



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

17 02

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties

Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties | Evaluatie Nieuwsbrief # 17 02 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikke

Bevindingen

- Een belangrijke doelstelling van het Nederlandse beleid is het versterken van de VN op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw. Het United Nations Development Programme (UNDP) speelt daarin een cruciale rol om de inhoudelijke en operationele coördinatie tussen de ontwikkelingsorganisaties van de VN te bevorderen. Om die reden ontvangt UNDP van Nederland jaarlijks algemene vrijwillige bijdragen. Sinds 2011 is de bereidheid om financieel aan deze doelstelling bij te dragen fors gedaald. Daarvoor in de plaats is een grotere focus op de eigen Nederlandse prioriteiten gekomen.
- De verwachte comparatieve voordelen die ten grondslag liggen aan de kanalisering van middelen voor de uitvoering van programma's en projecten, worden in belangrijke mate waargemaakt. De mate waarin de organisaties inzicht verschaffen in de effectiviteit van hun activiteiten verschilt echter nogal: het beste gebeurt dat voor de programma's voor drinkwater en sanitatie van het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), het programma voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen van het United Nations Population Fund (UNFPA) en de programma's van het International Fund for Agricultural Development (IFAD).
- De overheadkosten liggen veelal binnen de gestelde normen. De grootste efficiëntieproblemen spitsen zich

toe op de kosten die voortvloeien uit het gebrek aan samenwerking en overlapping.

Lessen

- De grotere concentratie op de Nederlandse prioriteiten gaat ten koste van de traditioneel grote nadruk op versterking van het multilaterale systeem. Het is niet goed mogelijk gebleken beide doelstellingen ten tijde van bezuinigingen op OS in de praktijk te combineren. Daarvoor zijn scherpere keuzes nodig.
- De noodzaak om het beleid te actualiseren geldt met name voor het terrein van conflict en fragiliteit. Daar is een geïntegreerde strategie nodig voor de Nederlandse inzet vis-à-vis de VN om een meer strategische en coherente inzet mogelijk te maken.
- Er is nog genoeg ruimte om efficiënter te werken door de Nederlandse steun aan de VN meer te concentreren op minder activiteiten en meer tijd vrij te maken voor het monitoren van de activiteiten en de inhoudelijke samenwerking.
- Het is van belang de inzet op de VN-brede onderwerpen ook in de toekomst voldoende aandacht te kunnen geven. Deze moet wel voldoende worden gevoed met expertise en bijdragen vanuit het ministerie en de ambassades.

Achtergrond

De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (VN). In deze beleidsdoorlichting gaat de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) na in welke mate de verwachtingen over de samenwerking met de VN-organisaties heeft bijgedragen aan de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid en in welke mate de verwachte comparatieve voordelen van de VN daarbij worden waargemaakt. Het onderzoek legt de nadruk op de bestedingen die vallen onder de prioriteiten (speerpunten) van het Nederlandse OS-beleid. Daarbij is een keuze gemaakt voor de organisaties waar verreweg het meeste geld naar toe gaat.

Bevindingen

De Nederlandse financiering

Nederland financiert de ontwikkelingsorganisaties van de VN op het gebied van OS en vredesopbouw in de periode 2012-2015 met in totaal EUR 1,76 miljard. De drie grootste ontvangers (UNDP, UNICEF en UNFPA) ontvangen 70 procent van het totaal, terwijl de overige 30 procent wordt verdeeld over 18 organisaties. Tien organisaties ontvangen kleine bedragen, variërend van EUR 0,6 tot EUR 30 miljoen over vier jaar.

In tabel 1 zijn de uitgaven per jaar opgenomen.

Een belangrijke doelstelling van het Nederlandse beleid is het versterken van de multilaterale betrokkenheid via de algemene bijdragen aan de zogeheten 'systeemorganisaties' UNDP en UNICEF. Sinds 2011 is de bereidheid om financieel aan deze doelstelling bij te dragen fors gedaald. De algemene vrijwillige bijdragen aan UNDP en UNICEF dalen gestaag vanaf 2011 en de totale bijdrage aan beide organisaties in 2015 is nog maar een derde van die in 2011. Daarvoor in de plaats is een grotere focus op de eigen Nederlandse prioriteiten gekomen.

Zowel de modaliteit (*core funding* en brede programmasteun) als de voorspelbaarheid van de Nederlandse financiering aan UNFPA en UNAIDS in het geval van seksuele gezondheids- en reproductieve rechten (SRGR) en aan IFAD in het geval van voedselzekerheid, dragen in belangrijke mate bij aan de mogelijkheden voor deze organisaties om efficiënter en effectiever te kunnen werken. De grote schommelingen in de totale bijdragen aan UNDP en UNICEF zijn er de oorzaak van dat zowel de continuïteit als de voorspelbaarheid van de Nederlandse financiering de afgelopen jaren sterk zijn verminderd.

Het voornemen om de besluitvorming over de financiering te relateren aan de kwaliteit van de organisaties is niet goed terug te vinden in de besluitvorming over de bestedingen.

Nederland is voorstander van zoveel mogelijk ongeoormerkte financiering omdat deze de organisaties in staat stelt zelf prioriteiten te stellen en ruimte biedt om hun 'systeemfunctie' zo goed mogelijk in te vullen. In de onderzochte periode was 52 procent van de Nederlandse financiering ongeoormerkt. Nederland scoort daarmee bovengemiddeld ten opzichte van andere OESO-DAC-donoren, maar blijft achter bij de Scandinavische landen.

Organisatie	2012	2013	2014	2015	2012-2015	2016
UNDP	125,2	135,9	133,4	88	482,5	129,1
UNICEF	117,6	140,5	111,5	87,8	457,4	145,5
UNFPA	73	81,6	72,7	69,1	296,4	74,7
IFAD	39	26	22,3	22,5	109,8	45,8
WHO	30	19,4	20	14,9	84,3	18,3
UNAIDS	20	20	20	20,1	80,1	20
ILO	12,1	10,1	12,8	12	47	12,2
UN WOMEN	10,7	11,8	8,4	8,2	39,1	10,2
UNEP	9,4	9,7	9,5	9,6	38,2	8,2
FAO	8,1	8,3	9,9	8,3	34,6	15,2
Overige	15,8	25,3	26,5	24,4	92	31,2
Totaal	460,9	488,6	447	364,9	1.761,4	510,4

De bijdragen van de VN aan de realisatie van de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid

De verwachte comparatieve voordelen die ten grondslag liggen aan de kanalisering van middelen voor de uitvoering van programma's en projecten, worden in belangrijke mate waargemaakt. De VN-organisaties werken nauw samen met nationale overheden en zorgen voor betere voorwaarden om de activiteiten in nationaal beleid te kunnen integreren. Vanwege de schaal waarop de VN opereert en omdat veel programma's op regionaal of nationaal niveau worden uitgevoerd, hebben de VN-organisaties een veel groter bereik om de doelstellingen van de speerpunten te realiseren dan mogelijk is via bilaterale hulp of ngo's.

De mate waarin de organisaties inzicht verschaffen in de effectiviteit van hun activiteiten verschilt echter nogal: het beste gebeurt dat voor de programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen van UNICEF, het programma voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen van UNFPA en de programma's van IFAD. Veel moeilijker is het om de effectiviteit vast te stellen van de activiteiten op het gebied van advisering aan en lobby bij nationale overheden. Voor de activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde worden wel de directe resultaten van de programma's vermeld, maar bestaat er weinig inzicht in de langeretermijneffecten.

Efficiëntie VN-breed

De 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.

De VN heeft de gemeenschappelijke dienstverlening op landenniveau, bijvoorbeeld bij gezamenlijke aanbesteding, uitgebreid. Er zijn echter geen of weinig overzichten over de besparingen die deze inspanningen opleveren. Omdat de personeelskosten naar schatting 70 procent van de bestedingen uitmaken, is de hervorming van het personeelsbeleid een belangrijke voorwaarde voor een grotere efficiëntie. Daarmee zijn vooralsnog echter slechts beperkte besparingen gerealiseerd. De grootste efficiëntieproblemen spitsen zich toe op de kosten die voortvloeien uit het gebrek aan samenwerking en de overlapping. Politieke meningsverschillen tussen de lidstaten en het laten prevaleren van de eigen institutionele belangen door de afzonderlijke organisaties en hun toezichtsorganen zijn belangrijke redenen waarom de hervormingen gericht op een grotere efficiëntie stagneren. Er is vooralsnog weinig perspectief op een meer structurele aanpak van de problemen.

Doordat ze hun financiering in toenemende mate oormerken, dragen de lidstaten die als belangrijke donoren optreden, zelf ook bij aan het gebrek aan coherentie en samenwerking binnen de VN. Zoals hierboven vermeld, geldt dat deels ook voor Nederland. De toenemende oormerking belemmert een meer rationale planning en werkwijze van de VN-organisaties en wakkert de onderlinge concurrentie om schaarse middelen aan in plaats van de samenwerking te bevorderen.

Aanbevelingen voor het Nederlandse beleid

- In de recente peer review van de Nederlandse OS signaleert OESO-DAC het risico dat de grotere concentratie op de Nederlandse prioriteiten ten koste gaat van de traditioneel grote nadruk op versterking van het multilaterale systeem. Ook in deze beleidsdoorlichting constateert IOB die spanning. Dit thema vraagt om nadere uitwerking in het beleid en aanscherping van keuzes.
- De noodzaak om het beleid te actualiseren geldt met name voor het terrein van conflict en fragiliteit. Daar is een geïntegreerde strategie nodig voor de Nederlandse inzet vis-à-vis de VN om een meer strategische en coherente inzet mogelijk te maken.
- Nederland wil de brede VN-rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw steunen, maar niet aan kanaal financiering doen en de financiering in belangrijke mate focussen op de financiering van de speerpunten. Het is niet goed mogelijk gebleken deze doelstellingen ten tijde van bezuinigingen op OS in de praktijk te combineren. Daarvoor zijn scherpere keuzes nodig.
- Er is nog genoeg ruimte om efficiënter te werken. Ondanks de afname van het aantal activiteiten is er nog een veelvoud aan (subsidie-)instrumenten en projecten voor elkaar soms overlappende doelstellingen. Op het terrein van veiligheid en rechtsorde bestaat het gevaar van fragmentatie en onvoldoende coördinatie bij de Nederlandse steun voor de activiteiten in de conflictlanden. Dit heeft te maken met de diversiteit aan instrumenten, kanalen en projectfinanciering die op landenniveau niet altijd goed worden gecoördineerd.
- Het is van belang de inzet op de VN-brede onderwerpen ook in de toekomst voldoende aandacht te kunnen geven. Deze moet wel voldoende worden gevoed met expertise en bijdragen vanuit het ministerie en de ambassades.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 417 (juli 2017)

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties

ISBN: 978-90-5328-492-6

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties