

Vergaderjaar 2020–2021

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 323

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2020

Conform mijn antwoord (Kamerstuk 33 625, nr. 294) op het verzoek van de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer van 16 januari 2020, doe ik u hierbij de in 2020 geactualiseerde scorekaarten van multilaterale organisaties toekomen¹, vergezeld van de door u gevraagde appreciatie. In deze aanbiedingsbrief wordt tevens de toezegging van april 2018 gestand gedaan om een aparte appreciatie te geven van UNIDO.

2020 is een bijzonder jaar vanwege de COVID-19-crisis, die het hele multilaterale systeem voor een grote uitdaging plaatst en de eerder geboekte progressie op de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling in gevaar brengt. De impact van de crisis zorgt voor verdere toename van bestaande ongelijkheden tussen en binnen landen. De pandemie noopt het VN-systeem tot een respons gericht op het verstrekken van noodhulp en het bestrijden en mitigeren van gezondheidseffecten, alsook op het adresseren van de sociaaleconomische gevolgen van de crisis. Het is nog te vroeg om de geleerde lessen mee te nemen in de 2020 geactualiseerde scorekaarten, zoals het aangrijpen van de crisis om sterker terug te komen en de realisatie van Agenda 2030 in de resterende tien jaar binnen bereik te brengen.

Elk jaar worden scorekaarten van een aantal multilaterale organisaties geactualiseerd. Om de actualiteit en bruikbaarheid van de scorekaarten te vergroten, wordt de actualisering van de scorekaarten zo veel mogelijk gekoppeld aan de drie- of vierjarige strategische beleidscyclus (Verenigde Naties) en/ of financieringscyclus (Internationale Financiële Instellingen) van de afzonderlijke multilaterale organisaties. Daarnaast wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van de beoordelingen van het *Multilateral Assessment Performance Network (MOPAN)*. MOPAN bestaat uit een groep gelijkgezinde donoren, waaronder Nederland, die een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

methodologie heeft ontwikkeld voor de beoordeling van het functioneren van multilaterale organisaties. De set van geactualiseerde scorekaarten wordt ieder jaar, gelijktijdig met het informeren van de Kamer, beschikbaar gesteld op rijksoverheid.nl.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten zijn in 2020 de scorekaarten voor de volgende negen organisaties geactualiseerd:

- *Asian Development Bank (AsDB)*,
- *Food and Agriculture Organization (FAO)*,
- *Gavi, the Vaccine Alliance (Gavi)*,
- *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*,
- *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*,
- *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*,
- *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*,
- *United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)* en
- *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)*.

In 2020 was oorspronkelijk tevens de actualisering van de scorekaarten van *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* en *United Nations Population Fund (UNFPA)* voorzien. Deze scorekaarten worden in 2021 geactualiseerd als onderdeel van de voorbereiding van de beleidsdialoog met UNODC en UNFPA over hun nieuwe middellangetermijnstrategie vanwege vertraging in de beschikbaarstelling van een nieuwe MOPAN-beoordeling, als ook het feit dat de strategische beleidscycli van deze organisaties dit dan pas toelaten.

De negen beoordeelde organisaties hebben ieder op hun eigen terrein belangrijke resultaten geboekt. In de scorekaarten worden de organisaties vooral beoordeeld op de institutionele aspecten die bepalen of de organisatie in staat is op efficiënte wijze zo duurzaam mogelijke resultaten te behalen. Over het algemeen functioneerden de organisaties wat betreft deze institutionele aspecten voldoende tot goed.

Resultaatgerichtheid is inmiddels bij alle beoordeelde organisaties een vast onderdeel geworden van het ontwerp en de uitvoering van activiteiten, alhoewel nog niet in alle gevallen kan worden vastgesteld dat dit ook volledig is doorgevoerd in de praktijk. Resterende uitdagingen zijn het resultaatgericht budgetteren en het vertalen van resultaten op activiteiten-niveau naar resultaten op programma- of institutioneel niveau. Ook op partnerschappen en samenwerking is vooruitgang geboekt. Dat geldt zowel voor de onderlinge samenwerking (tussen VN-organisaties), als voor de samenwerking met Internationale Financiële Instellingen en met ngo's en de particuliere sector. De diensten die door de organisaties worden aangeboden voorzien in een toenemende vraag uit ontwikkelingslanden om steun bij hun ontwikkeling.

