

Vergaderjaar 2008–2009

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 64

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 juli 2009

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, bestond bij een viertal fracties de behoefte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over zijn brief van 12 maart 2009 inzake de IOB-evaluatie sectorsteun in milieu en water en IOB-impactevaluatie van programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen in Jemen (Kamerstuk 31 250, nr. 55).

De minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 3 juli 2009. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister, voorzien van een inleiding zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekestijn (VVD), Voordewind (CU), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Thieme (PvdD), Peters (GL) en Vacature (VVD).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Omtzigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppéus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD), Vendrik (GL) en Van Miltenburg (VVD).

1

In hoeverre beïnvloedt de slechte evaluatie van projecten van de Wereldbank door haar eigen evaluatiedienst de toekenning van subsidies aan deze organisatie?

Projecten en overige activiteiten van de Wereldbankgroep (WBG) worden regelmatig geëvalueerd door de *Independent Evaluation Group* (IEG), een onafhankelijke eenheid binnen de WBG. Naast specifieke evaluaties over thema's en projecten publiceert de IEG jaarlijks de zgn. *Annual Review of Development Effectiveness* (ARDE). Uit de ARDE 2008 blijkt dat over de middellange termijn bekeken de ontwikkelingsuitkomsten van Bankleningen substantieel verbeterd zijn. Zo is het aandeel projecten, dat wordt beoordeeld als minimaal *moderately satisfactory* in ca. tien jaar tijd gestegen van minder dan 70% naar 80%. «De resultaten van een programma worden als *moderately satisfactory* beschouwd als de doelstellingen van het programma grotendeels zijn behaald. Er is dan ook in algemene zin geen sprake van een slechte evaluatie van projecten van de Wereldbank door IEG.

Nederland ziet het onafhankelijke evaluatiesysteem van de Wereldbank als een belangrijk instrument. Het systeem vormt mede de grondslag voor het vertrouwen dat Nederland heeft in een goede controle op de doelmatigheid en effectiviteit van de Bank. Evaluaties door IEG wegen daarom ook zwaar in het bepalen van de hoogte en de richting van Nederlandse bijdragen aan de Bank, niet alleen aan IDA, maar ook aan specifieke projecten. Het feit dat het Management van de Bank deze evaluaties zeer serieus neemt en betreft in het zo nodig aanpassen van haar beleid met betrekking tot projecten en/of thema's wordt in dat verband als zeer positief beschouwd.

De IEG-evaluaties spelen ook een belangrijke rol in de beleidsdialoog met de Bank. Dit geldt in het bijzonder voor de *Mid Term Review* (MTR) van IDA. Tijdens deze MTR wordt gezien of de beleidsvoornemens van IDA, waartoe in het kader van de IDA-middelenaanvulling is besloten, ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende het geval zijn, dan dringt Nederland aan op aanpassing van het gevoerde beleid. Zo heeft Nederland in het kader van de onderhandelingen over IDA-15 (die zijn afgerond in december 2007) aangedrongen op verdergaande decentralisatie en op het door de Wereldbank meer betrekken van nationale parlementen en het maatschappelijk middenveld in het proces van Harmonisatie en «Alignment». De Wereldbank heeft deze punten ter harte genomen. Zij hebben dan ook hun weerslag gevonden in het eindrapport over IDA-15. Tijdens de «Mid Term Review» van IDA-15, voorzien voor november 2009, zal Nederland gezien of op deze punten voldoende vooruitgang is geboekt en zo nodig aandringen op verscherping van (de uitvoering van) het beleid terzake.

2

Welk evaluatiebeleid hanteert het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van ODA middelen die via multilaterale organisaties besteed worden, gelet op het feit dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) geen evaluaties in de planning heeft opgenomen van besteding van Nederlandse bijdragen aan multilaterale programma's? Ligt de verantwoordelijkheid voor evaluatie daarvan elders? Zo ja, waar precies en hoe verwerkt het Ministerie deze evaluaties in het beleid ten aanzien van en de bijdragen aan multilaterale organisaties? Welk percentage van de totale bijdrage moet binnen de huidige kabinetsperiode geëvalueerd zijn?

Het evaluatiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van ODA-middelen die via multilaterale organisaties besteed worden, bestaat uit de volgende elementen:

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) geeft in haar evaluaties waar relevant – in het geval van Nederlandse bijdragen – ook aandacht aan de hulp die via multilaterale kanalen wordt gegeven. Dit gold ondermeer de recente IOB evaluatie van het Nederlandse Afrika-beleid en voor de evaluatie van het Nederlandse HIV/AIDS- en SRGR-beleid.

Daarnaast participeert IOB in zogeheten gezamenlijke evaluaties – zoals de evaluatie van de *Paris Declaration* en de in 2009–2010 te ondernemen multi-donor evaluatie van conflictpreventie en vredesopbouw in Zuid-Sudan. Beide evaluaties bestrijken interventies van – ook door Nederland gesteunde – multilaterale organisaties. Ook geeft de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF) geregeld opdracht tot of is betrokken bij het uitvoeren van evaluaties van (specifieke programma's van) multilaterale organisaties, zo nodig samen met andere donoren. Recente voorbeelden zijn de omvangrijke evaluatie van de FAO en de evaluatie van het Nederlandse samenwerkingsprogramma met de ILO. Dit jaar vinden o.a. evaluaties plaats van UNAIDS (oplevering in 2010) en het samenwerkingsprogramma met de WHO.

Voorts benut het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de beleidsuitvoering van multilaterale organisaties de resultaten van evaluaties uitgevoerd door de evaluatie-eenheden van de multilaterale organisaties zelf. Het is van belang inzicht te hebben of deze evaluaties onafhankelijk zijn en op een methodologisch verantwoorde wijze worden ondernomen. Om dit inzicht te verkrijgen worden in internationaal verband sedert 2005 zogeheten *Professional Peer Reviews* van de evaluatiefunctie van VN-organisaties ondernomen. Deze *Peer Reviews* worden georganiseerd door het *OESO/DAC Network on Development Evaluation* en de *United Nations Evaluation Group* (UNEG). Zij worden uitgevoerd door onafhankelijke *Peer Panels* bestaande uit internationale evaluatie-experts. Dit initiatief is ontstaan met actieve betrokkenheid van IOB. IOB heeft als lid van het Panel deelgenomen aan twee van deze *reviews* (UNDP en WFP) en is covoorzitter van het *DAC/UNEG Task Team on Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of Multilateral Organisations*. Inmiddels zijn de evaluatiefuncties doorgelicht van drie grote VN-instellingen (UNDP, UNICEF en WFP) alsook die van het *Office of Internal Oversight Services (OIOS)*. De rapporten van deze *reviews* zijn openbaar en worden als regel samen met een reactie van het management van betreffende VN-organisatie besproken in het bestuursorgaan van deze organisatie. Waar nodig worden op basis van het rapport verbeteringen doorgevoerd. Momenteel worden *reviews* van de *Global Environment Facility* (GEF) en UNIDO ondernomen. De internationale financiële instellingen kennen sinds kort een soortgelijk *Peer Review* mechanisme dat wordt geëntameerd door de *Evaluation Coordination Group* van deze instellingen.

3

In de IOB evaluatie van het Nederlandse Afrika-beleid (samenvatting pagina 90) is in het hoofdstuk over humanitaire hulp forse kritiek geuit op de bureaucratie en inefficiëntie die ontstaan doordat multilaterale instellingen voor humanitaire hulp veel werken met subcontracten voor de uitvoering van de hulp. Is een schatting te maken van het percentage van het budget dat multilaterale instellingen via subcontracten met NGO's besteden? Op welke manier kunnen deze bureaucratie en inefficiëntie aangepakt worden, zodat humanitaire hulp effectiever verleend wordt en meer middelen overblijven voor de daadwerkelijke hulp? Zijn er andere terreinen van multilaterale ontwikkelingssamenwerking waar ook veel met

subcontracten gewerkt wordt en waardoor veel overheadkosten gemaakt worden? Op welke wijze streeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken na dat transactiekosten zowel in de beleidsvorming als in de uitvoering van multilaterale ontwikkelingssamenwerking zoveel mogelijk teruggebracht worden?

De IOB-evaluatie concludeert dat vereenvoudiging van administratieve procedures heeft geleid tot grotere efficiency in het beheer van de Nederlandse humanitaire hulp en dat dit in de onderzochte landen vruchten heeft afgeworpen: minder beheerslast voor de uitvoerende organisaties en grotere flexibiliteit in de hulpverlening. Als keerzijde verwijst de IOB naar het globale karakter van de rapportages van VN-organisaties en ICRC waarmee een kanaalfinancieringsovereenkomst bestaat.

Vanwege dit globale karakter is het niet mogelijk om een schatting te maken van het percentage van het budget dat multilaterale instellingen via subcontracten met NGO's besteden. Tegenover minder informatie op projectniveau staat echter een intensieve beleidsdialoog met deze multilaterale instellingen (zowel bilateraal als in multi-donorverband) waarin de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpverlening worden getoetst. Nederland vraagt daarbij ook regelmatig aandacht voor partnerschappen tussen deze multilaterale instellingen en NGO's ten behoeve van een flexibele, snelle en voorspelbare financiering van NGO's door deze multilaterale organisaties.

Zo hebben Nederland en de Europese Commissie als co-voorzitters van het «Good Humanitarian Donorship» (GHD), een informeel samenwerkingsverband van humanitaire donoren, het versterken van partnerschappen geagendeerd. In maart jl. vond een informele conferentie over humanitaire hulp plaats met donoren, VN, NGO's en ICRC. De GHD co-voorzitters hebben partnerschappen op de agenda geplaatst. Dit heeft geleid tot het formuleren van aanbevelingen op dit terrein.

Goede coördinatie is essentieel voor de effectiviteit en kwaliteit van deze hulpverlening. De VN speelt in toenemende mate een coördinerende rol in internationale humanitaire hulpverlening. Zo stelt de VN bij natuurrampen en bij complexe crises een internationaal hulpverzoek op, dat niet alleen de activiteiten van de verschillende VN organisaties omvat maar in toenemende mate ook die van NGO's. In het getroffen land vervult de Humanitaire Coördinator (HC) van de VN een centrale en cruciale rol bij de coördinatie van de hulp. De HC wordt daarin ondersteund door het VN *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). De HC werkt zoveel mogelijk samen met andere VN-organisaties, NGO's en – waar mogelijk – de overheid van het getroffen land.

De Nederlandse inzet is in eerste instantie gericht op steun voor deze centrale, coördinerende rol van de VN. Het komt vervolgens regelmatig voor dat VN-organisaties subcontracten sluiten met NGO's. Dit kan gepaard gaan met hogere transactiekosten. In de meeste gevallen wegen de voordelen van centrale coördinatie van de hulp echter op tegen het nadeel van hogere transactiekosten. In het rapport van de *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC), dat in 2006 verscheen, werd onder andere gesignaleerd dat «Effective coordination has a cost in time and resources. It is necessary, however, if the mix of national and international actors (civil and military) and their different capacities are to work together in a synergistic rather than counter-productive way.»

Terwijl Nederland de centrale, coördinerende rol van de VN ondersteunt, worden de belangen van NGO's door de Nederlandse regering voluit ondersteund. Bilateraal en in multi-donorverband roept Nederland regelmatig op tot versterking van de partnerschappen tussen multilaterale

organisaties en NGO's. Dit is ook de Nederlandse inzet bij diverse humanitaire financieringsmechanismen zoals het wereldwijde noodhulpfonds van de VN (het *Central Emergency Response Fund/CERF*) en bij de *pooled funds* op landenniveau (de *Common Humanitarian Funds*). Een concreet voorbeeld in dit verband is de Nederlandse opstelling in de board van het Common Humanitarian Fund (CHF) in DRC, waar Nederland aandringt op de toegang van NGO's tot het fonds. In 2008 werd 46,3% van de CHF allocaties direct aan internationale en lokale NGO's toegewezen. Ook is Nederland actief in het bepleiten van een verlichting van de administratieve verplichtingen van NGO's aan het CHF.

Bij het CERF vraagt Nederland ook aandacht voor het voorkomen van een onevenredig grote stapeling van overheadkosten. Tegelijkertijd worden daarbij opnieuw de voordelen van versterkte coördinatie en snellere, meer flexibele financiering afgewogen tegen eventuele grotere transactiekosten.

In de adviesgroep van het CERF wordt zowel van Nederlandse zijde als door andere deelnemers benadrukt dat voorspelbare, tijdige en kosten-effectieve financieringsovereenkomsten tussen de VN-organisaties en hun NGO-partners van belang zijn voor een effectieve humanitaire respons. De adviesgroep van het CERF verwijst daarbij ook naar de *Principles of Partnership* die in 2007 zijn overeengekomen in het *Global Humanitarian Platform*, waarin VN-organisaties en NGO's zijn verenigd. Deze *Principles of Partnership* gaan uit van partnerschap op basis van een gelijkwaardige relatie tussen VN-organisaties en NGO's, met oog voor elkaars toegevoegde waarde in de humanitaire hulpverlening. Ook worden humanitaire organisaties in deze *Principles of Partnership* opgeroepen om waar mogelijk lokale capaciteit te integreren in de respons.

Ook op andere terreinen werken multilaterale instellingen geregeld met subcontracten aan NGO's. Uitgangspunt (ondersteund door Nederland) is dat de uitvoering van programma's zoveel mogelijk aan de ontwikkelingslanden zelf moet worden overgelaten. Dat is goedkoper, maar – nog belangrijker – doorgaans veel effectiever en duurzamer. In veel gevallen zullen multilaterale instellingen de uitvoering zoveel mogelijk overlaten aan de overheid. In fragiele staten wordt veel met partners buiten de overheid gewerkt, omdat de overheid over beperkte capaciteit beschikt. Bij gevoelige onderwerpen, zoals het tegengaan van vrouwenbesnijdenis of huiselijk geweld, is het dikwijls effectiever samen te werken met maatschappelijke organisaties. En als het gaat om het stimuleren van economische groei en «decent work» zal vaak gekozen worden voor samenwerking met de private sector en sociale partners. In alle gevallen geldt dat de multilaterale organisatie in kwestie nauw betrokken blijft. Zo is er dikwijls een flankerend programma voor capaciteitsopbouw van de uitvoerende partner en wordt technische assistentie verleend. Daarnaast blijft de multilaterale organisatie uiteraard verantwoordelijk voor nauwgezette monitoring, om toe te zien op goede uitvoering.

Evenals bij humanitaire hulpverlening houdt Nederland scherp in de gaten dat de overhead zo beperkt mogelijk blijft en dat geen onevenredige stapeling van *overheadpercentages* plaatsvindt. Ook in meer algemene zin zet Nederland zich actief in voor vermindering van de transactiekosten van ontwikkelingssamenwerking. Onze leidende rol als het gaat om het bevorderen van de «*One UN*» werkwijze is hier een voorbeeld van. De resultaten van de *One UN* pilots zijn in dit kader positief: door de ondersteunende diensten (receptie, bewaking, ICT enz.) te bundelen zijn de administratiekosten in de pilotlanden met 10–25% gedaald. Ook zet Nederland sterk in op verbetering van de werking van *Multi-donor trustfunds* (MDTF's), zodat de transactiekosten verminderen en NGO's betere toegang krijgen. In dit kader vindt op 8 juli, op Nederlands initiatief, een

bijeenkomst in Den Haag plaats met de grootste donoren van MDTF's en de multilaterale organisaties die de meeste fondsen beheren.

4 en 12

Waarop is de passage gebaseerd dat de relatieve positie van Nederland afneemt en het belang van coalitievorming toeneemt? Hoe verhoudt deze aanname zich tot het feit dat Nederland internationaal wordt erkend voor onze bijdragen aan multilaterale organisaties? Kunt u de effectiviteit aantonen van multilaterale ontwikkelingssamenwerking?

Nederland moet volgens de minister investeren in coalitieverbanden en betere hulp voor minder geld (meer efficiency). Hoe past de intensivering voor het multilaterale kanaal in deze visie?

Zoals ik heb beschreven in paragraaf 2.2 van mijn nota is het aantal spelers op ontwikkelingsterrein het afgelopen decennium sterk gegroeid (opkomst van o.a. Gates Foundation, mondiale fondsen, nieuwe donorlanden als China). Daarnaast hebben veel landen (o.a. EU, G8) zich gecommitteerd aan «upscaling targets» voor hun ODA-budgetten. Aangezien de afgelopen jaren de wereldwijde ODA substantieel is gestegen terwijl de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gehandhaafd bleef op het percentage van 0,8%, is het Nederlandse aandeel in de wereldwijde ODA licht gedaald. Uiteraard is dit goed nieuws; het betekent dat anderen in toenemende mate ook hun verantwoordelijkheid nemen.

In mijn ogen zijn er twee redenen om aan deze trends de beleidsmatige consequentie te verbinden dat Nederland nog meer dan voorheen zal investeren in coalitievorming en nauwe samenwerking met partners. De eerste reden is gelegen in het toenemend belang van donorcoördinatie en harmonisatie (conform de verklaringen van Parijs en Accra). De tweede reden is dat ik eraan hecht de Nederlandse invloedrijke positie op het terrein van internationale samenwerking onverkort te handhaven. Onze substantiële beleidsmatige en financiële inzet werkt namelijk als een hefboom, die Nederland relatief veel invloed oplevert op de beleidskoers, normstelling en allocaties van hele grote, mondiale organisaties.

Het is inderdaad een feit dat Nederland internationaal veel erkenning geniet vanwege onze omvangrijke politieke en financiële steun aan de multilaterale organisaties en aan ontwikkelingssamenwerking in algemene zin. Mijn inzet is erop gericht dat zo te houden, ook als Nederland verhoudingsgewijs een kleinere donor is geworden.

De mate van effectiviteit van multilaterale ontwikkelingssamenwerking verschilt per onderwerp en instelling. In hoofdstuk 5 is van elke prioritaire multilaterale organisatie een samenvatting van de «scorecard» opgenomen.

Ik heb in mijn nota toegelicht dat effectiviteit voorop moet staan bij de keuze voor een bepaalde partner; dat geldt voor de keuze voor een specifieke multilaterale organisatie, maar ook voor de keuze welk kanaal in welk geval effectiever is. Complementariteit en een werkverdeling op basis van «wie doet wat het beste» vormen de sleutel.

In de nota staat ook beschreven op welke terreinen ik de grootste meerwaarde zie voor het multilaterale kanaal. Het gaat daarbij met name om de aanpak van mondiale problemen (o.a. klimaat-, voedsel-, energiecrises) en de bescherming van internationale publieke goederen, o.a. met behulp van internationale normstelling. Tegelijkertijd moet multilaterale ontwikkelingssamenwerking effectiever worden. Ik heb daartoe acht speerpunten geformuleerd.

5

Op welke wijze wilt u zich er voor inzetten dat ontwikkelingslanden invloed krijgen het bepalen van de beleidsprioriteiten en in de vormge-

ving van de oplossingen binnen het multilaterale kanaal?

Nederland zet zich op verschillende manieren in om de bestaande structuren van mondiale samenwerking te veranderen, omdat deze onvoldoende de veranderde machtsverhoudingen in de wereld weerspiegelen. Een betere vertegenwoordiging van opkomende en arme landen is ook in het belang van de Westerse wereld, omdat mondiale problemen niet meer buiten de ontwikkelingslanden om kunnen worden aangepakt. Daarom is Nederland zeer actief in de discussie over de stem- en aandeelverhoudingen binnen de Wereldbank en het IMF. Een traject, waar ik zelf bij betrokken ben, is de *UN Commission of Experts on reforms of the international monetary and financial system*, die deze week haar aanbevelingen zal presenteren tijdens een VN-conferentie over de gevolgen van de financiële crisis voor ontwikkelingslanden. In mijn rol als *Special Envoy* van deze conferentie zet ik me in om een brugfunctie te creëren tussen de G20 en de ontwikkelingslanden, zodat de maatregelen die nu genomen worden om de crisis te bestrijden, meer ten goede komen aan ontwikkelingslanden.

Ik vind het van groot belang dat niet alleen de regeringen van ontwikkelingslanden een grotere stem krijgen in multilaterale organisaties, maar ook de bevolking als geheel. Daarom zet Nederland in op het vergroten van de «accountability» in ontwikkelingslanden, d.w.z. dat leiders en bestuurders in die landen meer invloed en zeggenschap moeten geven aan het maatschappelijk middenveld en parlementen. Nederland steunt bijvoorbeeld het *World Bank Institute* en UNDP, die zich onder meer richten op capaciteitsversterking van parlementen in ontwikkelingslanden zodat zij in termen van expertise en middelen hun controlefunctie beter kunnen vervullen.

6

Hoe verhoudt zich de wens om te investeren op het multilaterale kanaal zich tot het voornemen meer aan direct funding te doen?

Dit kan prima samengaan. Ieder kanaal kent zijn eigen sterke punten. Mijn inzet is om de synergie tussen alle activiteiten op ontwikkelingsterrein te vergroten. Duurzame ontwikkeling is alleen mogelijk als de hele maatschappij daar actief bij wordt betrokken. Daarom hecht ik grote waarde aan activiteiten die tot doel hebben o.a. maatschappelijke organisaties, werknemers- en werkgevers organisaties en parlementen te versterken. «Direct funding» vormt in dit kader een waardevol instrument. Een sterk en levendig maatschappelijk middenveld heeft tegelijkertijd een positief effect op de ontwikkelingsactiviteiten van de multilaterale organisaties, die daardoor goede partners hebben om mee samen te werken.

7 en 20

Welke innovatieve partnerschappen, in de vorm van flexibele netwerk-coalities, worden hier bedoeld en wat zijn de plannen?

Kunt u aangeven wat u wilt bereiken met innovatieve partnerschappen, hoe dat in praktijk vorm wordt gegeven en wanneer deze doelstelling moet zijn bereikt?

Doel van het kabinetsbeleid is het verbreden van de betrokkenheid van de samenleving als geheel, inclusief niet-traditionele partners, en het op een vernieuwende wijze omgaan met ontwikkelingssamenwerking. Steeds meer wordt er in dit verband samengewerkt met verschillende nationale en internationale publieke en private partners in de vorm van innovatieve partnerschappen. In deze samenwerkingsvorm positioneert de overheid zich als partner, en niet uitsluitend in de traditionele rol van financier. Het Schoklandfonds is hiervan een voorbeeld. Het doel van deze partner-

schappen is, door gebruik te maken van de kennis en oplossingen van bijvoorbeeld de private sector, effectiever en grootschaliger een bijdrage te leveren aan de Millennium ontwikkelingsdoelen. De innovatie zit met name in het feit dat er gekeken wordt of er andere mechanismen (bijvoorbeeld de marktwerking) kunnen worden benut om ontwikkelingsdoelstellingen te behalen. Voorbeeld hiervan is het opzetten van private ziektekostenverzekeringen om de kwaliteit van de zorg te verbeteren.

Initiatief tot het opzetten van innovatieve partnerschappen wordt in de praktijk door verschillende partners genomen en ligt vaak juist niet bij de overheid. Wel ontwikkelt het ministerie verschillende initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van het Schoklandfonds, om partners te stimuleren om hun ideeën daadwerkelijk uit te werken.

Daarnaast zijn er ook verschillende coalities ontstaan om de aanpak van een complex thema of maatschappelijk probleem te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is het MDG5 (moedersterfte) «*meshwork*» van NGO's, (farmaceutische) bedrijven, semi-overheidsinstellingen, wetenschap, vakbonden, vakverenigingen en belangengroeperingen. Dit *cross-sector* initiatief bestaat uit 20 organisaties en beoogt verschillende initiatieven samen te brengen en te coördineren, die op deze wijze effectief bij dragen aan het terugdringen van moedersterfte en de blijvende gevolgen van zwangerschapscomplicaties.

Er wordt in dit geval gesproken van flexibele netwerkcoalities omdat ze bestaan uit partners die normaalgesproken niet met elkaar samenwerken. Bovendien kan de samenstelling van de coalitie wijzigen aan de hand van de voortgang van het proces, de landen waar gewerkt wordt of nieuwe inzichten.

8

Kunt u aangeven in welke gevallen het multilaterale kanaal het voorkeurskanaal dient te zijn en waarop is dit gebaseerd?

Voor mij staat effectiviteit voorop. Van geval tot geval zal daarom gekeken moeten worden via welk kanaal en welke partner de beste resultaten gehaald kunnen worden.

Zo biedt het bilaterale kanaal o.a. het voordeel dat Nederlandse kennis en ervaring kan worden gedeeld, bijvoorbeeld door samenwerking met Bangladesh in de watersector. En zo is het particuliere kanaal o.a. bij uitstek geschikt voor capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden en spelen NGO's een essentiële rol bij het agenderen en aanpakken van problemen waarmee de centrale overheid zich onvoldoende kan of wil bemoeien. Op veel van deze terreinen, bijvoorbeeld bestrijding geweld tegen vrouwen, is overigens vaak sprake van goede samenwerking tussen lokale en internationale NGO's en VN-organisaties, waarbij de inspanningen elkaar versterken.

Over het algemeen zullen multilaterale ontwikkelingsorganisaties vooral op de volgende terreinen duidelijke voordelen hebben.

In de eerste plaats zijn zij zeer geschikt om mondiale, grensoverschrijdende problemen, zoals de klimaat- en voedselcrisis, aan te pakken. Ook zijn zij onontbeerlijk als het gaat om normstelling ter bescherming van internationale publieke goederen. Daarnaast wordt binnen multilaterale instellingen een schat aan kennis, informatie en ervaringen gebundeld en beschikbaar gesteld voor een ieder die het nodig heeft. Zo speelt de WHO een cruciale rol bij het bestrijden van de varkensgriep pandemie.

In de tweede plaats biedt het multilaterale kanaal schaalvoordelen. Op deze manier kunnen zaken worden aangepakt die door hun grootschalig-

heid dekrachten van individuele donoren te boven gaan. Bijvoorbeeld de aanleg van een haven of electriciteitsnet, of de wederopbouw van een door oorlog verwoest land. Daarnaast worden op deze manier de risico's gespreid over een groot aantal donoren (vooral van belang in de context van vredes-/wederopbouw in fragiele staten). Voorts maken schaalvoordelen een hogere efficiency mogelijk en is per saldo de beheerslast van multilaterale OS lager, voor zowel donoren als ontvangende landen. Daarbij dient ook betrokken te worden dat Nederland een «taakstelling» heeft, hetgeen ook de omvang van bijvoorbeeld het bilaterale kanaal beperkt.

In de derde plaats dient multilaterale samenwerking ons «verlichte» nationaal belang. Ons land is -nog meer dan de meeste landen- sterk afhankelijk van de wereld om ons heen. Onze grote politieke en financiële inzet in multilateraal verband levert ons internationaal een invloedrijke positie op. Er is daarbij sprake van hefboomwerking: dankzij deze inzet kunnen we relatief veel invloed uitoefenen op de beleidsmatige koers, normstelling en allocatie van middelen van hele grote, mondiale organisaties.

9

Welk percentage van de hulp van de Europese Commissie is bestemd voor landbouw?

Volgens de eigen rapportage committeerde de Europese Commissie in 2007 340 miljoen euro in de landbouwsector in ontwikkelingslanden, waarvan het grootste deel in de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan). Dit was 3,2 procent van de totale ODA-middelen (Official Development Assistance) die de Europese Commissie besteedt. In 2007 besteedde de Commissie daarenboven 273 miljoen euro aan voedselzekerheid en voedselhulp voor ontwikkeling, activiteiten die de landbouwsector in ontwikkelingslanden ook direct of indirect ten goede komen. In deze cijfers is niet verdisconteerd de begrotingssteun die de Europese Commissie geeft, waarvan een deel (gemiddeld 10%) ten goede komt aan de landbouwbegrotingen in de ontvangende landen. Ook is niet verdisconteerd de uitgaven van de Commissie in de infrastructuur (die ook bijdragen aan ontsluiting van het platteland en de vermarkting van landbouwproducten) Onder het tiende EOF (2008–2013) zullen de bestedingen aan landbouw en aan voedselzekerheid naar verwachting oplopen tot 8 à 9% van het totaal. Dankzij de Voedsel­faciliteit van 1 miljard euro zal met name in 2009 en in 2010 een incidentele verhoging met vele honderden miljoenen euro's worden gerealiseerd.

10

Hoeveel procent van de hulp van de Europese Commissie wordt uitgekeerd als begrotingssteun?

In 2007 werd 8,1 procent van de totale hulp van de Europese Commissie in de vorm van algemene begrotingssteun besteed.

Onder het tiende EOF (2008–2013) wil de Commissie het aandeel van begrotingssteun in lijn met de Parijs en Accra agenda voor hulpeffectiviteit vergroten; de Commissie koerst aan op besteding van ongeveer 25% van de totale EOF-10 middelen in de vorm van sectorale of algemene begrotingssteun.

11

Wie beoordeelt binnen de EU welke landen betrouwbaar genoeg zijn om in aanmerking te komen voor de status van partnerland en naar welke criteria wordt daarbij gekeken?

De status «partnerland» is een beleidsterm die Nederland hanteert om de mate van prioriteit in een ontwikkelingsrelatie aan te duiden. In de Euro-

pese terminologie wordt deze term anders gebruikt, namelijk om alle ontwikkelingslanden aan te duiden waarmee de EU een Country Strategy Paper op het gebied van ontwikkelingssamenwerking heeft vastgesteld. Dat geldt voor ca. 120 ontwikkelingslanden, waaronder de ACS-landen, maar ook landen uit Azië en Latijns-Amerika alsmede de partnerlanden in het Midden-Oosten en het Oostelijk Partnerschap.

Indien de Europese Commissie onvoldoende garanties heeft over het gevoerde politieke en macro-economische beleid in een van de partnerlanden (de «betrouwbaarheid»), zal zulks gevolgen hebben voor het volume van de hulp en de wijze waarop de communautaire hulp wordt gekanaliseerd (noodhulp, projecthulp, sectorale begrotingssteun, algemene begrotingssteun). Daarnaast kan de EU de hulprelatie met partnerlanden geheel (of gedeeltelijk) opschorten indien bv. de mensenrechtensituatie daartoe aanleiding geeft (zie ook art 96 Verdrag van Cotonou en de opschortingsbepalingen in de diverse hulpverordeningen). Voor de verdeling van Europese OS-middelen voor het EOF maakt de Commissie gebruik van allocatiecriteria. Daarbij is voor het 10e EOF in het kader van voorspelbaarheid van de hulp de helft van de landenallocaties gebaseerd op onder het 9e EOF uitgekeerde middelen. De andere helft van de landenallocaties is gebaseerd op een model dat o.a. rekening houdt met bevolkingsaantallen, inkomensniveau, demografische ontwikkelingen en de *human poverty index*, maar ook met financiële prestaties (absorptiecapaciteit) en economisch beleid. Op basis van plannen om het bestuur (*governance action plans*) te verbeteren kan daarnaast besloten worden de landenallocatie voor ACS-landen nog te verhogen. Tijdens de *mid term review* van het EOF wordt de landenallocatie aangepast op basis van prestaties op het gebied van bestuur (implementatie *governance action plans*), het gevoerde macro-economische beleid, het gevoerde sociale beleid (implementatie armoedestrategieën) en de implementatie van EOF-hulp.

13

Wanneer zal de review van de gedragscode van de EU plaatsvinden? Wordt de evaluatie hiervan naar de Kamer gestuurd?

Het streven van de Commissie is om nog voor eind 2009 de *review* uit te voeren. Daarbij zal naar verwachting vooral gekeken worden naar processen en activiteiten, aangezien het nog te vroeg is om de impact in kaart te brengen. Ik zal u te zijner tijd over de uitkomsten informeren.

14

De beleidsnotitie stelt dat eigenaarschap essentieel is en dat de regering ernaar streeft dat alle Multilaterale Organisaties (MO's) dit als uitgangspunt hanteren. Evalueert de regering in dat kader de uitgaven die zij in multilateraal verband doet? Zo ja, hoe wordt dit gedaan?

Voor alle belangrijke VN-organisaties en internationale financiële instellingen wordt een zogenaamde *scorecard* bijgehouden. In deze *scorecard* komt ook de werkwijze van de organisatie op landenniveau, waarvan het begrip *ownership* een belangrijk onderdeel is, aan de orde. De *scorecards* worden opgesteld aan de hand van evaluaties, beleidsstukken, rapporten van accountantsdiensten, informatie van onze posten en aan de hand van onderzoek dat een netwerk van gelijkgezinde donoren jaarlijks naar 4 tot 6 organisaties uitvoert in 8 tot 10 landen.

15

Op wat voor manier zal de minister de uitgangspunten voor de MO's implementeren, gelet op zijn positie als één van de vele donateurs van de MO's?

Nederland is internationaal een van de meer invloedrijke spelers op het terrein van (multilaterale) ontwikkelingssamenwerking, dankzij onze actieve beleidsmatige inzet en omvangrijke financiële bijdragen. Dat neemt niet weg dat het noodzakelijk is samen te werken met anderen om substantiële veranderingen teweeg te brengen bij de MO's. In paragraaf 2.3 heb ik aangegeven dat deze coalities divers en flexibel moeten zijn: van geval tot geval zullen we bekijken wie de belangrijkste spelers zijn en wie het meest gelijkgezind zijn. Ik hecht eraan niet alleen de samenwerking met gelijkgezinde donorlanden nog verder te intensiveren, maar ook meer te investeren in coalities met opkomende landen en ontwikkelingslanden, en met niet-statelijke partners, zoals de private sector.

16

Nederland heeft de algemene vrijwillige bijdrage aan de VN als een van de weinige landen meerjarig toegekend. Voor hoeveel jaar is dit bepaald en waarom is hiertoe besloten?

Nederland heeft aan een aantal VN fondsen en programma's de algemene vrijwillige bijdrage meerjarig toegekend, te weten aan UNDP, UNICEF, UNHCR, UNRWA, UNAIDS, UNFPA, WFP en UNEP. De duur van de bijdrage is doorgaans gelijk aan de duur van het strategisch plan van de organisatie (bijvoorbeeld UNDP 4 jaar, UNEP 2 jaar).

Het verstrekken van meerjarige, stabiele, ongeoormerkte financiering stelt VN-organisaties in staat veel effectiever te werken. Het opzetten van een beter onderwijssysteem of gezondheidsstelsel of de wederopbouw van een door oorlog verwoest land vergt immers financiële en technische assistentie gedurende een periode van meer dan één jaar.

Momenteel is het grootste deel van de bijdragen aan de VN eenjarig en/of geoormerkt. Naast de verminderde mogelijkheid een effectieve bijdrage te leveren aan de meerjarige ontwikkelingsstrategieën van arme landen, leidt dit o.a. 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) en meer aanbodgestuurd werken.

Toekenning van een meerjarige algemene vrijwillige bijdrage vindt alleen plaats als een VN-organisatie aan een aantal voorwaarden heeft voldaan: het meerjarige strategisch plan moet van goede kwaliteit zijn en voldoende aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten; en de organisatie moet over het geheel genomen een goede score hebben op het terrein van kwaliteit interne organisatie en effectiviteit op ontwikkelingsterrein.

17

Welk percentage wil Nederland behalen, als het gaat om ongeoormerkte multilaterale ODA en op welk moment moet dit percentage worden bereikt?

In de nota heb ik aangekondigd goed presterende organisaties te willen belonen met minder oormerking en meerjarige toekenning van bijdragen. Aangezien de toekomst moet uitwijzen hoe de diverse organisaties zullen presteren, is het nu nog niet mogelijk hier uitspraken te doen.

In algemene zin streef ik wel naar verhoging van het percentage ongeoormerkte bijdragen, in lijn met de afspraken die gemaakt zijn in de Parijs en Accra agenda. Momenteel zit Nederland op het laagste niveau van alle EU-lidstaten: 54% ongeoormerkt, terwijl het EU-gemiddelde op 82% ligt.

18

Welke gevolgen heeft de investering op het multilaterale kanaal voor de deskundigheid bij ambassades en voor de sectorspecialisten bijvoorbeeld

op het gebied van gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)?

Dit heeft geen directe consequenties voor de deskundigheid bij ambassades en voor sectorspecialisten.

19

Kunt u aangeven welke eisen zullen worden gesteld aan MO's op het gebied van monitoring en evaluatie en welke criteria zullen gelden om extra financiering te verstrekken of de financiering juist te verminderen?

Het is essentieel dat multilaterale organisatie een goede monitoring en evaluatiefunctie hebben. Dit maakt onderdeel uit van de beoordeling van de effectiviteit van organisaties. Zie het antwoord op vraag 2 voor meer informatie over de internationale *peer reviews* die tot doel hebben de kwaliteit van de evaluatiediensten van de MO's in kaart te brengen.

Om in aanmerking te komen voor extra financiering moet een organisatie op basis van onderstaande algemene criteria op een hoge score uitkomen:

- De intrinsieke waarde van een organisatie
- De mate waarin de organisatie relevant is voor de Nederlandse beleidsprioriteiten
- De beoordeling van de effectiviteit van de organisatie (inclusief de kwaliteit van monitoring en evaluatie)

In de praktijk is vaak sprake van maatwerk. Zo heb ik dit jaar voor de tweede keer een brief gestuurd naar UN Habitat, waarin ik heb aangekondigd de algemene vrijwillige bijdrage te zullen halveren tenzij de organisatie aan het eind van het jaar voldoende scoort op een aantal concrete, grotendeels «Habitat-specifieke» punten. Hiertoe is tezamen met het VK een resultatenraamwerk ontwikkeld. Aanleiding is de matige kwaliteit van de interne organisatie van UN Habitat.

21

Kan iets gezegd worden over de effectiviteit van het multilaterale kanaal in vergelijking met het bilaterale kanaal?

Deze vraag is in algemene zin niet te beantwoorden. De kanalen moeten ook niet gezien worden als elkaars «concurrenten». Ze hebben ieder hun sterke en zwakke kanten en het uitgangspunt is dat zij op basis van onderlinge complementariteit worden ingezet.

22

Waarop is de opmerking gebaseerd dat multilaterale instellingen doorgaans beter dan bilaterale donoren in staat zijn om advies te geven op maatschappelijk en politiek gevoelige terreinen als reproductieve gezondheid, AIDS-bestrijding of macro-economisch beleid?

Door de meeste regeringen worden multilaterale instellingen, meer dan bilaterale donoren, als neutraal en onpartijdig beschouwd (zowel in politiek, cultureel, religieus als economisch opzicht). Bovendien is de VN, met haar grote legitimiteit, bij uitstek geschikt voor normstellende activiteiten. Kritiek van de VN wordt serieus genomen en als schadelijk voor de reputatie ervaren. Hierdoor is de VN goed gepositioneerd om regeringen aan te spreken op gevoelige zaken als onveilige abortus, vrouwenbesnijdenis, seksuele voorlichting en *harm reduction*.

23

Hoe zijn de grote jaarlijkse verschillen op het gebied van investering in hernieuwbare energie via de Wereldbank te verklaren?

De bedragen die via de Wereldbank zijn gepland zijn een optelling van verschillende activiteiten.

Een eerste groep van activiteiten bestaat uit advies en capaciteitsopbouw op het gebied van hernieuwbare energie. Deze component blijft over de verschillende jaren ongeveer constant.

Daarnaast wordt via de Wereldbank een aantal activiteiten in ontwikkelingslanden gefinancierd via speciale fondsen die verband houden met directe investeringen. Volgens de voorziene planning wordt in 2010 het maximale aantal activiteiten bereikt dat de WB uit deze fondsen financiert, waarna de uitgaven zullen teruglopen.

24, 25 en 29

Hoe zal de intensivering van 550 miljoen euro worden besteed? Welk van de vier soorten MO's zullen het geld gaan ontvangen en waarom?

Hoe verhoudt zich het financiële plaatje in de bijlage bij de nota (intensivering via het multilaterale kanaal van 553,5 miljoen euro over de periode 2008–2011) tot de financiële informatie in de brief d.d. 28 mei 2009 over de verschuivingen tussen de kanalen? Is genoemd plaatje (gedateerd februari 2009) nog steeds geldig? Zo ja, ten koste van welke andere posten binnen het Nederlandse ODA budget gaat deze intensivering op het multilaterale kanaal?

Hoe verhouden de intensiveringen zich tot de te verwachten verlaging van het OS-budget?

Het gaat hierbij om een optelsom van beleidsvoornemens tot intensivering op mijn vier prioriteiten. Het is zeker niet mijn intentie om een specifiek bedrag vast te stellen voor multilaterale intensiveringen. Zoals gezegd staat effectiviteit voor mij voorop en blijft complementariteit het uitgangspunt. Voor uitvoering van een deel van mijn beleidsvoornemens (inmiddels over de vierjarige periode 2008 t/m 2011 optellend tot 553,5 mln.) is de keuze gevallen op een aantal multilaterale organisaties, zoals nader is toegelicht in de nota en tot uitdrukking komt in bijlage 1. In principe zal alleen intensivering plaatsvinden bij de in de notitie (hoofdstuk 6: conclusies) opgesomde lijst van prioritaire MO's.

Voorts is het van belang op te merken dat de cijfers inmiddels ten dele achterhaald zijn door de economische ontwikkelingen en het tengevolge krimpende OS-budget.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting 2010 zult u uitgebreid geïnformeerd worden over de consequenties van de economische krimp voor het Nederlandse ODA-budget.

26

Waar is de informatie uit het financiële overzicht uit de nota terug te vinden in de begrotingen voor 2008 en 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

De cijfers uit het overzicht van voorgenomen intensiveringen op de beleidsprioriteiten die via het multilaterale kanaal zullen gaan, zijn opgenomen in de begrotingen 2008 en 2009 of in de eerste en tweede supplementaire begrotingen 2008 en 2009 van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De bijdragen aan de verschillende multilaterale organisaties worden niet afzonderlijk genoemd in de begroting. De bijdragen zijn onder verschillende subartikelen opgenomen. Zo zijn bijvoorbeeld de bijdragen aan UNFPA en WHO opgenomen in art. 5.04 (Halt aan verspreiding van

hiv/aids, malaria en andere levensbedreigende ziekten) en de bijdrage aan IFC in art. 4.03 (Economische groei en minder armoede a.g.v. private sectorontwikkeling).

27 en 28

Kunt u aangeven waarom de investeringen in «fragiele staten», onder de kop «voorgenomen intensivering via het multilaterale kanaal» worden teruggebracht tot 38 miljoen euro in 2011?

Kunt u aangeven waarom de middelen voor «fragiele staten» via de Wereldbank worden verminderd tot 0 euro in 2011, terwijl wordt aangegeven dat de rol van internationale financiële instellingen op het gebied van fragiele staten dient te groeien?

Aangezien er nu nog onvoldoende duidelijkheid is over concrete behoeften en programma's van de multilaterale organisaties in fragiele staten in 2011 is vooralsnog sprake van een afnemende raming. Deze raming moet echter niet beschouwd worden als een maximaal budget; de bijdrage aan bv. de Wereldbank in 2011 voor fragiele staten zal afhangen van de prestaties die de Wereldbank in de komende jaren levert, de kwaliteit van de voorstellen voor programma's vanaf 2011 en het dan beschikbare budget voor OS. Fragiele staten zijn een prioriteit van het Nederlandse beleid.

30

Wat is de reden dat de intensivering voor SRGR via de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in 2011 0 euro bedraagt?

Dit betreft een intensivering via het Human Reproduction Programme, een VN-onderzoeksprogramma in beheer van de WHO, op het gebied van seksuele- en reproductieve gezondheid- en rechten. Nederland hecht veel waarde aan dit programma en is er al jarenlang bij betrokken, momenteel als één van de grootste donoren. De intensivering is toegezegd tot en met 2010, waarna opnieuw wordt bezien of deze intensivering gehandhaafd blijft.