

Vergaderjaar 2014–2015

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2015

Hierbij bied ik u de scorekaarten aan van 31 multilaterale organisaties¹. Deze scorekaarten zijn ook op de openbare website van de rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl, geplaatst. In de scorekaarten zijn betrokken organisaties getoetst op de twee hoofdcriteria «organisatie-effectiviteit» en «relevantie voor het Nederlandse beleid op het terrein van hulp, handel en investeringen». In deze brief ga ik achtereenvolgens in op het belang van multilaterale samenwerking voor Nederland, de opzet en uitkomsten van de scorekaarten-exercitie en de beleidsmatige consequenties die ik daaraan verbind.

Belang voor Nederland

Mondiale problemen als de financiële crisis en de gevolgen van klimaatverandering hebben de afgelopen jaren duidelijk gemaakt dat multilaterale samenwerking in de wereld van vandaag van groot belang is. Internationale organisaties spelen een sleutelrol bij de aanpak van diverse grensoverschrijdende uitdagingen die Nederland direct raken, zoals klimaatverandering, migratie, criminaliteit en conflicten. Ze spelen ook een belangrijke rol bij de uitvoering van de post 2015 duurzame ontwikkelingsagenda, waarover in september wordt besloten. Voor Nederland geldt bovendien dat een actieve rol in de multilaterale arena een aanzienlijk hefboomeffect heeft: hoewel Nederland internationaal niet tot de grootste spelers behoort, kan het door gerichte beleidsmatige inzet en financiële bijdragen relatief veel voor de eigen beleidsagenda bereiken.

De Verenigde Naties en de Internationale Financiële Instellingen nemen in de internationale arena een centrale positie in. Sterk punt van de VN is de legitimiteit: vrijwel alle landen in de wereld zijn lid en ieder land heeft één stem. Op die manier worden mondiale afspraken gemaakt en normen gesteld die naast mijn eigen agenda vaak een breder Nederlands

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

beleidsbelang dienen, zoals: internationale arbeidsstandaarden (ILO), mensenrechten (OHCHR), bescherming van cultureel erfgoed (UNESCO) en de volksgezondheid (WHO). In crisisgebieden hebben VN-organisaties het mandaat om leiding te geven aan humanitaire interventies, vluchtelingenopvang, vredesopbouw en vredeshandhaving. Conform het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt de hulp geconcentreerd in de minst ontwikkelde landen. VN-organisaties scoren hierop relatief goed. De keerzijde van het wereldwijde lidmaatschap is dat het de VN log en bureaucratisch maakt. Bovendien heeft de VN te maken met fragmentatie en duplicatie. Het is dan ook van groot belang dat Nederland bij de samenwerking met multilaterale instellingen met name die organisaties selecteert, die verschil maken, en ze aanspoort tot onderlinge samenwerking en hervormingen. De scorekaarten, waarover ik u in deze brief informeer, zijn juist hiervoor bedoeld.

Het belang van de Internationale Financiële Instellingen betreft in de eerste plaats de bevordering van financieel-economische stabiliteit in de lidstaten. Het IMF en de Wereldbank hebben ook het voordeel van mondiaal lidmaatschap. De ontwikkelingsbanken zijn daarnaast, in financiële bijdragen uitgedrukt, de grootste spelers op ontwikkelingsterrein.

In 2015 geeft de VN met diverse topconferenties een stevige impuls aan de internationale afspraken over armoedebestrijding, rampenbestrijding, financiering voor ontwikkeling en klimaat. Multilaterale organisaties zijn van belang om de uitvoering van deze afspraken tot een succes te maken. Ze zullen daarbij effectief, coherent en transparant moeten opereren. Mede door de Nederlandse inzet op hervorming, efficiëntie, versobering, coherentie (One UN) is door vrijwel alle organisaties op deze terreinen voortgang geboekt. Een andere ontwikkeling die zich voortzet is dat de Nederlandse relatieve bijdrage aan de begrotingen van multilaterale organisaties verder is afgenomen.

Scorekaarten 2015

Bij de samenstelling van de scorekaarten is gebruik gemaakt van accountants- en evaluatierapporten, vergelijkbare (recente) beoordelingen opgesteld door (gelijkgezinde) landen als het VK, Australië en de donorgroep MOPAN (het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network*) en oordelen van een groot aantal medewerkers van verschillende ministeries, ambassades en permanente vertegenwoordigingen.

Multilaterale samenwerking vindt plaats op uiteenlopende terreinen en in verschillende fora. De primaire insteek bij de beoordeling van de geselecteerde organisaties is het functioneren op het beleidsterrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Maar uiteraard wordt met multilaterale organisaties niet alleen samengewerkt op dit beleidsterrein. Met name gespecialiseerde organisaties als WHO, ILO, FAO en UNESCO zijn van direct belang voor andere beleidsterreinen en mijn collega's in het kabinet werken met veel van deze organisaties intensief samen. Ook deze samenwerking komt in de scorekaarten aan bod.

De organisaties zijn beoordeeld op twee hoofdcriteria: 1. organisatie-effectiviteit en 2. beleidsrelevantie voor de BHOS-agenda. Daarnaast is ook gekeken naar aspecten die niet direct in het verlengde liggen van de BHOS-agenda, maar wel relevant kunnen zijn voor het antwoord op de vraag of de samenwerking op BHOS-terrein, en zo ja op welke wijze, voortgezet moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan het belang van de organisatie voor het multilaterale stelsel als geheel: hoe belangrijk is

de organisatie voor het functioneren van andere (multilaterale) organisaties of op het terrein van VN-hervormingen (One UN)? Maar ook de rol van de organisatie op bijvoorbeeld het terrein van internationale normstelling valt hieronder.

Het criterium van de organisatie-effectiviteit beoordeelt of de organisatie effectief en efficiënt opereert. Meer dan voorheen is daarbij gekeken naar de mate waarin de organisaties uitgangspunten van resultaatgerichte sturing hanteren, transparant rapporteren over hun activiteiten en invulling geven aan brede partnerschappen met bijvoorbeeld het bedrijfsleven bij de vormgeving van hun programma's. Voor VN-organisaties geldt dat ook de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het werken als «One UN» is meegenomen in de beoordeling. Onder het criterium van de beleidsrelevantie zijn de organisaties getoetst op hun relevantie voor de belangrijkste onderdelen van mijn agenda: voedselzekerheid, water, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (inclusief hiv/aids), veiligheid en rechtsorde, klimaat, gendergelijkheid, private sector ontwikkeling (inclusief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen) en humanitaire hulp.

Hierna volgen op hoofdlijnen de belangrijkste bevindingen. Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik naar de bijgevoegde scorekaarten.

Organisatie-effectiviteit

Op basis van de scorekaarten 2015 ontstaat het volgende beeld op het hoofdcriterium «organisatie-effectiviteit»:

Organisatie	Strategie en focus	Resultaatsturing	Partnerschappen	Effectiviteit bestuursorganen	Beleids-evaluatie	Personeels-beleid	Financieel beheer	Corruptiebestrijding
UNCTAD	2	1	3	2	3	2	3	3
UNDP	3	3	4	3	3	3	3	4
UNEP	4	3	3	3	4	3	4	3
UNFPA	4	3	4	3	3	3	3	4
UN-Habitat	2	2	3	2	2	3	3	1
UNHCR	4	3	3	3	2	3	4	3
UNICEF	3	3	4	4	3	3	3	3
UNODC	3	3	3	3	3	3	3	3
UNRWA	4	4	3	3	2	3	3	3
UN Women	3	3	4	3	4	4	3	3
WFP	4	4	4	3	2	3	3	4
UNAIDS	3	3	4	3	2	3	3	4
ITC	3	3	3	3	3	3	3	2
WTO	4	3	4	3	2	3	3	3
ILO	4	3	2	3	3	3	3	4
FAO	3	3	3	4	3	3	3	4
UNESCO	2	3	3	2	4	2	3	4
WHO	4	2	3	2	2	3	3	3
OCHA	3	2	4	3	3	3	3	3
OHCHR	3	3	3	3	3	3	3	3
AfDB	4	4	3	3	4	2	4	4
AsDB	4	4	2	3	4	3	4	3
EBRD	4	4	4	3	4	3	3	4
IDB	4	3	3	3	3	2	3	3
IMF	4	4	3	3	4	3	3	4
Organisatie	Strategie en focus	Resultaatsturing	Partnerschappen	Effectiviteit bestuursorganen	Beleids-evaluatie	Personeels-beleid	Financieel beheer	Corruptiebestrijding
IFC	3	3	3	3	4	3	4	4
IFAD	4	4	3	3	4	3	3	3
Wereldbank	3	4	3	3	4	3	4	4
GFATM	4	4	4	3	3	4	3	4
GAVI	4	4	3	4	3	4	3	3
UNIDO	1	2	3	2	4	3	3	4

Scores: 4 = goed, 3 = voldoende, 2 = matig, 1 = slecht

Een aantal organisaties scoort bovengemiddeld goed. Dit zijn de grote internationale gezondheidsorganisaties *Global Fund to Fight Aids Tuberculosis and Malaria* (GFATM) en *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* (GAVI), het *World Food Programme* (WFP) en de Internationale Financiële Instellingen (met name IMF, Wereldbank, EBRD en AfDB). Een drietal organisaties scoort beneden de maat: UNCTAD, UN-Habitat en UNIDO. De overige 25 scoren overwegend goed tot redelijk, met een enkele uitschieter naar beneden.

De prestaties wijken niet substantieel af van de beoordelingen die in 2013 zijn gemaakt, wel is de effectiviteit (verder) verbeterd. Dit geldt zeker voor UN Women, maar bijvoorbeeld ook voor UNESCO en de ILO. Soms is deze verbetering het resultaat van voortgang op lopende hervormingstrajecten, die eerder zijn ingezet, soms ook het gevolg van een nieuwe koers van het (nieuwe) hoofd van een organisatie. UNHCR zette, mede op aandringen van Nederland, de noodzakelijke stappen om het aanstellen van personeel in crisisgebieden te bespoedigen, zodat hulp ter plaatse sneller geboden wordt. Dit werpt inmiddels vruchten af, bijvoorbeeld in de complexe praktijk van Syrië. Ook WFP blijkt in de humanitaire noodsituatie van Syrië effectief. UNHCR zette belangrijke stappen in de samenwerking met zowel andere VN-organisaties als NGO's en het bedrijfsleven, onder andere door de introductie van een nieuw coördinatiemechanisme en het opzetten van een divisie gericht op samenwerking met andere VN-organisaties.

Beleidsrelevantie

Voor elk van de acht prioritaire onderdelen van de beleidsagenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is de vraag gesteld «Hoe relevant is betrokken organisatie voor de vormgeving van mijn beleid?» Voor het thema «gendergelijkheid» zijn we nog iets verder gegaan en is ook gekeken naar de mate waarin de organisatie «gendergelijkheid» als dwarsdoorsnijdend thema heeft geïnstitutionaliseerd in landenstrategieën, werkprogramma's en de dagelijkse manier van werken. Op basis van de scorekaarten 2015 ontstaat het volgende beeld op het hoofdcriterium «relevantie voor beleidsagenda op Buitenlandse Handel en Ontwikkeling:

+ = relevant voor thema	Voedsel-zekerheid	Water	Veiligheid en rechtsorde	SRGR/ hiv/aids	Gendergelijkheid	Klimaat	Private sector-ontwikkeling	Humanitaire hulp
UNCTAD					+		+	
UNDP			+	+	+	+		
UNEP	+	+			+	+		
UNFPA				+	+			
UN-Habitat		+				+		
UNHCR			+		+			+
UNICEF	+	+	+	+	+			+
UNODC								
UNRWA					+			+
UN Women			+	+	+			
WFP	+				+			+
UNAIDS				+	+			
ITC							+	
WTO	+						+	
ILO					+		+	
FAO	+	+				+	+	+
UNESCO		+			+			
WHO	+			+	+			
OCHA					+			+
OHCHR			+	+	+			
AfDB	+		+		+	+	+	
AsDB		+			+	+		
EBRD	+					+	+	
IDB	+					+	+	
IMF							+	
IFC	+	+	+		+	+	+	
IFAD	+	+			+	+	+	
Wereldbank	+	+	+	+	+	+	+	
GFATM				+	+			
GAVI				+	+		+	
UNIDO							+	

De meeste organisaties blijken relevant voor een of enkele beleidsthema's van de Nederlandse agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking. Uitschieters zijn de Wereldbank, IFC en UNICEF, die voor bijna alle prioritaire thema's van die agenda een relevante, wereldwijde speler zijn.

Extra relevantie

Verschillende organisaties zijn belangrijker voor Nederland dan enkel voor de BHOS-agenda. Zo is het IMF onontbeerlijk voor het in stand houden van het mondiale financiële systeem, is de Wereldbank nog steeds het mondiale kenniscentrum voor ontwikkelingsvraagstukken, vervult UNDP een sleutelrol bij de coördinatie en het verbeteren van het VN-ontwikkelingssysteem (*One UN*), is OCHA cruciaal bij de coördinatie van de hulp in humanitaire noodsituaties. Op het Afrikaanse continent beschouwen de meeste landen «hun» AfDB als de *lead agent for development* en in Azië wordt de AsDB door veel Aziatische landen gezien als een belangrijke organisatie die tegenwicht kan bieden tegen al te grote Chinese dominantie. Samenwerking met de regionale ontwikkelingsbanken is voor Nederland ook van geopolitiek belang. Gespecialiseerde VN-organisaties als ILO, UNESCO, FAO en WHO tot slot hebben een uniek mandaat bij de ontwikkeling en handhaving van normen en regelgeving. Het kantoor van de Hoge Commissaris van de Rechten van de Mens (OHCHR) in Genève vervult een centrale rol bij de tenuitvoerlegging van het internationale mensenrechtenbeleid.

Beleidsconsequenties

Meer dan in het verleden zal ik de samenwerking met multilaterale organisaties op BHOS-terrein concentreren op die organisaties die én effectief opereren én aantoonbare meerwaarde hebben bij uitvoeren van mijn beleidsagenda. Voor organisaties waarvoor dit niet geldt wordt de samenwerking, waaronder de financiële bijdrage, teruggebracht of helemaal afgebouwd.

De inzet van Nederland op multilaterale organisaties in de komende jaren kan als volgt worden samengevat:

1. Met organisaties, die effectief zijn georganiseerd en van grote toegevoegde waarde zijn voor de beleidsagenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkeling, wordt de samenwerking geïntensiveerd en blijven de financiële bijdragen van een substantieel niveau. Hierbij kan gedacht worden aan: OCHA, UNHCR, UNRWA, WFP, IFAD, UNICEF, UN-WOMEN, UNAIDS, UNFPA, GFATM, GAVI, ITC en IFC.
2. Organisaties, die een breder Nederlands beleidsbelang dienen en/of door hun aard en omvang een belangrijke schakel vormen in het mondiale ontwikkelingssysteem, kunnen op intensieve samenwerking met Nederland blijven rekenen. Dit geldt in de eerste plaats voor systeemorganisaties als de Wereldbank, het IMF, de regionale ontwikkelingsbanken, WTO en UNDP en voor gespecialiseerde VN-organisaties als FAO, ILO, WHO en UNESCO. Maar ook OHCHR, UNEP en UNODC vervullen voor Nederland een spilfunctie op respectievelijk internationaal mensenrechtenbeleid, internationaal milieubeleid en beleid gericht op grensoverschrijdende misdaad.
3. Voor organisaties, die overduidelijk minder goed functioneren en/of minder relevant zijn voor de Nederlandse beleidsagenda, wordt de samenwerking op een lager pitje gezet of zelfs beëindigd. UNIDO past in dat kader, evenals UN-Habitat en UNCTAD. Het opzeggen van het Nederlandse lidmaatschap van UNIDO ligt in de rede. Voor UN-Habitat geldt dat slechts incidenteel, op projectbasis wordt samengewerkt. Ook de samenwerking met UNCTAD, relevant voor

mijn beleidsagenda, maar ineffectief, blijft vooralsnog beperkt. UNCTAD is wel een relevante partner en adviseur in het wereldwijde debat over investeringen en ontwikkeling en op het gebied van private sector ontwikkeling. Ook heeft de organisatie een goed lopend programma ter versterking van schuldenmanagement in ontwikkelingslanden. Ik zal met het nieuwe leiderschap van UNCTAD een intensieve dialoog aangaan om de effectiviteit van de organisatie te verbeteren. Tot die tijd wordt met UNCTAD incidenteel en op projectbasis samengewerkt.

Tot slot: Nederland blijft inzetten op hervorming van het VN- ontwikkelingssysteem, als belangrijk onderdeel van tenuitvoerlegging van de post-2015 agenda. Prioritaire thema's voor Nederland zijn: coherentie, resultatenverantwoording en -communicatie, transparantie, het werken in brede partnerschappen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en het maatschappelijk middenveld.

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