

Vergaderjaar 2017–2018

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2018

Met deze brief bied ik u de reactie van het kabinet aan op de beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (VN) in de jaren 2012–2015 uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)¹.

Deze beleidsdoorlichting komt op een goed moment. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties heeft ambitieuze voorstellen gepresenteerd om de VN te hervormen. Deze voorstellen beogen onder meer de samenwerking, transparantie en efficiëntie van VN-ontwikkelingsorganisaties te verbeteren voor het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs).

De samenwerking van Nederland met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties is veelomvattend. Nederland zoekt de samenwerking met de VN bij goed functionerende VN-instellingen die relevant zijn voor de Nederlandse beleidsprioriteiten. Dit zijn organisaties die hun comparatieve voordelen – zoals kennis en expertise, positie in het internationale krachtenveld, relatie met nationale overheden, schaalvoordelen, presentie op landenniveau – effectief weten te gebruiken om resultaten te boeken. U bent hierover geïnformeerd in de Kamerbrief over de scorekaarten voor multilaterale instellingen van 21 september 2017 (Kamerstuk 33 625, nr. 251).

Sinds 2011 is het leidende principe voor financiering en samenwerking met VN-organisaties welke bijdrage zij leveren aan de resultaten op de speerpunten, zoals water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid en rechtsorde. De Algemene Vrijwillige Bijdragen aan UNDP en UNICEF zijn hierop een uitzondering, omdat, zoals de IOB constateert, deze organisaties van belang zijn voor de effectiviteit en coherentie van alle VN-ontwikkelingsorganisaties als geheel (het VN-ontwikkelingssysteem).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Daarnaast dragen deze organisaties bij aan de resultaten voor meerdere speerpunten. De IOB heeft de reikwijdte van de doorlichting beperkt tot de samenwerking met VN-ontwikkelingsorganisaties die bijdragen aan de vier speerpunten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking in de periode 2012–2015. De IOB heeft gekozen voor de samenwerking met de volgende organisaties UNFPA en UNAIDS voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, UNICEF voor water en sanitatie, FAO en IFAD voor voedselzekerheid en UNDP en UNICEF voor veiligheid en rechtsorde.

De IOB belichtte onder meer onderstaande punten in de doorlichting:

- De VN behaalt goede resultaten op de Nederlandse speerpunten, waaronder water en sanitatie, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid en rechtsorde. De comparatieve voordelen van de financiering van VN-organisaties en programma's (schaalvoordelen, efficiëntie, coördinatie, normstelling) worden waargemaakt.
- IOB stelt dat de comparatieve voordelen van de financiering via de VN meer tot zijn recht komen bij zoveel mogelijk voorspelbare, flexibele en ongeoormerkte financiering. De IOB concludeert dat Nederland pleitbezorger is van deze vorm van financiering, maar dat de afgelopen jaren de ongeoormerkte bijdragen aan m.n. UNDP en UNICEF sterk wisselden.
- VN-organisaties kunnen meer informatie verzamelen en verstrekken over de lange termijn impact van de interventies. Het UNICEF-programma voor water en sanitatie is een goed voorbeeld van hoe dit vormgegeven kan worden. Ook binnen de programma's van UNFPA en IFAD wordt hieraan gewerkt. In fragiele en conflictsituaties is dit een grote uitdaging door de snel veranderende omstandigheden, maar ook hier kan met name UNDP de resultaatgerichte aanpak verbeteren en daarover rapporteren.
- IOB beveelt aan om de financiering van VN-organisaties en programma's hand in hand te laten gaan met de inzet van voldoende capaciteit en expertise voor de beleidsdialoog. En om ambassades een grotere rol te geven in de monitoring van de uitvoering van programma's op landenniveau (en daar capaciteit voor vrij te maken).
- De IOB is van mening dat een helder beleidskader voor de samenwerking met de VN ontbreekt. In de brief wordt aangegeven dat het kader voor de samenwerking met VN-organisaties onderdeel uitmaakt van de beleidsnotities die voor de thematische speerpunten zijn opgesteld, daarin wordt ingegaan op de inzet van de verschillende kanalen, en de jaarlijkse brief over de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Het kabinet verwelkomt zowel de positieve als de kritische bevindingen en aandachtspunten van het rapport en acht ze waardevol voor de ontwikkeling en verdere uitvoering van beleid. In deze brief gaat het kabinet eerst in op de bevindingen over de bijdrage van VN-organisaties aan de resultaten op de vier speerpunten (deel A). Daarna gaat het kabinet aan de hand van de aandachtspunten in op de bevindingen over de samenwerking met de VN als geheel (deel B). De brief sluit af met een verbeterparagraaf voor de doorlichting van dit beleidsterrein (deel C). Het kabinet is voornemens om een nieuwe beleidsnotitie op te stellen over het beleid voor buitenlandse handel en internationale samenwerking. Daarin zal ook een actualisatie van het beleid voor samenwerking met multilaterale instellingen worden opgenomen.

