



Ministerie van Buitenlandse Zaken

*IOB Terms of Reference*

# **Periodieke Rapportage Multilaterale Samenwerking**

*IOB Terms of Reference - Periodieke Rapportage Multilaterale Samenwerking - IOB Terms of Reference - Periodieke Rapportage Multilaterale Samenwerking - IOB*

*Periodieke Rapportage over het BHOS  
Budget - Artikel 5.1  
Periode 2017-2023*

November 2024

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

## Inhoud

1	Inleiding	3
2	Multilaterale Samenwerking	4
2.1	Context	4
2.2	Beleidstheorie en doelen	5
2.3	Middelen en actoren	7
3	Doelen van de periodieke rapportage	8
4	Afbakening van de periodieke rapportage	9
4.1	Inhoudelijke focus	9
4.2	Evaluatieperiode	10
5	Onderzoeksvragen	10
6	Methoden	11
6.1	Onderzoeks- en dataverzamelmethode	11
6.2	Selectie van bronnen en selectiecriteria	13
6.3	Uitdagingen en beperkingen	14
7	Producten	14
8	Planning	15
9	Kwaliteitszorg	15
9.1	IOB team en overlegmoment met de onderzoekers	15
9.2	Klankbordgroep	15
9.3	Externe referentiegroep	15
9.4	Ethische overwegingen	16
10	Bijlagen	17
10.1	Beleidstheorie	17
10.2	Uitgaven per organisatie, selectie van cases en bronnen	19
	Afkortingen en acroniemen	22
	Referentielijst	23

# 1 Inleiding

Deze Terms of Reference (ToR) gaat over de Periodieke Rapportage (PR) voor artikel 5.1 Multilaterale Samenwerking van de jaarlijkse begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).<sup>1,2</sup> Het beleid onder artikel 5.1 betreft de samenwerking tussen Nederland en multilaterale instellingen ten behoeve van het behalen van de Nederlandse BHOS doelstellingen.<sup>3</sup> De financiële middelen onder dit artikel zijn ongeoormerkt en het artikel valt onder de verantwoordelijkheid van de BZ Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten (DMM).

Een PR is een syntheseonderzoek gebaseerd op uitkomsten van onderliggend evaluatiemateriaal en wordt vastgelegd in de Strategische Evaluatieagenda (SEA).<sup>4</sup> Hierin staat de planning voor onderzoeken over verschillende (beleids)thema's en begrotingsartikelen per departement van BZ.<sup>5</sup> De PR's worden uitgevoerd op basis van de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE).<sup>6</sup> De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) is de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van BZ en voert evaluaties uit met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid<sup>7</sup> en doelmatigheid<sup>8</sup> van het Nederlandse buitenlandbeleid. Dit onderzoek zal echter worden uitgevoerd door een externe partij onder begeleiding van IOB.

Omtrent artikel 5.1 is vanuit DMM aangegeven dat er kennisbehoefte is naar het functioneren van organisaties die de betreffende ongeoormerkte financiering krijgen. Zodoende focust de PR op het verschaffen van inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid over de internationale organisaties waar Nederland mee samenwerkt voor de periode 2017 tot en met 2023. Het doel van deze PR is om input te leveren aan de Tweede Kamer ter verantwoording aan de Nederlandse samenleving over het BHOS-beleid. Daarnaast wordt getracht om op basis van bestaande inzichten nieuwe perspectieven te bieden voor het beleid voor multilaterale samenwerking (leren). Ook is het de bedoeling dat de resultaten input generen ter verdere ontwikkeling van het beleidskader Mondiaal Multilateralisme uit 2023.<sup>9</sup> Hiermee wordt getracht te voldoen aan de wens van DMM, het beleidskader wordt namelijk in 2025 tussentijds geëvalueerd en input uit de PR is daarvoor welkom. Al deze doelen dienen BZ in staat te kunnen stellen om het huidig beleid, en de ontwikkeling en implementatie van toekomstig beleid, te verbeteren. Deze ToR beschrijft de context van het beleid omtrent BHOS artikel 5.1, afbakening van de PR, methodologie, op te leveren producten, planning, en kwaliteitszorg van het onderzoek.

---

<sup>1</sup> [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024', KST 36 410 XVII, nr.1, 19 september 2023.](#)

<sup>2</sup> Voor dit onderzoek wordt de term BHOS gebruikt zoals dit het geval was in de periode waar we onderzoek naar doen, dit betekent dat we niet refereren naar BHO.

<sup>3</sup> [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024', KST 36 410 XVII, nr.1, 19 september 2023.](#)

<sup>4</sup> Overheid, *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*, [website], <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>, (geraadpleegd op 3 oktober 2024).

<sup>5</sup> [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, 2023.](#)

<sup>6</sup> [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, 2023.](#)

<sup>7</sup> Doeltreffendheid, ook wel naar gerefereerd als effectiviteit, gaat over de mate waarin de doelstellingen en resultaten van het beleid zijn bereikt, zie OECD, 'Betere Criteria voor Betere Evaluatie: Herziene evaluatiecriteria, definities en gebruiksbeginselen,' *OECD Publishing*, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/ec4dbad6-nl> (benaderd op 5 oktober 2024).

<sup>8</sup> Doelmatigheid, ook wel naar gerefereerd als efficiëntie, gaat over de mate waarin het beleid resultaten oplevert op een kostenefficiënte en tijdige manier, zie OECD, 'Betere Criteria voor Betere Evaluatie: Herziene evaluatiecriteria, definities en gebruiksbeginselen.'

<sup>9</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidskader Mondiaal Multilateralisme: Positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/12/23/beleidskader-mondiaal-multilateralisme> (geraadpleegd op 3 oktober 2024).

## 2 Multilaterale Samenwerking

### 2.1 Context

Politieke idealen en waarden zoals de democratie, rechtsstaat, mensenrechten en vrije handel staan in de afgelopen decennia voor grote uitdagingen en zijn onder druk van de schuivende mondiale machtsverhoudingen aan het veranderen.<sup>10</sup> Om internationale uitdagingen zoals armoede en ongelijkheid tegen te kunnen gaan, is een goed functionerend multilateraal systeem nodig.<sup>11</sup> Zoals De Wijk, Thompson en Chavannes (2020) stellen, hebben vooral middelgrote staten als Nederland baat bij multilateralisme.<sup>12</sup> Zo heeft onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) uitgewezen dat de doeltreffendheid van multilaterale ontwikkelingssamenwerking op de meeste onderdelen groter is dan bilaterale samenwerking.<sup>13</sup> Hier zijn verschillende redenen voor:

1. Multilaterale organisaties bieden schaalvoordelen, omdat ze over meer expertise, grotere budgetten en grotere programma's beschikken. Financiering in de vorm van leningen van multilaterale ontwikkelingsbanken vertegenwoordigt bijvoorbeeld een veelvoud van het door hun aandeelhouders geïnvesteerde kapitaal;
2. Er is sprake van coördinatie en een grotere samenhang tussen programma's, aangezien multilaterale organisaties de algemene samenhang van het beleid binnen een bepaald land bevorderen door schaalvoordelen en onderlinge samenwerking;
3. Multilaterale organisaties stellen normen vast en spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van naleving op terreinen als mensenrechten, gezondheidszorg, humanitair recht, onderwijs en klimaat;
4. Een ander aspect is dat individuele multilaterale organisaties vaak een hogere mate van specialisatie hebben, waardoor ze meer expertise kunnen inzetten en op wetenschappelijke basis consensus tussen landen kunnen opbouwen;
5. Een bijkomend voordeel is dat multilaterale organisaties vaak voor de lange termijn betrokken zijn. Zij komen veelal als eerste en gaan ook als het kan niet weg uit conflictgebieden als anderen wel gedwongen zijn te vertrekken. Hierdoor, en door hun neutrale karakter hebben zij vaak een betere toegang tot de autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en hulpontvangers in een land.

Multilaterale samenwerking kan als aantrekkelijk worden beschouwd vanwege schaalvoordelen en coördinatie, de legitimiteit die het brengt en het politieke gewicht, de structurele inzet op de lange termijn en de verdeling van lasten en risico's tussen landen. Nederland heeft daarom als doel om samen te werken met verschillende landen en partners aan het bevorderen van een effectief multilateraal systeem, waarin op regels gebaseerde mondiale multilaterale instellingen verankerd blijven en een brede legitimiteit genieten.<sup>14</sup> Samen met de Europese Unie (EU) werkt Nederland bijvoorbeeld aan het bevorderen van 'Our Common Agenda' – de hervormingsagenda van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) met daarin zijn visie op de toekomst van wereldwijde samenwerking – en aan het helpen moderniseren van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en internationale financiële instellingen (IFI's).

Nederland pleit tevens samen met de EU en andere partners voor de meerwaarde van multilaterale instellingen in hun rol als normstellende, uitvoerende en coördinerende organisaties. De veronderstelling van Nederland is dat de huidige mondiale context vraagt om hervormingen van het multilaterale stelsel zodat het effectiever, efficiënter, representatiever en coherenter is en opereert zonder afbreuk te doen aan de visie en missie van de organisaties zoals afgesproken in verdragen en statuten.<sup>15</sup> Om hieraan bij te

---

<sup>10</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

<sup>11</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

<sup>12</sup> The Hague Centre for Strategic Studies, 'De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Systeem, p. 5,' HCSS, The Hague, 2020, <https://hcss.nl/wp-content/uploads/attachments/Multilateralisme-NL.pdf>, (geraadpleegd, 2 oktober 2024).

<sup>13</sup> OECD, 'Comparing multilateral and bilateral aid: a portfolio similarity analysis,' *OECD Development Co-operation Directorate*, Paris, OECD Publishing, 2022, [https://one.oecd.org/document/DCD\(2022\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2022)6/en/pdf), (geraadpleegd op 8 oktober 2023).

<sup>14</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

<sup>15</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

dragen heeft Nederland als doel een betrouwbare en voorspelbare speler en donor te zijn, bijvoorbeeld door middel van ongeoormerkte, meerjarige financiering. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

## 2.2 Beleidstheorie en doelen

Zoals in 2.1 beschreven is het voor BZ van belang om een goed functionerend multilateraal systeem te hebben. Samenwerking met multilaterale organisaties, zoals de VN, de Wereldbank of regionale ontwikkelingsbanken, is niet alleen van belang om internationale uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, maar kan ook bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen van BZ (zowel op politiek en diplomatiek als op OS niveau). Zo kan Nederland resultaten behalen op de prioriteiten van het BHOS-beleid door te investeren in multilaterale organisaties.<sup>16</sup> Om deze voordelen te realiseren moeten multilaterale organisaties echter wél doeltreffend en doelmatig zijn.

De bredere beleidsinzet voor multilaterale samenwerking is opgenomen in de BHOS beleidsnota's van 2018<sup>17</sup> en 2022<sup>18</sup>, waarbij meer specifieke doelen zijn uitgewerkt in de beleidsnotitie 'Samen werken aan mondiale uitdagingen'<sup>19</sup> uit 2009 en het Beleidskader 'Mondiaal Multilateralisme'<sup>20 21</sup> uit 2023. In de tussenperiode is het beleid verspreid opgenomen geweest in verschillende beleidsdocumenten zoals bovengenoemde BHOS beleidsnota's, maar ook in Kamerbrieven en thematische brieven.

Hoewel er in het beleidskader uit 2023 een Theory of Change (ToC)<sup>22</sup> is opgesteld voor het bredere (toekomstige) beleid (politieke aspect en OS), is er voor de gehele onderzoeksperiode geen overkoepelende ToC noch een ToC specifiek voor artikel 5.1 opgesteld. Deze laatste zullen de onderzoekers gedurende het onderzoek reconstrueren. Een eerste versimpeld overzicht is hieronder weergegeven in Figuur 1.

---

<sup>16</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnota: 'Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2018, p. 92, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/05/18/pdf-beleidsnota-investeren-in-perspectief>, (geraadpleegd op 17 oktober 2024).

<sup>17</sup> [Beleidsnota: 'Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland,' 2018.](#)

<sup>18</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnota: 'Doen Waar Nederland Goed in is - Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98f1d520800bbb8067bdd271ab313cb10a986b93/pdf>, (geraadpleegd op 19 oktober 2024).

<sup>19</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnotitie: ' Samen Werken aan Mondiale Uitdagingen - Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-15969.pdf> (geraadpleegd op 17 oktober 2024).

<sup>20</sup> [Beleidskader: Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

<sup>21</sup> Zie de bijlage 10.1 voor een overzicht van de doelen onder dit breder beleidskader.

<sup>22</sup> Zie de bijlage 10.1.

Figuur 1: Versimpeld overzicht doelen en beleidsinzet Nederland onder artikel 5.1



De Nederlandse betrokkenheid bij multilaterale organisaties is grotendeels gebaseerd op de volgende principes:<sup>23</sup>

- Nederland steunt goed functionerende multilaterale organisaties die relevant zijn voor de prioriteiten van het buitenlandbeleid, middels voorspelbare en meerjarige financiering. De eisen die hieraan gesteld worden zijn transparantie en verantwoording over uitgaven, kostenefficiëntie en concrete resultaten.
- Nederland ondersteunt actief de hervormingen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) en zet daarbij met name in op verbeteringen op het gebied van financiering van VN-organisaties, versterking van de rol van de VN-landenvertegenwoordiger, bevordering van multi-stakeholder partnerschappen en geïntegreerde aanpak van vredesopbouw, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulpverlening door de VN.
- De internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en de African Development Bank (AfDB), zijn dankzij hun unieke wijze van financiering via leningen, innovatieve financieringsvormen en het mobiliseren van private investeringen van groot belang voor de financiering van de Sustainable Development Goals (SDG's) en de klimaatdoelstellingen. Nederland zet in de dialoog met deze organisaties in op een focus op de BHOS-prioriteiten, waaronder (jeugd)werkgelegenheid, klimaat, conflict- en crisispreventie en innovatie.

### Instrumenten

De beleidsdirectie DMM zet (naast andere BZ-directies) een aantal specifieke instrumenten in om bovenstaande doelen te bereiken, waarvan de grootste instrumenten (qua omvang budget uit de begroting) hieronder toegelicht worden. De uitgaven onder begrotingsartikel 5.1 betreffen ongeoormerkte bijdragen. Dat wil zeggen dat de financiering die deze multilaterale organisaties krijgen, niet gebonden is aan uitgaven op specifieke thema's of in specifieke landen. Het is vrij te besteden waar zij achten dat het meest effectief is. Ongeoormerkte (en meerjarige) bijdragen worden door DMM gezien als de efficiëntste en effectiefste manier om zowel ontwikkelingshulp alsook humanitaire hulp te financieren.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Beleidsnota: 'Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland,' p. 92-93, 2018.

<sup>24</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beslisnota: 'Algemene Vrijwillige Bijdragen 2023-2025,' 13481-9, Min-BuZa, Den Haag, 2022.

Voorbeelden hiervan zijn 'Algemene Vrijwillige Bijdragen' (AVB's) aan VN-fondsen en VN-programma's.<sup>25</sup> Sinds 2021<sup>26</sup> financiert Nederland verscheidene organisaties achter de fondsen en programma's meerjarig, vanuit het oogpunt van goed donorschap, zodat zij met grotere mate van financiële zekerheid hun interventies kunnen plannen en uitvoeren. De twee grootste ontvangers van dit type financiering zijn United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) en United Nations Development Programme (UNDP). UNICEF en UNDP zijn geen VN-organisaties waar je als lidstaat lid van bent of contributie aan betaalt, maar een VN-programma en een VN-fonds waar je een bijdrage aan levert.<sup>27</sup> Andere voorbeelden zijn de kapitaalverhogingen en middelenaanvullingen van regionale ontwikkelingsbanken zoals de AfDB en de Asian Development Bank (AsDB).

Daarnaast worden multilaterale organisaties ook gefinancierd vanuit andere begrotingsartikelen. Zo zetten de themadirecties bij BZ met name in op geormerkte financiering, zodat gestuurd kan worden op specifieke thema's en/of landen en bevat de BZ begroting de jaarlijkse contributie aan VN-organisaties waar NL lid van is. Deze vormen van financiering worden niet meegenomen in deze evaluatie, maar zijn wel van belang voor begrip van de bredere context waarin het beleid en de uitgaven onder artikel 5.1 vallen.

## 2.3 Middelen en actoren

De totale uitgaven voor het gehele BHOS-begrotingsartikel 5 voor de periode 2017-2023 bedroegen iets meer dan € 2 miljard, waarvan € 1.5 miljard was toebedeeld aan artikel 5.1. De specifieke uitgaven binnen artikel 5.1 zijn in de tabel hieronder uitgesplitst. Een overzicht van de uitgaven per organisatie is te vinden in Bijlage 10.2 Tabel 7.

---

<sup>25</sup> De Nederlandse verplichte contributie aan de VN als organisatie staat op niet de BHOS- maar op de BZ-begroting.

<sup>26</sup> Daarvoor betrof het vooral jaarlijkse financiering.

<sup>27</sup> De gespecialiseerde VN-organisaties waar Nederland lid van is, contributie aan betaalt en tevens aanvullende ongeormerkte financiering aan geeft staan op de thematische artikelen van de BHOS-begroting (of andere begrotingen).

Tabel 1: Uitgaven voor BHOS begrotingsartikel 5.1 voor de periode 2017-2023 (bedragen in EUR 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Verplichtingen (artikel 5)</b>	<b>323.578</b>	<b>75.165</b>	<b>168.359</b>	<b>1.110.681</b>	<b>61.837</b>	<b>532.027</b>	<b>476.609</b>
<b>Totale programma uitgaven (artikel 5)</b>	<b>294.132</b>	<b>163.792</b>	<b>255.594</b>	<b>282.519</b>	<b>271.230</b>	<b>417.023</b>	<b>423.147</b>
<b>5.1 Multilaterale samenwerking</b>	<b>150.637</b>	<b>151.146</b>	<b>149.792</b>	<b>214.821</b>	<b>178.163</b>	<b>348.175</b>	<b>341.316</b>
UNDP	28.000	30.000	30.000	20.000	30.000	30.000	30.000
UNICEF	14.000	26.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000
UNIDO	1.859	1.237	1.583	1.308	1.531	1.367	1.531
Middelen-aanvullingen multilaterale banken en fondsen	82.573	49.410	58.230	80.113	58.894	67.280	79.789
Kapitaalaanvullingen bij regionale ontwikkelings-banken	6.482	6.547	3.447	10.407	6.652	6.652	6.652
Speciale multilaterale activiteiten	8.723	17.594	10.398	22.936	8.521	8.151	8.847
Assistent-deskundigen programma	9.000	8.016	12.487	11.343	9.035	10.092	7.981
Internationale Financiële Instellingen		12.342		35.714	30.530	29.633	6.516
Bijdrage aan IFI's voor steun Oekraïne						162.000	167.000

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' voor de jaren 2018 tot en met 2025.

De belangrijkste actoren voor het beleid onder begrotingsartikel 5.1 zijn DMM, de beleidsdirectie binnen BZ die grotendeels verantwoordelijk is/uitvoering geeft aan het artikel. Met daarbinnen specifiek de afdelingen VN Organisaties & Partnerschappen (DMM/VP) en Internationale Financiële Instellingen (DMM/IF). Ook zijnde verschillende VN organisaties, multilaterale banken, regionale ontwikkelingsbanken, en overige multilaterale instanties die vanuit Nederland geld ontvangen belangrijke actoren binnen dit artikel.

### 3 Doelen van de periodieke rapportage

Het overkoepelende doel van de PR is het inzichtelijk maken van wat er bekend is over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de multilaterale organisaties die gefinancierd worden onder BHOS artikel 5.1. De verwachtingen die het Nederlandse beleid stelt aan multilaterale organisaties over transparantie en verantwoording over uitgaven, alsook kostenefficiëntie en concrete resultaten zullen deel uitmaken van de PR. Dit betekent dat er gekeken moet worden naar het functioneren van de multilaterale organisaties die voorspelbare en meerjarige financiering krijgen. Deze financiering betreft ongeoormerkte bijdragen om zowel ontwikkelingshulp als humanitaire hulp te financieren. Nederland is in het kader van internationale afspraken pleitbezorger van meerjarige, ongeoormerkte financiering. De verwachting is namelijk dat ongeoormerkte middelen flexibiliteit bieden en organisaties in staat stellen hun mandaten effectiever te vervullen. In hoeverre deze verwachting tot realisatie wordt gebracht in de praktijk, op basis van bestaande onderzoeken, is een belangrijk onderdeel van de PR. De PR moet kennis geven van wat er bekend is en wat er niet bekend is over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de multilaterale organisaties. Zodoende is het doel naast leren van bestaande



inzichten ook input te geven voor waar nader onderzoek naar gedaan dient te worden. Daarnaast dient de PR ook in gaan op relevante conclusies en aanbevelingen uit de PR van 2017 en de opvolging die daaraan is gegeven.

## 4 Afbakening van de periodieke rapportage

### 4.1 Inhoudelijke focus

De begroting voor artikel 5.1 omvat bijdragen aan multilaterale organisaties en programma's voor activiteiten ter ondersteuning van armoedebestrijding in ontwikkelingslanden, als ook het leveren van een bijdrage aan de implementatie van de SDG's en het Akkoord van Parijs.<sup>28</sup> De multilaterale organisaties binnen dit artikel kunnen worden onderverdeeld in verschillende groepen: VN-organisaties, zoals UNICEF en UNDP; bijzondere multilaterale activiteiten zoals die van de OESO; Internationale Financiële Instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank; en regionale ontwikkelingsbanken, zoals de AfDB en AsDB.

De begroting laat zien dat er verschillende type organisaties ongeoormerkte financiering van Nederland ontvangen, maar ook dat er een groot aantal organisaties is dat een relatief klein bedrag ontvangt. Om het onderzoek behapbaar te houden zal er doormiddel van case studies naar enkele organisaties in meer detail worden gekeken. De volgende criteria zijn gebruikt voor het selecteren van deze organisaties:

- Ze krijgen structurele bijdragen, dat wil zeggen (in principe) jaarlijks en over een lange periode;<sup>29</sup>
- In Nederland is BZ de voornaamste financier van deze organisaties;<sup>30</sup>
- Als ze een bijdrage krijgen, ontvangen ze per keer minimaal €5 miljoen;<sup>31</sup>
- Ze vertegenwoordigen verschillende type multilaterale organisaties.

In Bijlage 10.2 Tabel 7 is een overzicht opgenomen van de uitgaven per organisatie als ook een gedetailleerd overzicht van de uitkomsten per selectie criteria. Op basis hiervan zal de PR specifiek voor vier organisaties kijken naar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid: UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB. Deze vier organisaties tezamen beslaan 81% van de BHOS begroting voor artikel 5.1.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het Nederlands beleid ten aanzien van en het functioneren van VN-fondsen en programma's verschillend van aard zijn ten opzichte van regionale ontwikkelingsbanken. Namelijk, in het geval van de AfDB en AsDB is Nederland medeaandeelhouder, dat betekent dat er kapitaal is ingelegd. Tegelijkertijd doet Nederland ook aanvullingen aan het door de AfDB beheerde African Development Fund. Mandaat, geografische scope, governance en aansturing van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB zijn heel verschillend en daar dient rekening mee te worden gehouden in het rapport van de PR. Daarnaast zoals ook genoemd in hoofdstuk 2.2, zijn de middelen ofwel 'instrumenten' onder artikel 5.1 uit deze tabel ongeoormerkt. Dit betekent dat het niet mogelijk is om aan te geven welke programma's vanuit de multilaterale organisaties mogelijk met Nederlands geld gefinancierd zijn en wie dus de uiteindelijke begunstigen zijn. Zodoende is het in dit geval van belang dat er inzicht wordt gegenereerd in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisaties die ongeoormerkte financiering krijgen. Daaruit volgt ook dat de conclusies waarschijnlijk niet overkoepelend kunnen zijn. Wat geldt voor de VN ligt namelijk anders bij een (regionale) bank.

---

<sup>28</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024', KST 36 410 XVII, nr.1, 19 september 2023.

<sup>29</sup> Hierdoor valt bijvoorbeeld de steun aan Oekraïne buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>30</sup> Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bijdrage voor de Wereldbank en het IMF staat niet op de BHOS-begroting, maar op die van het Ministerie van Financiën. Het val daarom buiten de scope van deze PR.

<sup>31</sup> MOPAN evaluaties (en dus scorekaarten) worden alleen uitgevoerd (opgesteld) voor multilaterale organisaties die minimaal €5 miljoen per jaar ontvangen.

## 4.2 Evaluatieperiode

De PR van deze ToR dient te focussen op de periode van 2017 tot en met 2023. De RPE 2022 schrijft voor dat elke vier tot zeven jaar een periodieke evaluatie wordt uitgevoerd.<sup>32</sup> De afronding van een vorige periodieke evaluatie is het uitgangspunt voor de volgende. In het verleden zijn PRs van enkele van onderdelen van het volledige BHOS artikel 5 gepubliceerd. De meest recente zijn van 2013 over de Wereldbank specifiek en van 2017 over artikel 5.1 gericht op VN-organisaties (UNDP en UNICEF) met een focus op thematische financiering (voedselzekerheid, water, sanitatie en hygiëne, seksuele reproductieve gezondheid en rechten, en veiligheid en rechtsorde). Hier ging het om geoormerkte financiering. Het verschil met de PR van deze ToR is dat het hier gaat om ongeoormerkte financiering die multilaterale organisaties tussen 2017 en 2023 hebben ontvangen.

## 5 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag en deelvragen voor deze PR zijn gebaseerd op de richtlijnen in RPE 2022<sup>33</sup> die gaan over de vragen die gesteld en beantwoord dienen te worden in dit type evaluatieonderzoek. Hieronder worden de hoofdonderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen voor deze PR beschreven. De hoofdonderzoeksvraag die deze PR tracht te beantwoorden is:

*Welke inzichten zijn er beschikbaar over (de voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties die tussen 2017 en 2023 ongeoormerkte financiering van Nederland hebben ontvangen, wat zegt dit over de Nederlandse inzet op het gebied van multilaterale samenwerking ten behoeve van de Nederlandse OS-doelstellingen en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor huidig en toekomstig beleid?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden de onderstaande deelvragen gesteld.

### **Nederlands beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking:**

1. Wat was het Nederlandse beleid voor multilaterale samenwerking in het algemeen en met betrekking tot multilaterale organisaties in het bijzonder, tussen 2017 en 2023? Wat waren de doelstellingen? En hoe heeft dit beleid zich door de jaren heen ontwikkeld? En wat was de visie ten aanzien van ongeoormerkte financiering vs. geoormerkte financiering?
2. Wat waren de relevante uitgaven in de staatsbegroting tussen 2017 en 2023 voor ongeoormerkte bijdragen? En welke instrumenten zijn ingezet om het beleid uit te voeren?

### **Kennislacunes**

3. Welke (inzicht)behoeften en (kennis)vragen zijn door de beleidsdirectie aan het begin van de te onderzoeken periode opgesteld? En hoe zijn deze vervuld?

### **Doeltreffendheid**

4. Welke inzichten bieden bestaande evaluaties ten aanzien van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van de UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB?
5. Wat zeggen deze resultaten over de Nederlandse inzet op het gebied van multilaterale samenwerking met UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB en daarmee de haalbaarheid van BHOS-doelstellingen?

### **Doelmatigheid**

6. Welke inzichten bieden bestaande evaluaties ten aanzien van de (voorwaarden voor) doelmatigheid van de UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB?

---

<sup>32</sup> [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, 2023.](#)

<sup>33</sup> [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, 2023.](#)

7. Wat zeggen deze resultaten over de Nederlandse inzet op het gebied multilaterale samenwerking met UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB en daarmee de haalbaarheid van BHOS-doelstellingen?

**Voortzetting van het beleid<sup>34</sup>**

9. Hoe kan het Nederlandse beleid voor multilaterale samenwerking doeltreffender en doelmatiger worden uitgevoerd?
- A. Met hetzelfde gebruik van middelen?
  - B. Hoe kunnen tenminste 20% of andere significante besparingen worden gerealiseerd?

**Resterende kennislacunes**

10. Wat zijn de belangrijkste resterende kennislacunes met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleid voor multilaterale samenwerking?

De bovenstaande onderzoeksvragen moeten worden beantwoord op basis van de aanpak zoals beschreven in de methoden hieronder. De antwoorden op de deelvragen zullen input bieden voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Ook dienen er aanbevelingen worden opgesteld voor toekomstig beleid.

## 6 Methoden

### 6.1 Onderzoeks- en dataverzamelingmethoden

Zoals in de introductie weergegeven zal deze PR worden uitgevoerd door middel van een syntheseonderzoek. Dit houdt in dat het onderzoek moet bouwen op reeds bestaande evaluaties en de uitkomsten hiervan worden samenvoegt tot een groter geheel. Deze bestaande onderzoeken dienen te worden getoetst op de IOB kwaliteitscriteria.<sup>35</sup> De uitkomsten hiervan moeten worden opgenomen in de PR. Daarnaast dienen gesprekken gevoerd te worden met de beleidsdirectie DMM om gaten te vullen omtrent de beleidstheorie en waar nodig ook met andere relevante partijen om een goed beeld te krijgen over UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB. Ook dient op basis van wetenschappelijke literatuur nadere inzichten over multilaterale samenwerking te worden beschreven in relatie tot het onderwerp van de PR.

**Beleidsreconstructie**

Het beleid over multilaterale samenwerking dient te worden beschreven door middel van een beleidsreconstructie op basis van beleidsdocumenten, data uit het interne financieringssysteem (MIBZ)<sup>36</sup>, en gesprekken met beleidsmedewerkers. Naast het reconstrueren van het beleid en de uitgaven over tijd, dient ook een (basis) reconstructie, inclusief infografiek, gemaakt te worden van de ToC. Er is geen ToC opgesteld onderliggend aan het beleid voor de periode 2017-2023. Voor het nieuwe beleidskader, Mondiaal Multilateralisme, dat van kracht is sinds 2023 is wel een ToC opgesteld (zie bijlage 10.1). Tijdens de uitvoering van de PR zal duidelijk worden in hoeverre het kader uit 2023 ook van toepassing is op de periode daarvoor.

Gezien dit onderzoek zich specifiek focust op 5.1 is het niet nodig om het volledige beleid van BZ omtrent multilaterale samenwerking in al zijn facetten te reconstrueren. Wel is het van belang dat het beleid onder 5.1 in deze bredere context wordt geplaatst (met oog voor de link met het politieke aspect van multilaterale samenwerking en geormerkte financiering).

---

<sup>34</sup> Dit zijn geen evaluatievragen die door de onderzoekers beantwoord dienen te worden. Dit is een verplicht onderdeel van iedere PR (zoals opgenomen in de RPE) en vormt ook een van de hoofdstukken in het eindrapport. DMM dient deze vragen te beantwoorden op basis van de uitkomsten van de andere onderzoeksvragen en aan te geven op welke manier er een eventuele efficiëntie slag gemaakt kan worden. .

<sup>35</sup> Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 'Kwaliteitscriteria voor evaluaties,' *Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie*, Den Haag, 2024, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/richtlijnen/2022/04/22/kwaliteitscriteria-evaluaties>, (geraadpleegd 8 november 2024).

<sup>36</sup> Deze data zal door IOB aangeleverd worden.

### **Aanvullend literatuuronderzoek**

Om een breder perspectief te bieden op het onderwerp multilaterale samenwerking en ter aanvulling op de beleidsreconstructie, zal ook input uit wetenschappelijke literatuur gehaald moeten worden. Dit dient met name plaats te vinden op basis van een synthese van de meest relevante wetenschappelijke onderzoeken voor de PR.<sup>37</sup> Hierbij is het van belang dat er onder andere wordt gekeken naar wat multilaterale samenwerking kenmerkt en hoe het geoperationaliseerd kan worden. Het is de bedoeling dat in de PR de relevante inzichten uit de literatuur meegenomen worden op een manier dat er lering kan worden getrokken over multilaterale samenwerking.

### **(Voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties**

De Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) evaluaties<sup>38</sup> dienen gebruikt te worden om de inzichten over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties tussen 2017 en 2023 in kaart te brengen. MOPAN evaluaties beoordelen het strategische, operationele, relatie- en kennismanagement en de resultaten van multilaterale organisaties. Een dergelijke evaluatie biedt inzichten over de prestaties van een multilaterale organisatie op mondiaal, regionaal en landelijk niveau.<sup>39</sup> Daarnaast dient ook gebruik gemaakt te worden van soortgelijke evaluaties uitgevoerd door zowel de onafhankelijke evaluatiedienst van de organisaties zelf als door externe partijen.

### **(Voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet**

Wat de inzichten over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid zeggen over de Nederlandse inzet op het gebied van multilaterale samenwerking dient inzichtelijk te worden gemaakt door middel van de Scorekaarten,<sup>40</sup> interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en de MOPAN assessment.<sup>41</sup> Daarnaast wordt er, per organisatie afhankelijk, input verwerkt vanuit verschillende afdelingen van BZ, andere vakdepartementen, Permanente Vertegenwoordigingen, en de Kiesgroepkantoren van de AfDB en de AsDB waar Nederland deel aan neemt. Ook dragen Ambassades bij aan de Scorekaarten met informatie over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen. De Scorekaarten worden periodiek opgesteld en toetsen multilaterale organisaties waarmee nauw wordt samengewerkt op twee aspecten: functioneren en relevantie.<sup>42</sup>

In het geval van de vier organisaties, UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB, dient naast de Scorekaarten en MOPAN, ook de onderzoeken van hun onafhankelijk evaluatie dienst te worden meegenomen in de PR. Dit geldt ook voor onafhankelijk evaluatieonderzoeken van andere partijen over deze organisaties.

### **(Optionele) aanvullende gesprekken**

Naast het documentanalyse dienen gesprekken plaats te vinden met de beleidsdirectie DMM (en mogelijk de PVs in New York voor UNICEF en UNDP en de Kieskantoren van de AfDB en AsDB) om nader inzicht te kunnen verschaffen omtrent de beleidstheorie en uitvoering daarvan. Daarnaast dienen ook gesprekken plaats te vinden met de beleidsdirectie DMM om de informatie in de Scorekaarten nader toe te kunnen lichten, mocht tijdens het onderzoek duidelijk worden dat dit nodig is. Dit geldt ook voor gesprekken met de schrijvers van de MOPAN-evaluaties die gebruikt dienen te worden in dit onderzoek. Andere aanvullende gesprekken zullen plaats vinden mocht gedurende het onderzoek blijken dat dit nodig is.

---

<sup>37</sup> Kijkend naar de doorlooptijd van dit onderzoek (zie ook hoofdstuk 8), behoeft dit geen alomvattende systemic review te zijn van tientallen wetenschappelijke onderzoeken. Wel verwachten we dat de meeste relevante onderzoeken worden meegenomen om een duidelijk kader te kunnen scheppen waarin de onderzoeksvragen beantwoord worden.

<sup>38</sup> MOPAN, *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* [website], <https://www.mopanonline.org/>, (geraadpleegd op 15 oktober 2024).

<sup>39</sup> MOPAN, *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* [website], <https://www.mopanonline.org/>, (geraadpleegd op 15 oktober 2024).

<sup>40</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Scorekaarten voor internationale organisaties waar Nederland mee samenwerkt [website], <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/scorekaarten-voor-internationale-organisaties-waar-nederland-mee-samenwerkt>, (geraadpleegd 17 oktober 2023).

<sup>41</sup> MOPAN, *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* [website], <https://www.mopanonline.org/>, (geraadpleegd op 15 oktober 2024).

<sup>42</sup> Kamerstuk 33625, nr. 255 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

## 6.2 Selectie van bronnen en selectiecriteria

Het overzicht hieronder geeft een indruk van de bestaande MOPAN-evaluaties en Scorekaarten van UNDP, UNICEF, de AfDB en AsDB die samen de data vormen voor de PR. Deze lijst dient nader aangevuld te worden tijdens het onderzoek voor de PR met andere evaluaties. De MOPAN evaluaties en scorekaarten zullen door IOB worden aangeleverd, de andere evaluaties dienen de onderzoekers zelf te verzamelen.

Tabel 2: Te gebruiken bronmateriaal voor de organisaties

Organisatie	Bestaande evaluaties	Jaartal publicatie	Betreffende onderdelen
UNDP	MOPAN Key Performance Indicator	2020/2021	(Key Performance Indicator) KPI 9 en 11
	Scorekaarten	2021	Hoofdstuk Efficiëntie
	Onderzoeken van de onafhankelijk evaluatie dienst van UNDP	2017 t/m 2023	Beschrijving organisatie Doeltreffendheid en doelmatigheid
	Onafhankelijk evaluatieonderzoeken van andere partijen over UNDP	2017 t/m 2023	Doeltreffendheid en doelmatigheid
UNICEF	MOPAN assessment	2020/2021	KPI 9 en 11
	Scorekaarten	2021	Hoofdstuk Efficiëntie
	Onderzoeken van de onafhankelijk evaluatie dienst van UNICEF	2017 t/m 2023	Beschrijving organisatie Doeltreffendheid en doelmatigheid
	Onafhankelijk evaluatieonderzoeken van andere partijen over UNICEF	2017 t/m 2023	Doeltreffendheid en doelmatigheid
AfDB	MOPAN assessment	2022/2023	KPI 9 en 11
	Scorekaarten	2019 en 2022	Hoofdstuk Efficiëntie
	Onderzoeken van de onafhankelijk evaluatie dienst van AfDB	2017 t/m 2023	Beschrijving organisatie Doeltreffendheid en doelmatigheid
	Onafhankelijk evaluatieonderzoeken van andere partijen over AfDB	2017 t/m 2023	Doeltreffendheid en doelmatigheid
AsDB	MOPAN assessment	2017/2018 en 2025	KPI 9 en 11
	Scorekaarten	2020	Hoofdstuk Efficiëntie
	Onderzoeken van de onafhankelijk evaluatie dienst van AsDB	2017 t/m 2023	Beschrijving organisatie Doeltreffendheid en doelmatigheid
	Onafhankelijk evaluatieonderzoeken van andere partijen over AsDB	2017 t/m 2023	Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de vier organisaties dient eerst een breder beeld geschetst te worden over hun functioneren op basis van wat de bestaande evaluaties beschrijven. Vervolgens dienen inzichten uit de hoofdstukken die specifiek relevant zijn voor de PR uitgebreid te worden geanalyseerd. Hier gaat het met name om data over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisaties, zoals in de kolom 'betreffende onderdelen' al kort is beschreven.

## 6.3 Uitdagingen en beperkingen

Voor deze evaluatie zijn een aantal uitdagingen geïdentificeerd. Zo is het beleidsthema multilaterale samenwerking erg breed en omvat het verschillende instrumenten (geoormerkt en ongeoormerkt). Gezien de afbakening zal geoormerkte financiering niet opgenomen worden in deze evaluatie. In brede zin dient wel te worden gekeken naar of thema's die centraal staan in de BHOS-nota terug te zien zijn in bestaande evaluaties over UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB.

Een andere uitdaging is de beperkte beschikbaarheid van bestaande evaluaties. Vanuit de beleidsdirectie DMM zijn geen evaluaties uitgevoerd op artikel 5.1 en de geselecteerde organisaties (UNDP, UNICEF, AfDB en AsDB). De evaluaties die beschikbaar zijn bestaan uit MOPAN evaluaties, Scorekaarten, evaluaties uitgevoerd door de onafhankelijke evaluatiediensten van de organisaties en door derden. Bijgevolg is dat het onderzoek afhankelijk is van de kwaliteit van deze bestaande evaluaties. Op basis van de IOB criteria<sup>43</sup> dient een kwaliteitsbeoordeling van de rapporten uitgevoerd te worden. Als er op dergelijke beperkingen wordt gestuit, dienen deze te worden beschreven in de methodologie van de PR. Daarnaast is het onderzoek afhankelijk van de reikwijdte van en de onderwerpen die in de bestaande evaluatierapporten aan de orde komen. Voor sommige multilaterale organisaties zullen de beschikbare evaluatierapporten ouder zijn dan voor andere. Sommige bevindingen in de PR kunnen daarom gedateerd zijn; het is mogelijk dat de (voorwaarden voor) doeltreffendheid of doelmatigheid van instrumenten zijn veranderd nadat de evaluatierapporten zijn gepubliceerd.

Verder is het onmogelijk om over bepaalde onderwerpen tot overkoepelende conclusies te komen. Waar dit het geval is, dient dit in het rapport te worden beschreven. Om het rapport en het onderzoek beheersbaar te houden, kan het rapport bovendien voor geen van de beleidsthema's in detail treden, het gaat immers om ongeoormerkte bijdragen aan vier organisaties. Bevindingen, conclusies en lessen zullen relatief hoog-over zijn. Het bereiken van overkoepelende conclusies op een hoger niveau is echter het doel en de toegevoegde waarde van een PR.

## 7 Producten

De uitkomsten van het onderzoek dienen te worden beschreven in een eindrapport (+/- 40 pagina's exclusief bijlagen) en een samenvatting. Zowel het eindrapport als de samenvatting worden in het Nederlands geschreven. De samenvatting dient ook naar het Engels te worden vertaald. Daarnaast zijn er nog twee momenten voor tussentijdse oplevering, waarbij IOB de onderdelen ook van feedback zal voorzien (zie ook hoofdstuk 8 en 9). Het eerste betreft na afronding van de case studies. Nadat deze door IOB van voldoende kwaliteit geacht zijn kan de consultant verder gaan met de overkoepelende analyse. Het tweede betreft een concept eindrapport. Voor de opmaak van het rapport zal er een format worden aangeleverd in IOB-huisstijl, deze dient gebruikt te worden voor het concept- en eindrapport.

Het eindrapport en de samenvattingen worden naar het Parlement gestuurd en gepubliceerd op de website van IOB. Tevens zal de beleidsdirectie een beleidsreactie schrijven waarin wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van het rapport en de (eerder zelfgeschreven) -20% regeling van de RPE.

---

<sup>43</sup> IOB, [Kwaliteitscriteria voor evaluaties, 2024](#).

## 8 Planning

Tabel 3: Planning onderzoek op hoofdlijnen

Onderdeel	Planning
Kick of meeting met uitvoerende partij	Februari 2025
Concept eindrapport delen met IOB	Mei 2025
Opleveren eindrapport inclusief NL samenvatting	Augustus 2025
Eindrapport vastgesteld door directeur IOB	Augustus 2025
Beleidsreactie en rapport naar het Parlement	November 2025

## 9 Kwaliteitszorg

### 9.1 IOB team en overlegmoment met de onderzoekers

Het IOB team bestaat uit Aziza Mayar (project coördinator) en Stephanie Bouman. Zij zullen het onderzoek voor deze PR begeleiden. Het IOB team is verantwoordelijk voor het houden van overzicht over het gehele onderzoek en voor het eindproduct in de vorm van een rapportage conform eisen die IOB hieraan stelt. De project coördinator zal daarom wekelijks telefonisch overleg hebben met de teamleider van de uitvoerende partij. Daarnaast zullen alle contacten met de klankbordgroep en externe referentiegroep via IOB lopen.

### 9.2 Klankbordgroep

Ten behoeve van intercollegiale kwaliteitsbewaking wordt er bij ieder IOB onderzoek een klankbordgroep opgezet, bestaande uit IOB collega's. De klankbordgroep zal meelesen met de tussenproducten en het eindrapport, en bestaat uit:

- Wendela Haringhuizen (voorzitter);
- Rafaëla Feddes;
- Wendy van der Neut;
- Alexander Otgaar (kwaliteitsmanager).

### 9.3 Externe referentiegroep

Naast de klankbordgroep wordt het onderzoek voor de PR ook op kwaliteit getoetst door een externe referentiegroep (ERG) met de volgende leden:

Tabel 4: Externe referentiegroep

Naam	Functie/organisatie	Rol in ERG
Ruud van der Helm	Strategisch Beleidsadviseur (DMM) - Ministerie van Buitenlandse Zaken	Beleidsvertegenwoordiger
Valérie-Anne Houppermans	Coördinerend Adviseur (FEZ) - Ministerie van Buitenlandse Zaken	Beleidsvertegenwoordiger
Sophie van den Bosch / Martijn de Ridder	Inspectie der Rijksfinanciën (IRF-DEF/BZ) - Ministerie van Financiën	Beleidsvertegenwoordiger
Rob de Wijk	Oprichter The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) en Professor International Relations and Security, Leiden Universiteit	Academicus
Marijn Faling	International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus University Rotterdam	Academicus
Peter van der Knaap <sup>44</sup>	Directeur IOB	Toehoorder
Wendela Haringhuizen	Afdelingshoofd BHO	Voorzitter

De ERG is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitscontrole van de PR. De ERG heeft als taak inhoudelijk en methodologisch advies te geven op de ToR en op het (concept)eindrapport. De ERG adviseert daarmee het onderzoeksteam en de directeur van IOB. Dit advies is niet bindend. Wanneer een lid van de ERG het oneens is en blijft met de inhoud of conclusies van een rapport kan hij/zij hier schriftelijk kennis van geven. Zo nodig kan een verklaring in het rapport worden opgenomen.

De twee ERG-leden van buiten de overheid zijn gevraagd een verklaring te schrijven na goedkeuring van de definitieve tekst van de PR. Deze verklaring geeft een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

## 9.4 Ethische overwegingen

Aangezien de PR voornamelijk bestaat uit documentanalyse en een synthese van bestaande evaluaties, zijn er geen specifieke ethische risico's verbonden aan het onderzoek. De enige aanvullende primaire gegevensverzameling zal plaatsvinden door middel van gesprekken met belanghebbenden zoals DMM-beleidsmedewerkers. Hun deelname zal vrijwillig en vertrouwelijk zijn en zij zullen worden gevraagd om toestemming te geven voor het gebruik van de informatie dat voortkomt uit de gesprekken.

<sup>44</sup> Alleen aanwezig bij de bijeenkomst over concept ToR en concept eindrapport.



## 10 Bijlagen

### 10.1 Beleidstheorie

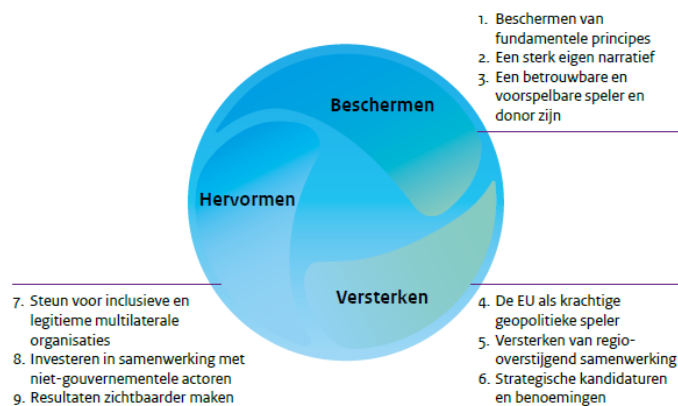
#### Beleidskader Mondiaal Multilateralisme

Sinds 2023 biedt het Beleidskader 'Mondiaal Multilateralisme' de strategische inzet voor Nederland om invloed uit te oefenen op het multilaterale systeem samen met gelijkgezinde landen. Nederland wil met gelijkgestemden en nieuwe partners samenwerken aan een inclusief en effectief, op regels gebaseerd multilateraal systeem, zonder afbreuk te doen aan de internationale rechtsorde en de mensenrechten in het proces.<sup>45</sup> De hoofddoelstellingen van dit brede beleidskader zijn:

1. Het Koninkrijk zet zich in voor een modern stelsel van inclusieve en effectieve multilaterale samenwerking met mondiale organisaties
2. In samenhang met de collectieve belangen beschermt, behartigt en bevordert het Koninkrijk zijn nationale belangen via het multilaterale stelsel
3. Interdepartementaal een multilateraal beleid bevorderen waarbinnen strategische doelen, beleidsfocus en de inzet van het breed beschikbare instrumentarium nauw aan elkaar gekoppeld zijn en elkaar versterken

Deze doelstellingen zijn uitgewerkt binnen de drie pijlers van de aanpak: beschermen, versterken en hervormen. Deze zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden, maar liggen in elkaars verlengde.<sup>46</sup> Zie figuur 2 hieronder.

Figuur 2: Raamwerk inzet Nederland 'Mondiaal Multilateralisme'



Onder 'beschermen' valt de bescherming van het multilateraal stelsel tegen invloeden die tornen aan de internationale rechtsorde en mensenrechten. Onder 'versterken' valt de versterking van de eigen positie en die van de EU in het dynamische geopolitieke multilaterale krachtenveld. En onder 'hervormen', valt de hervorming van het multilaterale systeem zodat het representatiever, meer coherent, efficiënter en effectiever wordt gemaakt, zonder afbreuk te doen aan de visie en missie van de organisaties zoals neergelegd in verdragen en statuten. Met name op dit laatste punt zal deze evaluatie in gaan, verder omschreven in de hoofdstukken die volgen.

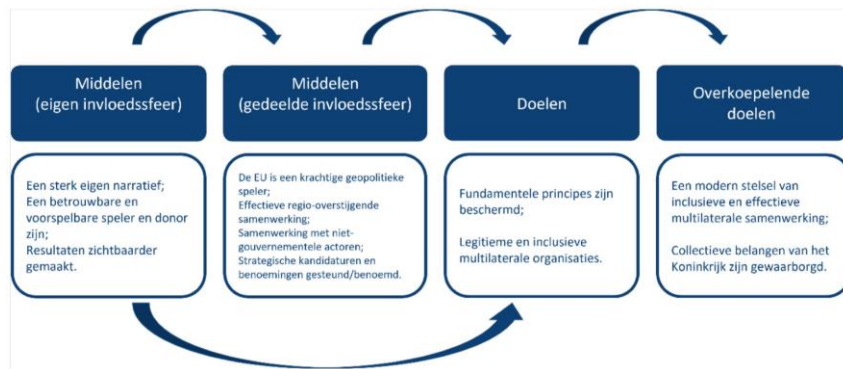
Deze doelstellingen zijn verder gespecificeerd door DMM in een Theory of Change (ToC). Deze richt zich op de eerste twee jaren van implementatie van het kader, namelijk 2023 en 2024. De reden hiervoor is dat in 2024 over de inzet en resultaten voor de eerste keer aan de Kamer zal worden gerapporteerd.

<sup>45</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

<sup>46</sup> [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, 2023.](#)

Verder zal in 2025 door middel van een Mid-Term Review (MTR) de inzet en resultaten geëvalueerd worden. De ToC en het hieraan gekoppelde resultatenkader kunnen dan worden aangepast op basis van de aanbevelingen van de MTR. Dit biedt dan tegelijkertijd ook de mogelijkheid om mondiale geopolitieke en nationale ontwikkelingen mee te nemen om de relevantie van het instrument te blijven waarborgen. Zie figuur 3 hieronder voor de ToC.

Figuur 3: Theory of Change Beleidskader Mondiaal Multilateralisme



DMM geeft aan dat de collectieve belangen van Nederland worden gewaarborgd door een multilaterale orde waarvan de fundamentele principes zijn beschermd via multilaterale instituties die inclusief en legitiem zijn. Beide doelstellingen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Zij willen dit bereiken door de EU te versterken als krachtige geopolitieke speler, effectieve regio-overstijgende samenwerking te realiseren, Nederland en bondgenoten goed te positioneren binnen multilaterale organisaties en de samenwerking met niet-gouvernementele actoren te versterken. Nederland wil hierin een betrouwbare speler en donor zijn, ondersteund door een sterk en aantrekkelijk eigen narratief en het zichtbaar maken van resultaten. Fundamentele aannames en risico's die hierbij van toepassing zijn omschrijft DMM als volgt (zie tabel hieronder).

Tabel 5: Fundamentele aannames en risico's bij de ToC Mondiaal Multilateralisme

Fundamentele aannames	Risico's
Nederland kan zijn belangen het beste behartigen in een wereldorde die wordt gekenmerkt door een effectief en op regels gebaseerd multilateraal systeem.	Fragmentatie van de multilaterale wereldorde en concurrentie tussen alternatieve systemen, waardoor het geheel steeds ineffectiever wordt.
Meer inclusieve multilaterale organisaties zijn nodig om de legitimiteit en relevantie van het multilaterale systeem voor de toekomst te waarborgen.	Hervorming van de multilaterale orde leidt tot een situatie waarin Nederland en gelijkgestemde landen de controle uit handen geven, meer moeten betalen en uiteindelijk minder gedaan krijgen, waardoor de Nederlandse belangen minder goed behartigd kunnen worden.
Het behoud van de fundamentele beginselen die ten grondslag liggen aan het multilaterale systeem is noodzakelijk om het bestaansrecht ervan te waarborgen.	Interne verdeeldheid binnen de EU ondermijnt een effectieve positie van Nederland binnen multilaterale structuren.
Het is mogelijk dat het multilaterale systeem evolueert zonder zijn fundamentele beginselen te verliezen.	In de veranderende internationale machtsverhoudingen vertegenwoordigen Nederland en bondgenoten steeds meer een minderheidspositie.
Onze gemeenschappelijke agenda en de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) blijven de leidende kaders voor het multilateralisme voor de duur van het beleidskader.	Gebrek aan binnenlandse politieke wil om de eigen positie en internationale voetafdruk aan te passen aan wat internationaal nodig is.

Aangezien de ToC beperkt de relaties en verschillende niveaus van impact tot activiteiten weergeeft, zal de beleidstheorie gereconstrueerd worden tijdens de PR.

## 10.2 Uitgaven per organisatie, selectie van cases en bronnen

Een uitsplitsing van de uitgaven onder BHOS artikel 5.1 per organisatie is te vinden in onderstaande tabel, even als de toepassing van de selectie criteria. Voorafgaand aan het toepassen van deze criteria is de tabel al opgeschoond van uitgaven die geen ongeoormerkte financiering aan (multilaterale) organisaties bedragen of andere bijdragen ten behoeven van het behalen van de doelstellingen onder 5.1. Dit betreffen voornamelijk uitgaven of onkosten die gepaard gaan met bezoeken aan deze organisaties of deelname aan congressen van deze organisaties. Zoals eerder aangegeven zijn op basis van onderstaande Tabel 7 vier organisaties geselecteerd waarvan een case studie uitgevoerd dient te worden: UNDP, UNICEF, AfDB, en AsDB.

Tabel 6 - Kleurcodering criteria - organisaties uitgesloten voor een case studie

Voldoet niet aan het eerste criterium: Ze krijgen structurele bijdragen, d.w.z. (in principe) jaarlijks en over een lange periode
Voldoet wel aan het eerste criterium, maar niet aan het tweede: In Nederland is BZ de voornaamste financier van deze organisaties
Voldoet wel aan de eerste twee criteria, maar niet aan de derde: Als ze een bijdrage krijgen, ontvangen ze per keer minimaal €5 miljoen

Tabel 7 - Uitgaven per organisatie onder BHOS artikel 5.1.

Creditor full name	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
African Development Bank - AfDB	€ 64.776.740	€ 50.861.739	€ 48.475.829	€ 78.574.716	€ 57.070.846	€ 68.667.716	€ 81.506.255	€ 449.933.841
UNDP/PNUD	€ 28.000.000	€ 39.711.702	€ 34.922.371	€ 40.154.012	€ 34.893.409	€ 35.025.600	€ 34.560.000	€ 247.267.094
UNICEF	€ 14.000.000	€ 26.000.000	€ 33.000.000	€ 33.000.000	€ 33.000.000	€ 33.000.000	€ 33.000.000	€ 205.000.000
IMF	€ 4.360.981	€ 3.251.602	€ 0	€ 30.123.000	€ 30.000.000	€ 25.087.367	€ 3.826.000	€ 96.648.949
Asian Development Bank - AsDB	€ 24.277.888	€ 5.094.645	€ 13.200.856	€ 11.944.812	€ 8.475.000	€ 5.265.000	€ 4.935.000	€ 73.193.201
Stichting Nedworc Stip (Short Term Independent Professionals)	€ 9.000.000	€ 8.015.659	€ 12.486.501	€ 11.343.085	€ 9.034.833	€ 219.420	€ 244.059	€ 50.343.558
United Nations Secretariat	€ 0	€ 6.676.000	€ 1.931.818	€ 2.022.727	€ 1.920.454	€ 2.303.400	€ 3.800.000	€ 18.654.400
Stichting Nedworc Ideële organisaties. Payrolling	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 9.868.928	€ 7.736.770	€ 17.605.698
UNIDO - United Nations Industrial Development Org.	€ 1.859.048	€ 1.236.914	€ 1.583.116	€ 1.308.091	€ 1.530.614	€ 1.366.243	€ 1.531.213	€ 10.415.239
The World Bank	€ 1.000.000	€ 2.016.576	€ 2.677.500	€ 1.780.000	€ 0	€ 0	€ 1.330.000	€ 8.804.076
African Legal Support Facility	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ 0	€ 3.000.000	€ 0	€ 1.500.000	€ 800.000	€ 8.300.000
IDB-Inter-American Development Bank	€ 0	€ 4.527.610	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 4.527.610
EBRD - European Bank For Reconstruction And Development	€ 547.100	€ 500.000	€ 300.000	€ 0	€ 0	€ 2.500.000	€ 0	€ 3.847.100
Unctad	€ 0	€ 0	€ 0	€ 750.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 2.250.000
Presencing Institute, Inc.	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.124.980	€ 0	€ 66.567	€ 1.191.547
New York University 4	€ 265.622	€ 0	€ 212.500	€ 222.500	€ 211.250	€ 261.750	€ 0	€ 1.173.622
OECD/OCDE	€ 110.000	€ 110.000	€ 110.000	€ 198.000	€ 198.000	€ 198.000	€ 212.000	€ 1.136.000
Stichting Sustainable Development Goals Charter Foundation	€ 0	€ 492.628	€ 275.587	€ 234.252	€ 1.098	€ 41.335	€ 0	€ 1.044.900
Unctad Geneve2	€ 500.000	€ 500.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.000.000
Centraal Bureau voor de Statistiek	€ 161.700	€ 232.555	€ 192.500	€ 60.480	€ 15.042	€ 0	€ 0	€ 662.277
Nationale Jeugdraad (NJR)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 5.050	€ 81.000	€ 81.000	€ 86.800	€ 253.850

New York University 8	€ 0	€ 176.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 176.000
COLUMBIA UNIVERSITY IN THE CITY OF NY	€ 0	€ 0	€ 0	€ 59.185	€ 2.958	€ 44.590	€ 0	€ 106.733
MDF Training en Consultancy B.V.	€ 40.600	€ 12.247	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 52.847
Global Algorithmic Institute	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 46.550	€ 46.550
Multiple Parties Geen Contr.Part	€ 0	€ 0	€ 0	€ 19.284	€ 24.548	€ 0	€ 0	€ 43.832
Chatham House - The Royal Institute Of International Affairs London	€ 0	€ 39.016	€ 4.201	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 43.217
New York University 5	€ 0	€ 35.200	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 35.200
RebelGroup International B.V.	€ 31.460	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 31.460
WiW - Global Research and Reporting	€ 27.607	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 27.607
ESDN - European Sustainable Development Network	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 24.000	€ 0	€ 24.000
FAO - Food And Agriculture Organization	€ 19.571	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 19.571
St. Intern. Perscentrum Nieuwspoot	€ 0	€ 0	€ 6.647	€ 2.517	€ 3.352	€ 0	€ 0	€ 12.515
Savant Learning Partners B.V.	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 9.975	€ 0	€ 0	€ 9.975
New York University 6	€ 0	€ 8.976	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 8.976
Global Compact Network Netherlands	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 8.827	€ 0	€ 0	€ 8.827
New York University 9	€ 0	€ 0	€ 0	€ 8.722	€ 0	€ 0	€ 0	€ 8.722
Erasmus Universiteit Rotterdam	€ 3.650	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 3.650
Worldmeetings.com B.V. TAV de Crediteurenadministratie	€ 2.259	€ 0	€ 705	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 2.963
Iona Stichting	€ 0	€ 0	€ 2.225	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 2.225
United Nations New York	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 2.031	€ 2.031
Stichting Both ENDS	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.200	€ 0	€ 0	€ 1.200

Bron: Ministerie van Buitenlandse zaken, financiële data uit het interne BZ systeem (ACP-01, 1.2.1.3 Cash expenses).

## Afkortingen en acroniemen

AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
AVB's	Algemene Vrijwillige Bijdragen
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DMM	Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
ERG	Externe Referentie Groep
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
IFI's	Internationale Financiële Instellingen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
KPI	Key Performance Indicator
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
MTR	Mid-Term Review
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PR	Periodieke rapportage
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SDG's	Sustainable Development Goals
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
ToC	Theory of Change
ToR	Terms of Reference
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VN	Verenigde Naties
WTO	Wereldhandelsorganisatie

## Referentielijst

### Beleidsdocumenten

- Kamerstuk 33625, nr. 255 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officielebekendmakingen.nl](https://www.officiële-bekendmakingen.nl))
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidskader Mondiaal Multilateralisme: Positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/12/23/beleidskader-mondiaal-multilateralisme> (geraadpleegd, op 3 oktober 2024).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022. Beslisnota: 'Algemene Vrijwillige Bijdragen 2023-2025.' Min-BuZa.2022.13481-9.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnota: 'Doen Waar Nederland Goed in is - Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98f1d520800bbb8067bdd271ab313cb10a986b93/pdf>, (geraadpleegd op 19 oktober 2024).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnota: 'Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland,' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2018, p. 92, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/05/18/pdf-beleidsnota-investeren-in-perspectief>, (geraadpleegd op 17 oktober 2024).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beleidsnotitie: ' Samen Werken aan Mondiale Uitdagingen - Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking.' *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 2009, <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-15969.pdf> (geraadpleegd op 17 oktober 2024).
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024', KST 36 410 XVII, nr.1, 19 september 2023.

### Literatuur en papers

- OECD, 'Comparing multilateral and bilateral aid: a portfolio similarity analysis,' OECD Development Co-operation Directorate, Paris, *OECD Publishing*, 2022, [https://one.oecd.org/document/DCD\(2022\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2022)6/en/pdf), (geraadpleegd op 8 oktober 2023).
- The Hague Centre for Strategic Studies, 'De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Stelsel,' *HCSS*, The Hague, 2020, <https://hcss.nl/wp-content/uploads/attachments/Multilateralisme-NL.pdf>, (geraadpleegd, 2 oktober 2024).

### Websites

- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 'Kwaliteitscriteria voor evaluaties,' *Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie*, Den Haag, 2024, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/richtlijnen/2022/04/22/kwaliteitscriteria-evaluaties>, (geraadpleegd 8 november 2024).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Scorekaarten voor internationale organisaties waar Nederland mee samenwerkt [website], <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/scorekaarten-voor-internationale-organisaties-waar-nederland-mee-samenwerkt>, (geraadpleegd 17 oktober 2023).
- MOPAN, Multilateral Organisation Performance Assessment Network [website], <https://www.mopanonline.org/>, (geraadpleegd op 15 oktober 2024).
- OECD, 'Betere Criteria voor Betere Evaluatie: Herziening evaluatiecriteria, definities en gebruiksbeginzelen,' *OECD Publishing*, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/ec4dbad6-nl> (benaderd op 5 oktober 2024).
- Overheid, Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, [website], <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>, (benaderd op 3 oktober 2024).

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://twitter.com/IOBevaluatie)

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | November 2024  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)