

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Richtinggevend Kader voor Multilaterale Samenwerking: tendenzen en verdere uitrol

In 2016 werd een richtinggevend kader voor multilaterale samenwerking als mededeling geagendeerd op de Vlaamse Regering (VR_2016_0502_MED.0060). Aan de grondslag ligt de doelstelling om een gecoördineerd, gefocust en coherent beleid ten aanzien van een aantal relevante multilaterale organisaties te voeren, uitgaande van de Vlaamse bevoegdheden en sterktes. Hierbij willen we focussen op die multilaterale organisaties die verschillende beleidsthema's kunnen verbinden en zich lenen voor een beleid dat voldoende overkoepelt. We kunnen maar investeren in een volwassen en professioneel multilateraal beleid mits samenwerking tussen alle betrokken departementen. Het departement Buitenlandse Zaken bewaakt de coherentie van het gevoerde multilaterale beleid.

Het belang van multilaterale samenwerking voor Vlaanderen werd uitvoerig gemotiveerd in de mededeling van 2016. In tijden waarin het multilaterale systeem onder druk staat, is het des te belangrijker voor een relatief kleine actor en donor als Vlaanderen om met de multilaterale organisaties zo optimaal mogelijk samen te werken. Om die reden werden er in de mededeling van 2016 een aantal principes en toetsstenen geformuleerd die richtinggevend kunnen zijn om deze samenwerking te prioriteren.

Hierop willen we verder bouwen door in eerste instantie te vertrekken van een actualisatie van het overzicht van de inhoudelijke en financiële bijdragen aan multilaterale organisaties door Vlaanderen. Wat dat laatste betreft, worden een aantal voorzichtige tendensen vastgesteld op basis van de aangeleverde cijfers. Vervolgens worden een aantal concrete instrumenten aangereikt om meer coherentie in te bouwen. Dit alles met de bedoeling om alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid meer houvast te bieden in hun samenwerking met multilaterale organisaties.

1. Multilaterale samenwerking: een stand van zaken

Medio 2018 moeten we helaas een sombere stand van zaken opmaken: de Amerikaanse terugtrekking uit het klimaatakkoord van Parijs, uit Unesco en uit de VN-Mensenrechtenraad, het stopzetten van de werking van het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) de Verenigde Staten, de politieke, institutionele en financiële crisis binnen de Raad van Europa, het voortduren van de Syrische oorlogsgruwel en de uitzichtloze vluchtelingencrisis, de hongersnood die voor het eerst in vijftien jaar opnieuw aanzienlijk toeneemt: stuk voor stuk mokerslagen voor het multilateralisme. Het verschuiven van multilaterale akkoorden naar bilaterale afspraken geeft uiting aan de groeiende afkeer van de globalisering. Botsen we tegen de grenzen aan?

Het multilateralisme staat onder zware druk en de neiging tot unilateralisme zit in de lift. De groeiende frustratie en de desillusie over de internationale rechtsorde mag echter niet doen vergeten welke voordelen het multilaterale systeem sinds WOII heeft opgebouwd. Ook al is het duidelijk dat het multilateralisme momenteel niet bijbeent met het globalisatieproces in al zijn nieuwe gedaanten, toch kan het zich afkeren van internationale samenwerking nefaste gevolgen hebben voor de vrede, de vooruitgang en het welzijn op wereldvlak.

In plaats van minder moet er misschien net meer multilateralisme groeien, met de Agenda 2030 en de SDG's als aanknopingspunt om het multilaterale systeem efficiënter te maken en beter afgestemd op de nieuwe economische en geopolitieke realiteiten in de 21^e eeuw. De voordelen van multilaterale samenwerking zijn onmiskenbaar: minder gevoelig voor de waan van de dag, levert schaalvoordelen op, kan buigen op mondiale legitimiteit en draagvlak, op gedeelde expertise en op een variëteit aan nationale ervaringen. Uiteraard hebben multilaterale instellingen ook hun gebreken en zijn sommige kritieken over het niet optimaal functioneren gegrond, dan nog is het logisch om in de wereld van vandaag mee te investeren in gebruik en verbetering van de bestaande instellingen om op die manier de winst van multilaterale samenwerking verder op te voeren. Op vele terreinen is de multilaterale aanpak immers de enig denkbare.

Dit uitgangspunt ligt aan de basis van het richtinggevend kader voor multilaterale samenwerking (en de handvaten die het aanreikt). Dit betekent dat we willen bijdragen aan het sterker maken van de internationale institutionele structuur vanuit de overtuiging dat meer "global governance noodzakelijk is. Zo'n collectief beheer van onze planeet wordt dringender naarmate de globalisering en interdependentie toenemen. De multilaterale fora versterken, betekent meer dan het geven van een cheque. Door de samenwerking met multilaterale organisaties daar te laten plaatsvinden waar ze het meest effect heeft, kan efficiënte internationale samenwerking groeien, ondersteund door een coherent beleid met gerichte (inhoudelijke en/of financiële) bijdragen zodat Vlaanderen ook een meerwaarde kan inbrengen in de multilaterale orde.

Het richtinggevend kader probeert daarbij een rol spelen door de juiste kaders te scheppen, te faciliteren en samenwerking op departementaal vlak te stimuleren en beleidscoherentie te waarborgen. Daardoor neemt de kans op garantie van deskundigheid en een beter gevoel voor prioriteiten toe zodat Vlaanderen een toegevoegde waarde kan bieden. De huidige vraagstukken op het vlak van internationale samenwerking overstijgen immers het terrein van buitenlandse zaken en raken de portefeuille van tal van beleidsterreinen. Uitdaging daarbij is de invulling van de multilaterale structuur efficiënter te maken.

2. Tendensen in de Vlaamse multilaterale samenwerking

2.1. Financiële tendensen

Bijlage 1 bij deze mededeling bevat een overzicht en een analyse van de financiële bijdragen die werden toegekend aan multilaterale organisaties in de periode 2014-2017 (=vastleggingen) en eventuele verdeelsleutels. Dat laat ons toe een aantal voorzichtige vaststellingen te maken.

In de periode 2016-2017 werd er 36.456.217 euro vanuit Vlaanderen toegekend aan multilaterale organisaties. Dit is een daling met zo'n 4,5 miljoen euro in vergelijking met de periode 2014-2015 (40.932.357,49 euro). Deze daling is hoofdzakelijk waar te nemen in de vrijwillige bijdragen, terwijl de (semi)verplichte bijdragen stegen.

Het overgrote deel van de Vlaamse bijdragen in de periode 2016-2017 was opnieuw bestemd voor vrijwillige bijdragen. In de periode 2016-2017 werd er voor zo'n 33 miljoen euro aan vrijwillige bijdragen vastgelegd. Dit is echter een daling met 5 miljoen euro ten opzichte van de vorige

periode, ook al werden er in 2016-2017 opnieuw een aantal nieuwe grote projecten en partnerschapsbijdragen vastgelegd.

Deze neerwaartse trend in de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties is ook terug te vinden in de Vlaamse ODA cijfers. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ODA cijfers slechts een gedeelte van de financiële stroom naar de multilaterale organisaties in kaart brengen: alleen projecten en programma's die geoordeeld worden op ontwikkelingslanden of een (door het OESO DAC-Comité bepaald) percentage in geval van corefunding. Ondanks deze daling in effectieve bijdragen, is het aandeel van de Vlaamse ODA gericht op multilaterale organisaties wel gestegen.

2.2. Inhoudelijke tendenzen

We kunnen ook een aantal inhoudelijke tendenzen afleiden uit de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties. Allereerst kan uit de ondersteuning van verschillende organisaties een sterke focus op milieu en klimaatverandering afgelezen worden die in de periode 2016-2017 nog versterkt werd met onder meer de bijdragen aan de klimaatfondsen en aan UNEP. Bovendien werd klimaat nu ook gelinkt aan sectoren als gezondheid of werk in de samenwerking met jarenlange partners als de WHO of de ILO. Ook de steun voor landbouw-initiatieven en voedselzekerheid werd gekoppeld aan klimaatsverandering en adaptatiestrategieën. Biodiversiteit bleef een belangrijk thema en er is een nieuwe bijdrage aan UNDP voor fase 2 van Biofin in voorbereiding. De Vlaamse inzet voor oceanen werd verdergezet in de samenwerking met UNESCO, UNEP (Vlaams Integraal Actieplan tegen Marien Zwerfvuil) en OESO (gericht op de economische dimensie van oceanen). In het kader van de ondersteuning van het OESO Eurasia Competitiviteitsprogramma werd specifiek geoordeeld op energie-efficiëntie.

Deze inhoudelijke tendenzen komen ook terug in de samenwerking met multilaterale organisaties die we niet rechtstreeks financieren: hernieuwbare energie is een thema binnen de Benelux Unie, IEA, IRENA en IMO. Waterbeheer staat centraal in de samenwerking, met UNEP, IMC en ISC. Ook duurzaam transport en scheepvaart zijn prioriteiten binnen fora als de Benelux Unie, de CCR, Donaucommissie en het IMO.

Een tweede rode draad doorheen de samenwerking met multilaterale organisaties vinden we in de focus op ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en humanitaire bijstand. Vanuit verschillende beleidsdomeinen werd via de Raad van Europa bijgedragen tot de integratie van vluchtelingen. Met UNRWA werd een uitwisselingsproject opgezet voor het recht op kwaliteitsvol onderwijs in het Midden-Oosten (SDG4). Er werd verder structureel ingezet op onderwijs en cultuur via actieve participatie in werkgroepen en comités bij OESO, UNESCO en de Raad van Europa. Hierbij bood het UNESCO trustfonds vanuit de focus op erfgoed een hefboom voor duurzame ontwikkeling. Verder participeerde Vlaanderen vanuit verschillende multilaterale organisaties actief aan het Stuurcomité SDG Education 2030 wat eind 2018 zal uitmonden in de organisatie van de regionale consultatie in België. Hierbij wordt er sterk ingezet op vaardigheden, beroepstraining en wereldburgerschapeducatie. Het recht op waardig werk werd verder ondersteund via het trustfonds bij ILO. Het recht op voedsel en voedselzekerheid kreeg in mindere mate ondersteuning via ICRAF maar werd nog ondersteund via een in 2015 vastgelegde subsidie aan FAO. Het recht op gezondheid werd verder bevorderd met bijzondere aandacht voor de strijd tegen HIV/AIDS en de steun voor seksuele en reproductieve gezondheidsrechten, waarvoor WHO een speciaal programma uitvoert samen met UNDP, UNFPA en Unicef. Het partnerschap met UNICEF gaf uiting aan de inzet voor kinderrechten. Tenslotte werd een groter deel van de Vlaamse noodhulp in de periode 2016-2017 besteed via multilaterale kanalen, onder meer door verhoogde bijdragen aan de CERF en ondersteuning van het One UN initiatief van UNDP voor Malawi en Mozambique. In 2016 werd er ook een samenwerking opgezet met OHCHR voor mensenrechteneducatie in Irak en met UNHCR voor noodhulp aan vluchtelingen. Ook de ondersteuning van UNRWA via corefunding werd onverminderd verdergezet via een nieuwe partnerschapsovereenkomst en licht verhoogd met de bovenvermelde aanvullende projectfinanciering.

Multilaterale samenwerking laat Vlaanderen toe om de eigen voortgang te vergelijken met die van andere partners, kruisbestuivingen te operationaliseren en bepaalde niches uit te kiezen waarin Vlaanderen een prominente positie kan uitbouwen. De Vlaamse instrumenten moeten worden ingezet als hefboom om meer middelen voor de mondiale 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling te mobiliseren en andersom moeten de multilaterale kanalen als hefboom worden aangewend om Vlaamse sterktes uit te bouwen. Als we de bovenvermelde tendenzen aftoetsen aan Vlaamse visieteksten als de mensenrechtennota, Visie 2050 en Vizier 2030 en uitgaande van Vlaamse sterktes, komen we tot inhoudelijke speerpunten als levenslang leren en inzet op vaardigheden, waterbeheer en oceanen, bevordering van seksuele en gezondheidsrechten, sociale dialoog voor waardig werk, adaptatie voor voedselzekerheid en erfgoed als motoren voor ontwikkeling en conflictpreventie. Deze speerpunten bieden een rode draad om gericht samen te kunnen werken met een aantal prioritaire organisaties.

3. Categorisering van organisaties

De mededeling van 2016 bevatte als bijlage zogenaamde blauwdrukfiches per multilaterale organisatie waarmee Vlaanderen samenwerkt. Deze fiches werden door de betrokken beleidsdomeinen geactualiseerd binnen het SOIA dossierteam, zodat er opnieuw een duidelijke landkaart voorligt over de inzet, de Vlaamse prioriteiten en belangen en de actiepunten per multilaterale organisatie.

Organisaties die niet beantwoorden aan de definitie van multilaterale organisatie zoals gedefinieerd in de mededeling van 2016 (Nrg4SD, WADA, ICRAF, World Resource Forum Association) en organisaties waarmee de afgelopen twee jaar geen enkele financiële en/of inhoudelijke samenwerking is geweest (IFC, ITC, UNCTAD, UNIDO, UNSCN en UNWOMEN), werden geschrapt. Er werden tevens een aantal organisaties toegevoegd waarmee de Vlaamse overheid de afgelopen jaren een belangrijke samenwerking onderhield (CCR, Donaucommissie, IMC, ISC).

Op basis van deze informatie en het overzicht van de financiële bijdragen, kan er grosso modo een onderscheid gemaakt worden tussen drie categorieën van samenwerking tussen Vlaanderen en multilaterale organisaties (zie bijlage 2):

- 1) prioritaire partners: dit zijn sleutelorganisaties waarmee structureel (inhoudelijk of financieel) wordt samengewerkt onafhankelijk van beleidskeuzes en die normatief erg relevant zijn. Voor deze organisaties kan het aangewezen zijn om een kosten/batenanalyse te maken inzake het afsluiten van een kader- of partnerschapsovereenkomst van onbepaalde duur en actief te participeren in bestuurs- en besluitvormingsorganen.
- 2) strategische partners: Dit zijn uitvoerende of coördinerende organisaties waarmee structureel wordt samengewerkt om strategische beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor deze organisaties kan het aangewezen zijn om een kosten/batenanalyse te maken inzake de opportuniteit om een (Vlaamse) samenwerkingsovereenkomst af te sluiten van bepaalde duur en om actief of passief te participeren in bestuurs- en besluitvormingsorganen.
- 3) flankerende partners: Dit zijn uitvoerende of coördinerende organisaties waarmee ad hoc wordt samengewerkt om een specifieke beleidsdoelstelling te realiseren. Voor de uitvoering van projecten en programma's zullen door de multilaterale organisatie eenmalige projectovereenkomsten gevraagd worden.

4. Verdere uitrol richtinggevend kader

Om de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid meer houvast te bieden in hun samenwerking met multilaterale organisaties hebben mijn diensten een glossarium, een indicatieve checklist voor beoordeling van subsidieaanvragen en een handleiding voor samenwerkingsakkoorden met multilaterale organisaties opgesteld. Het **glossarium** (bijlage 3) omvat een lijst met veel gebruikte begrippen in de multilaterale samenwerking. De checklist en de handleiding bieden mogelijkheden om meer aandacht te besteden aan visibiliteit, monitoring en evaluatie of beleidskaders zoals de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen.

De indicatieve **checklist voor beoordeling van subsidieaanvragen** (bijlage 4) is een concrete toepassing van de toetsstenen en de criteria die gedefinieerd werden in het richtinggevend kader. Deze toetsstenen en criteria werden afgetoetst aan de praktijkervaringen binnen de Vlaamse overheid met multilaterale samenwerking. Deze checklist biedt een handvat om subsidieaanvragen op een meer gestandaardiseerde manier te beoordelen. Via de checklist wordt specifiek ook de aandacht gevestigd op inschakeling van Vlaamse partners, ODA-aanrekenbaarheid en de mogelijkheden binnen het Flanders Trainee Programme.

Tenslotte werd een **handleiding** (bijlage 5) uitgewerkt met suggesties voor paragrafen die kunnen opgenomen worden in nieuwe **samenwerkingsovereenkomsten met multilaterale organisaties** waarmee de Vlaamse overheid structureel samenwerkt. Dit beantwoordt aan het algemeen uitgangspunt van het richtinggevend kader inzake selectiviteit waarbij een gerichte middeleninzet wordt gekoppeld aan duidelijke keuzes. In de mededeling aan de Vlaamse Regering begin 2016 werd de intentie geuit om alle samenwerkingsovereenkomsten met multilaterale organisaties overheidsbreed zoveel mogelijk op eenzelfde leest te schoeien. De overeenkomsten die de Vlaamse overheid de voorbije jaren sloot met verschillende multilaterale organisaties zijn immers heel verscheiden zowel wat betreft inhoud als vorm. Sommige overeenkomsten beogen duurzame partnerschappen (bv. IAO, UNESCO, WGO) maar andere zijn veeleer van korte termijn en gebonden aan ad hoc projecten en programma's die meermaals vernieuwd worden zonder dat dit gepaard gaat met Vlaamse participatie in de bestuursorganen die deze activiteiten en / of de organisatie zelf aansturen (bv. FAO, UNICEF, UNRWA). Dit kan meer in lijn gebracht worden met de beleidsintenties van de Vlaamse Regering in de regeringsverklaring en de beleidsnota's om de samenwerking met multilaterale organisaties meer coherent en gefocust te maken. Het opnemen van gelijkaardige paragrafen in overeenkomsten met multilaterale organisaties kan een handvat bieden om de samenwerking gericht te sturen en het imago van Vlaanderen als betrouwbare en flexibele partner in de multilaterale gremia te versterken.

De handleiding is een menu met een aantal mogelijke suggesties die relevant kunnen zijn om de relaties te verduurzamen en de samenwerking te focussen op gemeenschappelijke beleidsprioriteiten voor de Vlaamse overheid en de multilaterale organisatie in overeenstemming met diens mandaat en kerntaken. Dit biedt een mogelijke leidraad om een aantal punten in elk partnerschap op te nemen en de overeenkomsten op een zeker gelijke geest te schoeien zonder dat hier enige verplichting aan vasthangt. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan volgende punten:

- gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen
- gemeenschappelijke principes als innovatie, effectiviteit en eigenaarschap
- wederzijdse engagementen
- belang van monitoring en evaluatie
- gedefinieerde acties rond communicatie, visibiliteit en coördinatie
- zo mogelijk inschakeling van het Flanders Trainee Programme

Het is geenszins de bedoeling om bestaande overeenkomsten te gaan heronderhandelen. Wel kan bij het aflopen van bestaande overeenkomsten overwogen worden of het opportuun is om een algemene partnerschapsovereenkomst voor (on)bepaalde duur af te sluiten die een kader biedt voor inhoudelijke en financiële samenwerking. De categorisering van organisaties kan hierbij richting geven voor inschatting van het soort overeenkomst en de duurtijd. Concrete financiële modaliteiten verbonden aan een specifieke bijdrage kunnen nadien afgesproken worden op uitvoerend niveau.

Met deze handvaten willen we de garantie op efficiëntie, multiplicatoreffecten en kruisbestuivingen verhogen zodat Vlaanderen vanuit zijn bijzondere positie meerwaarde kan halen uit gerichte multilaterale samenwerking en tevens toegevoegde waarde kan bieden aan zijn multilaterale partners

Minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Geert BOURGEOIS

Bijlagen

1. Overzicht en analyse van de financiële bijdragen
2. Categorisering van multilaterale organisaties
3. Glossarium
- 4.. Checklist voor beoordeling van subsidieaanvragen
5. Handleiding voor samenwerkingsovereenkomsten met multilaterale organisaties
6. Fiches per multilaterale organisatie met afkortingenlijst