

## **Strategische visie van Nederland op Unesco**

## **Aanleiding**

In dit stuk wordt op hoofdlijnen de strategische visie van de Nederlandse overheid op de betekenis van deze organisatie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de wereld uiteengezet. Het belang van UNESCO op de terreinen van onderwijs, cultuur wetenschap en communicatie is onmiskenbaar. Zo heeft de organisatie verschillende normstellende instrumenten ontwikkeld waar ook Nederland partij bij is. Maar Nederland vindt dat UNESCO haar potentie onvoldoende waarmaakt. De aanleiding om juist nu met deze strategische visie te komen is het feit dat de Algemene Conferentie van UNESCO dit najaar een nieuwe Directeur-Generaal zal kiezen. Met het oog daarop is het noodzakelijk dat Nederland tijdig een eigen strategische visie formuleert met betrekking tot een gewenste ontwikkelingsrichting van UNESCO. Dit geldt temeer omdat Nederland zich samen met de andere EU-lidstaten inzet voor een brede toekomstgerichte evaluatie van UNESCO. Ook voor Aruba en de Nederlandse Antillen kunnen de toekomstige ontwikkelingen van UNESCO van groot belang zijn.

Indien de evaluatie er komt, zullen wij ons ervoor inzetten om de bij onze toekomstvisie passende strategische vragen in de *Terms of Reference* opgenomen te krijgen. Op deze wijze kan enige invloed worden uitgeoefend op de richting en focus van UNESCO.

Het formuleren van een strategische visie ten aanzien van de toekomst van UNESCO, leidt ook tot herbezinning op nationaal niveau. Met het oog daarop is een nationaal heroriëntatietraject in gang gezet. Daarin vonden gesprekken plaats met UNESCO-kenners en zijn discussiebijeenkomsten gehouden met experts en beleidsmakers uit het onderwijsveld, de culturele sector en de wetenschap. De inzichten die tijdens die gesprekken en bijeenkomsten opgedaan zijn vinden hun weerslag in onderstaande strategische inleiding. De Nederlandse Nationale UNESCO Commissie zal, onder leiding van de per 1 juli 2009 benoemde nieuwe voorzitter, een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere invulling en praktische vertaling van de strategische visie.

## **UNESCO als multilaterale organisatie**

*Kern:* UNESCO dient een hoofdrol te vervullen als hét platform voor de waarborging van mondiale publieke goederen op haar werkterreinen onderwijs, cultuur en wetenschap.

### *Toelichting*

Nederland is van oudsher internationaal georiënteerd. Wij hebben ons altijd sterk gemaakt voor een open wereld gebaseerd op internationale regels en afspraken. Nederland heeft het bevorderen van de internationale rechtsorde dan ook opgenomen in de grondwet (art 90 Grw.) De huidige globalisering heeft het belang van een stabiele internationale rechtsorde alleen nog maar versterkt. Op vele beleidsterreinen ontstaan door de verder gaande globalisering steeds meer goederen die noch door de vrije markt, noch door een individuele nationale overheid kunnen worden gewaarborgd, deze goederen noemen we *mondiale publieke goederen*. Gedacht kan worden aan 'de kwaliteit van internationaal onderwijs' en 'onderzoek en de bescherming van cultureel erfgoed'. Zo gaan onderwijsinstellingen en de instellingen uit het wetenschappelijke veld, uit strategische (kwaliteit, profilering) en financiële (werving studenten, offshore education) overwegingen steeds vaker internationaal opereren. Ook de studenten en wetenschappers overal ter wereld kijken steeds vaker over de eigen nationale grenzen voor het volgen van onderwijs of het doen van

onderzoek. Dit alles vraagt om duidelijke richtlijnen en regels. Ook voor Nederland is dit van belang want in de globaliserende wereld wordt ook de Nederlandse arbeidsmarkt steeds internationaler. Deze arbeidsmarkt vraagt meer hoger opgeleiden en vaak ook andere competenties van deze hoger opgeleiden dan voorheen. Hierdoor ontstaat een toenemende wereldwijde concurrentie om kenniswerkers. Een gunstig vestigingsklimaat in het Koninkrijk der Nederlanden kan voor een betere concurrentiepositie van ons land zorgen. Een 'kennisinfrastructuur' van hoge kwaliteit draagt bij aan een dergelijk gunstig vestigingsklimaat. Een goede reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs en wetenschap is daarin een *pull factor*. Door de grotere mobiliteit van studenten en wetenschappers wordt het steeds belangrijker inzicht te hebben in de kwaliteit van een ergens anders genoten opleiding. Belangrijk voor Nederlandse studenten en wetenschappers die zich vestigen in het buitenland en voor de Nederlandse instellingen die studenten en wetenschappers uit het buitenland halen.

Ook binnen het culturele veld zijn mondiale publieke goederen waar de wereldgemeenschap als geheel belang heeft bij internationale afspraken. Duurzaam behoud van cultureel erfgoed, zowel materieel als immaterieel, is van belang om aan huidige en toekomstige generaties de wereldgeschiedenis te kunnen blijven vertellen. Nederland zet zich dan ook in voor behoud en bescherming van cultureel erfgoed, juist ook als dit erfgoed in gevaar komt door oorlog of rampen. Dit past in de rol die Nederland internationaal gezien inneemt op het gebied van het internationaal (humanitair) recht. Maar Nederland kan dit niet alleen. Illegale handel in kunstobjecten, teruggave van gestolen kunst, bescherming van cultureel erfgoed bij een gewapend conflict en bescherming van erfgoed tegen bijvoorbeeld wereldwijde klimaatverandering of erosie zijn voorbeelden waar de wereldgemeenschap als geheel maatregelen moet nemen om het erfgoed te beschermen.

Om de mondiale publieke goederen te waarborgen moet de gehele internationale gemeenschap afspraken maken, regels opstellen en deze handhaven. Multilaterale instellingen, vooral VN instellingen zoals UNESCO, hebben een cruciale taak bij de uitbouw van deze mondiale ordening. Deze instellingen hebben een grote legitimiteit door het feit dat (bijna) alle staten lid zijn en een stem hebben in de besluitvorming.

De kracht van UNESCO schuilt ook in het feit dat het een *convening power* is. De organisatie brengt landen bij elkaar voor dialoog en kennisuitwisseling. UNESCO wordt gezien als relatief politiek neutraal en kan daarom ook bij culturele diplomatieke conflicten landen met elkaar in dialoog brengen.

### **De bijdrage van UNESCO aan ontwikkelingssamenwerking**

*Kern:* UNESCO kan, juist vanwege het mondiale karakter van de organisatie, op het terrein van inhoudelijke advisering en capaciteitsopbouw een belangrijke bijdrage leveren aan ontwikkelingssamenwerking.

#### *Toelichting*

Vanwege haar mondiale rol zal UNESCO zich altijd rekenschap moeten geven van de verschillen in ontwikkeling tussen landen. Het opstellen van standaarden en normatieve instrumenten is alleen zinvol als alle betrokken landen kunnen beschikken over het daartoe benodigde menselijk en institutioneel vermogen om deze te kunnen toepassen en handhaven. De wereldwijde waarborg van mondiale publieke goederen kan dan ook niet los gezien worden van

ontwikkelingssamenwerking. Het mandaat van UNESCO is wereldwijd en niet speciaal op ontwikkelingslanden gericht, maar UNESCO kan wel een belangrijke bijdrage leveren aan ontwikkelingsamenwerking. Daarbij dient ze zich te richten op activiteiten waarin ze beter is dan andere organisaties. Dit betekent dat ze niet de concurrentie moet aangaan met gespecialiseerde hulporganisaties of fondsen zoals Unicef en UNDP, want als kanaal voor grootscheepse hulpverlening is ze niet geschikt. De kracht van UNESCO ligt in de inhoudelijke advisering en, als uitvloeisel daarvan, in capaciteitsopbouw. Dit geldt voor alle onderdelen van UNESCO: onderwijs (o.a. opzet van leerplannen), wetenschap (o.a. opzetten van ethische commissies en opzetten van het Tsunami waarschuwingssysteem), cultuur (o.a. inventariseren en beschermen van werelderfgoed) en communicatie (bevorderen van vrije media). Deze bijdrage dient, in het kader van One UN, steeds nauw afgestemd te worden met het werk van andere VN-organisaties. Ook dient UNESCO haar activiteiten te laten aansluiten bij de nationale (beleids) plannen van de OS landen.

### **UNESCO als intellectuele marktplaats**

*Kern:* UNESCO is vooral een kennis- en netwerkorganisatie.

#### *Toelichting*

UNESCO is een organisatie die mensen met specifieke kennis samenbrengt, die kennis verzamelt en verspreidt en op die manier mensen in staat stelt een breder netwerk op te bouwen. UNESCO is echter geen klassieke kennisorganisatie, zij doet zelf geen onderzoek. Uit de gesprekken, gevoerd in het kader van het heroriëntatietraject, is gebleken dat vooral het veld veel waarde hecht aan deze kennis- en netwerkfunctie van de organisatie. UNESCO biedt wetenschappers en professionals de mogelijkheid een geheel andersoortig netwerk op te bouwen dan waar zij al aan deelnemen. Vooral de Noord-Zuid banden worden hiermee versterkt.

### **Mandaat**

*Kern:* Er moet niet alleen gekeken worden of een thema belangrijk is voor UNESCO maar vooral of UNESCO belangrijk is voor het thema. UNESCO moet de internationaal publieke goederen die binnen haar mandaat vallen waarborgen.

#### *Toelichting*

Het brede mandaat van UNESCO is haar kracht maar tevens haar valkuil. Met een mandaat op de werkerreinen onderwijs, cultuur, wetenschap en communicatie kan bij een breed scala aan onderwerpen een relatie met UNESCO gevonden worden. Dit brede mandaat biedt de mogelijkheid van een interdisciplinaire aanpak. UNESCO benut deze mogelijkheid volgens Nederland te weinig. Thema's die bij UNESCO aan bod komen zoals werelderfgoed, duurzame ontwikkeling, mensenrechteneducatie, ethische normen hebben een zekere overlap, bijvoorbeeld in het onderwijs. UNESCO is bij uitstek de organisatie die deze thema's in samenhang met elkaar kan presenteren. De breedte van het mandaat is echter ook een complexiteit die het voor UNESCO lastiger maakt om goed doelen te kunnen stellen en af te bakenen waar de organisatie zich wel en niet op richt. Het risico schuilt erin dat UNESCO zich met veel teveel thema's bezig houdt, met als resultaat dat niets goed uit de verf komt. De organisatie moet, meer dan nu gebeurt, ervoor waken

dat zij zich alleen concentreert op haar kernactiviteiten. Er moet niet alleen gekeken worden of een thema belangrijk is voor UNESCO maar vooral of UNESCO belangrijk is voor het thema. Kortom kan de organisatie een meerwaarde opleveren (alleen of in samenwerking met andere organisaties) of zijn er andere organisaties die dit beter kunnen. De organisatie moet in dat opzicht meer durf tonen door vaker nee te zeggen. Hiermee komt geld en mankracht vrij om de dingen die de organisatie wel doet, ook goed te doen. UNESCO heeft ook een rol als kwaliteitskeurmerk. Om de betekenis hiervan niet te laten verwateren moet de kwaliteit hoog zijn. De organisatie richt zich naar Nederlands oordeel nog onvoldoende op de rol die zij in het huidige tijdperk van globalisering eigenlijk zou moeten spelen en waar, vanwege haar wereldwijde legitimiteit en specifieke mandaat, ook haar meerwaarde ligt: UNESCO dient een hoofdrol te vervullen als hét platform voor het waarborgen van mondiale publieke goederen op haar werkterreinen onderwijs, cultuur en wetenschap.

### **Proportionaliteit en subsidiariteit**

*Kern:* Hetgeen UNESCO doet moet getoetst worden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### *Toelichting*

De dubbele centrale vraag bij alles wat UNESCO doet zou moeten zijn: 'doet UNESCO de dingen goed én doet UNESCO de goede dingen'. Alle activiteiten/ onderwerpen die UNESCO aanpakt zouden getoetst moeten worden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

- *Proportionaliteit:* dit beginsel moet garanderen dat de inhoud en de vorm van het optreden van UNESCO zich beperkt tot hetgeen noodzakelijk is.
- *Subsidiariteit:* dit beginsel moet garanderen dat UNESCO slechts optreedt als optreden op mondiaal niveau gerechtvaardigd is, dus daar waar het gaat om de waarborg van mondiale publieke goederen binnen haar mandaat, en als optreden door UNESCO doeltreffender is dan optreden door andere organisaties.

### **Samenwerking met andere organisaties**

*Kern:* UNESCO moet meer gaan samenwerken met andere internationale organisaties.

#### *Toelichting*

Uit de in het kader van het heroriëntatie traject gevoerde gesprekken is gebleken dat het nogal schort aan de samenwerking tussen UNESCO en andere internationale organisaties. Dit geldt niet alleen voor het hoofdkantoor maar ook voor de regiokantoren. Omwille van het verwerven van kennis én het effectief opereren is het noodzakelijk dat UNESCO meer samen gaat werken met andere internationale organisaties binnen en buiten de VN (bijv. WTO, Unicef en de OESO).

In het veld komt UNESCO veel 'partnerorganisaties' tegen. Het is echter te vaak afhankelijk van de onderlinge persoonlijke verhoudingen of er door regiokantoren van verschillende organisaties nauw samengewerkt wordt. Nederland is van mening dat multilaterale organisaties niet alleen veel beter samen moeten werken, maar zich ook dienen te beperken tot die gebieden waar zij een duidelijke meerwaarde hebben, en zich dienen terug te trekken uit die gebieden waar zij dat niet hebben.

Nederland stuurt hier actief op aan, zowel in bestuursraden als in bilaterale en multi-donor

consultaties. Ook indien blijkt dat organisaties niet mee willen doen aan harmonisatie-initiatieven op landenniveau of om andere redenen hun rol niet effectief vervullen, zal Nederland hen hierop aanspreken.

### **Bestuursstructuur**

*Kern:* De interne werkmethode van UNESCO moeten verbeteren (wildgroe agenda, vergaderingen). In de voorgestelde evaluatie van UNESCO moet hiervoor aandacht zijn.

#### *Toelichting*

UNESCO heeft de laatste jaren onder leiderschap van DG Matsuura een grote reorganisatie ondergaan. Dit heeft geleid tot een effectiever werkproces. Maar volgens Nederland is UNESCO er nog niet. Een belangrijk punt van aandacht vormen de interne werkmethode van UNESCO. De wildgroe van de agenda van de Uitvoerende Raad, waaraan op verzoek van Lidstaten al te gemakkelijk twijfelachtige agendapunten worden toegevoegd, is één voorbeeld van de inefficiënties in de huidige manier van werken binnen UNESCO. Een ander voorbeeld, dat met het agendaprobleem samenhangt, is het tijdmanagement van de vergaderingen van de Uitvoerende Raad en van vergaderingen in het algemeen bij UNESCO. Terecht kan de vraag worden gesteld of het niet efficiënter zou zijn om vaker, en dan korter, bij elkaar te komen. Ook zou overwogen kunnen worden om, zoals bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York gebruikelijk is, een zitting gedurende langere tijd geopend te houden en bij elkaar te komen op de momenten dat daaraan behoefte is.

Problematisch is in deze context verder de positie van de Permanente Vertegenwoordigingen (PV) van de Lidstaten. Het vergadercircuit van UNESCO biedt niet-leden van de Uitvoerende Raad talloze mogelijkheden voor informele ontmoetingen maar slechts eens per twee jaar een formeel vergadermoment, de Algemene Conferentie. Deze onderbenutting van PV's is er onder meer de oorzaak van dat het Secretariaat zichzelf als de Organisatie gaan beschouwen hetgeen niet past bij het intergouvernementele karakter van UNESCO. Ook de bureaucratie van de organisatie blijft te omvangrijk en leidt tot vertraging. Allemaal redenen die het noodzakelijk maken om bij een allesomvattende toekomstgerichte evaluatie van UNESCO de 'governance'-aspecten mee te nemen. Nederland verwacht van UNESCO dat de organisatie werkt volgens de principes van Results Based Management (hierbij moet een organisatie vóór ze een begrotingscyclus begint benoemen welke resultaten behaald moeten worden. De begroting en de activiteiten worden daarop aangepast). Verder verwacht Nederland een behoorlijk personeelsbeleid van de internationale organisaties waar het mee samenwerkt. Van de kant van Nederland zal richting UNESCO duidelijkheid geschapen worden. De Nederlandse overheid zal voor de zaken die het met de organisatie doet commitment tonen en toezeggingen nakomen.

### **UNESCO secretariaat**

*Kern:* Het UNESCO Secretariaat is zichzelf als *de Organisatie* gaan beschouwen met de lidstaten als 'buitenlandse relaties'. Om dit te veranderen zal een gedragsverandering nodig zijn van zowel het secretariaat als de lidstaten.

### *Toelichting*

Nederland signaleert dat UNESCO synoniem is gaan staan voor het *secretariaat* in plaats van de samenwerking op wetenschappelijk, onderwijs en cultureel gebied tussen de *lidstaten*. UNESCO is een groot secretariaat met een middellange- en een lange termijn programma en met de lidstaten als 'externe relaties'. Terwijl UNESCO een *intergouvernementele organisatie* is. De lidstaten moeten de organisatie belichamen met het secretariaat in een faciliterende rol. Om dit te veranderen zal niet alleen binnen het secretariaat maar ook bij de lidstaten, waaronder Nederland, een gedragsverandering moeten optreden. Het secretariaat moet zijn eigenlijke rol oppakken en de lidstaten zullen zelf het eigenaarschap moeten nemen van de activiteiten van de organisatie en niet langer afwachten waar het secretariaat mee komt. Op de situatie dat programma's maar blijven voortbestaan omdat daar in het verleden nu eenmaal mee gestart is, dient te worden ingegrepen. De lidstaten dienen actief de agenda te bepalen, zowel de doelen als de inhoud en de vorm.