A. Reactie op de bevindingen over de resultaten op de speerpunten

1. Seksuele Reproductieve Gezondheid en Rechten

IOB stelt dat UNFPA en UNAIDS goede resultaten hebben behaald op de meeste Nederlandse prioriteiten: de toegang tot hiv-tests en -advies voor jongeren is vergroot en het door Nederland gesteunde SRGR-goederenprogramma van UNFPA heeft aantoonbaar bijgedragen aan een betere toegankelijkheid tot anticonceptiemiddelen en de beschikbaarheid van andere levensreddende middelen op het gebied van maternale en seksuele gezondheid. UNFPA benut zijn expertise om nationale overheden bij te staan op het terrein van gezinsplanning, terugdringen moedersterfte en demografische analyses. De kwaliteit en de doorwerking van de bijdrage wisselen sterk per land. UNAIDS ondersteunt andere organisaties, waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bij normering van het hiv/aids-beleid, pleit voor de rechten van jongeren en seksuele minderheden en de zelfbeschikking van vrouwen. De kennisfunctie van UNAIDS is van belang voor de analyse van de hiv-epidemie op wereld- en op nationaal niveau. Beide organisaties moeten wel meer moeite doen om de directe resultaten van het lobby en advieswerk beter inzichtelijk te maken. De Nederlandse invloed in het internationale overleg met UNAIDS en UNFPA is het grootst geweest op het gebied van seksuele rechten voor *key populations* (sekswerkers, mensen die drugs injecteren, transgenders, gevangenen, mannen die seks hebben met mannen en de seksuele partners van deze groepen) en mensenrechten en het bevorderen van veilige abortus. De vooraanstaande positie van Nederland als donor heeft daar zeker aan bijgedragen. Volgens de IOB heeft Nederland er ook aan bijgedragen dat politiek controversiële thema's op het gebied van SRGR en aidsbestrijding op de internationale agenda bleven. Hierdoor kunnen beide organisaties hun activiteiten daarvoor voortzetten.

Het kabinet is verheugd over de positieve beoordeling van de organisaties op het punt van SRGR, inclusief hiv/aids. Het kabinet verwelkomt de onderkenning van de huidige manier van samenwerken op basis van effectiviteit op het gebied van SRGR inclusief hiv/aids. Met de IOB is het kabinet van mening dat een intensieve, kritische begeleiding en inhoudelijke samenwerking met gefinancierde VN-instellingen essentieel is om de verwachte voordelen, waaronder efficiëntiewinst, te realiseren. De Nederlandse invloed op UNFPA en UNAIDS is daarvan een voorbeeld. Hiervoor zijn naast financiering inderdaad personele inzet en inhoudelijke expertise van belang.

Op eenzelfde manier werkt Nederland samen met de WHO, waaraan in dit rapport relatief weinig aandacht is besteed. De WHO heeft op gezondheidsgebied een cruciale rol als organisatie die internationale normen uitwerkt voor de aanpak van gezondheidsvraagstukken door nationale overheden en internationale organisaties. Ook zorgt de WHO voor afspraken over verantwoordelijkheden voor het voorkomen en bestrijden van grensoverschrijdende ziekte-uitbraken. Na de kritische beoordeling van de WHO tijdens de ebolacrisis heeft de organisatie een aantal hervormingen doorgevoerd. Nederland heeft als belangrijke donor met inhoudelijke expertise deze hervormingen op positieve wijze kunnen beïnvloeden.

Resultaatmeting op het gebied van lobby en advisering is cruciaal om een oordeel te vormen over de effectiviteit van VN-organisaties, zeker waar dit ongeoormerkte financiering betreft. Hoewel de conclusie juist is dat het directe effect van lobby- en advieswerk door UNFPA op dit moment onvoldoende zichtbaar wordt gemaakt, worden er concrete stappen gezet om de resultaten op dit vlak wel zichtbaar te maken. Zo voert UNFPA op

dit moment in een zestal landen een pilot programma uit, waarin wordt bepaald in hoeverre de wet- en regelgeving in deze landen de toegang tot reproductieve gezondheidsdiensten en informatie vergroot. De effectiviteit van het lobby- en advieswerk van UNAIDS op internationaal niveau kan worden afgemeten aan de voortschrijdende beleidsontwikkeling in landen waar de VN actief is. Op landenniveau weet UNAIDS toegang te bewerkstelligen tot zorg en preventie en mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding voor risicogroepen zoals mannen die seks hebben met mannen en sekswerkers. Dit kan onder meer gemeten worden in de trilaterale samenwerking tussen UNAIDS, het programma *Bridging the Gaps* van een NGO-alliantie onder penvoerderschap van het Aids Fonds, en Nederland in Oekraïne, Indonesië en Kenia.

2. Voedselzekerheid

De IOB concludeert dat de voedselzekerheidsprojecten van de FAO die door Nederland zijn gefinancierd de beoogde resultaten hebben bereikt. Wel is er kritiek op de fragmentatie van de activiteiten van de FAO en is er te weinig informatie over de blijvende effecten van de technische ondersteuning in de landen. De evaluatie over de kennisfunctie en expertise van de FAO is positief, maar andere actoren buiten de VN vervullen in toenemende mate een gelijksoortige rol, waardoor volgens de IOB voor de FAO een rol is weggelegd als kennismakelaar tussen instellingen die over relevante expertise beschikken. De advisering op nationaal niveau is veelvuldig onderwerp van kritiek en aan herziening toe. Nederland heeft als kleine donor, met andere EU-landen, met succes druk uitgeoefend om hervormingen door te voeren en de efficiëntie van activiteiten te verbeteren.

IOB concludeert dat de effectiviteit van IFAD in de meeste projecten bevredigend tot goed is. Over de blijvende impact van de projecten is echter weinig bekend. Nederland is een belangrijke donor van IFAD en heeft in het beleidsoverleg consequent ingezet op de eigen specifieke prioriteiten op het gebied van voedselzekerheid. Nederland heeft samen met andere donoren met succes werk gemaakt van een grotere aandacht voor klimaatverandering bij zowel IFAD als FAO.

Het kabinet sluit zich graag aan bij de hoofdbevindingen van de IOB over FAO en IFAD. Het kabinet is het eens met het oordeel dat FAO over veel kennis en expertise beschikt om landen te ondersteunen, de projecten van FAO te gefragmenteerd zijn en de bevinding dat lange termijneffecten van projecten niet altijd zichtbaar zijn. Het kabinet ziet een belangrijke rol weggelegd voor de FAO op gebied van standaardisatie en als kennisinstituut. Daarnaast boekt Nederland mondiaal goede resultaten door actieve samenwerking met FAO op o.a. het gebied van gezonde oceanen, klimaat, slimme landbouw en duurzame veehouderij ontwikkeling. IFAD wordt terecht positief beoordeeld door de IOB. De organisatie is een voor Nederland belangrijke en efficiënte speler op het gebied van rurale ontwikkeling en voedselzekerheid met een duidelijke nichefunctie: IFAD bereikt grote groepen arme boer(inn)en in de moeilijkste gebieden. Van belang is dat IFAD doorgaat met het beter in beeld brengen van hun resultaten, met name de impact op de langere termijn. Nederland heeft bij de recente middelenaanvulling van IFAD aangegeven vergroting van het fonds te steunen en het Nederlandse aandeel te zullen handhaven. Het kabinet had graag gezien dat de bijdrage aan UNICEF op het gebied van voedselzekerheid was meegenomen in de doorlichting, maar heeft begrip voor de beperkingen in capaciteit bij de IOB.

3. Water

De door Nederland gefinancierde regionale WASH-programma's van UNICEF hebben substantieel bijgedragen aan de doelen die Nederland gesteld heeft voor drinkwater en sanitatie. Zowel het bereik als de effectiviteit van de mede door Nederland gefinancierde programma's worden goed beoordeeld. UNICEF heeft ook in belangrijke mate bijgedragen aan internationale normen en regulering voor voorzieningen op het gebied van drinkwater, sanitatie en hygiëne (WASH) en aan de ontwikkeling van de beleidskaders rond de SDGs op het gebied van WASH. Nederland heeft een aantoonbare positieve invloed gehad als het erom gaat de duurzaamheid van de voorzieningen beter te garanderen. Met UNICEF zijn expliciete afspraken gemaakt over monitoring van duurzaamheid van gerealiseerde voorzieningen (*sustainability checks*). Daarnaast sluit UNICEF zelf overeenkomsten af met ontvangende overheden waarin zij zich verantwoordelijk verklaren voor het goed blijven functioneren van die voorzieningen (*sustainability compacts*).

Het kabinet onderschrijft de conclusies van de IOB. Op grond van de goede resultaten, de comparatieve voordelen, de schaal, kwaliteit en de kosteneffectiviteit van het programma van UNICEF zal worden onderzocht of de samenwerking in de komende jaren kan worden voortgezet. Leidraad daarbij is de nieuwe WASH-strategie die beoogt 30 miljoen mensen te voorzien van toegang tot veilig drinkwater en 50 miljoen mensen tot duurzame sanitaire voorzieningen. De Kamer is hierover in januari van dit jaar geïnformeerd (Kamerstuk 32 605, nr. 193). Daarbij zal speciale aandacht worden besteed aan de aandachtspunten in de doorlichting, zoals de rol van de lagere overheden in de doellanden bij de verzekering van duurzaamheid. De personele inzet voor het begeleiden en inhoudelijke monitoring van de programma's is inmiddels op peil gebracht. Tenslotte heeft UNICEF laten zien een belangrijke rol te spelen als platform voor internationaal overleg, expertiseontwikkeling en normering voor WASH-activiteiten.

4. Veiligheid en rechtsorde

De IOB concludeert dat UNDP zijn geplande activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde in belangrijke mate heeft uitgevoerd en dat de voorziene directe uitkomsten veelal zijn gerealiseerd. Wel is er onvoldoende inzicht in de lange termijneffecten. Het evalueren van interventies in zeer complexe omgevingen vraagt om een aangepaste benadering. Het ontbreken van een conflictanalyse door UNDP is een terugkerend aandachtspunt van Nederland bij UNDP. De bestudeerde rapportages zijn te divers en te beperkt in reikwijdte om tot algemene uitspraken te komen. Voor zover informatie beschikbaar was voldoet UNDP in redelijke mate aan de verwachtingen als uitvoerder van programma's (bijvoorbeeld als het gaat om realiseren van schaalvoordelen, neutraliteit, aanwezigheid van expertise). Daarnaast zijn de bevindingen overwegend positief over UNDP's coördinerende rol binnen het VN-ontwikkelingssysteem in conflictlanden. De IOB stelt dat de inzet van de VN als geheel, waaronder ook diplomatieke en vredesmissies vallen, zich nog altijd kenmerkt door een gebrek aan geïntegreerde en gecoördineerde aanpak. De IOB is van mening dat Nederland een lange traditie heeft van succesvolle en actieve interventies in het internationale overleg over veiligheid en rechtsorde en dat de inbreng sterk is verbonden met de Nederlandse steun aan vredesoperaties. Ze concludeert ook dat het moeilijk is om met beperkte diplomatieke menskracht een prominente rol te blijven spelen op de vele met elkaar verbonden deelaspecten van het thema veiligheid en rechtsorde.

Het kabinet herkent het geschetste beeld van UNDP. Nederland zal met gelijkgezinde landen bevorderen dat UNDP erin slaagt om de door IOB gesignaleerde uitdagingen nog beter het hoofd te bieden. Een voorbeeld is de Nederlandse betrokkenheid bij de adviesraad voor het «Global Rule of Law programme» van UNDP en ondersteuning van UNDP bij de ontwikkeling van een betere veranderingstheorie. In de dialoog met UNDP zal Nederland inzetten op de volgende onderwerpen: (i) inzichtelijker maken wat de lange termijneffecten zijn in instabiele situaties; (ii) structureel borgen dat goede, actuele conflictanalyses de basis vormen van programmering door UNDP; (iii) stappen zetten om de coherentie tussen de verschillende activiteiten van de VN te bevorderen in conflictgebieden. In fragiele en conflictsituaties zijn omstandigheden veranderlijk. Dat maakt het moeilijk om de lange termijneffecten toe te rekenen aan de interventies van VN-organisaties. Ook ambieert het kabinet om het overleg met relevante VN-onderdelen en gelijkgezinde staten over dit onderwerp te intensiveren. Goede aanknopingspunten voor die contacten zijn de hervormingsagenda van de huidige Secretaris-Generaal VN en de gezamenlijke studie van de VN en de Wereldbank naar de meest effectieve manieren om gewelddadig conflict te helpen voorkomen. Omdat de uitdagingen op het terrein van conflict en fragiliteit meestal van land tot land verschillen, zullen de vruchten van dergelijke inspanningen vooral terug te vinden zijn in voor specifieke landen ontwikkelde strategieën of plannen.

B. Reactie op aandachtspunten over brede samenwerking met VN-ontwikkelingsorganisaties

1. De veranderende internationale context.

De IOB constateert dat met de aanname van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) in 2015 ook de vraag wordt gesteld welke rol de VN moet spelen bij de uitvoering. De IOB vraagt of de VN een centrale rol moet spelen bij de uitvoering en stelt daarbij vast dat de VN op veel terreinen zeker niet de enige actor is. Over de toegevoegde waarde stelt de IOB dat de VN een unieke positie inneemt als het gaat om normering en standaarden, de internationale inzet in kwetsbare en conflictlanden en de centrale rol bij de afstemming en coördinatie van hulp. Het kabinet onderschrijft dit. De VN is en blijft door haar universele lidmaatschap de belangrijkste organisatie om op een groot aantal terreinen normen en afspraken te ontwikkelen en vast te stellen. In 2015 vonden een groot aantal toppen en conferenties plaats bijvoorbeeld over Klimaat, de SDGs en *Financing for Development*, waarmee VN zich opnieuw op de kaart heeft gezet.

2. De noodzaak om het beleid voor de samenwerking met de VN te actualiseren.

De IOB stelt dat een actueel beleidskader voor de samenwerking met de VN ontbreekt en er onvoldoende duidelijk is welke positie Nederland inneemt op een aantal pertinente vragen. Het klopt dat er na de invoering van themasturing binnen ontwikkelingssamenwerking geen apart beleidskader voor multilaterale instellingen meer is opgesteld. In de jaarlijkse Kamerbrief voor de Algemene Vergadering van de VN is de inzet van het kabinet in de VN, waaronder op het gebied van de hervorming van het VN-ontwikkelingssysteem, opgenomen. In de diverse beleidsnotities voor de prioriteiten van het BHOS-beleid is uiteengezet welke rol de multilaterale instellingen spelen bij het behalen van resultaten op de speerpunten. Deze rollen verschillen per onderwerp. Op het gebied van SRGR is er bijvoorbeeld sprake van een belangrijke normstellende en uitvoerende rol. Terwijl bij water de nadruk vooral ligt op de uitvoering

van programma's. Het feit dat de Nederlandse financiering gericht is op enkele speerpunten doet geen afbreuk aan de mogelijkheden voor Nederland om een actieve rol te spelen bij de normstellende en platformfunctie van de VN om mondiale problemen aan te pakken. Nederland heeft bijvoorbeeld een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de SDGs in 2015 en met de vrijwillige nationale presentatie bij de VN in juli 2017 laten zien deze agenda actief op te pakken in binnen- en buitenland. Het kabinet erkent dat de verlaging van de bijdrage aan UNDP, als belangrijkste systeemorganisatie, over deze periode gezien kan worden als een afname van de Nederlandse steun voor het VN-ontwikkelingssysteem als geheel. Dit is het gevolg van de beleidskeuze om financiële middelen primair te richten op de thematische prioriteiten binnen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

3. Financiering en monitoring

De IOB is van mening dat de doelstelling om de brede VN-rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw enerzijds en de financiering te richten op de speerpunten anderzijds niet goed te combineren zijn. Het kabinet erkent dat de algemene vrijwillige bijdragen voor UNDP en UNICEF in de periode 2012–2015 fors zijn teruggebracht. Hiermee is uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om de financiering meer te richten op de speerpunten van het beleid. Daar staat tegenover dat de hoogte van de totale financiële bijdragen aan de VN ongeveer gelijk is gebleven (22% van het ODA-budget zonder toerekening aan de periode 2012–2015). Dat biedt nog steeds voldoende mogelijkheden voor Nederland om invloed uit te oefenen en een kritische dialoog te voeren over hervorming van het VN-ontwikkelingssysteem. Zo heeft Nederland het afgelopen jaar als voorzitter van de groep van 13 gelijkgezinde donorlanden, de zgn. Utstein-groep, actief gepleit voor minder fragmentatie binnen de VN, meer transparantie over financiering en resultaten, meer partnerschappen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen en, tot slot, betere samenwerking tussen humanitaire, ontwikkelings- en vredesopbouwactiviteiten van de VN in fragiele en conflictsituaties. Daar komt bij dat de focus op enkele onderwerpen Nederland in staat stelt om op die onderwerpen internationaal een leidende rol te vervullen, zoals op het gebied van voedselzekerheid, water, SRGR en veiligheid en rechtsorde

De IOB stelt ook dat er ruimte is om efficiënter te werken en fragmentatie van activiteiten binnen de VN tegen te gaan, met name in instabiele gebieden. Het kabinet steunt daarom de door de Secretaris-Generaal van de VN aangekondigde hervorming die de VN-landenvertegenwoordiger grotere beslissingsbevoegdheid toekent die nodig is om zijn of haar coördinerende rol van de «VN-familie» vorm te geven. Voorts neemt het kabinet de aanbeveling van de IOB ter harte dat Nederland het aantal projecten kan verminderen door meer gebruik te maken van gezamenlijke fondsen en ongeoormerkte financiering van VN-organisaties. Daarmee kunnen donorlanden, zoals Nederland, een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van fragmentatie van VN-organisaties en versnippering van activiteiten.

De IOB bepleit ook verbetering van inzicht in de effectiviteit van VN-organisaties, door evaluatiediensten te vragen om meer onderzoek te doen op veldniveau en door meer gezamenlijk donorevaluaties uit te voeren. IOB concludeert dat Nederland samen met andere donoren invloed heeft gehad op de verantwoordings- en evaluatiefunctie van de verschillende VN-organisaties. Het kabinet steunt dit en vraagt, waar nodig, om versterking van de evaluatiediensten binnen VN-organisaties. In de scorekaarten die één keer in de twee jaar worden opgesteld voor

relevante VN-organisaties wordt de kwaliteit van de evaluatiedienst beoordeeld.

IOB concludeert dat de kostenefficiëntie voor de geëvalueerde programma's goed is en dat door de schaalvoordelen kostenbesparingen worden gerealiseerd. Wel moeten organisaties meer inzicht bieden in de overwegingen om de kostenefficiëntie te verbeteren. Overheadkosten liggen veelal binnen de gestelde normen. Dat is van belang omdat de VN-organisaties de programma-uitvoering veelal uitbesteden aan ngo's, overheden en andere organisaties. Kostenefficiëntie is voor Nederland een belangrijk uitgangspunt voor financiering. IOB bevestigt dat door het grote VN-bereik er schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd die leiden tot kostenbesparingen. Nederland zal met deze bevindingen van de IOB in de hand aandacht blijven vragen voor meer informatie over mogelijkheden om kosten te besparen, mede op basis van de uitkomsten van de scorekaarten van multilaterale organisaties. Daarin worden alle organisaties ook beoordeeld op de mate waarin zij maatregelen nemen die zijn gericht op kostenefficiëntie.

De kwaliteit van de verantwoording en de transparantie van de informatie over de activiteiten en de begroting van de organisaties zijn toegenomen. UNDP en UNICEF scoren zeer goed op de AID Transparency Index (ATI): ze staan eerste respectievelijk derde op de ranking van meest transparante organisaties en donoren. Nog niet alle VN-ontwikkelingsorganisaties nemen deel aan dit initiatief, maar velen hebben de uitvoering van deze ATI standaard wel al toegezegd. Nederland bepleit bij alle organisaties uitvoering van de ATI standaard. In de scorekaarten wordt hier ook op beoordeeld.

4. Kanaalkeuze.

De IOB geeft aan dat het vergelijken van kanalen (multilaterale organisaties, overheden, NGOs etc.) om resultaten te behalen op een speerpunt, alleen kan plaatsvinden op basis van de verwachte comparatieve voordelen van ieder kanaal. De IOB beveelt aan bij besluitvorming een duidelijk kader vast te stellen met verwachte voordelen, zodat deze kunnen worden getoetst en geëvalueerd. Het kabinet deelt de mening van de IOB dat kanaalvergelijking op basis van kostenefficiëntie niet mogelijk is door de grote verschillen tussen kanalen. De verwachte voordelen van de samenwerking met de verschillende kanalen, waaronder het multilaterale kanaal, zijn uiteengezet in de beleidsnotities over de speerpunten die de afgelopen jaren zijn opgesteld en in de besluitvormingsmemoranda die voor financiering van organisaties worden opgesteld. Daarnaast stelt het kabinet iedere twee jaar scorekaarten op voor multilaterale organisaties waarmee Nederland samenwerkt, waarin de institutionele effectiviteit en de relevantie voor het Nederlandse beleid worden beoordeeld. Het kabinet neemt de aanbeveling van de IOB ter harte dat de aannames over de comparatieve voordelen van het werken met VN-organisaties, evenals andere organisaties, in sommige gevallen explicieter kunnen worden opgenomen.

5. Capaciteit.

De IOB beveelt aan om voldoende capaciteit en expertise beschikbaar te stellen bij verantwoordelijke directies en ambassades voor de voorbereiding, monitoring en evaluatie van de financiële steun aan VN-organisaties en programma's. IOB stelt dat capaciteit vrijgemaakt kan worden door het aantal activiteiten te verminderen. IOB stelt dat financiering van organisaties en programma's hand in hand moet gaan met voldoende capaciteit en expertise voor beleidsdialoog, monitoring en

evaluatie. Dat is het geval binnen de speerpunten van het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid, zowel op het departement als op de posten. Volgens de IOB is de Nederlandse inzet voor SRGR een goed voorbeeld van hoe dit te organiseren. Onderdeel van kritische begeleiding van VN-instellingen is de samenwerking op landenniveau waar Nederland expertise en capaciteit beschikbaar heeft. Dit is van belang, omdat de kwaliteit van organisaties als UNICEF, UNFPA en UNAIDS sterk kunnen verschillen van land tot land. Het kabinet is het dan ook eens met het aandachtspunt dat de IOB formuleerde over betrokkenheid van ambassades bij het monitoren van de samenwerking met de VN op landen-niveau. Nederland kan niet in alle landen de uitvoering van programma's monitoren, op dit moment is dat vooral het geval in de partnerlanden. Daar waar deze capaciteit en expertise voor één of meerdere speerpunten beschikbaar is, zal ambassades nadrukkelijker worden gevraagd om informatie en analyse die van groot belang is voor de beleidsbeïnvloeding door Nederland voor het gehele programma in bijvoorbeeld de bestuursorganen van VN-organisaties en programma's.

6. Beleidsbeïnvloeding.

De IOB benadrukt het belang van voldoende aandacht voor VN-brede ontwikkelingen en heldere keuzes over waar Nederland met andere landen daar gezien de politieke en institutionele belemmeringen binnen de VN het verschil kan maken. Het kabinet deelt de mening van de IOB dat goede samenwerking en een heldere focus belangrijk zijn bij de beïnvloeding van de hervormingen van het VN-ontwikkelingssysteem. De nieuwe Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties heeft in juni 2017 plannen gepresenteerd om deze hervormingen vorm te geven. Nederland zet zich actief in voor ambitieuze hervormingen die moeten leiden tot minder fragmentatie, m.n. op landenniveau. Hiervoor is een meer doelmatige presentie en versterkte coördinatie van de VN op landen-niveau nodig. Samenwerking moet worden vormgegeven rondom een gezamenlijke strategie ter ondersteuning van de prioriteiten van de lidstaten voor het bereiken van de SDGs. Meer gebruik van gezamenlijke conflictanalyses en inventarisatie van humanitaire noden en ontwikkelingsbehoefte moeten het fundament vormen voor een meer geïntegreerde benadering van crisis, vredesopbouw en preventie. Het afgelopen jaar heeft Nederland zich hier actief voor ingezet, met een vooraanstaande rol in onderhandelingen over de richtlijnen voor hervorming en een dialoog tussen de groep van grootste VN-donoren, de zogenaamde Utstein-groep, met de hoofden van de grootste VN-Fondsen en Programma's, onder Nederlands voorzitterschap. Nederland heeft zich hier ook op politiek niveau voor ingezet in contacten met de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de VN, mevrouw Amina Mohammed, de directeurs van meest betrokken organisaties, waaronder UNDP, UNICEF en OCHA en vertegenwoordigers van de G77, de groep van 77 lage en middeninkomenslanden.

7. Nederland en de G77.

Nederland deelt de opvatting van de IOB dat we met gelijkgezinde zuidelijke landen op moeten trekken en te werken met wisselende coalities in onderhandelingen om verschillen van inzicht tussen de verschillende blokken te voorkomen en te komen tot breed gedragen resultaten in de VN. Invloedrijke blokken zijn onder meer de G77, de EU en de JUSCANZ-groep (Japan, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland). Zo hebben Nederland en enkele donorlanden in 2012 afspraken gemaakt met een groep fragiele of door conflict getroffen landen over de internationale inzet voor vrede, veiligheid en rechtsorde (de zgn. *New Deal for Engagement in Fragile States*). Hiermee is een belangrijke basis gelegd

voor SDG16 over vreedzame samenlevingen en effectieve instituties. In 2015–2016 was Nederland samen met Mexico en Malawi co-voorzitter van het *Global Partnership for Effective Development Co-operation*, waarin 150 landen van arm tot rijk werken aan het verbeteren van de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking in het kader van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen.

C. Verbeterparagraaf doorlichting VN-kanaal

Op basis van de bevindingen en aandachtspunten in deze brief ziet het kabinet de volgende suggesties voor het verbeteren van de doorlichting van dit beleidsterrein:

1. Nederland zal in het kader van de dialoog met VN-organisaties erop op aandringen om meer informatie te verzamelen over de lange termijneffecten van hun programma's.
2. Ook zal aan VN-organisaties worden gevraagd om meer informatie ter beschikking te stellen over de wijze waarop wordt omgegaan met het verbeteren van de kostenefficiëntie en transparantie.

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