



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

| | |
|----------------|---|
| Datum | 15 augustus 2017 |
| SCORECARD | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) |
| Opgesteld door | Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten |
| Redacteur: | Nélida Moll Afgestemd met PV UNESCO en Ministerie OCW |

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Inhoudsopgave | 2 |
| 1 | Samenvatting | 3 |
| 1.1 | Institutionele aspecten en functioneren | 3 |
| 1.2 | Beleidsrelevantie | 3 |
| 2 | Inleiding | 5 |
| 3 | Algemene achtergrond | 6 |
| 3.1 | Doelstelling en toegevoegde waarde | 6 |
| 3.2 | Organisatie, werkwijze en activiteiten | 6 |
| 3.3 | Nederlandse rol en invloed..... | 7 |
| 3.4 | Financiële omvang en bijdragen | 8 |
| 4 | Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie | 10 |
| 4.1 | Strategie en verantwoording | 10 |
| 4.2 | Resultaatgerichtheid en transparantie | 11 |
| 4.3 | Partnerschappen en samenwerking | 11 |
| 4.4 | Operationeel management..... | 12 |
| 4.5 | Beleidsevaluatie | 12 |
| 4.6 | Human Resource Management | 13 |
| 4.7 | Financiële stabiliteit | 14 |
| 4.8 | Kostenreductie | 15 |
| 4.9 | Corruptiebestrijding | 15 |
| 5 | Relevantie van de organisatie | 17 |
| 5.1 | Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten | 17 |
| 5.2 | Overige relevantie | 18 |

1 Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

De beleidsrelevantie van UNESCO als VN-organisatie met een meervoudig en complex mandaat is onverminderd belangrijk gebleven of zelfs toegenomen door de escalatie van oorlog en geweld waarbij cultureel/religieuze intolerantie een grote rol speelt. De grote financiële druk door het ontbreken van 22% van de reguliere contributie heeft de organisatie gedwongen de lopende hervormingsagenda te combineren met gereduceerd programma. Er valt zeker nog veel te verbeteren aan het functioneren van de organisatie, maar er is vooruitgang geboekt en er is voldoende wil aanwezig om verdere verbeteringen door te zetten.

| Institutionele aspecten en functioneren | Score | Verandering |
|---|-------|-------------|
| Strategie en verantwoording | 2 | → |
| Resultaatgerichtheid en transparantie | 3 | → |
| Partnerschappen en samenwerking | 3 | → |
| Operationeel management | 2 | → |
| Beleidsvaluatie | 4 | → |
| Human Resource Management | 3 | ↑ |
| Financiële stabiliteit | 2 | ↓ |
| Kostenreductie | 3 | ↑ |
| Corruptiebestrijding | 4 | → |

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

Verandering sinds 2015: Neutraal = →, Positief = ↑, Negatief = ↓

1.2 Beleidsrelevantie

De beleidsrelevantie van UNESCO ligt voor BHOS vooral op de lange termijn, omdat UNESCO vooral een mondiaal *normerend samenwerkingsplatform* is met het oog op meer en beter onderwijs, kennisuitwisseling, tolerantie en respect voor culturele diversiteit en erfgoed. Dit platform is ten eerste essentieel voor het bespreekbaar maken en opzetten van een gemeenschappelijke aanpak van mondiale uitdagingen als het beschermen van vrijheid van meningsuiting en het bereiken van gendergelijkheid via onderwijs. Ten tweede is de organisatie essentieel voor de uitvoering van de opgezette aanpak, bijvoorbeeld door middel van conventies (bijvoorbeeld de werelderfgoedconventie) of door middel van een VN-actieplan voor de veiligheid van journalisten. Ten derde is UNESCO relevant als instantie die overheden de middelen geeft om de bedachte aanpak daadwerkelijk te kunnen uitvoeren middels capaciteitsopbouw, kennisbundeling, en beleidsadvies. Voor Nederland ligt het accent op Internationale Publieke Goederen (IPG) als bescherming cultureel erfgoed, vrijheid van meningsuiting en duurzame toegang tot kennis en informatie. De aanslagen zoals in Parijs en Kopenhagen begin 2015, Brussel 2016, Londen 2017 en de vernietiging of illegale verhandeling van cultureel erfgoed door de terreurgroeperingen in Irak en Syrië onderstrepen de relevantie van UNESCO op deze punten.

| | Uitvoerend | Coördinerend | Normatief |
|---|------------|--------------|-----------|
| Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten | | | |
| Water | | 3 | 4 |
| SRGR | | 4 | |
| Gendergelijkheid | | 4 | |
| Overige relevantie | | | |
| Bescherming cultureel erfgoed | | | 4 |
| Persvrijheid en veiligheid journalisten | | | 3 |

Verandering sinds 2015: Neutraal = →, Positief = ↑, Negatief = ↓

2 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die effectief zijn en die relevant zijn voor het Nederlandse beleid, of een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen (IFI's), de voor Nederlands beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor BHOS, en de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en uitstekend. Daarnaast wordt aangegeven of de organisatie een positieve, een negatieve of een neutrale ontwikkeling heeft doorgemaakt sinds de scorecard 2015. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).¹ Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

¹ Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

3 Algemene achtergrond

3.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) is een gespecialiseerde VN-organisatie voor onderwijs, cultuur, wetenschap, communicatie en informatie. Het mandaat van UNESCO is het bevorderen van begrip tussen volkeren en vrije uitwisseling van gedachten door middel van samenwerking tussen landen om zo bij te dragen aan wereldwijde vrede en veiligheid. UNESCO's voornaamste functie is het bundelen van kennis, het bevorderen van kennisoverdracht, het beschikbaar stellen van expertise, capaciteitsopbouw en het ontwikkelen van normstellende instrumenten voor de vier expertise-sectoren waarin UNESCO actief is.

Meer in het algemeen kan UNESCO beschouwd worden als de "denktank" van de VN, waar dialoog over gevoelige onderwerpen mogelijk is.

UNESCO is de leidende organisatie binnen de VN voor Sustainable Development Goal (SDG) 4, onderwijs, en zal de komende jaren binnen de VN de coördinatie hiervan op zich nemen. Daarnaast heeft UNESCO een coördinerende rol op het gebied van SDG 16.10 (toegang tot informatie), het VN-actieplan voor de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van journalisten en promoot UNESCO Open Access (de open toegankelijkheid van wetenschappelijke kennis). UNESCO is ook de leidende organisatie met betrekking tot de uitvoering van SDG 11.4: het behoud van cultureel en natuurlijk erfgoed.

De organisatie volgt en maakt de implementatie van de overige SDGs met betrekking tot de voor UNESCO relevante onderwerpen zichtbaar en mogelijk, zoals duurzaam toerisme (SDG 8.9), water (zoetwater SDG 6 en oceanen SDG 14), gender (SDG 5) en wetenschap (alle SDG's).

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

De organisatie heeft drie bestuursorganen te weten het Secretariaat, de Algemene Conferentie (AC) en de Uitvoerende Raad (UR). De AC is het hoogste bestuursorgaan, bestaande uit 195 lidstaten, en komt om de twee jaar bijeen om de strategie, het programma en het budget vast te stellen. Daarnaast heeft UNESCO 10 geassocieerde leden die zonder stemrecht participeren in de AC. Voor het Koninkrijk zijn dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. De AC benoemt de Directeur-Generaal (DG) en kiest de leden voor de UR voor een periode van vier jaar.

De UR bestaat uit 58 leden en is het centrale uitvoerende bestuur van de organisatie. De UR vergadert tweemaal per jaar en overlegt ook in de tussentijd tijdens "intersessionele vergaderingen" die op initiatief van Nederland werden ingesteld in 2016. Nederland is van november 2013 tot november 2017 lid van de UR. De UR heeft als taak om toe te zien op de uitvoering van de programma's en het voorbereiden van de agenda van de AC.

Het Secretariaat, het derde bestuursorgaan, staat sinds 2009 onder leiding van de Bulgaarse DG Irina Bokova; tijdens de AC in november 2017 zal er een nieuwe DG verkozen worden.

De organisatie heeft 53 veldkantoren van verschillende aard (liaison-, regionale en nationale kantoren). Deze helpen mee aan de uitvoering van UNESCO's programma's in het veld en aan het onderhouden van de officiële relaties tussen UNESCO en de lidstaten.

Naast de inhoudelijke beleidsprioriteiten op het gebied van onderwijs, cultuur, wetenschap, communicatie en informatie heeft UNESCO ook twee overkoepelende beleidsprioriteiten: gendergelijkheid en Afrika. De belangrijkste operationele doelstellingen en activiteiten zijn kwaliteitsonderwijs voor iedereen, effectieve bescherming van natuurlijk en cultureel erfgoed (fysiek, immaterieel en documentair), genereren van wetenschappelijke kennis voor de uitvoering en monitoring van de SDG's (Agenda 2030) en de bescherming van journalisten. UNESCO's normatieve activiteiten (het ontwikkelen van conventies, verklaringen en aanbevelingen) betreffen alle lidstaten. Voor de concrete uitvoering ervan is UNESCO vooral actief in landen waarmee capaciteitsopbouw nodig is: met name in Afrika, LDC's, transitielanden en kleine eilandstaten in ontwikkeling.

De organisatie werkt goed samen met VN-organisaties. Zij is actief in het *One UN*-proces dat voor meer harmonisering en samenwerking tussen de VN-organisaties zorgt. De organisatie draagt bij aan *System Wide Coherence* and *Delevering as One*. UNESCO heeft de QCPR-resolutie in het veld, vertaald in Standard Operating Procedures (SOP), met beter teamwerk als resultaat. De onderwijsactiviteiten van UNESCO zijn van belang voor de Agenda 2030, het ondersteunen van overheden in het formuleren van onderwijsbeleid en de training van leerkrachten. In de opzet van de programma's en beleidsadviezen voor de lidstaten is duidelijk sprake van focus op gendergelijkheid en empowerment van vrouwen.

In december 2016 heeft het Britse *Department for International Development* (DFID) een 2-jaarlijks *Multilateral Aid review* uitgevoerd (vergelijkbaar met deze scorecard) waarbij ook UNESCO werd geëvalueerd. UNESCO kreeg een negatieve beoordeling: de kritiek betrof slecht management, gebrek aan prioritering, resultaatgerichtheid, transparantie en accountability. Een en ander heeft mede te maken met het feit dat DFID UNESCO slechts beoordeeld heeft als ontwikkelingsorganisatie terwijl UNESCO ook een mondiale normstellende en coördinerende functie heeft.

3.3 Nederlandse rol en invloed

De Nederlandse vertegenwoordiging bij UNESCO bestaat uit twee uitgezonden diplomaten en twee attachés. De administratieve ondersteuning wordt gedeeld met de Nederlandse Ambassade in Parijs. Verder krijgt de PV UNESCO, al naar gelang het onderwerp, ondersteuning van medewerkers van verschillende ministeries en van de Nationale UNESCO Commissie.

Nederland is tot eind 2017 lid van de UR. De Nederlandse invloed is daardoor relatief groot. Eind 2017 zal Nederland nog mee beslissen in de keuze voor een nieuwe DG. Nederland is lid van de Genevegroep (17 grootste donoren) en gastland van twee aan UNESCO gelieerde instituten: het grondwaterinstituut IGRAC en het wateropleidingsinstituut UNESCO-IHE (vanaf 2017 in de overgang naar een categorie 2-instituut van UNESCO, dit zijn nationale centra die nauw samenwerken met UNESCO).

Nederland heeft grote invloed op de hervorming die de resultaatgerichtheid van UNESCO moet versterken. Traditioneel zet Nederland zich in voor de UNESCO-cultuurconventies (al is het momenteel geen lid van één van de cultuur comités behorende bij de diverse verdragen), en dringt Nederland ook aan op meer aandacht voor vrijheid van meningsuiting en bescherming van journalisten, onder meer als donor en voorzitter van UNESCO's *International Programme for the Development of Communication* (IPDC). Mede dankzij het wateropleidingsinstituut

UNESCO-IHE draagt Nederland veel bij aan de uitvoering van UNESCO's waterprogramma.

3.4 Financiële omvang en bijdragen

Het UNESCO-jaarbudget bestaat uit een verplicht deel (vaste contributie van lidstaten) en een vrijwillig deel dat ongeveer even groot is. De hoogte van de verplichte contributie van de VN-lidstaten wordt in New York door de Algemene Vergadering van de VN vastgesteld op basis van het bruto nationaal inkomen van de landen. Op basis van deze lijst wordt de contributie voor de 195 lidstaten en de 10 geassocieerde leden van UNESCO vastgesteld. Nederland staat op de 14^e plaats met een contributiepercentage van 1,482%, corresponderend met 4,8 miljoen USD per jaar. De vrijwillige bijdrage van Nederland bedroeg in 2016 ongeveer 2 miljoen USD waarmee Nederland op de 27^e plaats staat als vrijwillige donor.

Financieel Overzicht UNESCO (bedragen in USD miljoen)

| Jaar | Inkomsten | | | Uitgaven | |
|------|----------------------|-----------------------|--------|----------|--------|
| | Verplichte bijdragen | Vrijwillige bijdragen | | Totaal | Totaal |
| | | Non-core | Core | | |
| 2014 | 367 | 415 | n.v.t. | 782 | 802 |
| 2015 | 341 | 402 | n.v.t. | 743 | 763 |
| 2016 | 323 | 292 | n.v.t. | 615 | 664 |

In vergelijking met andere landen is de Nederlandse bijdrage als volgt:
(Bedragen in USD miljoen)

| Jaar | Bijdrage | Ranking/donor | Bedrag |
|----------------------|----------------------|-----------------------|----------|
| 2014 | Core-bijdrage | 1. Japan | 35,4 |
| | | 2. Duitsland | 23,3 |
| | | 14. Nederland | 5,4 |
| | Non-core-bijdragen | 1. Italië | 38,2 |
| | | 2. Brazilië | 35,5 |
| | | 3. Zweden | 25,9 |
| | | 4. Nederland | 21,9 |
| | Totaal bijdrage | 1. Italië | 52,7 |
| | | 2. Brazilië | 45,1 |
| | | 3. Japan | 45,0 |
| | | 4. Nederland | 27,3 |
| | 2015 | Core-bijdrage | 1. Japan |
| 2. Duitsland | | | 23,3 |
| 14. Nederland | | | 5,4 |
| Non-core-bijdragen | | 1. Italië | 29,0 |
| | | 2. Zweden | 25,3 |
| | | 3. Europese Commissie | 22,4 |
| | | 5. Nederland | 18,6 |
| Totaal bijdrage | | 1. Japan | 47,1 |
| | | 2. Italië | 43,5 |
| | | 3. Brazilië | 30,9 |
| | | 6. Nederland | 24,0 |
| 2016 | | Core-bijdrage | 1. Japan |
| | 2. China | | 25,9 |
| | 13. Nederland | | 4,8 |
| | Non-core-bijdragen | 1. Italië | 28,8 |
| | | 2. Zweden | 22,4 |
| | | 3. Korea | 12,0 |
| | | 18. Nederland* | 2,0 |
| | Totaal bijdrage | 1. Japan | 41,1 |
| | | 2. Italië | 41,0 |
| | | 3. China | 29,4 |
| | | 17. Nederland* | 6,8 |

* De daling van de Nederlandse vrijwillige bijdrage is een boekhoudkundig gevolg van het feit dat het UNESCO-IHE instituut in Delft van status veranderd is. Hierdoor wordt de Nederlandse financiering van dit instituut niet meer beschouwd als een rechtstreekse financiering van UNESCO.

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

UNESCO heeft als gespecialiseerde organisatie van de VN een breed mandaat op het gebied van onderwijs, cultuur, wetenschappen, communicatie & informatie. Hoewel de organisatie de laatste jaren probeert om de focus te leggen op de onderwerpen die gelieerd zijn aan haar mandaat, dragen lidstaten vooral bij op basis van hun nationale prioriteiten. Het gevolg is dat het activiteitspectrum van UNESCO te breed blijft.

Er is een middellange termijnstrategie 2014-2021 die de beleidsprioriteiten van de organisatie in 9 strategische doelen uitwerkt. De beleidsprioriteiten van de organisatie staan in het mission statement: vrede, beëindigen van armoede, duurzame ontwikkeling en interculturele dialoog.

UNESCO's *Theory of Change* (ToC) is niet op alle mandaatgebieden even duidelijk. Er worden geen aannames geformuleerd en de ToC wordt in de praktijk niet overal toegepast. Hoewel de strategische basis voor UNESCO's werk gelegd is in voornoemde 9 strategische doelen, kunnen de implementatie en de toetsing ervan beter.

UNESCO werkt op landenniveau samen met de overheid, NGO's en andere VN-organisaties in het kader van een UNESCO *Country Programming Document* (UCPD). In Europa zijn twee UNESCO-kantoren: een liaisonkantoor in Brussel bij de Europese Commissie en een in Venetië. Alle kantoren nemen deel aan het UNDAF-proces, het kantoor in Venetië neemt deel in 6 landen.

Om de effectiviteit van de bestuursorganen te verbeteren heeft de Externe Auditor in 2015 een audit uitgevoerd met betrekking tot de bestuursstructuur van UNESCO. Het rapport pleit voor de systematische invoering van de op 4 juli 2013 met succes uitgevoerde prioriteringsmethode. Ook heeft het rapport aan de AC en UR aanbevolen om te werk maken van hun besluit uit 2013 om zogenaamde *sunset clauses* in te voeren om te voorkomen dat activiteiten 'automatisch' en zonder herbeoordeling van hun relevantie worden voortgezet. Deze door Nederland en meerdere lidstaten gedragen ontwikkeling komen – mits uitgevoerd – de effectiviteit van UNESCO ten goede.

Het oordeel over het geheel van strategie en verantwoording is dat dit matig is (score 2), in afwijking van de gemiddelde score over de afzonderlijke onderdelen. Dit vanwege het zwaarwegende karakter van de problematiek rondom strategische focus in de *governance* van de organisatie.

| Onderdeel | Score |
|---|----------|
| Kernmandaat / Prioriteiten / Mission Creep | 2 |
| Beleidsstrategie | 3 |
| Theory of Change | 2 |
| Aansluiting Nationaal beleid / Armoedestrategie | 3 |
| Verantwoording | 2 |
| Aanspreekbaarheid voor overige belanghebbenden | 3 |
| TOTAAL | 2 |

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4
Verandering sinds 2015: neutraal = ➔

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

UNESCO werkt op basis van *Results Based Management* (RBM) en *Results Based Budgeting* (RBB), ook op landenniveau. Om de behaalde resultaten meer inzichtelijk te maken heeft de UR in 2014 op Nederlands initiatief besloten een effectiever resultatenrapportagemodel en een hierop aangepaste resultatenrapportage-cyclus in te voeren. Hierin zijn de resultaten beter zichtbaar door apart te rapporteren over activiteiten (outputs) en over de effecten van deze activiteiten (outcomes), en ook de financiële rapportages zijn inzichtelijker. UNESCO heeft in 2015 tevens een *Transparency Portal* gelanceerd, waarin financiële en implementatie-informatie over projecten volgens IATI-normen tot op landniveau wordt weergegeven.

| Onderdeel | Score |
|---|----------|
| RBM en RBB | 3 |
| Inzichtelijk maken resultaten | 2 |
| Inzichtelijk maken allocatie van middelen (o.a. IATI) | 3 |
| Communicatie over resultaten | 3 |
| TOTAAL | 3 |

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.3 Partnerschappen en samenwerking

De organisatie heeft een mondiaal netwerk van partners waarmee zij samenwerkt op basis van een *Comprehensive Partnership Strategy*. Het betreft de volgende partners: UNESCO-instituten, private partners, bilaterale donoren, NGO's, media, parlementariërs, UNESCO-clubs, academische instellingen, UNESCO-scholen, *Goodwill Ambassadors* en UNEVOC-partners (partners op gebied van technisch onderwijs). Nationale UNESCO-Commissies en UNESCO-voorzitters ontbreken echter in deze strategie. Deze strategie is goed uitgewerkt en geeft per partner concreet aan welke meetbare doelen bereikt moeten worden, bijvoorbeeld het aantal *Private Public Partnerships* (PPP) per kalenderjaar.

UNESCO zet mede op verzoek van lidstaten (waaronder Nederland) in op meer PPP's. De reden hierachter is dat de impact van VN-organisaties niet alleen door overheden gerealiseerd kan worden, maar dat met name de private sector hier ook een belangrijke rol te spelen heeft. Daarnaast is een groter beroep op private partners van groot belang omdat overheden steeds meer bezuinigen. UNESCO ziet de rol van bedrijven niet als geldschietters, maar als partners die samen met UNESCO-conform UNESCO's strategie-programma's uitwerken en helpen uitvoeren. De uitvoering van UNESCO's *fundraising* strategie laat echter te wensen over: deze is te gefragmenteerd met als gevolg dat de inkomsten uit private bronnen stagneren.

Voor de VN-partners hanteert UNESCO de gezamenlijke VN-strategie, zij speelt in de samenwerking in VN-verband een actieve rol.

Punt van zorg is het suboptimale gebruik van UNESCO's netwerk van categorie 2-centra. De helft is nog niet opgericht als UNESCO-centrum en minder dan een derde van de centra is operationeel conform UNESCO's strategie.

| Onderdeel | Score |
|--|----------|
| Partnerschappen met andere organisaties | 2 |
| Visie en rol partnerschappen | 3 |
| Aansluiting partnerschappen met andere actoren | 3 |
| Samenwerking en coördinatie overige actoren | 3 |
| TOTAAL | 3 |

Verandering sinds 2015: negatief = ↓

4.4 Operationeel management

Het UNESCO-secretariaat wordt aangestuurd door de lidstaten via de UR en de AC, maar opereert in de praktijk tamelijk autonoom. De effectiviteit van het Secretariaat wordt beperkt door het structurele financiële tekort dat bestaat sinds de VS en Israël niet meer bijdragen aan het budget (beslaat ruim 22% van het budget). Hierdoor verloor UNESCO 27% van de vaste staf (2011-2015), met onvermijdelijke gevolgen voor de kwaliteit van het operationeel management. Verder sluiten veel projectvoorstellen van de lidstaten onvoldoende aan bij de gestelde prioriteiten, waardoor de strategische focus wordt verzwakt. Het individuele landenbeleid van de organisatie wordt vormgegeven in samenwerking met de veldkantoren en op basis van UCPD's. Uit diverse externe audits blijkt dat het beheer van UNESCO's veldkantoren te kort schiet en dat verantwoordelijkheden onvoldoende geformuleerd zijn.

De 53 regionale en nationale veldkantoren worden aangestuurd door de *Division of Field Support and Coordination* in Parijs. Samenwerking ter plaatse met nationale overheden gebeurt op grond van het onder 3.1 genoemde UNESCO Country Programming Document dat de specifieke behoeften van het desbetreffende land identificeert. In 2014 werd een nieuwe verantwoordingsstructuur voor het veldkantorennetwerk ingevoerd. De veldkantoren kregen enerzijds meer autonomie, maar ook duidelijkere richtlijnen voor verantwoording en rapportage richting Parijs. De slechte financiële situatie maakt dat sommige veldkantoren na het betalen van de vaste lasten zo weinig budget over hebben voor activiteiten dat het nut van de investering beperkt lijkt te zijn. UNESCO heeft belang bij een kleiner aantal veldkantoren met meer capaciteit en impact, maar in de praktijk houden lidstaten vast aan hun nationale UNESCO-kantoren. Een herziening van de veldkantorenstructuur is momenteel gaande.

| Onderdeel | Score |
|---|----------|
| Delegatie van bevoegdheden | 2 |
| Projectbeheer en financieel beheer | 3 |
| Verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentrale kantoren | 2 |
| Gebruik van lokale partners en systemen | 2 |
| TOTAAL | 2 |

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.5 Beleidsevaluatie

UNESCO wordt systematisch extern geëvalueerd door de *External Auditor* (momenteel de Franse Rekenkamer). Daarnaast heeft UNESCO een interne evaluatie eenheid, de *Internal Oversight Service* (IOS). In 2014 heeft een herziening van het evaluatiebeleid plaatsgevonden die leidde tot de UNESCO Evaluation Policy 2014-2021 en die past bij de nieuwe resultatenrapportagemethode van UNESCO. IOS

levert werk van hoge kwaliteit, maar krijgt niet voldoende financiering om UNESCO's *governance*, risicomanagement en interne controles te kunnen auditen. In 2016 kreeg de dienst slechts 1,2 % van UNESCO's operationele budget voor evaluaties, minder dan de helft dan het gebruikelijke minimum van 3 %. De evaluaties van de IOS worden op kwaliteit getoetst door het *Oversight Advisory Committee* (OAC), een externe en onafhankelijke expertgroep die rechtstreeks de DG UNESCO adviseert. IOS volgt strikt de VN-evaluatiemethodologie in nauwe samenwerking met de UN Evaluation Group (UNEG). De aanbevelingen van evaluaties worden opgevolgd, waarover wordt gerapporteerd aan de lidstaten. De voornaamste zorgen die uit de meest recente evaluaties naar voren komen zijn: (i) het suboptimale gebruik van UNESCO's netwerk van categorie 2-centra, (ii) het gebrek aan een organisatie-brede strategie om cultuur in te zetten als driver van duurzame ontwikkeling) en (iii) een te zwakke en gefragmenteerde fundraising.

| Onderdeel | Score |
|-------------------------------------|----------|
| Helder vastgelegd evaluatiebeleid | 4 |
| Inrichting evaluatiefunctie | 4 |
| Onafhankelijkheid evaluatie-eenheid | 4 |
| Reikwijdte en relevantie evaluaties | 3 |
| Follow up aanbevelingen evaluaties | 2 |
| TOTAAL | 4 |

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.6 Human Resource Management

Het VN-beleid om rekening te houden met een gelijke geografische verdeling van posten belemmert het prestatiegerichte personeelsbeleid van UNESCO. De salarissen volgen de aanbevelingen van de VN-commissie voor personeelszaken (ICSC) in New York. De mobiliteit van het personeel van hoofd- naar veldkantoren en van en naar ander VN-organisaties blijft een probleem: het komt vaak voor dat medewerkers – ook op directeursniveau – langer dan 10 jaar op dezelfde plek blijven. Een audit liet zien dat UNESCO nagenoeg geen loopbaanbeleid, skills- en talentenmanagement had, maar daar is onder toezicht van de UR een actieplan voor ingesteld. Door het budgettekort is het personeelsbestand van UNESCO in korte tijd sterk teruggelopen van 1651 medewerkers (2010) naar minder dan 1300 medewerkers (2016). Deze personeelsreductie is doorgevoerd door vacant geworden plekken niet meer op te vullen en door personeel te herschikken. De kwaliteit van het personeel varieert, maar er is onvoldoende investering in de ontwikkeling van werknemers omdat er slechts een minimaal opleidingsbudget is. UNESCO behoort tot de groep van 5 VN-organisaties die meer dan 50% vrouwen in dienst heeft en behoort tot de groep van 13 organisaties waar meer dan 50 % van de benoemingen vrouw is.

| Onderdeel | Score |
|---------------|----------|
| Mobiliteit | 1 |
| Kwaliteit | 3 |
| Diversiteit | 3 |
| Genderbalans | 3 |
| TOTAAL | 3 |

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.7 Financiële stabiliteit

In 2016 heeft de UR *Principles of a revised cost recovery policy* aangenomen. Het doel hiervan is om de "programme support" kosten (overhead) op een transparantere manier door te berekenen aan donoren en om *full cost recovery* te bereiken. De principes zijn gebaseerd op de QCPR-resolutie. Deze stelt dat VN-organisaties hun overheadkosten moeten financieren uit zowel het *non-core* als het *core* budget, en op een proportionele manier. Dit betekent dat naarmate het *non-core* (vrijwillige) budget groter wordt er meer overheadkosten op donoren verhaald worden. Dit voorkomt dat de extra kosten die veroorzaakt worden door extra projecten verhaald worden op alle gezamenlijke lidstaten: het land dat vraagt om een extra project betaalt de extra kosten zelf.

De eind 2015 goedgekeurde begroting voor 2016-2017 bedraagt 667 miljoen dollar (*core*-budget). Het daadwerkelijk besteedbare *core*-budget bedraagt 518 miljoen dollar omdat de VS en Israël hun verplichte contributie niet betalen. De financiële situatie van UNESCO is nog verder onder druk komen te staan omdat ook 134 andere lidstaten contributie achterstanden hebben. De uitstaande schuld is op dit moment 754 miljoen dollar (op een jaarbudget van 333 miljoen dollar), waarvan 72% (543 miljoen dollar) van de VS. Acute *cashflow*-problemen konden voorkomen worden doordat Japan in 2016 zijn contributie uiteindelijk wel betaalde. Het VK heeft aangegeven zijn contributie betaling af te laten hangen van UNESCO's antwoord op het Britse "Performance Improvement Plan" (overigens met targets die in Nederlandse ogen niet passen bij een normstellende en dialoog bevorderende organisatie als UNESCO, maar bij ontwikkelingsorganisaties). Gegeven deze financiële instabiliteit legde DG UNESCO aan de UR in april 2017 een *Contingency Plan* voor, voor het geval dat de operationele reserve van 32 miljoen dollar ontoereikend zou worden. Dit plan is in juli 2017 in werking getreden (o.m. bevroering van uitgaven en rekrutering) doordat grote donoren hun verplichte contributie nog niet betaald hebben.

Een andere bron van financiële instabiliteit is UNESCO's *Medical Benefits Fund*, de zelf gefinancierde ziektekostenverzekering voor UNESCO-staf. Onder de nieuwe VN-boekhoudregels moet UNESCO haar lange termijn betalingsverplichtingen op de balans zetten. Deze verplichtingen, (toekomstige) ziektekosten, bedragen al meer dan 1 miljard dollar en UNESCO reserveert hier nog te weinig fondsen voor. Dit probleem speelt ook bij andere VN-organisaties. De komende Algemene Conferentie (november 2017) zal een plan van aanpak bespreken.

De komende Algemene Conferentie zal ook het budget voor de periode 2018-2019 aannemen. Dit zal voor het eerst een *Integrated Budget Framework* zijn waarin *core*- en *non-core* contributies in één overzicht geplaatst worden, zoals bij de WHO. Tot nu toe stelden lidstaten per doel alleen het *core*-budget vast, en niet de *non-core* middelen die voor datzelfde doel ingezet worden. Het geïntegreerde budget (*core* en *non-core* samen) zorgt voor een duidelijker overzicht van UNESCO's ambities en alle daarvoor beschikbare middelen.

De inhoudelijke en financiële uitvoeringsrapportages vertonen samenhang: de financiële en inhoudelijke targets worden in één tabel weergegeven. De rapportages voor *non-core* bijdragen (ook van Nederland) voldoen aan de eisen die gesteld worden in het "arrangement" tussen Nederland en UNESCO dat voor elke bijdrage wordt vastgesteld. De kwaliteit van de rapportages kan beter als het gaat om het kort en analytisch weergeven van resultaten en impact.

| Onderdeel | Score |
|---|----------|
| Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen | 1 |
| Liquiditeitspositie en/of solvabiliteitspositie | 1 |
| Interne auditfunctie | 2 |
| Kwaliteit rapportages | 3 |
| Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages | 3 |
| TOTAAL | 2 |

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.8 Kostenreductie

De overhead van UNESCO werd tot nu toe alleen berekend voor het *core*-budget (afkomstig uit verplichte contributies) en bedroeg ongeveer 30%. In het *Integrated Budget Framework* dat de Algemene Conferentie dit jaar zal aannemen is de overhead aanzienlijk lager: 15%. Het overheadpercentage voor donoren zal worden verlaagd naar 8%.

Om efficiënter te werken heeft de organisatie een *Invest for Efficient Delivery Fund* ingesteld. Dit fonds investeert in training om het personeel efficiënter te maken, onder meer op het gebied van *fundraising*, *accountability* en leiderschap. Verder wordt UNESCO's kennisinfrastructuur bijgewerkt.

UNESCO volgt het algemene VN-beleid wat betreft salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wordt in de vijfde commissie vastgesteld.

| Onderdeel | Score |
|---|----------|
| Verhouding programma-uitgaven/overhead | 3 |
| Kosteneffectiviteit programma's | 3 |
| Versobering salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden | 3 |
| TOTAAL | 3 |

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.9 Corruptiebestrijding

De organisatie heeft een anti-corruptiebeleid dat binnen de verschillende afdelingen geldt. Onethisch gedrag als machtsmisbruik en seksuele intimidatie kunnen worden gemeld bij de *Ethics Officer*. Fraude, corruptie en verduistering kunnen gemeld worden bij de *Internal Oversight Service* (IOS). Om meldingen aan IOS of aan de *Ethics Officer* te faciliteren heeft UNESCO een klokkenluidersregeling die de melder beschermt.

Op verzoek van de DG kan IOS vervolgens onderzoek instellen. De onderzoeken zijn onafhankelijk en verlopen volgens strakke UNESCO-regelgeving. Rapportage geschiedt rechtstreeks aan de DG en, in geval van materiële implicaties, ook aan haar *Oversight Advisory Committee*. In het geval van bewezen corruptie kan de DG conform UNESCO's sanctiebeleid disciplinaire maatregelen nemen op advies van de Directeur Personeelszaken. Verder probeert UNESCO onder leiding van de *Ethics Officer* de cultuur rondom integriteit binnen de organisatie te verbeteren door middel van trainingen en intervisie. Bij geschillen tussen personeel en organisatie of tussen personeel onderling wordt een bemiddelaar ingeschakeld. Hoewel verschillende afdelingen verantwoordelijk zijn voor de corruptiebestrijding, is de overlap in rollen en verantwoordelijkheden minimaal. Tijdens de vergaderingen van de Uitvoerende

Raad en de Algemene Conferentie staan corruptiebestrijding en integriteit als vaste onderdelen op de agenda.

| Onderdeel | Score |
|---------------------------------------|----------|
| Maatregelen rechtmatigheidsrisico's | 4 |
| Maatregelen doelmatigheidsrisico's | 4 |
| Anti-corruptiebeleid | 4 |
| Transparantie integriteitsschendingen | 4 |
| TOTAAL | 4 |

Verandering sinds 2015: neutraal = →

5 Relevantie van de organisatie

Dit hoofdstuk behandelt de relevantie van de organisatie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten. Hierbij wordt een driedeling gemaakt: een organisatie is relevant voor een BHOS-thema indien van direct belang voor een beleidsonderwerp, een organisatie is beperkt relevant als hij deels of indirect van belang is voor het beleidsonderwerp of een organisatie is niet relevant als hij niet van belang is voor het beleidsonderwerp. Ten aanzien van het thema gender geldt dat een organisatie ook als relevant is aangemerkt wanneer het gender in substantiële mate toepast als dwarsdoorsnijdend thema. Het presteren van de organisatie op de relevante thema's wordt vervolgens gescoord op uitvoerende, normerende of coördinerende activiteiten op dat thema.

5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

UNESCO is relevant voor diverse BHOS-prioriteiten. Enerzijds als normerende en 'convening power' die wereldwijde samenwerking en afspraken tot stand brengt op voor Nederland belangrijke uitdagingen als vrijheid van meningsuiting en waterbeheer. Anderzijds als ondersteuner van deze normerende en coördinerende functies door projectmatige capaciteitsopbouw-activiteiten en door kennisbundeling en -uitwisseling. Deze relevantie is als volgt:

Water

Relevant. Nederland is gastland van twee aan UNESCO verbonden waterinstituten die wereldwijd bijdragen aan beter waterbeheer te weten UNESCO-IHE (zoetwater) en IGRAC (grondwater).

Het IGRAC, dit grondwaterinstituut heeft een mondiale scope en helpt landen bij het zoeken naar grondwater en het duurzaam managen ervan. Bovendien levert IGRAC onderzoek voor het *World Water Development Report*.

Het IHE, dit instituut is het grootste internationale *graduate* watereducatie instituut in de wereld.

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, incl. HIV/AIDS

Relevant. Onderwijs wordt als ingang gebruikt voor de verbetering van de situatie van vrouwen en meisjes op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, inclusief HIV/AIDS.

UNESCO draagt hieraan bij via haar onderwijsprogramma's met een focus op HIV/AIDS, vrouwenbesnijdenis, gedwongen huwelijken en het opnemen van SRGR in lespakketten voor (basis)scholen. UNESCO doet dit samen met UN Women en UNFPA. UNESCO doet met Nederlandse steun ook onderzoek en voorlichting om het pesten van onder andere LHBT-jongeren tegen te gaan.

Gendergelijkheid

Relevant. Gender komt in alle activiteiten van UNESCO voor en is ook opgenomen in *Education 2030 Framework For Action*.

Gendergelijkheid is een overkoepelende prioriteit van UNESCO en onlosmakelijk verbonden aan de SDG's, met name SDG 4 (onderwijs) en SDG 5 (het bereiken van gender gelijkheid en het versterken van de positie van vrouwen en meisjes) door middel van het *Education 2030 Framework for Action*.

Veiligheid en rechtsorde

Beperkt relevant. UNESCO implementeert de VNVR-resolutie 2199 UNESCO ter bestrijding van de financiering van terrorisme in het kader van de 1970-Conventie

aangaande de illegale in- en uitvoer van cultuurgoederen. UNESCO is hierbij een 'convener' van overheden, maar ook van experts die op de juiste plaatsen hun werk moeten doen. Het heeft een normatief kader opgesteld voor het goede beheer en behoud van materieel en immaterieel erfgoed door landen. Naast het bekende Werelderfgoedverdrag, is de bescherming van erfgoed in conflictsituaties als onderdeel van het internationale oorlogsrecht bij UNESCO belegd. Verder behartigt UNESCO wereldwijd de veiligheid van journalisten als coördinator van het "VN-Actieplan voor de Veiligheid van Journalisten en het onderwerp Straffeloosheid" van geweld tegen journalisten. Zij wordt hierin actief door Nederland ondersteund. UNESCO 's werk is ook direct relevant voor de veiligheid van kust- en eilandbewoners in risicogebieden (waaronder de Cariben): UNESCO is het platform dat zorgt voor het wereldwijd opzetten en onderhouden van de tsunami-waarschuwingssystemen.

| Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten | | | |
|---|-------------------|---------------------|------------------|
| | Uitvoerend | Coördinerend | Normatief |
| Water | | 3 | 4 |
| SRGR | | 4 | |
| Gendergelijkheid | | 4 | |

5.2

Overige relevantie

De twee voor Nederland belangrijkste niches van UNESCO binnen haar vijf mandaatgebieden zijn:

1. Bescherming van cultureel erfgoed (Nederland heeft 10 sites op de Werelderfgoedlijst en de verdragen vormen een basis voor het nationaal erfgoedbeleid): UNESCO is als enige intergouvernementele organisatie op dit gebied zeer relevant.
2. Vrijheid van meningsuiting/persvrijheid en veiligheid van journalisten (onder andere bescherming van journalisten en een open internet)
3. Nederlands beleid t.a.v. onderwijs, cultuur en wetenschap. [UNESCO is de leidende organisatie binnen de VN voor SDG4 onderwijs, waarin specifiek genoemd de relevantie van cultuur voor duurzame ontwikkeling (SDG4.7). UNESCO draagt bij aan bescherming van Werelderfgoed, immaterieel erfgoed, erfgoed in conflict, handel in cultuurgoederen en diversiteit van culturele uiting en onderwater erfgoed. De SDGs zijn de uitkomst van een interculturele dialoog over een breder begrip van welzijn. Cultuur heeft naast artistieke, maatschappelijke waarde (zoals de bijdrage aan identiteitsvorming, ontplooiing, dialoog, verbinding, historie, kritisch denken) en economische waarde (denk aan de creatieve industrie, innovatie, ruimtelijke ordening). Onderwijs, vaardigheden en kennisontwikkeling zijn belangrijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Wetenschap levert een grote bijdrage aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en daarmee ons welzijn. Het verbinden van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis is van essentieel belang voor het behalen van de SDG's. Voorts is UNESCO specifiek van belang voor bescherming van oceanen en waterveiligheid en duurzaamheid.

In Nederland zijn vele instellingen met een directe band met UNESCO:

- Nationale UNESCO-Commissie;
- 1^e nominatie met betrekking tot Immaterieel Erfgoed;
- 10 werelderfgoed websites, waaronder bijvoorbeeld de Amsterdamse Grachtengordel;
- 11 inschrijvingen in het *Memory of the World register*, nationaal MoW-Comité;

- *Man and Biosphere* reservaat De Waddenzee;
- UNESCO *Global Geopark* de Hondsrug, het Nederlandse Forum UNESCO *Global Geoparks* (NFUGG), Nederlandse vicevoorzitter UNESCO Global Geoparks Council;
- Nationaal IHP-Comité (waterexperts en OCW, BZ, EZ en IenM);
- UNESCO-IHE: grootste wateronderwijs instituut ter wereld (SDG 6, SDG2, SDG3, SDG 8, SDG 11, SDG 13, SDG 15, SDG 16, SDG 17);
- IGRAC: enige VN-grondwaterinstituut met mondiale competentie (SDG 6.3.2 en SDG 6.6.1);
- ISRIC: *International Soil Reference and Information Centre* in Wageningen;
- COMEST (Wereldcommissie voor Techniek- en Wetenschapsfilosofie): Nederland lid
- IBC: Nederlandse VZ;
- 6 UNESCO-leerstoelen, 32 UNESCO-scholen;
- Speciaal Gezantschap Laaggeletterdheid H.K.H. Prinses Laurentien en deelname in de *Global Alliance for Literacy* (SDG 4.6).

| Overige Relevantie | | | |
|---|-------------------|---------------------|------------------|
| | Uitvoerend | Coördinerend | Normatief |
| Bescherming Cultureel erfgoed | | | 4 |
| Persvrijheid en veiligheid journalisten | | | 3 |