In de afgelopen jaren heeft Nederland sterk aangedrongen op meer institutionele aandacht voor integriteit, fraude, corruptie en grensoverschrijdend gedrag, vooral op het gebied van SEAH (*Sexual Exploitation, Abuse and Harassment*). Naast preventie is de Nederlandse inzet erop gericht dat dergelijke misstanden actief worden gemeld, onderzocht en adequaat worden afgehandeld. Geconstateerd kan worden dat door de Nederlandse inzet de organisaties hun organisatiecultuur, beleid en procedures op het gebied van SEAH nu beter op orde hebben dan vier jaar geleden. Als ondersteuning van het beleid is met de organisaties afgesproken dat zij Nederland informeren over klachten over seksueel misbruik, intimidatie of geweld begaan door eigen medewerkers of door medewerkers van uitvoerende partners. Nederland rekent zijn partners af

op de wijze waarop zij hun beleid en procedures op orde hebben en hoe zij handelen bij misstanden. Nalatigheid in dezen kan gevolgen hebben voor het aangaan van nieuwe of het betalen van lopende Nederlandse bijdragen. Nederland blijft het belang van voorkomen, melden en opvolging aankaarten bij individuele organisaties, alsook in breder VN-verband.

De negen beoordeelde organisaties scoren op veel of alle onderdelen van de institutionele capaciteit voldoende tot goed. Inzet voor de komende jaren zal zijn deze organisaties ertoe te bewegen zich te verbeteren en te consolideren in een dynamische en onzekere multilaterale wereld. Waar mogelijk wendt Nederland zijn invloed aan om processen in de goede richting bij te sturen dan wel te versnellen. Voor alle organisaties geldt dat Nederland erop blijft inzetten verbeteringen aan te brengen op organisatie-aspecten die minder dan «goed» scoren.

Uit de geactualiseerde scorekaarten blijkt dat de organisaties verschillen in de mate waarin zij relevant zijn voor de BHOS-prioriteiten en het bredere Nederlandse beleid. Dat hangt onder andere samen met verschillen in mandaat en karakter van de verschillende organisaties. Sommige organisaties hebben een breed, andere een meer toegespitst mandaat. Sommige organisaties hebben een meer uitvoerend karakter, andere hebben daarnaast ook een normatieve functie. Een score op meer terreinen betekent niet een «betere» score, dit hangt simpelweg samen met het meer of minder brede werkkterrein van de organisatie.

Daarnaast is het van belang onderscheid te maken in de verschillende manieren waarop Nederland multilaterale organisaties steunt. Bij banken of fondsen als IFAD en AsDB neemt Nederland deel aan herfinanciering van middelen volgens een van tevoren vastgelegde verdeelsleutel. Bij verdragsorganisaties zoals UNESCO, FAO en UNIDO is Nederland lid en betaalt het een verplichte contributie die niet kan worden geoormerkt. Bij programma's of initiatieven als UNCTAD, UNHCR, Gavi en UNRWA is geen sprake van een verplichte contributie, maar geeft Nederland een vrijwillige bijdrage. Deze kunnen zowel ongeoormerkt als geoormerkt zijn. In het laatste geval bepaalt Nederland als donor welke specifieke activiteit of specifiek programma het steunt, in samenhang met de prioriteiten in het BHOS-beleid. Zo is de bijdrage aan UNCTAD volledig geoormerkt. De bijdragen aan Gavi, UNHCR en UNRWA zijn voor een deel geoormerkt, voor een deel ongeoormerkt. Bij UNESCO en FAO bestaat de Nederlandse bijdrage uit een combinatie van een verplichte contributie en geoormerkte vrijwillige bijdragen.

De AsDB is zowel in coördinerende als uitvoerende zin een belangrijke, regionale speler ten aanzien van meerdere prioriteiten in het BHOS-beleid. Andere organisaties hebben een minder breed mandaat, vaak aangevuld met een normatieve functie: FAO en IFAD op voedselzekerheid en water, UNHCR op humanitaire hulp, Gavi op vaccins/ gezondheid, UNRWA op gezondheid en onderwijs voor een specifieke doelgroep, UNCTAD op handel en investeringen, UNIDO op private sector ontwikkeling en UNESCO op onderwijs. Vrijwel alle organisaties betrekken gender- en klimaat-doelstellingen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Kijkend naar hun presteren op de voor het BHOS-beleid relevante thema's zijn alle negen organisaties zonder meer relevant.

Samenvattend zijn de bevindingen per organisatie als volgt:

AsDB

De AsDB is een goed functionerende ontwikkelingsbank met een focus op grootschalige infrastructuurprojecten, regionale integratie en partnerschappen met de lenende landen. De bank is sterk resultaatgericht, transparant en financieel stabiel. De beleidsrelevantie ligt met name op het gebied van water, voedselzekerheid, klimaat en gendergelijkheid. Daarnaast bevordert de bank regionale samenwerking, economische integratie en goed publiek financieel management.

Nederland zal de komende jaren vooral inzetten op de verbetering van het personeelsbeleid van de AsDB. De interne mobiliteit en het personeelsverloop zijn te laag om nieuw talent aan te kunnen trekken. Daarnaast is het aantal vrouwen in leidinggevende functies, ondanks inspanningen, nog altijd aan de lage kant, terwijl anderzijds vrouwen zijn oververtegenwoordigd in operationele functies.

FAO

FAO werkt aan een bestaan zonder honger en ondervoeding, met gezonde dieetpatronen en veilig voedsel voor vooral de allerarmsten. Dit doet de organisatie door bij te dragen aan duurzame landbouw- en voedselsystemen en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast heeft de organisatie een belangrijke normerende en kennis-functie op het terrein van voedsel, landbouw, water en klimaat. De in 2019 aangetreden Directeur-Generaal maakt werk van de modernisering en prestatieverbetering van FAO.

Inzet in de komende jaren is vooral gericht op de verdere verbetering van de effectiviteit en efficiëntie bij de resultaatbereiking van programma's, voornamelijk op landenniveau. Deze inzet sluit aan bij het beleid van FAO om bij de uitvoering meer samen te werken met lokale partners en regiokantoren meer gedelegeerde verantwoordelijkheid en bevoegdheden toe te kennen.

Gavi

Gavi is een mondiaal partnerschap tussen overheden, vaccinproducenten, ngo's, multilaterale organisaties en de private sector dat er voor heeft gezorgd dat de meest kwetsbare mensen in lage inkomenslanden toegang krijgen tot immunisatie en dat nieuwe en onderbenutte vaccins in deze landen worden geïntroduceerd. Eén van Gavi's sterkste punten is dat de immunisatieprogramma's medegefinancierd worden door de landen zelf. In aansluiting op de BHOS-prioriteiten is Gavi's werk in het ondersteunen van de versterking van gezondheidssystemen door innovatie en samenwerking met de private sector van groot belang.

Door het werk van Gavi is de bescherming tegen vaccin-voorkomende ziekten in ontwikkelingslanden verbeterd, maar de vaccins bereiken niet iedereen evenredig; de meest kwetsbaren worden nog steeds te weinig bereikt. Dit hiaat in de dekkingsgraad vergroot het risico op ziektenuitbraken en belast lokale gezondheidssystemen. Meer afstemming met lokale partners en doelgerichtheid op nationaal niveau zijn vereisten voor verbetering. De nieuwe Gavi-strategie (2021–2025) is erop gericht juist op dit gebied meer voortgang te bereiken. Nederland zal nauwkeurig toezien op uitvoering van dit deel van de nieuwe strategie.

IFAD

IFAD richt zich op inclusieve en duurzame rurale transformatie en investeert in de arme rurale bevolking teneinde armoede te bestrijden en voedselzekerheid te verhogen. IFAD is daarbij zowel beleid adviserend als uitvoerend. De relevantie van IFAD voor Nederland bestaat vooral uit de focus op voedselzekerheid voor arme boer(inn)en in de meest kwetsbare regio's, waar andere organisaties niet actief zijn. IFAD is operationeel sterk maar kan winnen aan efficiëntie. Alhoewel de huidige financiële situatie van IFAD zorgelijk is, heeft het fonds voldoende concrete stappen gezet om in de toekomst de financiële stabiliteit te waarborgen.

De Nederlandse inzet richt zich vooral op het verhogen van de efficiëntie van IFAD. De relatief hoge *overhead* van de organisatie moet overigens wel worden gezien in het licht van de vaak moeilijke omstandigheden waarin IFAD werkt. IFAD werkt meestal met kleinere leningen in thematische en geografische gebieden waar andere IFI's niet actief zijn.

UNCTAD

UNCTAD heeft als doel ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun integratie in de wereldeconomie, met een focus op de minst ontwikkelde landen. Het management slaagt er niet in een coherente structuur en strategie in te voeren, ondanks pogingen daartoe. Daardoor functioneren sommige delen van de organisatie minder goed dan andere. Vanwege de goed functionerende delen is UNCTAD een relevante speler op het gebied van private sectorontwikkeling en worden veelgevraagde en relevante diensten geleverd aangaande schuldmanagement, handelsfacilitatie, verduurzaming investeringsbeleid en de digitale economie. Deze diensten sluiten goed aan op Nederlandse prioriteiten in particuliere sectorontwikkeling. Als kennisinstituut geniet UNCTAD op deze onderwerpen aanzien op basis van beleidsanalyses die aantoonbaar het beleid in Noord en Zuid beïnvloeden.

Voor UNCTAD blijft de grootste uitdaging dat een organisatie-brede visie en strategie ontbreken, hetgeen resultaatgerichtheid in de weg staat. Daar staat tegenover dat specifieke onderdelen en diensten wel goed functioneren en dat daarmee goed kan worden samengewerkt. De Nederlandse inzet blijft ook de komende jaren gericht op het binnen UNCTAD doorvoeren van hervormingen.

UNESCO

UNESCO is de gespecialiseerde VN-organisatie voor onderwijs, cultuur, wetenschap, en communicatie & informatie. UNESCO's mandaat bestaat uit het bundelen van kennis, het bevorderen van kennisoverdracht, het beschikbaar stellen van expertise, capaciteitsopbouw en het ontwikkelen van normstellende instrumenten voor deze vier sectoren. De relevantie van UNESCO voor BHOS-beleid bestaat vooral uit het mondiaal *normerend samenwerkingsplatform* voor meer en beter onderwijs, vrije kennisuitwisseling en meningsuiting (waaronder persvrijheid), en tolerantie en respect voor culturele diversiteit en erfgoed. Daarnaast is UNESCO op deze terreinen van belang voor capaciteitsopbouw, kennisbundeling en beleidsadvies. In aanmerking genomen dat UNESCO een complexe organisatie is met een breed en divers mandaat en een heterogene structuur, functioneert de organisatie voldoende tot goed.

Inzet van Nederland bij UNESCO is gericht op de verbetering van de aansturing van het heterogene netwerk van veldkantoren met als doel de verhoging van de efficiëntie. Het projectmanagement op veldkantoren is

vaak onvoldoende van kwaliteit en functies blijven regelmatig te lang onvervuld. In het personeelsbeleid moeten talentontwikkeling en de bevordering van stafmobiliteit worden verbeterd. De training van personeel blijft onvoldoende, ook omdat het ontbreekt aan een structureel opleidingsbudget.

UNHCR

UNHCR is een gezonde organisatie met een krachtig mandaat voor 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. Ondanks de forse toename in het aantal en de omvang van landen-operaties programma's blijft de organisatie goed functioneren. UNHCR is met name relevant voor de Nederlandse prioriteiten op het gebied van humanitaire hulp en de integrale migratie-agenda, waaronder het versterken van opvang en bescherming en ontheemden in de regio.

In de Nederlandse inzet zal worden benadrukt dat UNHCR pal achter haar mandaat blijft staan: het verlenen van levensreddende hulp in crisissituaties. Tegelijkertijd is het belangrijk te onderkennen dat bijna zestien miljoen vluchtelingen in een langdurige vluchtelingensituatie zitten. In dergelijke situaties worden, naast levensreddende steun, ook ontwikkelingsactiviteiten ontplooid. Dit vergt een lange termijn aanpak die is toegesneden op de lokale context. Nederland zal UNHCR de komende jaren stimuleren in de zoektocht naar haar rol in deze bredere *humanitarian-development nexus*.

UNIDO

UNIDO zet zich als gespecialiseerde VN-organisatie in voor de bevordering van duurzame industriële ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De organisatie doet dit door het opzetten van duurzame en innovatieve industrie en de verbinding van het lokale bedrijfsleven met internationale waardeketens en markten. UNIDO heeft zich de afgelopen jaren op een aantal gebieden verder verbeterd, bijvoorbeeld met betrekking tot resultaatgerichtheid. UNIDO is er mede daardoor in geslaagd het aantal opzeggingen van lidmaatschap een halt toe te roepen en de financiële basis te consolideren. Aandachtspunt is nu wel dat het functioneren van UNIDO vooral afhankelijk is van vrijwillige bijdragen die meestal geoormerkt zijn. Hoewel industriële ontwikkeling als zodanig geen prioriteit is van het Nederlandse BHOS-beleid, is UNIDO wel relevant voor de Nederlandse inzet op private sectorontwikkeling en het mobiliseren van het bedrijfsleven voor het behalen van de SDGs, onder andere op klimaat, voedselveiligheid en -zekerheid en het verduurzamen van waardeketens.

De komende jaren zal Nederland vooral inzetten op de verbetering van het personeelsbeleid met het oog op een evenwichtiger geografische spreiding van het personeel en de verbetering van de genderbalans.

UNRWA

UNRWA's mandaat blijft bij het uitblijven van een duurzame oplossing van het Palestijnse vluchtelingenprobleem onverminderd relevant. Op een groot aantal institutionele aspecten functioneert de organisatie voldoende tot goed. In de afgelopen jaren is de financiële situatie van UNRWA echter verslechterd. Door het wegvallen van VS-steun en de toenemende vraag naar de diensten van UNRWA, heeft de organisatie steeds meer moeite de eindjes aan elkaar te knopen. Een managementcrisis in 2019 heeft zijn

weerslag gehad op het vertrouwen van een aantal trouwe donoren van UNRWA. UNRWA blijft desalniettemin een sleutelrol spelen in het bevorderen van stabiliteit in het Midden-Oosten met directe dienstverlening op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg aan Palestijnse vluchtelingen. Zodoende blijft de organisatie een zeer relevante speler voor het Nederlandse beleid.

Nederland ziet er de komende periode vooral op toe dat er, onder leiding van de nieuwe *Commissioner-General* en aan de hand van het managementhervormingsplan, voldoende «checks and balances» in de organisatie worden aangebracht om een herhaling van de crisis te voorkomen en het vertrouwen te herstellen.

In 2021 zullen de scorekaarten van de volgende organisaties worden geactualiseerd:

- *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD),
- *International Finance Cooperation* (IFC),
- *International Monetary Fund* (IMF),
- *International Labor Organization* (ILO),
- *International Trade Centre* (ITC),
- *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS),
- *United Nations Development Program* (UNDP),
- *United Nations Environment Program* (UNEP),
- *United Nations Children's Fund* (UNICEF),
- *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA),
- *World Food Program* (WFP),
- *World Trade Organization* (WTO),
- *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en
- *United Nations Population Fund* (UNFPA).

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag