,4 naar 30,3 %. Het aantal leerlingen dat basisonderwijs volgt is toegenomen van 44,4% in 2000/2001 naar 52,2% in 2003/2004.

3.4 Nederlandse inzet voor grotere effectiviteit MO's

In mijn toespraak van 8 november jl. aan de Universiteit van Amsterdam heb ik mijn plannen voor modernisering van ontwikkelingssamenwerking ontvouwd. Deze gelden evenzeer voor het multilaterale kanaal, als voor de particuliere en bilaterale kanalen. Uit het bovenstaande is duidelijk gebleken dat er nog veel ruimte voor verbetering van het functioneren van de multilaterale organisaties is. Aangezien de MO's tegelijkertijd wel een cruciale rol spelen bij de aanpak van mondiale problemen, is het belangrijk te investeren in het vergroten van hun effectiviteit.

Onderstaand wordt beschreven op welke wijze Nederland zich zal inzetten voor verbetering van het functioneren van de MO's, zodat zij beter in staat zullen zijn een bijdrage te leveren aan het behalen van de MDG's en mondiale problemen aan te pakken.

Daarnaast ben ik van plan een einde te maken aan de versnippering van de Nederlandse inzet. We zullen onze financiële en beleidsmatige inzet voortaan vooral richten op de organisaties die ten eerste bereid zijn in goede samenwerking met andere ontwikkelingspartners te werken en ten tweede een belangrijke en effectieve bijdrage leveren aan de uitvoering van de vier Nederlandse OS-prioriteiten. In hoofdstuk 4 zal hier per beleidsprioriteit nader op worden ingegaan.

3.4.1 Betere samenwerking en werkverdeling

Nederland hecht aan een geïntegreerde benadering van ontwikkeling. Economische groei, onderwijs, mensenrechten, veiligheid, goed bestuur, rechtsstaat, gezondheid, klimaat, voedselzekerheid, eerlijke handel, milieu en voorspelbare financiële stromen zijn allen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Teneinde een holistische benadering van ontwikkeling mogelijk te maken, is het van belang een nauwe samenwerking tussen alle ontwikkelingspartners te realiseren, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van ieders specifieke expertise. Tevens moet op basis van een holistische benadering gekozen worden voor strategische prioriteiten per land, op basis van de grootste knelpunten in die specifieke situatie.

Hulp zou, tegen lagere kosten, betere resultaten kunnen opleveren als we er in slagen de huidige fragmentatie en duplicatie in de internationale hulparchitectuur sterk te verminderen. Hiertoe dienen de multilaterale organisaties niet alleen veel beter samen te werken, maar zich ook te beperken tot die gebieden waar zij een duidelijke meerwaarde hebben, en zich terug te trekken uit die gebieden waar zij dat niet hebben. Nederland stuurt hier actief op aan, zowel in bestuursraden als in bilaterale en multi-donor consultaties. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de strategische meerjarenplannen, waarin MO's helder dienen aan te geven wat zij wel, en wat zij niet zullen doen. Zowel onze ambassades als alle anderen (m.n. hulporganisaties) die regelmatig te maken hebben met de MO's is verzocht melding te maken van gevallen waarin sprake lijkt van 'mission creep' (uitwaaiering van mandaat) en anderszins niet voor de hand liggende activiteiten van MO's (bv. UN Habitat als intermediair voor leningen t.b.v.

huizenbouw), of wanneer MO's niet mee willen doen aan harmonisatie-initiatieven op landenniveau of om andere redenen hun rol niet effectief vervullen. Vervolgens zal de organisatie in kwestie hierop worden aangesproken.

Box: UNICEF - "Education in emergencies and Post-Crisis Transition"

Nederland heeft samen met UNICEF een programma geïnitieerd voor de wederopbouw van het onderwijs en onderwijssystemen in (post)conflictlanden en noodsituaties (EUR 166 miljoen, 2007-2011). Doel is om te komen tot een gecoördineerde donorinzet ten behoeve van onderwijs in fragiele staten en een betere samenwerking tussen UNICEF, UNESCO, WB, andere FTI partners, NGO's en filantropische organisaties. Op basis van een gezamenlijke analyse van de overheid en de lokale onderwijsgroep (donoren en NGOs) kan uit dit fonds steun worden geboden voor de korte termijn: het bouwen/repareren van scholen, het opleiden van leerkrachten, 'back to school campagnes' etc., en tegelijkertijd voor rehabilitatie van de meest kritische onderdelen van een nationaal onderwijssysteem en planningscapaciteit.

Zo werd in 2007 in Liberia, met een sterke betrokkenheid van de overheid, een nieuw *Pooled Education Transition Fund* opgezet, waar dit programma 12 miljoen aan bijdraagt (daarnaast o.a. Soros stichting met 5 miljoen). Via dit fonds wordt de implementatie van het onderwijs sectorplan ondersteund. Het fonds wordt gekenmerkt door een grote mate van *ownership* bij de Liberiaanse overheid, het gebruik maken van nationale wetgeving en procedures en een betere donorharmonisatie. Het levert zo een belangrijke bijdrage aan de wederopbouw van het onderwijs in de periode van transitie na een conflict. Daarnaast draagt deze benadering bij aan een veranderingsproces binnen UNICEF waarbij minder uitgegaan wordt van eigen (parallele) projecten maar meer aangesloten wordt bij beleid en procedures van het ontvangende land.

Een betere werkverdeling betekent echter niet dat er nog maar één organisatie per werkterrein mag zijn. Monopolies zijn immers onwenselijk, ook op ontwikkelingsterrein. Daarom ben ik voorstander van enige gezonde concurrentie (tussen een paar belangrijke spelers per werkterrein), om alle organisaties scherp en competitief te houden.

De VN is bij uitstek in staat tot een geïntegreerde benadering, aangezien de organisatie uit drie pijlers bestaat: veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling. Nederland zet zich in voor meer en betere samenwerking, zowel tussen als binnen de verschillende pijlers. Vooral binnen de ontwikkelingspijler is momenteel een veelbelovend hervormingsproces gaande: sinds januari 2007 wordt in acht pilotlanden (en een groeiend aantal andere landen) het zogenaamde 'One UN' concept geïmplementeerd. Volgens dit concept moet de VN voortaan op landenniveau, op ontwikkelingsterrein, als eenheid opereren, door invoering van één programma (in nauw overleg met de overheid, private sector en maatschappelijk middenveld in het land zelf), één begrotingsraamwerk en aanvullend One UN fonds, met één leider (de 'Resident Coordinator') en waar mogelijk één kantoor (zgn. "four ones"). De eerste resultaten van de pilots zijn positief: minder fragmentatie en duplicatie, programma's die meer vraaggestuurd zijn en beter aansluiten bij nationale prioriteiten, versterkt 'ownership', kostenbesparingen en meer aandacht voor dwarsdoorsnijdende thema's als gender, SRGR, milieu en 'decent work'. Nederland heeft van het begin af aan een leidende rol gespeeld bij het bevorderen dat de 'One UN' uitgroeit tot de nieuwe standaard werkwijze van de VN (zie

de box in paragraaf 2.3). Zo heeft Nederland in juni 2007 samen met Nicaragua een ministeriële conferentie over 'One UN' georganiseerd, voor alle landen van het Westelijk Halfrond. In 2008 heeft Nederland een 'One UN' coalitie "door de blokken heen" gecreëerd en hebben Malawi, Mozambique, Nederland, Noorwegen, Tanzania en het VK in de bestuursvergaderingen van alle 14 ontwikkelingsrelevante VN-organisaties een gezamenlijke oproep gedaan voor VN-hervorming. Voorts heb ik in september 2008 in New York een bijeenkomst belegd, van onze "zes-landen-coalitie" met de 'Executive Directors' van de belangrijkste VN-organisaties. Nederland zal in de periode 2007 t/m 2010 €31 mln. bijdragen aan de 'One UN' landenprogramma's.

Aangezien de VN inmiddels in de 'One UN' pilotlanden niet nog nauwer kan samenwerken zonder dat er op de hoofdkantoren hervormingen worden doorgevoerd, zal Nederland daar de komende tijd prioriteit aan geven. Vooral een snelle harmonisatie van alle beleidsondersteunende processen is van groot belang (ICT, financiële systemen, etc.). Hierbij wordt nauw samengewerkt met de CEB (Chief Executives Board) en UNDOCO (UN Development Operations Coordination Office).

De Wereldbank is in heel veel ontwikkelingslanden de dominante speler aan donorzijde. In sommige landen leidt dit tot een zekere mate van arrogantie en is er ruimte voor verbetering in de afstemming en samenwerking met andere donoren. Nederland stelt deze problematiek regelmatig aan de orde, ook op hoofdkantoor niveau in Washington.

Nederland is voorstander van vermindering van de hoeveelheid papierwerk die wordt geproduceerd door de diverse MO's. Wanneer er een goede 'Poverty Reduction Strategy' (PRS) ligt, die is afgestemd met alle binnenlandse belanghebbenden en ontwikkelingspartners (naast WB/IMF ook de VN), zijn andere analyses van de ontwikkelingsproblematiek overbodig. Nederland verwelkomt de pogingen van de VN om de UNDAFs (UN Development Assistance Framework) te verbeteren, zodat ze strategische keuzes behelzen (gebaseerd op comparatief voordeel en werkverdeling met anderen) inzake een coherente inzet van de VN ter plaatse en een overzicht geven van alle VN ontwikkelingsactiviteiten inclusief de verwachte resultaten en een raamwerk voor monitoring en evaluatie. Nederland zal ernaar streven dat VN-landenteams in de toekomst nog maar één gezamenlijk rapport hoeven op te stellen (voor de Uitvoerende Raden bestaande uit VN-lidstaten), in plaats van afzonderlijke rapportage per VN-organisatie. Nederland vindt dat de rapportage die de VN-landenteams vanaf nu gezamenlijk zullen opstellen over hetgeen in het afgelopen jaar is bereikt, openbaar moet worden gemaakt middels publicatie op de website.

Ook wat betreft de activiteiten van de Europese Commissie vindt Nederland dat een verdere concentratie bij zou kunnen dragen aan de kwaliteit. De Commissie beperkt zich weliswaar per partnerland, maar is bij elkaar opgeteld op een veelheid aan terreinen actief. Sterkere concentratie op activiteiten waar de EC een toegevoegde waarde zou kunnen hebben -bv. infrastructuur en regionale integratie, landbouwontwikkeling, 'aid for trade'- is wenselijk. Binnen de EU is op initiatief van de Europese Commissie en het Duitse voorzitterschap in mei 2007 een Gedragscode voor Werkverdeling en Complementariteit op OS-gebied vastgesteld. Dit is een poging om het aantal activiteiten van EU-donoren (en anderen) in ontwikkelingslanden zodanig te beperken en op elkaar af te stemmen dat daarmee de hulp als geheel aan effectiviteit wint en transactiekosten voor de ontvangende landen worden beperkt. De EU heeft een speciale verantwoordelijkheid om intern orde op zaken te stellen, gezien de toename van het aantal EU-donoren (door de uitbreiding) en de beschikbare fondsen (door afgesproken groei van ODA). Concrete punten in de gedragscode zijn onder meer de

beperking van het aantal EU-donoren dat in een bepaalde sector (bv onderwijs) in een partnerland actief is tot maximaal drie, het werken met *lead donors* die de middelen van andere (EU-)donoren beheren en coördinatie van de inzet in landen waar weinig EU-donoren actief zijn (*donor orphans*). De uitvoering van de gedragscode loopt, zij het langzaam. Zo heeft een dozijn EU-donoren bepaalde partnerlanden aangegeven waar zij bereid zijn actief mee te werken aan de uitvoering van de code. Commissie en lidstaten zijn begonnen met het identificeren van activiteiten waarvan zij de uitvoering zouden willen delegeren aan een andere EU-donor en sectoren waar sommige donoren zich geheel uit terug zouden kunnen trekken. Nederland werkt actief mee aan de uitvoering van de code en trekt bijvoorbeeld, samen met Frankrijk, het werkverdelingproces in Mali. Daar wordt inmiddels concreet besproken welke donoren zich uit welke sectoren terug zouden kunnen trekken om de werkverdeling overzichtelijk en efficiënter te maken. Soortgelijke besprekingen zijn gaande in andere partnerlanden, zoals Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Senegal, Tanzania, Oeganda en Zambia. Hierbij is het voor Nederland van groot belang dat de betrokken partnerlanden van begin af aan bij de werkafspraken betrokken zijn en daarbij een leidende rol kunnen nemen. Door de vele betrokkenen en besliscentra zijn dit overigens complexe processen die niet snel tot resultaten leiden.

Box: EU Gedragscode voor Werkverdeling en Complementariteit

Kernpunten

- Verankerd in de Parijs Verklaring, met name in de principes omtrent hulp-harmonisatie onder donoren.
- Meer specifiek doel: reductie van transactiekosten, vooral voor het partnerland.
- Staat open ook voor niet-EU donoren.
- Code is vrijwillig, pragmatisch en dynamisch. Vóór 2010 zal een *review* van de code plaats vinden op basis van de geleerde lessen.
- Partnerland behoort verantwoordelijk te zijn voor de donorcoördinatie en dient hiertoe te worden gestimuleerd/ondersteund. Werkverdeling moet gebaseerd zijn op prioriteiten en behoeften van het partnerland en een lange-termijn perspectief hebben. Gebruik moet worden gemaakt van bestaande coördinatie-mechanismen en –strategieën, zoals Joint Assistance Strategies.

Leidende principes

- **Voor *in-country complementarity*:**
 - Per donor concentratie op (in principe) maximaal 3 sectoren op basis van comparatief voordeel. *Orphan sectors* moeten worden vermeden. EU-donoren streven naar lange-termijn betrokkenheid in een sector: minimaal 5-7 jaar of minimaal één periode van een *Poverty Reduction Strategy*. Naast de 3 sectoren kunnen donoren algemene begrotingssteun, steun aan maatschappelijk middenveld en research & onderwijsprogramma's (incl. beurzen) verschaffen.
 - Hergroepering vindt plaats op basis van lokale onderhandeling waarbij voldoende flexibiliteit wordt geboden door het hoofdkwartier. Opties voor donoren die actief zijn in andere dan de 3 concentratie-sectoren: (1) blijf financieel betrokken via *delegated cooperation*/*(silent) partnership arrangement*; (2) hergroepering van vrijgekomen geld richting algemene begrotingssteun en betrokken blijven bij de sector via die (ABS-)structuur; (3) vertrek uit de sector en *scaling-up* voor de resterende sectoren.
 - *Lead donor* regeling kan van geval tot geval verschillen; kan bijv. ook *burdensharing* omvatten. Kernpunt: het partnerland heeft te maken met een gestructureerde donor opzet. Rotatie moet beperkt zijn, bijvoorbeeld gelijklopend met de planningscycli van

het partnerland.

- Aantal actieve donoren per sector maximaal 3-5 per sector.

- **Voor cross-country complementarity:**

- Beperking van het aantal prioriteitslanden per donor en adressering van de 'orphans gap'. Starten van EU-dialoog, in kader van Monterrey follow-up discussie, over geografische concentratie en landen-prioriteiten.

- **Organisatorische maatregelen aan donorzijde**

- Uitvoering van de werkverdeling richt zich op het veldniveau; nauwe samenwerking tussen hoofd- en veldkantoren. Aanbeveling: gedecentraliseerde structuren, institutionele *incentives* voor donorstaf en herschikking van menskracht en financiële middelen.

3.4.2 Verbeterde aansluiting bij nationale beleidsplannen en systemen

Nederland streeft ernaar dat alle MO's (en bilaterale donoren) de volgende uitgangspunten hanteren:

- De belanghebbenden (centrale en lokale overheid, parlement, maatschappelijk middenveld, private sector) definiëren de prioriteiten voor de MO in kwestie (waarbij ook de conclusie dat aan het type diensten van de MO in kwestie onvoldoende behoefte bestaat tot de mogelijkheden behoort). Vraaggestuurd werken dus.
- De MO werkt in consultatie met belanghebbenden en relevante overige ontwikkelingspartners (MO's, NGO's, bilaterale donoren die in dezelfde sector actief zijn) een programma uit, dat aan de overheid wordt voorgelegd. Dit programma dient goed aan te sluiten bij de specifieke lokale behoeften en omstandigheden, alsmede het bestaand lokaal beleid. Eigenaarschap is essentieel.
- De uitvoering wordt zoveel mogelijk overgelaten aan het land zelf (veelal de centrale of lokale overheid, maar ook NGO's, private sector etc.). Indien er lokaal onvoldoende capaciteit is, wordt gewerkt aan versterking hiervan, zodat op termijn de uitvoering alsnog lokaal kan geschieden.
- Teneinde de transactiekosten van hulp zo laag mogelijk te houden, wordt maximaal gebruik gemaakt van nationale systemen (voor aanbestedingen, budgetsystematiek, monitoring en evaluatie, audits, accounting, rapportage) en wordt zoveel mogelijk samen gedaan met andere donoren (gebundelde financiering, gezamenlijke voorwaarden voor rapportage e.d.).

Positief is dat de meeste MO's in toenemende mate op de hierboven beschreven wijze werken. Dit vindt ook zijn weerslag in de prestaties van de MO's op relevante indicatoren van de Parijs agenda: medio 2008 hadden de MO's meer vooruitgang geboekt dan de bilaterale donoren, ook al geldt voor allen dat implementatie van de Parijs agenda veel te langzaam verloopt. Overigens zou Nederland graag zien dat de VN voortaan de Parijs-scores bekend stelt van iedere individuele VN-organisatie, in plaats van het gemiddelde van de VN als geheel.³³

Nederland zal in alle beheersraden en bij bilaterale en multi-donor consultaties aandacht vragen voor bovengenoemde uitgangspunten. Waar nodig, zullen (doorgaans op verzoek van ontwikkelingslanden, onze ambassades of NGO's) de MO's hierop worden aangesproken.

³³ Zie de bijlagen voor tabellen van de voor MO's relevante Parijs indicatoren, de scores van de MO's in 2008 en hun voor-/achteruitgang in de periode 2006-2008.

Box: Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)

Het EFA-FTI is in 2002 opgericht door de grote bilaterale donoren, Wereldbank, UNESCO, andere VN-instellingen en NGO's om MDG's 2 en 3 (onderwijs voor iedereen, gendergelijkheid in het onderwijs) sneller te bereiken. Het was het eerste initiatief dat de Monterrey consensus voor effectieve hulp centraal stelde: enerzijds committeren ontwikkelingslanden zich om goed beleid op te zetten en uit te voeren en dat zelf ook naar vermogen te financieren, terwijl anderzijds donoren diezelfde plannen meer en beter (voorspelbaarder, meer geharmoniseerd) financieren. Tot nu toe zijn 36 ontvangende landen aangesloten bij EFA-FTI. In totaal hebben die landen \$ 1,4 miljard aan extra middelen uit de gezamenlijke, door de Wereldbank beheerde pot (het Catalytic Fund) ontvangen. Een schoolvoorbeeld is de ondersteuning van het Keniaanse programma, waar in korte tijd \$121 miljoen beschikbaar kon worden gesteld dat direct naar scholen werd doorgesluisd zodat deze hun infrastructuur konden verbeteren en leermiddelen konden inkopen. Door het afschaffen van schoolgeld is onderwijs voor vrijwel alle Keniaanse kinderen toegankelijk geworden. Middels deze bijdrage wordt ervoor gezorgd dat ook de kwaliteit verbeterd kan worden. Helaas werkt het fonds nog niet in alle landen zo soepel: er is nog te vaak sprake van te lange procedures. Dit is een punt van zorg dat door Nederland, als leidende donor van het fonds, samen met anderen wordt aangepakt.

3.4.3 Vergaande decentralisatie

Voor MO's geldt dat zij veelal te centralistisch werken. De landenkantoren zouden veel meer bevoegdheden moeten krijgen. Decentralisatie vergroot de mogelijkheden voor meer maatwerk op landenniveau. Allereerst kan zo de aandacht voor landenspecifieke omstandigheden worden vergroot. De MO's (i.h.b. de Wereldbank) zouden meer oog moeten hebben voor de politieke consequenties van hun activiteiten en politieke factoren meer bij hun analyses en rapportage moeten betrekken. Tijdens de Wereldbankconferentie in Amsterdam (juli 2008) heeft Nederland de Wereldbank op het belang hiervan gewezen.

In de tweede plaats stelt decentralisatie landenkantoren in staat tot harmonisatie en 'alignment'. Zij zouden de flexibiliteit moeten krijgen om van bepaalde standaard voorschriften af te wijken, indien dat noodzakelijk is om aan te kunnen sluiten bij nationale plannen -en systemen (bv. een afwijkende begrotingscyclus) of om samen te kunnen werken met andere ontwikkelingspartners (bv. aanvaarding van een afwijkende 'cost recovery rate'). In VN-verband biedt uitrol van de 'One UN werkwijze' goede kansen om de VN op dit vlak te verbeteren.

Het bovenstaande geldt uiteraard niet voor activiteiten op het terrein van normstelling; die kunnen doorgaans het beste op het hoofdkantoor belegd worden.

3.4.4 Verhogen kwaliteit personele bezetting

De effectiviteit van een MO hangt in belangrijke mate af van de kwaliteit van de stafleden. Nederland zal zich daarom sterk maken voor opname van de volgende uitgangspunten in het personeelsbeleid van met name de VN en IFI's.

- Benoemingen dienen primair op basis van competentie plaats te vinden. Andere overwegingen, i.h.b. geografische verdeling en evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, zijn eveneens van belang, maar mogen niet leiden tot benoeming van ongeschikte kandidaten. Alle top management functies dienen geadverteerd te

worden en open te staan voor sollicitanten met alle achtergronden, afkomstig uit de hele wereld.

- Vacatures dienen snel (uitgangspunt: binnen 3 maanden) en adequaat vervuld te worden. Zeker in geval van leidinggevende functies en in fragiele staten is continuïteit in de bezetting van groot belang.
- De rotatie van staf tussen en binnen verschillende MO's moet worden gestimuleerd. Hiertoe is gedeeltelijke harmonisatie van het personeelsbeleid noodzakelijk (bv. om een pensioengat te voorkomen). Daarnaast zouden alle benoemingen van internationale stafleden aan een maximale termijn moeten worden verbonden.
- Alle personeelsleden moeten regelmatig en serieus beoordeeld worden. Deze beoordelingen vormen de basis voor beslissingen inzake de volgende functie. Niet alleen promoties, maar ook demoties (en, in uiterste gevallen, ontslag) moeten mogelijk zijn.
- De stafleden van VN-landenteams en het senior management van hoofdkantoren moeten niet alleen beoordeeld worden op basis van hetgeen zij voor de eigen VN-organisatie hebben gedaan, maar ook op hun bijdrage aan de VN-activiteiten in brede zin.
- In algemene zin geldt dat de MO's verhoudingsgewijs nog teveel staf in dienst hebben met verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten (bv. de bouw van een kliniek of verstrekking van aidsremmers), terwijl er een tekort is aan staf die kan adviseren over een integrale, sector-brede aanpak (bv. versterking gezondheidssystemen, opstellen nationaal gezondheidsbeleid). Daarom moet het aantal stafleden met expertise als projectmanager worden verminderd, terwijl er juist meer experts/adviseurs van hoog niveau moeten worden aangenomen.
- Op leidinggevende functies, zoals landendirecteur, dienen mensen benoemd te worden die bereid en in staat zijn een bredere leidende/invloedrijke rol te spelen, niet alleen richting het eigen landenbureau, maar ook in sectorale dialoog, harmonisatie-initiatieven, beleidsdialoog met de overheid etc.

3.4.5 Concrete resultaten zichtbaar maken

Nederland vindt dat veel multilaterale instellingen tot nog toe onvoldoende in staat zijn om aan te geven welke concrete resultaten er in ontwikkelingslanden zijn bereikt dankzij hun inspanningen. Daarom hebben Nederland en gelijkgezinden zich de laatste jaren sterk gemaakt voor introductie van 'Result Based Management' (RBM), alsmede 'Result Based Budgetting' (RBB), in alle MO's. Deze lobby heeft veel succes gehad; inmiddels zijn de meeste MO's overgestapt op RBM of daarmee bezig. Echter, niet alle MO's zijn bij hun eerste aanzet tot RBM even succesvol geweest in het definiëren van concrete, meetbare, tijdgebonden ("SMART") resultaatsindicatoren. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het voor sommige activiteiten een stuk lastiger is om concrete resultaten te formuleren (anders dan: "in 2010 x pp. getraind" o.i.d.) dan voor anderen.³⁴ Het gaat dan ook om een structureel veranderingsproces, waarbij het systeem voor resultatenmeting steeds verder verbeterd en verfijnd dient te worden.

We zullen druk blijven uitoefenen op alle MO's om hun RBM te verbeteren. Ook heeft Nederland verschillende keren expertise ter beschikking gesteld om MO's te helpen bij het opstellen van een goed resultatenraamwerk.

³⁴ Zo is het eenvoudiger om voor de vaccinatiecampagnes van GAVI concrete resultaten te definiëren op output/outcome niveau dan voor VN-activiteiten op het terrein van normstelling, beleidsadvisering en capaciteitsopbouw.

Daarnaast is er in veel landen een gebrek aan (betrouwbare) statistische gegevens, waardoor het moeilijk is een goede ‘baseline’ op te nemen. Om deze reden investeert Nederland in de ontwikkeling van betere nationale systemen voor verzameling van statistische gegevens.

De introductie van RBM zal een stuk inzichtelijker maken hoe MO’s presteren. Dit mag echter niet de enige maatstaf zijn waarmee we MO’s beoordelen, alleen al omdat -zoals gezegd- niet alle activiteiten even goed in een resultatenraamwerk tot hun recht komen. Nederland heeft in 2008 een nieuw systeem opgezet om de effectiviteit in kaart te brengen (qua interne organisatie en qua behaalde resultaten) van iedere VN-organisatie en IFI die substantiële ODA-middelen ontvangt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de jaarplannen -en verslagen, interne en externe evaluaties en interne en externe auditrapporten. Donoren hebben echter behoefte aan nog meer informatie inzake het functioneren van multilaterale organisaties op landenniveau, waar het grootste deel van het geld wordt uitgegeven. Een systematische analyse van de opvattingen onder *stakeholders* (lokale overheden, NGO’s, andere donoren) ontbreekt bij de meeste organisaties. De grote donoren hebben daarom monitoringsinstrumenten ontwikkeld die in deze leemte dienen te voorzien. Voor Nederland is dit het *Multilateral Monitoring System* (MMS). Daarnaast heeft Nederland samen met een aantal gelijkgezinde donoren het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN) opgezet.³⁵ Momenteel werken de bij MOPAN aangesloten donorlanden aan de ontwikkeling van een gezamenlijke “scorekaart”. Bedoeling hiervan is dat de bilaterale monitoringssystemen op den duur kunnen verdwijnen.

3.4.6 Vergroten representativiteit

Zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven, acht Nederland het essentieel dat de MO’s zich aanpassen aan de veranderde internationale context door meer zeggenschap te geven aan opkomende landen en ontwikkelingslanden. Vooral voor het vergroten van de slagkracht en legitimiteit van de IFI’s is dit essentieel. Onlangs heeft Nederland laten zien daadwerkelijk bereid te zijn een deel van ons stemgewicht in te leveren, ten gunste van opkomende en lage-inkomenslanden, door ons aandeel bij het IMF te laten krimpen³⁶. Ook in de Wereldbank zal het Nederlandse stemaandeel afnemen als gevolg van het tijdens de Jaarvergadering 2008 hierover genomen besluit. Nederland steunt op termijn de vorming van één Europese stoel in de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbank en het IMF. Tegelijkertijd is het onverstandig om voor de muziek uit te lopen door onze stoel op te geven voordat dat de Europese stoel in zicht is. Daarmee zouden we onze invloed op het hervormingsproces verliezen zonder in ruil daarvoor onze doelen te bereiken: de Wereldbank als een effectieve, legitieme, en daadwerkelijk mondiale instelling.

In het kader van de G20+ zal Nederland er voor pleiten om, naast eigen deelname, ook de stem van de minst ontwikkelde landen in dit informele maar belangrijke forum te versterken. Het is immers niet aanvaardbaar om hier onderwerpen te bespreken die een grote impact hebben op de economische toekomstperspectieven van deze ontwikkelingslanden, zonder dat zij zelf de kans krijgen hun mening te geven. Bovendien hangen effectiviteit en legitimiteit samen.

³⁵ De volgende donorlanden zijn aangesloten bij MOPAN: Canada, VK, Frankrijk, Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland, Oostenrijk, Zwitserland, Nederland, Ierland, Zuid-Korea, Spanje, Australië en Duitsland.

³⁶ De gehele daling is nog niet gematerialiseerd doordat de landen die een hoger aandeel krijgen deze nog moeten instorten en doordat de verhoging van de basisstemmen nog geratificeerd moet worden.

Nederland is verheugd over recente ontwikkelingen in Wereldbank en IMF, gericht op het openbreken van het “herenakkoord”, dat reeds bestaat sinds de oprichting van de Bretton Woods instellingen, en bepaalt dat de president van de Wereldbank altijd een Amerikaan moet zijn en de Managing Director van het IMF altijd een Europeaan. Nederland is voorstander van een transparant selectieproces, dat openstaat voor sollicitanten uit de hele wereld, en zich richt op selectie van de best gekwalificeerde kandidaat³⁷. Dit uitgangspunt geldt overigens niet alleen voor WB en IMF, maar voor alle internationale functies.

Ook bij een aantal VN-instellingen (eerst en vooral de Veiligheidsraad) bestaat behoefte aan aanpassing aan de veranderde wereld. Zo is Nederland van mening dat alle zetels van de ILO bestuursraad zouden moeten roteren, in plaats van het huidige systeem, waarbij een vaste groep van tien landen als ‘member of Chief Industrial Importance’ een permanente zetel heeft.

3.4.7 Verbeterd financieringsgedrag bilaterale donoren

De complexe hulparchitectuur is in belangrijke mate veroorzaakt door bilaterale donoren. Nederland vindt dan ook dat niet alleen de MO’s, maar ook de bilaterale donoren –wijzelf voorop- zich moeten houden aan alle hierboven genoemde uitgangspunten. In dit kader was de Parijs verklaring (OESO-DAC, 2005) een belangrijke stap in de goede richting. Meer recent hebben Nederland, het VK en de EC een leidende rol gespeeld bij de totstandkoming van de ambitieuze ‘Accra Agenda for Action’.³⁸

Box: EC - Vietnam

Vietnam was een van de eerste landen in Azië die algemene begrotingssteun ontving van de Europese Commissie. Begrotingssteun in Vietnam is direct gerelateerd aan het sociaal-economisch ontwikkelingsplan van het land. Donoren geven fondsen via niet-geormerkte bijdragen. Coördinatie tussen de EU-lidstaten is goed in Vietnam. De Commissie en de lidstaten maakten gebruik van beleidsdialoog om zo aandacht voor armoedebestrijding te waarborgen. De eerste begrotingssteuncyclus leverde de volgende resultaten op. Het deel van het staatsbudget dat werd besteed aan onderwijs en gezondheidszorg steeg van 15% in 2000 naar 21% in 2005. Deze additionele investering droeg bij aan zichtbare verbeteringen in basisonderwijs en gezondheidszorg. Alle Millennium Ontwikkelingsdoelen liggen nu op deze terreinen op schema. Toegang tot basisonderwijs is in de periode 2000-2005 toegenomen met 6 % en de kindersterfte tot 5 jaar is met de helft afgenomen (van 48 slachtoffers per 1000 geboorten tot 24).

Als het gaat om de financiering van multilaterale organisaties, geven donorlanden een groot deel van hun financiering geormerkt (voor specifieke doeleinden en vaak ook verbonden aan speciale voorwaarden qua rapportage e.d.) en niet meerjarig. Vanuit het oogpunt van de donor heeft dit als voordeel meer zeggenschap en zichtbaarheid, alsmede focus op de door de donor als prioritair aangewezen thema’s en landen. Voor multilaterale organisaties, in het bijzonder de VN, is het een groot probleem dat zij over relatief weinig stabiele, meerjarige,

³⁷ In het *Development Committee Communiqué* (Wereldbank) van 12 oktober 2008 is hierover het volgende bepaald: ‘*There is considerable agreement on the importance of a selection process for the President of the Bank that is merit-based and transparant, with nominations open to all Board members and transparant Board consideration of all candidates.*’

³⁸ OESO-DAC High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, 2-4 september 2008.

ongeoormerkte financiering beschikken. Hierdoor worden hun mogelijkheden om een effectieve bijdrage te leveren aan de meerjarige ontwikkelingsstrategieën van ontwikkelingslanden belemmerd en worden zij gedwongen meer aanbodgestuurd te werken. Bovendien leiden de sterk gebonden, versnipperde en onvoorspelbare bijdragen tot hogere administratieve lasten (noodzaak meer rapportages op te stellen, steeds weer in een ander format, en om veel tijd en geld te investeren in fondsenwerving).

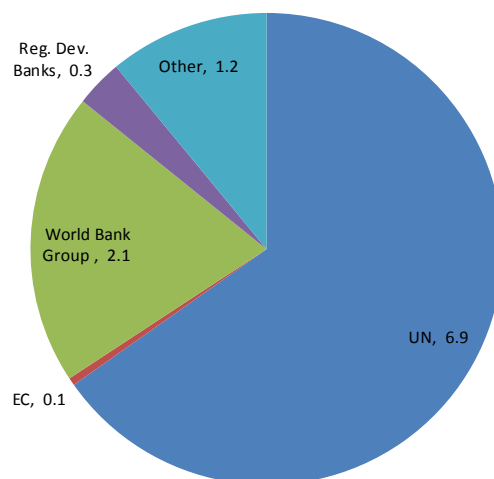
Slechts drie grote donoren (Nederland, Noorwegen en het VK) hebben veel van hun algemene, vrijwillige bijdragen aan de VN fondsen en programma's meerjarig toegekend. Het grote tekort aan meerjarige financiering heeft verstrekking gevolgen. Zo werkt een groot deel van de staf (ook degenen die al vele jaren bij de VN werken) op basis van contracten van slechts 6 of 12 maanden, hetgeen het moeilijker maakt goede mensen aan te trekken en vast te houden. Ook worden organisaties als UNICEF en UNDP sterk beperkt in hun mogelijkheden om -in lijn met de wens van Nederland en gelijkgezinden- hun kortlopende projecten af te bouwen en over te stappen op programma's die goed zijn ingebed in de meerjarige ontwikkelingsprogramma's op landenniveau (i.h.b. de PRS) en de kans op duurzame resultaten sterk verhogen.

In het verleden waren het vooral de VN fondsen en programma's (bv. UNICEF, UNFPA, UNEP) die problemen ondervonden als gevolg van een scheefgroei tussen algemene en geoormerkte bijdragen, aangezien zij volledig afhankelijk zijn van vrijwillige bijdragen. Sinds een aantal jaren is het probleem echter ook sterk gegroeid bij de gespecialiseerde organisaties van de VN (bv. WHO, ILO, FAO). Een belangrijke oorzaak hiervan is dat verschillende geïndustrialiseerde landen (o.a. VS, Japan, Duitsland) traditioneel iedere nominale groei van de reguliere (door vaste, verplichte contributies gevoede) begrotingen van de gespecialiseerde organisaties proberen tegen te houden of zoveel mogelijk te beperken (zelfs geen inflatie- of wisselkoerscorrecties). Tegelijkertijd geven zij wel voor specifieke doeleinden jaarlijks extra bijdragen.

De IFI's beschikken over veel meer eigen middelen (o.a. dankzij periodieke, meerjarige, middelenaanvullingen, rente-inkomsten en terugbetaalde leningen) en eigen beslissingsbevoegdheden, waardoor zij beter in staat zijn meerjarige committeringen aan te gaan. Overigens zijn de middelenaanvullingen van de ontwikkelingsfondsen van de IFIs (zoals IDA, AfDF en AsDF) ongeoormerkt én meerjarig. Daarbij is het van belang dat de compensatie voor multilaterale schuldkwijtschelding (HIPC, MDRI) wordt meegenomen, in het kader van het behoud van de financiële soliditeit van deze instellingen. Een zorgpunt vormt het sterk gestegen, grote aantal trustfondsen dat door de IFI's wordt beheerd. Zo beheert de Wereldbank ongeveer duizend trustfondsen, variërend van heel groot (zoals EFA-FTI) tot heel klein. De IFI's hebben in de afgelopen jaren wel beleid ontwikkeld om de beheerslast (procedures voor één aantallen van trustfondsen) te beperken. Het is nu zaak dat bilaterale donoren mede op basis van deze richtlijnen (nog) terughoudender zullen zijn met verzoeken om nieuwe trustfondsen op te zetten. Nederland beoogt op de korte termijn de trustfondsen met de Wereldbank die door Nederland (mede) worden gefinancierd zoveel mogelijk onder de paraplu van het *Bank Netherlands Partnership Programme* samen te brengen, om daarmee de onderlinge samenhang te vergroten en de beheerslast terug te brengen.

Non-core funding in 2006

Commitments, excluding debt relief (Total USD 10.6 billion)



Source: Creditor Reporting System and estimates on UK, France and Spain.

Note: The figure includes data on non-core funding by 16 DAC members reporting on channel of delivery in CRS (incl. partial reporting from Japan) supplemented by estimates from UK, France and Spain and the Secretariat's estimates for Germany, Italy, and Sweden that report total amounts of non-core funding and not the agency breakdown. Ireland is not included due to lack of data.

In het meest recente OESO-DAC rapport scoort Nederland nog onvoldoende als het gaat om het percentage multilaterale ODA dat ongeoormerkt wordt verstrekt: met een percentage van 54% deelt Nederland een 18/19^e plaats met de VS (op een lijst van 21 DAC-landen). Nederland zet zich er thans voor in hier verbetering in aan te brengen door goed functionerende organisaties te belonen met “betere” financiering (d.w.z. waar mogelijk overheveling van geoormerkte fondsen naar de *core*-middelen, veel minder speciale eigen voorwaarden stellen en voor meerdere jaren toekennen), en -indien dat aansluit bij onze beleidsmatige prioriteiten- ook met additionele financiering. Voor slecht functionerende organisaties kan tot het tegenovergestelde besloten worden. Nederland roept andere donoren op om hetzelfde te doen. Voorts zou Nederland graag zien dat het “nul-groei-beleid” ten aanzien van de VN gespecialiseerde organisaties wordt losgelaten. Nederland verwacht van alle organisaties dat zij te allen tijde zoeken naar efficiëntiewinsten en steunt initiatieven daartoe. Echter, begrotingen moeten wel aangepast kunnen worden in gevallen van oplopende inflatie, wisselkoersschommelingen of een zich uitbreidend takenpakket van de organisatie. Voorts acht Nederland het wenselijk dat het grote aantal trustfondsen sterk wordt teruggebracht (vooral bij IFI's en VN) en dat deze zoveel mogelijk worden samengevoegd tot grote, thematische, multi-donor fondsen. Nederland heeft het eigen samenwerkingsprogramma met de Wereldbank om deze redenen ook gestroomlijnd waarbij de synergie tussen de verschillende fondsen is vergroot en de beheerslast is beperkt.

Non-core funds: Reporting on the channel of delivery - CRS and donors' own estimates

Commitments³⁹ in 2006 (current USD millions), excluding debt relief

Donor	Total bilateral aid	of which; channelled through multilateral agencies (non-core)	Total core multilateral aid	Total use of the multilateral system	Core multilateral as share of total ODA (%)	Core and non-core as share of total ODA (%)	Core as share of total use of the multilateral system (%)
	(A)	(B)	(C)	(B+C)	(C/(A+C))	((B+C)/(A+C))	(C/(B+C))
Australia	1,519	243	327	570	18	31	57
Austria	365	34	436	470	54	59	93
Belgium	1,142	177	868	1,045	43	52	83
Canada	2,433	546	1,153	1,699	32	47	68
Denmark	1,113	75	741	816	40	44	91
EC*	12,311	1,499	760	2,259	6	17	34
Finland	604	93	357	450	37	47	79
Germany	6,443	210	3,753	3,963	37	39	95
Greece	189	3	235	238	55	56	99
Italy	904	128	1,629	1,757	64	69	93
Luxembourg	205	57	86	143	30	49	60
Netherlands	8,788	1,552	1,796	3,347	17	32	54
New Zealand	297	69	58	127	16	36	46
Norway	2,422	822	756	1,578	24	50	48
Portugal	217	21	185	206	46	51	90
Sweden	2,810	646	1,146	1,792	29	45	64
Switzerland	1,145	187	637	824	36	46	77
United States	22,606	2,035	2,385	4,421	10	18	54
Donors Reporting Channel in the CRS	65,515	8,397	17,309	25,706	21	31	67
France [^]	6,047	80	5,081	5,161	46	46	98
Ireland	632	..	389	389	38
Japan	9,832	371	3,731	4,102	28	30	91
Spain ^{^^}	1,854	434	1,722	2,156	48	60	80
United Kingdom ^{^^^}	5,763	1,339	3,801	5,140	40	54	74
Donor estimates/partial reporting	24,128	2,224	14,725	16,949	38	44	87
Total DAC	89,644	10,621	32,033	42,655	26	35	75

Source: DAC Aggregate Statistics and Creditor Reporting System (CRS)

* EC is included in the table since it is a DAC member and as such is reporting to the CRS on its non-core use of other multilateral agencies through 'channel of delivery'.

[^]France has not reported on channel of delivery in CRS; the table includes a partial estimate on non-core funds from the French Ministry of Foreign Affairs.

^{^^}Spain has not reported on channel of delivery in CRS; estimates on non-core funds from the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation of Spain were used.

^{^^^}The UK has not reported on channel of delivery in CRS; DFID's provisional estimates on non-core funds were used.

3.4.8 Maatschappelijke betrokkenheid vergroten

Mondiale vraagstukken behoren niet meer alleen tot het domein van regeringen. Het is van belang dat de debatten in de Verenigde Naties en de IFI's ook weerklank vinden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Alle relevante actoren (naast regeringen, ook parlement, lokale overheid, NGO's, private sector en belangengroepen) moeten de kans krijgen een bijdrage te leveren aan zowel internationale als nationale samenwerking en beleidsvorming. Op deze manier wordt het draagvlak van beleid veel groter en wordt de kwaliteit van de plannen (en uitvoering ervan) groter.

Nederland speelt internationaal reeds decennialang een voortrekkersrol op dit terrein. Ons land is bijvoorbeeld een van de weinige landen die jaarlijks een vrouwenvertegenwoordiger (sinds 1946) en een jongerenvertegenwoordiger (sinds 1970) in de VN-delegatie opnemen.⁴⁰ Daarnaast zet Nederland zich consequent in voor toekenning van een VN-waarnemersstatus

39 . Section 2.1 to 2.3 are based on core contributions on a gross disbursement basis. Section 2.4 looks at the overall use of the multilateral system, for which we have data only on a commitment basis.

⁴⁰ Nederland heeft sinds 1946 een vrouwenvertegenwoordiger en sinds 1970 een jongerenvertegenwoordiger. Er zijn thans 16 landen die een jongerenvertegenwoordiger in hun delegatie voor de AVVN opnemen. Nederland steunt de lobby van onze VN-jongerenvertegenwoordigers en de Nationale Jeugdraad om dat aantal te vergroten. Hetzelfde geldt voor de lobby van de Nationale Vrouwenraad voor meer vrouwenvertegenwoordigers.

aan NGO's. Zo werd het Nederlandse COC afgelopen zomer toegelaten als waarnemer, nadat een actieve lobby de tegenstand van met name islamitische landen had overwonnen. Ook in eigen land probeert Nederland zoveel mogelijk gebruik te maken van de waardevolle kennis en ervaring van o.a. NGO's en private sector, bijvoorbeeld door consultaties voorafgaand aan internationale bijeenkomsten en door partnerschappen aan te gaan. Daarnaast organiseert Nederland op regelmatige basis bedrijfslevenmissies naar de IFI's en worden bedrijven en NGO's gestimuleerd om deel te nemen aan (de 'en marge'-programma's tijdens) multilaterale bijeenkomsten. Teneinde het Nederlandse bedrijfsleven een eerlijke kans te geven bij de aanbesteding van opdrachten van de MO's, zet Nederland zich in voor transparante en eerlijke aanbestedingsprocedures, waarbij naast de prijs ook de kwaliteit en duurzaamheid een belangrijke rol moeten spelen.

Ontwikkelingssamenwerking is een zaak van iedereen. Daarom zal ik mij er sterk voor maken dat de bestaande hulporganisaties hun deuren opengooien. Zoals aangekondigd in mijn toespraak van 8 november, zal ik nieuwe samenwerkingsverbanden van overheden, MO's, maatschappelijk middenveld en de private sector stimuleren. GFATM en GAVI, maar ook onze eigen Schokland-akkoorden, laten zien dat er veel bereikt kan worden met innovatieve partnerschappen. De VN en IFI's werken al vaak samen met private sector en NGO's, maar er is nog veel meer mogelijk. Zo zal ik de mogelijkheden onderzoeken om meer te doen met het onder de SGVN ressorterende 'Global Compact', waar meer dan 5.000 bedrijven uit ruim 130 landen zich bij hebben aangesloten, met als doel het bevorderen van 'corporate social responsibility' (CSR). Voorts zal ik aandringen op verdergaande openstelling van het GEF, en zoveel mogelijk trustfondsen, voor voorstellen van NGO's en private sector. Hierbij dient co-financiering het uitgangspunt te zijn.

Box: WHO campagne 'make medicines child size'

In december 2007 heeft de WHO de wereldwijde campagne 'Make medicines child size' gestart. Deze campagne maakt mensen bewust van de behoefte aan medicijnen specifiek ontwikkeld voor kinderen en zet zich in om de beschikbaarheid en toegang tot veilige kindspecifieke medicijnen voor alle kinderen onder de 15 jaar te bevorderen. Om dit doel te bereiken is meer onderzoek nodig. Voor een groot aantal ziekten (zoals malaria, HIV/AIDS, luchtweginfecties, diarree) zijn er geen kindspecifieke medicijnen ontwikkeld, is er geen juiste dosis beschikbaar of hebben de kinderen hier geen toegang tot. De campagne probeert deze realiteit te veranderen. In 2007 heeft de WHO een lijst uitgebracht met essentiële medicijnen voor kinderen. In 2008 is deze lijst aangevuld met een lijst van essentiële kindspecifieke medicijnen die nog ontwikkeld moeten worden. Deze lijst is in samenwerking met de farmaceutische industrie en maatschappelijke organisaties als Artsen zonder Grenzen, Caritas en UNICEF opgesteld. WHO werkt samen met de farmaceutische industrie om meer kindspecifieke medicijnen te ontwikkelen en de maatschappelijke organisaties zetten zich in om deze ook daadwerkelijk bij de kinderen te krijgen.

Maatschappelijke betrokkenheid vergroten betekent in de eerste plaats de afstand verkleinen tussen de VN, IFI's, nationale regeringen en de mensen die zij uiteindelijk bedienen. In essentie gaat het om verdere democratisering van internationale en nationale politiek bestuurlijke systemen. Daarvoor zal in ontwikkelingslanden steeds meer de nadruk liggen op het bevorderen van de interactie tussen de overheid en burgers, al dan niet georganiseerd, om

zodoende lokale mechanismen voor zeggenschap en rekenschap te versterken. Het gaat hierbij vooral om de kwaliteit van participatie en representatie van burgers in het bestuur en het afleggen van verantwoording door politiek bestuurlijke instituties aan de bevolking. Ook de MO's dienen verantwoording af te leggen over gemaakte keuzes, beleid, uitvoering en resultaten. Internationale organisaties moeten erop toezien dat de samenwerking met overheden in die landen een breed maatschappelijk belang dient. Bovendien heeft bijvoorbeeld de Wereldbank een verantwoordelijkheid om, in de samenwerking met overheden in ontwikkelingslanden, niet alleen te waken voor het legitimeren van tekortkomingen in democratisch bestuur, zoals het omzeilen van parlementaire goedkeuring, maar ook om daar waar mogelijk actief in te zetten op versterking van 'voice and accountability'. Een organisatie die hierbij een belangrijke rol kan spelen, is het *Parliamentary Network on the World Bank* (PNoWB). Dit is een informeel netwerk van individuele parlementariërs uit zowel donor- als ontwikkelingslanden, erop gericht om verantwoordingsmechanismen en transparantie binnen de IFI's in het algemeen, en binnen de Wereldbank in het bijzonder, te versterken. In veldbezoeken zien parlementariërs toe op ontwikkelingssamenwerking door de Bank en bijvoorbeeld de totstandkoming en implementatie van nationale armoedestrategieën. Het *World Bank Institute* en andere organisaties, waaronder UNDP, richten zich op capaciteitsversterking van parlementen in ontwikkelingslanden zodat zij in termen van expertise en middelen hun controlefunctie beter kunnen vervullen. PNoWB werkt in toenemende mate samen met andere organisaties, ook NGO's, aan versterking van de rol van nationale parlementen. Door deze complementaire samenwerking krijgt 'accountability' niet alleen meer aandacht in het werk van PNoWB, maar kan ook op innovatieve en strategische wijze worden gewerkt aan maatschappelijke betrokkenheid.

Box: GEF Small Grants Program

Het 'Small Grants Program' (SGP) heeft vanaf de start van de 'Global Environment Facility' (GEF) in 1992 deel uitgemaakt van de GEF strategie en wordt beschouwd als een van de meest succesvolle programma's. Het SGP ondersteunt activiteiten van niet-overheid en kleine gemeenschapsorganisaties in ontwikkelingslanden op het gebied van biodiversiteit, klimaatverandering, duurzaam landgebruik, bescherming van internationale wateren en verminderen van de effecten van niet afbreekbare giftige stoffen. De uitvoering wordt gecoördineerd door het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP). Tot op dit moment nemen 101 landen aan het SGP deel met een totaal bijdrage van 247 mln. USD van het GEF en 242 mln. USD van andere donoren. De bijdrage wordt direct ter beschikking gesteld aan de betreffende NGO of gemeenschapsorganisatie en is per project gemiddeld 20.000 USD en maximaal 50.000 USD. Tot nu toe zijn 9500 activiteiten gesubsidieerd.

Een evaluatie in 2007 concludeerde dat de activiteiten de beoogde wereldwijde milieueffecten opleveren, duurzamer zijn dan grote en middelgrote GEF activiteiten en bovendien de leefomgeving van de betrokken bevolking verbeteren. Het SGP draagt bij aan beleidsontwikkeling en aan verbeterde relaties tussen gemeenschapsorganisaties, lokale en nationale overheden, wetenschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Ter illustratie enkele projecten in Ghana met naam, uitvoerende organisatie en budget.

- Reviving the Biodiversity in the Sango Lagoon and Adjacent Wetlands	
Popular Teshie 1964 School Leaver's Union	\$50.000
- Sustainable Agroforestry and Woodfuel Usage	
Friends of Nature	\$12.208

- Conservation of Biodiversity in East Mamprusi New Energy	\$34.721
- Propagation of Rare Medicinal Plants Taimako Herbal Research Centre	\$6.037
- Rainforest for Health: A Travelling Expedition Centre for Scientific Research into Plant Medicine	\$15.000
- Sustainable Environmental Resource Management and Livelihood Technology and Systems Demonstration/Learning Centre for Rural Women in the Akuapem North District Supportive Women Organisation	\$36.800

Hoofdstuk 4: Multilaterale inzet voor de vier Nederlandse OS-prioriteiten

In het bovenstaande is uiteengezet wat de rode draad zal zijn in de Nederlandse inzet in alle multilaterale instellingen. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de vier beleidsprioriteiten van de regering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zoals uiteengezet in de beleidsbrief “Een zaak van iedereen”:

- 1) fragiele staten
- 2) gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes en seksuele -en reproductieve gezondheid -en rechten
- 3) groei en verdeling
- 4) klimaatverandering en hernieuwbare energie

In deze notitie zal geen overzicht worden gegeven van alles wat Nederland dan wel de diverse MO's reeds langere tijd doen op het terrein van de vier prioriteiten. De notitie beperkt zich tot een beschrijving van hetgeen Nederland in multilateraal verband anders dan wel extra doet of zal doen, ter uitvoering van de vier OS-beleidsprioriteiten. In dit kader is tevens per beleidsterrein een keuze gemaakt voor een beperkt aantal multilaterale instellingen, die in Nederlandse ogen de sleutelspelers zijn om vooruitgang te boeken op elk van de vier beleidsprioriteiten.

4.1 Groei & Verdeling

Voor bestrijding van armoede is duurzame economische groei noodzakelijk, maar de kansen om deel te nemen aan economische bedrijvigheid en de verdeling van het nationale inkomen bepalen hoe effectief deze economische groei de armoede helpt terugdringen. Daarbij speelt de particuliere sector een grote rol. Verdeling van de groei hangt nauw samen met gelijke toegang tot markten, informatie en productiemiddelen zoals kennis, land en kapitaal. Maar ook toegang tot goed onderwijs, goede voeding en gezondheidszorg, financiële markten (bijvoorbeeld een krediet voor het starten van een eigen bedrijf), rechts- en sociale zekerheidssystemen, een gezond leefmilieu en sociale en economische infrastructuur, zijn randvoorwaarden voor duurzame groei en verdeling van de welvaart in een land. In de komende jaren zal Nederland de lopende multilaterale inzet voortzetten en daarnaast de inspanningen op de volgende vier thema's intensiveren:

- a) Meer aandacht van de IFI's voor groei -en verdelingsaspecten door middel van relevante wet- en regelgeving en opbouw van overheidsinstituten van belang voor macro-economische stabiliteit en duurzame economische ontwikkeling;

- b) private sectorontwikkeling gericht op zowel werknemers, sociale partners, bedrijven als financiële instellingen;
- c) Voedselzekerheid;
- d) Eerlijk handelsbeleid en markttoegang voor ontwikkelingslanden.

Hierbij beschouwt Nederland als belangrijkste partners de EU/EC, Wereldbank, het IMF, IFC, de regionale ontwikkelingsbanken, ILO, FAO/IFAD en de Club van Parijs.

Box: West-Afrika

In de periode 2001-2007 heeft de Europese Commissie uit het EOF voor € 14,1 miljoen bijgedragen aan het herstel van wegen tussen de drie landen Gabon, Kameroen en Equatoriaal-Guinee. Daarnaast heeft de Commissie bijgedragen aan de bouw van twee bruggen die de verbinding tussen deze drie landen hebben verbeterd. Deze drie landen bevinden zich in de Afrikaanse regio die op het gebied van transport het minst ontwikkeld is. Tijdens het regenseizoen waren de bestaande routes helemaal onbruikbaar. Dankzij de opwaardering van 81 kilometer van het wegennet en de bouw van de bruggen is er nu een permanente verbinding tussen Libreville (Gabon) en Yaoundé (Kameroen). Met dit project heeft de Commissie, samen met de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, duidelijk bijgedragen aan het verbeteren van de voorwaarden voor regionale economische ontwikkeling.

Meer aandacht van de IFI's voor groei en verdeling

De Internationale Financiële Instellingen (vooral Wereldbank en IMF, maar ook IFC en de regionale ontwikkelingsbanken) beschikken over waardevolle expertise om landen -zowel beleidsmatig als financieel- te assisteren met het doorvoeren van hervormingen op het terrein van duurzame groei, regulering en institutionele inbedding van de markteconomie, harde en sociale infrastructuur, *domestic resource mobilization*, *public expenditure management* en private en financiële sector ontwikkeling. Verder vervullen de IFI's een belangrijke rol bij het realiseren van macro-economische stabiliteit (IMF) en de houdbaarheid van de schuldenpositie van ontwikkelingslanden (IMF/Wereldbank, Club van Parijs).

Het door de IFI's gevoerde beleid op deze terreinen is echter geenszins onomstreden. In de afgelopen jaren is er, zoals bekend, in het debat over ontwikkelingssamenwerking veel discussie geweest over de recepturen die in de jaren '90 door de IFI's -met name het IMF en de Wereldbank- aan ontwikkelingslanden werden voorgeschreven. Dit toen gangbare marktgeoriënteerde beleid van de IFI's (in 1990 door econoom John Williamson als 'Washington consensus' aangeduid) had tot doel ontwikkelingslanden minder crisisgevoelig te maken, waarbij economische ontwikkeling zou volgen uit een gezond monetair beleid en toepassing van het vrije markt principe. Vele critici uit de academische- en beleidswereld⁴¹ hebben in de daaropvolgende jaren betoogd hoe dit neoliberale beleid gedoemd is te mislukken omdat het te weinig aansluit bij de omstandigheden van individuele landen en er teveel wordt overgelaten aan de werking van de markt, zonder dat daar bijvoorbeeld adequate institutionele voorwaarden voor bestaan. Bovendien werd dit beleid als voorwaarde voor financiering 'opgelegd', waardoor er vaak geen sprake was van *ownership* van de ontwikkelingslanden. Het verwachte positieve effect op armoedebestrijding bleef dan ook in veel landen uit.

⁴¹ O.a. Easterly, Stiglitz, Chang, Chomsky, Rodrik.

In de afgelopen paar jaren hebben de IFI's substantiële verbeteringen laten zien: ze werken thans landenspecifieker, minder uitsluitend georiënteerd op macro-economische stabiliteit en schenken meer aandacht aan armoedeaspecten en de rol van een goed functionerend overheidsapparaat bij de regulering van marktpartijen en als voorwaardenschepper voor economische groei en rechtvaardige verdeling. Bij de set van maatregelen zoals voorgesteld door de Wereldbank en het IMF ter bestrijding van de gevolgen van de kredietcrisis en de nadelige effecten van de stijging van grondstofprijzen is dit besef bijvoorbeeld ook veel sterker aanwezig. Vooral het IMF zal in lijn met de G20+ aanbevelingen over het mandaat van de organisatie moeten laten zien dat het in staat is een omvattender maar ook flexibeler antwoord te geven op de vraag hoe financiële crises ook voor ontwikkelingslanden in de toekomst voorkomen kunnen worden.

De Wereldbank kan en moet een belangrijke rol spelen door, anticyclisch, de leemte op te vullen die de private banken op dit moment open laten. Eén van de conclusies van de Wereldbankconferentie in Amsterdam in juli 2008 was dat de faciliterende en katalyserende rol van Wereldbank in verhouding tot de private sector zou moeten worden versterkt. Met de huidige economische crisis is het belang hiervan alleen maar toegenomen.

Bij de groei en verdelingsagenda zoals Nederland die voorstaat hebben het IMF en de ontwikkelingsbanken een cruciale rol bij zowel het verhelpen van acute liquiditeitscrises, alsook bij het zo veel mogelijk compenseren van de afnemende kapitaalstromen. Dit kan mede door lokale financiële instellingen verder te versterken. Er dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn voor het IMF om daadkrachtig op te kunnen treden, juist ook in arme landen. Het Fonds zal moeten werken aan verbetering van zijn reputatie, met name in ontwikkelingslanden, en zal daartoe een grote Afrika conferentie organiseren (10-11 maart 2009, Dar es Salaam). De ontwikkelingsbanken hebben als gevolg van de voorspoedige ontwikkelingen de afgelopen jaren behoorlijke reserves opgebouwd en kunnen deze nu aanwenden om in slechte tijden zo goed mogelijk particuliere geldstromen te blijven mobiliseren. De katalyserende werking van de ontwikkelingsbanken door risicodeling met private financiers is juist nu van grote waarde.

In de ogen van Nederland is verdere verbetering bij de slagvaardigheid van de multilaterale instellingen op het terrein van groei en verdeling mogelijk én noodzakelijk. Wij zullen ons daarom inzetten voor:

- Meer maatwerk in de Nederlandse samenwerking met de multilaterale instellingen door deze instellingen aan te sporen gericht overheden en private partijen te ondersteunen bij de uitwerking van de groei en verdelingsagenda;
- Betere aansluiting van de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken bij nationale ontwikkelingsplannen voor het verkrijgen van meer *ownership* bij de groei- en verdelingsagenda;
- Meer activiteiten die zich specifiek richten op vergroting van toegang van armen tot de (formele) economie, bijvoorbeeld gericht op microfinanciering (krediet en sparen) en financiële diensten voor kleine ondernemers. Ook is verbetering van kennis bij werknemers en werkgevers via opleidingsmogelijkheden en een adequate kennisinfrastructuur van belang.

Box: IMF- Technische assistentie

Het IMF is actief op het terrein van capaciteitsopbouw op macro-economisch en financieel terrein in Afrika en andere werelddelen. Een groot deel van deze capaciteitsopbouw geschiedt via regionale expertisecentra. In Afrika heten deze AFRITACs (*African Regional Technical Assistance Centers*). Deze centra zijn een aantal jaren geleden opgericht omdat er veel behoefte bleek te bestaan aan het versterken van macro-economische capaciteit met als doel het ontwikkelen van armoedebestrijdingsbeleid.

De AFRITAC centra werken in het algemeen aan de hand van een agenda zoals die door een bestuursraad van direct betrokken landen wordt vastgesteld. Met alle vijf AFRITAC centra bij elkaar worden in totaal ongeveer 50 landen in Sub-Sahara Afrika bereikt. Belangrijke werkerterreinen voor deze technische assistentie zijn onder meer: overheidsfinanciën, belastingen, toezicht op het bankwezen, financiële sector management en regulering, schuldenbeheer, en monetair beleid. Zeker in het licht van de financiële crisis zijn deze thema's van groot belang voor Afrikaanse landen.

Een interessant gegeven bij de regionale AFRITACs is het informele *peer review* karakter. Doordat alle landen betrokken zijn bij de planning en identificatie van advieswerk ontstaat er ook een zekere competitie om voortgang te boeken met de diverse thema's. Volgens een recente evaluatie zijn AFRITACs een effectief middel voor capaciteitsopbouw en worden zij zeer gewaardeerd door de ondersteunde landen. Nederland ondersteunt het AFRITAC programma van het IMF.

Extra aandacht voor kwetsbare groepen

De hogere economische groei in ontwikkelingslanden in de afgelopen jaren heeft zich helaas (nog) niet overal vertaald naar een verbetering van de economische positie van grote groepen armen, vooral niet in sub-Sahara Afrika. Het zijn voornamelijk vooral kleine, economisch sterke elites en middengroepen die weten te profiteren. De uitdaging is om het economisch potentieel van de grote groep armen te mobiliseren. Deze groep wordt in toenemende mate gezien als kansrijke deelnemers aan het economische proces, maar worden ook verdrongen. Vooral financiële sectorontwikkeling biedt hier goede randvoorwaarden. Betere financiële dienstverlening voor de armen betekent grotere kansen om deel te nemen aan de formele economie en te ontsnappen aan een knellende armoedepositie.

Niettemin is ook speciale aandacht nodig voor de meest kwetsbare groepen, zoals vrouwen, kinderen, gehandicapten en de allerarmsten. Nederland zal zich blijven inzetten voor verbetering van de positie van deze kwetsbare groepen en investeren in activiteiten die hun kansen op betaald werk vergroten en hun arbeidsomstandigheden verbeteren. Hierbij is de 'International Labour Organisation' (ILO) een belangrijke partner. Nederland is in zowel politiek als financieel opzicht een van de belangrijkste steunpilaren van de '*Decent Work Agenda*' (DWA) van de ILO, die zich richt op het bevorderen van 1) ratificatie en naleving van fundamentele arbeidsnormen, 2) werkgelegenheid, 3) sociale bescherming en 4) sociale dialoog. In het kader van het Nederlandse samenwerkingsprogramma met de ILO (€32 mln. voor 2006-2010) worden de *Decent Work Country Programmes* (DWCP) van meer dan tien landen gefinancierd. Voorts financiert Nederland een aantal mondiale programma's ter bestrijding van kinderarbeid en dwangarbeid en ter versterking van de gender component van DWCP's, om de mogelijkheden voor vrouwen om betaald werk te verrichten, te vergroten. Daarnaast spelen ook UNICEF en UNDP een rol, vooral als het gaat om respectievelijk verbetering van de positie van kinderen, en bij armoedebestrijding gericht op kwetsbare groepen.

Box: Better Work

'Better Work' is een gezamenlijk programma van ILO en IFC, voortgekomen uit succesvolle activiteiten in Cambodja. Doel van het programma is bevordering van praktische invulling en naleving van internationale en nationale arbeidsnormen. Versterking van sociale dialoog en samenwerking van overheden en sociale partners is hierbij een centraal element. Het programma richt zich op concrete maatregelen op fabrieks-, werkvloer- en sectorniveau, en ontwikkeling van informatie-software ('Supply Chain Tracking of Assessments and Remediation', STAR) waarmee wereldwijde keteninformatie beschikbaar wordt gesteld. Met steun uit het samenwerkingsprogramma Nederland-ILO (INCP) wordt STAR verder ontwikkeld, en worden in enkele landen (o.a. Vietnam) activiteiten ontplooid. Ook via IFC wordt met Nederlandse steun aan Better Work bijgedragen.

Verwachtingen over het programma zijn hooggespannen en de vraag is groot. Het is van groot belang om de 'governance structuur' spoedig uit te werken en bestendigen. Gedacht wordt aan een gezamenlijke ILO/IFC Board en een 'Advisory Body' waarin ook sociale partners deelnemen.

Voedselzekerheid in ontwikkelingslanden

Nederland acht het van groot belang dat wereldwijd de investeringen in landbouw toenemen, niet alleen vanwege de hoge voedselprijzen, maar ook als middel voor armoedebestrijding.⁴²

In multilateraal kader zal Nederland zich inzetten voor verdere uitwerking van het actieplan van de VN-brede Taakgroep voor de Mondiale Voedselcrisis en voor een succesvolle afronding van de Doha-handelsronde. Om de acute noden van zwaarst getroffen landen te verlichten, heeft Nederland extra geld voor noodhulp beschikbaar gesteld. Bovendien heeft Nederland (m.i.v. 2008) de algemene bijdrage aan WFP structureel verhoogd van €27 mln. naar €40 mln. per jaar. De Wereldbank heeft in mei jl. een *Global Food Response Program* (1,2 miljard USD) opgezet, dat dient om een snelle respons te faciliteren in ontwikkelingslanden die sterk negatieve effecten van de hoge voedselprijzen ondervinden. Het GFRP richt zich op voedselprijsbeleid en marktstabilisering, sociale vangnetten, verbetering van nationale voedselproductie en -markten, ondersteuning van implementatie, communicatie, monitoring en evaluatie. Sinds mei heeft de Wereldbank circa 850 miljoen USD gecommitteerd aan de financiering van zaden, planten en voedselprogramma's. De AfDB heeft ook faciliteiten opgezet om de meest kwetsbare landen bij te staan. Het 'Africa Food Crisis Response' (AFCR) reserveerde op korte termijn circa 750 miljoen USD voor (versnelde) begrotingssteun, stimulering van rijstproductie, en herschikking van de portefeuille. Op middellange en lange termijn wordt circa 2,3 miljard USD geoormerkt als AFCR, waarbij het voornamelijk gaat om investeringen in duurzame voedselproductie. Het IMF heeft financiële steun verleend door middel van het ophogen van het leenplafond in bestaande en nieuwe *Poverty Reduction and Growth Facilities*. Een andere mogelijkheid waarvan in de toekomst toenemend gebruik kan worden gemaakt, is de onlangs herziene *Exogenous Shocks Facility* van het IMF. Het 'International Fund for Agricultural Development' (IFAD) richt zich op de rurale armen (ook in fragiele staten) en investeert in lange termijn productiviteitsverhoging van de landbouwsector. De totale leningenportefeuille van IFAD bedraagt ca. USD 2 miljard. Nederland draagt voornamelijk bij aan IFAD via de driejaarlijkse middelenaanvullingen; voor de eerstvolgende middelenaanvulling (IFAD VIII,

⁴² Meer informatie over het Nederlandse beleid op het terrein van landbouw in ontwikkelingssamenwerking is te vinden in de beleidsnotitie "Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid" die in mei 2008 verscheen.

2010-2012) draagt Nederland ruim 48 miljoen euro bij. Op het terrein van de negatieve macro-economische effecten van de voedselprijsstijgingen zal Nederland zich actief opstellen in het IMF, waar hard wordt gewerkt aan mogelijkheden om ontwikkelingslanden tijdelijk financieel te ondersteunen bij het doorstaan van de gevolgen van de voedselcrisis.

De FAO kan een waardevolle rol spelen bij de versterking van de landbouwsector en de mondiale voedselzekerheid door het verlenen van technische assistentie, beleidsadviesing, capaciteitsopbouw, dataverzameling en analyse. Zo is FAO nauw betrokken bij activiteiten op het gebied van mondiale voedselzekerheid zoals de VN 'High Level Task Force on Global Food Security Crisis' en het 'Global Partnership on Agriculture, Food Security and Nutrition' van de G8. Helaas functioneert FAO reeds een aantal jaren onder de maat. Mede onder druk van Nederland en gelijkgezinden is een evaluatie uitgevoerd, die geresulteerd heeft in een substantieel hervormingsplan, dat in november 2008 door alle 192 FAO-lidstaten werd aanvaard. De FAO werkt thans aan de implementatie van het actieplan voor hervorming, dat de nadruk legt op prioritering van activiteiten, coherentie, 'results based management' en beleidsadviesing op landenniveau. Aangezien FAO in potentie een belangrijke rol kan spelen op het gebied van voedselzekerheid heeft Nederland in 2008 besloten wederom een partnerschapsprogramma met FAO aan te gaan (in principe voor 1 jaar met mogelijke verlenging van een tweede jaar voor een totaal van € 10 mln Nederlandse bijdrage). Doel van het partnerschapsprogramma is het steunen van het verbeteren van de organisatie met het oog op het vergroten van de effectiviteit en de relevantie. De voortzetting van dit programma zal afhangen van de vooruitgang bij de implementatie van het hervormingsplan. In het kader van voedselzekerheid en voedselveiligheid heeft Nederland zich verbonden aan een aantal multilaterale conventies en programma's al of niet in relatie tot FAO, zoals de Codex Alimentarius, Genetische Bronnen en 'International Plant Protection'.

De Europese Commissie heeft in juli 2008 een voorstel gepresenteerd van € 1 miljard met als doelstelling de gevolgen van de hoge voedselprijzen te verzachten voor de meest kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden en om voor de korte termijn te investeren in landbouwproductie. Na veel discussie, tussen lidstaten onderling en met het Europese parlement, is dit voorstel in gewijzigde vorm eind december 2008 aangenomen. De financiering is conform de begrotingsafspraken tot stand gekomen. Begin 2009 zijn de eerste projecten goedgekeurd. Dit EU initiatief is daarmee een van de weinige concrete antwoorden van de internationale gemeenschap op zowel de voedsel- als de economische crisis in ontwikkelingslanden.

Wereldbank - Steun voor Ugandese boeren

De agrarische sector is voor de Ugandese economie en maatschappij van groot belang. Een beter gebruik van moderne landbouwtechnologie en beter management kan de productiviteit in de agrarische sector nog verder verhogen. Dit streven wordt sinds enkele jaren in Uganda ondersteund door het zogenaamde *National Agricultural Advisory Services Project* (NAADS). IDA heeft in de periode 2001-2008 USD 45 mln. bijgedragen aan dit project van in totaal USD 108 mln. Andere partners in het project, dat past in het streven naar verdergaande donorharmonisatie, zijn het *International Fund for Agricultural Development*, de EC, Denemarken, Ierland, het VK en Nederland. Ook lokale overheden en boerenorganisaties nemen deel.

Eerste resultaten van het project wijzen erop, dat boeren in die gebieden die worden

bestreken door het project, daadwerkelijk nieuwe technologieën gebruiken die leiden tot vergroting van de oogsten en verhoging van het inkomen van de deelnemende boeren. De productiviteit van deze boeren zou inmiddels ca. 27 % hoger zijn dan dat van boeren die niet deelnemen aan het project.

Het project breidt zich verder uit en steeds grotere groepen boeren nemen deel. Het model van het project wordt bestudeerd door andere landen en instituten. Elementen uit het model worden ook toegepast in Kenia en Zambia. Kenmerkend voor de NAADS-benadering is dat deze gebaseerd is op vraaggedreven activiteiten, waarbij *empowerment* van boeren bereikt wordt doordat groepen van boeren zelf een actief beroep doen op de aangeboden adviesdiensten.

Uitdaging is nu vooral om nog meer regio's te bereiken. Daarbij worden marketing en het op de markt brengen van de oogst steeds belangrijker om de toepassing van nieuwe technologieën daadwerkelijk te laten leiden tot toenemende welvaart en inkomen voor deelnemende huishoudens.

Eerlijk handelsbeleid en markttoegang voor ontwikkelingslanden

Zonder eerlijke concurrentieverhoudingen, vrije markttoegang en aansluiting bij internationale productnormering wordt economische groei in ontwikkelingslanden afgeremd ten gunste van ontwikkelde landen en kunnen kleinere lokale producenten te weinig van nieuwe internationale en regionale afzetmarkten profiteren. Uit de discussies in WTO-kader ("Doha") over markttoegang voor ontwikkelingslanden wordt echter tegelijkertijd duidelijk hoeveel er nog moet worden bereikt op het terrein van beleidscoherentie tussen ontwikkelingsbeleid en handelsbeleid in de rijke landen. Zo zal Nederland zich ten volle inzetten om de afspraken, gemaakt in WTO- en WHO-kader, rond toegang tot geneesmiddelen voor ontwikkelingslanden na te (doen) leven op beleidsterreinen die op die toegang van invloed kunnen zijn. Nederland steunt de 2001 WTO Doha Verklaring, het 2003 WTO-besluit ten aanzien van de waiver van paragraaf 6 van de Doha verklaring over TRIPS en gezondheidszorg en de 2008 World Health Assembly Resolutie 61.21. Deze drie verklaringen geven ontwikkelingslanden de ruimte om de bescherming van intellectuele eigendomsrechten af te wegen tegen het publiek belang van een goede gezondheidszorg inclusief de toegang tot medicijnen. Nederland hecht veel waarde aan deze zogenoemde TRIPS flexibiliteiten.

Nederland dringt in EU-kader aan op ontwikkelingsvriendelijke aanpassingen van het internationale en Europese handelsbestel en biedt ondersteuning aan arme ontwikkelingslanden om beter te kunnen profiteren van nieuwe handelskansen. Dit past in een bredere inzet voor meer samenhang tussen enerzijds OS-doelstellingen en anderzijds EU-beleid op andere terreinen die ontwikkelingslanden kunnen raken, zoals volksgezondheid, landbouw, visserij en migratie. Dit streven naar *OS-beleidscoherentie* is sinds 2005 vastgelegd in raadsconclusies, maar moet in de praktijk voortdurend geconcretiseerd worden om geen dode letter te worden.

Wat de handelsagenda betreft is voor Nederland in de eerste plaats een ontwikkelingsvriendelijke uitkomst gewenst van de WTO-onderhandelingen in het kader van de Doha Development Agenda. Nederland wil dat de ontwikkelingsdimensie gerealiseerd wordt door, onder meer, afspraken over vrije markttoegang voor Minst Ontwikkelde Landen,

drastische vermindering van de handelsverstoring in de voor Afrika zo belangrijke katoensector, een goede balans tussen afspraken op het gebied van landbouw- en niet-landbouwproducten, afschaffing van alle landbouwexportsteun, en behoud van beleidsruimte voor met name armere ontwikkelingslanden.

Mede als gevolg van de financiële crisis zijn er sinds een aantal maanden helaas diverse voorbeelden van handelsbelemmerende maatregelen waargenomen. Bijzondere aandacht verdienen de gevolgen die de arme en meest kwetsbare ontwikkelingslanden zullen ondervinden van protectionistische tendensen, omdat dit de toegang van de ontwikkelingslanden tot andere markten zal beperken. Daarnaast hebben zij veel minder mogelijkheden tot aanpassing of retaliatie binnen hun handelsstromen en beschikken ze niet over de reserves om tegenslagen tijdelijk op te vangen en sociale vangnetten te creëren. Politieke inzet om de ronde af te maken is nu essentieel als teken van vertrouwen in het multilaterale handelsstelsel en ter verdere versterking daarvan. Alle partijen dienen zich daartoe constructief op te stellen. De sleutel hiertoe ligt in eerste instantie in Washington. In EU-verband is afgesproken dat daar een krachtig gezamenlijk pleidooi zal worden gehouden om de nieuwe Administratie te overtuigen van het belang van politieke inzet voor de WTO-onderhandelingen. De Nederlandse inzet blijft gericht op een evenwichtig en ambitieus akkoord over modaliteiten voor landbouw en 'Non Agricultural Market Access', dat serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde.

Ook de EPA-onderhandelingen met de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) zijn voor Nederland een belangrijk aandachtspunt. Met de Caraïben is een regiobrede EPA afgesloten die naast de handel in goederen ook diensten, investeringen en handelsgerelateerde regels dekt. In de overige vijf regio's zijn interim-akkoorden afgesloten met individuele landen of groepen landen. Onderhandelingen met deze regio's over regiobrede akkoorden lopen nog. Met name de EPA's met Afrika moeten zodanig asymmetrisch zijn dat er aan Afrikaanse zijde voldoende ruimte blijft voor bescherming van kwetsbare sectoren zoals de landbouw, en moeten er voldoende mogelijkheden zijn om de eigen markt te beschermen tegen grote importstijgingen en om jonge industrieën op te bouwen. De EU past inmiddels vrije markttoegang toe voor alle producten (met overgangsperiodes voor suiker en rijst) van de ACS-landen die in de EPA-onderhandelingen een tijdelijk of definitief akkoord hebben bereikt. Ook versoepeling van de oorsprongsregels is nodig om diversificatie van de export uit de ontwikkelingslanden te bevorderen. In de EPA-onderhandelingen biedt de EU vooral op het gebied van textiel & kleding en visproducten gunstiger oorsprongsregels.

Ook op het gebied van 'Aid for Trade', opbouw van handelscapaciteit, heeft de EU een belangrijke rol. Nederland werkt in overleg met EU-partners aan een effectieve strategie voor de opbouw van handelscapaciteit in vooral de armere ontwikkelingslanden, waaronder de EPA-regio's.

4.2 Fragiele staten

De problemen in fragiele staten zijn te complex, langdurig, vaak grensoverschrijdend en grootschalig om door één donor of organisatie opgelost te kunnen worden. Teneinde onze krachten te bundelen, risico's te spreiden en fragiele staten niet te belasten met een veelheid aan donoren met ieder hun eigen voorwaarden, werkt Nederland aan een betere inzet van internationale organisaties in deze landen. Internationale organisaties kunnen actie voor fragiele staten bepleiten en bieden een forum voor politieke mobilisatie. Ze kunnen helpen *best practices* uit te wisselen en het leiderschap leveren om actie op politiek, veiligheid,

humanitair en ontwikkelingsvlak bij elkaar te brengen. Eén van de uitgangspunten van het fragiele statenbeleid is daarom ‘multilateraal waar mogelijk en bilateraal waar nodig’. In aanvulling op de notitie ‘Veiligheid en ontwikkeling in fragiele samenlevingen’, zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de Nederlandse multilaterale inzet op dit gebied. In paragraaf 4.2 komt onze inzet in het kader van Veiligheidsraadresolutie 1325 (over vrouwen, vrede en veiligheid) aan de orde.

Focus op conflictpreventie

Door als internationale gemeenschap onze krachten te bundelen kunnen we scherpe analyses opstellen van risicofactoren, spanningen en problemen die tot conflicten kunnen leiden. Deze analyses dienen de basis te leggen voor gezamenlijke strategiebepaling, primair binnen de EU en de VN. Nederland deelt de analyse van het Brahimi-rapport (Report of the Panel on United Nations Peace Operations), dat lange termijn conflictpreventie gericht moet zijn op armoedebestrijding door middel van het bevorderen van economische ontwikkeling en daarnaast moet bijdragen aan het respecteren van de mensenrechten, met name rechten van minderheden, en inclusieve politieke instituties. Voor korte termijn conflictpreventie wordt aanbevolen dat onder meer frequenter gebruik moet worden gemaakt van VN ‘fact finding’ missies naar potentiële crisisgebieden en dat de internationale gemeenschap beter moet samenwerken om conflicten te voorkomen.

Er zijn vele multilaterale instrumenten die kunnen worden ingezet om conflicten te helpen voorkomen. In de eerste plaats kunnen vroegtijdige bemiddeling en agendering in internationale organisaties conflicten voorkomen. De VN, i.h.b. de Secretaris-Generaal, heeft hierbij een leidende rol, in samenwerking met regionale organisaties als de AU. In dit kader levert Nederland een actieve bijdrage aan de uitwerking van de principes ‘Responsibility to Protect’, ‘early warning’ en ‘early action’, Nederland hecht aan goede ondersteuning van, en samenwerking met EU- en VN-gezanten. Die steun is zowel beleidsmatig (o.a. bijdrage aan probleemanalyses en strategiebepaling, deels ook via strategische detacheringen) als financieel. Nederland zal er verder voor zorgen dat het ‘Department for Political Affairs’ van de VN voldoende wordt versterkt om aan alle verzoeken om conflictbemiddeling te kunnen voldoen (met inzet van een internationale ‘pool’ van bemiddelaars). Hiertoe is in 2008 €2,5 mln. beschikbaar gesteld. De bijdrage in volgende jaren is afhankelijk van behoefte en resultaten.

In de tweede plaats gaat het bij conflictpreventie om programma’s die zich richten op de oorzaak van (potentiële) conflicten, bijvoorbeeld door de positie van een achtergestelde minderheid te verbeteren (vergroten betrokkenheid bij landsbestuur, aanpak discriminatie, verbeteren sociaal-economische situatie etc.). Bij het opzetten van dergelijke programma’s speelt het UNDP ‘Bureau for Crisis Prevention and Recovery’ (UNDP/BCPR) een belangrijke rol.

Een geïntegreerde benadering

Interventies voor het verbeteren van veiligheid, de opbouw van de staat en sociaal-economische ontwikkeling moeten elkaar onderling versterken. Internationale crisisbeheersingsoperaties kunnen zorgen voor meer stabiliteit en herstel van de rechtsorde. Ze kunnen ook de basis leggen voor opbouw. Nederland draagt daarom bij aan VN-, NAVO- en EU-missies. Een goed voorbeeld is de ISAF-missie in Afghanistan, gericht op stabilisatie en het mogelijk maken van wederopbouw. Nederland draagt dankzij de militaire deelname aan ISAF en de ontwikkeling van civiele initiatieven, onder meer door het inzetten van civiele expertise voor de opbouw van bestuur, rechtsstaat en de veiligheidssector, het stimuleren van betrokkenheid van NGO’s en het bedrijfsleven, bij aan de veiligheid in Afghanistan in het

algemeen en in de provincie Uruzgan in het bijzonder. Volgens onderzoek van Collier zijn de baten van vredesmissies (economische groei, verhinderen negatieve externe effecten) vele malen groter dan de kosten van deze operaties.⁴³ Maar ook zijn er in meer of mindere mate risico's verbonden aan dergelijke missies. Het mandaat en de beschikbare middelen moeten afdoende zijn om effectief te kunnen optreden, conform de suggesties uit het Brahimi-rapport van 2001 en het 'Global threats and challenges' rapport van 2005. Nederland kiest daarbij voor een geïntegreerde aanpak.

Ook na de vredesmissie is een geïntegreerde, flexibele en politiek sensitieve benadering essentieel. Interventies voor het verbeteren van veiligheid, de opbouw van de staat en sociaal-economische ontwikkeling moeten worden afgestemd. Aangezien de lokale capaciteit zeer gering is, is er een grote behoefte aan goede coördinatie en samenwerking tussen ter plaatse actieve spelers. Nederland acht het van belang dat de samenwerking tussen en binnen de drie pijlers van de VN sterk verbetert. Onze speciale aandacht zal uitgaan naar verdere implementatie van de "One UN werkwijze" op ontwikkelingsterrein, en het stimuleren van nauwere samenwerking tussen DPA, OCHA, DPKO, de PBC en UNDP. In dit kader heeft Nederland zich, tezamen met gelijkgezinden, ingezet voor versterking van de meest relevante onderdelen van het VN secretariaat, namelijk het 'Department for Political Affairs' (DPA) en het 'Department for Peacekeeping Operations' (DPKO). Positief is dat de VN afgelopen zomer voor het eerst een geïntegreerde vredesopbouwmissie heeft gemandateerd, in Sierra Leone.

Daarnaast is Nederland een zeer actief lid van de VN 'Peacebuilding Commission' (PBC), die in 2005 is opgericht. Door alle lokale en internationale betrokkenen te verzamelen rond de opstelling van een geïntegreerde strategie voor vredesopbouw, zorgt de PBC voor een gecoördineerde inzet van bestaande en nieuwe initiatieven op allerlei gebieden, op de jarenlange weg van prille vrede tot ontwikkeling. De volgende landen staan thans op de agenda van de PBC: Burundi, Sierra Leone, Guinea Bissau en de Centraal Afrikaanse Republiek. Versterking van de rol van de Peace Building Commission (PBC) is nodig om de internationale gemeenschap sneller te mobiliseren in de eerste fase van post-conflictsituaties.

Dichten kloof humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling

Om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te overbruggen moet continue financiering voor de eerste fase van de wederopbouw zeker worden gesteld. OCHA heeft een duidelijk leidende rol in de humanitaire fase. De Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken zijn leidend als sprake is van een stabiel ontwikkelingstraject. Voor de fase ertussen ziet Nederland, conform het rapport '*Delivering as One*', een belangrijke leidinggevende rol weggelegd voor UNDP. Nederland acht het van groot belang een veel soepeler in- en uitfasering van hulporganisaties te realiseren. Voortaan zouden alle sleutelspelers vanaf de eerste dag actief moeten worden in een postconflictland. Gezamenlijk zouden zij de behoeften in kaart moeten brengen en -samen met het land in kwestie- prioriteiten moeten stellen. In dit kader is het positief dat de VN en WB een gezamenlijk instrument hebben ontwikkeld, namelijk het 'Post Conflict Needs Assessment' en het 'Post Disaster Needs Assessment'. Bij het opstellen van een geïntegreerde vredesopbouwstrategie kan de PBC een waardevolle rol spelen.

Terwijl de humanitaire hulp activiteiten en -bestaffing geleidelijk worden afgebouwd, moeten die van UNDP (en andere VN organisaties) en de IFI's (m.n. de WB en de AfDB) worden

⁴³ Zie Paul Collier, "The Bottom Billion" (april 2007).

opgebouwd. Nederland steunt een programma van intensieve en praktische *pilots* om in cruciale landen te zorgen voor een goede eerste herstelfase.

Overigens is het een punt van zorg dat de MO's thans niet over voldoende stafleden beschikken die in staat en bereid zijn in moeilijke, complexe conflict-, noodhulp of wederopbouw situaties te werken. Daarom onderzoekt Nederland de mogelijkheid een 'pool' op te zetten met experts op allerlei relevante werkterreinen.⁴⁴ Daarnaast is het van belang dat donoren zich bereid tonen te betalen voor adequate bescherming van de stafleden die in gevaarlijke situaties moeten werken.

In de eerste fase zijn de noodhulpactiviteiten doorgaans het meest omvangrijk. Sleutelspelers op dit terrein zijn -in Nederlandse ogen- OCHA, UNHCR, WFP en UNICEF. Op het gebied van wederopbouw ligt prioriteit bij het vergroten van de lokale capaciteit, ondersteuning van goed bestuur, rechtsstaat en mensenrechten (inclusief 'transitional justice'), hervorming van de veiligheidssector en sociaal-economische wederopbouw. Wanneer de lokale capaciteit nog uiterst gering is en de veiligheidssituatie veel te wensen over laat, is het van belang het aantal ter plaatse aanwezige organisaties beperkt te houden.

Sleutelspelers binnen de VN zijn UNDP (capaciteitsopbouw lokaal bestuur, opbouw democratische rechtsstaat, hervorming veiligheidssector) en UNICEF (herstel basisvoorzieningen op gebied onderwijs, gezondheidszorg, water & sanitatie), gesteund door een groot scala aan VN-instellingen, die kunnen zorgen voor technische assistentie, capaciteitsopbouw en advisering op specifieke terreinen. Het betreft bijvoorbeeld de ILO (o.a. advisering over herstel infrastructuur m.b.v. lokale menskracht en middelen, zodat zoveel mogelijk mensen snel een inkomen kunnen verdienen), WHO (opbouw gezondheidssector) en UNFPA (m.n. SRGR). Wederopbouw gaat geleidelijk over in ontwikkeling, in welke fase de rol van de gespecialiseerde VN-organisaties zal groeien.

Box: UNHCR Liberia

Nadat heel Westelijk Afrika eind vorige eeuw werd meegezogen in instabiliteit als gevolg van de burgeroorlog in Liberia die naar Sierra Leone en vervolgens zelfs naar Ivoorkust oversloeg, is vanaf 2003 het aantal vluchtelingen en andere personen dat door UNHCR moest worden geholpen, flink afgenomen. Herstel van de vrede heeft voor vele vluchtelingen een terugkeer naar hun land mogelijk gemaakt. Eind 2007 waren meer dan 158.000 Liberiaanse vluchtelingen naar Liberia teruggekeerd waarvan 112.000 met assistentie van UNHCR.

Na de diepe ellende die de burgeroorlog teweegbracht -70% van de Liberiaanse bevolking werd gedood of verdreven- heeft Liberia sinds het vredesherstel zich langzaam maar zeker weten te bewegen richting economisch herstel, bestijding van armoede en een betere veiligheidssituatie. Dit ondanks enorme uitdagingen op velerlei terrein. De vrede is geconsolideerd, nationale verzoening wordt nagestreefd, nationale instituties zijn versterkt en *good governance* en de *rule of law* worden aangejaagd. Was UNHCR tot medio 2008 een van de weinige in Liberia aanwezige VN-organisaties, recentelijk is een *Delivering as One* kantoor in het land geopend en zijn naast UNHCR en UNMIL ook FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP en WHO present. De transitie van een humanitaire naar een ontwikkelingsfase is hiermee ingezet.

⁴⁴ Gedacht wordt aan experts met een diverse achtergrond, afkomstig van lokale en centrale overheden, MO's, NGO's, rechterlijke macht, politie, enz.

Voor UNHCR lag de afgelopen jaren de prioriteit naast het bevorderen van de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en IDP's bij activiteiten t.b.v. hun duurzame re-integratie; het opbouwen van overheids capaciteit t.a.v. vluchtelingenbescherming en de protectie van terugkeerders en IDPs; en het beschermen en assisteren van de vluchtelingen uit buurlanden die nog in Liberia verbleven middels lokale integratiemogelijkheden en hervestiging naar derde landen.

De georganiseerde terugkeer van Liberiaanse vluchtelingen uit de vijf buurlanden is inmiddels op succesvolle wijze afgerond en de teruggekeerde vluchtelingen en voormalige IDP's lijken erin te slagen geslaagd een nieuw leven in hun nieuwe gemeenschappen op te bouwen.

Ook de rol van de IFI's dient gaandeweg te groeien. Zo zou de Wereldbank, die het fragiele statenbeleid als één van zijn zes strategische prioriteiten ziet, reeds in de vroege wederopbouw fase kunnen zorgen voor bijvoorbeeld herstel van essentiële infrastructuur, zoals een haven of brug die noodzakelijk is voor bevoorrading, en voor versterking van de ministeries van Financiën en Planning, met het oog op verantwoord en duurzaam financieel beleid en de strijd tegen corruptie. Eenzelfde rol is weggelegd voor de regionale ontwikkelingsbanken. Om overlap te voorkomen kijkt Nederland ook nadrukkelijk naar de sterke punten van de verschillende IFI's en hun onderlinge taakverdeling. Momenteel kunnen IFI's in veel fragiele staten geen programma's ten behoeve van lange termijn wederopbouw starten vanwege betalingsachterstanden. Deze landen komen daardoor ook niet in aanmerking voor de toegang tot het 'Heavily Indebted Poor Countries Initiative' of andere initiatieven voor multilaterale (MDRI) en bilaterale schuldkwijdschelding (Club van Parijs) die na het HIPC volgen. Nederland zal er bij bilaterale donoren op aandringen dat in post-conflict landen de kwestie van betalingsachterstanden snel wordt opgelost, zodat een vredesdividend wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd zullen we er op toezien dat de IFI's hiervoor worden gecompenseerd, zodat hun financiële positie behouden blijft.

Onder de IFI's zien wij de volgende sleutelspelers: de Wereldbank (cruciale rol als financier, voorts capaciteitsopbouw op economisch terrein, infrastructuur), IFC (private sector ontwikkeling), AfDB (infrastructuur, regionale samenwerking) en het IMF (hulp bij opzetten financiële sector, advisering inzake macro-economisch beleid, 'public expenditure management', 'domestic resource mobilization'). Daarnaast hebben vooral de AfDB en WB een rol bij het beschermen van fragiele staten tegen 'vulture funds' en internationale bedrijven die misbruik proberen te maken van de penibele situatie van fragiele landen door hen contracten op te dringen waarin kostbare grondstoffen voor veel te weinig geld worden verkocht. In de afgelopen tien jaar heeft het IDA-loket van de Wereldbank gemiddeld 19% van haar middelen besteed in fragiele staten. De AfDB heeft onlangs voor de periode 2008-2010 US\$ 448 mln. gereserveerd voor een speciale faciliteit voor fragiele staten. In 2009 en 2010 zal Nederland de werkzaamheden van Wereldbank en AfDB op het gebied van fragiele staten ondersteunen (zowel financieel als door middel van detachering van experts).

De EU en EC kunnen een zeer waardevolle rol spelen bij zowel vredesopbouw als wederopbouw (zie laatste paragraaf). Ook andere regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie en de OAS kunnen een belangrijke rol vervullen op het gebied van conflictpreventie, veiligheid en ontwikkeling. Daarom draagt Nederland bij aan versterking van de capaciteiten van de AU voor een effectievere vredeshandhaving in Afrika.

Voorts werkt Nederland nauw samen met vooral UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie om terugkeer en duurzame herintegratie van ontheemden en vluchtelingen te faciliteren, zodra de situatie dat toelaat. Daarnaast zijn er programma's om circulaire migratie te bevorderen, waarbij migranten met een verblijfsvergunning in Nederland tijdelijk terugkeren om hun herkomstland te helpen opbouwen. Ook het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie van (uitgeprocedeerde) asielzoekers vormt integraal onderdeel van het Nederlandse buitenlands -en OS-beleid.

Aanpak “financieringskloof” door meer flexibiliteit

Het is van groot belang de “financieringskloof” tussen noodhulp en wederopbouw te dichten. Het gaat hierbij om de situatie waarin een land, na het bereiken van een prille vrede, niet meer in aanmerking komt voor noodhulp maar nog niet kwalificeert voor OS, omdat het niet voldoet aan criteria van goed bestuur e.d. De scherpe terugval in hulp die hierdoor dikwijls ontstaat draagt bij aan het hoge aantal landen waar binnen een paar jaar het conflict opnieuw opblaait. Nederland maakt zich sterk voor het creëren van adequate, flexibele financiering van postconflict wederopbouw. Op dit terrein zijn er recentelijk, mede onder druk van Nederland, een aantal stappen in de goede richting gezet. Zo hebben Wereldbank, AsDB en AfDB speciale fondsen opgericht voor fragiele staten, die op basis van eenvoudige criteria snelle en gerichte acties mogelijk maken. Desalniettemin zijn de regelgeving en procedures voor de meeste wederopbouwfondsen nog steeds zo strikt en complex dat hulp slechts mondjesmaat wordt uitgekeerd, de procedures veel te lang duren en de transactiekosten van hulp te hoog zijn. Nederland zet zich ervoor in deze problemen op te lossen door te streven naar invoering van de volgende maatregelen:

- Versoepeling van regelgeving en vereenvoudiging van procedures door zowel bilaterale donoren als MO's (i.h.b. UNDP en WB), speciaal voor fragiele staten. Een belangrijke stap in de goede richting is het recent bereikte *UN-World Bank Partnership Framework and Fiduciary Principles Accord for Crisis and Emergency Situations*.
- Invoering van een standaard, geharmoniseerd format van landen/regio-specifieke 'Multi-Donor Trust Funds' (MDTF's), waarin geleerde lessen over het gebrekkig functioneren van bestaande MDTF's (bv. Zuid-Sudan, Darfur) zijn meegenomen.
- Voor snelle actie gebruik van algemene fondsen, zoals het 'Sudan Recovery Fund'.
- Verbetering toegang van NGO's tot door MO's beheerde wederopbouwfondsen.

Box: Multi-Donor Trustfunds in post-conflictsituaties

MDTF's zijn ontwikkeld om de kloof tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking te dichten. Nederland draagt bij aan MDTF's in postconflict wederopbouw situaties voor de Grote Meren, Afghanistan, Irak en Sudan. MDTF's zijn een belangrijk instrument voor coördinatie en harmonisatie van activiteiten van alle betrokken partijen. Er zijn relatief lage transactiekosten en beheerslasten en een gedeelde risicobeheersing. Ook kan de lokale overheid door een flexibelere inzet van middelen een sterke rol spelen in de prioriteitsstelling. Daarentegen zijn er ook punten van kritiek op het functioneren van MDTF's. In de praktijk is gebleken dat het tenminste anderhalf jaar duurt alvorens landenspecifieke MDTF's, opgezet na afloop van een vredesakkoord en donorconferentie, operationeel zijn. Volgens een door NGO's uitgevoerde review in Zuid-Sudan vormen regels en procedures van multi-donor fondsen in sommige gevallen een obstakel voor participatie van NGO's of leiden tot trage besluitvorming. Vernieuwende bijdragen in Soedan zijn de Nederlandse steun voor het opzetten van het *Common Humanitarian Fund* (CHF) en het

Sudan Recovery Fund, gericht op het overbruggen van de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw. Via het *Basic Services Fund* krijgen NGO's toegang tot wederopbouwfondsen.

De rol van de EU

De EU heeft voor Nederland een belangrijk potentieel op het gebied van fragiele staten en vredesopbouw. Voor politieke samenwerking t.a.v. fragiele staten en als kristallisatiepunt voor samenwerking in VN-kader, is de EU voor Nederland van groot belang. Bevordering van stabiliteit, op het snijvlak van ontwikkelingshulp en veiligheid, is een terrein waarop de Unie in bepaalde landen en situaties een toegevoegde waarde kan hebben. De EU kent een geïntegreerd beleid voor veiligheid en ontwikkeling, onder andere neergelegd in de Europese Consensus inzake Ontwikkeling. In het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn sinds 2003 een twintigtal civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties uitgestuurd op drie verschillende continenten. Snel inzetbare Civiele Respons Teams en *battlegroups* behoren eveneens tot het EU-instrumentarium. Speciale Vertegenwoordigers kunnen de inzet van de EU op de politieke dimensie versterken. Vanuit het Stabiliteitsinstrument (€2 miljard voor 2007-2013) kan de EU activiteiten op het gebied van crisisbeheersing snel ondersteunen. Dit fonds is de Europese equivalent van het Nederlandse Stabiliteitsfonds. Uit de Afrika Vredesfaciliteit (€300 miljoen voor 2008-2011) wordt steun gegeven aan militaire en civiele operaties en projecten van de Afrikaanse Unie op het gebied van vredesopbouw en –handhaving.

Voor Nederland blijft van belang dat de EU op dit gebied nauw samenwerkt met andere spelers, allereerst de VN, maar ook met de NAVO en andere regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie. Positief is dat de EC recentelijk een overeenkomst heeft gesloten met de VN en WB over samenwerking in de wederopbouwfase. Afrika zou als een bijzonder aandachtsgebied voor de Unie moeten gelden. In EU-kader wijst Nederland tenslotte steeds op het belang van snelle beschikbaarheid van middelen voor vrede en veiligheid, i.e. non-ODA-middelen, zodat de EU op het gebied van veiligheid en ontwikkeling efficiënt kan reageren.

4.3 Gender & seksuele -en reproductieve gezondheid -en rechten

4.3.1 Gender

De VN speelt een cruciale rol op het gebied van normstelling, monitoring en bevordering van vrouwenrechten, o.a. in het kader van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW), de Mensenrechtenraad en AVVN, en de slotdocumenten van de VN-conferenties te Cairo en Beijing. De Nederlandse inzet terzake is nader beschreven in de notitie “Naar een menswaardig bestaan” (november 2007). In aanvulling daarop, zal Nederland in multilateraal kader speciale aandacht schenken aan de volgende kwesties.

‘Gender mainstreaming’ ontdoen van vrijblijvendheid

Nederland acht het essentieel het streven naar gelijke kansen en rechten voor vrouwen en meisjes te integreren in alle activiteiten, in alle sectoren (de zogenaamde ‘gender mainstreaming’). Nederland oefent reeds vele jaren druk uit op alle MO's om voldoende

aandacht aan gender te schenken. In een aantal opzichten heeft dit goede resultaten opgeleverd, vooral op het terrein van onderwijs en gezondheid. In de praktijk is echter gebleken dat ‘gender mainstreaming’ alleen niet voldoende is. De beleidsdocumenten klinken vaak veelbelovend, maar in de uitvoering gaan geld en aandacht dikwijls naar andere zaken. Nederland en gelijkgezinden streven er naar de integratie van gendersaspecten minder vrijblijvend te maken, door:

- Specifieke aandacht te besteden aan de inzet van MO’s voor gendergelijkheid, waarbij MO’s worden aangesproken (en afgerekend) op hun inzet hierop.
- Te lobbyen voor meer fondsen voor effectieve, landenspecifieke programma’s die de positie van vrouwen versterken, zowel van donoren, MO’s als de programmalanden zelf. Nederland heeft zelf ook additionele middelen vrijgemaakt voor MDG 3, die voor een deel via multilaterale kanalen besteed zullen worden. Criterium voor financiering van programma’s moet zijn
- Opname van concrete resultaatsindicatoren op gender terrein in de programma’s van alle MO’s, alsmede opname in budgetten en financiële rapportages van een indicatie hoeveel geld is besteed aan versterking van de positie van vrouwen en gendergelijkheid.
- Waar nodig, het stimuleren van meer aandacht voor gender door bijdragen te oormerken of aan specifieke voorwaarden te verbinden.
- Toename van de gender expertise binnen de VN, zowel door trainingen voor alle staf als door het inhuren van additionele gender experts.

Een positieve ontwikkeling is overigens de invoering van de “One UN werkwijze” in een snel groeiend aantal landen. Het opstellen van een gezamenlijk landenprogramma, van alle in een land actieve VN-organisaties, biedt namelijk goede kansen om veel meer aandacht te realiseren voor dwarsdoorsnijdende thema’s, waaronder gender en SRGR. Vooral UNFPA heeft maximaal gebruik gemaakt van de in dit kader geboden kansen, waardoor MDG 5 (maar ook gender in brede zin) meer prioriteit heeft gekregen in veel landenprogramma’s.

Box: ILO – Jemen

De ILO voert reeds vele jaren een actief beleid gericht op het bevorderen van gelijke kansen en rechten voor mannen en vrouwen. Zo is er een ‘gender equality action plan’ en voert de ILO in 2008-2009 de campagne ‘Gender Equality at the Heart of Decent Work’. Deze campagne beoogt onder meer het bewustzijn over gender gelijkheid te vergroten en de ratificatie van de ILO Verdragen inzake gender gelijkheid te bevorderen.

Gendergelijkheid is ook een belangrijk thema in het samenwerkingsprogramma van Nederland met de ILO (ILO Netherlands Co-operation Programme 2006-2010, INCP). Via het INCP wordt algemene ‘gender-mainstreaming’ en capaciteitsversterking van ILO-projectstaf en sociale partners terzake met Nederlandse steun gerealiseerd. Ook wordt aan concrete activiteiten op landenniveau bijgedragen. Een voorbeeld daarvan is Jemen. De ILO werkte de afgelopen jaren in nauwe samenwerking met het Jemenitisch ministerie van Sociale Zaken en Arbeid, werkgevers- en werknemersorganisaties aan het bevorderen van werkgelegenheid en gelijke rechten voor vrouwen in de gezondheidsector, landbouw en onderwijs. Met ILO-steun werd het ‘Directorate General of Women Workers’ opgezet. Dit DG vervult nu een centrale rol met betrekking tot de naleving van internationale arbeidsnormen, gendergelijkheid en sociale dialoog.

Naast aanpassing van arbeids- en sociale zekerheids wet- en regelgeving is bijgedragen aan voorlichting en bewustwording over ‘Decent Work’ en gendergelijkheid van Jemenitische mannen en vrouwen. Hiertoe werd ook, in samenwerking met de overheid, de ontwikkeling van een media-campagne gestart. Een voor een breed publiek toegankelijke brochure over arbeidsrechten -o.a. contractzaken, sociale zekerheid, gelijkheid, wetgeving- heeft veel aandacht gekregen.

Samen met UNFPA werd de Jemenitische Vrouwen Raad door de ILO bijgestaan bij de invoering van ‘Gender Auditing’ methodologie, waarmee ontwikkelingen op het gebied van gendergelijkheid vastgesteld kunnen worden.

Wereldwijde genderdiplomatie

Het bevorderen van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes is vooral een politieke kwestie en vraagt om een politiek antwoord en politieke betrokkenheid. Nederland en gelijkgezinden zullen in alle internationale fora pleiten voor meer aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen. Niet alleen omdat het hierbij om universele mensenrechten gaat, maar juist ook omdat duurzame ontwikkeling onmogelijk kan worden gerealiseerd wanneer het potentieel, dat 50% van de wereldbevolking uitmaakt, onvoldoende gebruikt wordt.

Daarbij streeft Nederland er naar de afspraken die in VN-kader op dit terrein zijn gemaakt, beter te implementeren en waar mogelijk extra stappen te zetten. In VN-verband vormen UNFPA, UNIFEM en UNICEF onze belangrijkste partners op genderterrein. Daarnaast speelt de Wereldbank, via de benadering van ‘gender equality as smart economics’, een belangrijke rol. In dat verband heeft de Wereldbank in april 2008 zes concrete initiatieven gelanceerd, waaronder gendergelijkheid in landbouw en rurale ontwikkeling, het verstrekken van leningen (via commerciële banken) aan vrouwelijke ondernemers, instructie aan WB-landendirecteuren om te rapporteren over activiteiten om vrouwen en meisjes (economisch) te versterken, en toename van IDA-middelen voor gendergelijkheid. Nederland zal de uitvoering van deze plannen nauwgezet volgen.

Oprichting krachtige VN gender-organisatie

Binnen de VN is de aandacht voor het bevorderen van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes te versnipperd. Daarom zal Nederland zich blijven inzetten voor samenvoeging van de huidige VN-genderinstellingen (DAW, OSAGI, UNIFEM en INSTRAW) tot één krachtige organisatie, onder leiding van een invloedrijke Onder-Secretaris-Generaal, die in staat is wereldwijd de positie van vrouwen te verbeteren. Mede dankzij een actieve lobby van Nederland en gelijkgezinden bestaat er inmiddels onder VN-lidstaten veel steun voor een grotere rol van de VN bij het bevorderen van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes, alsmede oprichting daartoe van een VN gender-organisatie. Een meerderheid van VN-lidstaten (w.o. de EU) heeft inmiddels voorkeur getoond voor de optie een nieuw type VN-instelling te creëren, waarbij de normatieve en operationele pijlers worden samengevoegd. Essentieel daarbij is dat de gender-organisatie maatwerk levert, aangepast aan de specifieke omstandigheden van ieder land. Samen met een coalitie van gelijkgezinden uit alle delen van de wereld, zal Nederland zich tijdens de huidige, 63e zitting van de AVVN inzetten voor een beslissing over de vorm en structuur van de nieuwe genderentiteit.

Bestrijding geweld tegen vrouwen

In alle internationale fora geeft Nederland speciale aandacht aan bestrijding van geweld tegen vrouwen. Via het *UN Trust Fund to Eliminate Violence Against Women* draagt Nederland bij

aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Nederland is met een bijdrage van €6 mln. de grootste donor geworden van dit door UNIFEM beheerde fonds, waarbij zowel maatschappelijke organisaties, overheden als VN-landenteams projectvoorstellen kunnen indienen. Daarnaast werkt Nederland op dit terrein vooral samen met UNFPA en UNDP, maar ook met UNICEF, WHO en UNHCR. Samen met UNDP werken Nederland, het VK en Noorwegen aan een omvangrijk programma met als doel het bestrijden van (seksueel) geweld tegen vrouwen in een aantal fragiele staten en landen in conflict. Het programma zal bestaan uit bewustwordingscampagnes, versterking van het justitieel systeem om een einde te maken aan straffeloosheid in zaken van geweld tegen vrouwen ('gender justice'), alsmede opvang, behandeling en reïntegratie van slachtoffers van (seksueel) geweld.

Implementatie Veiligheidsraad resolutie 1325

In december 2007 was Nederland de achtste VN-lidstaat om, in navolging van VN-Veiligheidsraad resolutie 1325 (van 31 oktober 2000) over vrouwen, vrede en veiligheid, een Nationaal Actieplan op te stellen voor de implementatie van deze belangrijke resolutie. Momenteel wordt gewerkt aan actualisering en verbreding van het Nederlandse Toestingskader. Hierin zal o.a. een gedegen genderperspectief worden opgenomen. Nederland zal ervoor lobbyen dat alle landen een actieplan 1325 opstellen, te beginnen met de EU en landen die belangrijke leveranciers zijn van VN vredeoproepen. Ook zal Nederland er op toezien dat de VN (inclusief VN-vredesmissies, VN-gezanten, alle VN-instellingen enz.) de resolutie consistent uitvoert, bijvoorbeeld door de deelname van vrouwen aan vredesonderhandelingen te stimuleren, vrouwen en kinderen te betrekken bij demobilisatieprocessen en aandacht te schenken aan genderaspecten bij hervorming van de veiligheidssector, humanitaire hulp en wederopbouw. Hiertoe heeft Nederland o.m. een gender expert bij DPKO gefinancierd. Een positieve ontwikkeling is de unanieme aanneming van Veiligheidsraadresolutie 1820 (van 19 juni 2008), waarin verkrachting als oorlogswapen in ongebruikelijk scherpe bewoordingen wordt veroordeeld. Dit biedt goede aanknopingspunten om in de komende jaren stappen vooruit te zetten om dergelijke misdaden effectief te bestrijden.

Box: UNDP – Sudan

Rule of Law programma Zuid-Sudan en Darfur

Na jaren van burgeroorlog in Zuid-Sudan heeft UNDP na de ondertekening van het *Comprehensive Peace Agreement* met de lokale autoriteiten en andere partners, zoals de Wereldbank, een succesvol *Rule of Law* programma opgezet. Voornaamste doel van dit programma was om de inwoners van Zuid-Sudan toegang te bieden tot een rechtssysteem. Het programma omvat onder andere: a) informatieverstrekking over nationale wetgeving; b) het opzetten van *justice & confidence centers*; c) bieden van ondersteuning aan traditionele conflict oplossingsmechanismen en d) opbouw en training van wetgevende macht, politiemacht en gevangeniswezen. Een van de resultaten was de opzet van ongeveer tien *legal aid* centra waar inwoners terecht kunnen voor juridische informatie of -in ernstige gevallen- een doorverwijzing naar een advocaat kunnen krijgen. Ook werden bijvoorbeeld vrouwelijke politie-agenten opgeleid waardoor voor vrouwen de drempel werd verlaagd om aangifte te doen van seksueel of huiselijk geweld.

Ook in Darfur steunde UNDP samen met Sudanese NGO's en internationale NGO's de lokale autoriteiten om straffeloosheid tegen te gaan en de bevolking bewust te maken van mensenrechten. Zo kregen in een periode van twee jaar 25.000 personen, waaronder

politieagenten, leden van de 'Sudanese Armed Forces', lokale milities en dorpsbewoners uit de omgeving een training in mensenrechten. Een belangrijke doelstelling van het 'Rule of Law' programma in Darfur is het versterken van het formele en informele rechtssysteem en de aanpak van straffeloosheid door naleving van nationaal recht. Het programma richt zich daarbij ook op ontheemden in vluchtelingenkampen in Darfur. Om lokale gemeenschappen te versterken werd een 'Legal Aid Network' opgezet met 60 advocaten. In een relatief korte periode werden meer dan 400 zaken behandeld, waarbij enerzijds een groot aantal veroordelingen plaatsvond en anderzijds personen die onterecht in de gevangenis zaten, werden vrijgeleid.

Women in Politics Project

Dit door UNDP in de periode 2005-2007 uitgevoerde project werd geheel door Nederland gefinancierd en richtte zich op het bijdragen aan goed bestuur gebaseerd op partnerschappen tussen mannen en vrouwen in de politiek. Deze partnerschappen zijn instrumenteel in het bereiken van respect voor mensenrechten en het behalen van duurzame vrede en ontwikkeling. Om dit te bereiken richtte het project zich op het trainen van vrouwen in vaardigheden en kennis die nodig is om effectief te participeren in beleidsontwikkeling en besluitvorming, zowel op *grass-roots* als op nationaal niveau. Ook was het project gericht op het versterken van het bewustzijn bij Sudanese vrouwen dat vrouwen een belangrijke rol te spelen hebben in politieke processen.

4.3.2 Seksuele -en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)

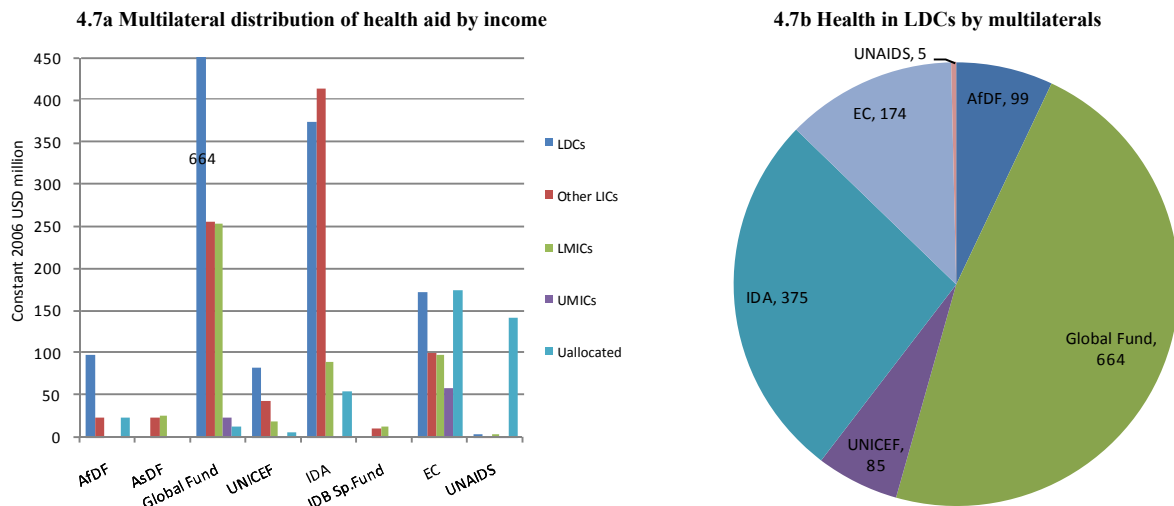
Zoals in de beleidsnotitie HIV/aids en SRGR in het buitenlands beleid (november 2008) uitgebreid staat beschreven, is de wereldwijd nog steeds veel te hoge moedersterfte enerzijds een direct gevolg van de ondergeschikte positie van vrouwen alsmede het taboe dat in veel samenlevingen rust op seksualiteit, vooral van jongeren, en anderzijds een resultaat van onvoldoende toegang tot seksuele -en reproductieve gezondheidsdiensten. Tot nog toe is er nauwelijks vooruitgang geboekt op MDG 5.

Gezondheidsarchitectuur

Moedersterfte is de meest gevoelige indicator voor het al dan niet functioneren van het gezondheidssystemen in ontwikkelingslanden. Specifieke aandacht is nodig voor versterking van gezondheidssystemen ten behoeve van een betere geïntegreerde dienstverlening. Dat betekent het aanpakken van systeembrede knelpunten, zoals tekorten aan opgeleid gezondheidspersoneel en beperkte infrastructuur. Nederland is een van de ondertekenaars van het 'International Health Partnership' dat beoogt om zorgvuldige planning en een goede samenwerking tussen publieke en private dienstverleners te verbeteren en middelen van de verschillende partners op landenniveau te bundelen ter financiering van één nationaal plan. Nederland maakt zich in alle beheersraden van relevante MO's (m.n. WHO, UNAIDS, UNICEF, UNFPA, GFATM, GAVI, WB) sterk voor deelname aan sectorale programma's en gebundelde financiering, en een betere aansluiting bij nationale ontwikkelingsplannen, waarbij meer aandacht wordt besteed aan gender aspecten, SRGR en opbouw van het algehele gezondheidszorgsysteem. Tevens stuurt Nederland aan op een betere taakverdeling op basis van comparatief voordeel om grotere effectiviteit te bereiken.

Multilateral distribution of aid in health

Gross commitments (excl. debt relief) average 2004-06, constant 2006 USD million



Source: Creditor Reporting System

Wereldwijde lobby voor SRGR

In VN verband is in 1994 tijdens de Wereldbevolkingsconferentie te Cairo een ambitieus actieprogramma aanvaard voor 20 jaar (in belangrijke mate dankzij een sterke EU-lobby). Nederland en gelijkgezinden hebben zich sindsdien sterk gemaakt voor implementatie van dit zogenaamde 'ICPD Plan of Action'. Centraal bij de Nederlandse inzet zijn het vergroten van toegang tot reproductieve gezondheid middelen en dienstverlening, inclusief 'family planning' en veilige abortus. Daarnaast is het versterken van gezondheidssystemen cruciaal voor het effectief kunnen terugdringen van moedersterfte; de hele keten van zorg tijdens zwangerschap en rond de geboorte moet kloppen. Hierbij zijn onze belangrijkste partners in de eerste plaats de VN bevolkingsorganisatie UNFPA, en daarnaast WHO, UNICEF, GFATM en UNAIDS.

Het mandaat van UNFPA en in het bijzonder de thematiek van seksuele -en reproductieve gezondheid -en rechten zijn de afgelopen jaren onder toenemende (ideologisch ingegeven) politieke druk komen te staan. Het gaat zeker niet alleen om oppositie tegen abortus, maar veel breder tegen (reproductieve) rechten van vrouwen en jongeren. De nadruk die door deze conservatieve krachten wordt gelegd op seksuele onthouding voor het huwelijk en op partnertrouw -hoe belangrijk ook- is te eenzijdig en staat in belangrijke mate haaks op de realiteit. De oppositie komt tot nu toe vooral vanuit de Verenigde Staten, het Vaticaan en een aantal conservatieve rooms-katholieke en islamitische landen. In de VS is onder president Bush in 2001 wederom het beleid van kracht geworden op basis waarvan MO's en NGO's alleen financiering kunnen ontvangen als ze zich onthouden van voorlichting over of uitvoering van abortus (de zgn. "Mexico City Policy" of "Global Gag Rule"). Op basis hiervan ontvangt UNFPA sinds 2002 geen financiering meer van de VS. Het is echter interessant dat deze beslissing van de VS leidde tot massale politieke en financiële steunbetuigingen aan UNFPA van andere VN-lidstaten, waaronder Nederland. Sindsdien is UNFPA het VN-fonds met verreweg de meeste bijdragende lidstaten (in 2007 meer dan 180, terwijl bv. UNICEF 92 donoren telt) en werd het ontstane financieringstekort reeds in 2003

volledig gecompenseerd. De VS heeft ook andere MO's onder druk gezet om de nadruk te leggen op seksuele onthouding voor het huwelijk en op partnertrouw, en geen steun te verlenen aan instanties (NGO's, ziekenhuizen etc.) die abortus uitvoeren dan wel niet openlijk afwijzen (hierbij deed het er voor de VS niet toe of abortus in het land in kwestie legaal is). De indruk bestaat dat organisaties als UNICEF, de WHO, GFATM en de Wereldbank mede daarom minder (openlijk) actief zijn op SRGR terrein (bv. als het gaat om seksuele voorlichting voor jongeren), dan Nederland graag zou zien. Toen president Obama in januari 2009 aantrad, heeft hij onmiddellijk de *Mexico City Policy* herroepen en aangekondigd financiering van UNFPA te willen hervatten. *Secretary of State* Hillary Clinton heeft reeds aangekondigd reproductieve gezondheidszorg als een prioriteit te beschouwen. Ook in bredere zin is een nieuwe Amerikaanse koers op het gebied van ontwikkelingssamenwerking verwachtbaar. Nederland kijkt uit naar dialoog over de mogelijkheden nauwer samen te werken met de VS op OS-terrein, inclusief SRGR.

Het is in de ogen van Nederland en gelijkgezinden van groot belang om een actieve "pro SRGR lobby" te blijven voeren. Daarom benadrukt Nederland in alle internationale fora en beheersraden het belang van SRGR. Hierbij gaan we steeds actief op zoek naar een zo groot en divers mogelijke coalitie van gelijkgezinde landen. In een aantal gevallen hebben we op deze manier belangrijke successen geboekt. Zo is eind 2007, ondanks tegenstand van de VS, de MDG 5 sub-doelstelling "universele toegang tot reproductieve gezondheid in 2015" definitief aanvaard door de VN.

In 2009 zal de stand worden opgenomen van implementatie van het dan 15 jaar oude Cairo Actieplan. In dit kader zal oktober 2009 te Caïro een conferentie met parlementariërs uit meer dan 100 landen plaatsvinden, georganiseerd door UNFPA en het forum voor Afrikaanse en Arabische parlementariërs. Mede ter uitvoering van de Kamermotie Gill'ard/Voordewind zal Nederland de dag voorafgaand aan deze conferentie een speciale MDG 5 bijeenkomst beleggen, op hoog niveau.

Positie van de EU

De EU heeft lange tijd internationaal op succesvolle wijze een voortrekkersrol gespeeld bij het bevorderen van SRGR en de "ICPD agenda" in bredere zin. Zo heeft de EU in haar *Development Consensus* SRGR als prominent element opgenomen, is uitvoering van het 'ICPD Plan of Action' het uitgangspunt voor al haar OS, en is er een focus op SRGR in de *Human Development* programmering. De -onder Nederlands voorzitterschap tot stand gekomen- EU Raadsconclusies van 2004 definiëren het raamwerk voor de EU inzet op SRGR, en bepalen onder meer dat de EU een leidersrol op zich zal nemen om de uitvoering van het 'ICPD PoA' te bewerkstelligen.

Echter, sinds de uitbreiding van de EU met Malta en Polen in 2004, hebben deze landen samen met Ierland een blok gevormd dat zich verzet tegen een vooruitstrevende EU-rol op het terrein van SRGR vanwege de abortus kwestie. Vanwege de patstelling tussen lidstaten op dit onderdeel van het debat, is het sinds 2007 moeilijk EU consensus te bereiken in het kader van EU-coördinatie in VN-fora waar gesproken wordt over zaken als gezondheidszorg, hiv/aids en gender. Nederland heeft er een aantal keren, samen met een aantal andere EU-lidstaten, voor gekozen een nationale verklaring uit te spreken inzake SRGR, in aanvulling op de EU-verklaring. Nederland hoopt een dergelijke noodgreep in de toekomst te kunnen vermijden. Met alle EU-lidstaten samen staan we immers veel sterker. Er vindt dan ook veelvuldig overleg plaats, zowel met gelijkgezinden als met het conservatieve trio, over mogelijkheden om de EU consensus op dit punt te herstellen.

Daarnaast zet Nederland zich in voor scherpere genderanalyses bij inzet van EC-middelen (EOF, DCI), en voor het versterken van de politieke dialoog met partnerlanden over SRGR en gender, van de capaciteit van het maatschappelijk middenveld op het terrein van SRGR en van het draagvlak voor SRGR binnen de EU (o.a. met Visegrad landen). Bovendien voert Nederland in EU-verband momenteel campagne ter bestrijding van vrouwenbesnijdenis, met als doelstelling een samenhangende Europese aanpak te formuleren.

Groeiend gat tussen vraag en aanbod

In de afgelopen tien jaar is ontwikkelingssamenwerking voor de gezondheidssector als geheel (en HIV/AIDS in het bijzonder) sterk toegenomen. Het financieringstekort voor SRGR is echter steeds groter geworden. Gezien de gevoeligheid van de materie krijgt SRGR dikwijls onvoldoende aandacht en financiering, zowel in nationale beleidsplannen als bij de meeste MO's. Bovendien is het beleid vaak te eenzijdig gericht op zorg rondom zwangerschap en bevalling, zonder erkenning van de behoefte aan bijvoorbeeld voorbehoedsmiddelen, geboortespreiding, seksuele voorlichting (vooral voor jongeren) en veilige zwangerschapsafbreking. Hierdoor blijkt wereldwijd blijkt de vraag van vrouwen naar voorbehoedsmiddelen en reproductieve gezondheidszorg het aanbod veruit te overtreffen.

Nederland zal zowel de politieke als financiële steun voor SRGR vergroten. Via alle kanalen die ons tot de beschikking staan (w.o. de MO's, i.h.b. UNFPA) zullen we pleiten voor meer aandacht en financiering voor SRGR en MDG 5 in bredere zin. Van de MO's die voor SRGR van belang zijn, zullen we een van de grootste donoren blijven. Ook zal Nederland extra steun geven aan programma's gericht op betere zorg rondom zwangerschap en bevalling, zoals trainingsprogramma's voor vroedvrouwen, activiteiten op het terrein van reproductieve gezondheid en moeder -en kindzorg van de WHO en programma's voor gezondheid van moeder en kind (inclusief het voorkomen van moeder op kind HIV besmetting) van UNICEF. Bovendien zal Nederland dit jaar de grootste donator worden van het door UNFPA beheerde thematische fonds voor reproductieve gezondheidsmiddelen.

Box: UNFPA - 'Reproductive Health Commodities'

Wereldwijd is sprake van een enorme ongedekte behoefte aan voorbehoedsmiddelen en reproductieve gezondheidszorg. Zo heeft slechts 21% van de mensen in Sub-Sahara Afrika toegang tot voorbehoedsmiddelen. Wereldwijd zijn er meer dan 200 miljoen vrouwen die nog geen beschikking hebben over middelen voor gezinsplanning, maar dat wel graag zouden willen. In de komende tien jaar zal de vraag naar voorbehoedsmiddelen met circa 30% toenemen, als gevolg van een groeiend aantal jongeren en toenemende vraag. Momenteel is ongeveer 40% van alle zwangerschappen ongewenst. Hiervan wordt een op de vijf afgebroken, dikwijls onder onveilige omstandigheden (oorzaak van 13% van alle moedersterfte). Door verstrekking van voorbehoedsmiddelen en elementaire medische zorg zouden jaarlijks meer dan een half miljoen vrouwen en babies gered kunnen worden. Bovendien zijn voorbehoedsmiddelen van groot belang voor de preventie van hiv/aids en andere seksueel overdraagbare aandoeningen.

Om deze redenen heeft Nederland besloten de jaarlijkse bijdrage aan het UNFPA *Global Programme to Enhance Reproductive Health Security*, te verhogen van €5 naar €30 miljoen per jaar (t/m 2011). Vanuit dit fonds wordt o.a. bijgedragen aan de distributie van betaalbare voorbehoedsmiddelen en van apparatuur en medicijnen voor een veilige zwangerschap en bevalling. Daarnaast wordt training gegeven in het gebruik van deze middelen en krijgen landen hulp bij het ontwikkelen van beleid en systemen voor financiering, distributie en

marketing. Zo is bijvoorbeeld in Uruguay met hulp van UNFPA een publiek-privaat partnerschap gerealiseerd, dat klinieken in staat stelt gratis voorbehoedsmiddelen te verstrekken. Ook is het grotendeels aan UNFPA te danken dat het gebruik van vrouwencondooms de afgelopen paar jaar is verdubbeld. Voorts zorgt UNFPA voor distributie van reproductieve gezondheidsmiddelen in humanitaire noodsituaties.

Tegengaan feminisering hiv/aids epidemie

Er is de laatste jaren veel geïnvesteerd in de bestrijding van hiv/aids (o.a. verstrekking aidsremmers, verbetering gezondheidszorg voor hiv/aids-patiënten, ontwikkeling nieuwe medicijnen, vaccin). Er is echter te weinig aandacht uitgegaan naar de preventie van hiv/aids. Nederland zal daar de komende jaren verandering in brengen, en er op aandringen dat MO's hetzelfde doen. In dit kader zal er meer steun komen voor verstrekking van voorbehoedsmiddelen, seksuele voorlichting (vooral voor jongeren) en 'harm reduction' (gericht op risicogroepen zoals intraveneuze drugsgebruikers, mannen die sex hebben met mannen en sex werkers). Speciale aandacht zal uitgaan naar het tegengaan van de zorgwekkende feminisering van hiv/aids.

Harm reduction

Eveneens in 2009 boog de wereldgemeenschap zich over het internationaal drugsbeleid voor de toekomst. Nederland heeft zich zowel in de EU als in de VN ingezet voor erkenning van 'harm reduction'. Op Europees niveau heeft dit geresulteerd in een centrale plaats van harm reduction in de EU drugstrategie 2004 - 2012 en het EU-actieplan 2009 - 2012. Op VN-niveau is enige vooruitgang geboekt ten opzichte van de speciale zitting van de AVVN over drugs (1998). Tijdens de 52ste zitting van de "Commision on Narcotic Drugs" is een politieke verklaring aangenomen waarin het concept harm reduction wordt omschreven (de term zelf stuit bij een aantal landen op weerstand). Duitsland heeft tijdens het ministeriële gedeelte namens 26 landen een interpretatieve verklaring uitgesproken waarin verwezen wordt naar de term 'harm reduction'. Daarnaast is tijdens de 52ste zitting van de "Commision on Narcotic Drugs" vooruitgang geboekt op het gebied van mensenrechten en alternatieve ontwikkeling. Universele toegang tot behandeling en zorg zijn ook integraal opgenomen in de politieke verklaring.

De problematiek van injecterend drugsgebruik en daarmee samenhangende verspreiding van HIV en andere infectieziekten heeft in een groot aantal landen zorgwekkende proporties aangenomen. De internationale respons is volstrekt onvoldoende om het tij te keren. Daarom zet Nederland zich ervoor in om de rechten van kwetsbare groepen zoals (injecterende) drugsgebruikers hoog op de internationale beleidsagenda te krijgen. Het Nederlands voorzitterschap van de Beheersraad van UNAIDS in 2010 biedt daartoe een uitgelezen gelegenheid.

In dat verband werd door het Ministerie van VWS (HGIS) voor de periode 2006 – 2010 reeds 20 mln. Euro aan UNODC toegekend voor zijn werk in Rusland, de Baltische Staten en Roemenië. De HIV/AIDS Unit van UNODC adviseert landen inzake hun drugs- en volksgezondheidsbeleid, bij dataverzameling en bij capaciteitsopbouw en programmaontwikkeling voor 'harm reduction'. Deze eenheid heeft zich ontwikkeld tot een expertisecentrum en een voorloper op het gebied van donorcoördinatie. Aan activiteiten in Afghanistan draagt Nederland 0,5 mln bij. Daarnaast zal Nederland de structurele samenwerkingsrelatie met UNODC hervatten. Naast projectondersteuning zal een structurele

bijdrage aan de HIV/AIDS Unit recht doen aan de strategische samenwerking met UNODC die Nederland voor ogen staat.

Box: UNAIDS - Gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes

Mede met hulp van UNAIDS is in 2004 de *Global Coalition on Women and Aids* opgericht om tegemoet te komen aan de specifieke behoeftes van vrouwen en meisjes, die steeds meer geraakt worden door de aidsepidemie, vooral in Zuidelijk Afrika. In samenwerking met UNAIDS landenmedewerkers heeft de *Global Coalition on Women and Aids* fondsen ter beschikking gesteld voor de versterking van de institutionele capaciteit van HIV-positieve vrouwennetwerken en vrouwenorganisaties in 8 landen in 2006-2007 (Angola, Burundi, Cambodja, Honduras, Indonesië, Moldavië, Nepal en Zambia). Deze steun betekende hulp aan nationale netwerken om een strategisch plan te ontwikkelen dat de nadruk legt op de behoefte van vrouwen en meisjes om effectiever te zijn in het onderhouden van relaties met de nationale aidsraden, het geven van training aan vrouwen en meisjes op het terrein van pleitbezorging om deelname van vrouwenorganisaties in de aidsbestrijding op nationaal niveau te verhogen en het opbouwen van de management-, bestuurlijke -en financiële vaardigheden van organisaties zodat deze effectiever kunnen opereren.

Bevolkingsvraagstukken terug op de agenda

Als de huidige trend zich doorzet, zal de bevolking van Afrika in de komende 40 jaren verdubbelen van bijna 1 tot bijna 2 miljard mensen, hetgeen de beperkte hulpbronnen nog zwaarder zal belasten. Sinds de Wereld Bevolkingsconferentie van 1994, die de nadruk legde op individuele keuzevrijheid met betrekking tot het kindertal, is de aandacht voor deze zorgwekkende trend sterk afgenomen. Redenen hiervoor zijn vooral de hierboven beschreven toegenomen oppositie tegen voorbehoedsmiddelen en 'family planning', en de politieke gevoeligheid rondom 'family planning', die is vergroot als gevolg van beschuldigingen van ontwikkelingslanden (vooral Afrika) dat westerse landen op deze manier internationale migratie willen verminderen.

UNFPA is vorig jaar met een voorzichtige lobby begonnen om bevolkingsvraagstukken terug op de internationale ontwikkelingsagenda te krijgen, een initiatief dat Nederland van harte toejuicht. UNFPA benadrukt daarbij in de dialoog met ontwikkelingslanden vooral de ontwikkelingsimplicaties van hoge bevolkingsgroei: in veel ontwikkelingslanden is de bevolkingsgroei hoger dan de economische groei en dan de groei van sociale voorzieningen.

4.4 Klimaat en hernieuwbare energie

4.4.1 Klimaatverandering

Met de vaststelling van het Bali Actieplan is eind 2007 een essentiële stap gezet om tijdig te kunnen komen tot een nieuwe, mondiale klimaatafspraak voor de periode na 2012. In het Plan wordt het mandaat gegeven om uiterlijk tijdens de VN-klimaatconferentie in Kopenhagen (eind 2009) afspraken te maken over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie), aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie), vermeden ontbossing, technologische samenwerking en financiering van klimaatbeleid.

De Nederlandse multilaterale inzet op het gebied van klimaat richt zich op:

- Bereiken van een nieuw wereldwijd klimaatakkoord (tijdens de 15^e Conferentie van Verdragspartijen bij het VN-klimaatverdrag, Kopenhagen, december 2009). Dit akkoord dient ambitieuze doelstellingen te bevatten teneinde de gemiddelde mondiale temperatuurstijging te beperken tot maximaal 2 graden boven het pre-industriële niveau. De totstandkoming van een mondiale koolstofmarkt is daartoe cruciaal.
- Inspanningen van ontwikkelde landen alleen zullen niet volstaan. Om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 2 graden Celsius, zal ook de groep van ontwikkelingslanden, de groep van opkomende economieën in het bijzonder, aan mitigatie moeten bijdragen door een substantiële vermindering te realiseren ten opzichte van de voorziene groei van hun uitstoot.
- Formuleren van een kader voor de aanpak van adaptatie en het beschikbaar stellen van financiering voor adaptatieprogramma's van ontwikkelingslanden met nadruk op de meest kwetsbare landen, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, kleine eilandstaten en Afrikaanse landen die gevoelig zijn voor verwoestijning, droogte en overstroming.
- Afspraken over het tegengaan van ontbossing en hoe verhandeling van emissierechten kan bijdragen aan de financiering hiervan.
- Het genereren van nieuwe en additionele financiële middelen ter ondersteuning van mitigatie -en adaptatie-inspanningen door ontwikkelingslanden.
- Nederland is groot voorstander van een internationale financiële architectuur voor klimaatbeleid die gebaseerd is op de principes: eerlijkheid, efficiëntie en effectiviteit. Het is van belang dat de internationale financiële architectuur aansluit bij de comparatieve voordelen van de verschillende reeds bestaande fondsen en duplicatie en fragmentatie zoveel mogelijk voorkomt.
- Transparantie en 'accountability' zijn van groot belang zodat er op "afrekenbare" wijze invulling wordt gegeven aan de financiering en de invulling van acties die tot emissiereducties moeten leiden. Daarbij vervullen low-carbon ontwikkelingsstrategieën van ontwikkelingslanden een belangrijke rol.

Box: EBRD – Mongolië

De regering van Mongolië heeft een 'Air Pollution Master Plan' opgesteld, dat tot doel heeft de luchtvervuiling in de hoofdstad aan te pakken. Gedurende zes wintermaanden is de stad bedekt met een dikke laag smog, die voor 80% wordt veroorzaakt door het gebruik van kolenkachels. De EBRD ondersteunt de uitvoering van het Plan, met als doel om 140.000 huishoudens te laten omschakelen van het gebruik van vervuilde ruwe steenkool naar schone kool. Deze kool wordt in Mongolië geproduceerd door de 'Mongolian Alt Corporation', de grootste particuliere mijn in het land. Dit bedrijf wordt met een EBRD-lening van €45 miljoen uitgebreid en gemoderniseerd voor de productie van schone kool, die nu echter niet in Mongolië wordt verkocht, maar wordt uitgevoerd naar China.

Met behulp van het ETC fonds van de EBRD is een project ontwikkeld om het gebruik van schone kool in eigen land te stimuleren door het opzetten van een voorlichtingscampagne om de gezondheidsvoordelen van schone kolen onder de aandacht te brengen, door juridische expertise aan de regering beschikbaar te stellen om de wetgeving en handhaving aan te passen, door de luchtkwaliteit te monitoren en een voorbeeldproject op te zetten. Projectkosten €325.000. Hier fungeert het ETC Fonds complementair aan de reguliere Bank activiteiten door de ontwikkelingsrelevante aspecten daarvan voor zijn rekening te nemen.

Cruciale rol EU

Sinds 2007 wordt in het kader van UNFCCC (UN Framework Convention on Climate Change) door Nederland in EU-verband onderhandeld over een opvolger van het Kyoto-protocol. De EU, met Nederland sinds kort als één van de EU-hoofdonderhandelaars, kan met een constructieve en daadkrachtige houding bruggen bouwen tussen de landen (blokken) die momenteel tegenover elkaar staan (VS, China, e.a.) en zo een eerlijke en effectieve multilaterale overeenkomst in Kopenhagen in 2009 dichterbij brengen.

Naast afspraken van de EU in UNFCCC-kader is er sprake van nationale afspraken binnen de EU om uitstoot van broeikasgassen te reduceren en gebruik van hernieuwbare energie te stimuleren. Aandacht voor vermindering van de mondiale en dus ook Europese uitstoot is van groot belang voor ontwikkelingslanden. Dit omdat de EU verantwoordelijk is voor zo'n 14% van de mondiale CO₂-uitstoot en omdat een voortrekkersrol op het gebied van reductie de positie van de EU binnen de internationale klimaatonderhandelingen versterkt. De lidstaten van de Europese Unie zijn tijdens de Europese Raad van maart 2007 een aantal ambitieuze doelstellingen op klimaat- en energieterrein overeengekomen. Zo zullen de lidstaten de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met tenminste 20% moeten hebben gereduceerd t.o.v. 1990. Dit kan zelfs een 30% reductie-inspanning worden als andere ontwikkelde landen een vergelijkbare inspanning leveren en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden naar vermogen bijdragen. Januari 2008 heeft de Europese Commissie een pakket wetgevingsvoorstellen gepresenteerd dat deze doelstellingen omzet in concreet beleid. De onderhandelingen over dit pakket zijn inmiddels zo goed als afgerond. Naar verwachting kunnen de voorstellen in mei van dit jaar in werking treden.

Daarnaast heeft de Europese Commissie op het gebied van klimaatverandering en ontwikkelingssamenwerking in december 2007 het initiatief genomen tot de oprichting van de 'Global Climate Change Alliance' (GCCA). De GCCA heeft twee doelstellingen. Ten eerste het voeren van een dialoog over de klimaatonderhandelingen met ontwikkelingslanden. Ten tweede het stroomlijnen van ontwikkelingssamenwerking voor klimaatverandering en het integreren van klimaatverandering in de armoedebestrijdingstrategieën van ontwikkelingslanden.

Met dit ambitieuze pakket aan maatregelen wil de Unie concreet bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering en richting geven aan de internationale post-Kyoto klimaatonderhandelingen. Omdat ontwikkelingslanden het zwaarst getroffen worden door klimaatverandering is dit ook voor hen van groot belang. De ervaring die de EU heeft met het huidige Europese energie- en klimaatbeleid -denk aan emissierechtenhandel- en de EU-interne bespreking van het wetgevingspakket van de Europese Commissie, stelt de Unie in staat met concrete beleidsvoorstellen het voortouw te nemen in de mondiale onderhandelingen.

Financiering

Internationaal gaat de meeste aandacht uit naar mitigatie. Het is echter evenzeer van belang dat over adaptatie snel een akkoord wordt bereikt. Nederland beschouwt de financieringskwestie als een belangrijk onderdeel van een toekomstig "klimaat pact" tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelende landen. Ontwikkelde landen willen dat de grote ontwikkelingslanden (China, India, Indonesië, Brazilië, Zuid-Afrika) zich meer inzetten voor mitigatie-inspanningen en o.a. daartoe het nationale investeringsklimaat klimaatvriendelijker maken. Hiervoor maken zij nationale *low carbon development plans*, die de basis vormen voor financiering van mitigatieplannen vanuit ontwikkelde landen. Ook adaptatie, en de financiering daarvoor, wordt in een nieuw akkoord opgenomen, net zoals voor vermeden ontbossing. De G77 willen verder ondersteuning vanuit de ontwikkelde landen, in het

bijzonder in de vorm van financiering ten behoeve van adaptatiemaatregelen, overdracht van schone technologie en onderzoek en kennis.

Mondiaal zullen er nieuwe fondsen beschikbaar moeten komen om ontwikkelingslanden in staat te stellen zich aan te passen aan klimaatverandering en door adequate acties een substantiële reductie van hun emissies te realiseren. De huidige financiële architectuur voor klimaat die gebaseerd is op het lopende Kyoto Protocol is gefragmenteerd en vooralsnog onvoldoende in staat om de benodigde financiering en investering op gang te brengen voor de uitvoering van een nieuw klimaatverdrag. In de ogen van Nederland is sprake van een onwenselijke proliferatie en versnippering van internationale klimaatfondsen. Voor mitigatie bestaan er *Carbon Funds*, de *Global Environmental Facility (GEF)*, het door de WB ontwikkelde *Clean Technology Fund* en een aantal specifiek op bossen gerichte fondsen. Op het gebied van adaptatie bestaan in totaal vijf fondsen. Allereerst drie op adaptatie gerichte klimaatfondsen onder de GEF. Daarnaast heeft de WB onder de *Climate Investment Funds* een *Strategic Climate Fund Pilot Program for Climate Resilience* opgericht voor de ondersteuning van ontwikkelingslanden bij adaptatie. Tenslotte bestaat er een adaptatiefonds onder het UNFCCC, gevoed uit een bijdrage van 2% over alle CDM-transacties. Daarnaast financieren Annex-1 landen bilateraal mitigatie en adaptatie programma's.

Nederland is van mening dat de Conferentie van Partijen van de UNFCCC het politieke primaat moet hebben om overzicht te behouden en de toereikendheid van middelen en resultaten te beoordelen. Ten aanzien van financiering van adaptatie en mitigatie zullen in de toekomst ongekend grote investeringen en geldstromen nodig zijn. Het grootste deel hiervan zal van de private sector moeten komen. Een mondiale koolstofmarkt is daarbij cruciaal, en het *Clean Development Mechanism (CDM)* en *Joint Implementation (JI)* zijn nuttige mechanismen voor het functioneren van de mondiale koolstofmarkt. Voor economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden wordt gewerkt aan mechanismen die meer in lijn liggen met emissiehandel. Het is essentieel dat geldstromen ook op de langere termijn een voorspelbaar karakter hebben, zodat de investeringszekerheid toeneemt.

De markt kan echter niet alleen in de gehele financieringsbehoefte voorzien. Nieuwe en innovatieve mechanismen zullen moeten worden ontwikkeld die beantwoorden aan de vraag naar betere, toegankelijke, adequate, stabiele en voorspelbare financiering. Ook zullen nieuwe bronnen van middelen moeten worden benut voor het nieuwe en aanvullende publieke geld op basis van de principes "de vervuiler betaalt", solidariteit en verantwoordelijkheid.

Voorstellen voor nieuwe publieke geldstromen variëren nog van een standaard bedrag per uitgestoten eenheid CO₂, een contributieschaal gebaseerd op de koppeling van uitstoot en BNP per capita, tot het veilen van een deel van de emissierechten dat op het toegekende emissieplafond van landen wordt ingehouden. Nederland is er voorstander van dat deze voorstellen objectief worden afgewogen op basis van effectiviteit, efficiëntie, eerlijkheid, voorspelbaarheid en transparantie. Nederland is van mening dat verdere onderhandeling van de opties voor het genereren van publieke financiering zich zou moeten concentreren op:

- een bijdragevariant, waarbij het algemene niveau van ondersteuning gebaseerd wordt op een nader te bepalen verdeelsleutel;
- een marktbenadering, waarbij een nader te bepalen deel van het totaal aan VN-emissierechten (Assigned Amount Units) dat aan een Verdragspartij wordt toegekend internationaal wordt geveild;
- of een combinatie van deze twee opties, eventueel aangevuld met financiering vanuit wereldwijde instrumenten aangaande internationale luchtvaart en scheepvaart. Nederland is echter tegen het dubbel aanslaan van deze sectoren.

Met het oog op de politiek complexe onderhandelingen over nieuwe financieringsmethoden, dient er meer inzicht te komen in de kosten van klimaatadaptatie. Nederland, het VK en Zwitserland hebben daarom de Wereldbank gevraagd een studie (“Economics of Adaptation”) te verrichten naar de reële, totale kosten van klimaatadaptatie in een achttal ontwikkelingslanden. Deze studie zal naar verwachting eveneens meer inzicht verschaffen in de kosten en baten van diverse adaptatiemaatregelen. Het is de bedoeling dat deze studie enkele maanden voor de bijeenkomst in Kopenhagen gereed is. Tijdens de *Financing for Development* conferentie in Doha (eind 2008) heeft Nederland zich sterk gemaakt voor mondiale additionele middelen voor adaptatie; de discussie wordt voortgezet.

Klimaatbeleid in multilateraal verband

Op de cruciale rol van de EU werd hierboven reeds ingegaan. Op het gebied van adaptatie en mitigatie zien ook veel multilaterale organisaties een rol voor zichzelf weggelegd. Dit is deels omdat dit onderwerp momenteel hoog op de internationale agenda staat en het de verwachting is dat er veel middelen voor beschikbaar zullen komen, en deels doordat het klimaatvraagstuk belangrijke gevolgen heeft voor vele beleidsterreinen, zoals biodiversiteit, energiezekerheid en het behalen van de MDG's. Nederland zal zich er sterk voor maken dat de schoenmakers zich bij hun leest houden. Tegelijkertijd zullen we er op aandringen dat alle MO's op adequate wijze rekening houden met klimaatkwesies bij de opzet en uitvoering van hun ontwikkelingsactiviteiten. In de ogen van Nederland is er op het terrein van klimaatadaptatie en -mitigatie vooral een rol weggelegd voor:

- UNFCCC. Deze conventie ziet toe op het afstemmen van de beleidsontwikkeling over en het monitoren van de klimaatovereenkomsten. Een en ander wordt gefaciliteerd door het secretariaat van het UNFCCC. De onderhandelingen over een nieuw wereldwijd klimaatverdrag vinden ook in UNFCCC kader plaats.
- GEF. De *Global Environmental Facility* ondersteunt ontwikkelingslanden met financiering van programma's gericht op de uitvoering van milieuverdragen. Een belangrijk onderdeel hiervan is klimaat (ongeveer een derde van het budget). GEF verdeelt haar fondsen over andere actoren (als de WB, UNDP, UNEP) die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.
- Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken. De WB heeft klimaat tot een van haar prioriteiten benoemd aangezien het een directe impact heeft op haar kernmandaat van armoedevermindering en de MDGs. De Bank richt zich zowel op mitigatie als adaptatie en levert technische assistentie evenals directe investeringen. Naast de recente goedkeuring van de eerder genoemde *Climate Investment Funds* onderstreept ook de aanvaarding tijdens de Jaarvergadering 2008 van het *Strategic Framework on Development and Climate Change* het belang dat de WB toekent aan de strijd tegen klimaatverandering. Ook de regionale ontwikkelingsbanken richten steeds meer programma's en specifieke trustfonds op adaptatie en mitigatie.
- UNDP & UNEP. UNEP is het coördinerende VN-programma ten behoeve van het milieu en heeft vooral een rol bij beleidsadvisering, informatieverzameling en analyse. Op verzoek van UNFCCC heeft UNEP een klimaat-outreach programma opgestart dat nationale overheden helpt met o.a. *awareness raising* voor klimaat. UNDP's rol ligt meer op het terrein van capaciteitsopbouw en richt zich op de relatie tussen klimaatverandering en ontwikkeling. Hierbij richt het zich op (beleidsmatige) ondersteuning van ontwikkelingslanden bij zowel mitigatie en adaptatie.

Box: UNEP - Irak

Het *United Nations Environment Programme* (UNEP) lanceerde het programma *Environmental Management of the Iraqi Marshlands* in 2004. Dit programma helpt het Iraakse ministerie van Milieu met het herstel en beheer van de *Iraqi Marshlands* – het grootste *wetland* ecosysteem van het Midden-Oosten.

Dit gebied met een rijke biodiversiteit en een uniek cultureel erfgoed was ten tijde van de val van het vorige Iraakse regime in 2003 praktisch geheel verwoest, onder andere door verwaarlozing, het plaatsen van dammen en afwateringsprojecten. Negentig procent was opgedroogd met grote ecologische schade en het verhuizen van de traditionele bevolking als gevolg.

Het UNEP-programma formuleerde een nieuwe strategie die het herstel bevorderde en het monitoren van de conditie van de moerassen, capaciteitsopbouw bij Iraakse beleidsmakers en een serie *pilot*-programma's op het gebied van *wetland management* en water en sanitatie omvatte.

Op dit moment is ongeveer zestig procent van het gebied weer in oude staat hersteld en 22.000 rurale bewoners in de omgeving hebben inmiddels toegang tot schoon en veilig drinkwater.

4.4.2 Hernieuwbare energie

Dit kabinet heeft 500 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de periode 1 april 2007 - 31 december 2011 om, tegen de achtergrond van armoedebestrijding, het gebruik van hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden te stimuleren. Een gedeelte hiervan wordt multilateraal ingezet. Daarbij wordt ingezet op vier terreinen:

- Directe investeringen voor productie van, en toegang tot hernieuwbare energie in een aantal prioritaire landen en regio's.
- Verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoeleinden.
- Beïnvloeden van het beleid van partners verantwoordelijk voor investeringen op het gebied van hernieuwbare energie.
- Ontwikkelen van capaciteit en kennis in ontwikkelingslanden op het gebied van hernieuwbare energie.

Omdat in dit kader zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kanalen en partners met bewezen kennis en ervaring, zal de Nederlandse steun aan de IFI's voor hernieuwbare energie geïntensiveerd worden. Daarbij zal worden voortgebouwd op de met Nederlandse steun ontwikkelde programma's *Energy Sector Management Assistance Program* (ESMAP, alle ontwikkelingslanden), *Asia Sustainable and Alternative Energy Program* (ASTAE, met name Zuid -en Zuid-oost Azië) en *Financing Energy Services for Small-Scale End-Users* (FINESSE, Afrika). Ook zal Nederland directe investeringsprogramma's op het gebied van hernieuwbare energie van o.a de Wereldbank, de *International Finance Corporation* (IFC) en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank ondersteunen. Deze programma's zullen sterk gericht worden op Sub Sahara Afrika.

Daarnaast wil Nederland het beleid van de ontwikkelingsbanken en de Verenigde Naties beïnvloeden zodat de financieringsstromen voor hernieuwbare energie goed op gang komen en toegankelijk worden voor de ontwikkelingslanden. Belangrijkste partners daarbij zijn de Wereldbankgroep en de Afrikaanse ontwikkelingsbank. Nederland streeft er naar dat de

Wereldbankgroep onder de *Climate Investment Funds*, en in het bijzonder het *Strategic Climate Fund*, het *Scaling-up Renewable Energy Program for Low Income Countries* opneemt.

Box: IFC – *Lighting Africa*

Wereldwijd hebben 1,6 miljard mensen geen toegang tot elektriciteit. Zij zijn voor verlichting aangewezen op *fuel based lighting*. Voorbeeld hiervan zijn aluminium blikken gevuld met kerosine en een lont. Dergelijke verlichting is duur, gevaarlijk, milieuvriendelijk, schadelijk voor de gezondheid en van lage kwaliteit. De armsten betalen zeggezegd de hoogste prijs voor het slechtste product. Er zijn echter moderne goedkopere alternatieven die milieuvriendelijker zijn zoals LED lampen op zonne-energie. Als daarbij bedacht wordt dat wereldwijd 38 miljard USD per jaar (ruim 17% van de totale verlichtingsindustrie) aan *fuel based lighting* uitgegeven wordt, is de conclusie dat dit idee ook commercieel interessant is. De *International Finance Corporation* (IFC) faciliteert bij de overgang naar deze LED verlichting in Afrika middels het *Lighting Africa* programma door partnerschappen te ondersteunen tussen internationale bedrijven en de lokale private sector. IFC helpt ook op lokaal niveau met financiering, investeringen in distributielijnen en technische assistentie. Nederland is medefinancier van *Lighting Africa*.

Binnen de FAO en CSD zal de Nederlandse inzet vooral gericht zijn op de afweging van concurrerende claims op natuurlijke hulpbronnen voor biobrandstoffen, veevoeder en voedsel, en op aanvaarding en naleving van duurzaamheidscriteria bij biobrandstoffen, waarbij naast voedselzekerheid ook aspecten als CO₂ balans, armoede en gebruik bosareaal meespelen. Tevens blijft Nederland een grote donor van UNDP en is de bijdrage aan UNEP verhoogd (van €7 naar 10 mln. per jaar). Deze twee organisaties werken samen op het gebied van capaciteitsopbouw en beleidsontwikkeling voor hernieuwbare energie op landenniveau, waarbij UNEP een adviserende en normstellende-, en UNDP een uitvoerende rol heeft. Daarnaast richt UNDP zich op de commercieel minder aantrekkelijke rurale energie voorziening. In WTO kader streeft Nederland ernaar de handelsbarrières voor handel in biobrandstoffen af te breken en het criterium ‘duurzaamheid van productie’ bespreekbaar te maken.

In EU verband is in maart 2007 afgesproken om in 2020 20% van het totale EU energieverbruik uit hernieuwbare energie te laten bestaan, ditzelfde energieverbruik met 20% te hebben teruggebracht t.o.v. de prognoses voor 2020 en het aandeel van biobrandstoffen in het totale EU transportbrandstoffenverbruik tot 10% te hebben vergroot. Hiermee vervult de EU een voortrekkersrol en stimuleert zij het wereldwijde gebruik van hernieuwbare energie. De EU beschikt ook over meerdere mechanismen om de toegang tot energie in Ontwikkelingslanden te verbeteren. Zo heeft de EU na de conferentie over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002 het *EU Energy Initiative* (EUEI) opgezet. Het doel van de EUEI is het bestrijden van armoede en het bereiken van de MDG's door middel van het beschikbaar maken van moderne schone energiebronnen. De *Partnership Dialogue facility* van het energie initiatief richt zich op ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het formuleren van beleid op het gebied van energie. Daarnaast beschikt de EU over een EU Energie faciliteit, gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds, die er op gericht is de toegang tot energie in ontwikkelingslanden te vergroten.

Hoofdstuk 5: Effectiviteit prioritaire multilaterale organisaties

In hoofdstukken 1 en 2 werd beargumenteerd waarom Nederland meer gebruik wil gaan maken van het multilaterale kanaal voor ontwikkelingssamenwerking. Harde voorwaarde is dat de multilaterale organisaties effectiever en efficiënter gaan opereren (zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3).

Voor iedere multilaterale instelling geldt dat de hoogte van de Nederlandse bijdrage lastens ODA bepaald wordt door de volgende drie factoren:

- 1) intrinsieke waarde van de organisatie in kwestie (ohgv normstelling etc.)
- 2) effectiviteit op OS-terrein
- 3) relevantie voor de Nederlandse OS-prioriteiten

De eerste factor is min of meer constant en leidt er toe dat Nederland lid zal blijven van een groot aantal, sterk uiteenlopende multilaterale organisaties. In hoofdstuk vier werd aangegeven welke MO's het meest relevant zijn in het kader van de vier Nederlandse OS-prioriteiten. In dit hoofdstuk zal de aandacht uitgaan naar de tweede factor: de effectiviteit op OS-terrein van de MO's die in hoofdstuk 4 als prioritair zijn aangemerkt.

5.1 Multilaterale Monitoring

De meeste grote donoren hebben monitoringssystemen ontwikkeld om in kaart te kunnen brengen hoe de multilaterale organisaties functioneren. Deze monitoringssystemen zijn ontstaan omdat veel multilaterale instellingen tot nog toe, ondanks het steeds meer invoeren van *result based management*, onvoldoende in staat zijn om aan te geven welke concrete resultaten er in ontwikkelingslanden zijn bereikt dankzij hun inspanningen.

Ondanks deze monitoringssystemen is het niet goed mogelijk de multilaterale organisaties onderling te vergelijken omdat zij met zeer diverse taken zijn belast. Een complicerende factor daarnaast is dat ook de effectiviteit van een enkele organisatie zeer kan verschillen. Waar het kantoor in Nairobi goed werk verricht, kan het zijn dat een kantoor in bijvoorbeeld Accra als ineffectief bekend staat.

Met inachtneming van bovenstaande kanttekeningen heeft ook Nederland een eigen monitoringstelsel ontwikkeld. Van alle grote VN-organisaties en Ontwikkelingsbanken wordt in kaart gebracht hoe zij functioneren door middel van een mix van gegevens die uit perceptie-onderzoeken komen, uit analyse van de jaarplannen -en verslagen, interne en externe evaluaties en interne en externe auditrapporten en de specifieke Nederlandse invalshoek.

Om het functioneren van multilaterale organisaties op landenniveau, waar het grootste deel van het geld wordt uitgegeven, beter in kaart te brengen, heeft een groep van donoren zich verenigd in het 'Multilateral Organizations Performance Network' (MOPAN). Dit netwerk heeft onlangs zijn activiteiten uitgebreid en zal vanaf 2009 jaarlijks 6 organisaties in 8 tot 10 verschillende landen op zijn effectiviteit beoordelen. In de MOPAN survey worden de opvattingen onder *stakeholders* (lokale overheden, NGO's, andere donoren) meegenomen. De survey poogt een antwoord te geven op de vraag of een organisatie op landenniveau zodanig werkt en is ingericht dat deze in staat is de gewenste resultaten te realiseren. Bedoeling van de MOPAN survey is dat de bilaterale monitoringssystemen op den duur kunnen verdwijnen.

5.2 Korte appreciatie inzake functioneren belangrijkste MO's

Onderstaand volgt een korte samenvatting van de Nederlandse visie op het functioneren op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, van de in hoofdstuk 4 als prioritair aangemerkte multilaterale organisaties. Daarnaast wordt voor elke organisatie aangegeven welke ontwikkeling voorzien wordt voor de hoogte van de Nederlandse bijdrage vanuit ODA-middelen.

5.2.1 Internationale Financiële Instellingen

African Development Bank (AfDB)

Het doel van de AfDB is het bestrijden van armoede in Afrika door het bevorderen van (duurzame) economische groei, sociale ontwikkeling en economische integratie.

De AfDB is een 'triple A' bank met een substantieel netto inkomen en een gezonde vermogenspositie. Het brede hervormingsprogramma én de verdergaande operationele focus van president Kaberuka (2005) hebben bijgedragen aan een versterking van de capaciteit van de Bank om op landenniveau kwaliteit te leveren. De AfDB is in de afgelopen jaren zichtbaarder, effectiever en relevanter geworden voor ontwikkeling in Afrika. De AfDB is de grootste Afrikaanse instelling en de zesde ODA-verstrekker op dit continent. De Bank geniet grote legitimiteit bij de regionale lidstaten en zal in relevantie toenemen naarmate de aanwezigheid op landenniveau en de kennis- en analysecapaciteit van de AfDB verder groeit.

De AfDB gaat selectief te werk in sectoren waar een duidelijk comparatief voordeel bestaat: infrastructuur (transport, water en energie), private sector ontwikkeling, regionale samenwerking, goed bestuur (financieel-economisch), fragiele staten en hoger onderwijs. De invoering van de strategie voor resultaatgericht management (2005) en de ontwikkeling van een systeem voor het monitoren en rapporteren van prestaties op organisatie-niveau (2007) versterkten de resultaten binnen strategische prioriteitsgebieden (resultaten ontwikkelingsfinanciering, portefeuillebeheer en efficiëntie van processen, personeelsbeleid, budget en financiële middelen). Dit totaalpakket van de AfDB is één van de meest uitgewerkte benaderingen voor resultaatgericht management onder multilaterale instellingen.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Naast het aandeelhouderschap van de Bank (14^e aandeelhouder) en de bijdragen aan het Fonds (6^e donor : EUR 225 miljoen.), draagt Nederland bij aan verschillende thematische en regionale programma's. In 2008 betaalde Nederland €11,1 miljoen aan thematische bijdragen (waarvan €7,5 mln. ongeoormerkt).

Gelet op de relevantie van de organisatie en de goede interne huishouding ligt intensivering voor de hand, zowel via nieuwe thematische programma's als bij het eerstvolgende besluitvormingsmoment over de middelenaanvulling, de Mid Term Review AfDF-11 (najaar 2009).

Asian Development Bank (AsDB)

De Aziatische Ontwikkelingsbank (AsDB) is opgericht in 1966, en heeft als doel het bevorderen van economische groei en regionale samenwerking in Azië en Oceanië. De bank heeft 'triple A' status en heeft als hoofddoelstelling de bevrijding van de Aziatische regio van armoede. De bank zet daarbij in op inclusieve, duurzame groei en regionale integratie, zoals

vastgelegd in *Strategy 2020*, het in 2008 aangenomen strategisch kader voor de periode 2008-2020. De activiteiten van de AsDB richten zich vooral op infrastructuur, milieu, klimaatverandering, regionale integratie en samenwerking, financiële sectorontwikkeling en onderwijs. In deze zogeheten kernspecialiteiten heeft de bank een comparatief voordeel. De voortgang van *Strategy 2020* wordt gemonitord met behulp van het resultatenraamwerk dat de AsDB in samenspraak met haar aandeelhouders heeft opgesteld. De AsDB loopt hiermee voorop vergeleken met veel andere multilaterale organisaties. In 2008 is een eerste inzicht gegeven in de resultaten van de uitvoering van de strategie.

Ownership krijgt voldoende aandacht in de samenwerking van lenende landen met de AsDB, ondanks de vooralsnog relatief beperkte delegatie van bevoegdheden van het hoofdkantoor naar de landenkantoren. Teneinde de mate van delegatie te verhogen, dient de capaciteit van de meeste landenkantoren verder te worden versterkt. Sinds een aantal jaren werkt de Bank met *Country Partnership Strategies*. Deze zijn resultaatgericht, en worden in samenspraak met het land zelf ontwikkeld. Waar mogelijk wordt samengewerkt met andere donoren als de WB en het IMF. In de praktijk gaat de samenwerking nog niet altijd als gepland, maar er is sprake van vooruitgang. Op het gebied van *Debt Sustainability Analysis* (DSA) is in 2007 bijvoorbeeld overeenstemming bereikt tussen het IMF, de WB en de AsDB over samenwerking op dit terrein.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Naast het aandeelhouderschap van de Bank (18^e aandeelhouder) en de bijdragen aan het Fonds (11^e donor : EUR 73 mln.), draagt Nederland bij aan een beperkt aantal thematische en regionale programma's (2008: EUR 21.2 miljoen). Voor 2009 staat een algemene kapitaalsverhoging (met 200%) voor de AsDB hoog op de agenda. Nederland steunt deze verhoging omdat ze de Bank voldoende middelen biedt om haar strategie de komende jaren naar behoren uit te voeren. Handhaving van het huidige Nederlandse aandeel in het aandelenkapitaal (1,02%) ligt in de rede, hetgeen betekent dat de Nederlandse financiële bijdrage in absolute termen enigszins zal stijgen. Een definitief besluit zal binnenkort worden genomen.

Inter-american Development Bank (IaDB)

Door de in juni 2007 gestarte reorganisatie van de Bank, laat de IaDB zien efficiënter te willen opereren. De verantwoordelijkheden van de landenkantoren zijn in de nieuwe structuur in theorie versterkt. Een nieuwe strategische planningscyclus wordt ontwikkeld om de uitvoering van programma's door landenkantoren beter te laten aansluiten bij zowel IaDB- als regionale prioriteiten. Bij de kwalitatief goede evaluaties door interne specialisten en externe consultants wordt onder andere gekeken hoe de programma's bijdragen aan de IaDB-strategie en de landenstrategieën.

De IaDB heeft een 'triple A' status. Bij de Bank is in 2003 naar aanleiding van ontwikkelingen in de internationale bancaire wereld (Basel-2) en in navolging van de Wereldbank het zogenaamde *Capital Adequacy Framework* aangenomen. Dit heeft het financiële beheer verbeterd, zal bijdragen aan een verbeterde kapitalisatie van de Bank en stelde tegelijkertijd de Bank in staat de standaard leentarieven te verlagen. De IaDB-landenkantoren zijn in constante dialoog over IaDB's portfolio en de situatie in het land zelf met overheid, maatschappelijk middenveld, private sector, media en andere belanghebbenden. Hoofddoel van de reorganisatie is middels decentralisatie de landenkantoren in de toekomst meer gewicht te geven. Hierdoor kunnen ze meer invloed uitoefenen op de keuze, invulling en uitvoering van lokale programma's.

In Washington wordt het beleid van de IaDB afgestemd op dat van de WB en IMF, waarbij de samenwerking met IMF als gemakkelijker ervaren wordt dan met de WB. IaDB neemt waar van toepassing deel aan *Consultative Group*-vergaderingen over/voor individuele landen in de regio. Er bestaat in het veld wel enige rivaliteit met de WB gezien de verschillende omvang van hun portefeuilles in de regio. De uitvoering van beleid vindt in nauw overleg met de overheden van de ontvangende landen plaats, die de IaDB dan ook meer als ‘hun’ Bank beschouwen dan de Wereldbank.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland is met een aandeel van 0,34% in het aandelenkapitaal een kleine aandeelhouder. Binnenkort loopt het laatste thematische samenwerkingsprogramma op het terrein van water af. Gegeven de beperkte prioriteitstelling voor Latijns-Amerika ligt intensivering van de samenwerking met de IaDB niet voor de hand. De financiële bijdragen worden beperkt tot de verplichtingen die het aandeelhouderschap met zich mee brengt (EU 2,5 mln tot 2012).

International Fund for Agricultural Development (IFAD)

IFAD is onderdeel van de VN-familie, maar is qua opzet en werkwijze een IFI, vandaar opname in deze paragraaf. Het mandaat van IFAD omvat het in staat stellen van de rurale bevolking in ontwikkelingslanden om armoede te overwinnen en voedselzekerheid te bereiken. Hierbij stelt IFAD zich tot doel het de rurale bevolking mogelijk te maken gebruik te maken van (1) natuurlijke hulpbronnen (met name toegang tot land en water), (2) verbeterde landbouwtechnieken, (3) financiële diensten, zoals microkredieten, (4) transparante en concurrerende markten, (5) rurale *off-farm* werkgelegenheid, bedrijfsontwikkeling en (6) lokale en nationale beleidsvormingsprocessen. IFAD is een niche-speler op het gebied van landbouwontwikkeling en zijn voornaamste taak is het financieren en ontwerpen van projecten in rurale gebieden van ontwikkelingslanden. IFAD's meerwaarde bestaat uit de bereidheid die de organisatie heeft om lange termijnverbintenissen aan te gaan in rurale gebieden, ook in fragiele staten, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden. IFAD heeft een goede reputatie op het gebied van interne organisatie. Op hoofdkwartierniveau werkt IFAD steeds nauwer samen met de andere Romeinse instellingen (WFP, FAO). Ook kent de organisatie goede samenwerkingsverbanden met andere IFI's als de AfDB. IFAD is bezig de nu nog beperkte presentie in programmalanden uit te breiden, o.a. ter ondersteuning van de *One UN* en deelname aan de *Poverty Reduction Strategies*. IFAD onderging in 2005 als eerste VN-organisatie een zogeheten *Independent External Evaluation* (IEE); aanbevelingen en conclusies zijn voortvarend door de organisatie overgenomen. IFAD scoort volgens interne en externe evaluaties goed op effectiviteit van zijn programma's. Bovendien heeft IFAD als gevolg van de IEE een betere focus op zijn kernmandaat gekregen en versterkt de organisatie haar rol als niche-speler op het gebied van landbouwontwikkeling.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland draagt hoofdzakelijk bij aan IFAD middels de middelenaanvullingen. Voor de laatste (achtste) middelenaanvulling (2010-2012) heeft Nederland, onder voorbehoud dat het doel van de middelenaanvulling van USD 1200 miljoen benaderd wordt, een bijdrage toegezegd van USD 75 miljoen, hetgeen neerkomt op een aandeel van 6,25%. Het eerstvolgende besluitvormingsmoment voor verdere bijdragen (IFAD IX) ligt in 2011.

International Finance Corporation (IFC)

De IFC is voor Nederland een essentiële organisatie ter stimulering van de particuliere sector in ontwikkelingslanden. De interne organisatie van IFC is goed op orde. Ieder jaar brengt de organisatie een overzichtelijk en inhoudelijk kwalitatief jaarverslag uit. De monitoring van de voortgang geschiedt adequaat aan de hand van het *Development Outcome Tracking System*. IFC is sinds kort bezig geleerde lessen van projecten algemeen te publiceren en projectbegeleiders financieel te waarderen voor goede evaluaties. De IFC *Independent Evaluation Group* evalueert IFC's investeringen en technische assistentie. De interne audit functie is zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende toegerust.

Ten aanzien van investeringsprojecten werkt IFC in voorkomende gevallen goed samen met andere multilaterale instellingen. Een punt voor verbetering is de coördinatie binnen de Wereldbankgroep zelf. Vooral ten aanzien van de activiteiten ter verbetering van het ondernemingsklimaat zijn organisatorische stappen ondernomen om overlap te vermijden. Bij de financiering van projecten werkt IFC regelmatig samen met FMO.

IFC heeft een uitgebreid netwerk van veldkantoren, nog aangevuld door de kantoren van de speciale faciliteiten voor de ontwikkeling van het Midden -en Kleinbedrijf. Hierdoor heeft IFC over het algemeen een sterke lokale aanwezigheid. IFC is door middel van een decentralisatieproces bezig de veldkantoren verder te versterken. Op het gebied van technische assistentie is IFC zeer actief in de afstemming en coördinatie met de lokale overheid en andere ontwikkelingsorganisaties. De door IFC gefinancierde projecten vallen doorgaans binnen de PRS of andere nationale ontwikkelingsstrategieën.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft een betaald aandeel van 56,1 miljoen USD, dit vertegenwoordigt 2,37% van de oorspronkelijke aandelen. Nederland is hiermee de negende donor in aandelen.

Naast de bijdrage in het kapitaal van IFC, is Nederland ook donor van IFC's technische assistentie- programma's. De Nederlandse bijdragen uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking zijn gebundeld in een partnerschapprogramma; het *Netherlands-IFC Partnership Programme* (NIPP) dat over de periode 2008-2011 €71,8 miljoen belooft. Recent werd het NIPP met 29 miljoen euro voor de komende vier jaar opgehoogd.

Nederland is met een algehele bijdrage sinds de oprichting van de organisatie van ongeveer 150 miljoen USD (inclusief bijdragen van ambassades en andere ministeries), na het VK, de tweede donor van IFC.

International Monetary Fund (IMF)

De effectiviteit van het werk van het IMF in ontwikkelingslanden wordt regelmatig kritisch onder de loep genomen.

In het licht van de huidige financiële crisis zijn het mandaat en de taakvervulling van het IMF opnieuw aan verandering onderhevig. In G20+ verband is afgesproken dat het instrumentarium van het IMF gemoderniseerd moet worden om preventief te kunnen opereren, en maatregelen te kunnen nemen om vertrouwen en stabiliteit te kunnen herstellen, en haar mandaat gericht op macro-economisch toezicht en financiële surveillance te kunnen uitvoeren. Het IMF voert daartoe onder andere *Financial Sector Assessment Programs* (FSAPs) uit, waarmee de financiële sector kan worden doorgelicht. Een belangrijke stap vooruit is dat eind 2008 alle G20+ leden hebben aangegeven een FSAP te zullen accepteren. Voor de VS en China zal dat de eerste keer zijn; zij hebben echter een voorbehoud gemaakt t.a.v. aanvaarding van FSAPs in de verdere toekomst (na de crisis) en openbaar making van het rapport. Het IMF heeft in crisissituaties een belangrijke rol als *lender of last resort* en dient daartoe ook

over voldoende middelen te beschikken. Momenteel wordt in G20+ verband gesproken over de mogelijkheden om de beschikbare middelen van het IMF aanzienlijk uit te breiden. In de ondersteuning aan landen met betalingsbalansproblemen hanteert het IMF een breed scala aan faciliteiten. Voor ontwikkelingslanden zijn dat bijvoorbeeld het *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) en het *Exogenous Shock Facility* (ESF), faciliteiten die er op gericht zijn om landen te ondersteunen bij betalingsbalansproblemen en sterke fluctuaties in grondstoffen en voedselprijzen. Het IMF is bezig met een herziening van het instrumentarium om het beter aan te laten sluiten bij de specifieke context in midden-inkomenslanden en ontwikkelingslanden, en daarbij het gebruik van conditionaliteiten verder te stroomlijnen en de toegangslimieten voor lidstaten te verhogen. Tijdens de Afrika-conferentie in maart 2009 in Tanzania heeft het IMF zelf aangegeven dat de *one-size-fits-all* benadering definitief verleden tijd is. Daarnaast levert het IMF technische assistentie aan ontwikkelingslanden op het terrein van versterking van de overheidsfinanciën, schuldenbeheer, belastingsystemen etc. Gezien het feit dat het IMF een belangrijke speler is in ontwikkelingslanden is het van belang hierbij betrokken te blijven en de effectiviteit in het veld kritisch te blijven volgen.

Het IMF is een sterk gecentraliseerde organisatie. In veel landen heeft het IMF slechts een landenvertegenwoordiger. De interne organisatie en werkwijze van het IMF is functioneel, en wordt door het interne onafhankelijke evaluatiekantoor systematisch beoordeeld. Procedures en administratieve systemen zijn van voldoende kwaliteit om een rechtmatige inzet van Fondsmiddelen te kunnen garanderen. Het IMF dient in de komende jaren tot een heldere uitwerking te komen van de wijze waarin de instelling de belangen van al zijn leden vertegenwoordigt.

De coördinatie van het IMF met multilaterale instellingen, zoals de Regionale ontwikkelingsbanken, en de Wereldbank, is voldoende en is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De bereidheid om te coördineren en samen te werken in donoroverleg met o.a. bilaterale donoren varieert van land tot land. Uit rapportages blijkt dat sommige IMF-*resident representatives* bijzonder meewerkend zijn en actief meedoen in donoroverleg.

Nederland verleent financiële steun aan het IMF voor het verbeteren van 'Public Finance Management' in Afrikaanse landen via East en West AFRITAC. Nederland is voor dit specifieke programma één van de vijf grootste donoren.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland betaalt, afgezien van SDRs en deelname aan de *New Arrangements to Borrow*, jaarlijks een wisselende bijdrage aan het IMF ter ondersteuning van technische assistentie. Deze bijdrage voor technische assistentie is gemiddeld per jaar ca. € 7 mln. Gelet op de sleutelrol die het IMF vervult bij het mitigeren van de gevolgen van de financiële crisis voor ontwikkelingslanden is het van belang het IMF intensief te blijven volgen, zowel waar het gaat om de beleidsdialoog met ontwikkelingslanden, als het verlenen van adequate, ontwikkelingsgerichte technische assistentie.

Wereldbank (WB)

Op hoofdkwartierniveau werkt de WB over het algemeen goed samen met andere multi- en bilaterale instellingen. Zo heeft de WB een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van de Parijs-agenda voor harmonisatie en *alignment* en werkt zij nauw samen met het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO. Op landenniveau is de praktijk weerbarstig: er zijn landen waar het beleid van de WB goed aansluit bij dat van het gastland en andere donoren en meewerkt aan *joint assistance strategies*, en andere landen waar de WB meer haar eigen gang lijkt te gaan. De gewenste flexibiliteit om gebruik te maken van nationale systemen is niet altijd aanwezig. In de praktijk is de WB in veel gevallen de

instelling die donoren coördineert. Zij is vaak de grootste speler, heeft een gestructureerd meerjarig programma en kan niet worden beticht van politieke beweegredenen voor haar interventies. De medewerking van de WB aan harmonisatie en *alignment* verschilt sterk van land tot land. Wat betreft de uitvoering op landenniveau geldt, dat de Bank een goede systematiek heeft om beleid op landenniveau te ontwikkelen en uit te voeren: de *Country Assistance Strategy* wordt gebaseerd op de PRS en in overleg met de overheden en betrokken partijen opgesteld en uitgevoerd. In toenemende mate is er presentie op landenniveau. De uitvoering op landenniveau gaat echter wel gebukt onder een intellectuele *overload* aan beleid, bureaucratische procedures, veel voorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten die niet altijd aansluiten bij de landenspecifieke situatie. In het PRS-proces heeft de WB nog vaak de neiging te domineren en de eigen verantwoordelijkheid van de lenende landen niet volledig serieus te nemen.

De wisselwerking tussen senior management, dat in hoge mate de agenda van de Raad van Bewindvoerders (RvB) bepaalt, en de RvB is complex en verloopt niet altijd optimaal. Veel bewindvoerders laten hun inbreng vooral bepalen door bilaterale belangen. Verder draagt de duale rol van de RvB als toezichthouder en goedkeurder van leningen en programma's bij aan de complexiteit van de besluitvorming. Toch is besluitvorming in het algemeen effectief. Hervorming van het bestuursmodel van de WB is echter wel wenselijk: de RvB concentreert zich teveel op individuele leningen en neemt formeel geen besluiten over de strategieën die aan de leningen ten grondslag liggen.

De evaluatie van het beleid is goed geregeld, met een centrale rol voor de *Independent Evaluations Group* (IEG). Voor het monitoren van de kwaliteit van WB-activiteiten is de *Quality Assurance Group* (QAG) verantwoordelijk. Ook het financieel beheer en de administratieve organisatie is goed op orde. Zo beschikt de Wereldbank over een goed functionerende interne accountantsdienst, de *Internal Audit Department* (IAD). Het *Audit Committee* onder de RvB overziet het IAD-werk. IBRD en IDA hebben een 'triple A rating', ondanks de smaller wordende kapitaalbasis van de IBRD in verhouding tot de toegenomen risico's die de Bank loopt, mede i.v.m. de activiteiten in reactie op de financiële crisis. Waar het gaat om de financiële soliditeit, voert de IBRD een prudent financieel beleid.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse bijdrage aan IDA-15 bedroeg EUR 668 mln., in procenten 3,0%. Daarmee is Nederland binnen IDA de 9^e donor. In IDA-stemaandeel is Nederland de 8^e donor. In 2008 bedroegen totale Nederlandse bijdragen aan de WB (IBRD en IDA) ruim EUR 475,7 mln. Het ging hierbij om de jaarlijkse algemene bijdrage aan IDA, bijdragen aan door de WB beheerde trustfunds en bijdragen aan zogenaamde multi-biprojecten uit aan ambassades gedelegeerde budgetten. Laatstgenoemde twee categorieën zijn in meer of mindere mate geoormerkt.

Gelet op het belang van de Wereldbank, in het bijzonder van IDA, de brede thema's waaraan de Wereldbank kan bijdragen en de relatief hoge mate van effectiviteit van de Wereldbank is er aanleiding om (selectief) te intensiveren, bijv. door extra bijdragen aan specifieke Wereldbankprogramma's en/of via een hogere Nederlandse bijdrage aan IDA-16 (in 2010).

5.2.2 VN-familie

Food and Agricultural Organization (FAO)

De missie van FAO omvat het bereiken van wereldwijde voedselzekerheid. De organisatie functioneert al vele jaren matig. In dat licht is de organisatie compleet doorgelicht en is er een 'Immediate Plan of Action' voor hervormingen overeengekomen, dat in de periode 2009 t/m 2011 zijn beslag moet krijgen. FAO beschikt over veel en goede experts en levert jaarlijks goede en degelijke informatie over landbouw -en voedselaangelegenheden. Ook in het kader van multilaterale conventies levert FAO gedegen werk. De kwaliteit van de landenkantoren verschilt sterk. Door de beperkte financiële middelen is er vaak niet genoeg technische capaciteit op landenniveau aanwezig. Bovendien beschikken de landenkantoren slechts in geringe mate over eigen bevoegdheden en middelen. De financiële rapportages van de organisatie zijn summier maar overzichtelijk. De evaluatiedienst levert goed werk af en informatie over beleidsmatige zaken is goed beschikbaar.

Het hervormingsproces van de FAO is onder andere gericht op meer en betere samenwerking met andere organisaties. FAO moet meer aandacht besteden aan intensivering van de samenwerking met WFP op het gebied van voedselhulp en -zekerheid. FAO richt zich bij het verlenen van technische assistentie met name op de nationale overheden. De kwaliteit van de landenprogramma's is zeer wisselend en de activiteiten op landenniveau zijn te projectmatig en te veel uiteenlopend. In het kader van de hervorming van FAO moeten deze activiteiten worden gestroomlijnd met de gestelde prioriteiten en moet meer op beleidsadviesing op landenniveau worden ingezet.

FAO heeft zich geëngagementeerd aan de noodzaak van VN-hervorming (tot "One UN"), maar is in de praktijk dikwijls geen bijzonder constructieve partner bij implementatie van de *One UN* werkwijze. Deelname aan brede beleidsdiscussies in het kader van PRS, UNDAF en CCA is beperkt. Op het gebied van noodhulpactiviteiten wordt de FAO als positief beoordeeld. De relatie met bilaterale donoren op veldniveau is matig.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De inkomsten van de FAO bestaan uit verplichte contributies en uit vrijwillige bijdragen. De vrijwillige bijdragen vormen ongeveer de helft van de totale inkomsten. Nederland betaalt 1,88 % van de tweejaarlijkse begroting, wat neerkomt op een jaarlijkse contributie van US\$ 8,7 miljoen (deze contributie valt onder de begroting van Ministerie van LNV). Ongeveer de helft hiervan is ODA. In 2009 is het multi-donor partnerschapsprogramma met Noorwegen en FAO gestart. Dit programma loopt vooralsnog tot eind 2009 (€ 5 miljoen per jaar). Op ad hoc basis worden projecten in ontwikkelingslanden gefinancierd. Over de periode 2000-2007 was Nederland nog de derde donor van FAO, maar de laatste jaren is de bijdrage fors gedaald. Er zijn echter middelen gereserveerd voor verlenging van het Nederlands Noorse partnerschapsprogramma met één jaar. Nederland hecht aan het hervormingsproces van FAO, waarmee een positieve ontwikkeling is ingezet. Nederland is in dit proces een actieve speler als vice voorzitter van het Hervormingscomité en door een financiële bijdrage aan de Onafhankelijke Externe Evaluatie. Verdere vrijwillige bijdragen zullen afhankelijk zijn van het hervormingsproces binnen de organisatie.

International Labour Organization (ILO)

Kerntaken van de ILO zijn het bevorderen van de naleving van fundamentele arbeidsnormen, sociale dialoog, de creatie van 'decent work' en sociale zekerheid voor iedereen. Dit is in deze tijden van toenemende globalisering en economische crisis des te belangrijker geworden. Ter versterking van de organisatie wordt gewerkt aan interne hervormingen, zoals herziening van de veldstructuur, aanpassingen in het personeelsbeleid en invoering van *results based*

management. Een proces van decentralisatie en mobiliteitsbevordering van medewerkers van hoofdkantoor naar landenkantoor is in gang gezet. De evaluatiefunctie en -capaciteit is de afgelopen jaren versterkt en onafhankelijker geworden. Systematischer follow-up van deze rapportages blijft een punt van aandacht. Invoering van een nieuwe financieel systeem (IRIS) heeft het financiële beheer verbeterd. Recent oordeel van de accountant over financieel beheer en management was positief. Punt van zorg blijft de scheefgroei tussen de *core* en *non-core* bijdragen. In 2008 is voor een proefperiode van vijf jaar een ‘independent advisory and oversight committee’ ingesteld, dat aanbevelingen uit zal brengen over o.a. de (naleving van de) financiële regels en risico management.

ILO-betrokkenheid bij de 'One UN'- inspanningen wordt positief beoordeeld. ILO neemt actief deel aan de ‘One UN’-pilots, en heeft een nuttig instrument geproduceerd: een ‘toolkit’ voor het *mainstreamen* van de ‘Decent Work-agenda’ in VN-organisaties. De *Decent Work Country Programmes* (DWCPs) zijn het belangrijkste instrument om de prioriteiten van de ‘Decent Work Agenda’ op landenniveau te implementeren. Het aantal DWCPs groeit gestaag. De DWCP werkwijze heeft een positieve invloed op een meer coherente en integrale werkwijze van de ILO, zeker ook op het hoofdkantoor. Op landenniveau is ILO niet overal sterk vertegenwoordigd. Het is van belang dat ILO zich vooral inzet als beleidsadviseur, en niet als projectuitvoerder (zo is rol ILO o.a. beleidsadvisering om een omgeving te creëren waarin het MKB kan floreren en duurzame werkgelegenheid wordt bevorderd; niet om zelf een bedrijf op te zetten).

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De contributieschaal van de ILO volgt die van de VN. Nederland neemt in 2008 de 12^e plaats in met 1,691%, en daarmee komt de verplichte bijdrage neer op ruim € 4,5 mln (non-oda en oda). Vrijwillige bijdragen vanuit het departement lopen grotendeels via het partnerschapprogramma, momenteel ca. € 10 mln per jaar. Daarnaast kennen een aantal ambassades ook nog samenwerkingsprogramma’s met de ILO, zoals die in Indonesië en Bangladesh. Met het oog op de relevantie van ILO bij de handhaving van fundamentele arbeidsnormen, waaronder de bestrijding van kinderarbeid, zal na afloop van het huidige samenwerkingsprogramma 2006 – 2010 besloten worden of de vervolgstun aan ILO gelijk blijft of er tot een lichte verhoging van de bijdrage zal worden besloten.

Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)

Het *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS) is opgericht in 1996 met als opdracht de strijd tegen hiv/aids te intensiveren en de bijdrage daaraan van verscheidene multilaterale organisaties te coördineren. Op dit moment is een tweede onafhankelijke evaluatie van UNAIDS gaande waarin het interne functioneren van UNAIDS veel aandacht zal krijgen. Eind 2009 wordt het rapport overhandigd aan de bestuursraad van UNAIDS. Er zijn op dit moment geen signalen dat het management van deze relatief kleine VN-organisatie niet goed functioneert. Het financieel beheer van UNAIDS is op orde. UNAIDS staat onder voortdurend toezicht van interne en externe accountants van de WHO, die de administratie van UNAIDS verzorgt. UNAIDS maakt gebruik van het anti-corruptiebeleid van de WHO. UNAIDS heeft verder een sterke monitorings- en evaluatiefunctie. Op landenniveau is er veel aandacht voor ontwikkelen van M&E capaciteit.

Het UNAIDS secretariaat werkt op mondiaal niveau nauw samen met de co-sponsors van UNAIDS. Op landenniveau ligt het vooral aan de persoonlijke kwaliteiten van de landendirecteuren of ze hun rol als coördinator van de verschillende co-sponsors aankunnen. Het is opvallend dat in veel landen niet maximaal gebruik gemaakt wordt van de

mogelijkheden die de werkverdeling tussen co-sponsors biedt, of dat die niet wordt aangepast aan de realiteit in het land. Verder is niet altijd duidelijk wat de rolverdeling is tussen de *resident coordinators*, *joint teams* en *UN theme groups*. De nationale strategieën t.a.v. hiv/aids, die tot stand komen met steun van UNAIDS, worden door bilaterale donoren als zeer nuttig ervaren bij het afstemmen van hun eigen activiteiten. De operationele activiteiten van de co-sponsors zijn echter bij tijd en wijle onvoldoende afgestemd op deze nationale strategie. Het komt nog te vaak voor dat bij de implementatie van VN hiv/aids activiteiten te weinig uitgegaan wordt van de nationale strategie en van hun eigen comparatieve voordeel.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland is de grootste donor van de organisatie. Sinds 2007 draagt Nederland structureel 36 miljoen euro per jaar bij aan UNAIDS. Gelet op de relevantie van de organisatie en het goed op orde hebben van de interne huishouding ligt handhaving van de huidige bijdrage vooralsnog voor de hand. A.d.h.v. de uitkomsten van de evaluatie zal worden gezien of een wijziging van dit uitgangspunt in de rede ligt. Naast de Nederlandse financiële bijdrage aan UNAIDS draagt Nederland bij aan het beleid van UNAIDS door middel van een strategische detachering.

UN Development Programme (UNDP)

UNDP is een belangrijke speler op ontwikkelingsterrein. De rol van de organisatie is tweeledig: enerzijds als coördinator van de VN-ontwikkelingsactiviteiten en anderzijds als uitvoerder van programma's. UNDP hoort vrijwel altijd bij de hoogst scorende multilaterale organisaties bij effectiviteitsonderzoeken. Nederland ziet UNDP als een belangrijke partner, met name op het terrein crisispreventie en post-conflict wederopbouw (met nadruk op *early recovery*), klimaatverandering en de implementatie van de "One UN". Daarnaast ziet Nederland een belangrijke rol voor UNDP op het terrein van goed bestuur en versterking van de rechtsstaat (waar circa 40% van UNDP's activiteiten op gericht is). De kracht van UNDP is met name gelegen in: a) de centrale rol die UNDP vervult in het VN-ontwikkelingssysteem; b) de aanwezigheid in 166 landen; en c) de sterke relaties met overheden in programma landen.

In algemene zin functioneert UNDP goed. Interne verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor o.a. het toezicht en beheer van landenkantoren, financieel beheer en corruptiebestrijding zijn adequaat vastgelegd. De bevindingen van het *Board of Auditors* (BoA) rapport 2006/7 over het financieel management bij UNDP zijn positief. Recentelijk is een versterkt *accountability* en *oversight* beleid door de Raad goedgekeurd. UNDP's activiteiten en prestaties geven over de gehele linie een wisselend beeld, dwz sommige landenkantoren functioneren goed, andere kantoren daarentegen slecht. Door de ver doorgevoerde decentralisatie van verantwoordelijkheden, worden beleidslijnen van het hoofdkantoor als optioneel gezien en worden prioriteiten en functioneren van landenkantoren veelal bepaald door lokale financiering, de lokale situatie en de landendirecteur. Hoewel UNDP sterk inzet op het doorvoeren van *Results Based Management* (RBM) en het beter gaan rapporteren over bereikte resultaten, kan hierop nog verbetering worden geboekt.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De totale jaarlijkse bijdrage van Nederland aan UNDP bedraagt ca. €232 mln. (inclusief klein deel non-oda), waarvan €90 mln. ongeoormerkt. Deze ongeoormerkte bijdrage is meerjarig toegezegd voor de duur van het Strategisch Plan 2008-2011. Nederland is na Noorwegen de 2^e donor voor wat betreft de ongeoormerkte bijdrage. Andere grote donoren zijn Zweden, de VS en het VK.

Nederland is een grote donor van UNDP en gelet op de relevantie van deze organisatie en het redelijk goed op orde hebben van de interne huishouding ligt handhaving van deze positie voor de hand. Op termijn zou een intensivering ten behoeve van UNDP's rol op het terrein van 'early recovery' kunnen worden overwogen; dit zou evenwel eerst verder uitgewerkt en afgestemd moeten worden met gelijkgezinde donoren.

UN Environment Programme (UNEP)

UNEP dient volgens haar mandaat een belangrijke speler te zijn op landenniveau in ontwikkelingslanden om milieu te agenderen, milieu te integreren in breder ontwikkelingsbeleid en in VN-programma's, milieuanalyses uit te voeren, beleidsadviezen te geven, ondersteuning te bieden voor implementatie van milieubeleid en -wetgeving en relevante capaciteit op te bouwen. In de praktijk is UNEP op landenniveau nog onvoldoende effectief bij het integreren van milieu in een breder ontwikkelingsbeleid. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de organisatie niet als één organisatie opereert op landenniveau. De inzet wordt voornamelijk bepaald door individuele divisies danwel individuen zonder stevige coördinatie van de divisie voor regionale samenwerking.

Met het aannemen van de *Medium Term Strategy* vorig jaar, is UNEP op weg een meer gefocuste en resultaatgerichte organisatie te worden. De voorbereiding van besluitvorming door het secretariaat van UNEP laat in de praktijk echter soms nog te wensen over. UNEP beschikt over een eigen (interne) evaluatiedienst die geen volledig onafhankelijke status heeft. Het financieel beheer is over het algemeen in orde. Er zijn geen signalen dat de interne audit functie kwalitatief of kwantitatief onvoldoende is toegerust. UNEP heeft recent de ambitie uitgesproken om de regionale kantoren te versterken.

De huidige ED Steiner is groot voorstander van nauwe samenwerking met andere multilaterale instellingen. UNEP zoekt uitdrukkelijk de samenwerking met organisaties als UNDP, FAO, WHO, UN-HABITAT, OVSE, NAVO en UNICEF. De niet functionerende *Environmental Management Group* (t.b.v. VN-brede coördinatie op milieuterrein, opgericht door UNEP) heeft op initiatief van Steiner een behoorlijke impuls gekregen en lijkt voor het eerst te gaan functioneren. Nederland vindt dat UNEP voorts een meer leidende rol zou moeten spelen bij de coördinatie en uitvoering van milieuverdragen. De bijna 500 milieuverdragen laten zich echter nauwelijks coördineren door een kleine organisatie als UNEP.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland was in 2008 de grootste donor van UNEP voor wat betreft de algemene vrijwillige bijdrage (tien miljoen euro per jaar). Daarnaast droeg Nederland eenmalig €1 mln. bij voor capaciteitsopbouw in Ivoorkust n.a.v. de ramp met de Probo Koala. Voorts zijn er nog enkele kleine Nederlandse bijdragen, vooral van LNV en VROM.

Met het oog op het toenemende belang van milieu in ontwikkelingssamenwerking en de bestuurlijke veranderingen die zijn ingezet om UNEP om te vormen tot een efficiënte, resultaatgerichte organisatie, heeft Nederland de algemene vrijwillige bijdrage opgehoogd naar 10 miljoen euro per jaar voor de jaren 2008 en 2009. Indien de hervormingen succesvol (blijven) verlopen, zou eind 2009 besloten kunnen worden tot verdere verhoging van de bijdrage.

UN Population Fund (UNFPA)

UNFPA functioneert naar tevredenheid, beschikt over ruime kennis en ervaring, en vervult een leidende rol m.b.t. het ‘Programme of Action of the International Conference on Population and Development’ (Cairo conferentie van 1994). De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van landenkantoren zijn adequaat geformuleerd. Zichtbaarheid en inzet van UNFPA op landenniveau is echter beperkt. Het interne audit- en toezichtbeleid is -en wordt- versterkt, met meer transparantie en verantwoording. Financieel beheer is op orde. UNFPA kampt met weinig meerjarig toegekende financiering.

UNFPA verschuift de focus van zijn activiteiten van projectmatige operationele activiteiten richting ondersteuning en beïnvloeding van het overheidsbeleid, en deelname aan nationale ontwikkelingskaders (PRS, UNDAF). Dit wordt positief gewaardeerd. UNFPA werkt nauw samen met overheden, andere VN-organisaties en de Wereldbank. Zowel door beperkte capaciteit op landenniveau als gevoeligheid van thematiek werkt UNFPA daarnaast veel samen met NGO's, ook voor het meer uitvoerende werk.

De organisatie vervult een voortrekkersrol in bevordering van systeembrede coherentie (“One UN”). UNFPA heeft een goede focus op strategische beleidsbeïnvloeding, en heeft maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de One UN biedt om meer aandacht voor SRGR en MDG 5 in bredere zin te realiseren. UNFPA is een van de grondleggers van VN co-sponsororganisatie UNAIDS. Nederland is de grootste donor van de organisatie.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Gelet op de relevantie van de organisatie en de goede interne organisatie ligt handhaving van het huidige hoge niveau van bijdragen voor de hand (€58,5 mln. per jaar). In de periode 2008-2011 zal Nederland in totaal €120 mln. aan het *RH Commodities Fund* bijdragen.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)

UNHCR heeft een strategische rol bij de zorg en bescherming van vluchtelingen. De organisatie heeft een grote veldpresentie, ook in afgelegen gebieden. Punten van aandacht zijn het handhaven van de focus op het kernmandaat en het verbreden van de samenwerking met de andere VN-organisaties op landenniveau. De organisatie werkt goed samen met lokale overheden en NGO's. UNHCR beschikt sinds 2006 over een ‘Policy Development & Evaluation Unit’. Sinds vorig jaar heeft UNHCR een nieuwe budgetstructuur die bestaat uit vier componenten: vluchtelingen, IDP's, statelozen en herintegratieactiviteiten. Met de nieuwe budgetstructuur hoopt UNHCR een grotere flexibiliteit en transparantie te bereiken. Sinds 2006 werkt UNHCR aan een verlaging van de administratieve kosten. De relatief smalle donorbasis blijft een aandachtspunt alsmede een toenemend aantal bijdragen dat geoormerkt wordt aangeboden. UNHCR voert een actief beleid om tegen te gaan dat stafleden onrechtmatig vluchtelingenstatus verlenen aan asielzoekers of vluchtelingen. Ook heeft UNHCR een ‘Code of Conduct’ opgesteld.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De totale Nederlandse bijdrage aan UNHCR in 2008 bedroeg ruim €60 mln. (algemene bijdrage € 42 mln, landenspecifieke bijdragen € 16 mln). Hiermee was Nederland de vijfde donor van UNHCR.

Gezien het groeiend aantal vluchtelingen en ontheemden in de wereld, de goede reputatie van de organisatie en het gevoerde beleid om zowel intern als extern het functioneren van de organisatie te verbeteren, zal de Nederlandse bijdrage voorsnog op hetzelfde niveau blijven dan wel enigszins worden verhoogd.

United Nations Children's Fund (UNICEF)

De bestuurs- en beheersorganen van UNICEF functioneren voldoende. Het *Biannual Support Budget* (BSB) 2008/9 is resultaatgericht in plaats van input gebaseerd. De kwaliteit van de audits en evaluaties is goed. UNICEF neemt actief deel aan de 'One UN' en andere initiatieven om de VN te hervormen. UNICEF participeert ook in de VN-noodhulpcoördinatie en heeft daarbinnen de leiding voor water en sanitatie en samen met de NGO *Save the Children* de leiding voor 'onderwijs in crises'. Op landenniveau functioneert UNICEF sterk, zowel in 'normale' ontwikkelingssituaties als ook in noodsituaties, transitie, wederopbouw en in fragiele staten. De medewerkers zijn geëngageerd en deskundig. UNICEF maakt een succesvolle ontwikkeling door van een klassieke ontwikkelingsorganisatie naar een meer op capaciteitsopbouw georiënteerde organisatie.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Voor 2009 is een algemene vrijwillige bijdrage van €35 miljoen betaald. Daarnaast worden thematische fondsen bijgedragen (Kinderbescherming en HIV/AIDS) en diverse programma's gesteund zoals *Early Childhood Development (ECD)* en *Education in Emergencies and post-crisis transition (EEPCT)* en wordt een substantieel deel van noodhulpfondsen via UNICEF geleid. In 2008 betroffen de noodhulpfondsen via UNICEF ruim € 21 miljoen. Nederland behoort tot de vijf grootste donoren van de organisatie.

Gezien de goede prestaties van UNICEF en hun inzet voor meer effectiviteit en harmonisatie binnen de VN is voor een versterkte inzet voor UNICEF te pleiten. Ook zou een duidelijke verschuiving naar meer ongeoormerkte middelen wenselijk zijn.

UN Development Fund for Women (UNIFEM)

UNIFEM ressorteert onder UNDP en kent dezelfde externe toezichtsorganen. UNIFEM heeft een relatief beperkt aantal kantoren met een klein aantal stafleden. De organisatie heeft in de afgelopen twee jaar haar bijdragen sterk zien groeien. Dit geldt vooral voor de geoormerkte bijdragen, o.a. aan het *Violence Against Women Trustfund*, waar Nederland in 2008 grootste donor is, en het *Gender Equality Fund* (opgezet/gefinancierd door Spanje). Hierdoor zal veel nadruk komen te liggen op het beheer van de trustfondsen.

UNIFEM is een kleine VN-organisatie met een specifiek mandaat: de verbetering van gendergelijkheid. UNIFEM's kracht ligt in haar rol als innovator en katalysator van gendergelijkheid. Sterk is UNIFEM in internationale *advocacy* en de samenwerking met NGO's en vrouwenorganisaties. Daarentegen werkt de organisatie sterk projectmatig en zet het weinig strategisch in op landenniveau. UNIFEM zou verbetering kunnen boeken door een meer coherent en effectief beleid te voeren, waarbij de organisatie een meer 'country driven', landenspecifiek beleid zou moeten voeren en de katalyserende rol voor gendergelijkheid zou moeten versterken. Een ander verbeterpunt is de samenwerking in het kader van de 'One UN' en de hervorming van de VN-genderarchitectuur (t.w. een fusie van UNIFEM met de andere VN-genderinstellingen).

Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking

In 2008 heeft Nederland met bijna € 6 mln. voor het door UNIFEM beheerde *Violence Against Women Trustfund* bijgedragen. Ook werd in Afghanistan voor dit onderwerp € 1 mln. aan UNIFEM bijgedragen.

Nederland overweegt hervatting van de algemene vrijwillige bijdrage aan UNIFEM, met een bijdrage van € 2 mln. per jaar. Deze bijdrage zou, wanneer de nieuwe VN-genderorganisatie een feit is, naar deze nieuwe instelling kunnen worden overgeheveld.

World Food Programme (WFP)

WFP besteedt veel aandacht aan bedrijfsmatig denken en er wordt op adequate wijze verantwoording afgelegd. De evaluatiefunctie is voldoende. WFP overlegt met de nationale overheden over de noodhulpactiviteiten en werkt samen met NGO's die de voedselhulp distribueren. WFP is diverse publiek-private partnerschappen aangegaan. De organisatie is flexibel en activiteiten kunnen snel worden uitgevoerd. De kracht van WFP is bovenal zijn logistieke capaciteit. WFP heeft de reputatie efficiënt te zijn, zeker waar het gaat om het verlenen van noodhulp. In sommige landen werkt de organisatie vrij op zichzelf en zijn de plannen niet altijd goed afgestemd met bijvoorbeeld de PRS. Dit is vooral aan de orde bij de niet-noodhulp-activiteiten. Ook aan een goede overgang van noodhulp naar wederopbouw dient de organisatie extra aandacht te besteden. WFP zou nog meer gebruik kunnen maken van expertise bij andere multilaterale instellingen. WFP participeert constructief in de VN-harmonisatieprocessen en is actief betrokken bij One UN *pilots* in Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania en Kaapverdië.

Nederland is een belangrijke donor van WFP en lid van de uitvoerende raad. Door donaties uit de private sector en een incidentele bijdrage van Saoedi-Arabië zakte Nederland in 2008 in de rangorde van donoren naar de 9^e plaats.

Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft in 2008 i.v.m. de voedselcrisis zijn algemene vrijwillige bijdrage (meerjarig) verhoogd naar €40 miljoen en er is ruim € 45 miljoen bijgedragen aan de diverse noodhulpprojecten. Afhankelijk van de wereldvoedselsituatie kan in een later stadium worden besloten de bijdrage te verhogen.

World Health Organisation (WHO)

De WHO speelt een belangrijke rol in de multilaterale gezondheidsarchitectuur. De WHO is samen met de Wereldbank de coördinerende organisatie voor het IHP (international health partnership). WHO werkt daarnaast nauw samen met UNFPA op het gebied van reproductieve gezondheid en met UNICEF bij vaccinatie-programma's voor baby's, kinderen en moeders. Tevens participeert WHO in een aantal publiek-private partnerschappen, zoals GAVI en het GFATM. Daarnaast is het VN-onderzoeksprogramma voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ondergebracht bij de WHO.

Op het hoofdkantoor is er een goede samenwerking met de bilaterale donoren via de jaarlijkse bilaterale beleidsoverleggen. Op het landenniveau doet WHO nog niet altijd voldoende mee aan gemeenschappelijke programma's voor de gezondheidssector. Sinds de komst van de nieuwe DG in 2007 is er echter een grote inhaalslag gemaakt waar het gaat om de versterking van en financiële middelen voor landenkantoren. Tevens geeft de sterke band die de WHO in de grote meerderheid van landen heeft met de ontvangende overheden de organisatie een goede uitgangspositie voor het voeren van een effectieve beleidsdialoog. De WHO heeft in de afgelopen twee jaar verschillende malen een overlegforum geboden, waarbinnen complexe internationale discussies kunnen plaatsvinden op het snijvlak van gezondheidsbeleid en handelspolitiek. De afzegening van de mondiale strategie op het gebied van Publieke gezondheid, Innovatie en Intellectueel Eigendom was hiervan een belangrijk voorbeeld. De wijze waarop de WHO rapporteert is een voorbeeld voor vele andere organisaties.

Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een samenwerkingsovereenkomst met de WHO voor de periode 2006-2009. De prioriteiten zijn SRGR (gaat ongeveer de helft van de bijdrage naar toe), gezondheidssystemen en toegang tot medicijnen. Daarnaast draagt Nederland bij aan het Water en Sanitatie programma van de WHO en worden via ambassades nog enkele programma's ondersteund. In totaal heeft de WHO in 2008 ruim €33 miljoen EUR aan Nederlandse bijdragen uit ontwikkelingssamenwerking ontvangen. De verplichte contributie betreft € 6,5 miljoen (4,5 miljoen ODA, 2 miljoen non-oda). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft ook een samenwerkingsovereenkomst met de WHO voor de periode 2005-2009, van € 24 miljoen. Deze samenwerking is gericht op de wereldwijde normatieve rol van de WHO en de samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen. Het voornemen is om vanaf 2010 waar dat relevant is meer gezamenlijk op te trekken en beide samenwerkingsovereenkomsten samen te voegen onder één koepelovereenkomst om administratieve lasten te beperken. Gezien het goed functioneren van de organisatie, het sterke leiderschap van DG Chan en de inhoudelijke prioriteiten ligt voortzetting van het partnerschapsprogramma in de rede.

World Trade Organization (WTO)

Veel van de maatregelen die ontwikkelingslanden helpen hen meer toegang te bieden tot de markten van de rijke landen worden geregeld in de WTO. Onderstaande overeenkomsten, organisaties en programma's dragen met steun van o.a. Nederland bij aan duurzame verbetering van markttoegang en marktontwikkeling voor de armen in ontwikkelingslanden:

WTO Technical Assistance and Training Plan

Nederland draagt via het secretariaat van de WTO bij aan ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het deelnemen aan de onderhandelingen over internationale handelsvraagstukken in de WTO. Dit gebeurt door o.a. cursussen en stages in de landen en bij de WTO in Genève en ondersteuning van de doorlichting van het handelsbeleid van ontwikkelingslanden (Trade Policy Reviews) .

WTO Standards and Trade Development Facility

De 'Standards and Trade Development Facility' richt zich op opbouw in ontwikkelingslanden van kennis en ervaring om te kunnen voldoen aan de eisen die aan voedselveiligheid gesteld worden.

Advisory Centre on WTO Law (ACWL)

Als ontwikkelingslanden een geschillenprocedure bij de WTO voeren, kunnen zij een beroep doen op het 'Advisory Centre on WTO Law', dat met Nederlandse steun is opgezet in Genève om als een rechtswinkel voor ontwikkelingslanden te functioneren. Bij de oprichting werd besloten dat ACWL onafhankelijk van donoren moest kunnen functioneren. Hiertoe werd een kapitaalfonds in het leven geroepen. Om het kapitaalfonds de gelegenheid te geven te groeien en m.b.v. de opbrengsten te kunnen functioneren, werd besloten dat naast het kapitaalfonds, de werkprogramma's separaat zouden worden gefinancierd. De effectiviteit van de door ACWL verleende assistentie aan ontwikkelingslanden is goed, met name op het gebied van geschillenbeslechting. Activiteiten gericht op het versterken van de onderhandelingscapaciteit en de bijdrage aan het opstellen van nationale strategieën voor handel en ontwikkeling kwamen minder goed uit de verf, doch werden als redelijk bestempeld. Ontwikkelingslanden en andere waarnemers spreken hun waardering uit over de kwaliteit van de door ACWL afgeleverde juridische adviezen.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft bij de oprichting van ACWL 1 mln USD in het kapitaalfonds gestort en in 5 jaar tijd 1,25 mln . bijgedragen aan het operationele budget van ACWL (financiering door de ministeries van Buitenlandse -en van Economische Zaken). Het kapitaalfonds heeft wel de oorspronkelijk gewenste omvang bereikt, maar het rendement kwam niet op de beoogde 6,5 procent, maar op ongeveer 3 procent. Dit heeft vooral te maken met de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Daarom is de overgangsregeling met een jaar verlengd en het budget met USD 250.000 (ODA) opgehoogd. Nederland geeft met ingang van januari 2007 vier jaarlijkse betalingen van € 500.000,- aan het operationele budget. Daarnaast zijn beperkte fondsen ter beschikking gesteld voor het inhuren van technische expertise, waar tot op heden door ontwikkelingslanden weinig gebruik van is gemaakt.

In verband met de financiële crisis zullen de opbrengsten van het kapitaalfonds van ACWL wederom onvoldoende blijken om zonder externe subsidies te kunnen draaien. Een verzoek om voortzetting van Nederlandse steun voor de periode na 2010 valt dan ook te verwachten. Gezien het toegenomen belang van geschillenbeslechting bij uitblijven van resultaten bij de WTO Doha Ronde is veel te zeggen voor voortzetting of mogelijk ophoging van de steun.

5.2.3 Mondiale Fondsen

Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM)

GFATM wordt positief beoordeeld waar het gaat om de relevantie voor het behalen van de MDG's en de duidelijke focus op resultaten. GFATM is een lerende organisatie en opereert transparant. Nagenoeg alle informatie (inclusief betalingen, bereikte resultaten en knelpunten op landenniveau) is beschikbaar op de website. GFATM houdt zich aan zijn mandaat van financieringsinstrument en heeft lage administratieve kosten. Ook de samenstelling van het bestuur, met publieke en private deelname en evenredige vertegenwoordiging van noordelijke en zuidelijke partners is een unicum.

Kritiek is er over de complexiteit van de procedures die GFATM hanteert, hetgeen op landenniveau leidt tot hoge transactiekosten en aansluiting met andere processen bemoeilijkt. Door bestuur en secretariaat zijn processen in gang gezet die moeten leiden tot simplificatie van procedures en verbetering van de prestaties op gebied van harmonisatie en 'alignment'.

GFATM is er in geslaagd veel extra middelen aan te trekken; eind 2008 was US\$ 14,9 miljard geëncmitteerd voor programma's in 140 landen. Toegang tot preventie en behandeling is sterk toegenomen en in enkele landen zijn al vroege signalen van impact meetbaar. GFATM is verder effectief in het verbreden van de nationale respons door onder meer maatschappelijke organisaties, private sector, bedrijfsleven en mensen met HIV nadrukkelijk te betrekken bij de planning en uitvoering van programma's.

Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking

Nederland neemt deel in de *Point Seven* kiesgroep met Noorwegen, Denemarken, Zweden, Luxemburg en Ierland. Nederland is sinds 2007 *alternate* bestuurslid voor de kiesgroep en zal per mei 2009 het bestuurslidmaatschap overnemen. Nederland heeft tijdens het proces voor middelenaanvulling voor de periode 2008-2010 een totale bijdrage van €230 miljoen toegezegd, oplopend van €60 miljoen in 2008 tot €80 miljoen in 2009 en €90 miljoen in 2010. De bijdrage van €90 miljoen per jaar is in principe structureel na 2010. De hoogte van de bijdrage na 2010 zal afhangen van de bereikte resultaten, de uitkomsten van de eerste onafhankelijke evaluatie (2009) en de voortgang met het versimpelen van de procedures.

The Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)

De GAVI Alliance brengt verschillende actoren die betrokken zijn bij vaccinatieprogramma's in ontwikkelingslanden bij elkaar om bestaande vaccinatieprogramma's te versterken en nieuwe vaccins versneld beschikbaar te laten komen. De samenwerking geeft een impuls aan individuele inspanningen maar leidt ook tot betere afstemming en taakverdeling. In de beginfase waren beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden gescheiden tussen de GAVI Alliance en het GAVI Fund. Intern functioneren is verbeterd sinds deze structuren zijn samengevoegd, vooral wat betreft rollen, verantwoordelijkheden en *accountability*. Het bestuur bestaat voor twee derde uit vertegenwoordigers van 'belangengroepen' zoals overheden van ontwikkelingslanden en donoren, multilaterale organisaties, NGO's, industrie en onderzoeksinstituten, en voor een derde uit onafhankelijke experts die veelal uit de private sector afkomstig zijn. Deze unieke samenstelling leidt soms tot debat maar is juist ook een voedingsbodem voor vernieuwing en creativiteit, zoals blijkt uit de mechanismen voor innovatieve financiering die onder GAVI zijn ontwikkeld: *International Financing Facility on Immunisation (IFFIm)*, *Advanced Market Commitment (AMC)*.

GAVI werkt resultaatgericht en rapporteert jaarlijks over de resultaten die bereikt zijn, zowel het aantal additionele kinderen dat gevaccineerd is met standaardvaccins (versterking bestaande programma's) als het aantal kinderen dat gevaccineerd is met nieuwe vaccins zoals hepatitis B, gele koorts en recente vaccins tegen longontsteking en diarree. Volgens berekeningen van UNICEF en WHO zijn door GAVI ondersteuning sinds 2000 3,4 miljoen voortijdige sterfgevallen voorkomen. GAVI heeft tevens bijgedragen aan betere samenwerking tussen de verschillende organisaties. Samenwerking met de industrie heeft geleid tot grotere betrokkenheid en een sterkere inzet op maatschappelijk verantwoord ondernemen, en een versterking van de productiecapaciteit in ontwikkelingslanden. De prijzen van nieuwe vaccins, en daarmee hun beschikbaarheid voor ontwikkelingslanden, zal verder dalen naarmate meer lokale productiecapaciteit aanwezig is. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties is tot voor kort beperkt geweest maar is op dit moment een punt van aandacht.

Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking

Nederland neemt deel in het bestuur en vertegenwoordigt daarin ook Zweden en Denemarken. De Nederlandse bijdrage voor de periode 2007 tot en met 2010 bedraagt €24,9 miljoen per jaar. Gezien de positieve ervaringen en de relevantie voor MDG's ligt het voor de hand de steun na 2010 op minimaal hetzelfde niveau voort te zetten. De beoogde bijdrage aan IFFIm (International Facility for Finance of Immunisation) van €10 miljoen per jaar wordt gezien als additioneel aan de reguliere bijdrage.

Global Environment Facility (GEF)

De Global Environment Facility (GEF) is een partnerschap van 178 landen, internationale organisaties, NGO's en bedrijfsleven dat zich richt op mondiale milieuzaken. Focus ligt op de volgende zes onderwerpen: biodiversiteit, klimaatverandering, internationale wateren, de ozonlaag, landdegradatie en *persistent organic pollutants*. GEF is het financiële mechanisme voor de uitvoering van de multilaterale milieuconventies, zoals de CBD, UNFCCC en UNCCD. De organisatie voert niet zelf projecten/programma's uit; uitvoering vindt plaats door de multilaterale banken en VN-organisaties als UNDP en UNEP. Doel is landen te helpen bij het nakomen van de afspraken die ze in de conventies hebben vastgelegd.

Met een percentage van 56% in november 2008 ligt de GEF-4 (2006-2010) goed op schema voor wat betreft de comittering van het budget. Het GEF secretariaat neemt veel initiatief

om een meer programmatische aanpak te ontwikkelen. Dit versterkt het 'ownership' van de ontvangende landen, hetgeen door Nederland wordt aangemoedigd. Het 'Scientific and Technical Advisory Panel' is in 2007 geherstructureerd en adviseert over projecten, programma's en actuele thema's. Een onafhankelijke evaluatiedienst rapporteert rechtstreeks aan de GEF-Raad en produceert na elke vierjarige GEF-periode een 'Overall Performance Study' (OPS). De derde OPS concludeerde dat de GEF significante resultaten heeft geboekt. Dit betreft met name directe resultaten; de impact van de activiteiten was moeilijk te meten. Naar verwachting zal de vierde OPS (waarvan de afronding gepland staat voor 2009) meer duidelijkheid geven over bereikte impact.

Nederlandse inzet ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse bijdrage aan het Trust Fund van de GEF voor GEF-4 is 3,3%. De totale bijdrage aan het GEF voor de tijdsspanne 2006-2010 is EUR 90 miljoen. Tevens is Nederland met een zetel vertegenwoordigd in de GEF Raad die uit 32 leden bestaat.

Per juni 2010 gaat de vijfde periode (2010-2014) van de GEF van start. De afweging over de Nederlandse bijdrage aan GEF-5 wordt naar verwachting eind 2009 afgerond. In verband met de uitdagingen voor de mondiale duurzaamheid - de klimaatcrisis, de voortgaande achteruitgang in biodiversiteit, toenemende landdegradatie - ligt een flink hoger GEF-5 budget in de rede. Onder handhaving van het Nederlandse aandeel van 3,3% betekent dit een verhoging van de Nederlandse bijdrage.

Hoofdstuk 6: Conclusies

Globalisering: kansen maar ook risico's

Het ontwikkelingsproces wordt in al zijn aspecten sterk bepaald door de internationale omgeving. Die omgeving wordt de laatste decennia gekenmerkt door een versneld proces van globalisering. Alleen via internationale samenwerking kunnen we de positieve gevolgen van globalisering optimaal benutten en de negatieve effecten minimaliseren. In dit kader is de rol van multilaterale organisaties op het gebied van regulering en normstelling van essentieel belang.

Behoeftte aan sterke MO's voor aanpak mondiale problemen

Mondiale problemen als de financiële crisis, de voedselcrisis en de klimaatcrisis maken duidelijk dat multilaterale samenwerking in de wereld van vandaag meer dan ooit noodzakelijk is. Mondiale publieke goederen kunnen immers alleen in multilateraal verband effectief worden beschermd en bevorderd. Nederland zal zich sterk maken voor een inclusiever, beter functionerend internationaal bestel en voor minder vrijblijvende samenwerking op het terrein van mondiale publieke goederen.

Coalities bouwen

Het afgelopen decennium is de internationale hulparchitectuur steeds complexer geworden. Het aantal donorlanden is gegroeid, er zijn vele nieuwe trustfondsen en multilaterale instellingen opgericht, en de betrokkenheid van NGO's en private sector is vergroot. De forse groei van de wereldwijde hulpstromen heeft ertoe geleid dat het Nederlandse aandeel procentueel is afgenomen (thans zo'n 4%). Hierdoor kan de invloed van Nederland in het multilaterale krachtenspel in steeds mindere mate ontleend worden aan de omvang van onze financiële bijdrage, zeker indien de groei van wereldwijde ODA zich voortzet conform de afspraken die hierover zijn gemaakt in VN-, G7- en EU-verband. We zullen daarom, nog meer dan voorheen, moeten investeren in het bouwen van coalities, niet alleen met gelijkgezinde donorlanden, maar ook met opkomende –en ontwikkelingslanden. Daarnaast beoogt Nederland innovatieve partnerschappen uit te breiden en te versterken, in de vorm van flexibele netwerkcoalities (van o.a. overheden, NGO's, parlementen en private sector) om bepaalde problemen heen.

Intensivering multilaterale ontwikkelingssamenwerking

Om verschillende redenen is Nederland voornemens de multilaterale ontwikkelingssamenwerking te intensiveren, zowel financieel als beleidsmatig. In de eerste plaats omdat het bereiken van de MDG's en het veilig stellen van de mondiale publieke goederen alleen mogelijk is middels effectieve internationale samenwerking. OS-coherentie op een mondiale schaal is in dat kader essentieel. In de tweede plaats heeft de toenemende versnippering van ontwikkelingssamenwerking geleid tot hogere transactiekosten van hulp, voor zowel ontwikkelingslanden als donorlanden. Als donoren hun inzet zouden bundelen, zouden we meer kunnen bereiken, tegen lagere kosten. Bovendien is op die manier een integrale benadering van de ontwikkelingsproblematiek mogelijk en worden ontwikkelingslanden in staat gesteld het overzicht te behouden en de coherentie en effectiviteit van de ontwikkelingsinspanningen in hun land te verzekeren. In de derde plaats kent het multilaterale kanaal een aantal intrinsieke voordelen. Zo zijn multilaterale instellingen bij uitstek in staat tot normstelling en regulering en zijn zij doorgaans beter dan bilaterale donoren of particuliere organisaties toegerust om advies te geven op maatschappelijk en politiek gevoelige terreinen als reproductieve gezondheid,

AIDS-bestrijding of macro-economisch beleid. Multilaterale instellingen hebben, door hun specialisatie, dikwijls kennis en ervaring die elders niet of nauwelijks voorhanden is; een voorbeeld is de medische kennis die de WHO kan mobiliseren. Daarnaast zijn er schaalvoordelen; vooral de multilaterale ontwikkelingsbanken zijn door hun aanzienlijke financiële middelen in staat zaken aan te pakken die door hun grootschaligheid de krachten van individuele bilaterale donoren of NGO's te boven gaan, bijvoorbeeld grote infrastructurele werken zoals elektrificatie of wegeaanleg.

Tot slot heeft gebruik van het multilaterale kanaal voor een invloedrijke donor als Nederland het voordeel van hefboomwerking: via een actieve inbreng in de MO's kunnen we invloed uitoefenen op de activiteiten van het multilaterale systeem als geheel.

Om al deze redenen kiest Nederland ervoor in de komende jaren de multilaterale ontwikkelingssamenwerking te intensiveren. De multilaterale ontwikkelingsinstellingen dienen in toenemende mate het voorkeurskanaal te zijn, op straffe voorwaarde dat ze effectief en efficiënt opereren. Nog bewuster dan voorheen zullen de meest relevante en goed presterende instellingen beloond worden met additionele bijdragen vanuit ODA-middelen, en met verminderde oormerking.

Voor iedere multilaterale instelling geldt dat de hoogte van de Nederlandse bijdrage lastens ODA-middelen bepaald wordt door de volgende drie factoren:

- 1) intrinsieke waarde van de organisatie in kwestie (ohgv normstelling etc.)
- 2) effectiviteit op OS-terrein
- 3) relevantie voor de Nederlandse OS-prioriteiten

Nederlandse inzet in EU-verband

Hechtere en meer politieke samenwerking binnen de EU versterkt (internationaal) de stem van Nederland op OS-gebied en aanpalende 'global issues'. Dit is hard nodig in een multipolaire wereld waarin kleinere/middelgrote landen als Nederland zelfstandig almaar minder invloed kunnen uitoefenen. Dat geldt ook voor het beleid op het gebied van fragiele staten, waarbij de EU in bepaalde gevallen een belangrijke partner kan zijn dankzij het brede potentieel aan instrumenten op het gebied van veiligheid en ontwikkeling (van EVDB en Stabiliteitsinstrument tot Afrika Vredesfaciliteit). Zeker als de EU in deze kwesties meer met één stem weet te spreken en te handelen zal het belang van de EU voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid verder kunnen toenemen.

Verder is de EU voor het Nederlandse beleid op het gebied van groei & verdeling cruciaal speler, met name bij het streven naar eerlijk handelsbeleid (o.a. WTO, EPA's) en betere beleidscoherentie vanuit OS-perspectief op andere gebieden, zoals landbouw, visserij en de volksgezondheid. Dat geldt ook voor duurzame energie/klimaat. De EU zit in een leidende positie in de klimaatonderhandelingen en moet ook in de discussie over de gevolgen van de economische crisis voor ontwikkelingslanden een belangrijke rol gaan spelen.

De EU is voor Nederland in toenemende mate een belangrijk forum op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, vooral omdat het Europese ontwikkelingsbeleid de afgelopen jaren meer vorm heeft gekregen (dankzij ODA-afspraken, Europese Consensus, Gedragscode Werkverdeling, Fragiele staten, OS-beleidscoherentie, gezamenlijke EU-voorbereiding van belangrijke conferenties) en dit beleid op hoofdlijnen de inzet van gelijkgezinde landen in OESO/DAC weerspiegelt. Ook is de kwaliteit van de hulp die de Europese Commissie namens de Gemeenschap beheert flink verbeterd, zij het dat verdere aanpassingen en concentratie van activiteiten nodig blijven.

De OS-uitgaven die via Europa worden gekanaliseerd (8% van de Nederlandse ODA)

betreffen (verplichte) afdrachten aan EOF en de Europese begroting. Deze bedragen liggen tot 2013 vast. Wel zal Nederland zich in het kader van de voor 2010 voorziene budget review sterk maken om het aandeel van het externe beleid in de EU-begroting na 2013 te versterken. Daarnaast is Nederland al geruime tijd van mening dat het EOF geïntegreerd zou kunnen worden in de EU begroting indien daar voldoende draagvlak voor bestaat binnen de EU. Voorts zal Nederland onderzoeken of de mogelijkheden die sinds kort bestaan voor cofinanciering van programma's van de Europese Commissie verder kunnen worden benut.

Nederlandse inzet voor grotere effectiviteit MO's

Nederland zal zich in de komende jaren nog harder inzetten voor een sterker en effectiever multilateraal stelsel, dat is aangepast aan de nieuwe internationale verhoudingen en inspeelt op de veranderde behoeften van ontwikkelingslanden. In dit kader zal de aandacht van Nederland vooral uitgaan naar onderstaande acht punten.

1) Beter samenwerken en werkverdeling

Teneinde een geïntegreerde benadering van ontwikkeling mogelijk te maken, dienen alle ontwikkelingspartners met name in het veld veel beter samen te werken. Daarnaast dienen MO's daar tot een scherpe werkverdeling te komen, op basis van "wie doet wat het beste".

2) Verbeterde aansluiting bij nationale beleidsplannen en systemen

Alle MO's moeten maatwerk op landenniveau bieden, geen standaard recepten. Dit betekent vraaggestuurd werken, aansluiten bij nationaal beleid, rekening houden met lokale omstandigheden, de uitvoering overlaten aan lokale partners (zonodig daartoe lokale capaciteit opbouwen) en gebruikmaking van lokale systemen.

3) Vergaande decentralisatie

Teneinde de onder punt 2 beschreven werkwijze mogelijk te maken, zullen de MO's hun landenkantoren veel meer ruimte en bevoegdheden moeten geven.

4) Verhogen kwaliteit personele bezetting

De effectiviteit van een organisatie hangt in belangrijke mate af van de kwaliteit van de stafleden. Daarom moeten de MO's meer aandacht besteden aan hun personeelsbeleid. Goed functioneren (w.o. constructieve samenwerking met anderen) moet beloond worden, slecht functioneren moet gevolgen hebben voor het vervolg van de loopbaan. Rotatie van staf moet worden gestimuleerd, zowel binnen als tussen MO's. De personele bezetting van landenkantoren moet beter aansluiten op de lokale behoeften.

5) Concrete resultaten zichtbaar maken

Alle MO's dienen goede resultaatsraamwerken op te stellen en beter inzichtelijk te maken welke concrete resultaten zij op landenniveau behalen. Donorlanden dienen hun monitoringsinstrumenten van MO's te harmoniseren.

6) Vergroten representativiteit MO's

Opkomende landen en ontwikkelingslanden dienen meer zeggenschap te krijgen in MO's, i.h.b. in Wereldbank en IMF, in ruil voor het aanvaarden van meer verantwoordelijkheid. Dit proces is bij het IMF verder gevorderd dan bij de Wereldbank, terwijl er bij de Wereldbank gezien haar mandaat meer aanleiding voor is. Westerse landen moeten bereid zijn hiertoe een deel van hun stemgewicht in te leveren.

7) Verbeterd financieringsgedrag donoren

Donorlanden dienen hun financiering zoveel mogelijk ongeoormerkt en meerjarig te verstrekken en af te zien van het stellen van eigen voorwaarden, bv. qua rapportage. Daar staat tegenover dat de MO's beter inzichtelijk zullen moeten maken welke resultaten zij (verwachten te) boeken (zie onder 5).

8) Vergroten maatschappelijke betrokkenheid

Alle relevante actoren (naast regeringen, ook parlement, lokale overheid, NGO's, private sector en particulieren) moeten de kans krijgen een bijdrage te leveren aan zowel internationale als nationale samenwerking en beleidsvorming.

Multilaterale intensiveringen voor de vier OS-prioriteiten

Nederland zal actieve inzet blijven tonen in veel verschillende multilaterale instellingen, op vele, sterk uiteenlopende terreinen, zoals milieu, veiligheid, onderwijs, water & sanitatie, cultuur, handel, migratie, georganiseerde misdaad, wetenschap, gezondheid en mensenrechten. Aangezien het te ver voert om de Nederlandse inspanningen in alle multilaterale fora te beschrijven en dit tot teveel overlap met andere notities zou leiden, heeft deze notitie zich beperkt tot een beschrijving van de belangrijkste nieuwe of additionele activiteiten van Nederland, in multilateraal kader, ter uitvoering van de vier OS-prioriteiten van de regering. De Nederlandse financiële en beleidsmatige intensiveringen vanuit het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid zullen zich de komende tijd primair richten op de multilaterale instellingen die per prioriteit in onze ogen zowel de meest relevante als meest effectieve spelers zijn. Hieronder volgt een overzicht.

1) groei en verdeling

Nederland acht het van belang dat bevordering van duurzame economische groei gepaard gaat met aandacht voor verdelingsaspecten en het creëren van gelijke kansen om deel te nemen aan het economisch proces, ook voor de kwetsbare groepen in de samenleving. Voorts beschouwt Nederland het vergroten van de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, alsmede het bevorderen van eerlijk handelsbeleid en markttoegang voor ontwikkelingslanden als prioriteiten.

Nederland beschouwt de volgende instellingen als sleutelspelers:

- Wereldbank, IMF, IFC, de regionale ontwikkelingsbanken
- ILO
- IFAD, WFP, FAO (mits FAO intern orde op zaken stelt en weer goed gaat functioneren)
- WTO
- EU/EC

2) fragiele staten

Nederland zal zich vooral richten op het bevorderen van een geïntegreerde benadering. Hiertoe dienen alle relevante actoren veel nauwer samen te werken, zodat vredesopbouw, humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking beter op elkaar aansluiten. In dit kader is snelle, flexibele financiering, met eenvoudige procedures en regelgeving onontbeerlijk. Speciale aandacht zal voorts uitgaan naar conflictpreventie.

Nederland beschouwt de volgende instellingen als sleutelspelers:

- VN: DPA, DPKO, PBC
- UNDP
- UNHCR, WFP, OCHA
- UNICEF

- WB/IDA, IFC, AfDB, IMF
- EU/EC

3) Gender en SRGR

Het bevorderen van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes is vooral een politieke kwestie en vraagt om een politiek antwoord en politieke betrokkenheid. Nederland en gelijkgezinden zullen in alle internationale fora inzetten voor meer aandacht en geld voor verbetering van de positie van vrouwen. Speciale aandacht zal daarbij uitgaan naar de bestrijding van geweld tegen vrouwen en de implementatie van VR-resolutie 1325.

Als gevolg van de ondergeschikte positie van vrouwen, het taboe dat er in veel samenlevingen rust op seksualiteit, en het gebrek aan seksuele -en reproductieve gezondheidsdiensten is er nog nauwelijks vooruitgang geboekt op MDG 5. Nederland zal zich sterk maken voor meer aandacht en geld voor SRGR. Speciale aandacht zal uitgaan naar jongeren, het tegengaan van de feminisering van de hiv/aids epidemie en versterking van gezondheidssystemen door betere samenwerking tussen alle relevante spelers.

Nederland beschouwt de volgende instellingen als sleutelspelers:

- UNFPA
- UNDP
- UNIFEM (binnenkort hopelijk verenigd met DAW, OSAGI, INSTRAW in een nieuwe, krachtige VN-genderorganisatie)
- WHO
- UNICEF
- UNAIDS
- GFATM
- Wereldbank
- EU

4) klimaatverandering en hernieuwbare energie

In EU-verband zal Nederland zich inzetten voor een nieuw, wereldwijd klimaatakkoord, waarbij eenieder die bijdraagt aan de problematiek zijn verantwoordelijkheid neemt. Voor ontwikkelingslanden dient er financiering te komen, vooral van de private sector, voor adaptatieprogramma's en het niet-rendabele deel van de noodzakelijke mitigatie inspanningen, op basis van de principes "de vervuiler betaalt", solidariteit en verantwoordelijkheid.

Financiering (van adaptatie en mitigatie) dient internationaal zoveel mogelijk te geschieden met nieuwe en additionele middelen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

Nederland acht het voorts van belang de multilaterale inzet te stroomlijnen. Belangrijk onderdeel van een klimaatovereenkomst in Kopenhagen in december 2009 zal dan ook zijn een financiële architectuur voor ondersteuning van activiteiten door ontwikkelingslanden, onder meer vanuit publieke middelen. In de Voorjaarsraad heeft de EU een duidelijk gebaar gemaakt richting ontwikkelingslanden: wij zijn bereid ons eerlijk aandeel aan de benodigde financiële middelen bij te dragen, mits ook andere belangrijke partijen adequate stappen ondernemen, en we zullen dit ruim voor Kopenhagen concreet invullen. Op dit moment is niet precies aan te geven om welke bedragen het voor Nederland zal gaan en voor welke MO's dit direct consequenties zal hebben. Dit is dan ook nog niet in de navolgende tabel verwerkt.

Daarnaast vormt bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden een Nederlandse prioriteit.

Nederland beschouwt de volgende instellingen als sleutelspelers:

- UNFCCC
- Wereldbank, IFC en regionale ontwikkelingsbanken

- UNDP & UNEP
- GEF
- EU/EC

Concluderend kan gesteld worden dat Nederland veel belang hecht aan multilaterale samenwerking, zowel om ons eigen belang te dienen als om wereldwijd armoede te bestrijden, mondiale publieke goederen veilig te stellen, de MDG's te bereiken, en alle mensen gelijke kansen te bieden. Daarom zal Nederland zich de komende jaren sterk maken voor het optimaliseren van de bijdrage die multilaterale instellingen hieraan kunnen leveren.

Bijlagen

Voorgenomen intensiveringen beleidsprioriteiten (ODA-middelen; bedragen voor 2009 en volgende jaren zijn indicatief)					
	Totaal	2008	2009	2010	2011
SRGR					
Voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal	€ 109,0	€ 28,0	€ 28,0	€ 28,0	€ 25,0
Waarvan via UNFPA	€ 100,0	€ 25,0	€ 25,0	€ 25,0	€ 25,0
via WHO	€ 9,0	€ 3,0	€ 3,0	€ 3,0	€ 0,0
Gender					
Voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal	€ 24,0	€ 6,0	€ 6,0	€ 6,0	€ 6,0
waarvan via UNIFEM	€ 24,0	€ 6,0	€ 6,0	€ 6,0	€ 6,0
Hernieuwbare energie					
Voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal	€ 129,7	€ 16,7	€ 33,9	€ 48,3	€ 30,8
waarvan via de Wereldbank	€ 99,7	€ 13,0	€ 26,2	€ 40,5	€ 20,0
via AfDB	€ 15,0	€ 0,0	€ 4,0	€ 4,0	€ 7,0
via IFC	€ 15,0	€ 3,7	€ 3,7	€ 3,8	€ 3,8
Fragiele staten					
Voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal	€ 266,0	€ 89,0	€ 81,0	€ 58,0	€ 38,0
waarvan via UNDP	€ 155,0	€ 40,0	€ 45,0	€ 35,0	€ 35,0
WB	€ 93,0	€ 40,0	€ 33,0	€ 20,0	€ 0,0
UNICEF/UNDP	€ 8,0	€ 8,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
IFC	€ 10,0	€ 1,0	€ 3,0	€ 3,0	€ 3,0
Groei en verdeling					
Voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal	€ 24,8	€ 4,0	€ 7,0	€ 6,6	€ 7,3
waarvan via WB	€ 15,4	€ 1,0	€ 4,8	€ 4,8	€ 4,8
IFC	€ 9,4	€ 3,0	€ 2,2	€ 1,8	€ 2,5

stand februari 2009

Nederlandse ODA-bijdragen aan multilaterale organisaties: VN

	Bijdragen in 2008 in mln. (zowel in USD als euro)				Donorpositie NL				Uitgaven MO 2007
	Totale NL- bijdrage aan MO	Hiervan ongeoor- merkt	Hiervan thematisch geoomerkt	Hiervan overig geoom.	donorpositieNL ongeoormerkte bijdragen	donor top-3 ongeoormerkte bijdrage	donorpositie NL totale bijdrage	donor top-3 totale bijdrage	
UNDP	\$ 293,2 € 216,9	\$ 121,6 € 90,0	\$ 16,6 € 12,3	\$154,9 €114,6	2	1. Noorw. 2. Nederland 3. Zweden	3	1. VK 2. Noorw. 3. Nederl.	\$ 4.775,0
UNICEF	\$ 184,5 € 136,5	\$ 47,3 € 35,0	\$ 37,8 € 28,0	\$ 99,3 € 73,5	5	1. VS 2. Zweden 3. Noorw.	4	1. VS 2. Noorw. 3. VK	\$ 2.676,0
UNFPA	\$ 121,7 € 90,0	\$ 79,1 € 58,5	\$ 33,8 € 25,0	\$ 8,8 € 6,5	1	1. Nederland 2. Zweden 3. Noorw.	1	1. Nederl. 2. Noorw. 3. Zweden	\$ 629,0
UNHCR	\$ 81,5 € 60,3	\$ 56,8 € 42,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 24,7 € 18,3	4	1. VS 2. Zweden 3. Japan	4	1. VS 2. Zweden 3. Japan	\$ 1.352,0
UNIFEM	\$ 9,5 € 7,1	\$ 0,0 € 0,0	\$ 8,1 € 6,0	\$ 1,5 € 1,1	-	1. Noorw. 2. Spanje 3. VK	-	1. Spanje 2. Noorw. 3. VK	\$ 77,7
UNRWA	\$ 28,3 € 20,9	\$ 20,3 € 15,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 8,0 € 5,9	4	1. VS 2. Zweden 3. VK	6	1. VS 2. Zweden 3. Canada	\$ 655,0
WHO	\$ 45,0 € 33,3	\$ 6,1 € 4,5	\$ 34,7 € 25,7	\$ 4,2 € 3,1	9	1. VS 2. Japan 3. Duitsland	9	1. VS 2. VK 3. Japan	\$ 2.054,5
WFP	\$ 119,7 € 88,5	\$ 54,1 € 40,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 65,6 € 48,5	4	1. VS 2. Canada 3. VK	4	1. Nederl. 2. Canada 3. Japan	\$ 2.921,0
UNAIDS	\$ 49,4 € 36,6	\$ 48,6 € 36,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 0,8 € 0,6	1	1. Nederland 2. Zweden 3. VK	1	1. Nederl. 2. VK 3. Zweden	\$ 187,3
ILO	\$ 16,1 € 11,9	\$ 3,6 € 2,7	\$ 6,9 € 5,1	\$ 5,5 € 4,1	8	1. VS 2. Japan 3. Duitsland	8	1. VS 2. Japan 3. VK	\$ 465,8
FAO	\$ 29,3 € 21,7	\$ 4,8 € 3,6	\$ 7,9 € 5,9	\$ 16,6 € 12,3	5	1. Japan 2. VS 3. Noorw.	5	1. Japan 2. VS 3. Noorw.	\$ 887,3
UNEP	\$ 16,1 € 11,9	\$ 13,5 € 10,0	\$ 1,7 € 1,2	\$ 0,9 € 0,7	1	1. Nederland 2. VK 3. Duitsland	3	1. VK 2. Duitsl. 3. Nederl.	\$ 270,9
UN Habitat	\$ 6,2 € 4,6	\$ 1,5 € 1,1	\$ 3,3 € 2,4	\$ 1,4 € 1,1	7	1. Noorw. 2. Zweden 3. Italië	4	1. Spanje 2. Noorw. 3. Zweden	\$ 128,2
UNESCO	\$ 5,8 € 4,3	\$ 1,6 € 1,2	\$ 0,0 € 0,0	\$ 4,1 € 3,1	11	1. Italië 2. Japan 3. VS	11	1. Brazilië 2. Italië 3. Nederl.	\$ 710,8
OHCHR	\$ 11,2 € 8,9	\$ 0,0 € 0,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 11,2 € 8,3	2	1. Canada 2. Nederland 3. VK	2	1. VS 2. Noorw. 3. Canada	\$ 134,8
OCHA	\$ 96,6 € 71,4	\$ 9,5 € 7,0	\$ 54,1 € 40,0	\$ 33,0 € 24,4	4	1. VK 2. Noorw. 3. Zweden	4	1. VK 2. Noorw. 3. Zweden	\$ 531,0
VN-algemeen	\$ 45,0 € 33,3	\$ 15,0 € 11,1	\$ 13,4 € 9,9	\$ 16,7 € 12,4	n.v.t.		n.v.t.		
Overige VN- organisaties	\$ 10,9 € 8,1	\$ 4,4 € 3,2	\$ 0,0 € 0,0	\$ 6,6 € 4,9	n.v.t.		n.v.t.		
Totaal	\$1.381,2 € 938,5	\$ 852,2 € 356,3	\$ 424,7 € 206,5	\$811,6 €375,7					

Nederlandse ODA-bijdragen aan multilaterale organisaties: Mondiale fondsen

Bijdragen in 2008 in mln				Donorpositie		Uitgaven 2007
	Totale NL- bijdrage aan fonds	Hiervan ongeoormerkt	Hiervan geoormerkt	Donorpositie NL	Donor top-3	Totale uitgaven fonds
GFATM	\$ 108,1 € 80,0	\$ 108,1 € 80,0	\$ 0,0 € 0,0	10	1. VS 2. Frankrijk 3. VK	\$ 2.713,3
GAVI	\$ 33,6 € 24,9	\$ 33,6 € 24,9	\$ 0,0 € 0,0	4	1. Noorw. 2. VS 3. VK	\$ 1.216,4
GEF	\$ 32,2 € 23,8	\$ 27,6 € 20,4	\$ 4,5 € 3,4	8	1. VS. 2. Japan 3. Duitsland	\$ 784,8
EFA/FTI *)	\$ 0,0 *)	\$ 0,0	\$ 0,0	1	1. Nederland 2. Spanje 3. Ierland	\$ 125,6
CGIAR	\$ 12,0 € 8,9	\$ 6,2 € 4,6	\$ 5,8 € 4,3	7	1. VS 2. VK 3. Canada	\$ 508,0
Totaal	\$ 185,9 € 137,6	\$ 175,5 € 129,9	\$ 10,4 € 7,7			

*) In 2008 is er geen nieuwe bijdrage overgemaakt aan het EFA/FTI-fonds. Er bleken nog voldoende middelen aanwezig. In 2007 is er 151,4 mln USD/122,6 EUR bijgedragen.

Nederlandse ODA-bijdragen aan multilaterale organisaties: Internationale financiële instellingen

Bijdragen in 2008 in mln					Donorpositie	
	Totale NL-bijdrage	Hiervan ongeoormerkt	Hiervan thematisch geoormerkt	Hiervan overig geoormerkt	Donorpositie NL laatste middelen-aanvulling	Donor top 3 laatste middelen-aanvulling
Wereldbank	\$ 642,8 € 475,7	\$ 153,6 € 113,6	\$ 132,1 € 97,7	\$ 357,3 € 264,4	9	1. VK 2. VS 3. Japan
African Development Bank	\$ 66,3 € 49,1	\$ 51,3 € 38,0	\$ 4,9 € 3,6	\$ 10,1 € 7,5	6	1. VK 2. Frankrijk 3. Duitsland
Asian Development Bank	\$ 43,3 € 32,1	\$ 15,2 € 11,2	\$ 0,0 € 0,0	\$ 28,2 € 20,8	11	1. Japan 2. VS 3. Australië
Int. Fund for Agricultural Development	\$ 23,5 € 17,4	\$ 23,0 € 17,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 0,5 € 0,4	3	1. Italië 2. VS 3. Nederland
Inter-American Development Bank	\$ 3,4 € 2,5	\$ 3,4 € 2,5	\$ 0,0 € 0,0	\$ 0,0 € 0,0	n.v.t.	n.v.t.
International Finance Corporation	\$ 26,3 € 19,5	\$ 0,0 € 0,0	\$ 23,3 € 17,2	\$ 3,1 € 2,3	n.v.t.	n.v.t.
Eur. Bank for Reconstruction and Development	\$ 8,4 € 6,2	\$ 0,0 € 0,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 8,4 € 6,2	n.v.t.	n.v.t.
International Monetary Fund	\$ 9,5 € 7,0	\$ 0,0 € 0,0	\$ 6,1 € 4,5	\$ 3,4 € 2,5	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	\$ 803,6 € 594,7	\$ 246,4 € 182,3	\$ 166,3 € 123,1	\$ 390,0 € 289,3		

Key: Category A applies to donors (columns). It highlights "above-average" partners for that donor, i.e. the donor extends more than its share of global CPA to that partner (Row 7). Solid grey when the donor is also in Category B (one of the donors cumulatively providing over 90% of CPA to that partner). Vertical lines when it is in the last decile of donors to that partner. Dark Grey: donor provides over 50% of aid to a partner.

Category B applies to partners (rows). It highlights donors that are main players for that partner, i.e. those cumulatively (and together with the largest bilateral DAC donors) providing over 90% of CPA to that partner. Solid grey when the donor is also in Category A (extends more than its share of global CPA to that partner). Horizontal lines when extends less than its share of global CPA to that partner.

* Fragile State

Cells with data, but without highlighting, denote that the donor is in the last decile of donors to that country and the country is not an above-average partner for that donor.

Row	Column	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
Partners	Number of donors	Donors in Cat. A	Donors in Cat. A & B	CPA (USD mn.)	Average CPA per donor (USD mn.)	AIDF	Arab Agencies	AsDF	CarDB	EBRD Trust Fund	EC	GEF	The Global Fund	IDA	IDB Sp-Fund	IFAD	IMF-PRGF	Montreal Protocol	Nordic Dev.Fund	UNAIDS	UNDP	UNFPA	UNICEF	UNRWA	UNTA	Multilateral agencies	No. of multilateral agencies	DAC countries	No. of DAC					
2	Number of partners	39	86	27	14	18	149	94	104	76	25	78	37	17	21	102	129	116	122	4	148	153	20.0	11	80.0	11	153	153	153	153				
3	No. of partners in Category A	32	53	18	14	17	79	45	62	49	25	53	30	14	19	63	74	67	65	4	99	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a			
4	No. of partners in Categories A & B	29	36	17	9	0	79	4	58	49	16	14	26	2	1	0	24	11	26	4	21	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a			
5	CPA (USD Million)	949	576	1405	43	19	6424	145	1130	8202	491	336	677	83	72	16	412	283	486	560	274	22584	40662	266	266	40662	266	40662	266	40662				
6	Average CPA per partner (USD million)	24	7	52	3	1	43	2	11	108	20	4	18	5	3	0.2	3	2	4	140	2	148	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7			
7	Donors' share of global CPA (%)	1.5	0.9	2.2	0.1	0.03	10.2	0.2	1.8	13.0	0.8	0.5	1.1	0.1	0.1	0.03	0.7	0.4	0.8	0.9	0.4	0.8	0.9	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2			
	Guatemala	28	13	11	242	9	-	-	-	-	9.8	0.1	3.0	-	1.1	1.8	-	-	-	0.1	0.4	1.1	0.4	-	0.9	20.0	11	80.0	11	80.0	11			
	Haiti*	26	9	7	404	16	-	-	-	-	11.8	-	5.2	6.2	17.5	0.9	5.1	-	-	0.1	1.3	1.0	0.7	-	0.4	50.2	12	49.8	1	49.8	1			
	Honduras	30	12	8	447	15	-	-	-	-	3.9	0.1	2.0	23.7	18.2	0.6	3.4	-	-	0.8	0.0	0.3	0.5	0.3	-	0.3	55.6	14	44.4	1	44.4	1		
	Jamaica	17	8	7	106	6	-	-	-	-	3.1	-	3.4	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.7	0.9	-	-	52.2	9	47.8	8	47.8	8			
	Mexico	19	6	5	286	15	-	-	-	-	-	-	4.1	2.7	-	-	-	-	-	0.3	-	0.4	0.8	0.3	-	0.8	11.8	8	88.2	1	88.2	1		
	Montserrat	3	2	2	30	10	-	-	-	-	0.6	-	13.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.6	2	85.4	1	85.4	1			
	Nicaragua	32	15	10	651	20	-	-	-	-	1.6	-	7.1	0.1	0.5	9.7	19.7	0.2	4.7	-	0.3	-	0.5	0.4	0.2	0.2	45.2	13	54.8	1	54.8	1		
	Panama	16	6	6	61	4	-	-	-	-	-	-	16.2	0.0	0.2	-	2.6	-	-	-	0.3	1.3	0.9	0.8	-	1.5	24.1	9	75.9	7	75.9	7		
	St. Kitts-Nevis	4	3	3	7	2	-	-	-	-	-	-	39.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62.7	3	37.3	1	37.3	1			
	St. Lucia	7	4	3	20	3	-	-	-	-	-	-	20.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.6	7.1	5	28.2	2	28.2	2		
	St. Vincent & Grenadines	8	5	4	7	1	-	-	-	-	-	-	13.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	52.0	6	48.0	2	48.0	2		
	Trinidad & Tobago	10	5	4	17	2	-	-	-	-	-	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	0.3	3.7	-	-	-	3.2	81.4	6	18.6	4	18.6	4		
	Turks & Caicos Isl.	4	3	3	2	1	-	-	-	-	-	-	20.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	54.4	3	45.6	1	45.6	1		
	South America																																	
	Argentina	21	9	8	108	5	-	-	-	-	-	-	14.0	4.6	2.4	-	7.8	-	-	1.4	0.2	0.6	0.5	0.6	-	1.7	33.8	10	66.2	1	66.2	1		
	Bolivia	30	13	9	610	20	-	-	-	-	-	-	5.2	0.3	0.7	8.7	14.8	0.4	-	-	1.1	0.0	0.2	0.3	0.3	-	0.3	32.4	13	67.6	1	67.6	1	
	Brazil	29	11	8	347	12	-	-	-	-	-	-	3.8	3.7	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2	0.3	0.7	-	1.0	12.9	8	87.1	2	87.1	2		
	Chile	22	8	6	116	5	-	-	-	-	-	-	15.6	1.1	5.0	-	1.1	-	-	-	17.3	-	0.0	0.3	0.2	0.4	-	1.4	42.4	10	57.6	1	57.6	1
	Colombia	28	6	4	723	26	-	-	-	-	-	-	6.0	0.6	0.4	-	1.0	-	-	-	0.0	0.2	0.2	0.2	-	0.3	8.9	10	91.1	1	91.1	1		
	Ecuador	26	10	8	260	10	-	-	-	-	-	-	10.4	0.6	2.0	-	1.4	-	-	-	3.4	-	0.0	0.6	0.4	0.4	-	0.9	20.0	10	80.0	1	80.0	1
	Guyana	18	8	5	167	9	-	-	-	-	-	-	12.3	1.8	4.5	30.7	11.0	16.5	-	-	0.1	0.6	-	0.7	-	0.3	78.3	12	21.7	6	21.7	6		
	Paraguay	19	6	4	108	6	-	-	-	-	-	-	2.6	0.3	0.4	-	2.4	-	-	-	0.0	0.5	0.9	0.9	-	0.8	8.7	9	91.3	1	91.3	1		
	Peru	29	11	8	538	19	-	-	-	-	-	-	7.9	1.1	2.9	-	1.1	0.0	-	-	0.0	0.1	3.3	0.3	-	0.4	17.2	10	82.8	1	82.8	1		
	Suriname	11	5	4	44	4	-	-	-	-	-	-	9.2	-	-	-	2.7	-	-	-	0.1	-	-	-	-	1.1	21.1	6	78.9	5	78.9	5		
	Uruguay	17	9	6	35	2	-	-	-	-	-	-	23.3	1.1	-	-	7.3	-	-	-	0.1	2.1	1.4	1.5	-	1.1	39.6	8	60.4	5	60.4	5		
	Venezuela	17	8	7	41	2	-	-	-	-	-	-	19.8	0.6	-	-	1.0	-	-	-	2.0	-	1.2	4.5	2.1	-	3.5	34.9	9	65.1	8	65.1	8	
	Middle East																																	
	Iran	17	11	11	43	3	-	-	-	-	-	-	7.7	-	-	2.3	3.8	-	-	-	0.2	1.5	3.9	4.9	-	6.0	30.1	8	69.9	5	69.9	5		
	Iraq	26	1	1	6137	236	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.0	-	0.0	0.4	5	99.6	2	99.6	2		
	Jordan	26	5	2	623	24	-	-	-	-	-	-	1.2	-	-	8.9	0.1	0.1	-	-	0.2	-	0.1	0.1	0.2	16.4	0.3	27.9	11	72.1	1	72.1	1	
	Lebanon	28	9	6	278	10	-	-	-	-	-	-	3.7	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.3	0.4	0.5	23.1	0.4	64.2	9	35.8	1	35.8	1		
	Oman	8	5	5	11	1	-	-	-	-	-	-	19.1	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-	3.2	0.7	-	7.8	31.2	5	68.8	3	68.8	3		
	Palestinian Admin. Areas	28	11	5	1024	37	-	-	-	-	-	-	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	0.3	34.9	0.0	50.8	7	49.2	2	49.2	2		
	Saudi Arabia	5	3	2	11	2	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.9	5.1	2	94.9	2	94.9	2		
	Syria	19	8	8	126	7	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	61.5	9	38.5	1	38.5	1		
	Yemen	22	9	6	331	15	-	-	-	-	-	-	6.5	-	-	-	-	-	-	-	0.0	1.5	1.2	1.6	-	1.1	63.7	11	36.3	1	36.3	1		
	South & Central Asia																																	
	Afghanistan*	31	9	5	2478	80	-	-	-	-	-	-	0.0	1.8	-	-	-	-	-	-	-	0.3	0.2	0.7	-	0.2	18.0	9	82.0	2	82.0	2		
	Armenia	25	10	6	195	8	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	0.1	1.8	0.3	0.4	-	0.7	42.1	13	57.9	1	57.9	1		
	Azerbaijan	24	11	8	183	8	-	-	-	-	-	-	2.4	1.2	-	-	-	-	-	-	0.0	0.6	0.4	0.8	-	0.8	53.9	14	46.1	1	46.1	1		

Paris Declaration indicators and targets relevant to multilateral donors

- 3 Aid flows are aligned** on national priorities - Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets.
Halve the gap — halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government's budget(s) (with at least 85% reported on budget).
- 4 Strengthen capacity by co-ordinated support** - Percent of donor capacity-development support provided through coordinated programmes consistent with development strategies.
50% of technical co-operation flows are implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies.
- 5a Use of country public financial management systems** - Percent of donors and of aid flows that use public financial management systems in partner countries that (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.
- | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Percentage of donors | |
| | Score | |
| 5+ | Target | |
| All donors use partner countries' PFM systems. | | 3.5 to 4.5 90% of donors use partner countries' PFM systems. |
| | Percentage of aid flows | |
| | Score | |
| 5+ | Target | |
| A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems. | | 3.5 to 4.5 A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems. |
- 5b Use of country procurement systems** - Percent of donors and of aid flows that use partner country procurement systems which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.
- | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Percentage of donors | |
| | Score | |
| A | Target | |
| All donors use partner countries' procurement systems. | | B 90% of donors use partner countries' procurement systems. |
| | Percentage of aid flows | |
| | Score | |
| A | Target | |
| A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems. | | B A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems. |
- 6 Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures** - Number of parallel project implementation units (PIUs) per country. Reduce by 50% the stock of parallel project implementation units (PIUs).
- 7 Aid is more predictable** - Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multiyear frameworks. Halve the gap - halve the number of aid disbursements not released within the fiscal year for which it was scheduled.
- 9 Use of common arrangements or procedures** - Percent of aid provided as programme-based approaches. 66% of aid flows are provided in the context of common arrangements or procedures.
- 10 Encourage shared analysis** - Percent of (a) field missions and/or (b) country analytic work, including diagnostic reviews that are joint. (a) 40% of field missions are joint. (b) 66% of country analytic work is joint.

* Note on Indicator 5: This target is relative to indicator 2a for partner countries (2a: Public financial management – Half of partner countries move up at least one measure (i.e., 0.5 points) on the PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) scale of performance.

Source: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Scores multilaterale organisaties o.b.v. Parijs verklaring

(indicatoren staan in voorgaande tabel)

2008 Survey - 54 Partner Countries

Organisation	No. of countries		Indicator (see Table 7.1)							
	2007	3	4	5a	5b	6	7	9	10a	10b
		%				(No. of PIUs)	%			
AfDB	24	57	28	44	42	121	45	38	17	44
AsDB	10	80	61	61	36	40	79	59	18	25
EC	53	57	43	35	34	203	53	44	33	72
GAVI Alliance	15	7	100	26	9	0	16	33	100	0
The Global Fund	47	33	40	38	42	5	43	66	20	23
IDB	9	55	60	52	26	108	54	52	35	44
IFAD	26	48	78	59	83	35	42	28	70	73
UN System#	54	35	60	13	10	550	27	26	42	63
World Bank	51	66	85	62	52	101	65	54	31	59
Other Multilaterals*	--	27	60	37	25	30	10	43	25	53
Multilaterals, Total		48	63	48	40	1 193	45	48	35	60
Bilaterals, Total		43	57	47	50	1 267	41	40	24	49
Overall total		46	59	48	44	2 460	43	44	31**	55**
2010 targets		85	50	(80)	(80)	611	71	66	40	66

#The UN System covers: UNDP, UNTA, UNICEF, UNRWA, WFP, UNHCR, UNAIDS, and UNFPA that took part in the survey. Only a few partner countries reported separate figures for each UN agency and so it is not possible to disaggregate this total.

* Other multilaterals include Andean Dev. Corp., BADEA, CABEL, EBRD, IFC, IMF, IOM, Isl. Dev. Bank, Mekong River Commission, OEL, OPEC Fund, OSCE, SECAB, WADB which are not separately shown as they were below the threshold of donors that have reported over USD 100 million for the government sector in at least three of the survey countries.

** Overall Total. Published total in *Effective aid by 2010? – What it will take* (Vol. 1) is lower due to discount factors applied to the total to avoid double-counting.

Source: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration

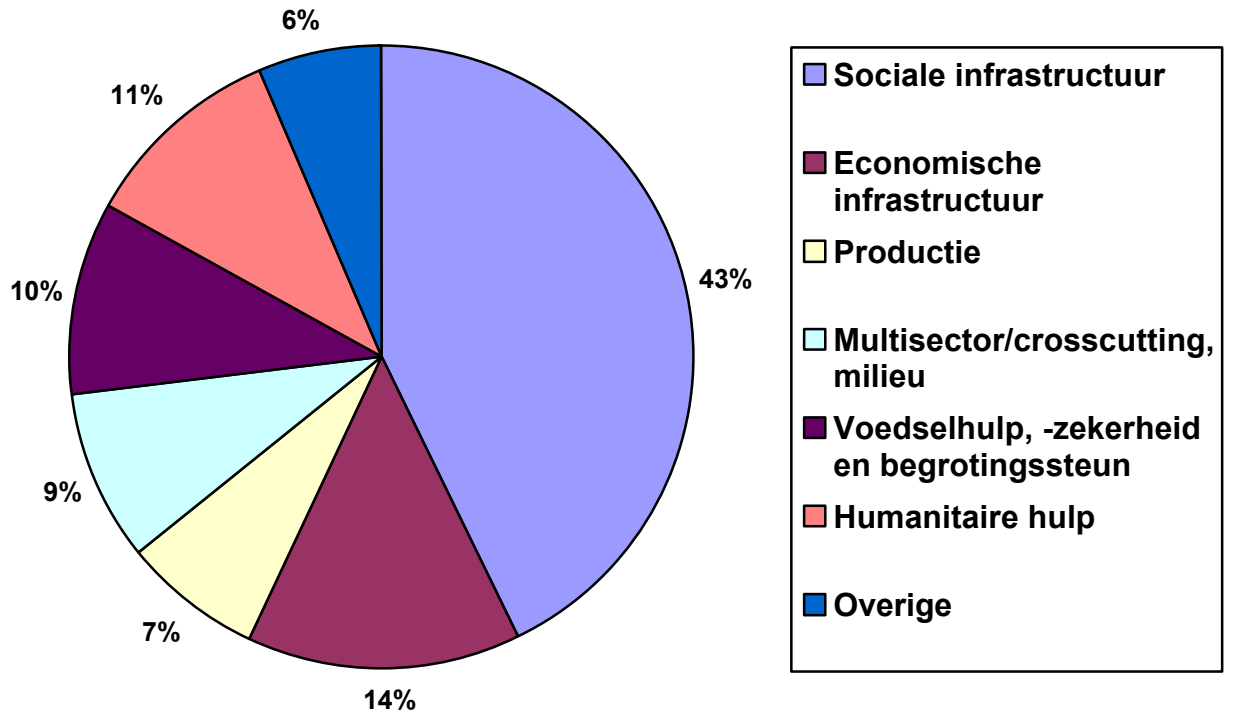
2006/2008 Progress - 33 Partner Countries

Organisation	No. of countries in both surveys	Indicator (see Table 7.1)								
		3 % points	4	5a	5b	6 (No. of PIUs)	7 % points	9	10a	10b
AfDB	18	-1.0	-7.2	5.6	-6.7	-19	-2.2	-8.5	-5.8	-13.9
AsDB	5	24.8	40.3	17.9	18.2	1	-4.8	11.2	10.7	-33.1
EC	32	5.4	22.1	0.4	-4.4	-99	12.9	-3.2	2.9	44.3
GAVI Alliance	12	0.0	--	-3.3	9.6	0	11.1	20.0	--	--
The Global Fund	30	9.5	--	1.8	-0.5	-2	8.1	-6.1	0.4	-10.2
IDB	6	0.8	36.0	-10.0	33.1	6	-31.4	-6.1	-7.5	-29.9
IFAD	20	-10.6	-6.1	10.7	22.1	10	-7.3	21.8	23.5	-15.3
UN System	33	5.5	18.3	0.7	4.6	-18	14.4	5.2	15.2	5.2
World Bank	32	9.5	28.3	12.5	3.5	-144	6.4	-1.7	9.8	7.3
Other Multilaterals*	--	6.0	4.9	39.9	47.9	20	-20.9	13.1	-16.0	-36.1
Multilaterals, Total		4.7	25.2	7.3	3.8	-245	3.8	-0.3	9.2	4.2
Bilaterals, Total*		6.2	10.1	4.1	4.1	13	6.8	7.0	2.5	3.9
Overall total		5.6	15.2	5.8	4.1	-232	5.7	3.2	--	--

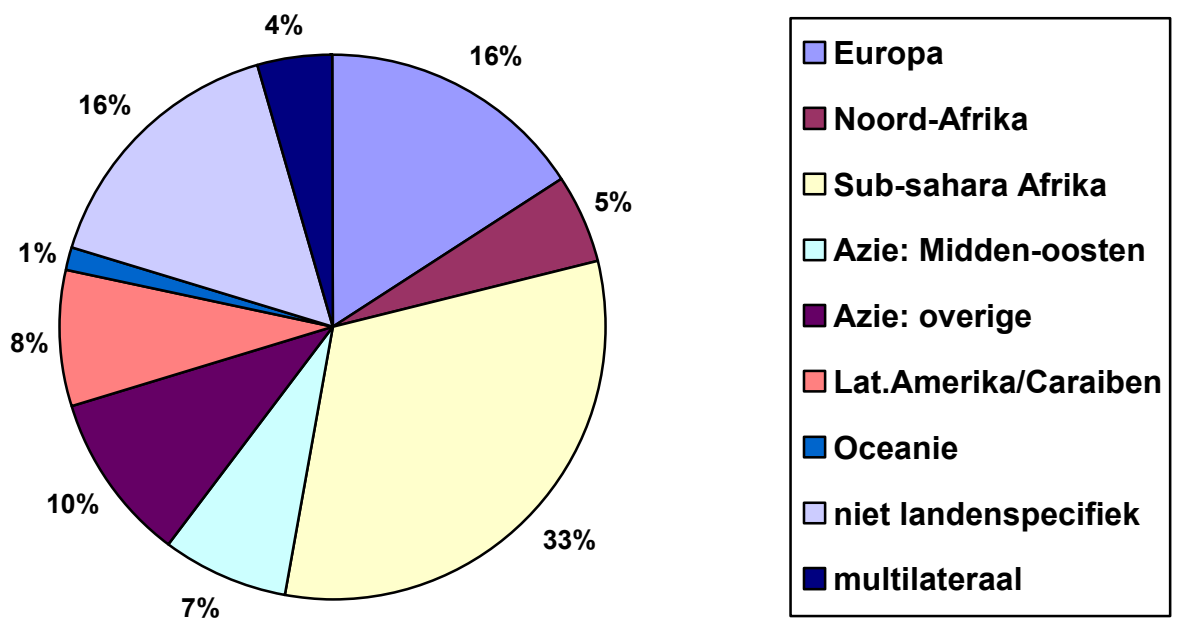
* "Other multilaterals" and "Bilaterals, total" include all donors, not just those published separately in Monitoring Paris Declaration reports.

Source: 2008 Survey on monitoring the Paris Declaration

**Verdeling Commissiehulp per sector
(ODA vastleggingen 2007, totaal 9947 miljoen EUR)**



**Verdeling Commissiehulp per regio
(ODA vastleggingen 2007, totaal 9947 miljoen EUR)**



Lijst van afkortingen

AAA	Accra Agenda for Action (aanvaard tijdens OESO 'High Level Forum on Aid Effectiveness', Accra, 2-4 sept. '08, als aanvulling op de Parijs Agenda van 2005)
ACS-landen	Afrika, Caraïben en Stille Oceaan
ACWL	Advisory Centre on WTO Law
AFCR	Africa Food Crisis Response
AfDB	African Development Bank (Afrikaanse Ontwikkelingsbank)
AFRITAC	African Regional Technical Assistance Centers (IMF)
APF	Africa Peace Facility (EU)
AsDB	Asian Development Bank (Aziatische Ontwikkelingsbank)
ASTAE	Asia Sustainable and Alternative Energy Program (WB)
AU	Afrikaanse Unie
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery (binnen UNDP)
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BOA	Board of Auditors
BSB	Biannual Support Budget
BRIC-landen	Brazilië, Rusland, India en China
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAR	Centraal Afrikaanse Republiek
CBD	Convention on Biological Diversity
CDM	Clean Development Mechanism (handel in CO ₂ emissies)
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women (VN-Vrouwenverdrag)
CERF	Central Emergency Response Fund (fonds voor noodhulp)
CGIAR	Central Global Fund for Agricultural Research for Development
CHF	Common Humanitarian Fund
COC	Nederlandse vereniging tot integratie van homosexualiteit
CPA	Country Programmable Aid (zie voetnoot 5 voor toelichting)
CSD	Commission on Sustainable Development
CSR	corporate social responsibility (maatschappelijk verantwoord ondernemen)
DAC	Development Assistance Commission (van de OESO)
DAW	Division for the Advancement of Women (binnen het VN-secretariaat)
DCI	Development Cooperation Instrument
DG	Directoraat Generaal
DPA	Department of Political Affairs (binnen het VN- secretariaat)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (binnen het VN-secretariaat)
DRC	Democratische Republiek Congo
DSA	Debt Sustainability Analysis
DWA	Decent Work Agenda (ILO beleidsagenda)
DWCP	Decent Work Country Programmes (uitwerking DWA op landenniveau)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie

ECD	Early Childhood Development
ED	Executive Director
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEPCT	Education in Emergencies and post-crisis transition
EFA-FTI	Education for all - Fast Track Initiative (MF)
EIB	Europese Investeringsbank
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPA	Economic Partnership Agreement (van de EU met derde landen)
ESF	Exogenous Shock Facility
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program (oorspronkelijk onder sponsorschap van Wereldbank en UNDP opgericht)
EU	Europese Unie
EUEI	EU Energy Initiative
EU-LS	EU-Lidstaten
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAO	Food and Agriculture Organization (VN) (Voedsel- en Landbouworganisatie)
FfD	Financing for Development
FINESSE	Financing Energy Services for Small-Scale End-Users (AfDB duurzame energie-ontwikkelingsprogramma)
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FSAP	Financial Sector Assessment Programs
FSF	Financial Stability Forum
G7	Group of Seven (VS, VK, FR, IT, Can, Dld, Jap)
G8	Group of Eight (G7 plus Rusland)
G20	Group of Twenty (G8 uitgebreid met o.a. vertegenwoordigers van overige regio's)
G77	Groep van (oorspronkelijk) 77 ontwikkelingslanden, die in VN-verband dikwijls gezamenlijk optrekken (inmiddels ruim 100 leden)
GAVI	Alliance for Vaccines and Immunisation (MF, partnerschap van overheden, multilaterale organisaties en private sector)
GCCA	Global Climate Change Alliance (EU)
GEF	Global Environmental Facility (MF, beheert en verdeelt multilaterale milieufondsen)
GFATM	Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria (MF)
GFRP	Global Food Response Program
GO's	Gespecialiseerde Organisaties van de VN (zoals WHO, FAO, ILO)
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands -en Veiligheidsbeleid (van de EU)
HC	Humanitarian Coordinator (coördinator humanitaire activiteiten VN op landenniveau)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HoM	Head of Mission
HV	Hoge Vertegenwoordiger (EU)
IAD	Internal Audit Department
IAEA	International Atomic Energy Agency

IaDB/IDB	Inter-American Development Bank (Latijns-Amerikaanse Ontwikkelingsbank)
IBRD	p 74
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ICPD	International Conference on Population and Development (Cairo, 1994)
IDA	International Development Association (onderdeel van Wereldbank-groep dat zachte leningen verstrekt aan lage inkomenslanden)
IDP's	Internally Displaced persons
IE	Intellectueel Eigendom
IFAD	International Fund for Agricultural Development (VN)
IFI's	Internationale Financiële Instellingen (WB, IMF, AfDB etc.)
IFC	International Finance Corporation (private sectorpoot Wereldbank)
IFFIm	International Facility for Finance of Immunisation (GAVI)
IGWG-PHI	Werkgroep voor Openbare gezondheidszorg, Innovatie en Intellectuele Eigendomsrechten (WHO)
IHP	International Health Partnership
ILO	International Labour Organization (VN) (Internationale Arbeidsorganisatie)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INCP	ILO Netherlands Co-operation Programme
INGO's	Internationale Non-Gouvernementele Organisaties
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women (VN)
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISAF	International Security Assistance Force (stationering van militaire NAVO-eenheden in Afghanistan).
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MDB's	Multilateral Development Banks (Multilaterale Ontwikkelingsbanken)
MDG	Millennium Development Goal (Millennium Ontwikkelingsdoel)
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MICs	Middle-Income Countries (Middeninkomenslanden)
MF	Mondiaal fonds (zoals GAVI, GFATM)
MMS	Multilateral Monitoring System (Nederlands systeem om MO's op landenniveau te monitoren)
MO's	Multilaterale Organisaties
MOPAN	Multilateral Organizations Performance Network (multi-donor systeem voor monitoren MO's op landenniveau)
NAADS	National Agricultural Advisory Services Project (programma WB in Uganda)
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO's	Non-gouvernementele organisaties
NIPP	Netherlands-IFC Partnership Programme
OAS	Organization of American States
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance (volgens OESO definitie)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (=OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (=OECD)

OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights
OPS	Overall Performance Study
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OSAGI	Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women (binnen VN-secretariaat)
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PBC	Peacebuilding Commission (VN Commissie voor Vredesopbouw)
PBF	Peace Building Fund (ressorteert onder PBC)
PBSO	Peacebuilding Support Office (Secretariaat van de PBC)
PoA	Programme of Action
PnoWB	Parliamentary Network on the World Bank
PPFD	Decentralised Participative Planning and Budgetting
PRS	Poverty Reduction Strategy
RBM	Result Based Management (resultaatgericht management)
RBB	Result Based Budgeting (resultaatgericht budgeteren)
RC	Resident Coordinator (coördinator van de VN-organisaties op landenniveau)
RvB	Raad van Bewindvoerders
SDRs	Special Drawing Rights (speciale trekkingsrechten van lidstaten bij het IMF)
SGP	Small Grants Program
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SRGR	Seksuele -en Reproductieve Gezondheid -en Rechten
SRSR	Special Representative of the Secretary General
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (hierover is in WTO-verband een verdrag afgesloten)
UCC	UNAIDS Country Coordinator
UN	United Nations (Verenigde Naties)
UNAIDS	UN Programme on HIV/AIDS, Joint (VN agentschap voor coördinatie en bestrijding van HIV/AIDS)
UNCCD	UN Convention to Combat Desertification
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development(Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling)
UNDAF	UN Development Assistance Framework (VN landenprogramma)
UNDP	UN Development Programme
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNEP	UN Environment Programme
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change
UNFPA	UN Population Fund (VN Bevolkingsfonds)
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees (Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen)
UNMIL	UN Mission in Liberia
UNICEF	UN Children's Fund
UNIFEM	UN Development Fund for Women
UNODC	UN Office on Drugs and Crime
UNRWA	UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VN-LS	VN-Lidstaten
VR	Veiligheidsraad (van de VN)
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten van Amerika
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WB	Wereldbank
WFP	World Food Programme (VN)
WHO	World Health Organization (VN) (Wereldgezondheidsorganisatie)
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization (Wereld Handels Organisatie)