

# Terms of Reference beleidsdoorlichting over de samenwerking met de Verenigde Naties bij de realisatie van de speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

vastgesteld februari 2016

## 1. Aanleiding en afbakening van het beleidsterrein

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat ieder beleidsterrein periodiek wordt doorgelicht. In de evaluatieprogrammering van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2016 is een beleidsdoorlichting opgenomen onder de werktitel "Synthese VN". De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting.<sup>1</sup>

Deze beleidsdoorlichting concentreert zich op de samenwerking met VN-organisaties die relevant zijn voor de doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS). De doorlichting heeft betrekking op de doelstellingen en de uitgaven die vallen onder de volgende artikelen van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- artikel 5.1: versterkte kaders voor ontwikkeling en inclusieve groei door versterkte multilaterale betrokkenheid. Hier zijn de bestedingen voor de zgn. 'systeem-organisaties opgenomen: de core-funding voor United Nations Development Programme (UNDP) en het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).
- De vrijwillige bijdragen aan de gespecialiseerde VN-organisaties, alsmede de geormerkte financiering (projectfinanciering) van VN-programma's en projecten, staan onder de volgende artikelen van de begroting:  
artikel 1: duurzame handel en investeringen;  
artikel 2: duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water;  
artikel 3: sociale vooruitgang; en  
artikel 4: vrede en veiligheid.<sup>2</sup>

Omdat in twee onlangs uitgevoerde beleidsdoorlichtingen aandacht is besteed aan de Nederlandse betrokkenheid bij VN-organisaties op het gebied van de internationale rechtsorde en humanitaire hulp, zal deze doorlichting niet ingaan op deze thema's.<sup>3</sup>

## 2. Achtergrondinformatie: de Verenigde Naties en de snel veranderende internationale context

Er bestaat een brede internationale consensus over het belang van de VN als forum voor internationaal overleg en voor het vastleggen van internationale afspraken, normen en standaarden op het gebied van internationale ontwikkeling, vredesopbouw en andere thema's. De VN is

---

<sup>1</sup> Zoals vermeld in de Evaluatieprogrammering 2012-2017 van het ministerie van Buitenlandse Zaken

<sup>2</sup> Alleen sommige bijdragen aan Multi Trust Funds zijn gedaan uit het Stabilisatiefonds die op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken staat, maar waarvoor de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) een gedeelde verantwoordelijkheid draagt met de Directie Veiligheidsbeleid (DVB).

<sup>3</sup> De beleidsdoorlichting Internationale Rechtsorde, die eind 2015 is vastgesteld, heeft betrekking op beleidsartikel 1 van de begroting Buitenlandse Zaken en beschrijft de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de VN-Veilighedsraad en voor meer samenwerking tussen VN-organen op het gebied van de rechtsorde.

De beleidsdoorlichting Humanitaire Hulp gaat uitgebreid in op de Nederlandse betrokkenheid bij de humanitaire VN-organisaties (OCHA, UNHCR, WFP). Ook de activiteiten op het terrein van humanitaire hulp van UNICEF zijn in de beleidsdoorlichting humanitaire hulp meegenomen. Maar de doelstellingen en het werkveld van UNICEF is veel breder dan alleen de humanitaire activiteiten.

bovendien een belangrijke uitvoerder van programma's op het gebied van vredesopbouw en sociaaleconomische ontwikkeling.

De snelle veranderingen in de internationale machtsverhoudingen en het opkomen van nieuwe uitdagingen en problemen die om een globale aanpak vragen, vormen tegelijkertijd aanleiding voor een discussie over de vraag of de huidige organisatiestructuur en werkwijze van de VN nog adequaat zijn om effectief te opereren en welke veranderingen noodzakelijk zijn.

VN-organisaties zijn actief op een groot aantal uiteenlopende terreinen: vredesopbouw, institutionele versterking, *good governance*, gezondheid, onderwijs, landbouw, industriële ontwikkeling enz. Dit is een reactie op de noodzaak om in een steeds complexere wereld specialistische kennis en activiteiten te ontwikkelen. Evaluatierapporten en andere documenten zijn echter kritisch over het gebrek aan onderlinge afstemming en coherentie tussen de organisaties en activiteiten. Bij afwezigheid van een sterk leiderschap en een beperkt mandaat van de Economic and Social Council (ECOSOC)<sup>4</sup> zijn parallele structuren ontstaan en overlappen de activiteiten van de verschillende organisaties elkaar in toenemende mate.<sup>5</sup> Een ander veel genoemd probleem is de fragmentatie van de financiering van de activiteiten van de VN-organisaties als gevolg van het hoge aandeel van geormerkte financiering van donoren.<sup>6</sup>

Genoemde problemen vormen een belemmering voor de effectiviteit van de gezamenlijke inspanningen van de VN-organisaties om invulling te geven aan hun eigen mandaat en om bij te dragen aan het behalen van de internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen.

In reactie op deze ontwikkelingen zijn de afgelopen decennia meerdere initiatieven genomen om de coördinatie en coherentie van de VN-activiteiten op het gebied van ontwikkeling en vredesopbouw te bevorderen. Evaluaties van deze initiatieven, zoals het One-UN-initiatief, wijzen vooralsnog op de beperkte resultaten ervan.

De beperkingen voor een effectiever optreden van de VN op het gebied van vrede en rechtvaardigheid zijn onlangs geïnventariseerd in het rapport van de Adviesgroep van Experts ingesteld door de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties over de aanpassing van de VN-organisatiestructuur voor vredesopbouw. De adviesgroep is kritisch over de fragmentatie van taken en verantwoordelijkheden van de VN op dit terrein en doet aanbevelingen voor verbetering.<sup>7</sup> Bij de aanname van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor de periode 2016-2030 is daarom wederom veel aandacht uitgegaan naar de organisatie en uitvoeringscapaciteit van de VN die nodig zijn om deze doelen te bereiken.

Genoemde ontwikkelingen maken onderdeel uit van de context waarbinnen de beoordeling van het Nederlandse beleid ten aanzien van de VN dient plaats te vinden.

---

<sup>4</sup> ECOSOC, een van de zes hoofdorganen van de Verenigde Naties, opgericht door het Handvest van de VN in 1946, is het belangrijkste orgaan voor coördinatie, beleidsdoorlichting, beleidsdialoog en aanbevelingen op het gebied van economische, sociale en milieu-zaken. ECOSOC is eveneens het belangrijkste orgaan voor de implementatie van de internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen.

<sup>5</sup> Bernstein, S. (2015). *The UN Governance of SDGs: Steering, Coherence and Orchestration*; Boutwelis, A. (2013). *Driving the System Apart? A study of UN integration and integrated Strategic Planning*. NY: IPI.

<sup>6</sup> Browne, Stephen (2015). 'The Future of UN Development Assistance', in: *Journal of Poverty Alleviation and International Development*, 6 (2).

<sup>7</sup> VN (2015). *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*. New York: VN.

### 3. Het Nederlandse beleid en de uitgaven

#### 3.1 Beleidsformulering

Verschillende beleidsnotities en brieven over het Nederlandse OS-beleid hechten grote waarde aan de VN vanwege de verwachting dat deze organisatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de aanpak en regulering van globale problemen die niet meer door nationale overheden alleen kunnen worden opgelost. De beleidsbrief over het multilateraal OS-beleid die het *kabinet-Rutte-Verhagen* in 2011 uitbracht, plaatst het beleid ten aanzien van de VN in een bredere context van het groeiende belang van de *Global Public Goods*. Het kabinet kiest voor een nauwe betrokkenheid bij sleutelorganisaties op het terrein van normering, kennis en onderhandelingen. De veronderstelling is dat deze organisaties cruciaal zijn als kennisbron en platform voor internationale akkoorden en standaarden. Naast het International Monetary Fund (IMF) en de World Trade Organization (WTO) gaat het om gespecialiseerde VN-organisaties: de International Labour Organization (ILO), World Health Organization (WHO), United Nations Environment Programme (UNEP) en de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Groot belang wordt verder gehecht aan de bijdrage van de VN aan de versterking van ontwikkelingskaders op internationaal niveau: de coördinerende en kader-stellende rol van de VN bij de uitvoering van de internationale ontwikkelingsdoelen, zoals het geval was met de Millennium Development Goals (MDG's), en vanaf 2016 bij de uitvoering van de activiteiten voor het behalen van de Sustainable Development Goals (SDG's). Om die reden ondersteunt Nederland een aantal zgn. systeemorganisaties die van belang worden geacht voor het effectief functioneren van het multilaterale kanaal en het versterken van armoedebeleid in ontwikkelingslanden. Naast de Wereldbank en de regionale banken betreft het UNDP en UNICEF.<sup>8</sup>

Vanwege de grote fragmentatie van de internationale hulp is de coördinerende functie van de multilaterale instellingen een ander argument om deze organisaties te steunen. Internationale organisaties zoals de VN, bieden bovendien schaalvoordelen en een concentratie van kennis die de capaciteit van het bilaterale kanaal te boven gaan.

Genoemde beleidsbrief vermeldt dat de vier prioritaire thema's (de zgn. speerpunten) van de Nederlandse OS leidend worden voor een grotere concentratie van de Nederlandse bijdragen aan de multilaterale organisaties. Deze thema's zijn ook onder het huidige *kabinet-Rutte-Asscher* van kracht gebleven.

In de hierna volgende tabel zijn vier speerpunten van het Nederlandse OS-beleid en de daarvoor relevante VN-organisaties weergegeven.

Tabel 1 Relevante VN-organisaties voor de speerpunten van de Nederlandse OS<sup>9</sup>

Thema	VN Organisatie/Programma
SRGR	UNFPA, WHO, UNAIDS en UNICEF, UNWOMEN
Water (geïntegreerd waterbeheer)	FAO en UNICEF voor drinkwater
Voedselzekerheid	FAO, IFAD

<sup>8</sup> Om die reden is in Rijksbegroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2016) een apart beleidsartikel 'versterkte kaders voor ontwikkeling' opgenomen

<sup>9</sup> Naast de speerpunten kent het beleid ook zgn. dwarsdoorsnijdende thema's: gender, klimaat en duurzame handel. De kanalisering van de hulp via VN-organisaties voor deze thema's maken geen deel uit van de BD. De reden daarvoor is de noodzaak het toch al zeer ruime veld aan activiteiten in te perken en de BD te focussen op de belangrijkste prioriteiten. De voorgestane benadering dekt overigens het grootste deel van de uitgaven.

Als bijdrage aan de realisatie van de OS-doelstellingen steunt Nederland daarom VN-organisaties zowel met algemene ongeoormerkte als geoormerkte financiering. De VN is daarom ook van belang als hulpkanaal voor de Nederlandse bilaterale OS: als uitvoerder van concrete programma's en projecten.

Gelet op de hoge prioriteit voor het thema Veiligheid en Rechtsorde (zoals tot uitdrukking komt in de uitgaven via het VN-kanaal), is de uitwerking van de veronderstelde comparatieve voordelen van de VN op dat thema van bijzonder belang. In de brief over het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde van 12 mei 2012 geeft de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking de specifieke motieven weer voor kanalisering van de hulp via het multilaterale kanaal:

*'Internationaal leiderschap en effectieve samenwerking zijn van groot belang om een antwoord te kunnen bieden op de complexe problematiek in fragiele staten en conflictgebieden. Multilaterale organisaties bieden ook de mogelijkheid voor het maken van internationale afspraken op het gebied van het mondiale vraagstuk 'vrede & veiligheid'. De voordelen van multilaterale samenwerking zijn schaalvoordelen en coördinatie, het politieke gewicht, de betere garantie voor structurele inzet op de lange termijn en verdeling van lasten en risico's. Nederland zal scherpe keuzes maken voor het gericht versterken van leiderschap en capaciteit van internationale organisaties op het gebied van vrede, veiligheid en rechtsorde.'*

Gelet op het bovenstaande, is het voor deze beleidsdoorlichting van belang dat in de Nederlandse beleidsopvatting de verwachte comparatieve voordelen van de VN zich op twee niveaus kunnen voordoen:

- a) De VN-organisaties zijn op zichzelf waardevol vanwege de rol die zij kunnen spelen in *global governance* voor het oplossen van mondiale problemen. Het gaat hierbij dus om de 'intrinsieke' waarde van de organisatie als forum voor internationaal overleg, normstelling, regulering, maar ook de leidende rol van gespecialiseerde VN-organisaties op specifieke thema's of beleidsterreinen.
- c) De verwachtingen ten aanzien van de directe relevantie van de VN-organisaties voor de Nederlandse OS-speerpunten. Het gaat dan om de VN als hulpkanaal voor de financiering van specifieke programma's en projecten.<sup>10</sup>

De notities over samenwerking met multilaterale organisaties leggen allen de nadruk op de noodzaak van een actieve betrokkenheid van Nederland bij de hervormingen van de VN. Dat is een constante prioriteit in het beleid en de inbreng van Nederland in de verschillende fora voor overleg van de VN. De focus daarbij ligt op:

- a) De noodzaak van een grotere integratie en coördinatie tussen VN-organisaties
- b) Het bevorderen van resultaatgericht werken en een betere verantwoording (vooral door het verbeteren van de evaluatiefunctie van de VN-organisaties).

De veronderstelling is dat vanwege de financiële bijdragen aan de VN-organisaties en de actieve inzet van Nederlandse vertegenwoordigers bij het reguliere overleg tussen de VN met lidstaten en donoren Nederland invloed kan uitoefenen op het beleid van de VN-organisaties.

De beleidsbrief over buitenlandse handel en hulp van het huidige kabinet Rutte-Asscher "*Wat de wereld verdient*" vermeldt daarover:

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2011 over Multilateraal OS-beleid.

*“Een goed functionerend netwerk van internationale organisaties is cruciaal. Dit netwerk werkt echter niet in alle gevallen optimaal. Internationale organisaties moeten hun werk goed verdelen en afstemmen. UNDP, UNICEF en Wereldbank moeten een sterke coördinerende rol spelen. Nederland hecht grote waarde aan het multilaterale systeem en zet zich ervoor in om dit netwerk efficiënter en effectiever te laten functioneren. Daarnaast moeten internationale organisaties meerwaarde hebben voor het Nederlands beleid.”<sup>11</sup>*

De voortgang bij de hervormingen wordt getoetst aan de hand van de zgn. scorecards die tweejaarlijks door het ministerie worden uitgewerkt voor alle multilaterale organisaties. De toetsing gebeurt op twee criteria: ‘organisatie-effectiviteit’ en ‘relevantie voor het Nederlandse beleid op het terrein van hulp, handel en investeringen’. De resultaten van de meest recente scorecards zijn opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2015. De zgn. Resultatenrapportages, die periodiek aan de Tweede Kamer worden gezonden, bevatten ook een overzicht van de resultaten van de geormerkte financiering van VN-programma’s op het gebied van de Nederlandse OS-prioriteiten.

### 3.2 Bestedingen

De beleidsbrief van het *kabinet-Rutte-Verhagen* over multilaterale organisaties vermeldt dat bij de inzet van OS-middelen via het multilaterale kanaal de principes van selectiviteit, meerwaarde en effectiviteit worden gehanteerd. Het huidige *kabinet-Rutte-Asscher* (2012) scherpt dat verder aan en legt meer nadruk op differentiatie in de relaties met de VN. Het kabinet wil meer gebruik maken van de sterke punten van de verschillende VN-organisaties. Dat betekent in de eerste plaats concentratie op die organisaties die relevant zijn voor de prioritaire thema’s van het Nederlandse beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Maar ook intensieve samenwerking met VN-organisaties die een breder belang dienen, ligt daarbij voor de hand. Hierbij wordt gedacht aan ILO, WHO (mondiale normstelling) en UNDP (voortrekkersrol op het terrein van VN-hervormingen). Met andere VN-organisaties wordt de samenwerking teruggebracht of zelfs afgebouwd.<sup>12</sup>

De financiering van de VN valt uiteen in twee soorten bijdragen:

- a) Niet-geormerkte financiering d.w.z. (verdragmatig) verplichte contributies en algemene vrijwillige bijdragen (veelal aan VN Fondsen, zoals UNICEF en UNFPA en Programma’s, zoals UNDP). De directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) treedt hiervoor als budgethouder op.
- b) Geormerkte bijdragen en (financiering van specifieke projecten, partnerschapsprogramma’s en multidonorfondsen). De budgethouders van de geormerkte bijdragen kunnen zowel themadirecties als ambassades in de partnerlanden zijn.<sup>13</sup> Het benutten van het VN-kanaal voor geormerkte financiering verschilt overigens sterk per thema en per land.<sup>14</sup>

Een overzicht van de totale uitgaven per VN-organisatie (met voor de Nederlandse OS-doelstellingen relevante activiteiten) in de periode 2012-2015 staat in de volgende tabel.

*Tabel 2 Overzicht van de belangrijkste Nederlandse bijdragen aan VN-organisaties die relevant zijn voor de Nederlandse OS-speerpunten en andere OS-prioriteiten (exclusief UNHCR, WFP en OCHA) 2013-2015 in euro’s*

GEREALISEERDE UITGAVEN	VASTGELEGD
------------------------	------------

<sup>11</sup> *Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* van april 2013.

<sup>12</sup> TK, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XVII, nr 6: antwoord vraag 240 p. 84.

<sup>13</sup> In de systematiek van OECD DAC is alleen corefunding multilaterale hulp, en de geormerkte financiering is bilaterale hulp die wordt gekanaliseerd via het multilaterale kanaal.

<sup>14</sup> Dit onderscheid werd expliciet aangehouden in de beleidsnotitie ‘*Samen werken aan mondiale uitdagingen, Nederland en multilaterale samenwerking*’. Ministerie van Buitenlandse Zaken: 2009.

	2013		2014		2015	
Naam organisatie	algemene bijdragen	geormerkte bijdragen	algemene bijdragen	geormerkte bijdragen	algemene bijdragen	geormerkte bijdragen
<b>UNDP **)</b>	57.500.000	82.519.628	27.500.000	108.848.708	17.500.000	58.266.298
<b>UNWOMEN</b>	7.700.000	4.046.415	6.000.000	2.315.364	6.000.000	2.998.829
<b>UNFPA</b>	40.000.000	40.896.346	35.000.000	37.608.206	35.000.000	32.618.018
<b>UNEP</b>	7.142.000	2.524.181	7.142.000	2.398.200	7.142.000	2.473.580
<b>UNICEF **)</b>	34.000.000	107.051.580	24.000.000	88.627.984	19.000.000	64.417.205
<b>UNAIDS</b>	20.000.000		20.000.000	290.177	20.000.000	227.616
<b>WHO *)</b>	20.551.968	470.588		11.148.105	16.035.114	1.184.000
<b>FAO</b>	2.500.000	6.399.856	2.500.000	7.985.026	2.500.000	8.128.136
<b>ILO *)</b>	7.000.000	3.150.695	10.167.195	3.034.625	10.147.732	4.428.219
<b>UNESCO ***)</b>	1.943.753	6.738.632	4.432.671	7.473.145	4.391.500	4.753.098
<b>UNIDO ***)</b>	1.949.663		1.433.417		1.940.500	
<b>UNCTAD</b>		480.000		600.278		1.036.000
<b>UN HABITAT</b>	0		0		0	2.000.000
<b>ITC</b>	0		0	2.000.000	0	
<b>WTO</b>		5.077.990	0	2.873.500	0	1.326.438
<b>IFAD</b>	20.000.000	7.199.523	19.000.000	4.007.480	18.500.000	5.031.597
<b>TOTAAL</b>	<b>220.287.384</b>	<b>266.555.434</b>	<b>157.175.283</b>	<b>279.210.798</b>	<b>158.156.846</b>	<b>188.889.034</b>

Bron: DMM.

\*) Het gaat hier zowel om algemene vrijwillige bijdragen (AVB's) als om verplichte contributies, die voortvloeien uit het lidmaatschap. In het geval van ILO is de contributie voor 2013 al in 2012 betaald.

\*\*) UNICEF: 2016 lastens DMM-budget EUR 24 miljoen (2017: EUR 14 miljoen), hetgeen wordt verhoogd via DSO-budget met EUR 5 miljoen; daarnaast financiert DSH/HH via artikel 4 (noodhulp) EUR 4 miljoen (2016) en EUR 2 miljoen (2017).

UNDP: een deel van deze bijdragen is humanitaire hulp. Aandeel UNDP-administratie pooled funds humanitaire hulp is: 2013 EUR 6,5 miljoen en 2014 EUR 19 miljoen.

\*\*\*) De algemene bijdrage bestaat uitsluitend uit de verplichte contributie.

UNDP is verreweg de grootste ontvanger van Nederlandse OS-financiering. Binnen het mandaat van UNDP valt een coördinerende rol voor de verschillende VN-organisaties en een operationele rol als uitvoerder van programma's.

Een belangrijk deel van de geormerkte financiering aan UNDP betreft de *Multi-partner Trust Funds*. UNDP administreert deze fondsen, maar de uitvoering van de projecten is veelal verdeeld over meerdere VN-organisaties en/of ngo's. Het gaat om drie soorten fondsen:

- a) multi-trust fondsen
- b) Joint Programmes
- c) landenfondsen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de Nederlandse uitgaven voor deze fondsen.

*Tabel 3 Nederlandse bijdragen (overgemaakt) aan UNDP Trust Funds bijdragen in US\$ duizend en, waar relevant, ranking donor per fonds: 2012-2015; de pooled funds voor humanitaire hulp zijn niet opgenomen.*

Fund	Uitgegeven	Ranking NL op lijst grootste donoren
<i>Relevant voor Veiligheid en Rechtsorde</i>		
Law and Order Trust Fund	46.000	

Afghanistan*		
Mali Stabilization Fund-FNSSE	32.249	1
Peace Building Fund*	25.909	
JPopt Rule of Law	6.501	
South Sudan Recovery Fd SSRF	5.714	2
DRC Stabilization ISSSS Fund	4.000	1
JP Sudan Refugees	3.571	1
CAR Multi Window Trust Fund*	3.443	6
Yemen NDCR TF	2.565	3
BCPR/ Midden Oosten*	2.051	
Counter Piracy Trust Fund	1.341	
Libya Recovery Trust Fund	500	
Iraq UNDAF Trust Fund	261	
<i>Relevant voor thema geïntegreerd waterbeheer</i>		
JP Bangladesh IWM	7.897	1
<i>Relevant voor integratie en coördinatie VN-organisaties</i>		
JP Towards Rio +20 and Beyond	4.406	
Rwanda One UN Fund	3.419	
Pakistan One Fund	1.710	5
Overigen	10	
<b>Totaal</b>	<b>150.776</b>	

Bron Trustfunds: UNDP MDTF Gateway; overige: Piramide; \* administratie wel door UNDP, maar niet door Trust Fund Office.

De meeste uitgaven van de trustfunds hebben betrekking op het thema Veiligheid en Rechtsorde en worden in belangrijke mate gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds van het ministerie.

In de periode voor 2012 heeft Nederland een aantal One-UN Fondsen gefinancierd, onder andere in Tanzania, Vietnam en Mozambique. De One-UN fondsen waren bedoeld om de gezamenlijke UN-programmering te bevorderen. Deze zijn, met uitzondering van Rwanda en Pakistan, thans vrijwel geheel afgesloten.

Naast UNDP is UNICEF een belangrijke ontvanger van geormerkte financiering. De meeste projecten hebben betrekking op drinkwater en SRGR. Met UNICEF werd eind 2012 een programma afgesloten dat werkt aan het beschikbaar maken van drinkwater en sanitaire voorzieningen aan ruim 5 miljoen mensen in negen landen in West en Centraal Afrika, merendeels fragiele staten. De landenprogramma's concentreren zich in Ethiopië, Indonesië, Oeganda en Soedan.

#### 4. Opzet en uitgangspunten van de beleidsdoorlichting

Het accent van de doorlichting ligt op de besluitvorming in Nederland ten aanzien van de kanaalkeuze en de daaruit voortvloeiende samenwerking bij het bereiken van voor Nederland prioritaire doelstellingen op het terrein van OS. Om deze reden is de toetsing van de in het Nederlandse beleid geformuleerde verwachtingen ten aanzien van de comparatieve voordelen van de kanalisering van de middelen via de VN een centraal thema.

Terwijl er in de scorecards veel aandacht is voor de institutionele aspecten en *governance* van de VN-organisaties, geeft deze doorlichting prioriteit aan de toetsing van de veronderstelde comparatieve voordelen van het VN-kanaal en de inzichten over de effectiviteit van de VN-activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Gelet op de omvang en complexiteit van het thema, is het belangrijk scherpe keuzes te maken bij de afbakening van het onderzoek.

De beleidsdoorlichting baseert zich hoofdzakelijk op bestaande studies, evaluatierapporten en literatuur. Voor eigen onderzoek naar de effectiviteit in het veld (d.w.z. op landenniveau) bestaan (te) grote (zowel financiële als onderzoekstechnische) beperkingen en ontbreekt ook de legitimiteit om als één donor bilateraal eigen evaluatieonderzoek op dat niveau uit te voeren.

## 5. Doelstelling van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting heeft twee doelstellingen:

- a) Bijdragen aan de verantwoording over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid ten aanzien van de samenwerking met relevante VN-organisaties op het gebied van OS.
- b) Het identificeren van aandachtspunten voor de beleidsuitvoering. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek vermeldt daarover dat periodiek evalueren bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, doordat inzicht ontstaat in de werking van het beleid.

Ten aanzien van de eerste doelstelling is de verwachting dat deze beleidsdoorlichting bijdraagt aan meer inzicht in de effectiviteit van de door Nederland gefinancierde organisaties. Tegelijkertijd beoogt de beleidsdoorlichting ook bij te dragen aan de toekomstige besluitvorming over de samenwerking met de VN. De bevindingen van de beleidsdoorlichting kunnen benut worden bij het opstellen van toekomstige instructies en beleidskaders voor het overleg met de VN-instellingen, alsmede de nieuwe scorecards die voor 2017 op de agenda staan.

Het is belangrijk daarvoor al tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting regulier contact te houden met DMM en de relevante beleidsdirecties.

## 6. Vraagstelling

*De evaluatie-vragen* volgen de systematiek van de RPE en hebben betrekking op de Nederlandse inzet bij de realisatie van de vier speerpunten van het Nederlandse OS-beleid:

*Motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.*

- 1) Wat was de aanleiding voor Nederland om zich in te zetten voor de versterking van de VN-kaders en de financiering van de VN-organisaties? Is deze aanleiding nog actueel?
- 2) Welke doelen worden hiermee beoogd?

*Beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing en de uitgaven.*

- 3) Welke instrumenten zijn ingezet voor de versterking van de VN-kaders?
- 4) Op welke wijze is getracht de samenhang tussen de steun aan de verschillende VN-organisaties te bevorderen?
- 5) Welke uitgaven zijn gedaan en hoe is de onderbouwing van de omvang en de verdeling van de fondsen over organisaties en modaliteiten?
- 6) In welke mate hebben in de besluitvorming de verwachte comparatieve voordelen van het VN-kanaal een rol gespeeld en op welke wijze is de kanaalkeuze voor de VN beargumenteerd ten opzichte van andere kanalen?

*Inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de gefinancierde activiteiten*



- 7) Wat is de kwaliteit van de verantwoording en in hoeverre maken de beschikbare evaluaties inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gefinancierde VN-organisaties mogelijk?<sup>15</sup>
- 8) In welke mate worden de door Nederland verwachte efficiëntie-voordelen van de kanaalkeuze via de VN (schaal, tegengaan van fragmentering en specialisme) in de praktijk gerealiseerd?
- 9) Is er voortgang geboekt met de door Nederland (en andere lidstaten) bepleite geïntegreerde aanpak en samenwerking tussen VN-organisaties?

#### *Effectiviteit en efficiëntie van het Nederlandse beleid*

- 10) Heeft de kanaalkeuze voor de VN bijgedragen aan de realisatie van de Nederlandse prioriteiten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking?
- 11) Heeft het Nederlandse financieringsbeleid (omvang, modaliteiten, voorwaarden) en de inbreng in het overleg bijgedragen aan (betere voorwaarden voor) efficiëntere financiering en planning van de activiteiten van de betreffende VN-organisaties?

#### *Maatregelen ter verdere verhoging van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid*

- 12) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
- 13) Welke beleidsopties zijn er indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn?<sup>16</sup>

## 7. Uitwerking evaluatievragen: evaluatiekader op hoofdlijnen

Tabel 4 *Evaluatiekader op hoofdlijnen*

<b>Evaluatievraag</b>	<b>Criteria en/of onderzoeksthema's</b>	<b>Bronnen/Methoden</b>
<i>Motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen. Vragen 1 en 2</i>	a) uitwerking en explicitering van 'de beleidstheorie' ten aanzien van VN; b) mate waarin de verwachtingen achter de kanaalkeuze algemeen en per speerpunt zijn uitgewerkt.	-beleidsreconstructie aan de hand van inventarisatie relevante beleidsstukken; -interviews betrokken medewerkers en externe deskundigen.
<i>Beschrijving van het beleidsterrein, de onderbouwing en de uitgaven. Vragen 3 t/m 6</i>	a) uitvoering van het beleid overeenkomstig beleidsintenties; b) besluitvorming en kwaliteit monitoring van de financiering gericht op grotere samenwerking tussen VN-organisaties: One-UN Fondsen en Multi Trust Funds; c) financiering: -trends in omvang en modaliteiten financiering algemeen en per organisatie; - inzet core-financiering als % van totale hulp: algemeen en per organisatie; - mate waarin de besluitvorming over financiering is gebaseerd op de resultaten van monitoring en evaluatie; -inzet geoormerkte financiering in relatie tot andere uitvoerders/kanalen en onderbouwing daarvoor; - benchmarking: omvang en modaliteiten van financiering t.o.v. andere donoren.	a) instructies en rapportages over vervolg dat is gegeven aan de Nederlandse inbreng; b) beoordelingsmemorandums (BEMO)'s en rapportages van geselecteerd aantal gefinancierde programma's; c) financiering: - IM-OS Dashboard-database en de OECD-DAC rapportages; -VN-informatiesystemen over externe financiering en jaarverslagen; - BEMO's gefinancierde programma's, scorecards 2013 en 2015, MVT; - begroting 2012-2015 en beleidsbrieven aan de TK; -achtergrondgesprekken met thematische beleidsmedewerkers op ministerie en ambassades; -DFID- en DANIDA-evaluaties multilaterale

<sup>15</sup> Vraag zeven omvat dus ook de vragen acht en negen van de RPE over de dekking van de evaluaties in relatie tot de beleidsterreinen en uitgaven.

<sup>16</sup> Beantwoording van de vragen 12 en 13 komt aan de orde in het rapport maar wordt opgesteld door DMM.

		inzet; -database OECD/DAC multilaterale hulp en recente OECD/DAC-rapport over multilaterale hulp.
<i>Inzicht in de effectiviteit van de gefinancierde activiteiten. Vragen 7 en 10</i>	<p>a) <i>kwaliteit verantwoording</i>: performance van de evaluatiefunctie van VN-organisaties volgens de VN-UNEG standaarden en normen voor evaluatie in de VN;</p> <p>b) resultaten op <i>output</i>- en <i>outcome</i>-niveau van bij voorkeur meta- en of thematische evaluaties; -bij sociale dienstverleningsprogramma's (WASH en deels SRGR) en productieve programma's: kwantitatieve data over bereik en effectiviteit; -bij Veiligheid en Rechtsorde: criteria en indicatoren nader vast te stellen.</p>	<p>a) UNEG Peer reviews, VN Joint inspectierapporten, jaarverslagen evaluatiediensten, <i>quality assurance</i> rapportages en evaluatiewebsites van betreffende organisaties;</p> <p>b) systematische review van meta- en thematische evaluaties.</p>
<i>Inzicht in de efficiëntie van de gefinancierde activiteiten. Vragen 8, 9 en 10</i>	<p>1. <i>efficiëntie: geïntegreerde aanpak VN</i>: a) voortgang op doelstellingen One UN; b) voortgang met realisatie doelstellingen United Development Assistance Framework (UNDAF) op landenniveau; c) samenhang en integratie op gebied van Vredesopbouw interventies; d) balans van de coördinerende VN / UN department of Economic and Social Affairs (UNDESA) en UNDP rol bij de MDG's (en evt. totstandkoming SDG's).</p> <p>2. <i>verwachte voordelen van het VN-kanaal voor efficiënte besteding Nederlandse OS-middelen</i>: a) uitvoeringscapaciteit en schaalvoordelen; b) waardering/appreciatie expertise en agendasetting; c) allocatie-efficiëntie (tegengaan fragmentering); c) efficiëntie van multi-donor trustfondsen als financieringsmechanisme t.o.v. afzonderlijke bilaterale donoren.</p>	<p>- One UN Evaluation 2011 ; - Rapportages en evaluaties One-UN Funds op landenniveau ; - High Level Review Peacebuilding Architecture; - Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the UN system: 2013 and 2015; -Landenreviews UNDAF; -VN-rapportages aan de Algemene Vergadering; -VN-inspectierapporten; -Evaluatie UNDP's rol MDG's; - High Level Review Peacebuilding Architecture; -Evaluaties UNDP-Trustfondsen.</p> <p>-Jaarverslagen, MOPAN, DFID 2016 review, scorecards (en vooral achterliggend materiaal) e.a.; -IOB-evaluatie WHO; -FAO-expertise evaluatie; -thematische evaluaties water UNICEF; -UNFPA: rapportages en verslagen; -UNDP evaluatie uitvoering strategisch plan.</p>

## 8. Opzet en uitvoering onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Nico van Niekerk (inspecteur, IOB) en Rafaëla Feddes (senior beleidsonderzoeker, IOB) en zal bestaan uit de volgende activiteiten:

1) *Beleidsreconstructie*: beleidsintenties, besluitvorming, uitvoering en financiering.

Deze deelstudie gaat na welke beleidsintenties zijn geformuleerd, in welke mate deze zijn uitgevoerd en met welke resultaten. Benchmarking met andere vergelijkbare donoren vormt onderdeel van deze studie. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van de bestudering van relevante beleidsdocumentatie en gesprekken met beleidsmedewerkers op het ministerie en de Permanente Vertegenwoordigingen (PV's) New York en Genève. IOB voert dit deelonderzoek zelf uit.

2) *Vier deelstudies over de samenwerking met de VN per speerpunt*:

a) *SRGR*: de samenwerking met UNFPA en UNAIDS

b) *Drinkwater*: de samenwerking met UNICEF

c) *Voedselzekerheid*: de samenwerking met FAO en IFAD.

d) *Veiligheid en Rechtsorde*: de samenwerking met de VN en UNDP in het bijzonder.

Deze studies bestaan uit elk uit de volgende onderdelen:

a) Beleidsreconstructie over de besluitvorming bij de kanaalkeuze en de financiering van de genoemde VN-organisaties.

b) Systematische review van evaluaties van programma's en projecten over de mate waarin deze rapporteren over de effectiviteit en efficiëntie.

De selectie van de rapporten vindt plaats op basis van de volgende criteria:

-Bij voorkeur synthese of thematische studies boven project-evaluaties.

-Waar mogelijk rapportages van programma's die worden uitgevoerd in de Nederlandse OS-partnerlanden met overeenstemmende thematische prioriteiten.

-Zoveel als mogelijk worden ook rapporten van programma's en projecten die direct door Nederland zijn gefinancierd in de selectie opgenomen.

Gelet op de prioriteiten daarvoor in het Nederlandse beleid en de omvang van de uitgaven in die landen, ligt het voor de hand in de deelstudie over Veiligheid en Rechtsorde prioriteit te geven aan de mede door Nederland gefinancierde Multi Trust Funds in Zuid-Soedan, Mali en Afghanistan.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de rapportages en evaluaties kan aangesloten worden bij de kwaliteitsbeoordeling zoals uitgevoerd bij de IOB-studie SRGR (zie annex 4 van het betreffende rapport).

c) Toetsing van de verwachte comparatieve voordelen van de betreffende VN-organisatie aan de hand van interne en externe verslaggeving aan de Board, rapporten van de interne VN-Inspecties en externe monitoring-rapporten zoals MOPAN, DER en rapporten van andere bilaterale donoren.

d) Beoordeling van de verantwoording en evaluatiefunctie gebaseerd op uitgevoerde externe en interne doorlichtingen van de evaluatiefunctie per organisatie. Voor de beoordeling van de kwaliteit en inrichting van de evaluatiefunctie kunnen de criteria worden aangehouden die door de evaluatiegroep van de VN (UNEG) daarvoor zelf zijn opgesteld.

3) *Deskstudie over de voortgang met de hervormingen die beogen de coherentie en coördinatie van de OS-activiteiten van de VN te bevorderen*

Deze deskstudie onderzoekt: (a) de voortgang die is geboekt met de realisatie van de doelstelling om de coördinatie van de VN-organisaties te bevorderen, (b) de rol die UNDP speelt als coördinerende organisatie op het terrein van ontwikkelingsamenwerking, en (c) de inzet van Nederland ten aanzien van de hervormingsagenda.

De uitvoering ervan gebeurt door:

- een review van de evaluaties en rapportages van de One-UN fondsen en de activiteiten in het kader van UNDAF;
- deskstudie over de algemene voortgangsrapportages daarover door de Secretaris Generaal van de VN;

- deskstudie over de rol van UNDESA en UNDP bij de totstandkoming en realisatie van de MDG's (en de formulering van de SDG's / duurzame ontwikkelingsdoelen).

Deze studie zal zich eveneens op bestaande literatuur baseren en waar nodig bevindingen toetsen in gesprekken met medewerkers van UNDP en andere betrokken organisaties. De deelstudie omvat zowel algemene literatuur als landenstudies. Bij de selectie van de rapporten op landenniveau wordt prioriteit gegeven aan landen die tevens partnerland van het Nederlandse OS-beleid zijn.

In onderstaande tabel is een voorlopige opgave gegeven van de uitvoering per onderzoek.

Tabel 5 Overzicht deskstudies

Deelonderwerp	Toelichting	Uitvoering IOB/consultancy: maximum aantal werkdagen
Beleidsreconstructie	inventarisatie belangrijkste beleidsintenties en toetsing realisatie; analyse financiering: omvang en trends	n.v.t.
Veiligheid en Rechtsorde	Vanwege de omvang van de uitgaven en de te verwachten complicaties om effectiviteit vast te stellen moet deze studie goed worden voorbereid. IOB werkt daarvoor aan een voorstudie uit die de basis moet vormen voor een gefocuste onderzoeksopzet.	IOB en consultant 45
SRGR	Deze deelstudie kan voor een deel voortbouwen op de bevindingen van de IOB beleidsdoorlichting en studie uit 2013 over SRGR en het onderzoekswerk in de beleidsdoorlichting gender en de WHO-evaluatie van IOB. Aanvullend onderzoek is nodig voor de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting.	40
Voedselzekerheid	Deze studie zal ook onderdeel uitmaken van de lopende beleidsdoorlichting Voedselzekerheid.	40
Drinkwater	In overleg met beleidsmedewerkers van het ministerie wordt de selectie van de te bestuderen programma's uitgewerkt. Naast algemene drinkwaterprogramma's zal de selectie ook enkele landenprogramma's omvatten. Voor Mozambique kan voortgebouwd worden op de beleidsdoorlichting drinkwater.	40
Coördinatie en samenwerking: UNDP/ UNDAF	Naast een aantal algemene studies over dit thema wordt een selectie van evaluaties op landenniveau gemaakt. Gelet op de hierboven genoemde criteria zijn mogelijk Mali, Mozambique en Afghanistan.	40
<b>Totaal</b>		<b>205 dagen</b>

Met de consultants wordt op twee momenten een bijeenkomst belegd:

- aan het begin van het onderzoek om het gemeenschappelijke onderzoekskader nader uit te werken.
- om de resultaten van de verschillende onderzoeken te bespreken in onderlinge samenhang en voor een discussie over de belangrijkste bevindingen voor de synthese.

## 9. Kwaliteit en toelichting bronnenmateriaal

De voorstudie heeft een eerste inventarisatie van het beschikbare materiaal gemaakt en daarover het volgende vastgesteld:

- a) De bruikbaarheid van de zgn. *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN) (multidonor perceptiestudies over het functioneren van VN-organisaties) en de

*Development Effectiveness Review (DER)* (literatuurstudies over effectiviteit van VN-organisaties) varieert en is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare evaluatiestudies. Problematisch is dat er geen recente DER's noch MOPAN's zijn uitgevoerd van UNDP en UNICEF.

- b) In de *thematische IOB-beleidsdoorlichtingen en evaluaties* is informatie te vinden over de effectiviteit van de VN-programma's, maar de mate waarin deze specifiek aandacht geven aan de kanaalkeuze verschilt. Bovendien komt de onderzoeksperiode van de meeste beleidsdoorlichtingen niet overeen met de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting.
- c) De *thematische evaluaties van programma's* die door de VN zelf zijn uitgevoerd op het gebied van WASH, Voedselzekerheid en SRGR informeren in het algemeen wel over het bereik en outcomes. Maar de programma's op het gebied van vredesopbouw kennen veelal abstractere doelstellingen en de beschikbare informatie over bereik op outcome-niveau van de evaluaties is beperkt. In die gevallen zal het maar beperkt mogelijk zijn om op een systematische wijze over resultaten te rapporteren.
- d) Van belang is verder dat *DFID* een nieuwe uitvoerige doorlichting doet van de gesteunde VN-organisaties in de zgn. *Multilateral Aid Review (MAR)* die in de lente van 2016 uitkomt. Deze studie beoogt de zwakheden van eerdere reviews te adresseren en de opzet ervan voorziet in een grondigere onderbouwing dan eerdere reviews. Verwacht wordt dat de uitkomsten van deze studie belangrijke input levert voor deze beleidsdoorlichting.
- e) Recente studies zoals de *OECD-DAC* studie over de hulp via de multilaterale organisaties verschaft nuttige informatie over de VN-financiering door andere donoren en de VN-financiering in het algemeen.

## 10. Risico's

Vanwege het karakter van deze beleidsdoorlichting, nl. een synthesestudie, is de mate waarin de evaluatievragen beantwoord kunnen worden in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Het uitgevoerde vooronderzoek voor deze beleidsdoorlichting concludeert dat voor de beschrijvende analyse voldoende informatie voorhanden is. Voor de analyse van de effectiviteit en de efficiëntie is de kwaliteit van de informatie echter wisselend.

## 11. Afbakening

De doorlichting omvat de periode 2012-2015. Naast pragmatische redenen (noodzaak de reikwijdte van het onderzoek af te bakenen) maakt de keuze om de doorlichting in 2012 te laten beginnen het mogelijk om het kwantitatieve onderzoek te baseren op de OECD-DAC database en de op het ministerie daarvoor gehanteerde dataverzameling (IM-OS Dashboard). Daardoor is vergelijkbaarheid met andere donoren en de analyse van de Nederlandse bijdrage als onderdeel van de totale financiering beter mogelijk.

De deskstudie rond het thema Veiligheid en Rechtsorde gaat alleen in op de programma's voor vredesopbouw en opbouw rechtsorde. De Nederlandse militaire en financiële inzet voor vredesmissies maken geen onderdeel uit van deze doorlichting. Wel is het belangrijk de inspanningen op het gebied van vredesopbouw in de bredere context van de geïntegreerde benadering te plaatsen. De specifieke ToR voor deze deelstudie werkt dit verder uit.

Aan de samenwerking met de VN rond de beleidsprioriteit hulp en handel wordt wel in algemene zin aandacht besteed, maar daarover is geen aparte deelstudie gepland. Met de World Trade Organization (WTO) wordt samengewerkt om het internationale handels- en investeringssysteem te versterken en met de ILO voor de bevordering van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

(MVO). Maar in het algemeen is de samenwerking op deze terreinen beperkt in vergelijking met andere actoren. Bovendien zal de beleidsdoorlichting die in 2016 wordt gestart aandacht aan deze thema's besteden. Hetzelfde geldt voor het thema klimaatbeleid waarvoor in 2016 een voorstudie voor de uitvoering van een beleidsdoorlichting is gepland.

## 12. Planning

De uitvoering van de doorlichting neemt in februari een aanvang en moet eind 2016 gereed zijn (d.w.z. vastgesteld).

Tabel 6 Planning 2016 per maand

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ToR goedgekeurd		x										
contractering consultants		x										
beleidsreconstructie en financiële analyse		x	x	x	x							
uitvoering deskstudies			x	x	x	x						
synthese deskstudies							x	x				
referentiegroep conceptdeelstudies en opzet rapport									x			
aanvullend onderzoek IOB				x	x	x						
rapport schrijven								x	x			
referentiegroep conceptversie rapport										x		
definitieve versie											x	
vaststellen rapport												x

## 13. Resultaten

Het rapport zal op hoofdlijnen de centrale vragen beantwoorden. De deelrapporten waarin de resultaten van de deskstudies zijn opgenomen worden digitaal gepubliceerd op de website van IOB. Het rapport wordt na het inwinnen van advies bij de referentiegroep vastgesteld door de directeur van IOB en vervolgens met een beleidsreactie van de minister aan de TK aangeboden.

## 14. Kwaliteitsbewaking en terugkoppeling

Meelezers van IOB zijn Wendy Asbeek (directeur), Paul de Nooijer, Rita Tesselaar en Kirsten Mastwijk.

Een referentiegroep is gevormd o.l.v. IOB-directeur Wendy Asbeek. Naast de vertegenwoordigers van de betreffende beleidsdirecties Ronald Wormgoor (DMM), Wilma van Esch (DSH) en Bert Vermaat (FEZ) hebben hierin de volgende externe leden zitting: prof. dr. Rolph van der Hoeven (International Institute of Social Studies), Erwin van Veen (Clingendael) en Simone Zwijsen (ministerie van Financiën). De referentiegroep zal adviseren over de ToR, tussentijdse rapportages en het eindrapport. Van de bijeenkomsten worden verslagen gemaakt.

Met betrokken themadirecties vindt reguliere terugkoppeling over de voortgang en inhoud van het onderzoek plaats.