

Vergaderjaar 2017–2018

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2017

Hierbij bied ik u de scorekaarten aan van 31 multilaterale organisaties waar Nederland mee samenwerkt voor de uitvoering van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)¹.

Doel en methodologie

Sinds 2009 stelt het kabinet iedere twee jaar een beoordeling op van de multilaterale organisaties waarmee nauw wordt samengewerkt. Organisaties worden getoetst op twee aspecten: functioneren en relevantie. De scorekaarten geven een appreciatie van het functioneren van de organisaties op basis van negen criteria. Bij het vaststellen van de relevantie wordt gekeken naar de prioriteiten van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en, waar van toepassing, naar andere beleidsprioriteiten van de rijksoverheid. Zo is het werk van de WHO van belang voor het verbeteren van de gezondheidszorg in ontwikkelingslanden en voor de aanpak van globale gezondheidsproblemen, zoals het tegengaan van antibioticaresistentie.

Voor het opstellen van de scorekaarten wordt gebruik gemaakt van de accountantsrapporten en evaluaties van de organisaties, de recente beoordelingen van gelijkgezinde landen en de oordelen van Nederlandse ambtenaren die werkzaam zijn bij de ministeries, kiesgroepkantoren en permanente vertegenwoordigingen. De rapporten van het netwerk van donorlanden dat het functioneren van internationale organisaties beoordeelt (www.mopan.com) zijn ook een bron van informatie.

Belang van multilaterale organisaties voor het Nederlandse beleid

Grensoverschrijdende uitdagingen als klimaat, migratie, conflict en epidemieën vragen om een internationale aanpak. Multilaterale organi-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

saties zijn daarom voor Nederland van groot belang voor de uitvoering van beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking² en voor het bredere buitenlandbeleid. Zo heeft Nederland direct belang bij goede multilaterale samenwerking op het gebied van financieel-economische stabiliteit, het tegengaan van conflicten en het voorkomen van irreguliere migratie en vluchtelingencrises. Door te investeren in multilaterale fora behartigt Nederland de eigen belangen en beslist het mee over grote internationale uitdagingen.

Multilaterale organisaties zijn effectief door de schaal waarop ze opereren. Ze zorgen voor duurzame impact en voor een stabiele ondersteuning van landen, op verzoek van die landen zelf. Door de kennis en ervaring die ze opbouwen vervullen multilaterale organisaties een belangrijke functie als kennis- en expertisecentrum. Nederland speelt een actieve rol in multilaterale organisaties en boekt goede resultaten met de inzet van eigen middelen en door de agenda en inzet van multilaterale organisaties te beïnvloeden. Zo heeft Nederland stevig ingezet op thema's als seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en aidsbestrijding en eraan bijgedragen dat organisaties als UNFPA en UNAIDS hun activiteiten op deze thema's kunnen voortzetten.

De Verenigde Naties (VN) hebben een belangrijke normstellende, uitvoerende en coördinerende rol bij de aanpak van internationale uitdagingen. Vrijwel alle landen van de wereld zijn lid van de VN. De Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) en het Klimaatakkoord zijn in VN-verband overeengekomen. Dergelijke mondiale afspraken en normen bieden VN-organisaties een uniek mandaat en de legitimiteit om ook in de uitvoeringsfase daarvan een belangrijke rol te spelen.

Voor de Internationale Financiële Instellingen (IFIs), zoals de Wereldbank, geldt dat de gezamenlijke bijdragen van aandeelhouders de instellingen in staat stellen om verdere financiering aan te trekken (door uitgifte obligaties, terugvloeiende leningen en het katalyseren van private financiering). Hiermee wordt ook de ontwikkelingsimpact van de Nederlandse bijdrage aan de IFIs vermenigvuldigd en zijn de betrokken instellingen belangrijke spelers voor de financiering van de SDGs. Regionale ontwikkelingsbanken (AfDB, AsDB, EBRD en IDB) worden door lidstaten als dé ontwikkelingsactor in hun eigen regio gezien en hebben daarom voor Nederland zowel een ontwikkelingsbelang als een geopolitiek belang.

De multilaterale instellingen zullen zich moeten blijven aanpassen om ook in de toekomst hun taken goed te kunnen blijven uitvoeren. Het brede lidmaatschap van multilaterale organisaties maakt de besluitvorming soms stroperig en bureaucratisch. Door onderlinge concurrentie van organisaties en toenemende inzet van projectfinanciering van donoren kampt het multilaterale stelsel met fragmentatie en duplicatie. De efficiency van multilaterale organisaties blijft een punt van aandacht. Nederland zet in zijn dialoog met de individuele instellingen in op betere onderlinge samenwerking en op kostenreductie en effectiviteit.

Uitkomsten scorekaarten 2017

De uitkomsten van de scorekaarten vormen de basis voor de inzet van Nederland in multilaterale organisaties. Daarbij wordt gekeken naar functioneren en relevantie.

² Voedselzekerheid, Water, Veiligheid & Rechtsorde, Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, Gendergelijkheid, Klimaat, Private Sectorontwikkeling, en Humanitaire hulp.

Functioneren

In onderstaande tabel worden de scores van alle multilaterale organisaties op de negen effectiviteitscriteria weergegeven.

Organisatie	Strategie en verant- woording	Resultaatge- richtheid en transpa- rantie	Partner- schappen en samen- werking	Opera- tioneel management	Beleids- valuatie	Human Resource Management	Financiële stabiliteit	Kostenre- ductie	Corruptie bestrijding
FAO	3	3	3	3	4	3	3	4	4
ILO	4	3	3	3	4	3	3	2	4
IOM	3	3	3	3	3	3	3	3	3
ITC	4	4	4	3	3	4	3	3	3
OCHA	3	2	4	3	3	2	3	3	3
OHCHR	3	3	4	3	3	3	3	3	3
UNAIDS	4	3	4	3	2	3	3	3	4
UNCTAD	2	2	4	3	3	3	3	3	3
UNDP	3	3	2	2	3	3	3	3	3
UNEP	4	3	3	3	3	3	3	4	2
UNESCO	2	3	3	2	4	3	2	3	4
UNFPA	3	4	3	3	4	3	3	3	4
UNHCR	4	3	3	3	3	4	4	3	3
UNICEF	3	3	4	4	4	3	3	3	3
UNIDO	3	3	3	3	4	2	2	4	2
UNODC	3	3	4	3	3	4	3	4	3
UNRWA	4	4	3	4	3	3	2	4	4
UNWom	3	4	4	3	4	3	3	3	3
WFP	4	4	4	3	3	3	4	3	4
WHO	4	4	4	2	3	4	3	3	4
WTO	4	3	3	3	3	3	4	3	3
AfDB	4	4	3	3	3	2	4	3	4
AsDB	3	4	3	3	4	2	4	3	4
EBRD	3	3	4	3	4	3	4	3	4
IDB	4	3	4	3	3	3	3	3	3
IFAD	4	4	3	3	4	3	3	3	3
IFC	3	3	3	4	4	4	4	3	4
IMF	4	4	4	4	4	3	4	3	4
WB	4	4	4	3	4	4	4	3	4
GAVI	4	4	4	4	3	3	3	3	4
GFATM	4	4	4	3	4	4	4	3	3

Scores: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

De geanalyseerde multilaterale organisaties worden over het algemeen positief beoordeeld op hun functioneren. Er is sprake van een verbetering ten opzichte van de scores in 2015 (zie Kamerstuk 33 625, nr. 170). De overwegend positieve oordelen kunnen deels verklaard worden door het feit dat Nederland al lang samenwerkt met deze multilaterale organisaties. Samenwerking met slecht functionerende organisaties is al eerder gestopt. Zo is de samenwerking met UN-Habitat mede naar aanleiding van de slechte resultaten in het verleden afgebouwd.

Relevantie

De scorekaarten beoordelen naast het functioneren ook de relevantie van de multilaterale organisaties voor de prioriteiten van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en, waar van toepassing, voor andere beleidsprioriteiten van de rijksoverheid. Voor het vaststellen van de relevantie is gekeken naar het mandaat van de organisatie en de prestaties in de praktijk. In bijlage 1 is per beleidsprioriteit een overzicht gegeven van de meest relevante organisaties en het oordeel over hun prestaties³. Als er sprake is van relevantie voor andere beleidsprioriteiten van de rijksoverheid is dat in de afzonderlijke scorekaarten vermeld.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uit de scorekaarten blijkt dat de organisaties over het algemeen «voldoende» tot «goed» scoren op de Nederlandse beleidsprioriteiten. UNDP en de Wereldbank hebben naast hun relevantie voor de beleidsprioriteiten ook een duidelijke meerwaarde door hun leidende en coördinerende rol op mondiaal en landenniveau. Vanwege hun relevantie voor het internationale ontwikkelingssysteem als geheel worden zij ook wel systeemorganisaties genoemd.

Analyse scorekaarten 2017

Het kabinet heeft de afgelopen jaren de samenwerking geconcentreerd op die organisaties die én effectief opereren én aantoonbare meerwaarde hebben voor de uitvoering van de Nederlandse beleidsprioriteiten. Voor de meeste organisaties geldt dat ze (ruim) voldoende tot goed functioneren en relevant zijn voor de beleidsprioriteiten. Op basis van de analyse van de scorekaarten zal Nederland zich concentreren op het verbeteren van het functioneren van de volgende organisaties: OCHA, UNCTAD, UNDP, UNESCO en UNIDO. Voor deze organisaties wordt een toelichting gegeven op de analyse en de inzet die het kabinet nodig acht.

OCHA

Uit verschillende evaluaties blijkt dat OCHA duidelijke, positieve en voor de Nederlandse humanitaire beleidsagenda relevante resultaten boekt met name voor de coördinatie van de internationale humanitaire respons, de pleitbezorging over de humanitaire noden en de noodzakelijke hervormingen van de humanitaire sector. Een organisatiedoorlichting van OCHA in 2016 liet een aantal verbeterpunten zien op het gebied van personeelsbeleid, resultaatgerichtheid en transparantie van de organisatie. Mede onder druk van Nederland worden deze tekortkomingen door OCHA voortvarend aangepakt. Het nieuw te ontwikkelen resultaten-raamwerk zal de transparantie en focus op de langere termijn versterken. Het kabinet heeft vertrouwen in de nieuwe leiding en het ingezette hervormingsproces en verwacht concrete verbeteringen in de komende periode.

UNCTAD

UNCTAD is voor Nederland een relevante organisatie voor private sector ontwikkeling. Met haar hulp-, handel- en investeringsmandaat sluit de organisatie goed aan op de Nederlandse inzet. Zo draagt UNCTAD onder meer bij aan het verbeteren van douaneprocessen, de identificatie van handelsbarrières en publiceert het ieder jaar het toonaangevende *World Investment Report*. UNCTAD presteert echter matig op strategie, verantwoording, resultaatgerichtheid en transparantie, en boekt wisselende resultaten op operationeel management. Het ontbreekt UNCTAD aan voldoende focus en veel onderwerpen worden door lidstaten gepolitiseerd. Gebrekkige informatievoorziening door de organisatie bemoeilijkt bovendien de controlerende functie van lidstaten. De reikwijdte van beleidsevaluaties is beperkt en er is al lange tijd geen organisatiedoorlichting uitgevoerd. Mede door de inzet van Nederland heeft het UNCTAD-management sinds de vorige scorekaart enkele verbetertrajecten ingesteld. De beoogde effecten hiervan zijn nog onvoldoende zichtbaar. Nederland zal samen met andere landen de kritische dialoog voortzetten en pleiten voor een brede organisatiedoorlichting door de inspectiedienst van de VN.

UNDP

UNDP is de centrale en coördinerende organisatie van het VN-ontwikkelingssysteem en heeft de belangrijke rol om verschillende organisaties bij elkaar te brengen. Als systeemorganisatie met wereldwijde presentie en als betrouwbare en neutrale samenwerkingspartner heeft UNDP een grote relevantie voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het grote aantal projecten en programma's dat UNDP zelf uitvoert en het grote aandeel geoordeelde bijdragen van donoren leiden echter tot versnippering van de activiteiten van UNDP. De organisatie besteedt in toenemende mate aandacht aan resultaatgericht management, maar project- en financieel beheer behoeven verbetering. UNDP moet als centrale speler in het VN-systeem ook meer werk maken van het bevorderen van partnerschappen tussen multilaterale organisaties, overheden, private sector, maatschappelijk organisaties en kennisinstellingen. Nederland heeft vertrouwen in de recent aangetreden nieuwe Administrator van UNDP, Achim Steiner en zal hem steunen bij het uitzetten van een nieuwe koers en de verankering daarvan in het nieuwe Strategische Plan 2018–2022.

UNESCO

Voor het Nederlandse beleid ten aanzien van onderwijs, cultuur en wetenschap is UNESCO een relevante organisatie met een uniek coördinerend en normatief mandaat. De samenwerking met UNESCO op onderwerpen als veiligheid van journalisten, vrijheid van meningsuiting en bescherming van erfgoed verloopt goed. UNESCO presteert voldoende tot goed op de prioriteiten water, SRGR en gender. Uit de scorekaart komt naar voren dat UNESCO minder goed presteert op strategie en verantwoording, operationeel management en financiële stabiliteit. Er is sprake van een gefragmenteerd bestuursstelsel, bureaucratische procedures door te veel managementlagen en *top-down* aansturing door de leiding. De organisatie heeft hierin de afgelopen jaren wel verbetering gebracht. Veel problemen worden veroorzaakt door de lidstaten zelf, zoals de politisering van het werk van UNESCO (onder andere verband houdende met het lidmaatschap van de Palestijnse Gebieden) en het daaraan verbonden financieel tekort dat het gevolg is van het wegvallen van de contributies van de Verenigde Staten en Israël, goed voor 22%. De nieuwe Directeur-Generaal, die eind 2017 verkozen zal worden, heeft de belangrijke taak om de problemen van UNESCO aan te pakken. Nederland zal blijven pleiten voor verbetering van het operationeel management en voor meer focus in de activiteiten van UNESCO.

UNIDO

Het kabinet heeft het voornemen de Nederlandse betrokkenheid bij UNIDO af te bouwen en uit het oprichtingsverdrag te treden. Een voorstel hiervoor ligt bij de Eerste Kamer. Sinds 2011 heeft UNIDO acht VN-lidstaten zien vertrekken, waaronder in 2016 Denemarken en Griekenland. Slowakije heeft ook aangekondigd de organisatie te zullen verlaten. Het vertrek van deze lidstaten stelt UNIDO voor een grote financiële uitdaging. UNIDO toont weliswaar organisatorische verbeteringen ten opzichte van 2015, maar dwaalt tegelijkertijd steeds verder af van haar (beperkte) normatieve en onderzoekstaken naar technische assistentieprojecten. UNIDO is echter te klein en haar projecten zijn te versnipperd om op mondiaal niveau een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren als uitvoerende organisatie. De zwaktes van UNIDO liggen verder op de terreinen van personeelsbeleid, financiële stabiliteit en corruptiebestrijding.

Nederlandse inzet op versterking van het multilaterale systeem

Nederland houdt via beleidsdialogen en in bestuursorganen van de multilaterale organisaties continu een vinger aan de pols en stuurt bij waar dat nodig is.

Voor een multilateraal stelsel dat een leidende rol ambieert bij de uitvoering van de SDGs zijn ook hervormingen nodig die verder gaan dan de afzonderlijke organisaties. Het gaat daarbij met name om verbeterde onderlinge samenwerking; het werken in moderne vormen van partnerschap; en een meer geïntegreerde benadering van vrede, veiligheid, ontwikkeling en humanitaire assistentie. In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet op het vlak van samenwerking tussen Wereldbank en Verenigde Naties. In zijn rapport over hervorming van het VN-ontwikkelingssysteem van 30 juni jl. heeft VN Secretaris-Generaal Guterres een visie gepresenteerd die goed aansluit bij de Nederlandse inzet. Hij heeft aangekondigd voor het eind van dit jaar met een uitwerking in concrete hervormingsvoorstellen te zullen komen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen