

---

<b>Aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken Postbus 20061 2500 EB Den Haag</b>	<b>Directie Economische en Ecologische Samenwerking Bezuidenhoutseweg 67 2594 AC Den Haag</b>
---	---

<i>Datum</i>	<b>26 juni 2007</b>
<i>Kenmerk</i>	<b>DES/TO 2007/342c</b>
<i>Behandeld</i>	<b>Ciska Dijk</b>

## **Reactie op AIV advies "De OESO van de toekomst"**

### *Inleiding*

Met dank en waardering heb ik kennis genomen van het advies "De OESO van de Toekomst" van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Het advies van de raad is heel informatief en gebalanceerd en biedt met het historisch overzicht een goed beeld van de ontwikkeling van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) sinds de oprichting in 1961. Door dit te combineren met een sterke en zwakte analyse komen heel duidelijk de uitdagingen voor de toekomst naar voren; uitdagingen die zowel liggen op het vlak van de aard van de werkzaamheden als op het institutionele vlak van de OESO, en daardoor ook van invloed zijn op de rol en positie van de organisatie in de internationale institutionele architectuur.

Toen in maart 2006 de AIV verzocht werd advies uit te brengen over de OESO vonden binnen de OESO al enige tijd parallel lopende discussies plaats over zowel interne hervormingen als over de uitbreiding van de organisatie met nieuwe leden. Naast de gevraagde appreciatie van de organisatie en de positie van de OESO in relatie tot andere multilaterale instellingen vormden deze vraagstukken de basis voor de adviesaanvraag.

Sneller dan verwacht werd al tijdens hoogambtelijk overleg in april 2006 overeenstemming bereikt over enkele hervormingen in het beheer van de organisatie (in mei 2006 bevestigd door de ministeriële bijeenkomst van de OESO ).

Hoewel de tijd thans -2007- niet rijp is voor heropening van de hervormingsdiscussie, wil dat niet zeggen dat de aanbevelingen van de AIV terzake aan relevantie hebben ingeboet. De op termijn voorziene uitbreiding van de organisatie zal zonder twijfel aanleiding zijn om te zijner tijd vraagstukken als effectiviteit, besluitvorming, prioriteitstelling e.d. opnieuw op de agenda te zetten. Het AIV-advies zal dan kunnen dienen als handvat en leidraad voor Nederland om deze besprekingen aan te gaan. Het advies is tevens een waardevolle inspiratiebron voor de Nederlandse inzet op die gebieden die reeds nu ter tafel liggen.

De algemene opvatting van de AIV dat het een groot goed is dat de OESO bestaat geeft ook mijn grondhouding ten opzichte van de OESO weer als zijnde een internationaal gezaghebbende normstellende denktank. In dit licht onderschrijf ik in grote lijnen de aanbevelingen van de AIV. In onderstaande zal dit nader worden geadstrueerd aan de hand van de conclusies en aanbevelingen van de AIV.

### **1. Uitbreiding en taken**

Na de laatste toetreding van een nieuwe lidstaat tot de OESO in 2000 (Slowakije) is de uitbreiding enige tijd stilgelegd. Onduidelijk was of en zo ja in welke mate de OESO zonder interne hervormingen nieuwe leden zou kunnen absorberen. De druk om de discussie over verdere uitbreiding te heropenen nam evenwel toe. Dit niet alleen vanwege de OESO toezegging in 1996 aan Rusland dat het lidmaatschap van dat land een gemeenschappelijk streven was en vanwege nieuwe

lidmaatschapsaanvragen, maar vooral ook door het toenemend besef dat de relevantie van de OESO gebaat zou zijn met actieve samenwerkingsrelaties en met uiteindelijke toetreding van belangrijke (opkomende) economieën als China, de Russische Federatie, Zuid-Afrika, Indonesië, India en Brazilië.

De uitbreidingsdiscussie leek in 2004 in goede banen te worden geleid door de aanvaarding van de zogenaamde Noburu criteria (*like-mindedness, significant player, mutual benefit* en *global considerations*) door de ministeriële OESO-bijeenkomst. Nochtans bleef een doorbraak uit, omdat de lidstaten geen unanimitie konden bewerkstelligen over de vraag welke landen zouden kunnen toetreden.

Ik deel de visie van de AIV dat door het ontbreken van belangrijke opkomende economieën op de ledenlijst van de OESO, de organisatie mondiale representativiteit en het vermogen tot effectieve uitvoering van een mondiale agenda ontbeert. Ik acht het dan ook van groot belang dat, wil de OESO een relevante speler blijven, de belangrijkste opkomende economieën meer bij de werkzaamheden van de OESO betrokken worden. Van even groot belang acht ik het dat door de nauwere samenwerking of door het lidmaatschap meer convergentie in het internationale denken over macro-economische, financiële en sociale vraagstukken kan worden gerealiseerd.

Om te voorkomen dat, zoals de AIV schetst, de nieuwe leden een andere invulling willen geven aan het werk van de OESO en mogelijk het karakter en de kwaliteit van de OESO wezenlijk kunnen aantasten, is het van belang heldere toelatingscriteria te hanteren. De bestaande Noburu criteria bieden goede aanknopingspunten, maar een vijfde criterium in de vorm van overneming van het OESO-*acquis*, zoals de AIV voorstelt, bouwt aanvullende zekerheden in.

De gedachte dat nieuwe leden aan het OESO-*acquis* moet voldoen heeft inmiddels ook ingang gevonden in de uitbreidingsbesprekingen in Parijs. De AIV noemt in dit verband het OESO-*acquis* 'de voornaamste onderliggende conventies, regelingen en principes'. Op zich is dat verdedigbaar, maar een nadere uitwerking wat daar dan precies onder wordt verstaan zal nog moeten plaatsvinden om te kunnen beoordelen of kandidaatleden toegroeien naar of voldoen aan de vereisten van een volwaardig lidmaatschap.

Met de AIV ben ik van mening dat met landen die geen lid willen worden, dan wel daarvoor (nog) niet in aanmerking komen, een vorm van associatie (in OESO-termen '*enhanced engagement*') moet worden aangegaan. Voor deze landen kunnen op maat gemaakte programma's of andere al dan niet regionale associatieregelingen een goed alternatief bieden. Hoewel mijns inziens deze samenwerkingsvormen niet automatisch het perspectief van toetreding moeten bieden, zijn in het verleden goede ervaringen opgedaan met landen die onder 'toezicht' naar volwaardig lidmaatschap zijn toegesloegen.

Ik heb kennis genomen van het oordeel van de AIV dat (al dan niet via een overgangstermijn en stapsgewijze toewerking naar het lidmaatschap) Brazilië, Chili, Israël en Zuid-Afrika in aanmerking komen voor het lidmaatschap van de OESO, maar dat het lidmaatschap van China, India en Rusland, vanwege dusdanig grote problemen op het terrein van de rechtstaat en/of op economisch vlak, vooralsnog niet voor de hand ligt.

Ik deel de opvatting van de AIV voor wat betreft Chili, Israël en Zuid-Afrika. India en Brazilië lijken zelf ambigu tegenover het OESO-lidmaatschap te staan omdat zij dan hun rol in de G-77 moeten opgeven. Van China is nog geen indicatie vernomen dat het lidmaatschap van de OESO nastreeft. Nauwere samenwerking met deze landen in de vorm van een associatieregeling lijkt derhalve in de rede te liggen.

Hoewel ik begrip heb voor de terughoudende opstelling van AIV ten aanzien van een volledig lidmaatschap voor de Russische Federatie, zijn er andere overwegingen die meegenomen moeten worden in de uiteindelijke analyse. In de eerste plaats heeft de Russische Federatie als enige grote economie 10 jaar geleden daadwerkelijk lidmaatschap aangevraagd bij de OESO en is het Russische lidmaatschap een gemeenschappelijke doelstelling van Rusland en de OESO genoemd. Daardoor is

een historische band met de OESO opgebouwd waaraan niet zonder meer voorbij kan worden gegaan.

In de tweede plaats kan de OESO een extra platform vormen waar een dialoog met Rusland plaatsvindt over de macro-economische en financiële situatie. Ook het Russische lidmaatschap van de G-8 en het toekomstige lidmaatschap van de WTO moeten een plaats krijgen in de overwegingen.

In de aanloop naar de ministeriële bijeenkomst van mei 2007, waar onder meer over de uitbreiding is gesproken, heeft bovendien een derde aspect een rol gespeeld. De bijna vastgelopen discussie leek aan te sturen op een besluit de OESO uit te breiden met alleen enkele kleinere landen (waaronder Chili, Israël en twee EU-lidstaten). De Nederlandse inzet in de OESO uitbreidingsdiscussie was dat tenminste één belangrijke opkomende economie op korte termijn zou kunnen gaan toetreden, omdat de OESO moest trachten zijn relevantie (te meten aan het deel van de wereldeconomie dat de organisatie vertegenwoordigt) te vergroten. Aangezien van de andere grote opkomende economieën geen indicatie bestond van belangstelling voor het lidmaatschap en uitbreiding met alleen kleinere landen een verkeerd signaal zou zijn over het belang dat de huidige leden hechten aan de OESO, heeft Nederland het voorstel om met de Russische Federatie gesprekken te gaan voeren over mogelijk lidmaatschap gesteund.

Met de AIV deel ik de mening dat de acht laatst toegetreden landen van de EU [1] lid moeten worden van de OESO, zij het niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd. Grote OESO landen hebben immers herhaaldelijk aangegeven niet gecharmeerd te zijn van toetreding van in hun ogen 'kleine' landjes en het toenemende eurocentrisme van de OESO.

Tijdens de ministeriële bijeenkomst van de OESO in mei 2007 is, na de nodige onderhandelingen, uiteindelijk een belangrijke, zij het eerste, stap voorwaarts gezet in de uitbreiding van de OESO. De kern hiervan is dat overeenstemming is bereikt over het vaststellen van het onderhandelingsmandaat voor SG OESO. Hij heeft het mandaat gekregen om:

- met de Russische Federatie, Estland, Chili, Slovenië en Israël te praten over OESO-lidmaatschap. In dit kader is een verband gelegd met het zgn. OESO *acquis*.
- met Brazilië, India, China, Zuid-Afrika en Indonesië verkennende gesprekken te voeren over nauwere samenwerking en mogelijk lidmaatschap van de OESO op termijn.

Tevens is afgesproken dat landen die een aanvraag voor lidmaatschap hebben ingediend of gaan indienen individueel zullen worden beoordeeld. In deze laatst genoemde categorie vallen o.a. Bulgarije, Cyprus, Letland, Litouwen Malta en Roemenië.

Eén van de grootste uitdagingen waar de OESO de komende tijd voor staat is dan ook het succesvol voltooien van het uitbreidingsproces, met name door vast te stellen op welke wijze en met welke voorwaarden landen of lid kunnen worden of betrokken bij de werkzaamheden van de OESO.

De aanbeveling van de AIV om op het moment van toetreding van nieuwe EU-lidstaten tot de OESO af te spreken dat de Europese Commissie in OESO-kwesties op het terrein van de eerste (economische) EU-pijler namens de EU-lidstaten optreedt, is interessant en verdient nadere precisering. Het is niet uit te sluiten dat, om lidmaatschap van alle EU-landen voor de andere OESO-leden acceptabel te maken, in de toekomst binnen de OESO op bepaalde terreinen in EU-verband meer gezamenlijk moet worden opgetreden. Hierbij ligt het voor de hand te denken aan dossiers waar de Europese Commissie exclusieve competentie heeft. In dossiers waar sprake is van gemengde competentie ligt dit minder voor de hand, ook al omdat thans EU-lidstaten niet snel geneigd zijn de Commissie te aanvaarden als hun gemeenschappelijke woordvoerder. Met name de beleidsvergelijkende OESO-activiteiten lijken niet gebaat te zijn bij één EU-stem. Juist in de diversiteit van ervaringen en expertise schuilt de rijkdom van informatie en discussie die voor de hoogwaardige OESO-producten van belang is.

Daarentegen is meer gezamenlijk optreden in EU-verband wenselijk bij institutionele en beheersmatige onderwerpen. In de uitbreidingsdiscussie was hiervan al enige sprake, maar dat is nog niet het geval in besprekingen over financiële dossiers. Analooq aan de praktijk bij VN-organisaties zou het EU-voorzitterschap als gemeenschappelijk woordvoerder kunnen optreden, zonedig ondersteund door lidstaten.

De bedenkingen die de AIV heeft ten aanzien van informele vormen van samenwerking à la carte die kunnen ontstaan door toename van ad-hocbijdragen en inkrimping van het reguliere budget, deel ik niet. Hoewel ik vind dat we te allen tijde moeten voorkomen dat het beeld ontstaat dat sommige spelers een vrijbrief krijgen zich te onttrekken aan de OESO normen en afspraken, kan een meer à la carte benadering, mits in de juiste (financiële) structuur gegoten, de inhoudelijke diversiteit van de OESO vergroten en daarmee het belang van de OESO voor Nederland.

Met de AIV deel ik de opvatting dat de kans bestaat dat de combinatie van intensivering van de samenwerking met grote landen (al dan niet lid van de OESO) en de wens een grotere invloed uit te oefenen op het mondialiseringsterrein zal leiden tot een meer politiek getinte OESO. Of dit ook het geval zal zijn, kan thans nog niet worden voorspeld. Eerst zal duidelijk moeten worden welke landen daadwerkelijk lid zullen gaan worden van de OESO en hoe de intensivering van de samenwerking vorm zal krijgen.

Vanwege deze ongewisheid en het ontbreken van enige beweging in Parijs op het gebied van eventuele verdere hervormingen van de OESO acht ik het door de AIV voorgestane verkenning van de voor- en nadelen van een 'twee-pijler structuur met differentiatie in taken en lidmaatschappen' op dit moment niet opportuun. Ik sluit overigens niet uit dat SG OESO, nadat hij zijn aandacht gedurende het eerste jaar van zijn ambtstermijn in belangrijke mate heeft gericht op het realiseren van een doorbraak in de uitbreidingsdiscussie zich nu wat meer zal gaan richten op de inrichting van de OESO ná de uitbreiding. Indien dat het geval is zal de aanbeveling van de AIV ter harte worden genomen.

## ***2. Internationale architectuur***

Met voldoening heb ik kennis genomen van de constatering van de AIV dat er weinig bewijs is van overlapping of duplicatie van werkzaamheden tussen de OESO en andere internationale organisaties, aangevuld met de vaststelling dat door de werkwijze en het relatief informele karakter eerder sprake is van complementariteit dan van competitie. De AIV bevestigt daarmee de zelfstandige rol die de OESO binnen de internationale architectuur inneemt. Het is uiteraard aan de lidstaten van de OESO om er voor te zorgen dat duplicatie en overlap ook niet zullen optreden.

Verdergaande samenwerking op specifieke terreinen van de OESO met mondiaal georiënteerde organisaties als de Wereldbank, WTO en gespecialiseerde VN-organisaties zal worden aangemoedigd. Dergelijke samenwerkingverbanden leveren, mede door de synergie, kwalitatief betere en breder gedragen producten op en werken veelal kostenbesparend. Het meer mondiaal maken van de analyses, zoals de AIV voorstelt, biedt mogelijkheden een grotere rol te spelen op het gebied van globalisering en meer aansluiting te krijgen bij de bovengenoemde organisaties. Dit zou ook een uitgangspunt moeten zijn bij het bepalen van de wijze waarop de grote economieën bij de OESO betrokken worden.

Gelijk aan de AIV zie ik ook weinig merites in het idee om de OESO formeel als secretariaat van de G-8 te laten fungeren. De G-8 is geen instelling, maar een politieke top die sturing en richting geeft aan bestaande internationale instellingen, zoals de OESO. Wel vind ik dat de OESO een meer proactieve rol zou moeten spelen in de internationale agendasetting en de G-8 zou op haar beurt de OESO effectiever kunnen gebruiken. Het is dan ook een positieve ontwikkeling dat de G-8 in toenemende mate gebruik maakt van de OESO. Tijdens de G-8 top in Heiligendamm is, in het kader van 'G-8 outreach' ('Heiligendamm proces') naar Brazilië, Mexico, India, China en Zuid-Afrika, aan de OESO gevraagd een faciliterende rol te spelen. De precieze invulling en financiering van deze taak is echter momenteel nog niet uitgekristalliseerd.

Wat betreft de mondiale coördinatie die de AIV op het terrein van ontwikkelingssamenwerking voor ogen heeft is een gelijke trend waar te nemen. Zo heeft het DAC tezamen met de Wereldbank de Parijs Verklaring opgesteld die door meer dan 100 landen is onderschreven en waaraan de Wereldbank, het IMF, de VN, de regionale ontwikkelingsbanken en de leden van het DAC zich hebben geëngagementeerd. De partnerlanden worden aangespoord tot een effectief ontwikkelingsbeleid en verbetering van de openbare financiën. Voorts wordt het DAC ook ingezet bij het oprichten van een ECOSOC Development Co-operation Forum, een initiatief van de VN om haar rol in ontwikkelingssamenwerking te stimuleren. Of dit er toe zal leiden dat het DAC een donorgezelschap blijft, of een meer gedifferentieerd lidmaatschap na zal streven hangt onder meer samen met de uitkomsten van de VN-discussies over effectievere ontwikkelingssamenwerking. Voorlopig blijft het uitgangspunt dat alleen landen die lid zijn van de OESO én zich aansluiten bij het DAC-*acquis* lid kunnen worden van het DAC. Dit laat uiteraard onverlet dat de samenwerking tussen niet-leden, het DAC en onderliggende werkgroepen en netwerken zoveel mogelijk moet worden bevorderd.

In relatie tot de internationale handel lijkt een grotere rol van de OESO in het kader van de WTO moeilijk verenigbaar met de niet-mondiale aard van de organisatie. Zoals de AIV terecht opmerkt, worden OESO studies vaak geïdentificeerd met economisch ontwikkelde landen. Dit maakt dat de OESO – in elk geval in de huidige samenstelling en met de huidige reputatie – ongeschikt is eventuele tekortkomingen van het ondersteunend apparaat van de WTO te ondervangen. Ik deel de visie van de AIV dat een grotere rol van de OESO op het gebied van de mondiale handel gepaard moet gaan met het intensiever betrekken van opkomende economieën bij OESO werkzaamheden.

Tot slot ben ik van mening dat de zichtbaarheid van de OESO binnen de internationale architectuur verder kan worden vergroot. Een herkenbaar profiel en een helder mandaat ten opzichte van andere internationale organisaties en een coherente en consistente prioriteitsstelling draagt bij aan eenduidige beeldvorming en het opbouwen van een helderder imago. Een grotere politieke betrokkenheid bij de OESO vergroot de mogelijkheden aandacht voor de organisatie te vragen.

### ***3. Prioritaire werkterreinen***

Het is op zich niet verwonderlijk dat de AIV er niet in is geslaagd de voor Nederland prioritaire OESO werkterreinen aan te geven, omdat dit geenszins een eenvoudige exercitie is.

De door de AIV voorgestelde werkwijze geeft de bestaande praktijk weer. De departementen kijken positief kritisch naar de betekenis van de OESO voor hun eigen werkterrein, zowel voor lopende dossiers als voor vraagstukken die verder in de toekomst liggen. Wel vind ik dat, waar mogelijk en nodig, moet worden bezien waar een sterkere mate van agendasetting door Nederland mogelijk is.

Waar de AIV in zijn advies de keuzes neerlegt bij de departementen, deel ik die visie voor wat betreft specifieke departementale thema's. Ten aanzien van meer horizontale vraagstukken, zoals duurzame ontwikkeling, heeft een *whole-of-the-government* benadering mijn voorkeur. Ik vind het van belang voor de organisatie dat tussen de verschillende OESO disciplines een bepaalde mate van cohesie aanwezig is en dat deze waar mogelijk wordt versterkt. Door het uitdragen van een eenduidig en consistent standpunt op horizontale vraagstukken kan Nederland hier een positieve bijdrage aan leveren.

Dit laat onverlet dat ook binnen de OESO erkend wordt dat keuzes moeten worden gemaakt, omdat de financiële middelen ontoereikend zijn om alle verlangens van de leden te honoreren. Met het oog daarop zijn uiteenlopende instrumenten ontwikkeld. Naast het door de AIV aanbevolen systeem van '*sunset clauses*' heeft de OESO ook instrumenten ontwikkeld als de Program Implementation Reviews (PIR) en de Medium Term Orientations (MTO). Deze instrumenten zorgen er voor dat de organisatie de aanwezige mensen en middelen zo efficiënt mogelijk aanwendt voor het realiseren van de in het 'Programme of Work and Budget' neergelegde doelstellingen.

### ***4. OESO methoden en Organisatorische veranderingen***

De conclusies en aanbevelingen van de AIV inzake de OESO-methoden worden geheel onderschreven en dat geldt in belangrijke mate ook voor die betreffende de organisatorische veranderingen. Zo deel ik de mening van de AIV dat het van groot belang is, wil de OESO in de toekomst kunnen blijven functioneren, het besluitvormingsproces kritisch te blijven bekijken. Aanpassing van het besluitvormingsproces (m.n. uitbreiding van de toepassing van het principe van een gekwalificeerde meerderheid) is nog steeds onderdeel van de Nederlandse inzet. Aangezien recent een hervormingsproces is afgrond, lijkt het op dit moment echter niet opportuun om hier nu al veel aandacht voor te vragen.

Eveneens deel ik de mening van de AIV dat het stelsel van verplichtende vormen van toezicht niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden uitgebreid, omdat de methoden van '*peer pressure*', '*peer reviews*' en '*best practices*' naar voldoening functioneren. De suggestie ook de zittende lidstaten te vragen zich te houden aan het *acquis* en de naleving van gemaakte afspraken strikter toe te passen spreekt voor zich en moet ook vooral gezien worden als de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelve.

Voor wat betreft de voorgestelde wijzingen op het terrein van externe relaties en communicatie, ben ik van mening dat de OESO meer middelen moet inzetten om de organisatie, producten en diensten meer bekendheid te geven.

---

[1] Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slovenië zijn nog geen lid van de OESO.