

Vergaderjaar 2024–2025

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTR VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2024

Dit jaar zijn opnieuw scorekaarten opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van een aantal voor Nederland relevante multilaterale organisaties te toetsen.

Het betreft de scorekaarten voor de volgende vier organisaties:

- 1) Internationale Organisatie voor Migratie (IOM);
- 2) VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR);
- 3) Wereldgezondheidsorganisatie (WHO);
- 4) Het Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD).

De scorekaarten worden eveneens gepubliceerd op rijksoverheid.nl. Middels deze brief informeer ik u ook over de eerder gedane toezeggingen over lokalisering.¹ Dit aandachtspunt is in alle scorekaarten meegenomen.

Het Koninkrijk der Nederlanden is voor zijn welvaart, veiligheid en gezondheid afhankelijk van een stabiele wereld waarin landen op basis van afspraken met elkaar samenwerken. Het Koninkrijk heeft hier baat bij omdat belangen en waarden van het Koninkrijk in gemeenschappelijkheid kunnen worden bevorderd. Voor deze inzet is het goed functioneren van multilaterale organisaties belangrijk. De scorekaarten beoordelen onder andere het functioneren van de organisatie en toetsen de beleidsrelevantie voor Nederland. De scorekaarten dragen daarmee bij aan de monitoring en aansturing van de multilaterale instellingen die een belangrijke rol spelen in de implementatie van het Nederlandse beleid op Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

Elk jaar worden de scorekaarten van een aantal multilaterale organisaties, banken en fondsen vernieuwd. De selectie van scorekaarten is afhankelijk

¹ TZ202305-90 en TZ202305-091

van de strategische beleidscyclus (van de Verenigde Naties) inclusief hernieuwde strategische plannen van de organisaties en/of financieringscyclus (van de internationale financiële instellingen) en de beschikbaarheid van recente beoordelingen van het *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN). MOPAN is een netwerk van gelijkgezinde donoren, waaronder Nederland, dat op basis van een grondige evaluatiesystematiek het functioneren van multilaterale organisaties beoordeelt. Het netwerk wordt hierbij ondersteund door een secretariaat en evaluatoren. Deze MOPAN-beoordelingen vormen de basis voor de scorekaarten.

Nederland ziet er als lid van MOPAN op toe dat de beoordelingen heldere aanbevelingen bevatten om het functioneren te versterken en om het leren tussen organisaties te bevorderen. Verder doet Nederland voorstellen voor thema's ter beoordeling door MOPAN. Daarnaast geeft Nederland als lid van MOPAN richting aan de selectie van organisaties die in een gegeven jaar worden beoordeeld. In 2024 is Nederland toegetreden tot het bestuur van MOPAN bestaande uit de vorige MOPAN-voorzitter (Italië), de huidige voorzitter (België) en de inkomend voorzitter (Nederland) en het secretariaat, ter voorbereiding op het Nederlandse MOPAN-voorzitterschap in 2025.

De scorekaarten bevatten een Nederlandse vertaling van de samenvatting van de MOPAN-beoordeling opgenomen met de bevindingen op hoofdlijnen, de visualisering van de beoordeling in een figuur en een korte schets van de organisatie. Tevens bevatten de scorekaarten: i) een appreciatie van de MOPAN-beoordeling vanuit Nederlands perspectief, op basis van kennis en ervaring vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en waar relevant vakdepartementen en Permanente Vertegenwoordigingen, ii) een beschrijving van de Nederlandse rol en invloed binnen de organisatie en iii) een analyse van de beleidsrelevantie van de organisatie voor Nederland. De MOPAN evaluaties in combinatie met de scorekaarten geven een breed beeld van het functioneren van de organisatie, de resultaten en beleidsrelevantie, eventuele aandachtspunten en wat Nederland doet of kan doen om de organisaties te beschermen, hervormen en versterken.

Zoals eerder aan uw Kamer toegezegd geven de scorekaarten aan hoe deze organisaties scoren op het gebied van lokalisering (TZ202305–90). Daarnaast worden in de scorekaarten de uitkomsten van gesprekken op lokalisering met deze organisaties beschreven (TZ202305–091). Voor IOM geldt dat een beperkt percentage van het budget besteed wordt via lokale maatschappelijke organisaties/overheden. Tegelijkertijd ontwerpt IOM haar interventies wel in nauw overleg met lokaal belanghebbenden. UNHCR heeft in het kader van lokalisering de afgelopen jaren steeds meer geïnvesteerd in lokale partnerschappen, ook om de lokale economie te stimuleren. De WHO werkt aan een nieuwe lokaliseringsstrategie. Op basis van een data-gedreven analyse zal de rol van lokalisering in de respons op gezondheidsnoodsituaties worden bepaald. Tot slot geldt voor IFAD dat samenwerking met centrale en lokale overheden ingebakken zit in de werkwijze van het fonds. IFAD werkt momenteel aan verdere decentralisatie, waarbij lokale kantoren worden geopend om dichterbij de ontvangende locaties te staan. Op deze manier werkt het verder aan lokalisering.

Samenvattend zijn de bevindingen per organisatie als volgt:

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

IOM heeft als mandaat het faciliteren van ordelijke en humane internationale migratie. IOM speelt een leidende rol in het multilaterale systeem als coördinator van het VN-netwerk voor migratie, dat de VN-brede implementatie van het *Global Compact on Migration* ondersteunt.

IOM is een sterke partner voor de lidstaten, die hoogwaardige diensten en ondersteuning voor capaciteitsopbouw op het gebied van migratie biedt en haar steun afstemt op de nationale behoeften en prioriteiten van haar lidstaten. Nederland ziet IOM als een belangrijke partner om naast de ambities van ontwikkelingslanden ook de ambities van Europese landen en de EU op het gebied van migratie te realiseren. Dit is inclusief het versterken van de *route-based approach*, waarbij rekening wordt gehouden met het hele spectrum aan situaties waarin mensen zich langs de gehele migratieroutes bevinden. Dit vereist een evenwichtig narratief, waarin aspecten van de volledig geïntegreerde aanpak van het *Global Compact on Migration* (GCM) aan bod komen. Deze manier van werken is cruciaal voor het behoud van steun voor GCM in Nederland en andere landen.

Twee beleidsthema's waar IOM zich de afgelopen periode verder op heeft ontwikkeld zijn klimaat en bescherming. Vanwege de urgentie van het grote aantal mensen dat nu al dagelijks ontheemd raakt door de gevolgen van klimaatverandering, verwelkomt Nederland dat IOM hier een actieve rol op inneemt. Ook op het gebied van bescherming van migranten ziet Nederland voor IOM een prominente rol weggelegd, in lijn met IOM's leidende rol in het multilaterale systeem als het VN migratie-agentschap. Nederland ondersteunt daarom de MOPAN aanbevelingen om deze thema's verder te prioriteren en te institutionaliseren.

De belangrijkste sterke punten van IOM zijn volgens MOPAN haar wendbaarheid en reactievermogen, in combinatie met de capaciteit om overal ter wereld op effectieve wijze resultaten te behalen, ook in de meest uitdagende contexten. Tegelijkertijd zorgt het grotendeels geoormerkte financiële kader van IOM ervoor dat de organisatie zich vooral bezighoudt met het uitvoeren van korte termijn projecten en dat de organisatie beperkt ruimte wordt gelaten om middelen strategisch toe te wijzen aan de uitvoering van haar mandaat. Nederland ondersteunt de MOPAN-aanbeveling dat een gesprek plaats moeten vinden tussen IOM en haar donoren om de organisatie strategischer te kunnen laten opereren. Nederland hecht hieraan, omdat het de organisatie beter in staat stelt trends in migratie te ontwaren en vroegtijdig op die trends in te spelen.

Om de tekortkomingen aan te pakken heeft IOM geïnvesteerd in organisatorische hervormingen, gericht op een meer coherente organisatiestructuur en meer strategische visie. De uitvoering van deze hervormingen zal tijd vergen. Ook zijn belangrijke stappen gezet op het gebied van *Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment* (PSEAH), verantwoordingsplicht richting getroffen bevolkingsgroepen (*accountability to affected populations*), resultaatgericht werken, evaluatie en leren. Nederland zal zich inzetten voor de opvolging van de aanbevelingen op deze gebieden, en zal ervoor pleiten dat hier voldoende middelen en personeel binnen de bestaande financiële kaders wordt vrijgemaakt.

VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR)

De VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR is een organisatie met het mandaat tot het verlenen van internationale bescherming, het bieden van

humanitaire hulp en het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen, asielzoekers, staatlozen, binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen.

MOPAN stelt dat UNHCR een leidende rol heeft bij de implementatie van de agenda van het *Global Compact on Refugees* en als organisator van het *Global Refugee Forum*. Dit heeft sterk bijgedragen aan de totstandkoming van heldere internationale kaders voor solidariteit en de gezamenlijke aanpak van de vluchtelingenproblematiek. De organisatie staat de laatste jaren onder grote druk vanwege de toename van het aantal mensen dat wereldwijd op de vlucht is, inmiddels meer dan 120 miljoen, terwijl financiering niet evenredig meegroeit.

MOPAN concludeert dat UNHCR nauw samenwerkt met andere VN-organisaties en zich samenwerkingsgericht opstelt. De organisatie heeft een indrukwekkend mechanisme voor respons in noodsituaties, en is in staat zeer snel te reageren op crises. UNHCR heeft de afgelopen jaren de nodige hervormingen doorgevoerd om verder te decentraliseren en door inzet op strategische, meerjarige planningscycli te versterken.

Door MOPAN geïdentificeerde aandachtspunten zijn het inzetten van veranderingen in de organisatiecultuur en het bevorderen van meerjarige planning. Ook de informatievoorziening richting het Uitvoerend Comité kan worden verbeterd. UNHCR heeft de afgelopen jaren intern veel aandacht besteed aan de aanpak van *Sexual Exploitation Abuse and Harassment* (SEAH), bijvoorbeeld door middel van het opzetten van meldpunten in de organisatie. Het blijft voor UNHCR, als organisatie die werkt met mensen in kwetsbare situaties, belangrijk om te blijven investeren in de (sociale) veiligheid van zowel vluchtelingen als het eigen personeel, als ook in het opzetten van een slachtoffergerichte benadering tot SEAH.

Nederland werkt binnen het PROSPECTS-programma nauw met UNHCR samen om de leefomstandigheden van gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen te verbeteren. Binnen dit partnerschap leveren Nederland en UNHCR een belangrijke bijdrage aan het faciliteren van opvang in de regio. Door daarbij samen te werken met lokale NGO's en het MKB draagt UNHCR bij aan de economische ontwikkeling van zowel vluchtelingen als de gastgemeenschap.

Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is de centrale spil in de mondiale gezondheidsarchitectuur, met als missie om de wereldwijde volksgezondheid te bevorderen, adequaat te reageren op gezondheidsrisico's en op te komen voor mensen in kwetsbare posities, zodat iedereen in staat wordt gesteld in de best mogelijke gezondheid te leven. Hiermee draagt de organisatie bij aan het behalen van wereldwijde doelen op gezondheid en welzijn, en aan de Nederlandse inzet op onder meer water, klimaat, voedselzekerheid, gelijkheid, en veiligheid.

Conclusie van MOPAN is dat de Covid-19 pandemie het belang van de missie van de WHO heeft bevestigd. Het stelde de WHO voor grote uitdagingen, maar gaf tegelijkertijd aanleiding de rol van de organisatie als toonaangevende mondiale gezondheidsinstelling te versterken. Sinds COVID is er internationaal meer aandacht voor versterking van nationale zorgsystemen, de mondiale gezondheidsarchitectuur en de rol van WHO daarbinnen. In reactie op de pandemie heeft de WHO partnerschappen en mondiale gezondheidsdiplomatie opgeschaald, nieuwe coördinatie- en

financieringsmechanismen opgezet en de steun voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden versterkt.

De afgelopen jaren heeft de WHO belangrijke voortgang geboekt met de implementatie van haar hervormingsagenda, onder andere op het gebied van capaciteitsopbouw op landenniveau, financiële verantwoording en goed bestuur, en duurzame financiering. Ook heeft de WHO de afgelopen jaren veel stappen gezet op het voorkomen en aanpakken van seksueel wangedrag en misbruik. Het hervormingsproces van de WHO krijgt een positieve appreciatie van MOPAN en stimuleert de WHO de ingeslagen weg van hervormingen voort te zetten.

Nederland ziet toe op voortgang van dit proces, zodat de WHO de rol van centrale, technische en coördinerende actor op het gebied van mondiale gezondheid goed kan vervullen. Dit doet Nederland onder andere via deelname aan de WHO-bestuursraden en in bilateraal contact. Hierbij legt Nederland de nadruk op transparantie en verantwoording, VN-hervormingen, flexibele financiering, resultaatgericht werken, en de aanpak van *Sexual Exploitation Abuse and Harassment* (SEAH), met speciale aandacht voor het ontwikkelen van een slachtoffergerichte benadering.

De evaluatiefunctie van de WHO is een aandachtspunt uit de beoordeling van de MOPAN. Vooral het ontbreken van data om voortgang te beoordelen, kan worden verbeterd. In het nieuwe werkprogramma van de WHO voor 2025–2028 zet de organisatie in op verdere verbeteringen op deze en andere voor Nederland belangrijke terreinen, zoals duurzame financiering.

Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD)

Het Internationaal Fonds voor Agrarische Ontwikkeling (IFAD) is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties dat ook functioneert als internationale financiële instelling. IFAD streeft naar transformatie van plattelandsgebieden door armoede en voedselonzeekerheid te bestrijden door middel van landbouw- en plattelandsontwikkeling. Het fonds is gericht op ondersteuning van de meest kansarme en gemarginaliseerde boeren door financiële middelen en advies te verstrekken. Voor zijn financiering is IFAD afhankelijk van de aanvulling van middelen door de leden en in toenemende mate van aflossingen op door IFAD uitgegeven leningen. In 2022 had de portefeuille van lopende projecten van IFAD een waarde van USD 7,98 miljard.

Volgens de MOPAN analyse is IFAD goed toegerust om ondersteuning te bieden bij meervoudige wereldwijde crises en in een veranderende ontwikkelingscontext. IFAD heeft een duidelijke en helder geformuleerde strategie die nauw aansluit bij zijn resultatenkader en zijn mandaat, bij grote wereldwijde uitdagingen en bij de behoeften van zijn operatielanden. De organisatie heeft vooruitgang geboekt op elk van de gebieden die naar voren kwamen in de vorige MOPAN-beoordeling. IFAD heeft ook vooruitgang geboekt bij het uitbreiden van zijn middelen via samenwerking met de private sector. De afgelopen vijf jaar heeft IFAD zijn operationele model aangepast onder invloed van nieuwe en urgente wereldwijde en plaatselijke uitdagingen. De respons van de organisatie omvat ook een aanpak van de gevolgen van klimaatverandering. IFAD heeft de afgelopen vijf jaar vooruitgang geboekt in haar beleid ten aanzien van het voorkomen van seksueel overschrijdend gedrag bij de projecten en gastgemeenschappen.

Nederland deelt de analyse dat IFAD een goed functionerende organisatie is met een helder mandaat, responsief aan de noden van de wereld en de

veranderende context, en daarnaast goed samenwerkt met ontvangende landen. IFAD heeft een aantal sterke punten, waaronder het gebruik van effectieve consultatieprocessen en de productie van hoogwaardige evaluaties door het Independent Office of Evaluation van IFAD. Nederland is het ook eens met de verbeterpunten, specifiek het verhogen van de uitbetalingspercentages en het minimaliseren van vertragingen in de uitvoering, evenals het verder versterken van het beleid inzake bescherming tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Als lidstaat van IFAD met veel landbouwexpertise en een relatief grote donorbijdrage heeft Nederland naast het vastgestelde stemaandeel ook een grote informele invloed, waaronder op de strategie- en beleidsvorming. IFAD's focus op landbouw- en plattelandsontwikkeling sluit nauw aan bij de Nederlandse beleidsprioriteiten inzake voedselzekerheid en armoedebestrijding. Nederland zal zich dus ook blijven inzetten voor het goed functioneren van IFAD in zijn rol als aandeelhouder en het continueren van de aansluiting bij de Nederlandse beleidsprioriteiten.

De bevindingen uit de scorekaarten worden door actieve inbreng in de bestuursraden en beleidsdialogen ingezet ter verbetering van de organisaties en hun relevantie voor Nederlands beleid.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever