Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelings-organisaties van de Verenigde Naties

IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelings-organisaties van de Verenigde Naties

juli 2017

Voorwoord

In een artikel in het NRC van 24 september 2015 vat buitenlandredacteur Juurd Eijsvogel de veelal ambivalente houding ten opzichte van de Verenigde Naties (VN) als volgt samen:

"Kritiek op de Verenigde Naties, vaak harde kritiek, klinkt regelmatig en uit alle hoeken van de wereld. De organisatie is al omstreden zolang ze bestaat – en dat is dit jaar zeventig jaar. ... En toch blijft de wereld steeds weer een beroep doen op de Verenigde Naties en geniet de organisatie nog altijd veel respect."

Dit is ook de teneur van deze beleidsdoorlichting. Ondanks de vele kritiek op het functioneren van de VN en het gebrek aan interne coördinatie blijken VN-organisaties in veelal moeilijke omstandigheden ook belangrijke resultaten te boeken. Nu meer dan ooit globale oplossingen voor globale problemen noodzakelijk zijn, wint de VN aan relevantie, maar blijken er vele obstakels te zijn om haar rol goed te kunnen vervullen.

In dit rapport belicht de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken de samenwerking van Nederland met de ontwikkelingsorganisaties van de VN. Het onderzoek werd geleid en uitgevoerd door IOB-onderzoeker Nico van Niekerk. Hij schreef ook het eindrapport. IOB-onderzoeker Joep Schenk verzorgde de data-analyse van de Nederlandse financiering en IOB-onderzoeker Rafaëla Feddes assisteerde bij de coördinatie van twee deelstudies.

De referentiegroep begeleidde het onderzoek. Deze stond onder leiding van IOB-directeur Wendy Asbeek Brusse en bestond verder uit prof. Rolph van der Hoeven (Institute of Social Studies), Erwin van Veen (Instituut Clingendael), Simone Zwijsen (ministerie van Financiën) en de interne leden waren Bert Vermaat (Financieel-Economische Zaken), Wilma van Esch (Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp) en Ronald Wormgoor en Heino van Houwelingen (beiden van de Directie Multilaterale organisaties en Mensenrechten).

De interne *peer review* werd gedaan door IOB-collegae Wendy Asbeek Brusse, Paul de Nooijer, Rita Tesselaar en Kirsten Mastwijk.

De thematische hoofdstukken in het rapport zijn in belangrijke mate gebaseerd op de deelstudies van Mariska van Beijnum over het onderwerp veiligheid en rechtsorde, Christine Sijbesma over drinkwater en sanitatie, IOB-collega Ferko Bodnár over voedselveiligheid en Esther Jurgens over seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Bijdragen voor het hoofdstuk over de hervormingen bij de VN werden geleverd door Jups Kluyskens.
De eindredactie van het rapport werd verzorgd door Simone Langeweg.

De eindverantwoordelijkheid voor het gehele onderzoek, voor de tekst van de hoofdbevindingen en voor de hoofdstukken 1 tot en met 8, berust bij IOB. De tekst van hoofdstuk 9 – die ingaat op beleidsopties indien er significant minder middelen (-20 procent) beschikbaar zijn – valt echter onder verantwoordelijkheid van de betreffende directies van het ministerie.

Dr. Wendy Asbeek Brusse
Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen 7
Lijst van afkortingen 10

Hoofdbevindingen en aandachtspunten 13
Onderwerp en afbakening van deze beleidsdoorlichting 14
Hoofdbevindingen 16
Aandachtspunten voor toekomstig beleid 30

1 Achtergronden en opzet van de beleidsdoorlichting 35
1.1 De ontwikkelingsorganisaties van de VN 36
1.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van de samenwerking met de VN 38
1.3 Opzet en uitgangspunten van de beleidsdoorlichting 40
1.4 Leeswijzer 44

2 De financiering door Nederland van de VN-ontwikkelingsorganisaties 45
2.1 De begroting van de VN-instellingen en de toename van geoormerkte financiering 46
2.2 De beleidsintenties ten aanzien van de financiering 49
2.3 De financiering van de VN: totaal, per begrotingsartikel en per organisatie 51
2.4 Kanaalkeuze 58
2.5 De vergelijking met andere donoren 61
2.6 Besluitvorming, toezicht en verantwoording door het ministerie 64
2.7 Conclusies 66

3 Nederland en de inspanningen om coherentie en efficiëntie bij de VN te bevorderen 67
3.1 De Nederlandse inzet op coherentie 68
3.2 De voortgang met de hervormingen gericht op meer coherentie 70
3.3 De voortgang met de inspanningen gericht op kostenbesparing en efficiëntie 77
3.4 Beleidsbeïnvloeding: de bijdragen van Nederland 83
3.5 Conclusies 85

4 Water en sanitaire voorzieningen 87
4.1 Beleid en financiering 88
4.2 De samenwerking met UNICEF 89
4.3 Effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie van de WaSH-activiteiten door UNICEF 90
4.4 Beantwoordt UNICEF aan de verwachtingen over de comparatieve voordelen? 96
4.5 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding 97
4.6 Conclusies 98

5 Seksuele, reproductieve en gezondheidsrechten 99
5.1 Beleid, financiering en kanaalkeuze 100
5.2 De samenwerking met UNFPA en UNAIDS 102
5.3 Effectiviteit van de VN-activiteiten op het gebied van SRGR 105
5.4 Effectiviteit van de systeemfunctie 112
5.5 Efficiëntie 114
5.6 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding 115
5.7 Conclusies 117

6 Voedselzekerheid 119
6.1 Beleid, kanaalkeuze en financiering 120
6.2 De samenwerking met FAO en IFAD 122
6.3 Effectiviteit en efficiëntie 125
6.4 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding 139
6.5 Conclusies 141

7 Veiligheid en rechtsorde 143
7.1 Motivatie en financiering 144
7.2 Effectiviteit van de gefinancierde programma's 152
7.3 Waardering van de VN-systeemfunctie op het gebied van veiligheid en rechtsorde 159
7.4 Efficiëntie 162
7.5 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding 165
7.6 Conclusies 167

8 Nederland en de toekomst van de VN: van MDG's naar SDG's 169
8.1 De VN en de MDG's 170
8.2 De Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) 174
8.3 Kan de VN zich aanpassen aan de nieuwe context? 176
8.4 Consequenties voor toekomstig Nederlands beleid 179

9 Beleidsopties indien er significant minder middelen (-20 procent) beschikbaar zijn 181
9.1 20% korting op VN-uitgaven binnen de vier speerpunten 182
9.2 20% korting door meer focus op de thematische speerpunten 183
9.3 20% korting door meer focus op ongeoormerkte financiering aan VN-ontwikkelingssysteem 184
9.4 20% intensivering op de bestedingen aan de VN 185

Bijlagen 187
Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde bronnen 188
Bijlage 2 Terms of Reference (ToR), deelrapporten en verantwoording 191

Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2017 192

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Figuur 2.1 Financiering UNDS (activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp), in USD miljard, 1999-2014, en procentuele veranderingen t.o.v. 1999 47

Figuur 2.2 Overzicht totale financiering (blauwe staaf) en percentage ongeoormerkte Nederlandse (core-)financiering (rode lijn) VN-ontwikkelingsorganisaties voor de grootste zes ontvangers van financiering 56

Figuur 2.3 ODA-uitgaven zonder toerekeningen op de begroting van Buitenlandse Zaken en voor BHOS, per kanaal, in EUR miljard en %, 2012-2015 (exclusief verdragscontributie aan de VN en crisisbeheersingsoperaties) 58

Figuur 2.4 ODA-uitgaven per kanaal, 2012-2015 59

Figuur 2.5 VN-uitgaven als percentage van de totale netto ODA-uitgaven 62

Figuur 2.6 Vergelijking donoren: percentage ongeoormerkte financiering als percentage van de totale bijdragen, 2013 63

Tabellen

Tabel 1 Speerpunten van de Nederlandse OS opgenomen in de beleidsdoorlichting, met de relevante VN-organisaties 15

Tabel 2 Totale bijdragen per jaar aan ontwikkelingsorganisaties van de VN, 2012-2015 plus 2011 en 2016, in EUR miljoen 17

Tabel 3 De uitgaven aan de VN voor artikel 5.1 (versterkte multilaterale kaders), zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 van Buitenlandse Zaken) 18

Tabel 1.1 Voor de speerpunten van de voor de Nederlandse OS meest relevante VN-organisaties 41

Tabel 2.1 De belangrijkste Nederlandse uitgaven voor de VN, 2012-2015, in EUR miljoen 51

Tabel 2.2 De uitgaven aan de VN voor artikel 5.1 (versterkte multilaterale kaders) zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 van Buitenlandse Zaken) 52

Tabel 2.3 De uitgaven aan de VN voor de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 ook van Buitenlandse Zaken) 53

Tabel 2.4 Bijdragen per jaar aan ontwikkelingsorganisaties van de VN: 2011-2016, in EUR miljoen 54

Tabel 2.5 Kanaalkeuze per speerpunt, in EUR miljoen, en tussen haakjes als percentage van totale bestedingen voor de periode 2012-2015 die zijn opgenomen in de begroting voor BHOS 60

Tabel 2.6 Aantal gefinancierde activiteiten voor multilaterale kanaal en specifiek voor VN, 2010-2016 64

Tabel 3.1 Kostenposten die uit GMS worden gefinancierd 80

Tabel 4.1	Verdeling uitgaven WaSH, 2012-2015, per kanaal	89
Tabel 4.2	UNICEF WaSH-projecten gefinancierd door Nederland in de periode 2012-2015	90
Tabel 4.3	Drinkwatervoorzieningen en aantal bereikte mensen, in de periode 2012-2015, ESARO eind 2015 en WCARO eind 2014 (mid-termreview)	91
Tabel 4.4	Resultaten op het gebied van trainingen voor waterbeheer op dorpsniveau, per 2015	93
Tabel 5.1	SRGR-uitgaven per kanaal, 2012-2015, in EUR miljoen	101
Tabel 5.2	Basisgegevens UNFPA en UNAIDS	102
Tabel 5.3	Uitgaven aan UNFPA en UNAIDS en overig multilateraal geclassificeerd onder begrotingsartikel 3.1 (SRGR), 2012-2015, ten opzichte van de totale VN-uitgaven voor SRGR*, in EUR miljoen	104
Tabel 6.1	Verdeling van de uitgaven voor voedselzekerheid, 2012-2015, per kanaal in EUR miljoen, en als percentage van het geheel*	121
Tabel 6.2	Bijdragen aan IFAD en FAO uit begroting voor BHOS, 2012-2015, n EUR miljoen	123
Tabel 6.3	Bilaterale projecten die onder voedselzekerheid zijn geclassificeerd, FAO-bestedingen, in EUR miljoen, 2012-2015*	124
Tabel 6.4	Bilaterale projecten IFAD, bestedingen die geclassificeerd zijn onder voedselzekerheid, in EUR miljoen, 2012-2015	125
Tabel 6.5	Resultaten review van vier FAO-programma's voor capaciteitsopbouw op regionaal of landenniveau	129
Tabel 6.6	Bevindingen literatuurreview van drie projecten van FAO die werkzaam zijn op het niveau van doelgroepen	131
Tabel 6.7	Bereik en effecten van IFAD-programma's in aantallen en USD, 2010-2015	135
Tabel 6.8	Geschatte kosten en baten per begunstigde, in USD, 2010-2015	138
Tabel 7.1	Uitgaven voor speerpunt V&R, 2012-2015, in EUR miljoen	147
Tabel 7.2	Uitgaven voor speerpunt op de begroting geclassificeerd onder V&R en de verdeling over kanalen, 2012-2015, in EUR miljoen	148
Tabel 7.3	Veertien V&R-programma's met de grootste Nederlandse financiering, 2012-2015, in EUR miljoen	149
Tabel 8.1	Overzicht van de evaluatie van de belangrijkste bijdragen van UNDP aan de MDG-realisatie	172
Tabel 9.1	20% korting op VN-uitgaven binnen vier speerpunten	183
Tabel 9.2	20 % korting door meer focus op de thematische speerpunten.	184
Tabel 9.3	20% korting door meer focus op ongeoormerkte financiering aan VN-ontwikkelingssysteem	185
Tabel 9.4	20% intensivering op de bestedingen aan de VN	186

Tekstboxen

Box 1.1	De organisaties van de Verenigde Naties	37
Box 2.1	Onafhankelijk toezicht op administratie en budget bij de VN	65
Box 3.1	UNDAF in vier Nederlandse partnerlanden: bevindingen uit evaluatierapporten	72
Box 3.2	De herziening van de arbeidsvoorwaarden bij de VN	78
Box 5.1	UNAIDS en het vergroten van toegang tot ARV's	107
Box 5.2	Activiteiten UNAIDS op het gebied van mensenrechten en SRGR	110
Box 6.1	Basisgegevens over FAO en IFAD	122
Box 6.2	Voorbeelden van bereik en omvang activiteiten in IFAD-projecten (2014)	135
Box 7.1	De belangrijkste VN-organisaties en -fondsen op het gebied van veiligheid en rechtsorde	145
Box 7.2	Samenvattende bevindingen van landenstudies over UNDP-programma's	154
Box 7.3	Bevindingen van Advisory Group of Experts review van PBA (2015)	159
Box 7.4	Bevindingen evaluatiestudies over efficiëntie van UNDP-uitvoering	163
Box 8.1	Duurzame ontwikkelingsdoelen die betrekking hebben op het Nederlandse speerpunt SRGR	176

Lijst van afkortingen

ARV's	antriretrovirale medicatie
ASAP	Agricultural Smallholder Adaptation Programme
AV / AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BOA	Board of Auditors
BPPS	Bureau for Policy and Programme Support
BZ	Buitenlandse Zaken
CAR	Centraal-Afrikaanse Republiek
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIE	Commissie
COSOP	Country Strategic Opportunity Programme
CPR-TTF	Crisis Prevention and Recovery Thematic Trust Fund
CSE	Comprehensive Sexuality Education
DaO	Delivering as One
DfID	Department for International Development (VK)
DMM	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratische Republiek Congo
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
ESARO	Eastern and Southern Africa Regional Office Programme
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
EU	Europese Unie
EUR	euro
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMM	FAO Multidonor Mechanism
GLTN	Global Land Tool Network
GMS	General Management Costs
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GPRHCS	Global Programme to Enhance Reproductive Health Commodity Security
IAAC	Independent Audit Advisory Committee
IATI	International Aid Transparancy Initiative
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
ICPD	International Conference on Population and Development
ICSC	International Civil Service Commission
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IESA	Initiative Eau et Sécurité Alimentaire en Afrique
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation

ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOB	Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IPPF	International Planned Parenthood Federation
IRF	Immediate Response Facility
JIU	Joint Inspection Unit
JMR	Joint Monitoring Report
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
LGBTI	Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersexual
MDG	Millennium Development Goal
MAF	MDG Acceleration Frameworks
MFS	Medefinancieringsstelsel
MPTF-O	Multi-Partner Trust Fund Office
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
NABDP	National Area-Based Development Programme
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
ODF	Open defecatie
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights
OIOS	Office of Internal Oversight Services
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PBA	Peacebuilding Architecture
PBC	Peacebuilding Commission
PBF	Peacebuilding Fund
PBSO	Peacebuilding Support Office
PCB	Programme Coordinating Board
PEPFAR	President's Emergency Plan for AIDS Relief
PPP	Publiek-privaat partnership
PRF	Peacebuilding Response Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PV	Permanente vertegenwoordiging
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
RC	Resident Coordinator
SBA	Strategische Beleidsadviseurs van het ministerie van BZ
SBE	Sub Begrotings Eenheid
SDG	Sustainable Development Goal
SOP	Standard Operating Procedures
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
SSRF	South Sudan Recovery Fund
SWA	Sanitation and Water for All (Sanitatie en Water voor Allen)
UBRAF	UNAIDS Unified Budget, Results and Accountability Framework
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme

UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Action Framework
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNDS	United Nations Development System
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNOAD	UN Operational Activities for Development
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UN WOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
USD	US dollar
V&R	Veiligheid en rechtsorde
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WaSH	Water, Sanitation and Hygiene
WCARO	West and Central Africa Regional Office Programme
WEOG	West European and Others Group
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Onderwerp en afbakening van deze beleidsdoorlichting

De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (VN). Daarvoor voert ze de volgende argumenten aan:

1. De VN-ontwikkelingsorganisaties zijn van belang voor de aanpak en de regulering van globale problemen die niet meer door nationale overheden alleen kunnen worden opgelost.
2. Omdat de VN een wereldwijd mandaat heeft voor vredeshandhaving en vredesopbouw, werkt Nederland intensief samen met de VN in fragiele staten en conflictgebieden.
3. De VN levert bijdragen aan de versterking van ontwikkelingskaders op internationaal niveau, zoals in het geval van de Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) en sinds 2016 bij de uitvoering van activiteiten in het kader van de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's).

De samenwerking met deze VN-organisaties en de financiële ondersteuning die Nederland hen verleent, komen voort uit de volgende verwachtingen ten aanzien van hun rol en comparatieve voordelen ten opzichte van andere actoren en kanalen:

1. Het United Nations Development Programme (UNDP) vervult een *brede systeemfunctie* voor de internationale coördinatie en beleidsontwikkeling op het gebied van ontwikkeling en vredesopbouw en speelt een centrale rol bij de coördinatie en bij de hervormingen binnen de VN. In de Nederlandse beleidsopvatting is ook het United Nations International Children's Fund (UNICEF) relevant, omdat deze organisatie op meerdere terreinen actief is en een VN-brede verantwoordelijkheid heeft bij belangrijke dwarsdoorsnijdende thema's.

2. *De thematische samenwerking* met UNDP, UNICEF en overige gespecialiseerde VN-organisaties, -programma's en -fondsen maakt het mogelijk om de doelstellingen van de Nederlandse prioriteiten/speerpunten op het gebied van ontwikkelings-samenwerking (OS) te realiseren. De samenwerking is gebaseerd op de volgende verwachtingen:

   2.1 *De thematische systeemfunctie die deze organisaties vervullen op het terrein van hun mandaat:*
   - als platform voor overleg tussen landen en andere actoren rond specifieke mondiale problemen;
   - als kennis- en expertisecentrum voor zowel internationaal als nationaal advieswerk en technische assistentie;
   - voor het ontwikkelen van normen en regulering voor mondiale problemen.

   2.2 *De comparatieve voordelen van deze organisaties in hun rol als uitvoerder van programma's en leverancier van diensten*. Het gaat daarbij om verwachtingen over hun coördinerende rol bij de hulpverlening, hun neutraliteit, hun capaciteit om met nationale overheden samen te werken en de schaal waarop ze opereren.

Deze beleidsdoorlichting gaat na:
- of, en zo ja hoe, de Nederlandse beleidsintenties ten aanzien van de financiering van het VN-kanaal zijn uitgevoerd;
- in welke mate de verwachtingen over de VN-brede systeemfunctie die UNDP uitvoert, worden gerealiseerd;
- in welke mate de samenwerking met de VN-organisaties heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de prioriteiten/speerpunten van het Nederlandse OS-beleid en in welke mate de verwachte comparatieve voordelen daarbij worden waargemaakt;
- welke voortgang er is geboekt op de door Nederland bepleite efficiënte(re) aanwending van de middelen die via de VN worden gekanaliseerd;
- hoe de inhoudelijke samenwerking is verlopen en wat de Nederlandse bijdragen daarbij zijn geweest;
- hoe de samenwerking tussen Nederland en de ontwikkelingsorganisaties van de VN kan worden verbeterd.

De beleidsdoorlichting heeft hoofdzakelijk betrekking op de uitgaven op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).[1] Het gaat om de volgende artikelen van de begroting:
- Artikel 5.1 van de begroting voor BHOS: versterkte multilaterale betrokkenheid via de algemene bijdragen voor UNDP en UNICEF. De beleidsdoorlichting concentreert zich op de brede systeemfunctie van UNDP omdat deze organisatie leidend is bij voor Nederland belangrijke thema's als de MDG's en SDG's en de hervormingen die beogen de coherentie tussen de ontwikkelingsorganisaties van de VN te bevorderen.
- De bestedingen die vallen onder de prioriteiten (speerpunten) van het Nederlandse OS-beleid. Daarbij is een keuze gemaakt voor de organisaties waar verreweg het meeste geld naar toe gaat (zie tabel 1). UNDP en UNICEF zijn hier ook opgenomen, maar dan in functie van de uitvoering van activiteiten op één van de speerpunten.

Tabel 1 Speerpunten van de Nederlandse OS opgenomen in de beleidsdoorlichting, met de relevante VN-organisaties

Artikel	Thema	VN-organisatie/-programma
2.1 van BHOS	Voedselzekerheid	FAO, IFAD
2.2 van BHOS	WaSH (Water, sanitatie en hygiëne)	UNICEF
3.1 van BHOS	SRGR (Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten)	UNFPA en UNAIDS
4.3 en 2.4 van BZ	Veiligheid en rechtsorde	UNDP, UNICEF

[1] Alleen de uitgaven onder veiligheid en rechtsorde die worden gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds, staan op de begroting van Buitenlandse Zaken. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2 van het rapport.

Voor deze beleidsdoorlichting is onderzoek verricht naar het Nederlandse beleid en de Nederlandse financiering en is per speerpunt een thematische review uitgevoerd van beschikbare evaluatierapporten over de activiteiten van de relevante VN-organisaties. Verder is een literatuurstudie uitgevoerd over de hervormingen en de efficiëntie van de VN. Een referentiegroep met zowel externe als interne participanten gaf advies over de opzet en uitvoering van het onderzoek en zag toe op de kwaliteit.

De VN-organisaties die zich bezighouden met humanitaire hulp, zijn behandeld in de IOB-beleidsdoorlichting over humanitaire hulp (2016) en maken daarom geen onderdeel uit van deze studie. Het onderzoek richt zich op de periode 2012-2015, maar waar relevant en mogelijk zijn de ontwikkelingen over 2016 meegenomen.

Hoofdbevindingen

1 Over de beleidsontwikkeling

De omvangrijke beleidsnotitie over multilaterale samenwerking uit 2009 bevat nog een sterk pleidooi voor een prioritaire inzet op multilaterale samenwerking en benadrukt het belang van de VN voor internationaal bestuur en regelgeving. De steun aan de ontwikkelingsorganisaties van de VN wordt geplaatst in de bredere context van het Nederlandse buitenlandbeleid. De notitie kondigt dan ook het voornemen aan om de multilaterale samenwerking zowel beleidsmatig als financieel te intensiveren (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009). Met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen (2010-2012) worden andere accenten gelegd. Weliswaar onderschrijft dit kabinet nog steeds het belang van de VN voor de aanpak van mondiale problemen, maar legt het minder prioriteit bij de ondersteuning van de brede systeemrol die de VN, en met name UNDP, heeft om de multilaterale kaders voor internationaal beleid te versterken. De samenwerking met de VN wordt nu direct gekoppeld aan de Nederlandse OS-prioriteiten. Het kabinet kondigt dan ook aan de financiering te willen concentreren op de zogeheten speerpunten van het Nederlandse OS-beleid. Deze beleidsvoornemens zijn overgenomen door het kabinet-Rutte/Asscher (2012-2017), dat bij de invulling van de in het regeerakkoord vastgelegde bezuinigingen op OS aangeeft de algemene bijdragen aan VN-organisaties (en andere multilaterale organisaties) te zullen verlagen. Thematische activiteiten van deze organisaties komen wel in aanmerking voor financiering uit de voor de speerpunten beschikbare budgetten.

2 Over de financiering van de VN-ontwikkelingsorganisaties

2.1 *Over de Nederlandse financiering per organisatie*

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

In de volgende tabel zijn de uitgaven per jaar opgenomen.

Tabel 2 **Totale bijdragen per jaar aan ontwikkelingsorganisaties van de VN, 2012-2015 plus 2011 en 2016, in EUR miljoen**[2]

Organisatie	2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015	2016
UNDP	158,3	125,2	135,9	133,4	88,0	482,5	129,1
UNICEF	117,9	117,6	140,5	111,5	87,8	457,4	145,5
UNFPA	73,1	73,0	81,6	72,7	69,1	296,4	74,7
IFAD	22,3	39,0	26	22,3	22,5	109,8	45,8
WHO	17,1	30,0	19,4	20,0	14,9	84,3	18,3
UNAIDS	25,4	20,0	20,0	20,0	20,1	80,1	20
ILO	28,3	12,1	10,1	12,8	12	47,0	12,2
UN WOMEN	6,0	10,7	11,8	8,4	8,2	39,1	10,2
UNEP	7,7	9,4	9,7	9,5	9,6	38,2	8,2
FAO	6,5	8,1	8,3	9,9	8,3	34,6	15,2
UNOPS	2,6	5,6	12,3	9,4	7,1	34,4	11,7
UNESCO	15	6,1	7,7	10,0	7	30,8	10,2
UNODC	2,4	2,6	2,4	4,3	5,1	14,4	4,6
UNIDO	3,4	0	1,9	1,4	1,9	5,2	1,6
UN-HABITAT	1,4	0,8	0	0	2	2,8	1,8
UNCTAD	0	0,4	0,5	0,6	1	2,5	0.9
UNDPKO	0	0	0,1	0,5	0	0,6	0
Overige	5	0,3	0,4	0,3	0,3	1,3	0,4
Totaal	**492,4**	**460,9**	**488,6**	**447**	**364,9**	**1.761,4**	**510,4**

Bron: Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
Vanwege afrondingsverschil tellen de bedragen niet correct op.

[2] Voor sommige uitgaven bestaat er discrepantie tussen de cijfers over de totale uitgaven aan VN-ontwikkelingsorganisaties gebaseerd op de systemen Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en die gebaseerd op het financiële rapportagesysteem van DMM. De verschillen betreffen voor 2012 de uitgaven aan UNDP, UNICEF, UNFPA, IFAD en de WHO, en voor 2015 die aan UNICEF. De overige verschillen zijn minimaal.

2.2 *De veranderingen in de financiering van de systeemorganisaties UNDP en UNICEF: de uitgaven onder beleidsartikel 5.1 van de begroting voor BHOS*

Hierboven is vermeld dat de regering de intentie had om vanaf 2010 de algemene vrijwillige bijdragen aan de zogeheten 'systeemorganisaties' UNDP en UNICEF te laten afnemen. Deze beleidsintenties zijn, zoals te zien in tabel 3, uitgevoerd: voor UNDP liep deze terug van EUR 57,5 miljoen in 2012 naar EUR 17,5 miljoen in 2015. Voor UNICEF liepen de algemene vrijwillige bijdragen terug van EUR 34 miljoen in 2012 naar EUR 14 miljoen in 2015. De totale bijdrage aan beide organisaties in 2015 is nog maar een derde van die in 2011. De bijdragen stijgen weer in 2016, maar zijn nog altijd slechts iets meer dan de helft van de financiering in 2011.[3]

Tabel 3 De uitgaven aan de VN voor artikel 5.1 (versterkte multilaterale kaders), zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 van Buitenlandse Zaken)

Beleidsartikel 5.1	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal 2012-2015	2016
Algemene vrijwillige bijdrage Unicef	34	34	34	19	14	101	24
Algemene vrijwillige bijdrage UNDP	66,3	57,5	57,5	27,5	17,5	160	28

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en Rijksjaarverslag 2016.

Er zijn twee verklaringen voor de afname:

1. de algemene bezuinigingen op het OS-budget;
2. het besluit om de Nederlandse hulp te concentreren op de speerpunten en de eigen prioriteiten van het OS-beleid.[4]

Bij het speuren naar bezuinigingsmogelijkheden komen de algemene vrijwillige bijdragen aan VN-organisaties snel in zicht, omdat het om grote bedragen gaat die niet altijd gemakkelijk zijn toe te rekenen aan speerpunten. UNDP, dat een breed mandaat heeft, is daarvan een voorbeeld. Bovendien is er in Nederland in de Tweede Kamer en daarbuiten geen actieve lobby voor het behoud van *core*-bijdragen aan VN-organisaties als UNDP.

[3] De gegevens in de rijksjaarverslagen wijken hier en daar af van de database van het ministerie die wij in de volgende hoofdstukken per speerpunt gebruiken, en dus ook ten opzichte van de data vermeld in de tabellen 4 en 5. Bovendien zijn zowel de begrotingsindeling als de classificatie in de loop der jaren aangepast of veranderd. Uitgaven onder het sub-beleidsartikel 2.2 omvatten zowel uitgaven voor verbeterd waterbeheer als uitgaven voor drinkwater en sanitatie; alleen de laatste categorie maakt deel uit van deze beleidsdoorlichting. De VN-uitgaven zijn wel specifiek voor drinkwater en sanitatie. Zie voor een toelichting de bijlage: Schenk, J. (2017), *Verantwoording data-analyse beleidsdoorlichting over de samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de VN*.

[4] Berichtenverkeer van 8 oktober 2014: 'Verslag bezoek UNDP assistant SG'.

Hoewel dus de algemene bijdragen werden verminderd, konden beide organisaties wel in aanmerking komen voor financiering van activiteiten die relevant zijn voor de prioriteiten van het Nederlandse OS-beleid. Zoals uit tabel 2 blijkt, zijn er aanzienlijke schommelingen in de totale financiering aan UNDP. Deze daalt van EUR 125,2 miljoen in 2012 tot EUR 88 miljoen in 2015. De toename in 2016 is onder meer het gevolg van een nieuwe grote bijdrage aan het stabilisatiefonds Irak van EUR 22,5 miljoen. In de bijdragen aan UNDP is overigens ook de financiering van brede VN-fondsen opgenomen, zoals de Gemeenschappelijke Humanitaire Fondsen en het Peacebuilding Fund (zie hoofdstuk 7). UNDP administreert deze fondsen, maar heeft zelf geen toegang of slechts tot een deel toegang tot de begroting van deze fondsen.
De totale bijdrage aan UNICEF daalt van EUR 117,6 miljoen in 2012 tot EUR 87,9 miljoen in 2015. In 2016 stijgen de totale bijdragen aan UNICEF weer vanwege nieuwe extra financiering voor humanitaire hulp via deze organisatie: EUR 52 miljoen in 2016. Een belangrijk deel daarvan gaat op aan de programma's voor onderwijs aan vluchtelingen, vooral vanwege de crisis in Syrië.

2.3 *Over de bestedingen via de speerpunt: de uitgaven onder de beleidsartikelen 2.1, 2.2, 3.1 en 4.3 van de begroting voor BHOS*

Tabel 4 geeft een overzicht van de Nederlandse uitgaven aan de VN per begrotingsartikel en per jaar, zoals vermeld in de rijksjaarverslagen over de begroting voor BHOS.

Tabel 4 De uitgaven aan de VN voor de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid, zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 ook van Buitenlandse Zaken)

Beleidsartikel		2011	2012	2013	2014	2015	Totaal 2012-2015	2016
2.1	Toename van voedselzekerheid	20,4	280,1	342,8	295,5	288,5	1206,9	335,3
	waarvan VN	*niet beschikbaar*	48,1	44,2	42,4	48,7	183,4	77,7
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie	167,4	139,8	158	156,8	153,3	607,9	194,5
	waarvan VN	51,9	48,8	36,4	31,9	24,2	141,3	24,5
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) voor iedereen en een halt aan de verspreiding van hiv/aids	395,9	377	399,8	415,6	371,8	1564,2	422,3
	waarvan VN	120,2	117,3	128,5	125,9	114,4	486,1	129

Tabel 4	De uitgaven aan de VN voor de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid, zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 ook van Buitenlandse Zaken)							
Beleidsartikel		**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Totaal 2012-2015**	**2016**
4.3	Rechtsstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	267,1	252,9	293,5	248,8	202,4	997,6	218,8* (353,5)
	waarvan VN	*niet beschikbaar*	*71,2*	*87,9*	*77,5*	*34,3*	*270,9*	*28,7*

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en Rijksjaarverslag 2016.

* *In het Rijksjaarverslag 2016 staat het tussen haakjes vermelde hogere bedrag, omdat hierin nu ook zijn opgenomen de kosten van opvang in de regio, met name de Nederlandse bijdrage aan de EU-betaling aan Turkije die onderdeel uitmaakt van de overeenkomst met dat land voor de opvang van Syrische vluchtelingen.*

Ondanks de omvangrijke bezuinigingen op de OS-begroting vanaf 2011 zijn de totale bestedingen voor de speerpunten seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en voedselzekerheid in de periode 2012-2015 geconsolideerd. De bestedingen voor water, sanitatie en hygiëne (WaSH) en veiligheid en rechtsorde dalen, maar stijgen weer wat in 2016. De totale uitgaven voor de speerpunten die via de VN worden besteed, dalen van EUR 285 miljoen in 2012 naar EUR 221 miljoen in 2015. In 2016 stijgen deze uitgaven naar EUR 260 miljoen.

De vermelde uitgaven voor veiligheid en rechtsorde hebben vanaf 2013 alleen betrekking op de begroting voor BHOS. Daarbij moeten ook de uitgaven voor Official Development Assistance (ODA) voor dat speerpunt worden opgeteld die worden gedaan uit het Stabiliteitsfonds, en die vanaf 2013 op de begroting van Buitenlandse Zaken staan. Deze bedragen in de periode 2013-2015 EUR 165,6 miljoen, waarvan EUR 83,8 miljoen worden besteed via de VN. Voor een volledig overzicht daarvan: zie hoofdstuk 7.

2.4 Over de voorspelbaarheid en continuïteit van de Nederlandse financiering

Nederland geeft twee typen financiering:

- ongeoormerkte financiering (ook wel *core funding* genoemd): de algemene bijdragen waarvoor de ontvangende organisatie zelf beslist over de aanwending van de financiering volgens de eigen prioriteiten; en
- financiering die geoormerkt is voor specifieke programma's en projecten.

Nederland is voorstander van zoveel mogelijk ongeoormerkte financiering omdat deze de organisaties in staat stelt zelf hun prioriteiten te stellen en ruimte biedt om hun

'systeemfunctie' zo goed mogelijk in te vullen. In de onderzochte periode was volgens de OECD-DAC-criteria 52 procent van de Nederlandse financiering ongeoormerkt. De mate van oormerking verschilt per organisatie. Omdat de mandaten van het Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) en het United Nations Population Fund (UNFPA) grotendeels overeenkomen met de Nederlandse prioriteit voor SRGR, is het merendeel van de financiering van deze organisatie ongeoormerkt. Nederland scoort daarmee bovengemiddeld ten opzichte van andere OECD-DAC-donoren, maar blijft achter bij de Scandinavische landen.

Hierboven is vermeld dat er grote schommelingen zijn in de bijdragen aan UNDP en UNICEF, waardoor de Nederlandse hulp niet goed scoort op continuïteit en voorspelbaarheid. De voorspelbaarheid van de Nederlandse financiering is de afgelopen jaren wel weer verbeterd omdat *de core funding* die de VN-organisaties ontvangen, nu voor twee jaar wordt vastgelegd in plaats van, zoals gebruikelijk was, voor één jaar.

2.5 *Over financiering op basis van prestatie*

Het beleidsvoornemen om de financiering te relateren aan de kwaliteit van de organisaties is moeilijk terug te vinden in de besluitvorming over de Nederlandse bestedingen. Ook de concentratie op een kleiner aantal goed functionerende organisaties is niet waarneembaar. UNDP en UNICEF scoren weliswaar goed op kwaliteit en relevantie voor de Nederlandse prioriteiten maar, zoals hierboven vermeld, zij krijgen in 2015 minder financiering dan in 2012. De bijdragen aan de kleine organisaties die op de scorekaarten slecht scoren, zijn daarentegen nauwelijks of niet gedaald. De uitgaven aan deze organisaties vormen overigens slechts een zeer gering deel van de totale Nederlandse financiering van de VN-organisaties.

2.6 *Over de kanaalkeuze bij de speerpunten en het aandeel van de VN daarin*

De kanaalkeuze voor de bestedingen van de begroting voor BHOS

In de periode 2012-2015 bedraagt de totale Nederlandse *multilaterale hulp* in de periode 2012-2015 EUR 5,42 miljard, waarvan ongeveer de helft (EUR 2,7 miljard) wordt besteed via de VN. De totale uitgaven voor de VN (dat wil zeggen inclusief de humanitaire hulp) en de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) blijven vrijwel stabiel en maken 22,2 procent van de totale uitgaven (zonder toerekeningen) uit.

De uitgaven via het *bilaterale kanaal* (dat wil zeggen van overheid tot overheid) dalen sterk: van EUR 453 miljoen in 2012 naar EUR 246 miljoen in 2015.[5] De beleidsintentie om meer in te zetten op samenwerking met het bedrijfsleven heeft geleid tot hogere uitgaven: via *publiek-private partnerschappen (PPP's)/netwerken* (van EUR 125 miljoen in 2012 naar

[5] Deze categorie moet overigens niet worden verward met de gedecentraliseerde bilaterale hulp: de bestedingen waarvoor de ambassades verantwoordelijk zijn.

EUR 185 miljoen in 2015) en *onderzoeksinstellingen/bedrijven* (van EUR 227 miljoen in 2012 naar EUR 291 miljoen in 2015).

De kanaalkeuze per speerpunt

Tabel 5 geeft een overzicht van de kanaalverdeling per speerpunt.

In absolute bedragen gaan de meeste bestedingen via de VN naar het speerpunt SRGR. Als percentage van de totale bestedingen per sector wordt in de WaSH-sector het meest samengewerkt met de VN. Ngo's vormen een belangrijk kanaal bij de bestedingen voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde.

Het is niet goed mogelijk de effectiviteit van de kanalen te vergelijken omdat de betrokken actoren en interventies veelal te veel van elkaar verschillen. Om die reden is er in deze beleidsdoorlichting voor gekozen na te gaan in welke mate de comparatieve voordelen worden gerealiseerd waarmee de financiering van de VN wordt gemotiveerd.

Tabel 5 Kanaalkeuze per speerpunt, in EUR miljoen, en tussen haakjes als percentage van totale bestedingen voor de periode 2012-2015, die zijn opgenomen in de begroting voor BHOS

Speerpunt	Wereldbank[6] en overig multilateraal	VN	Ngo	Onderzoeks-instelling	Overheid	PPP of netwerk	Totaal
WaSH	11 (3,2)	141 (40,6)	52 (14,8)	49 (14,2)	38 (11)	56 (16,1)	**348**
SRGR	399 (25,9)	486 (31,5)	397 (25,7)	46 (3)	132 (8,6)	82 (5,3)	**1542**
Voedsel-zekerheid	271 (23,4)	183 (15,8)	280 (24,2)	161 (13,4)	155 (13,4)	108 (9,4)	**1159**
Veiligheid en rechtsorde	188 (18,8)	271 (27,1)	345 (34,5)	37 (3,8)	152 (15,2)	6 (0,6)	**998**

Bron: eigen berekening op basis van Dashboard, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitgaven voor veiligheid en rechtsorde zijn exclusief de ODA-uitgaven uit het Stabiliteitsfonds (zie hierboven en tabel 7.1 in hoofdstuk 7). Als gevolg van afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

3 Over de realisatie van de doelstellingen voor de versterking van de multilaterale beleidskaders: de bijdragen van UNDP (de VN-brede systeemfunctie)

Nederland geeft onder artikel 5.1 van de begroting een algemene bijdrage aan UNDP in de verwachting dat deze organisatie VN-breed een belangrijke rol speelt bij:

a) de ontwikkeling van de internationale beleidskaders voor de wereldwijde ontwikkelingsdoelen (MDG's en SDG's);

[6] De Wereldbank maakt formeel onderdeel uit van de VN maar heeft een geheel eigen bestuurs- en organisatiestructuur.

b) vredesopbouw in fragiele staten; en
c) de ontwikkeling en de doorvoering van hervormingen die beogen de coherentie en coördinatie binnen de VN te bevorderen.

a) *De bijdrage van UNDP aan de totstandkoming en de uitvoering van de Millennium ontwikkelingsdoelen.*
UNDP heeft als voorzitter van de groep van VN-ontwikkelingsorganisaties bijgedragen aan de coördinatie van de inspanningen van de afzonderlijke organisaties voor het realiseren van de MDG's. Op landenniveau heeft UNDP met 130 landenkantoren een groot bereik. Ook heeft de organisatie de leiding binnen de VN als het gaat om de ondersteuning van nationale overheden bij de ontwikkeling van nationale ontwikkelingsstrategieën voor de uitvoering van de MDG's. De capaciteit van UNDP om goed samen te werken met nationale overheden wordt breed erkend. Over de effectiviteit van de advisering is het echter nauwelijks mogelijk een algemeen oordeel te geven. De informatie daarvoor is ontoereikend en de situatie en interventies zijn erg verschillend.

b) *De brugfunctie van UNDP op het gebied van vredeshandhaving en conflictbeheersing.*
De voor deze beleidsdoorlichting bestudeerde rapportages en evaluatierapporten zijn met name positief over de steun van UNDP aan de bredere werkzaamheden van de VN in de conflictlanden. De evaluatie van de UNDP-ondersteuning van conflictlanden in de context van VN-vredesoperaties (2013) stelt bijvoorbeeld dat de organisatie een vitale rol heeft gespeeld bij het coördineren van de VN-inzet in conflictlanden. UNDP is goed gepositioneerd om in vredesmissies als partner te opereren, namelijk door te coördineren (met het UN Country Team), programmamanagement te verzorgen en technische expertise te leveren – voornamelijk in de transitiefase van vredeshandhaving naar vredesopbouw en post-conflictwederopbouw (UNDP, 2013). De mate waarin UNDP erin slaagt zijn brugfunctie binnen de VN tussen de inzet voor humanitaire hulp, vredesopbouw en ontwikkeling succesvol in te vullen, verschilt per regio en per land.

Bilaterale donoren als Nederland maken veel gebruik van de dienstverlening en de uitvoeringscapaciteit van UNDP in fragiele staten, met name voor activiteiten waarvoor zij zelf geen legitimiteit en/of capaciteit hebben. Zie verder hieronder bij 4.2 over veiligheid en rechtsorde. Dat leidt er overigens toe dat de activiteiten van UNDP in de conflictlanden zich uitbreiden op steeds meer terreinen en dat donoren daarom aandringen op meer focus.

c) *UNDP's bijdrage aan de interne VN-coördinatie.*
UNDP speelt een centrale rol bij de coördinatie van de VN-activiteiten op landenniveau, onder meer via het beheer en de financiering van de *resident coördinators* (RC's) van de VN, die worden geacht leiding te geven aan het gezamenlijk optrekken van de VN-organisaties. Deze coördinatoren zijn inmiddels aangesteld in 130 landen.
De conclusie uit de geraadpleegde literatuur is dat weliswaar voortgang is geboekt met de uitbreiding van het RC-systeem en het RC-leiderschap, met name in de conflictlanden, maar dat er desondanks nog altijd een grote kloof bestaat tussen de verwachtingen ten aanzien van de RC en hetgeen deze daadwerkelijk kan doen.

De gebrekkige bevoegdheden om coördinatie af te dwingen en het gebrek aan middelen vormen een ernstige belemmering voor de RC om zijn/haar taken naar behoren uit te voeren. Zolang structurele hervormingen op hoofdkwartierniveau uitblijven, ondermijnen de genoemde belemmeringen het effectief functioneren van de RC.

UNDP heeft verder de uitvoering gefaciliteerd van andere onderdelen van de hervormingen, zoals het doorvoeren van een gemeenschappelijke dienstverlening voor de VN-organisaties die in hetzelfde land werken.

Over het algemeen echter zijn de geraadpleegde rapporten en literatuur kritisch over de resultaten van de inspanningen die UNDP heeft gepleegd om de coördinatie bij de VN te bevorderen. De voortgang die onder leiding van de RC's en met ondersteuning van UNDP is gemaakt met het ontwikkelen van gemeenschappelijke landenplannen en een gemeenschappelijk budget, wisselt per land maar is in het algemeen teleurstellend.

De afzonderlijke VN-organisaties hebben elk hun eigen beleid, planning en uitvoeringsmodaliteiten, en zijn maar in beperkte mate bereid deze ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijk beleid en beheer. Omdat de afzonderlijke organisaties eigen besturen en verantwoordingsstructuren hebben, is de onderlinge samenwerking niet sterk ontwikkeld. Bovendien proberen regeringen en donoren die in die organisaties zijn vertegenwoordigd, hun eigen prioriteiten en belangen na te streven. Deze kritische kanttekeningen betreffen dus meer de VN breed dan UNDP alleen.

4 Over de bijdragen van de VN aan de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid

4.1 Algemeen

Vanwege de schaal waarop de VN opereert en omdat veel programma's op regionaal of nationaal niveau worden uitgevoerd, hebben de VN-organisaties een veel groter bereik om de doelstellingen van de speerpunten te realiseren dan mogelijk is via bilaterale hulp of ngo's. De beste voorbeelden daarvan zijn de programma's van het International Fund for Agricultural Development (IFAD) voor kleine boeren, de WaSH-programma's van UNICEF en het UNFPA-programma voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen.

De verwachte comparatieve voordelen die ten grondslag liggen aan de kanalisering van middelen voor de uitvoering van programma's en projecten, worden in belangrijke mate waargemaakt. De VN-organisaties werken nauw samen met nationale overheden en zorgen voor betere voorwaarden om de activiteiten in nationaal beleid te kunnen integreren.

Echter, de mate waarin de organisaties inzicht verschaffen in de effectiviteit van hun activiteiten verschilt nogal: het beste gebeurt dat voor de WaSH-programma's van UNICEF, het programma voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen van UNFPA en de programma's van IFAD. Veel moeilijker is het om de effectiviteit vast te stellen van de

activiteiten op het gebied van advisering aan en lobby bij nationale overheden. Voor de activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde worden wel de directe resultaten van de programma's vermeld, maar bestaat er weinig inzicht in de langeretermijneffecten.

4.2 De bevindingen per speerpunt

De door IOB uitgevoerde reviews van evaluaties en andere rapporten leiden tot de volgende bevindingen over respectievelijk de effectiviteit van de uitvoering van programma's en de systeemfunctie van de VN-ontwikkelingsorganisaties.

WaSH

De door Nederland gefinancierde regionale WaSH-programma's van UNICEF hebben substantieel bijgedragen aan de verwezenlijking van de Nederlandse sectordoelen voor drinkwater en sanitatie. Zowel het bereik als de effectiviteit van de mede door Nederland gefinancierde programma's worden goed beoordeeld.

UNICEF voldoet in belangrijke mate aan de verwachtingen over zijn systeemfunctie. Deze organisatie heeft namelijk bijgedragen aan internationale normen en regulering voor WaSH-voorzieningen en een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de beleidskaders rond de MDG's op het gebied van WaSH.

SRGR

Gelet op de grote diversiteit in SRGR-interventies van UNAIDS en UNFPA en het uiteenlopende karakter van beide organisaties is het niet gemakkelijk de bevindingen uit de verschillende studies over de effectiviteit van de programma's te veralgemeniseren. Op de meeste Nederlandse prioriteiten kunnen beide organisaties resultaten laten zien: de toegang tot hiv-tests en -advies voor jongeren is vergroot en het door Nederland gesteunde SRGR-goederenprogramma van UNFPA heeft aantoonbaar bijgedragen aan een betere toegankelijkheid tot anticonceptiemiddelen en de beschikbaarheid van andere levensreddende middelen op het gebied van maternale en seksuele gezondheid.

De capaciteit van de staf in de landenkantoren van UNFPA en UNAIDS is wisselend en de snelle wisseling in de samenstelling van de staf ondermijnt de effectiviteit van het advieswerk.

Voor wat betreft de systeemfunctie zijn de bevindingen als volgt:
Mede gesteund door de Nederlandse *core funding* presteert UNFPA goed als leidende organisatie bij het uitvoeren van de Caïro-agenda. UNFPA benut zijn expertise om nationale overheden bij te staan op het terrein van gezinsplanning en het implementeren van nationale strategieën om moedersterfte terug te dringen. UNFPA heeft veel expertise op het gebied van demografische analyse en is de enige VN-organisatie die landen ondersteunt bij het systematisch verzamelen van bevolkingsgegevens. Maar de kwaliteit en de doorwerking van de bijdrage wisselen sterk per land. UNAIDS ondersteunt de Wereldgezondheids-organisatie (WHO) en andere VN-organisaties op het gebied van normering van het hiv/aids-beleid. De organisatie doet verder veel moeite om de mensenrechtenbenadering van

jongeren en seksuele minderheden en de zelfbeschikking van vrouwen op de internationale agenda te houden. Samen met andere organisaties is UNAIDS actief bij de uitvoering van de wereldwijde consultatie over de strategie gericht op de ontwikkeling van de SDG die betrekking heeft op hiv/aids. Deze SDG is uiteindelijk goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN. De kennisfunctie van UNAIDS komt verder tot uiting bij het beheer en de analyse van een omvangrijke dataset over de hiv-epidemie op wereld- en nationaal niveau.

In meerdere rapporten en evaluaties wordt erkend dat veel van de activiteiten die onder de systeemfunctie vallen, zoals advies- en lobbywerk, zich niet altijd goed lenen voor de evaluatie van concrete resultaten. Toch concluderen nogal wat studies en evaluaties dat beide organisaties meer moeite moeten doen om de directe resultaten van dit werk beter inzichtelijk te maken (MOPAN, 2017a; DfID, 2017). Zo is onvoldoende bekend over de vraag of de nationale overheden SRGR in wet- en regelgeving hebben verankerd, en hetzelfde geldt voor het advieswerk van UNAIDS voor nationale overheden bij het formuleren van beleid en bij de uitvoering van de programma's.

Voedselzekerheid

De FAO-projecten op het gebied van voedselzekerheid die rechtstreeks door Nederland zijn gefinancierd, hebben er veelal toe geleid dat de beoogde activiteiten zijn uitgevoerd en directe resultaten zijn behaald. De belangrijkste kritiek betreft de fragmentatie van FAO's activiteiten en FAO's rol als uitvoerder van kleine projecten waarbij rechtstreeks met doelgroepen wordt gewerkt. De door IOB bestudeerde rapportages zijn kritisch over de effectiviteit van deze projecten. Er bestaat weinig inzicht in de blijvende effecten van FAO's technische ondersteuning en advieswerk in de landen waar deze organisatie werkzaam is.

IFAD focust op de financiering van programma's voor kleine producenten in ontwikkelingslanden. De effectiviteit van deze organisatie blijkt in de meeste projecten bevredigend tot goed, maar met de kanttekening dat er te weinig bekend is over een blijvende impact van de projecten. Een van de belangrijkste comparatieve voordelen van IFAD is de nauwe samenwerking met nationale overheden. De benadering om hoofdzakelijk via leningen te werken biedt meer garanties voor *ownership* bij de lokale overheden en voor afstemming op het nationale beleid gericht op voedselzekerheid.

De systeemfunctie van FAO is met name belangrijk voor het scheppen van betere voorwaarden om de doelstellingen op het terrein van voedselzekerheid te kunnen realiseren. FAO's rol bij de beleidsdialoog op nationaal niveau is veelvuldig onderwerp van kritiek. De evaluatie over FAO's expertise en kennisfunctie is positief, maar met de kanttekening dat, gelet op de 'concurrentie' van andere actoren van met name buiten de VN op dit terrein, de kennistaak van FAO aan herziening toe is. IFAD heeft veel minder dan de andere organisatie een themabrede systeemfunctie.

Veiligheid en rechtsorde

De literatuurstudie leidt tot de conclusie dat UNDP zijn geplande activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde in belangrijke mate heeft uitgevoerd en dat de voorziene directe uitkomsten veelal zijn gerealiseerd. Maar de rapporten geven onvoldoende inzicht in de lange(re)termijneffecten en de uiteindelijke impact. Het ontbreken van een (conflict) analyse voorafgaand aan de inzet is een terugkerend thema van kritiek. Het evalueren van interventies in zeer complexe omgevingen vraagt om een aangepaste benadering.
De bestudeerde rapportages zijn te divers en te beperkt in reikwijdte om tot algemene uitspraken te komen. Echter, waar daarover informatie beschikbaar was, voldoet UNDP in redelijke mate aan de verwachtingen over de veronderstelde toegevoegde waarde als uitvoerder (schaal, neutraliteit, expertise enzovoort). Wel is er de kanttekening dat het in veel gevallen op landenniveau ook een kwestie van 'gebrek aan (legitieme) alternatieven' is: er is niemand anders dan UNDP die de programma's kan uitvoeren op een wijze die voldoet aan de eisen die de donorlanden daaraan stellen.

Als het gaat om de systeemfunctie van UNDP op het specifieke terrein van veiligheid en rechtsorde, zijn de bevindingen op landenniveau met name positief over de steun van UNDP aan de gezamenlijke activiteiten van de VN in de conflictlanden. Dat neemt niet weg dat de VN-inzet voor vredeshandhaving en vredesopbouw zich nog altijd kenmerkt door een gebrek aan geïntegreerde en gecoördineerde inzet binnen het VN-systeem, wat leidt tot inefficiëntie op het gebied van capaciteiten en financiën. Voor een belangrijk deel heeft dat te maken met politieke meningsverschillen en factoren die veelal buiten het vermogen van UNDP liggen.

5 Over de voortgang met de door Nederland gewenste noodzaak de efficiëntie van de VN te vergroten

5.1 Kostenefficiëntie van de uitvoering van programma's die mede door Nederland worden betaald

- In de UNICEF-programma's op het gebied van WaSH en in de programma's van IFAD wordt aandacht besteed aan de kosten-batenberekening. Met name voor de WaSH-programma's vallen deze positief uit. Het UNFPA-programma voor de aankoop van anticonceptie- en medische goederen voor reproductieve gezondheid heeft aantoonbare kostenbesparingen opgeleverd.

- Voor de overige programma's is de informatie over kostenefficiëntie veelal onvoldoende. Vooral bij programma's voor institutionele versterking en advisering van nationale overheden gaat vaak een groot deel van de begroting op aan personeelskosten en het inhuren van consultants. Ook al is het niet altijd mogelijk de resultaten van programma's voor capaciteitsopbouw of advisering af te zetten tegen de gemaakte kosten, de organisaties zouden meer moeite moeten doen om althans inzicht in de overwegingen over kostenefficiëntie te geven.

- De overheadkosten liggen veelal binnen de gestelde normen. Dat is van belang omdat de VN-organisaties de programma-uitvoering veelal uitbesteden aan ngo's, overheden en andere organisaties.

- De kwaliteit van de verantwoording en de transparantie van de informatie over de activiteiten en de begroting van de organisaties zijn toegenomen. UNDP en UNICEF scoren zeer goed op de AID Transparency Index: ze staan eerste respectievelijk derde op de ranking van meest transparante organisaties en donoren, maar de overige VN-ontwikkelingsorganisaties vormen nog geen onderdeel van dit initiatief.

- UNDP is een redelijk efficiënte administrateur van grote multidonorprogramma's die door Nederland en andere donoren worden gefinancierd. Wel is er kritiek op de veelal lange en bureaucratische procedures voor goedkeuring en uitbetaling. Deze bureaucratische procedures worden echter mede veroorzaakt door de hoge eisen die de donoren stellen aan de verantwoording over de bestedingen.

- Voor Nederland is de kanalisering van de financiering via de VN een efficiënte wijze van opereren: de transactiekosten van de programma's voor Nederland zelf zijn relatief laag vergeleken bij de kanalisering via bijvoorbeeld ngo's. Desondanks financiert Nederland op het speerpunt veiligheid en rechtsorde nog altijd onnodig veel afzonderlijke VN-activiteiten die onderling onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

5.2 *Efficiëntie VN-breed*

De VN heeft voortgang geboekt met haar kostenbesparingen doordat ze de gemeenschappelijke dienstverlening op landenniveau, bijvoorbeeld bij gezamenlijke aanbesteding, heeft uitgebreid. Er zijn echter geen of weinig overzichten over de besparingen die deze inspanningen opleveren. Omdat de personeelskosten naar schatting 70 procent van de bestedingen uitmaken, is de hervorming van het personeelsbeleid een belangrijke voorwaarde voor een grotere efficiëntie. Daarmee zijn vooralsnog echter beperkte besparingen gerealiseerd.

De grootste efficiëntieproblemen spitsen zich toe op de kosten die voortvloeien uit het gebrek aan samenwerking en overlapping. Politieke meningsverschillen tussen de lidstaten en het laten prevaleren van de eigen institutionele belangen door de afzonderlijke organisaties en hun toezichtsorganen zijn belangrijke redenen waarom de hervormingen gericht op een grotere efficiëntie stagneren. Er is vooralsnog weinig perspectief op een meer structurele aanpak van de problemen.

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

6 Over de inhoudelijke samenwerking

6.1 Nederlandse betrokkenheid bij de hervormingen van de VN om coherentie te bevorderen

De beleidsnotities van de Nederlandse regering benadrukken alle de noodzaak dat Nederland actief is betrokken bij de hervormingen van de VN. In overeenstemming met de beleidsintenties heeft Nederland veel geïnvesteerd om de samenwerking binnen de VN te bevorderen.

Nederland alleen heeft echter een beperkte invloed op het brede hervormingsproces. De sterk gewijzigde internationale politieke verhoudingen verkleinen de speelruimte voor beleidsbeïnvloeding voor de afzonderlijke Europese lidstaten. Nederland heeft daarom terecht veel werk gemaakt van het gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten en in EU-verband. Het heeft, samen met andere donoren, wel invloed gehad op specifieke thema's, zoals de verantwoordings- en evaluatiefunctie van de verschillende VN-organisaties.

Nederland heeft altijd zijn financiële bijdrage willen benutten als hefboom voor het uitoefenen van invloed. De veronderstelling is dat de financiële bijdragen aan de VN-organisaties Nederland in staat stellen invloed uit te oefenen op het beleid van de VN-organisaties. Dankzij de actieve inzet en de omvang van de financiële bijdragen heeft Nederland *in verhouding tot zijn omvang* lange tijd inderdaad een grotere invloed kunnen uitoefenen. Hoewel die invloed niet alleen afhankelijk is van de omvang van de financiële bijdragen, ligt het voor de hand te veronderstellen dat de Nederlandse bezuinigingen op de *core*-bijdragen aan UNDP en UNICEF ook zullen leiden tot minder hefboomwerking.

6.2 De inhoudelijke samenwerking en beleidsbeïnvloeding per speerpunt

WaSH

Op het gebied van WaSH heeft Nederland een aantoonbare positieve invloed gehad als het erom gaat de duurzaamheid van de voorzieningen beter te garanderen.

SRGR

Nederland werkt op het gebied van SRGR inhoudelijk intensief en op veel terreinen samen met UNFPA en UNAIDS. De Nederlandse invloed in het internationale overleg met UNAIDS en UNFPA is het grootst geweest op het gebied van seksuele rechten voor 'key populations' en mensenrechten en het bevorderen van veilige abortus. De vooraanstaande positie van Nederland als donor heeft daar zeker aan bijgedragen. Nederland heeft er ook aan bijgedragen dat politiek controversiële thema's op het gebied van SRGR en aidsbestrijding op de internationale agenda bleven. Hierdoor kunnen beide organisaties hun activiteiten daarvoor voortzetten.

Voedselzekerheid

Op het gebied van voedselzekerheid is Nederland een belangrijke donor van IFAD en in het overleg met deze organisatie heeft Nederland consequent ingezet op de eigen specifieke prioriteiten. Dit gebeurde met wisselend succes omdat donoren over meerdere van deze thema's niet gelijk denken en de onderhandelingen daarover niet direct leiden tot overeenstemming. Nederland is een te kleine donor om veel invloed uit te kunnen oefenen bij FAO. Toch heeft Nederland, in samenwerking met andere EU-landen, wel bijgedragen aan de druk op de organisatie om hervormingen door te voeren en daarmee tot een grotere efficiëntie van de activiteiten te komen. Nederland heeft samen met andere donoren met succes werk gemaakt van een grotere aandacht voor klimaatverandering bij zowel IFAD als FAO.

Veiligheid en rechtsorde

Nederland heeft een lange traditie van succesvolle en actieve interventies in het internationale overleg over veiligheid en rechtsorde. De inbreng is sterk verbonden met de Nederlandse steun aan vredesoperaties. Het blijkt echter moeilijk met de huidige bezetting een prominente rol te blijven spelen.

Beperkte betrokkenheid ambassades

De betrokkenheid van de Nederlandse ambassades bij de activiteiten van de VN op het gebied van de speerpunten in de partnerlanden is beperkt. De projecten die rechtstreeks door de ambassades worden gefinancierd, vormen hierop een uitzondering.

Aandachtspunten voor toekomstig beleid

De veranderende internationale context

De lancering van de SDG's heeft zowel binnen als buiten de VN tot een brede discussie geleid over de mate waarin de VN voldoende capaciteit heeft om een centrale rol te kunnen spelen bij de uitvoering van activiteiten die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. Op veel van de SDG's is de VN zeker niet de enige relevante actor. Bovendien geldt voor een aantal doelstellingen dat de expertise van de VN niet of onvoldoende voorhanden is. De VN moet bovendien steeds meer doen met een geringer budget. Ze kan niet met eenzelfde intensiteit in alle landen aanwezig blijven, maar zal deze meer moeten differentiëren.

Toch heeft de VN nog steeds een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere actoren:

1) Hoewel er ook andere organisaties en instellingen zijn voor normering en het ontwikkelen van standaarden, neemt de VN hier een unieke positie in. Omdat ze lidstaten vertegenwoordigt, kan de VN over die normen en standaarden namelijk overeenstemming bereiken en afdwingen en kan ze deze vervolgens in de praktijk brengen.
2) De VN heeft een wereldwijze aanwezigheid en blijft cruciaal als laatste instantie die met ontwikkelings- en humanitaire activiteiten kan optreden in de meeste kwetsbare en

conflictlanden. Door de brede expertise op een groot aantal terreinen kan de VN deze landen op een groot aantal terreinen ondersteunen.

3) Van de VN wordt een belangrijke rol verwacht ten aanzien van de coördinatie en de afstemming van de hulp. Dat geldt met name voor de conflictlanden. De afnemende bereidheid van donoren om de OS-inspanningen te harmoniseren en onderling af te stemmen, zoals vastgelegd in de Parijs-declaratie van 2005, maakt deze rol alleen maar relevanter.

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

Het Nederlandse OS-beleid ten aanzien van de VN is de afgelopen jaren sterk beïnvloed door: (a) binnenlandse politieke overwegingen en de noodzaak te bezuinigen, en (b) het besluit de algemene steun voor de VN-brede taken op het gebied van OS terug te brengen ten gunste van themafinanciering voor de VN in overeenstemming met de Nederlandse prioriteiten.

De aandacht voor de veranderde context en discussies over de toekomstige rol van de VN-ontwikkelingsorganisaties is daarmee wat op de achtergrond geraakt. De noodzaak om de *global governance* te versterken is op allerlei gebieden sterk toegenomen en is ook voor de Nederlandse OS van groot belang. Tegelijkertijd zijn de constateringen in deze beleidsdoorlichting over institutionele fragmentatie bij de VN, de afnemende bereidheid van donoren om de hulp te coördineren en de toename van geoormerkte financiering belangrijke obstakels voor de VN om een sterkere rol te spelen op het gebied van *global governance*.

Welke positie neemt Nederland met gelijkgezinde lidstaten in ten aanzien van deze vraagstukken? Dit vraagt om precisering en aanpassing van de volgende punten:

- Hoe verhoudt onze steun voor de intrinsieke meerwaarde van de VN (*convenor*, platform, ontwikkelen standaarden, enzovoort) zich ten opzichte van de financiering voor de uitvoering van programma's?

- Het is van belang om aandacht te houden voor de bredere verantwoordelijkheid van de VN voor de coördinatie bij de uitvoering van de SDG's. In welke mate en hoeveel wil Nederland daar ook financieel aan bijdragen? En hoe verhoudt die brede verantwoordelijkheid zich tot de nadruk die thans ligt op themasturing?

- In de recente *peer review* van de Nederlandse OS signaleert OECD-DAC het risico dat de grotere concentratie op de Nederlandse prioriteiten ten koste gaat van de traditioneel grote nadruk op versterking van het multilaterale systeem. Ook in deze beleidsdoorlichting constateert IOB die spanning. Dit thema vraagt om nadere uitwerking en aanscherping van keuzes.

- De noodzaak om het beleid te actualiseren geldt met name voor het terrein van conflict en fragiliteit. Daar is een geïntegreerde strategie nodig met betrekking tot de Nederlandse inzet vis-à-vis de VN om een meer strategische en coherente inzet mogelijk te maken.

- Hoewel er door het ministerie per organisatie instructies en scorecards worden uitgewerkt, ontbreekt het aan een VN-breed kader. Een kader waarin de opvattingen over en de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige rol van de VN kunnen worden aangegeven, evenals de wijze waarop Nederland met de ontwikkelingsorganisaties van de VN wil samenwerken en de rol die Nederland samen met andere EU-landen daarin voor zichzelf ziet weggelegd.

Financiering en monitoring

Nederland wil de brede VN-rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw steunen maar niet aan kanaalfinanciering doen en de financiering in belangrijke mate focussen op de financiering van de speerpunten. Het is niet goed mogelijk gebleken deze doelstellingen ten tijde van bezuinigingen op OS in de praktijk te combineren. Daarvoor zijn scherpere keuzes nodig. Geconstateerd is dat de omvang van de financiering voor de VN-brede rol is teruggelopen. Dat roept de vraag op hoeveel Nederland nog over heeft voor de ondersteuning van de multilaterale kaders via de VN. Het is niet geloofwaardig om enerzijds het belang van UNDP voor de versterking van multilaterale kaders te onderschrijven en anderzijds de algemene vrijwillige bijdrage in 2015 terug te brengen tot EUR 17,5 miljoen, een bedrag dat lager is dan de subsidie van het ministerie voor een grotere Nederlandse ngo die actief is op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

Nederland blijft voorstander van ongeoormerkte financiering maar heeft zelf de algemene vrijwillige bijdragen aan UNICEF en UNDP teruggebracht. De voorspelbaarheid en de kwaliteit van de financiering aan UNDP en UNICEF is daarmee onder druk komen te staan. Er is nog genoeg ruimte om efficiënter te werken. Ondanks de afname van het aantal activiteiten is er nog een veelvoud aan (subsidie-)instrumenten en projecten voor elkaar soms overlappende doelstellingen. Dat geldt met name voor de activiteiten in de conflictlanden. Op het terrein van veiligheid en rechtsorde bestaat het gevaar van fragmentatie en onvoldoende coördinatie bij de Nederlandse steun voor de activiteiten in de conflictlanden. Dit heeft te maken met de diversiteit aan instrumenten, kanalen en projectfinanciering die op landenniveau niet altijd goed worden gecoördineerd.

Het verkrijgen van beter en meer inzicht in de effectiviteit van de activiteiten van de VN-organisaties kan bevorderd worden door:

a) Bij de evaluatiediensten van de betreffende organisaties aan te dringen op meer aandacht voor evaluatieonderzoek op uitvoerings/veld-niveau.
b) In landen waar een groot aantal afzonderlijke activiteiten door meerdere donoren zijn gefinancierd selectief gezamenlijke donor-evaluaties uit te voeren met als doel meer inzicht te krijgen in de effecten van de onderlinge samenhang van de activiteiten op landenniveau. Dat geldt met name voor de evaluatie van de activiteiten in conflictlanden.

Kanaalkeuze

Besluitvorming over financiering kan niet plaatsvinden op basis van een vergelijking van de effectiviteit van de verschillende kanalen, maar vergt toetsing van de mate waarin de verwachte comparatieve voordelen van elk kanaal zijn gerealiseerd. Anders dan discussies

daarover soms doen vermoeden, is het niet goed mogelijk de effectiviteit van bijvoorbeeld ngo's te vergelijken met die van de inzet via de VN. Onderzoek dat probeert de kostenefficiëntie van elk kanaal te vergelijken, loopt veelal spaak omdat de aard van de activiteiten niet goed vergelijkbaar is. Bij de besluitvorming over de kanaalkeuze dient daarom een duidelijk kader aanwezig te zijn voor uitgangspunten over de verwachte voordelen, zodat toetsing en evaluatie op die criteria ook daadwerkelijk kan plaatsvinden. Dat gebeurt nu al in belangrijke mate voor de samenwerking met de VN op het gebied van SRGR inclusief hiv/aids.

Capaciteit

Een succesvolle samenwerking met de VN en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen zijn ook afhankelijk van de bereidheid daar voldoende capaciteit voor vrij te maken. Dit geldt zowel voor de omvang van de personele inzet als voor de inhoudelijke expertise. De samenwerking op het gebied van SRGR is in deze beleidsdoorlichting positief beoordeeld omdat een significante financiële inzet is vergezeld van een intensieve inhoudelijke samenwerking. De omvang en kwaliteit van de inzet op andere prioriteiten wisselt.

Het kanaliseren van grote bedragen via de VN betekent voor Nederland dat de transactiekosten laag zijn. De mate waarin de verantwoordelijke directies echter tijd en capaciteit hebben om de voortgang van de gefinancierde activiteiten te volgen en aandacht te besteden aan de monitoring, is onvoldoende en vraagt om bijstelling. De tijd die gewonnen kan worden door, zoals hierboven gesuggereerd, te snijden in de grote aantallen afzonderlijke activiteiten, kan beter besteed worden aan de voorbereiding, monitoring en evaluatie van grotere programma's en het overleg met de uitvoerende organisaties.

Ambassades zouden ook een belangrijke rol moeten spelen bij het monitoren van de samenwerking met de VN op landenniveau, maar moeten daarvoor wel over voldoende capaciteit kunnen beschikken. Een grote beperking van het overleg op hoofdkwartierniveau is het gebrek aan zicht op hoe de VN de problemen van interne coördinatie uitwerkt op landenniveau. Zoals in deze beleidsdoorlichting is geconstateerd, leveren ook de evaluatierapporten daarvoor veel te weinig kennis. De inbreng van Nederland en de EU zou aan kracht winnen indien deze beter wordt gevoed door kennis van de praktijk en inzicht in de activiteiten op de werkvloer.

Beleidsbeïnvloeding

De Permanente Vertegenwoordigingen in New York, Genève en Rome verrichten met relatief weinig menskracht veel werk om de Nederlandse inbreng op een groot aantal thema's te verzorgen en daarbij zowel een brede als een thematische bijdrage te leveren. Het is van belang in de toekomst ook de inzet op de VN-brede onderwerpen voldoende aandacht te kunnen geven. Gelet op de politieke en institutionele belemmeringen voor de hervormingen bij de VN is het nuttig na te gaan op welke thema's Nederland, samen met anderen, in de toekomst een verschil kan maken. Die inbreng moet wel voldoende worden gevoed met expertise en bijdragen vanuit het ministerie en de ambassades.

Nederland en de G77

De Nederlandse inzet dient te zijn gericht op hervormingen die als doel hebben de VN inclusiever en effectiever te maken (ESA and SBA, 2016). Nederland heeft de afgelopen jaren oog gehad voor de noodzaak de contacten met meer gelijkgezinde zuidelijke landen uit te breiden en bij de onderhandelingen over standpunten te werken met wisselende coalities. Veel belemmeringen voor de noodzakelijke hervormingen bij de VN zijn van politieke aard en pas daarna van technische aard. Mede daarom is het van belang zich meer in te spannen om te zoeken naar een meer structurele samenwerking met de (strategisch gekozen) ontwikkelings- en opkomende landen, ook buiten het overleg op het niveau van hoofdkwartieren.

1

Achtergronden en opzet van de beleidsdoorlichting

Nederland werkt nauw samen met de Verenigde Naties (VN) voor het realiseren van de doelstellingen van de Nederlandse buitenlandbeleid en in het bijzonder voor het realiseren van de prioriteiten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS). Deze beleidsdoorlichting gaat over de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties. In de periode die de beleidsdoorlichting bestrijkt, 2012-2015, financiert Nederland deze organisaties voor een bedrag van EUR 1,7 miljard.[7]

Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de VN-ontwikkelingsorganisaties en de dilemma's waar de VN voor staat bij het invullen van haar rol ten aanzien van de mondiale problemen op het gebied van ontwikkeling, klimaatverandering en vredesopbouw. Paragraaf 1.2 beschrijft de Nederlandse beleidsintenties ten aanzien van de samenwerking met de VN en paragraaf 1.3 gaat over de opzet en afbakening van de beleidsdoorlichting.

1.1 De ontwikkelingsorganisaties van de VN

In deze beleidsdoorlichting gebruiken we de term 'ontwikkelingsorganisaties van de VN' voor die organisaties die actief zijn op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling en de bevordering van vrede en veiligheid (zie verder paragraaf 1.3 over de afbakening).[8] In de afgelopen decennia is het VN-ontwikkelingssysteem uitgegroeid tot een complex geheel van een groot aantal organisaties. De grootste organisaties zijn UNDP en UNICEF, elk met een begroting van rond de USD 5 miljard per jaar. Daarnaast is er een groot aantal gespecialiseerde organisaties die onder de VN vallen (zie box 1.1).

Er bestaat brede overeenstemming over het belang dat de VN heeft voor internationaal overleg, samenwerking en normering voor de globale problemen op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling. De bijdragen van de VN aan de Millennium ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) en recent de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) zijn daarvan goede voorbeelden. Maar er is ook veel kritiek op de complexe organisatiestructuren en de bureaucratie en er verschijnen met enige regelmaat kritische rapporten over het gebrek aan effectiviteit bij de uitvoering van de activiteiten en programma's door de VN-organisaties. Door de VN zelf ingestelde externe commissies hebben de huidige werkwijze en organisatie van de VN bekritiseerd en pleiten voor een drastische hervorming van het VN-ontwikkelingssysteem. Kern van de discussie over de VN is de vraag hoe deze beter kan worden uitgerust om bij te dragen aan oplossingen voor de grote problemen als klimaatverandering, vrede en veiligheid, migratie en ontwikkeling.

7 IOB besteedde recent aandacht aan de samenwerking met de VN op twee andere gebieden. De beleidsdoorlichting internationale rechtsorde (IOB, 2015b) heeft betrekking op beleidsartikel 1 van de begroting van Buitenlandse Zaken en beschrijft de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de VN-Veiligheidsraad en voor meer samenwerking tussen VN-organen op het gebied van de internationale rechtsorde. De beleidsdoorlichting humanitaire hulp gaat in op de Nederlandse betrokkenheid bij de humanitaire VN-organisaties (OCHA, UNHCR, WFP) (IOB, 2015a).

8 Het United Development System (UNDS) wordt gebruikt als verzamelnaam voor de VN-fondsen, -programma's en gespecialiseerde VN-organisaties die verantwoordelijk zijn voor de operationele activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

De VN wordt daarbij geconfronteerd met steeds grotere verwachtingen over de rol die zij op zich moet nemen om bij te dragen aan de oplossingen voor deze internationale problemen, terwijl tegelijkertijd de lidstaten onvoldoende bereid zijn om de VN financieel en politiek in staat te stellen haar rol te vervullen. Het is belangrijk bij de evaluatie van de Nederlandse samenwerking met de VN aandacht te besteden aan deze veranderende context. In de hiernavolgende hoofdstukken werken we deze thema's verder uit, met name in de hoofdstukken 3 en 8.

Box 1.1 *De organisaties van de Verenigde Naties*

De VN is in feite de verzamelnaam voor: de VN van de lidstaten, het VN-secretariaat en de aan de VN geaffilieerde organisaties en instellingen. Deze laatste groep bestaat uit drie categorieën:

a) De gespecialiseerde organisaties zijn opgericht voor kennisontwikkeling, normering en als platform voor het oplossen van specifieke mondiale problemen. Ze werken als autonome organisaties binnen de VN. Dit is mogelijk door een overeenkomst met de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) die is goedgekeurd door de Algemene Vergadering. VN-lidstaten zijn niet verplicht om lid te worden van een gespecialiseerde organisatie. Kiezen ze ervoor hiervan lid te worden, dan betalen zij hieraan een verplichte bijdrage. Voorbeelden zijn de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), de World Health Organization (WHO), de United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), UNAIDS, de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), de United Nations Environment Programme (UNEP) en de regionale commissies.
b) De VN-fondsen en -programma's zijn veelal opgericht voor meer operationele activiteiten. Ze zijn formeel onderdeel van de VN en alle lidstaten hebben hierin een gelijke stem. Ze hebben een eigen bestuur. Voorbeelden zijn het United Nations Development Programme (UNDP), het United Nations Population Fund (UNFPA), het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) en de organisaties voor humanitaire hulp. De financiële bijdragen van de lidstaten zijn vrijwillig.
c) Multilaterale banken en financiële instellingen en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) alsmede fondsen met concessionele financiering (IDA en IDFA) en de regionale ontwikkelingsbanken. Zij worden gefinancierd met driejaarlijkse aanvullingen door de donorlanden. De Wereldbank is weliswaar geaffilieerd aan de VN (in 1944 werd de bank opgericht als een gespecialiseerd agentschap van de VN), maar is geen verantwoording schuldig aan de Algemene Vergadering van de VN noch aan de Veiligheidsraad.
De Wereldbank heeft een eigen bestuur waarin de 180 lidstaten van de VN zijn vertegenwoordigd.

1.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van de samenwerking met de VN

In beleidsnotities over het buitenland- en OS-beleid noemt de regering meerdere argumenten waarom Nederland met de VN wil samenwerken:

- Ze verwacht dat deze organisatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de aanpak en de regulering van mondiale problemen die niet meer door nationale overheden alleen kunnen worden opgelost. Met de steun aan de VN is ook een Nederlands belang gediend. De VN speelt immers een sleutelrol bij de aanpak van diverse grensoverschrijdende uitdagingen die Nederland direct raken, zoals klimaatverandering, migratie, criminaliteit en conflicten.[9]
- De VN heeft een wereldwijd mandaat voor vredeshandhaving en vredesopbouw en Nederland is een uitgesproken voorstander van een sterke VN die het brede internationale politieke kader aangeeft voor activiteiten op dit terrein. Nederland werkt daarom intensief samen met de VN in fragiele staten en conflictgebieden.
- Nederland hecht grote waarde aan de bijdragen die de VN levert aan de versterking van ontwikkelingskaders op internationaal niveau: de kaderstellende rol van de VN bij de uitvoering van de internationale ontwikkelingsdoelen, zoals in het geval van de MDG's en sinds 2016 bij de uitvoering van de activiteiten voor het behalen van de SDG's.[10]

De samenwerking met en de financiering van de VN-organisaties in het OS-beleid worden gemotiveerd met een verwijzing naar de verwachtingen die Nederland heeft over de rol die deze organisaties wereldwijd kunnen spelen, namelijk:

1. *De brede systeemfunctie* die UNDP vervult voor de internationale coördinatie en beleidsontwikkeling op het gebied van ontwikkeling en vredesopbouw en de centrale rol van deze organisatie bij de coördinatie en hervormingen binnen de VN. In de Nederlandse beleidsopvatting is ook UNICEF hiervoor relevant, omdat deze organisatie op meerdere terreinen actief is en een VN-brede verantwoordelijkheid heeft bij belangrijke dwarsdoorsnijdende thema's.
2. *De thematische samenwerking met UNDP, UNICEF en gespecialiseerde VN-organisaties, -programma's en -fondsen* voor de realisatie van de doelstellingen van de prioriteiten/speerpunten van het Nederlandse OS-beleid.[11]

[9] Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015: betreft Multilaterale Scorekaarten.

[10] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het speerpunt veiligheid en rechtsorde van 21 mei 2012.

[11] In de beleidsnotitie over multilaterale OS van 2009 wordt deze aangeduid met 'intrinsieke waarde' van de organisatie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009, p. 82).

Deze samenwerking is gebaseerd op de volgende verwachtingen:

2.1 *De systeemfunctie van deze organisaties op de terreinen van hun mandaat:*
a) als platform voor overleg tussen landen en andere actoren rond specifieke mondiale problemen;
b) als kennis- en expertisecentrum voor zowel internationaal als nationaal advieswerk en voor technische assistentie;
c) voor het ontwikkelen van normen en regulering voor mondiale problemen.

2.2 *De comparatieve voordelen van deze organisaties in hun rol als uitvoerder van programma's en leverancier van diensten*.
De verwachte comparatieve voordelen van de VN als uitvoerende organisatie ten opzichte van andere kanalen zijn:
a) de schaalvoordelen;
b) de coördinerende rol bij de hulpverlening;
c) het politieke gewicht en de neutraliteit;
d) de betere garantie voor een structurele inzet op de lange termijn; en
e) het mogelijk maken van een betere verdeling van lasten en risico's tussen donoren.

In de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting zijn de accenten in het beleid verlegd. De omvangrijke beleidsnotitie over multilaterale samenwerking uit 2009 bevat nog een sterk pleidooi voor prioritaire inzet op multilaterale samenwerking en het belang van de VN voor internationaal bestuur en regelgeving. De steun aan de ontwikkelingsorganisaties van de VN wordt in het Nederlandse buitenlandbeleid geplaatst in een bredere context van de samenwerking met de VN. De notitie kondigt dan ook het voornemen aan om de multilaterale samenwerking zowel beleidsmatig als financieel te intensiveren (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009). Met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen (2010-2012) worden andere accenten gelegd. Weliswaar wordt het belang van de VN voor de aanpak van mondiale problemen nog steeds onderschreven, maar de prioriteit voor de ondersteuning van de brede systeemrol van de VN en met name UNDP om de multilaterale kaders voor internationaal beleid te versterken, is aanmerkelijk verminderd. De samenwerking met de multilaterale organisaties wordt nu direct gekoppeld aan de Nederlandse prioriteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet kondigt dan ook aan de financiering te willen concentreren op de zogeheten speerpunten van de Nederlandse OS. Deze beleidsvoornemen zijn overgenomen door het kabinet-Rutte/Asscher (2012-2017), dat bij de invulling van de in het regeerakkoord vastgelegde bezuinigingen op OS aangeeft dat de algemene bijdragen aan multilaterale organisaties worden verlaagd maar dat thematische activiteiten van multilaterale organisaties wel in aanmerking komen voor financiering uit de budgetten voor de speerpunten. In hoofdstuk 2 werken we de beleidsintenties voor de financiering van de ontwikkelingsorganisaties van de VN nader uit.

Naast waardering heeft Nederland ook kritische observaties over het functioneren van de VN. De notities over samenwerking met multilaterale organisaties leggen alle de nadruk op de noodzaak van een actieve betrokkenheid van Nederland bij de hervormingen van de VN om de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie te verbeteren. We werken deze beleidsintenties verder uit in hoofdstuk 3.

1.3 Opzet en uitgangspunten van de beleidsdoorlichting

In deze beleidsdoorlichting gaat de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) na in welke mate de Nederlandse beleidsintenties ten aanzien van samenwerking met de VN zijn gerealiseerd en of in de praktijk is voldaan aan de verwachtingen over de meerwaarde van het VN-kanaal, zoals hierboven beschreven.

De beleidsdoorlichting heeft *twee doelstellingen*:
1) bijdragen aan de verantwoording over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid ten aanzien van de samenwerking met relevante VN-organisaties op het gebied van OS;
2) bijdragen aan de inzichten voor de toekomstige besluitvorming over de samenwerking met de VN.

De evaluatievragen volgen de systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën[12] en zijn samengevat in vijf onderzoeksthema's:
1) motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
2) beschrijving van het beleidsterrein, de onderbouwing en de uitgaven;
3) inzicht in de effectiviteit en de efficiëntie van de gefinancierde activiteiten;
4) maatregelen om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid verder te verhogen;
5) beschikbare beleidsopties in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn.

In deze beleidsdoorlichting ligt de nadruk op de effectiviteit en efficiëntie van de VN-bijdragen aan de realisatie van de Nederlandse OS-prioriteiten. De beleidsdoorlichting geeft geen algemene beoordeling van de organisatorische en managementaspecten van de afzonderlijke VN-organisaties. Deze zijn wel opgenomen in de scorekaarten per organisatie die de minister voor BHOS elke twee jaar aan de Tweede Kamer zendt. Wel gaat de beleidsdoorlichting in op het functioneren van het VN-ontwikkelingssysteem als geheel, dat wil zeggen de afbakening en de coördinatie van de taken die de afzonderlijke organisaties uitvoeren.

De opzet

Naast een beleidsreconstructie heeft IOB vier deelstudies uitgevoerd naar de Nederlandse samenwerking met de VN. Deze zijn gerelateerd aan de vier speerpunten van het OS-beleid. In tabel 1.1 zijn deze speerpunten weergegeven, met de voor elk speerpunt meest relevante VN-organisaties.

[12] http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf.

Tabel 1.1 Voor de speerpunten van de voor de Nederlandse OS meest relevante VN-organisaties[13]		
Thema	**Artikel begroting**	**VN-organisatie/ -programma**
WaSH (Water, sanitatie en hygiëne)	2.2 van BHOS	UNICEF
SRGR (Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten)	3.1 van BHOS	UNFPA en UNAIDS[14]
Voedselzekerheid	2.1 van BHOS	FAO, IFAD
Veiligheid en rechtsorde	4.3 en 2.4 van BZ (Stabiliteitsfonds)	UNDP, UNICEF

Voor elk van deze speerpunten is een review van programma- en projectevaluaties uitgevoerd om na te gaan wat deze melden over de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking. Een belangrijk onderdeel van deze deelstudies is de toetsing van de verwachte comparatieve voordelen van de betreffende VN-organisatie. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van interne en externe verslaggeving van de interne VN-inspecties en externe monitoringrapporten. Hierover is per speerpunt een uitgebreid Engelstalig rapport beschikbaar op de website van IOB.

De bevindingen van de deskstudies maken het mogelijk om inzicht te verwerven in de effectiviteit van de VN-programma's en hun bijdragen aan de realisatie van de Nederlandse speerpunten. De bevindingen geven bovendien inzicht in de kwaliteit van de verantwoording die de VN aflegt over de activiteiten. Er zijn echter ook beperkingen. Zoals al uit de voorstudie voor deze beleidsdoorlichting bleek, varieert de kwaliteit van het beschikbare onderzoeksmateriaal per thema. De opzet van veel evaluaties waarvan de rapporten zijn bestudeerd, voorzien maar in beperkte mate in veldonderzoek of hebben te maken met andere obstakels om inzicht te verwerven over de resultaten op het niveau van de bevolking. Naarmate de doelstellingen van de programma's abstracter zijn (zoals veelal het geval is bij het speerpunt veiligheid en rechtsorde), blijkt het nog wel mogelijk om te rapporteren over de directe uitkomsten van een interventie, maar moeilijk(er) om dit te doen over de duurzame resultaten *(outcomes)* en effectiviteit in de bredere context. Gelet op de grote diversiteit aan interventies en kwaliteit van de evaluatierapporten, is het bovendien maar beperkt mogelijk gebleken de bevindingen van de afzonderlijke evaluaties te benutten voor het trekken van conclusies op een geaggregeerd niveau per speerpunt.

[13] Naast de speerpunten kent het beleid ook zogeheten dwarsdoorsnijdende thema's: gender, klimaat en duurzame handel. De kanalisering van de hulp via VN-organisaties voor deze thema's maakt geen deel uit van deze beleidsdoorlichting, vanwege de noodzaak het toch al zeer ruime onderwerp in te perken en te focussen op de belangrijkste prioriteiten. De doorlichting dekt niettemin het grootste deel van de uitgaven.

[14] De WHO heeft een belangrijke rol bij de normering van het beleid, maar veel minder bij operationele activiteiten en UNICEF voert programma's uit voor gezondheid waarvan SRGR eveneens een belangrijk onderdeel kan zijn. We hebben hier gekozen voor de organisaties waaraan de meeste middelen voor SRGR worden besteed.

Hoewel er dus beperkingen zijn aan de voor deze beleidsdoorlichting gebruikte bronnen, heeft IOB geen eigen veldonderzoek uitgevoerd in de landen waar de VN werkt.

Het uitvoeren van evaluaties door afzonderlijke donoren is niet in overeenstemming met de afspraak dat donoren voor monitoring en evaluatie zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken. Bovendien zijn er inhoudelijke overwegingen (reikwijdte en representativiteit) om niet zelf onderzoek in de landen te doen en zouden de kosten van eigen veldonderzoek naar vier verschillende speerpunten in meerdere landen erg hoog uitvallen.

Efficiëntie is beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: (a) kostenefficiëntie van de uitgevoerde programma's en projecten, (b) de efficiëntie van het management van de financiering en het beheer van de programma's, en (c) de inspanningen om de efficiëntie van de brede VN-inzet te bevorderen. Bij de uitvoering van de literatuurstudie blijkt de informatie daarover niet systematisch aanwezig; zie daarvoor de betreffende hoofdstukken per speerpunt.

Naast genoemde thematische deskstudies is ook een deskstudie uitgevoerd over de voortgang van de hervormingen die de coherentie en coördinatie van de OS-activiteiten van de VN beogen te bevorderen. Om de bevindingen van de literatuurstudie te verifiëren zijn met relevante interne en externe informanten in New York en Genève interviews gehouden voor aanvullende informatie.

Deze beleidsdoorlichting besteedt ook aandacht aan de kanaalkeuze van de Nederlandse bestedingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het is overigens niet goed mogelijk de effectiviteit, en maar tot op zekere hoogte mogelijk de efficiëntie van de kanalen te vergelijken omdat de betrokken actoren en interventies veelal te veel van elkaar verschillen. Om die reden is er in deze beleidsdoorlichting voor gekozen na te gaan of de comparatieve voordelen waarmee de financiering van de VN gemotiveerd wordt, worden gerealiseerd.

De dataverzameling over de financiële bijdrage van Nederland aan de VN bleek gecompliceerd omdat verschillende databases niet op elkaar zijn afgestemd en omdat in de loop van de tijd de classificering en toerekening zijn veranderd. Zoveel als mogelijk is daarom in de tekst en in voetnoten aanvullende informatie opgenomen voor een correcte interpretatie van de vermelde gegevens. In de bijlagen is een verantwoording over de opzet en methoden van onderzoek opgenomen met een toelichting op de verwerking en analyse van de gegevens over de financiering.

De afbakening

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de volgende bestedingen van de begroting van de Rijksoverheid:

a) Artikel 5.1 van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS): versterkte multilaterale betrokkenheid via de algemene bijdragen voor UNDP en UNICEF. De beleidsdoorlichting concentreert zich op de brede systeemfunctie van UNDP, omdat deze organisatie leidend is bij voor Nederland belangrijke thema's als de MDG's en de hervormingen die beogen de coherentie tussen de VN-ontwikkelingsorganisaties te bevorderen.
b) De bestedingen die vallen onder de prioriteiten (speerpunten) van het Nederlandse OS-beleid. Daarbij is een keuze gemaakt voor de organisaties waar verreweg het meeste geld naar toe gaat (zie tabel 1.1). UNDP en UNICEF zijn hier ook opgenomen, maar dan in functie van de uitvoering van activiteiten op de speerpunten veiligheid en rechtsorde respectievelijk WaSH.

Van de begroting van Buitenlandse Zaken (hoofdstuk 5 van de rijksbegroting) zijn in deze beleidsdoorlichting alleen de uitgaven voor het zogeheten Stabiliteitsfonds (zie hoofdstuk 7) die vermeld staan onder artikel 2.4 (het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband), opgenomen.[15]

Omdat de beleidsdoorlichting toch al een groot aantal organisaties en werkterreinen beslaat, is het onmogelijk om volledig te zijn. Om die reden is de samenwerking met bijvoorbeeld de International Labour Organization (ILO) om in ontwikkelingslanden betere arbeidsvoorwaarden te bereiken op het gebied van bijvoorbeeld textiel of de samenwerking met het International Trade Centre – beide belangrijk voor het nieuwe beleid voor hulp en handel – niet meegenomen. Deze thema's worden wel opgenomen in toekomstige beleidsdoorlichtingen over deze thema's.

De doorlichting omvat de periode 2012-2015. Wanneer relevant, is de informatie geactualiseerd voor 2016. Dat is vooral noodzakelijk om de bevindingen over de tendensen over een langere periode correct weer te geven.

De doorlichting concentreert zich op de VN-organisaties met een mandaat dat hoofdzakelijk of voor het grootste deel op het terrein ligt van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw. De VN-organisaties die zich bezighouden met humanitaire hulp, maken geen onderdeel uit van de evaluatie omdat deze behandeld zijn in de beleidsdoorlichting die IOB in 2015 uitvoerde over de humanitaire hulp.

De deskstudie rond het speerpunt veiligheid en rechtsorde gaat alleen in op de programma's voor vredesopbouw en voor opbouw van de rechtsorde. De Nederlandse militaire en financiële inzet voor vredesmissies maakt geen onderdeel uit van deze doorlichting en de evaluatie ervan valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie.[16] Waar relevant, zijn de inspanningen op het gebied van vredesopbouw wel in de bredere context van de zogeheten geïntegreerde benadering geplaatst (zie hoofdstuk 7).

[15] In de periode vóór 2014 was er sprake van slechts één begroting, namelijk die van Buitenlandse Zaken.
[16] Begin 2017 is bovendien de beleidsdoorlichting van het Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) gereedgekomen, die ingaat op de effectiviteit van de gevolgde geïntegreerde benadering bij vredesmissies.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het Nederlandse beleid (formulering en uitvoering) ten aanzien van de financiering van de VN-organisaties.
Hoofdstuk 3 gaat in op de Nederlandse bijdragen aan de inspanningen om de coherentie en de efficiëntie van de VN-organisaties te verhogen.
De hoofdstukken 4 tot en met 7 behandelen voor elk van de genoemde speerpunten – WaSH, SRGR, voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde – de resultaten van de Nederlandse samenwerking met de betreffende VN-organisaties.
Hoofdstuk 8 behandelt de 'brede systeemfunctie' van de gezamenlijke ontwikkelingsorganisaties van de VN in relatie tot de MDG's en besteedt daarbij speciale aandacht aan de sleutelrol die UNDP daarbij speelt. Daarin komen ook de aandachtspunten van de IOB-bevindingen voor het toekomstige Nederlandse beleid ten aanzien van dit thema aan de orde.
Hoofdstuk 9 behandelt de vraag welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval er significant minder middelen (circa 20 procent) beschikbaar zijn.

2

De financiering door Nederland van de VN-ontwikkelingsorganisaties

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de context waarbinnen het Nederlandse beleid zich ontwikkelt en geven we een overzicht van de begroting en de financiering van de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (VN) (paragraaf 2.1). Paragraaf 2.2 gaat over de Nederlandse beleidsintenties ten aanzien van de financiering van de VN en paragraaf 2.3 geeft een overzicht van de Nederlandse financiering, zowel per begrotingsartikel als per organisatie. In paragraaf 2.4 komt de kanaalkeuze aan de orde. Paragraaf 2.5 vergelijkt de Nederlandse kanaalkeuze met die van andere donoren. In paragraaf 2.6 behandelen we de besluitvorming op het ministerie, het toezicht op de financiering en de verantwoording. De afsluitende paragraaf 2.7 bevat de belangrijkste conclusies.

2.1 De begroting van de VN-instellingen en de toename van geoormerkte financiering

De begroting van de VN

In 2014 bedroeg de totale begroting van de VN USD 46,4 miljard.[17] Naast de uitgaven voor het algemeen secretariaat (USD 5 miljard) en voor vredesmissies (USD 8,2 miljard) is het grootste deel (USD 26,4 miljard oftewel 57 procent in 2014) bestemd voor het zogeheten UN Development System (UNDS). Het UNDS omvat de uitgaven van 34 VN-instellingen die verantwoordelijk zijn voor ontwikkelings- en humanitaire activiteiten: twaalf fondsen en programma's, dertien gespecialiseerde VN-organisaties en negen andere instellingen (Report of the Secretary-General, 2015).[18] Figuur 2.1 geeft een historisch overzicht van de totale financiering van de VN-activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp tot en met 2014.

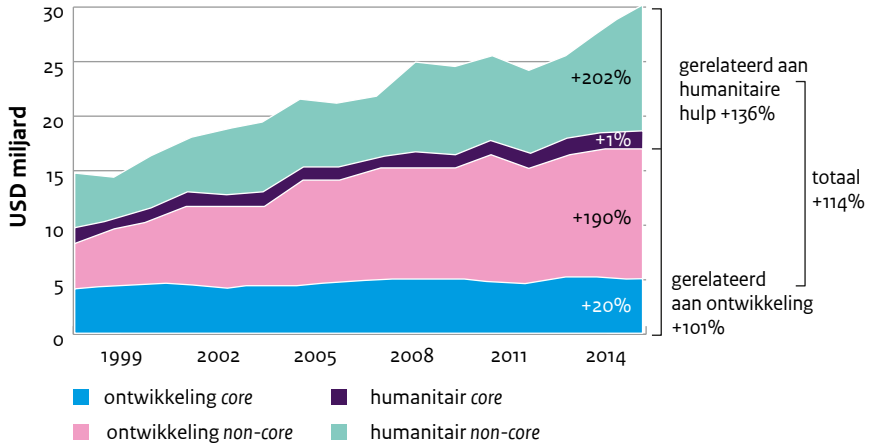
De totale begroting van UNDS is de afgelopen vijftien jaar gestaag gestegen. Tot ongeveer 2012 is de stijging min of meer gelijk verdeeld over humanitaire en ontwikkelingsgerelateerde organisaties, maar na 2011 nemen de uitgaven voor de humanitaire hulp veel sneller toe (Report of the Secretary-General, 2015, p. 11). De organisaties met de hoogste begroting in 2014 (elk van rond de USD 5 miljard) zijn het United Nations Development Programme (UNDP), het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) en het World Food Programme (WFP).

Het onderscheid tussen humanitaire en ontwikkelingsgerelateerde organisaties is overigens niet altijd scherp te trekken. UNICEF besteedde in de periode 2012-2014 gemiddeld ongeveer 28 procent van zijn budget aan noodhulp (UNICEF, 2015b). Ook de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft activiteiten op het terrein van acute gezondheidscrises, zoals de ebolacrisis.

17 http://www.unsystem.org/content/statistics.

18 Binnen de VN wordt de categorie UN Development System (UNDS) gebruikt voor alle VN-fondsen en -programma's, alsmede de gespecialiseerde instellingen die verantwoordelijk zijn voor de operationele ontwikkelingsactiviteiten van de VN – UN Operational Activities for Development (UNOAD) – en die zowel humanitaire als ontwikkelingsgerelateerde activiteiten omvatten. De activiteiten van deze organisaties heten in het jargon van de VN 'operationele activiteiten'. Zie Report of the Secretary-General, 2015.

Figuur 2.1 *Financiering UNDS (activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp), in USD miljard, 1999-2014, en procentuele veranderingen t.o.v. 1999*



Bron: Report of the Secretary-General (2015). Bedragen zijn in constante waarden (van 2013).

De donoren die behoren tot de OECD-DAC[19], zijn de belangrijkste contribuanten van de VN. De drie topdonoren – de Verenigde Staten (VS), het Verenigd Koninkrijk (VK) en Japan – dragen 45 procent bij aan het totale UNDS-budget in 2014, terwijl de tien grootste donoren (d.w.z. inclusief de genoemde drie topdonoren) een aandeel hebben van 73 procent van de totale begroting (Report of the Secretary-General, 2015, p. 17). De bijdragen van de zuidelijke landen nemen langzaam toe (USD 700 miljoen in 2013), maar vormen nog slechts een klein deel van het totaal. De financiële bijdragen uit private fondsen beperken zich in belangrijke mate tot UNICEF (publieke fondsenwerving) en de WHO.

Toenemende oormerking van de hulp

In de financiering van de VN wordt onderscheid gemaakt tussen:

a) de niet-geoormerkte bijdragen, dat wil zeggen (verdragsmatig) verplichte contributies (zoals aan de WHO, de Food and Agriculture Organization (FAO) en de International Labour Organization (ILO)) en algemene vrijwillige bijdragen (veelal aan VN-fondsen, zoals UNICEF en het United Nations Population Fund (UNFPA), en programma's, zoals UNDP).[20] Deze worden in het Engels veelal aangeduid als *core funding* of *regular funding*;

[19] OECD-DAC staat voor Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD-DAC). De DAC-groep heeft 29 leden, die zich committeren aan de gemeenschappelijk opgestelde criteria voor ontwikkelingssamenwerking.

[20] In dit rapport worden *core*-financiering en ongeoormerkte bijdragen door elkaar gebruikt. Overigens wordt in de literatuur soms ook weer onderscheid gemaakt tussen '*assessed funding*' en '*core funding*' (Jenks and Topping, 2016, p. 19): "*Assessed contributions refer to arrangements whereby countries are requested to pay a fixed amount calculated by means of an agreed formula which represents the cost of membership. Core contributions is the term used by some UN entities to denote voluntary contributions that are non-earmarked. These are sometimes referred to also as 'regular resources' or 'voluntary non-specified resources'. Negotiated pledges refer to an agreement, which is legally binding on the countries that agree to the particular formula in question; though this instrument is not duly utilised by the UNDS at this stage, the World Bank's International Development Association (IDA) provides an example. Earmarked funding, sometimes called 'non-core resources', refers to voluntary contributions that are tied, either to a certain use or theme and/or to a country/region.*"

b) geoormerkte bijdragen: vrijwillige bijdragen waarvan de besteding is vastgelegd voor een bepaald thema, programma of project.

De ongeoormerkte financiering of *core funding* heeft voor de betrokken VN-organisaties grote voordelen, omdat deze hen in staat stelt zelf over de aanwending ervan te besluiten volgens de prioriteiten van hun strategische jaarplanning. Zeker als de ongeoormerkte financiering voor meerdere jaren wordt vastgelegd, dan maakt dat de planning van activiteiten en van het personeelsbeleid veel gemakkelijker. Geoormerkte financiering daarentegen bindt de organisatie aan de uitvoering van projecten en volgt niet zelden de prioriteiten van donoren.

Overigens zijn ook tussenvormen te onderscheiden. De meest voorkomende is de financiering van een thematisch (multidonor)fonds. Daarbij wordt de besluitvorming over hoe de financiering wordt besteed, in belangrijke mate overgelaten aan de ontvangende organisatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij fondsen met doelstellingen die breder zijn dan een project of programma en waaraan meerdere donoren bijdragen.

De *core funding* maakt in 2014 in totaal slechts 24 procent van de totale UNDS-uitgaven uit (Report of the Secretary-General, 2015). Over de gehele periode is er een sterke tendens dat donoren hun financiering in toenemende mate oormerken. De besluitvorming over de aanwending van de financiering ligt daardoor voor een belangrijk deel bij de bilaterale donoren. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als 'de bilaterisering van de ontwikkelingshulp'. Het gevolg hiervan is een verzwakking van het multilaterale karakter van de VN (Jenks, 2014, p. 1817). De zuidelijke landen, verenigd in de Groep van 77 (G77), zijn kritisch over de toename van de geoormerkte bijdragen van de westerse landen, omdat in hun interpretatie deze landen op een oneigenlijke wijze invloed proberen te verwerven op het beleid van de VN.

Donoren rechtvaardigen de grotere nadruk op geoormerkte financiering met de volgende argumenten:

a) Ze geven blijk van een kritisch oordeel over de efficiëntie van de VN. Zowel het management als de resultaten laten te wensen over. Daarom oormerken donoren de bijdragen, in de verwachting dat ze beter zicht op en controle over de 'eigen' financieringen behouden.
b) Bilaterale donoren zijn genoodzaakt hun hulp zichtbaar te maken en verantwoording af te leggen over de bestedingen.
c) Er kan betere afstemming op de eigen prioriteiten plaatsvinden. Zo formuleerden veel bilaterale donoren concrete doelstellingen voor hun geoormerkte bijdragen aan specifieke Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's).

De impact van de financieringsmodaliteiten op het werk van de VN

De bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de activiteiten en financiering binnen de VN gefragmenteerd zijn geraakt.[21] Deze fragmentatie leidt tot een verlies aan overzicht over en controle op het totale budget van de VN-organisaties en het VN-systeem als geheel. De uitvoering van projecten wordt belangrijker dan de systeemfunctie. Het onvoorspelbare karakter van geoormerkte financiering bemoeilijkt bovendien de planning van de activiteiten en van het personeelsbeleid op middellange termijn. De oormerking van de financiering leidt ook tot hoge transactiekosten, die maar deels door de overeengekomen overheadvergoeding worden gecompenseerd.

2.2 De beleidsintenties ten aanzien van de financiering

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, benadrukken de beleidsnotities op het terrein van OS van zowel het kabinet-Rutte/Verhagen als het kabinet-Rutte/Asscher de noodzaak van bezuinigingen en meer nadruk op de Nederlandse prioriteiten. De beleidsbrief uit 2011 over de samenwerking met multilaterale organisaties vermeldt dat vanwege de bezuinigingen de bijdragen aan prioritaire instellingen voor de systeemorganisaties UNDP en UNICEF moeten worden herzien: 'Relatief zeer hoge bijdragen behoren tot het verleden'. Voor wat betreft de kanaalkeuze en de samenwerking met partners zet het kabinet-Rutte/Asscher in op een hoge prioriteit voor hulp en handel en samenwerking met het bedrijfsleven (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013).

Deze beleidsintenties hebben hun weerslag op de bestedingen en de kanaalkeuze van de financiering. 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 kabinet kondigt ook een grotere focus aan omdat de uitgaven via het multilaterale kanaal te gefragmenteerd zijn.

Het kabinet-Rutte/Asscher scherpt dit standpunt verder aan en legt de nadruk op differentiatie in de relaties met de VN. Het kabinet wil meer gebruik maken van de sterke punten van de verschillende VN-organisaties. In de beleidsnotitie 'Wat de wereld verdient' en in andere beleidsstukken formuleert minister Ploumen voor BHOS drie beleidsintenties die relevant zijn voor de samenwerking met de VN:

1) Vooraf wordt niet gestuurd op de verdeling van geldstromen over financieringskanalen. Partners worden gekozen omdat ze effectief en efficiënt opereren, niet omdat ze tot een bepaald kanaal behoren.
2) Gegeven de budgettaire beperkingen gaat de Nederlandse steun zich verder concentreren op de organisaties die bijdragen leveren aan vrouwenrechten en seksuele

[21] Deze fragmentatie bleef niet beperkt tot de VN maar vond ook plaats vanwege het gebrek aan coördinatie in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Op landenniveau leidde ze tot een verlies aan nationaal *ownership* omdat de allocatie van ontwikkelingshulp voor een belangrijk deel buiten de nationale begroting plaatsvond. De reactie daarop was de Agenda van Parijs: een initiatief om te komen tot betere coördinatie en afstemming met nationale overheden. De coördinatie en uitvoering van die agenda was overigens niet in handen van de VN, maar werd geleid door de Wereldbank en de DAC.

en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), voedselzekerheid, water, en veiligheid en rechtsorde. Thematische activiteiten van multilaterale organisaties komen in aanmerking voor financiering uit de budgetten voor de speerpunten. Als voorbeeld noemt de minister dat de bijdrage aan UNDP meer zal worden toegespitst op het thema veiligheid en rechtsorde.[22]

3) Algemene bijdragen aan multilaterale organisaties worden verlaagd. De samenwerking met de multilaterale organisaties en de VN in het bijzonder wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor de prioritaire thema's van het Nederlandse beleid. Dit voornemen wordt nog eens bevestigd in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015:

   Meer dan in het verleden zal ik de samenwerking met de multilaterale organisaties op BHOS-terrein concentreren op die organisaties die én effectief opereren én aantoonbare meerwaarde hebben bij het uitvoeren van mijn beleidsagenda.[23]

Voor de uitvoering van het themabeleid is het streven om bilaterale en multilaterale hulp steeds meer in onderlinge samenhang te bezien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bilaterale steun aan de fragiele staten. In de Nederlandse opvatting zijn de multitrustfondsen (zie hoofdstuk 4) hier een goed instrument voor het delen van risico's. Daarnaast wordt gekozen voor intensieve samenwerking met VN-organisaties die een breder belang dienen. 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.[24]

Nederland is in principe voorstander van het geven van ongeoormerkte financiering aan VN-instellingen. In de brief over multilaterale samenwerking aan de Tweede Kamer uit 2011 schrijft de regering: 'Het beleid om niet te oormerken, tenzij de inbreng van Nederlandse meerwaarde daarom vraagt, zal worden voortgezet'.[25] De voor- en nadelen van de oormerking van de financiering worden in het beleid onderkend: oormerking kan de afstemming op de bilaterale prioriteiten bevorderen, maar ook ten koste gaan van de effectiviteit van de instelling. Anderzijds vindt de Nederlandse regering ongeoormerkte steun essentieel, omdat deze organisaties in staat stelt hun kerntaken uit te voeren en het multilaterale stelsel versterkt. Om die reden is het uitgangspunt dat naarmate organisaties beter functioneren en dichter bij hun mandaat blijven, bijdragen eerder ongeoormerkt kunnen worden gegeven. Daarmee kan het aantal activiteiten per organisatie worden verminderd. In gesprekken daarover met de staf van het ministerie wordt benadrukt dat het

[22] Bijlage 'Beoordeling van internationale organisaties' bij de brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 4 juli 2013 over de scorecards. De minister schrijft daarin ook: 'Nederland zal in sommige gevallen een groter deel van zijn financiële bijdrage koppelen aan de speerpunten van ons beleid. Deze oormerking vind ik verantwoord indien deze bijdrage geheel passen bij de doelstellingen en de strategie van de internationale organisatie' (p. 2).

[23] Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor BHOS van 19 juni 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 625, nr. 170.

[24] *Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* van april 2013. TK, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XVII, nr. 6: antwoord vraag 240, p. 84.

[25] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 7 oktober 2011: Multilateraal OS-beleid.

uiteindelijk gaat om het vinden van een goede balans bij de financiering tussen beide modaliteiten. Een balans die recht doet aan de doelstellingen van het Nederlandse beleid.

In de volgende paragrafen gaan we na in hoeverre bovenstaande beleidsintenties zijn gerealiseerd.

2.3 De financiering van de VN: totaal, per begrotingsartikel en per organisatie

De totale Nederlandse financiering van de VN

De belangrijkste Nederlandse uitgaven aan de VN zijn samengevat in tabel 2.1.

Tabel 2.1 De belangrijkste Nederlandse uitgaven voor de VN, 2012-2015, in EUR miljoen

Uitgave	Begroting	2015	2012-2015
Verdragscontributie aan de VN	BZ	35,5	107 *(excl. 2012)*
VN-contributie voor crisisbeheersingsoperaties	BZ	73	236 *(excl. 2012)*
Humanitaire organisaties VN (UNHCR, WFP, OCHA e.a.)	BHOS	320,5	911,8
VN-organisaties voor ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw[26]	BZ en BHOS	365	1.761

Bron: Rijksjaarverslagen V Buitenlandse Zaken 2014 en 2015, Rijksjaarverslag V Buitenlandse Zaken en XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2013, en Dashboard, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Gegevens over de ontbrekende jaren konden niet achterhaald worden.

Zoals hierboven vermeld, is het onderscheid tussen humanitaire en ontwikkelingsorganisaties van de VN niet altijd scherp te trekken. In de periode 2012-2016 is er binnen de Nederlandse VN-financiering sprake van een toename van de humanitaire hulp ten opzichte van de activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw. Deze beleidsdoorlichting gaat alleen over de activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw.

[26] UNDP, UNICEF, WHO, UNFPA, UNAIDS, UN WOMEN, FAO, IFAD, ILO, PAHO, UNEP, UNESCO, UNIDO, UNCTAD, UN-Habitat, UNAMA, UNCCD, UNDESA, UNDPKO UNODC en UNOPS. In ons totaaloverzicht in tabel 2.3 zijn ook andere (veelal kleinere) VN-organisaties opgenomen, waardoor het totale bedrag optelt tot EUR 1,768 miljard.

De financiering van de VN per begrotingsartikel

De financiering van de uitgaven aan de VN per begrotingsartikel en per jaar, zoals vermeld in de jaarverslagen over de begroting voor BHOS is opgenomen in de tabellen 2.2 en 2.3.[27]

Tabel 2.2 De uitgaven aan de VN voor artikel 5.1 (versterkte multilaterale kaders) zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS, 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 van Buitenlandse Zaken)

Beleidsartikel[28]		2011	2012	2013	2014	2015	Totaal 2012-2015	2016
5.1	Versterkte multilaterale betrokkenheid	*niet beschikbaar*[29]	207	227,6	194,4	166,2	**795,2**	152,6
	Algemene vrijwillige bijdrage Unicef	*34*	*34*	*34*	*19*	*14*	**101**	*24*
	Algemene vrijwillige bijdrage UNDP	*66,3*	*57,5*	*57,5*	*27,5*	*17,5*	**160**	*28*

Bron: Rijksjaarverslagen V Buitenlandse Zaken 2014 en 2015, Rijksjaarverslag V Buitenlandse Zaken en XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2013, en voor de berekening van de bijdragen via de VN: Dashboard, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De algemene vrijwillige bijdragen aan UNDP en UNICEF zijn vanaf 2011 gestaag gedaald, en de totale bijdrage aan beide organisaties in 2015 is nog maar een derde van het bedrag dat in 2011 werd gegeven.

27 De gegevens in de rijksjaarverslagen wijken hier en daar af van de database van het ministerie die wij in de volgende hoofdstukken per speerpunt gebruiken. Deels komt dat omdat de jaarverslagen zijn gebaseerd op de vaststelling per jaar. In de loop der tijd verandert echter de begrotingsindeling en wordt soms ook de toerekening per thema bijgesteld. Daarom is in dit onderzoek met de data van de historische begrotingsindeling (sub-begrotingseenheden) gewerkt en niet met de hier vermelde cijfers uit de rijksjaarverslagen.

28 De uitgaven onder het genoemde sub-beleidsartikel lopen slechts ten dele via de VN. Onder sub-beleidsartikel 5.1 vallen ook uitgaven ten behoeve van middelenaanvullingen van ontwikkelingsbanken.

29 Vanwege veranderingen in de indeling van de begroting en de classificatie is het onmogelijk de uitgaven voor 2011 met dezelfde onderverdeling voor de eropvolgende jaren weer te geven.

Tabel 2.3 De uitgaven aan de VN voor de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid zoals opgenomen in de rijksjaarverslagen voor BHOS 2011-2016, in EUR miljoen (en voor 2011 en 2012 ook van Buitenlandse Zaken)

Beleidsartikel[30]		2011	2012	2013	2014	2015	Totaal 2012-2015	2016
2.1	Toename van voedselzekerheid[31]	20,4	280,1	342,8	295,5	288,5	**1206,9**	335,3
	waarvan VN	*niet beschikbaar*[32]	*48,1*	*44,2*	*42,4*	*48,7*	**183,4**	*77,7*
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie[33]	167,4	139,8	158	156,8	153,3	**607,9**	194,5
	waarvan VN	*51,9*	*48,8*	*36,4*	*31,9*	*24,2*	**141,3**	*24,5*
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) voor iedereen en een halt aan de verspreiding van hiv/aids	395,9	377	399,8	415,6	371,8	**1564,2**	422,3
	waarvan VN	*120,2*	*117,3*	*128,5*	*125,9*	*114,4*	**486,1**	*129*
4.3	Rechtsstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	267,1	252,9	293,5	248,8	202,4	**997,6**	218,8* (353,5)
	waarvan VN	*niet beschikbaar*	*71,2*	*87,9*	*77,5*	*34,3*	**270,9**	*28,7*

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Rijksjaarverslag 2016.

* *In het Rijksjaarverslag 2016 staat het tussen haakjes vermelde hogere bedrag omdat hierin nu ook zijn opgenomen de kosten van opvang in de regio, met name de Nederlandse bijdrage aan de EU-betaling aan Turkije die onderdeel uitmaakt van de overeenkomst met dat land voor de opvang van Syrische vluchtelingen.*

30 De thematische sub-beleidsartikelen beslaan uitgaven die via meerdere kanalen worden gedaan, waaronder de VN.

31 Voedselzekerheid heeft pas een apart sub-beleidsartikel sinds 2012, waaronder op het Rijksjaarverslag BZ 2013 met terugwerkende kracht een aantal uitgaven zijn geschaard voor 2011 die voorheen onder de andere sub-beleidsartikelen van (toen nog) beleidsartikel 4 vielen.

32 Vanwege veranderingen in de indeling van de begroting en de classificatie is het onmogelijk de uitgaven voor 2011 met dezelfde onderverdeling voor de eropvolgende jaren weer te geven.

33 Uitgaven onder dit sub-beleidsartikel omvatten zowel uitgaven voor verbeterd waterbeheer als uitgaven voor drinkwater en sanitatie; alleen de laatste categorie maakt deel uit van deze beleidsdoorlichting. De VN-uitgaven zijn wel specifiek voor drinkwater en sanitatie.

Ondanks de omvangrijke bezuinigingen op de OS-begroting vanaf 2011 zijn de totale bestedingen voor de speerpunten SRGR, water en voedselzekerheid in de periode 2012-2015 geconsolideerd. De bestedingen voor veiligheid en rechtsorde dalen, maar stijgen weer wat in 2016. De totale uitgaven voor de speerpunten die via de VN worden besteed, dalen van EUR 285 in 2012 naar EUR 221 miljoen in 2015.

De vermelde uitgaven voor veiligheid en rechtsorde hebben vanaf 2013 alleen betrekking op de begroting voor BHOS. Daarbij moeten ook de uitgaven voor Official Development Assistance (ODA) voor dat speerpunt worden opgeteld die worden gedaan uit het Stabiliteitsfonds, en die vanaf 2013 op de begroting van Buitenlandse Zaken staan. Deze bedragen in de periode 2013-2015 EUR 165,6 miljoen, waarvan EUR 83,8 miljoen worden besteed via de VN. Voor een volledig overzicht daarvan: zie hoofdstuk 7.

De financiering per VN-organisatie

In de evaluatieperiode ontvingen 21 VN-ontwikkelingsorganisaties in totaal EUR 1,76 miljard uit de begroting voor BHOS en van het ministerie van Buitenlandse Zaken (zie tabel 2.4). De drie grootste ontvangers (UNDP, UNICEF en UNFPA) ontvingen zeventig procent van het totaal, terwijl de overige dertig procent werd verdeeld over achttien organisaties. Tien organisaties ontvingen kleine bedragen, variërend van EUR 0,6 tot EUR 30 miljoen over vier jaar.

In de bijdragen aan UNDP is ook de financiering van brede VN-fondsen opgenomen, zoals de Gemeenschappelijke Humanitaire Fondsen en het Peacebuilding Fund (zie hoofdstuk 7). UNDP administreert deze fondsen, maar heeft zelf geen of toegang tot slechts een deel van de begroting van deze fondsen. Er zijn aanzienlijke schommelingen in de totale financiering aan UNDP. Deze daalt van EUR 125,2 miljoen in 2012 tot EUR 88 miljoen in 2015. De toename in 2016 is onder meer het gevolg van een nieuwe grote bijdrage aan het stabilisatiefonds Irak van EUR 22,5 miljoen. De totale bijdrage aan UNICEF daalt van EUR 117,6 miljoen in 2012 tot EUR 87,9 miljoen in 2015. In 2016 stijgen de totale bijdragen aan UNICEF weer vanwege nieuwe extra financiering voor humanitaire hulp via deze organisatie: EUR 52 miljoen in 2016. Een belangrijk deel daarvan gaat op aan de programma's voor onderwijs aan vluchtelingen, vooral vanwege de crisis in Syrië.

Tabel 2.4 Bijdragen per jaar aan ontwikkelingsorganisaties van de VN: 2011-2016, in EUR miljoen[34]

Organisatie	2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015	2016
UNDP	158,3	125,2	135,9	133,4	88	482,5	129,1
UNICEF	117,9	117,6	140,5	111,5	87,8	457,4	145,5
UNFPA	73,1	73,0	81,6	72,7	69,1	296,4	74,7
IFAD	22,3	39,0	26,0	22,3	22,5	109,8	45,8

[34] Voor sommige uitgaven bestaat er discrepantie tussen de cijfers over de totale uitgaven aan VN-ontwikkelingsorganisaties gebaseerd op de systemen Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en die gebaseerd op het financiële rapportagesysteem van DMM. De verschillen betreffen voor 2012 de uitgaven aan UNDP, UNICEF, UNFPA, IFAD en de WHO, en voor 2015 die aan UNICEF. De overige verschillen zijn minimaal.

Tabel 2.4 Bijdragen per jaar aan ontwikkelingsorganisaties van de VN: 2011-2016, in EUR miljoen[34]

Organisatie	2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015	2016
WHO	17,1	30,0	19,4	20,0	14,9	*84,3*	18,3
UNAIDS	25,4	20,0	20,0	20,0	20,1	*80,1*	2,00
ILO	28,3	12,1	10,1	12,8	12	*47,0*	12,2
UN WOMEN	6	10,7	11,8	8,4	8,2	*39,1*	10,2
UNEP	7,7	9,4	9,7	9,5	9,6	*38,2*	8,2
FAO	6,5	8,1	8,3	9,9	8,3	*34,6*	15,2
UNOPS	2,6	5,6	12,3	9,4	7,1	*34,4*	11,7
UNESCO	15	6,1	7,7	10,0	7	*30,8*	10,2
UNODC	2,4	2,6	2,4	4,3	5,1	*14,4*	4,6
UNIDO	3,4	0	1,9	1,4	1,9	*5,2*	1,6
UN-HABITAT	1,4	0,8	0	0	2	*2,8*	1,8
UNCTAD	0	0,4	0,5	0,6	1	*2,5*	0.9
UNDPKO	0	0	0,1	0,5	0	*0,6*	0
Overige	5	0,3	0,4	0,3	0,3	*1,3*	0,4
Totaal	**492,4**	**460,9**	**488,6**	**447**	**364,9**	**1.761,4**	**510,4**

Bron: Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
Vanwege afrondingsverschil tellen de bedragen niet correct op.

De bijdragen aan UNFPA dalen in 2015 omdat Nederland, in lijn met het daarover aangenomen amendement Voordewind c.s.[35], meer wil inzetten op prioriteiten als kindhuwelijken en aidswezen en meer wil werken met organisaties die zich richten op belangrijke doelgroepen bij de bestrijding van hiv/aids. De stijging in 2016 van de bijdrage aan IFAD wordt veroorzaakt door de financiering van een meerjarig programma voor klimaatverandering (zie hoofdstuk 6).

De stijging in de bijdragen aan UNDP, UNICEF in 2016 is in belangrijke mate te verklaren door de toename van humanitaire hulp die via deze organisaties wordt gekanaliseerd.[36]

Van de totale bijdragen aan de VN-organisaties is 52 procent geoormerkt.[37] In de evaluatieperiode daalt de totale ongeoormerkte financiering van EUR 260,5 miljoen in 2012 naar EUR 172,9 miljoen in 2015. Figuur 2.2 laat zien welk percentage van de Nederlandse bijdragen als geoormerkte financiering is verleend aan de zes grootste ontvangers van Nederlandse financiering (samen goed voor 86 procent van de Nederlandse uitgaven via de VN).

35 TK 2013-2014, 33750-XVII, nr. 49.

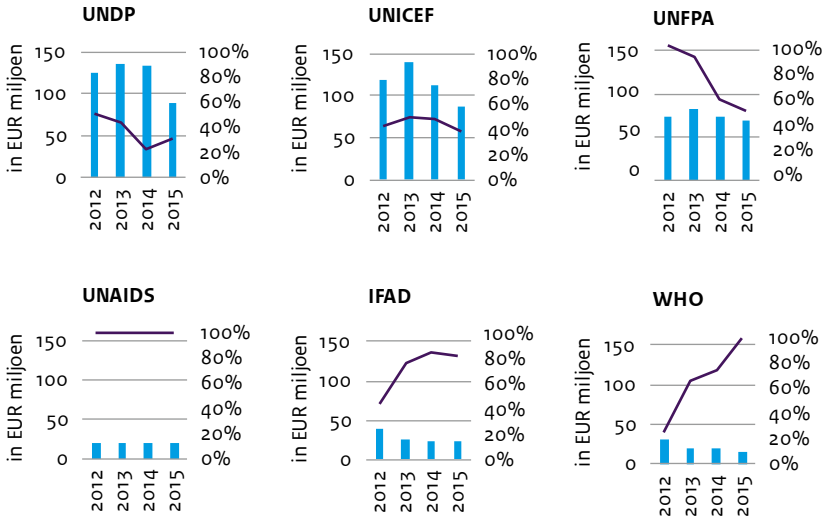
36 Zoals eerder vermeld, wordt het onderscheid tussen ontwikkelings- en humanitaire hulp steeds vager, en dat geldt met name voor de langdurige crises.

37 Dit is dus meer dan alleen de algemene vrijwillige bijdragen die hiervóór zijn genoemd, omdat deze bedragen zijn gebaseerd op het OECD-DAC-criterium dat, wanneer de donor afziet van voorwaarden omtrent de besteding, de middelen als ongeoormerkt wordt geclassificeerd. Zie *http://www.oecd.org/dac/stats/faq.htm.*

Er zijn grote verschillen in de percentages ongeoormerkte bijdragen ten opzichte van de geoormerkte bijdragen. Omdat de activiteiten van UNFPA en UNAIDS zich vrijwel geheel concentreren op één speerpunt van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, krijgen deze organisaties een hoog percentage *core funding*. De ongeoormerkte financiering aan UNDP komt in 2015 niet boven een derde van de totale financiering uit. De ongeoormerkte Nederlandse bijdrage aan WHO is in de evaluatieperiode grotendeels gelijk gebleven, rond de 25 procent, met een uitschieter in 2013 (60 procent).

Hoewel, zoals hierboven vermeld, Nederland ten principale de voorkeur geeft aan *core funding* van het VN-systeem, is de Nederlandse *core funding* aan de zogeheten 'systeemorganisaties' UNDP en UNICEF de afgelopen jaren drastisch afgenomen. Voor UNDP liep deze terug van EUR 64 miljoen in 2012 naar EUR 26,8 miljoen in 2015.[38] Voor UNICEF liep de *core funding* terug van EUR 50,8 miljoen in 2012 naar EUR 34 miljoen in 2015.

Figuur 2.2 *Overzicht totale financiering (blauwe staaf) en percentage ongeoormerkte Nederlandse (core-)financiering (paarse lijn) VN-ontwikkelingsorganisaties voor de grootste zes ontvangers van financiering*



Bron: Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

[38] Terwijl de bijdrage in 2012 ook al iets was gedaald ten opzichte van 2011, toen de ongeoormerkte bijdrage EUR 67,1 miljoen bedroeg. De ongeoormerkte bijdrage voor UNDP stijgt in 2016 licht naar EUR 39 miljoen, en voor UNICEF naar EUR 58,5 miljoen.

Er zijn twee verklaringen voor de afnemende *core funding* aan beide organisaties:
1) de algemene bezuinigingen op het OS-budget; en
2) het besluit om de Nederlandse hulp te concentreren op de speerpunten en de eigen prioriteiten van het OS-beleid.[39]

Bij het speuren naar bezuinigingsmogelijkheden komt de *core funding* aan VN-organisaties snel in zicht, omdat het om grote bedragen gaat die niet altijd gemakkelijk zijn toe te rekenen aan speerpunten. UNDP, dat een breed mandaat heeft, is daarvan een voorbeeld. Bovendien is er in Nederland in de Tweede Kamer en daarbuiten geen actieve lobby voor het behoud van *core*-bijdragen aan VN-organisaties als UNDP.

Hier staat tegenover dat de voorspelbaarheid van de Nederlandse financiering de afgelopen jaren is verbeterd, omdat de *core funding* die de VN-organisaties ontvangen nu voor twee jaar wordt vastgelegd in plaats van, zoals gebruikelijk was, voor één jaar.

De afbouw van de financiering aan UNIDO, UN-HABITAT, UNESCO en UNCTAD

Elke twee jaar stuurt het ministerie per VN-organisatie zogeheten scorekaarten aan de Tweede Kamer over het functioneren en de beleidsrelevantie. Deze exercitie vormt de aanleiding om de samenwerking met enkele multilaterale organisaties verder te beperken of zelfs helemaal stop te zetten. Uit de scorekaarten komt bijvoorbeeld naar voren dat de United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO) en de United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) niet goed functioneren en nauwelijks relevant zijn voor de BHOS-agenda. Voor UNIDO is de procedure voor het opzeggen van het verdrag (na bezwaren vanuit de Eerste Kamer) opnieuw gestart. De verplichte contributie die daarmee vrij valt, bedraagt vanaf 2018 EUR 1,5 à 2 miljoen per jaar. UN-Habitat ontvangt alleen geoormerkte bijdragen voor specifieke programma's. Ondanks de slechte score is de totale bijdrage aan UN-Habitat in 2015 voor incidentele samenwerking weer verhoogd. Hoewel de scorekaart van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) verschillende lage scores kent, meent de minister dat deze organisatie relevant blijft voor de BHOS-agenda. Nederland steunt enkele specifieke programma's op de terreinen van schuldmanagement en de bevordering van het investeringsklimaat. Bovendien kondigt de minister aan in de aanloop naar UNCTAD XIV actief de dialoog aan te gaan met het nieuwe management over de organisatie-effectiviteit van UNCTAD.[40] Ondanks de kritische beoordeling van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) heeft Nederland nooit overwogen het lidmaatschap van deze organisatie op te zeggen. Het blijft dus de verplichte bijdrage en een klein ongeoormerkt bedrag betalen.

39 Berichtenverkeer van 8 oktober 2014: 'Verslag bezoek UNDP assistant SG'.
40 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over Hulp, handel en investeringen (dossier 33 625) van 27 november 2015.

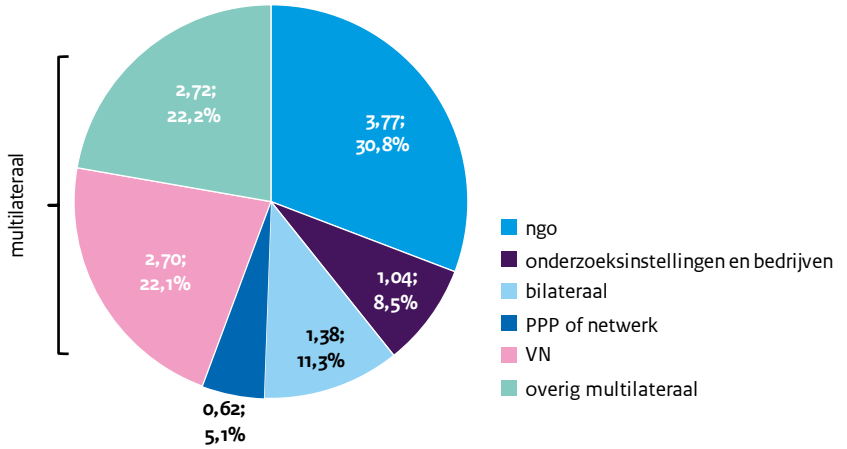
2.4 Kanaalkeuze

Deze paragraaf beantwoordt de vraag hoe de totale OS-middelen voor BHOS verdeeld zijn over de verschillende kanalen en welk aandeel daarbinnen naar de VN gaat. Vervolgens gaat het over de kanaalkeuze per speerpunt.

Het aandeel van de bestedingen aan de VN in de kanaalkeuze

Bij de ontwikkeling van de kanaalkeuze gaan we voor 2012 uit van de ODA-uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken en daarna van de uitgaven voor BHOS en het ministerie van Buitenlandse Zaken samen. Deze uitgaven bedroegen EUR 3,12 miljard in 2012 en EUR 2,98 miljard in 2015.[41] De verdeling van de bestedingen over de verschillende kanalen in de periode 2012-2015 is weergegeven in figuur 2.3.

Figuur 2.3 *ODA-uitgaven zonder toerekeningen op de begroting van Buitenlandse Zaken en voor BHOS, per kanaal, in EUR miljard en %, 2012-2015 (exclusief verdragscontributie aan de VN en crisisbeheersingsoperaties)*



Bron: Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze bron betreft de ODA-activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgevoerd, met uitzondering van de apparaatskosten en de toerekeningen (eerste jaar opvang asielzoekers, EU-budget en de kwijtschelding van exportkredietschulden).

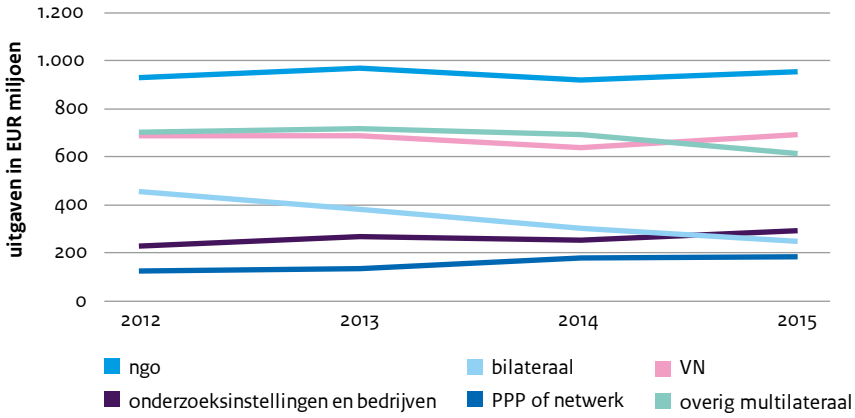
De uitgaven per kanaal in de periode 2012-2015 kunnen als volgt worden samengevat (zie figuur 2.3):

- De totale Nederlandse *multilaterale hulp* bedraagt EUR 5,42 miljard, waarvan ongeveer de helft (EUR 2,7 miljard) wordt besteed via de VN. De uitgaven voor de VN blijven vrijwel stabiel.

[41] De uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn vanaf 2013 gesplitst in twee aparte begrotingen, namelijk die van Buitenlandse Zaken en die voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De totale ODA is hoger en omvat ook uitgaven van andere ministeries, zoals de bijdragen van het ministerie van Financiën aan de Wereldbank.

- De uitgaven via de *ngo's* maken bijna een derde uit van het totaal.[42] Ondanks de bezuinigingen zijn ook de uitgaven via de ngo's in de evaluatieperiode vrij stabiel: rond de EUR 950 miljoen per jaar.[43] Deels worden deze uitgaven gedaan onder artikel 3.3 ('versterkt maatschappelijk middenveld') en deels via de kanalisering van de hulp via ngo's voor andere doelstellingen van het beleid.[44]
- De uitgaven via het *bilaterale kanaal* (dat wil zeggen van overheid tot overheid) dalen sterk: van EUR 453 miljoen naar EUR 246 miljoen in 2015. Het aantal landen die rechtstreeks ODA ontvangen van Nederland, neemt af van 94 in 2010 naar 72 in 2014 (IOB, 2016a). Deze categorie moet overigens niet worden verward met de gedecentraliseerde bilaterale hulp: de bestedingen waarvoor de ambassades verantwoordelijk zijn.
- De beleidsintentie om meer in te zetten op samenwerking met het bedrijfsleven heeft geleid tot hogere uitgaven: via *publiek-private partnerschappen (PPP's)/netwerken* (van EUR 125 miljoen in 2012 naar EUR 185 miljoen in 2015) en *onderzoeksinstellingen/bedrijven* (van EUR 227 miljoen in 2012 naar EUR 291 miljoen in 2015).

Figuur 2.4 *ODA-uitgaven per kanaal, 2012-2015*



Bron: Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

[42] In het politieke debat waarin de Kamer de minister vraagt om 25 procent van het budget beschikbaar te stellen voor het maatschappelijk middenveld, wordt uitgegaan van de ngo-uitgaven op de totale ODA, dus inclusief de toerekeningen. Het percentage bestedingen via het maatschappelijk middenveld is dan 22 procent gemiddeld voor de evaluatieperiode, en over 2015 rapporteert de minister aan de Tweede Kamer 20 procent via ngo's en 30 procent via het multilaterale kanaal (bron: 34475-XVII Jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2015, p. 8). Overigens verloopt de besteding van middelen voor de multilaterale organisaties veelal ook weer via ngo's, wanneer deze als uitvoerende organisaties worden gecontracteerd.

[43] In 2010 bedroegen deze echter nog EUR 1,1 miljard. Voor de vergelijking houden we het verslag van de Algemene Rekenkamer aan over de begroting van 2015.

[44] Het Medefinancieringsstelsel (MFS) is pas eind 2015 afgesloten, en de uitgaven daarvoor liepen tot die tijd door. Maar er zijn veel meer uitgaven via ngo's dan er via het MFS zijn gedaan. De uitgaven voor MFS II worden vervangen door nieuwe subsidiefaciliteiten, zoals 'Samenspraak en Tegenspraak' en de thematische subsidies voor de uitvoering van activiteiten die vallen onder de speerpunten van het Nederlandse OS-beleid.
De uitgaven voor de versterking van het maatschappelijk middenveld dalen van EUR 452 miljoen in 2015 naar EUR 335 miljoen in 2016 (begroot), en in de eropvolgende jaren is een verdere daling tot EUR 219 miljoen voorzien (begroting BHOS, 2015; Kamerstuk 33 625, nr. 104). De realisatie in 2015 was echter EUR 435 miljoen volgens het Rijksjaarverslag XVII BHOS (2015).

Het ministerie hanteert geen vaste percentages voor de bestedingen per kanaal, maar 'streeft wel naar maximale betrokkenheid van maatschappelijke organisaties'. Hoewel de beleidsintentie was om niet vooraf te sturen op de verdeling van middelen over kanalen, heeft de minister positief gereageerd op verzoeken van de Tweede Kamer om te streven naar een vast percentage voor ngo-financiering. Ze heeft toegezegd dat de ambitie is om 25 procent van de middelen te besteden via maatschappelijke organisaties.[45]

Kanaalkeuze per speerpunt

In tabel 2.5 zijn de uitgaven per kanaal voor de vier speerpunten opgenomen.

Tabel 2.5 Kanaalkeuze per speerpunt, in EUR miljoen, en tussen haakjes als percentage van totale bestedingen voor de periode 2012-2015 die zijn opgenomen in de begroting voor BHOS

Speerpunt	Wereldbank[46] en overig multilateraal	VN	Ngo	Onder-zoeks-instelling	Overheid	PPP of netwerk	Totaal
WaSH	11 (3,2)	141 (40,6)	52 (14,8)	49 (14,2)	38 (11)	56 (16,1)	**348**
SRGR	399 (25,9)	486 (31,5)	397 (25,7)	46 (3)	132 (8,6)	82 (5,3)	**1542**
Voedsel-zekerheid	271 (23,4)	183 (15,8)	280 (24,2)	161 (13,4)	155 (13,4)	108 (9,4)	**1159**
Veiligheid en rechtsorde	188 (18,8)	271 (27,1)	345 (34,5)	37 (3,8)	152 (15,2)	6 (0,6)	**998**

Bron: eigen berekening op basis van Dashboard, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vermelde bedragen wijken af van de uitgaven vermeld in tabel 2.3 omdat de bedragen hier gebaseerd zijn op de historische reeks van de begrotingsclassificatie: zie in bijlage 2 Schenk, J. (2017) met verantwoording over de berekening van uitgaven. De uitgaven voor veiligheid en rechtsorde zijn exclusief de ODA-uitgaven uit het Stabiliteitsfonds. Als gevolg van afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

In absolute bedragen zijn de uitgaven via de VN voor SRGR en veiligheid en rechtsorde het grootst. Als percentage van de totale bestedingen per speerpunt is de VN verreweg de grootste ontvanger van de Nederlandse middelen in de subsector WaSH, gevolgd door de sector SRGR. Voor veiligheid en rechtsorde en voedselzekerheid is het aandeel van ngo's aanmerkelijk groter dan dat van de VN.

45 Antwoord van de minister op vragen van het Tweede Kamerlid Voordewind in de brief van 10 november 2016. Beantwoording vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van de begroting voor BHOS.

46 De Wereldbank maakt formeel onderdeel uit van de VN, maar heeft een geheel eigen bestuurs- en organisatiestructuur.

Bovenstaande overzicht is niet compleet omdat volgens de begrotingssystematiek alle uitgaven die via het Medefinancieringssysteem (MFS) worden gedaan – dus ook de uitgaven die betrekking hebben op de speerpunten – worden geregistreerd onder begrotingsartikel 3.3 'versterkt maatschappelijk middenveld'. Ook programma's met meerdere doelstellingen, die dus deels betrekking hebben op een speerpunt, kunnen onder een ander subartikel worden geregistreerd.

Bij de bevindingen over de kanaalkeuze moet overigens worden bedacht dat de VN voor de uitvoering van bepaalde programma's in veel gevallen vooral als coördinator en beheerder van de besteding van fondsen optreedt, om de hulp goed af te stemmen met de nationale overheden en tot een goede taakverdeling te komen tussen de uitvoerende organisaties. Op deze wijze treden ngo's veelal ook weer op als uitvoerende organisaties met financiering door de VN.

De analyse van de kanaalkeuze per speerpunt werken we verder uit in de hoofdstukken over de vier speerpunten.

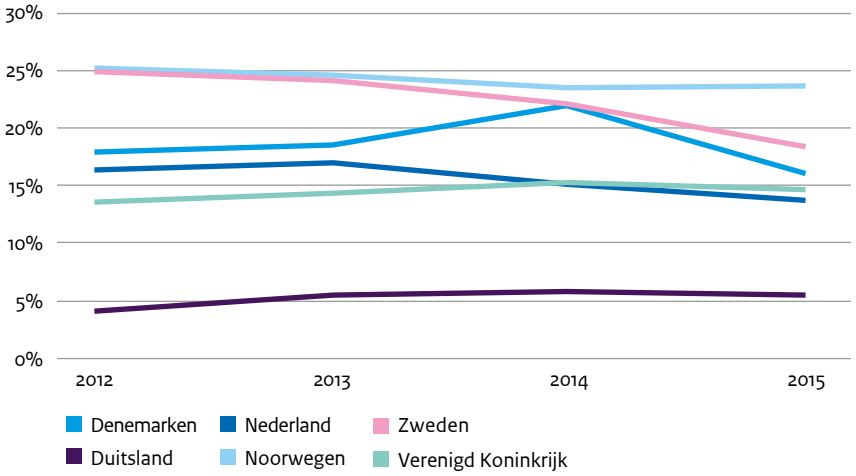
2.5 De vergelijking met andere donoren

Voor de vergelijking van de kanaalkeuze van Nederland met die van andere donoren zijn alleen gegevens beschikbaar van de OECD-DAC-database. Deze gegevens drukken de kanaalkeuze uit als percentage van de totale ODA, dat wil zeggen inclusief alle toerekeningen. Volgens die data besteedt Nederland minder dan het VK en de Scandinavische landen via het multilaterale kanaal, maar meer dan Duitsland (gemiddeld rond de 35 procent).[47]

Voor een vergelijking van de bestedingen via het VN-kanaal zijn bovendien alleen de cijfers over de totale uitgaven via de VN beschikbaar, dat wil zeggen inclusief de humanitaire hulp. De percentages die we in figuur 2.5 weergeven, wijken daarom af van de data in paragraaf 2.3.

[47] Duitsland had tot voor kort een bindende limiet op de multilaterale bestedingen van een derde van de totale ODA-uitgaven (dat de percentages in de figuur daar licht boven zitten, kan worden verklaard door het verschil tussen netto en bruto ODA-uitgaven). Vanaf 2014 is deze limiet opgeheven, terwijl juist vanaf dat jaar het percentage verder daalt richting de 25 procent.

Figuur 2.5 *VN-uitgaven als percentage van de totale netto ODA-uitgaven*



Bron: OESO-DAC-database.[48]

Het percentage ODA dat Nederland via de VN besteedt, daalt in de periode 2012-2015 van 16,3 procent naar 13,6 procent. Wat betreft de ODA-uitgaven via het VN-kanaal, besteedt Nederland eveneens minder dan de Scandinavische landen, maar meer dan het VK en Duitsland.

Voor wat betreft de positie van Nederland op de ranking van UNDP en UNICEF, zijn de bevindingen als volgt. De VS, Japan en het VK zijn de grootste financiers van UNDP; in het geval van UNICEF zijn dat de VS, het VK en Duitsland. Nederland behoorde lange tijd tot de top tien van de grootste donoren voor ongeoormerkte financiering van zowel UNDP als UNICEF. Door de kortingen is Nederland op de UNDP-ranking van grootste donoren echter gezakt van de zesde plaats in 2012 naar de dertiende plaats in 2015.[49] Bij UNICEF staat Nederland in 2015 nog wel op de negende plaats.[50]

De Nederlandse bijdrage aan de totale ongeoormerkte financiering van UNDP in 2015 is nog maar 2,8 procent, voor UNICEF is dat 3,9 procent. Nederland is daarmee geen grote speler meer als leverancier van *core funding*. Noorwegen en Zweden verzorgen samen zo'n 25 procent van de *core funding* van UNDP (in 2013, en 20 procent in 2015) en hebben in het recente verleden opgeroepen tot verbreding van de donorbasis en vermindering van de afhankelijkheid van een beperkt aantal donoren.[51]

[48] Bij de cijfers van figuren 2.5 en 2.6 is uitgegaan van de totale ODA en niet, zoals eerder, van de gecorrigeerde ODA (dat wil zeggen zonder toerekeningen). Om deze redenen wijken de hier gepresenteerde cijfers soms af van tabel 2.1.

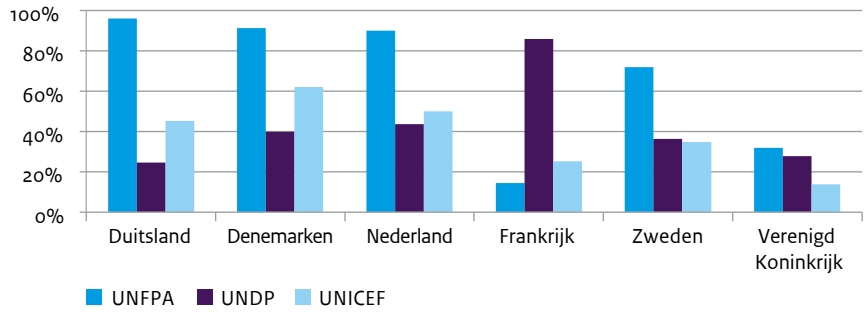
[49] In 2011 stond Nederland zelfs op de derde plaats van de gevers van ongeoormerkte bijdragen.

[50] UNDP, *Funding Compendium 2015*, 2016; UNICEF, *Annual Report 2015*, 2016.

[51] Bron: VN – UNDP – Ontwikkelingssamenwerking – Uitvoerende Raad geeft UNDP groen licht voor uitwerking Strategisch Plan 2014-2017, van DMM, 19 juni 2013.

In het rapport over de multilaterale hulp van de OECD-DAC-landen is een vergelijking gemaakt van de totale uitgaven en de mate van oormerking aan de drie grootste VN-ontwikkelingsorganisaties. Figuur 2.6 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 2.6 *Vergelijking donoren: percentage ongeoormerkte financiering als percentage van de totale bijdragen, 2013*



Bron: OECD-DAC (2015).

Uit de figuur is af te leiden dat het hoge percentage *core funding* van Nederland aan UNFPA vergelijkbaar is met dat van Duitsland en Denemarken, maar aanmerkelijk hoger dan dat van het VK. Het percentage *core funding* dat Nederland en de overige donoren ter beschikking stellen voor UNDP, ligt onder de 50 procent van het totaal; alleen Frankrijk is hierop een uitzondering. Aan UNICEF geeft Nederland na Denemarken het hoogste percentage ongeoormerkte financiering.

De daling in de ongeoormerkte financiering van Nederland sluit aan bij de algemene trend: de ongeoormerkte financiering bij UNDP is steeds verder gedaald. In 2014 bedraagt deze 20 procent van de totale financiering. Duidelijk is dat veel programmalanden zoveel mogelijk ruimte willen (blijven) houden om een beroep te doen op UNDP bij de uitvoering van hun eigen nationale prioriteiten en zich niet willen committeren aan een algemeen UNDP-programma, omdat dit de mogelijkheden voor eigen beleid inperkt.

Het Britse Department for International Development (DfID) heeft in 2016 nieuw beleid ten aanzien van de VN ontwikkeld. In ruil voor meerjarige financiering van de VN-organisaties wordt de hoogte van een deel van de financiering (30 procent) gekoppeld aan het behalen van een aantal concrete doelstellingen op het gebied van effectiviteit van de organisatie en verbetering van de organisatie en efficiëntie (DfID, 2017). Maar een grote donor als Noorwegen houdt het nog steeds bij eenjarige financiering.

2.6 Besluitvorming, toezicht en verantwoording door het ministerie

De directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) van het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert de organisatie en uitvoering van de Nederlandse financiering van de VN. Deze directie is budgethouder voor de niet-geoormerkte bijdragen, dat wil zeggen (verdragsmatig) verplichte contributies (voor bijvoorbeeld WHO, FAO en ILO) en, in nauw overleg met de betreffende themadirecties, voor de algemene vrijwillige bijdragen (veelal aan VN-fondsen, zoals UNICEF en UNFPA, en VN-programma's, zoals UNDP). De budgethouders van de geoormerkte bijdragen (financiering van specifieke projecten, partnerschapsprogramma's en multidonorfondsen) kunnen zowel themadirecties als ambassades in de partnerlanden zijn.

Het voornemen om het aantal activiteiten van de multilaterale financiering en de financiering van de VN in te perken is in belangrijke mate uitgevoerd. In de basisbrief ontwikkelingssamenwerking wordt over de periode 2006-2009 een gemiddelde genoemd van 710 financieringsactiviteiten van multilaterale instellingen. In tabel 2.6 is de daling van de aantallen activiteiten voor het multilaterale kanaal en specifiek het VN-kanaal weergegeven.

Tabel 2.6 Aantal gefinancierde activiteiten voor multilaterale kanaal en specifiek voor VN, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Multilateraal	459	410	407	325	315	266	262
VN	275	234	233	202	198	158	169

Bron: DASH, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De activiteiten waarvoor geen saldo meer open stond, zijn niet opgenomen. Onder de VN zijn hier ook de humanitaire VN-organisaties opgenomen.

Desondanks blijven de financieringsactiviteiten per organisatie nog hoog. Bij UNDP gaat het nog altijd om 64 activiteiten en bij UNICEF om 31 activiteiten.[52] Echter, in vergelijking met bijvoorbeeld de financiering van het MFS en de nieuwe subsidieregelingen voor ngo's, zijn de transactiekosten van de financiering van VN-organisaties laag.

Met een aantal VN-organisaties heeft Nederland een zogeheten algemene regeling (*general arrangement*) afgesloten. Hierin zijn algemene bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op bijdragen aan activiteiten van de betrokken VN-organisaties. Op basis van de inhoudelijke en financiële rapportages beoordeelt het ministerie de voortgang van de activiteit en stelt het vast of aan de algemene regeling is voldaan.

[52] Het financiële donorverslag voor Nederland van UNDP omvat een financiële verantwoording over 74 afzonderlijke activiteiten die directe geoormerkte financiering verkregen, naast twaalf bijdragen aan trustfondsen. In het geval van UNICEF gaat het om 45 afzonderlijke activiteiten, waarbij het regionale WCARO-waterprogramma als één activiteit is geteld, en de activiteiten in het kader van het Peace Building Fonds niet zijn opgenomen omdat daarover ook een algemene verantwoording op fondsniveau plaatsvindt. Bron: UNDP Financial Report to the Government of the Netherlands 2014 en UNICEF Statement of Account 2014.

Vier verschillende VN-brede toezichthouders informeren de lidstaten over de administratie en de uitgaven van de VN-organisaties (inclusief fondsen en gespecialiseerde programma's). Deze instellingen rapporteren over verschillende thema's en onderwerpen die Nederland van belang acht om een grotere efficiëntie in de werkwijze van de VN te bevorderen.

Box 2.1 *Onafhankelijk toezicht op administratie en budget bij de VN*

Het toezicht op de financiën en de administratie wordt uitgevoerd door verschillende instellingen:

- *De Board of Auditors (BOA)* voert externe controles uit over de VN-organisatie, VN-fondsen en speciale programma's en het *Adviescomité voor Administratieve en Budgettaire Aangelegenheden* rapporteert aan de Algemene Vergadering.
- *De Joint Inspection Unit (JIU)* is een onafhankelijke toezichthouder voor het uitvoeren van evaluaties, onderzoek en inspecties.
- Het *Independent Audit Advisory Committee (IAAC)* is een adviserende expertinstelling voor het toezicht op de beleidsuitvoering van de Algemene Vergadering.
- Het *Office of Internal Oversight Services (OIOS)* is een onafhankelijk bureau dat rapporteert aan zowel de Algemene Vergadering als de Secretaris-Generaal.

De VN-organisaties waaraan Nederland regelmatig grotere bijdragen verstrekt, worden door DMM in brede zin gemonitord. Ze worden beoordeeld aan de hand van de tweejaarlijkse scorekaarten die het ministerie periodiek aan de Tweede Kamer stuurt. De toetsing vindt plaats 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 scorekaarten zijn opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2015. Voor het samenstellen van de scorekaarten wordt gebruik gemaakt van de internationale monitoring van multilaterale organisaties en de inbreng van de Nederlandse ambassades.[53] De resultatenrapportages bevatten ook een overzicht van de resultaten van de geoormerkte financiering van VN-programma's op het gebied van de Nederlandse OS-prioriteiten.

[53] Nederland participeert samen met 18 andere grote donoren van multilaterale organisaties in de Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), die op reguliere basis elk jaar vier multilaterale organisaties doorlicht op organisatorische en effectiviteitsvragen. Het grote voordeel van MOPAN is dat het een gezamenlijk monitoringsinstrument is van donoren. Vanwege de onvrede over de methode en tekortkomingen in het inzicht in de effectiviteit, is vanaf 2016 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd: MOPAN 3.0. De eerste rapporten die volgens deze nieuwe methode zijn uitgewerkt, verschijnen met de nodige vertraging in de loop van 2017.

2.7 Conclusies

- Nederland wil de brede VN-rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw steunen, maar wil niet aan kanaalfinanciering doen en de financiering in belangrijke mate focussen op de financiering van de speerpunten. Het is niet goed mogelijk gebleken om deze doelstellingen ten tijde van bezuinigingen op OS in de praktijk te combineren.

- Een belangrijke doelstelling van het Nederlandse beleid is het versterken van de multilaterale betrokkenheid via de algemene bijdragen aan de zogeheten 'systeemorganisaties' UNDP en UNICEF. Sinds 2011 is de bereidheid om financieel aan deze doelstelling bij te dragen fors gedaald. Daarvoor in de plaats is een grotere focus op de eigen Nederlandse prioriteiten gekomen.

- Het voornemen om de uitgaven aan de speerpunten te consolideren (dat wil zeggen om verdere bezuinigingen te voorkomen) is, met uitzondering voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde, grotendeels uitgevoerd.

- Zowel de modaliteit (*core funding* en brede programmasteun) als de voorspelbaarheid van de Nederlandse financiering aan UNFPA, UN WOMEN en UNAIDS in het geval van SRGR en aan IFAD in het geval van voedselzekerheid dragen in belangrijke mate bij aan de mogelijkheden voor deze organisaties om efficiënter en effectiever te kunnen werken. Maar de continuïteit en voorspelbaarheid van de hulp aan UNDP en UNICEF is de afgelopen jaren sterk verminderd.

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

3

Nederland en de inspanningen om coherentie en efficiëntie bij de VN te bevorderen

Nederland wil de coherentie tussen de afzonderlijke organisaties van de Verenigde Naties (VN) bevorderen en dringt aan op een grotere efficiëntie en kostenbeheersing. Bij het realiseren van die doelstelling hecht Nederland veel waarde aan de rol die het United Nations Development Programme (UNDP) daarbij kan spelen. De jaarlijkse algemene bijdrage aan deze organisatie is daar onder meer voor bedoeld. Paragraaf 3.1 geeft achtergrondinformatie over de voorstellen voor en de uitvoering van de hervormingen bij de VN en beschrijft het Nederlandse standpunt daarbij. Paragraaf 3.2 gaat over de voortgang die de VN heeft geboekt met de hervormingen gericht op een grotere interne coherentie en paragraaf 3.3 beschrijft de inspanningen om kostenbesparing en efficiëntie te realiseren en de daarmee behaalde resultaten. De Nederlandse bijdragen aan deze inspanningen staan centraal in paragraaf 3.4, evenals de thema's waarop Nederland samen met andere donoren invloed heeft kunnen uitoefenen. De laatste paragraaf bevat enkele conclusies.

3.1 De Nederlandse inzet op coherentie

Achtergronden

Een steeds complexere wereld vergt steeds meer specialistische kennis en activiteiten. In de loop der tijd is het aantal instellingen en organisaties die behoren tot het United Nations Development System (UNDS) hierdoor toegenomen (Balogun, 2012). Er zijn nu 31 organisaties, fondsen en instellingen actief op een groot aantal uiteenlopende terreinen: vredesopbouw, institutionele versterking, *good governance*, gezondheid, onderwijs, landbouw, industriële ontwikkeling, enzovoort. De snelle groei van het aantal nieuwe organisaties, elk met hun eigen mandaat en organisatiestructuur, heeft geleid tot verkokering en opdeling van competenties, en tot onvoldoende oog voor de samenhang en de taakverdeling tussen de organisaties (Jenks, 2013). Er zijn parallelle structuren ontstaan en op meerdere werkterreinen overlappen de activiteiten van de verschillende organisaties elkaar. Zo zijn er twintig organisaties die betrokken zijn bij water- en energieactiviteiten, maar die onderling ook concurreren bij de fondsenwerving. Hetzelfde gebeurt op het terrein van gender en hiv/aids (Helgason, 2016). Evaluatierapporten en andere documenten zijn kritisch over het gebrek aan onderlinge afstemming en coherentie tussen de organisaties en hun activiteiten (Boutwelis, 2013; Bernstein, 2017).[54] Daarom is er de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan naar de hervormingen die nodig zijn om binnen UNDS tot een betere taakverdeling en meer coherentie te komen.

UNDP speelt daarbij een centrale rol omdat deze organisatie een breed mandaat heeft voor de coördinatie en integratie van de ontwikkelingsactiviteiten van de VN. Zo is UNDP voorzitter van de groep van ontwikkelingsorganisaties van de VN, administreert de

[54] Wennubst and Mahn (2013, pp. 18-19): "*The relationship between the entities that make up the UNDS has historically been one of coexistence rather than direction, whereby entities are only loosely coupled in a polycentric fashion. This, and the disaggregation resulting from UNDS growth 'without a pre-established blue-print', are the two main legacies that beleaguer the UNDS today … The transition that has slowly been taking place in the UNDS could be described as a move from the traditional 'functionalist' system of organization towards a more integrated, 'post-functionalist' approach.*"

organisatie meerdere fondsen voor gezamenlijke VN-programma's en heeft ze een grote verantwoordelijkheid bij de coördinatie van de VN-activiteiten op landenniveau.

Wel zijn er spanningen geconstateerd tussen de VN-brede rol van UNDP en de rol als uitvoerder van activiteiten op specifieke terreinen, zoals veiligheid en rechtsorde. Om die reden is gepoogd een soort 'firewall' te creëren om vermenging van beide rollen te voorkomen.

Beleid en inzet van Nederland

De beleidsnotities van de Nederlandse regering benadrukken alle de noodzaak van een actieve betrokkenheid van Nederland bij de hervormingen van de VN. De veronderstelling is dat de financiële bijdragen aan de VN-organisaties Nederland in staat stellen invloed uit te oefenen op hun beleid: 'Hoewel Nederland internationaal niet tot de grootste spelers behoort, kan het door gerichte beleidsmatige inzet en financiële bijdragen relatief veel voor de eigen beleidsagenda bereiken.'[55]

Nederland pleit in de verschillende overlegfora van de VN voor een grotere coördinatie tussen VN-organisaties en voor een meer geïntegreerde benadering en werkwijze. De VN moet in de programmalanden veel meer als één geheel en coherent opereren. In de memories van toelichting op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) van de afgelopen jaren staat dat Nederland de onderlinge samenwerking tussen VN-organisaties wil bevorderen en aandringt op de toepassing van de zogeheten *One UN*-benadering.[56] De versterking van de samenwerking op landenniveau door het aanstellen van een VN-coördinator (het '*Resident Coordinator system*') en het bevorderen van een gemeenschappelijke planning en uitvoering ('*Delivering as One*') zijn daarvoor belangrijke instrumenten. Nederland steunt daarbij de coördinerende rol van UNDP en brengt dat tot uiting door in de begroting onder artikel 5.1 de algemene bijdrage aan UNDP apart te vermelden; doelstelling is de multilaterale kaders te versterken. Nederland vraagt extra aandacht voor het voorkomen van interne doublures. De VN-organisaties moeten zich beperken tot die terreinen waarop zij een duidelijke meerwaarde hebben.

De financiële steun van Nederland voor de hervormingen gaat terug tot ver voor de evaluatieperiode. In de periode 2009-2011 heeft Nederland EUR 12 miljoen bijgedragen aan de financiering van de One UN-fondsen (landenfondsen voor gemeenschappelijke activiteiten van VN-organisaties; zie hieronder). Ook in de periode van evaluatie – 2012-2015 – waren er nog enkele kleine, aflopende, uitgaven. Na 2015 is Nederland gestopt met de financiering van deze fondsen omdat men ervan uitging dat deze geleidelijk zou worden geïntegreerd in de reguliere VN-financiering.

De sociaaleconomische afdeling van de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) is verantwoordelijk voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng

55 Brief van de minister voor BHOS aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015 over 'Multilaterale scorekaarten'.
56 Begroting voor BHOS, 2014.

in de VN op sociaaleconomisch terrein. De inbreng kan plaatsvinden in de Algemene Vergadering (AV) en daarnaast in de Sociaaleconomische Raad van de VN (ECOSOC) en zijn functionele commissies. Overleg met de afzonderlijke organisaties van de VN vindt plaats door deelname aan de vergaderingen van de Raad van Bestuur. De medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen (PV) in New York en Genève voeren veel van het dagelijkse en reguliere overleg uit, waar nodig met deelname van stafleden van DMM of de thematische directies.

Overigens is de betrokkenheid van andere departementen bij het overleg met VN-instellingen op meerdere terreinen groot. Dat geldt met name voor de betrokkenheid van de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken bij respectievelijk de Food and Agriculture Organization (FAO) en de International Labour Organization (ILO).

3.2 De voortgang met de hervormingen gericht op meer coherentie

In 2006 introduceerde de secretaris-generaal van de VN de *Delivering as One*-benadering (DaO). Met deze benadering wilde hij de uitvoering van de VN-programma's op landenniveau bundelen en daarvoor een nauwe samenwerking met de nationale overheid in het betreffende programmaland nastreven. Zo zou de coördinatie kunnen worden versterkt, de gemeenschappelijke uitvoering van programma's worden bevorderd en de kosten worden verlaagd door een gemeenschappelijke bedrijfsvoering te stimuleren. De slogan daarvoor was 'One UN': één leider, één programma, één budget en, waar mogelijk, één kantoor. Het idee was dat de VN als één geheel coherent zou opereren in de programmalanden en dat de VN-organisaties meer zouden samenwerken. UNDP speelt een centrale rol bij de coördinatie van de VN-activiteiten op landenniveau, onder meer via het beheer en de financiering van de *resident coordinators* van de VN (RC's) (zie hieronder).

De One UN-benadering werd in 2007 op experimentele basis in vijf landen geïntroduceerd. In 2015 zijn er officieel vijftig landen waar de VN programma's uitvoert volgens de DaO-benadering.[57] Tussen die landen bestaan echter grote verschillen, zowel in de wijze waarop de benadering wordt toegepast als in de voortgang die daarmee is geboekt.

De verantwoordelijkheid voor de VN-brede hervormingen is bij meerdere instanties belegd. Niet altijd duidelijk is echter hoe de verantwoordelijkheden zich ten opzichte van elkaar verhouden. Formeel is ECOSOC, waarin 54 gekozen lidstaten zijn vertegenwoordigd, de centraal verantwoordelijke organisatie, maar in de praktijk blijkt deze instantie een

[57] UNDP werkt in meer dan 165 landen, maar het aantal landen met een omvangrijk en breed VN-programma is veel kleiner.

bescheiden rol te hebben.[58] Het coördinerend overleg van de leiding van de belangrijkste ontwikkelingsorganisaties van de VN, de United Nations Development Group (UNDG), wint de afgelopen jaren aan belang. De samenwerking en afspraken komen echter alleen op basis van consensus tot stand. UNDP speelt een coördinerende rol bij de uitvoering van de One UN-benadering door middel van het *resident coordinator*-systeem (zie hieronder), het beheer van de gezamenlijke fondsen en het voorzitterschap van UNDG.

Elke vier jaar presenteert de secretaris-generaal een speciaal rapport over de voortgang en de resultaten van de ontwikkelingsactiviteiten van de VN (in het VN-jargon bekend als de *Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR*). In een resolutie daarover droeg de AV in 2012 de secretaris-generaal op om in dat rapport uitgebreid te rapporteren over de voortgang met de inspanningen gericht op de coherentie en effectiviteit van de VN-ontwikkelings-organisaties.[59] Deze resolutie biedt ook richtlijnen voor de besturen en bestuursraden van de afzonderlijke VN-organisaties voor het opstellen van nieuwe strategische plannen. In december 2016 is een nieuwe resolutie daarover aangenomen. Deze vormt het kader voor de herijking van het VN-ontwikkelingssysteem in de nieuwe context van de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's); zie hoofdstuk 8.[60]

Op basis van deze rapportage en het voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde literatuur-onderzoek kan de voortgang op de belangrijkste doelstellingen van de DaO-benadering als volgt worden samengevat:

1) Gezamenlijke programmering

Een belangrijk instrument om de doelstellingen op het gebied van coherentie te realiseren is de gezamenlijke programmering op landenniveau. Daarvoor is in 2007 het zogeheten United Nations Development Action Framework (UNDAF) ontwikkeld. Dit ontwikkeling-splan komt de VN overeen met de overheid van het betreffende land. Het bundelt de afzonderlijke bijdragen van de VN-instellingen die actief zijn in dat land, in een gezamenlijke landenstrategie en een gezamenlijk budget. De toepassing van dit instrument is snel gegroeid. Inmiddels is in 92 procent van de VN-programmalanden een UNDAF uitgewerkt. Daarbij zijn gemiddeld vijftien VN-organisaties per land betrokken (United Nations Development Group, 2015, p. 15).

58 De ECOSOC bestaat uit 54 leden, waarvan een derde jaarlijks door de Algemene Vergadering van de VN voor een periode van drie jaar wordt gekozen. ECOSOC is nooit uitgegroeid tot een dominant beleidsvormend orgaan omdat veel thema's die op zijn terrein liggen, in de praktijk in de AV of in gespecialiseerde fora worden besproken. Recentelijk is ECOSOC verantwoordelijk voor de zogeheten ECOSOC-dialoog, waarin de raad de verantwoordelijkheid draagt voor een intergouvernementele dialoog over de langetermijnpositie van UNDS in de context van de 2030-agenda voor duurzame ontwikkeling.

59 *The Quadrennial Comprehensive Policy Review of operational activities for development of the UN system* (QCPR), Resolutie 67/226.

60 Hoewel de resolutie alleen bindend is voor de VN-fondsen en -programma's (zoals UNDP en UNICEF), vraagt ze ook de gespecialiseerde agentschappen (zoals FAO en WHO) expliciet een dergelijke rapportage op te stellen.

De evaluatie van de voortgang met het UNDAF over de eerste periode (tot 2012) is kritisch omdat nauwelijks aantoonbaar is dat het heeft bijgedragen aan meer coherentie van de VN-activiteiten en heeft geleid tot lagere transactiekosten (Balogun, 2012). In de eropvolgende reviews zijn de scores op de indicatoren die betrekking hebben op de mate waarin het UNDAF is afgestemd op de nationale programmering, positief.[61] In de evaluatie van de One UN-benadering van 2012 is de conclusie dat de benadering een positief effect heeft op de samenwerking van het betreffende land met de VN en dat deze bijdraagt aan een grotere zeggenschap door de overheid van dat land over de planning en financiering van een programma (UN, 2012). De review van de voortgang in 2015, die zich mede baseert op een uitgebreide enquête onder vertegenwoordigers van regeringen van landen waar met het UNDAF is gewerkt, wijst uit dat er waardering bestaat voor de toepassing ervan en de mate waarin het is afgestemd op de nationale prioriteiten en de eigen budgetplanning. 66 procent van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de overheid geeft aan dat het UNDAF in hun land volledig is afgestemd op de nationale budgetplanning (Report of the Secretary-General, 2015).

Box 3.1 *UNDAF in vier Nederlandse partnerlanden: bevindingen uit evaluatierapporten*

Voor dit onderzoek zijn de evaluaties en literatuur geanalyseerd die betrekking hebben op de toepassing van het UNDAF in vier partnerlanden van Nederlandse landen voor ontwikkelingssamenwerking (OS): Bangladesh, Rwanda, Mozambique en Ethiopië. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het UNDAF wordt zonder uitzondering opgesteld in samenspraak met de overheid van het ontvangende land.
- De UNDAF's hebben veelal algemene doelstellingen (armoedebestrijding, economische groei en dergelijke) en worden niet jaarlijks aangepast aan de veranderingen in de overheidsprogrammering en budgettering.
- De geraadpleegde vertegenwoordigers van de overheid stellen het op prijs dat ze één aanspreekpunt hebben voor een bepaald thema in plaats van elke organisatie afzonderlijk te moeten spreken.
- De evaluatierapporten vermelden dat de samenstelling van de UNDAF's intensieve samenwerking tussen de VN-organisaties bevordert, maar dat deze daarna weer verwatert.
- De begrotingen die aan de UNDAF's worden gekoppeld, zijn erg ambitieus en blijken weinig realistisch. In hoeverre organisaties werk maken van gezamenlijke fondsenwerving, is onduidelijk.

[61] Veel indicatoren zijn echter alleen gebaseerd op perceptie-onderzoek.

- De rapportages geven weinig inzicht in de uitvoering. Het monitoren en evalueren van het UNDAF verloopt problematisch. In alle landen zijn omvangrijke kaders voor monitoring en evaluatie opgetuigd die vaak uit tientallen resultaatgebieden bestaan, elk met afzonderlijke indicatoren. Problemen met het meten van de voortgang die worden genoemd, zijn:
  te ingewikkelde indicatoren, een gebrek aan middelen om deze te onderzoeken, het ontbreken van data, en gebrekkige rapportage van de deelnemende organisaties.

Bron: Kluyskens en Clark (2014) (Rwanda), https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/8522 (Mozambique), en http://et.one.un.org/content/dam/unct/ethiopia/docs/Other%20docs/UNDAF%20Ethiopia%20Mid-term%20review%20-%20Volume%20I%20-%204%20October%202014.pdf (Ethiopië). De mid-term review over Bangladesh is niet meer op internet beschikbaar.

De rapportages geven veelal inzicht in de voortgang die is geboekt met de uitvoering van het UNDAF. De mate waarin het UNDAF heeft bijgedragen aan het doel om een meer coherente aanpak te realiseren en de uitvoering van die aanpak, blijven echter nog onderbelicht.

2) *One Un-Budget*

Onder de doelstelling van *One Budget* worden VN-landenteams uitgenodigd om een gezamenlijk financieel kader te presenteren waarin de activiteiten, financiering en financieringsbron van elke VN-organisatie worden gespecificeerd. In 2015 hebben de VN-organisaties in 35 procent van de programmalanden een gezamenlijk budgetkader ontwikkeld (Report of the Secretary-General, 2015, p. 28; issue 92). De rapportages geven echter weinig inzicht in de opstelling en inhoud van de budgetkaders. De praktijk leert dat het vaak gaat om het samenvoegen van de begrotingen van de afzonderlijke organisaties en dat er veel minder sprake is van budgetteren op basis van gezamenlijke programmering.

De meeste UNDAF's geven te weinig of geen basis voor een efficiënte allocatie van middelen over de verschillende VN-organisaties (Linklaters, 2016).

De verschillen in belangen tussen de VN-organisaties vormen een obstakel om tot meer gezamenlijke fondsenwerving en allocatie op landenniveau te komen. Grote organisaties geven er de voorkeur aan de financiering van hun eigen budget veilig te stellen en zullen deze niet snel afhankelijk willen maken van de besluitvorming over de bestedingen van een gemeenschappelijk budget. Vrijwel alle grote VN-organisaties werken tegelijkertijd ook eigen landenstrategieën uit. UNDP, het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) en het United Nations Population Fund (UNFPA) doen dat in toenemende mate wel met een gezamenlijk kader en een gedeelde opzet.

Wel wordt de samenwerking geïntensiveerd rond de verschillende gezamenlijke fondsen voor specifieke doelen, waaruit afzonderlijke organisaties projectfinanciering verkrijgen. Hoofdstuk 7 bevat voor het thema veiligheid en rechtsorde meerdere voorbeelden hiervan.

3) *One UN-Leader*

Het *One Leader*-principe heeft vorm gekregen via de instelling van de zogeheten *Resident Coordinator* (RC). Deze landelijke coördinator geeft op landenniveau leiding aan het landenteam van de VN om de efficiëntie en effectiviteit van de operationele activiteiten te verbeteren. Deze coördinatoren zijn thans aangesteld in 130 landen. UNDP administreert het RC-systeem en ondersteunt de RC's op landenniveau. De RC heeft een rol te vervullen bij de coördinatie:

a) met de overheden in programmalanden;
b) tussen VN-organisaties: ze geven leiding aan de VN-landenteams; en
c) met donoren die actief zijn in het betreffende land.

De belangrijkste bevindingen over de uitvoering van de taken van de RC zijn:

- De voortgang die in meerdere landen met de DaO-benadering is geboekt, is mede te danken aan het effectieve optreden van de RC.
- In de meeste landen heeft de RC een leidende rol gespeeld bij de ontwikkeling en uitvoering van het UNDAF.
- Succesvol leiderschap wisselt nogal per land en is veelal afhankelijk van de situatie in het betreffende land en van de leiderschapskwaliteiten van de benoemde RC's. Zo heeft de RC in landen met veel humanitaire hulp en in conflictlanden vaak een belangrijke rol op het gebied van de financiering en het overleg met de overheid.[62] Voor elke situatie is in feite een gedifferentieerd mandaat nodig.

Er zijn echter ook structurele factoren die de RC belemmeren om zijn taak volledig in te vullen:

a) *Obstakels voor coördinatie*: De landenteams zijn relatief groot, met gemiddeld vijftien organisaties. Dat bemoeilijkt de coördinatie. In Ethiopië, waar 26 VN-organisaties actief zijn, wijst de RC er bijvoorbeeld op dat de coördinatie met zoveel organisaties het gevaar met zich meebrengt van een te grote focus op het interne functioneren.[63] Grotere organisaties als UNICEF trekken hun eigen plan en er is veelal sprake van ongelijkwaardige samenwerking.[64] Onderlinge concurrentie en competentieconflicten komen veelvuldig voor. De transactiekosten van de coördinatie met en binnen de landenteams zijn hoog en volgens sommigen te hoog in vergelijking met de baten (Mahn, 2013).

b) *Gebrekkige bevoegdheden*: De RC heeft geen autoriteit om coördinatie af te dwingen en heeft geen gezag over de afzonderlijke organisaties.

c) *Verantwoording*: De verantwoordingsmechanismen blijven gefocust op de hoofdkwartieren van de betrokken organisaties en er zijn weinig stimuli om deze te integreren op landenniveau.

[62] In een aantal landen waar VN-vredesmissies actief zijn, is bovendien een speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal werkzaam. Een apart probleem vormt de dubbelrol van RC met die van de directeur van het UNDP-landenkantoor. Daarom zijn er afspraken gemaakt om belangenverstrengeling te voorkomen.

[63] Intern berichtenverkeer van 27 mei 2014: Utstein-overleg grote donoren met VN-fondsen en -programma's.

[64] Zoals weer eens duidelijk werd tijdens een recent overleg met UNICEF en UNDP: zie bijvoorbeeld intern berichtenverkeer over de VN-hervormingen van 26 mei 2017.

d) *Gebrekkige middelen*: De RC's werken veelal met een zeer kleine staf en een klein budget. Deze bemoeilijken de uitvoering van de geplande activiteiten. In 2014 werkt bijna de helft van de RC's met een budget van minder dan USD 200.000. Voor de financiering van de RC's en hun staf zijn afspraken gemaakt met alle organisaties die deel uitmaken van UNDS; deze zijn van kracht per 1 januari 2014. Aan deze afspraken houden de organisaties zich onvoldoende, waardoor UNDP een belangrijk deel van de kosten betaalt (Report of the Secretary-General, 2016).[65]

De conclusie uit de geraadpleegde literatuur is dat weliswaar voortgang is geboekt met de uitbreiding van het RC-systeem en met het leiderschap in de conflictlanden, maar dat er desondanks nog altijd een grote kloof bestaat tussen de verwachtingen ten aanzien van de RC en hetgeen deze daadwerkelijk kan doen. Zolang structurele hervormingen op hoofdkwartierniveau uitblijven, ondermijnen de genoemde belemmeringen het effectief functioneren van de RC (Report of the Secretary-General, 2015, p. 55).

4) De waardering van de brede systeemfunctie van UNDP

Recente reviews en andere aanvullende literatuur geven aanvullend inzicht in de manier waarop UNDP zijn bredere VN-rol invult.[66] De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

UNDP is goed gepositioneerd voor de brede VN-rol

- UNDP heeft het breedste mandaat van alle VN-organisaties en ook de meest omvangrijkste aanwezigheid: 170 landen.
- De recente versterking van de regionale kantoren heeft als voordeel dat nationale kantoren gemakkelijker toegang hebben tot expertise en service (MOPAN, 2017b).
- UNDP heeft via het Multi-Partner Trust Fund Office een belangrijke functie bij de administratie van VN-brede fondsen en financieringsmechanismen.

Coördinatie op landenniveau

- De capaciteit van UNDP als *convenor* op landenniveau en het werken in partnerschappen worden als goed beoordeeld. UNDP's beleids- en technische werk wordt geïntegreerd in het werk van andere VN-instellingen (MOPAN, 2017b, p. 9).
- UNDP scoort goed op samenwerking met andere VN-organisaties en zijn partnerschapsbeleid is gebaseerd op het benutten van comparatieve voordelen (MOPAN, 2017b, p. 19).
- UNDP scoort goed in afstemming van zijn werk op de nationale overheid en het nationaal beleid.
- UNDP's jaarlijkse rapport over menselijke ontwikkeling en de daarvoor ondernomen kwantitatieve en kwalitatieve analyses zijn functioneel voor het debat over en de ontwikkeling van ontwikkelingsstrategieën op landenniveau.

65 De kortetermijndoelstelling is het dichten van een begrotingsgat van USD 17,5 miljoen voor 2016-2017. De bijdrage van het VN-secretariaat (USD 13,5 miljoen) werd echter niet gehonoreerd door de 5e CIE, gegeven de bij de G77 aanwezige weerstand.

66 DfID, 2017; MOPAN, 2017b. Wel moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat de onderbouwing daarvan veelal op voorbeelden is gestoeld en zeker geen volledig beeld geeft. Ook ontbreekt het aan meer zicht op de uitvoering op landenniveau.

Resultaten

- De bijdragen van UNDP aan een coherente en beter gecoördineerde aanpak wisselen sterk per land en per onderdeel. Weliswaar heeft UNDP bijgedragen aan de voortgang met de Delivering as One-modaliteit maar er zijn ook voorbeelden van fragmentatie en duplicatie (MOPAN, 2017b, p. 29).
- De review van relevante rapportages en evaluaties in de recente studie van het Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) over UNDP concludeert dat UNDP een positieve maar niet altijd zichtbare invloed heeft op nationaal beleid en nationale programma's.
- Evaluaties van sommige regionale programma's en de evaluatie van UNDP's rol bij de realisatie van de Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) leveren verder bewijs voor de bevinding dat UNDP's interventies hebben bijgedragen aan de coördinatie van de VN-inspanningen om de nationale overheden en hun instituties te versterken. De bijdrage van UNDP aan de realisatie van de MDG's en SDG's komt in hoofdstuk 8 nader aan de orde.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt overigens al dat de invloed van UNDP beperkt wordt door de politieke verwikkelingen en meningsverschillen binnen de ECOSOC en de VN in het algemeen. UNDP tracht zoveel als mogelijk de coördinatie met andere VN-organisaties op het niveau van de groep van VN-ontwikkelingsorganisaties te regelen, maar ook hier blijken de tegenstellingen en onderlinge meningsverschillen een belemmering voor meer voortgang.

Samenvattend

Doordat een goede bewijsvoering ontbreekt, is het niet gemakkelijk een balans op te maken van de voortgang met de hervormingen van de VN. Veel voortgangsindicatoren die in de rapportages worden gebruikt, zijn uitsluitend gebaseerd op perceptieonderzoek. Een andere tekortkoming is dat het monitoren weliswaar gebeurt met een groot aantal technische indicatoren die over afzonderlijke onderdelen informeren, maar dat er weinig systematische bewijsvoering beschikbaar is over hoe de voortgang in samenhang en in de praktijk uitwerkt en of deze bijdraagt aan de uiteindelijke doelstellingen van een betere effectiviteit en efficiëntie. De voortgangsrapporten en scorekaarten van uitgevoerde activiteiten geven te weinig informatie over hoe die activiteiten hebben bijgedragen aan de gewenste resultaten (Helgason, 2014, p. 48). Om de bijdrage van die activiteiten nader te kunnen onderzoeken zijn goede landenevaluaties noodzakelijk.

Uit de beschikbare informatie komt het volgende beeld naar voren. In de afgelopen jaren is er op meer gebieden en in meer landen voortgang geboekt met de uitbreiding en de verbreding van de One UN-benadering. Op deelterreinen hebben de inspanningen ook wel tot resultaat geleid. Echter, de teneur van de geraadpleegde rapporten en literatuur is over het algemeen kritisch ten aanzien van de resultaten van de maatregelen die zijn genomen om meer coördinatie te bevorderen. Daarvoor worden meerdere verklaringen aangedragen:

a) De afzonderlijke VN-organisaties hebben elk hun eigen beleid, planning en uitvoeringsmodaliteiten en zijn maar in beperkte mate bereid deze ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijk beleid en beheer. Bovendien zijn de financiering en de fondsenwerving grotendeels de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke VN-organisaties.

b) Er zijn donoren die met de toename van hun geoormerkte financiering zelf bijdragen aan de toenemende fragmentatie van projecten en activiteiten, en daarmee het streven naar meer coherentie ondermijnen.
c) ECOSOC heeft het mandaat om de coördinatie tussen de instellingen en organisaties te organiseren. Het mandaat is echter zwak. ECOSOC heeft in de loop der jaren bovendien veel verantwoordelijkheden moeten afstaan aan de AV van de VN en de besturen van de afzonderlijke organisaties. De resoluties van de AV en de besluiten van de Vijfde Commissie (de commissie die gaat over de hervormingen bij de VN) zijn op hun beurt veelal compromissen tussen zeer uiteenlopende standpunten van de lidstaten.
d) De speelruimte van UNDP is beperkt. De betrokken VN-organisaties en UNDG nemen alleen beslissingen op vrijwillige basis en bij consensus. Omdat de afzonderlijke organisaties eigen besturen en verantwoordingsstructuren hebben, is de horizontale coördinatie niet sterk ontwikkeld.

Volgens critici van de VN nadert de benadering van geleidelijke hervormingen haar grenzen. Zonder een structurele aanpak, bijvoorbeeld door de mandaten van de afzonderlijke organisaties veel strikter vast te stellen en te herformuleren, en zonder een versterking van de rol van ECOSOC is het moeilijk voorstelbaar hoe een doorbraak kan worden bereikt. Ook is het noodzakelijk de bestuursstructuren binnen de VN drastisch te veranderen (Linklaters, 2016). De huidige praktijk leidt tot een wildgroei van op centraal niveau ontwikkelde administratieve maatregelen en instrumenten, die weinig aansluiten bij de praktijk op landenniveau.

3.3 De voortgang met de inspanningen gericht op kostenbesparing en efficiëntie

Nederlandse beleidsintenties

Nederland dringt aan op maatregelen voor kostenbeheersing en bepleit een nulgroei van de VN-begroting.[67] De Nederlandse prioriteiten met betrekking tot kostenbeheersing zijn:
1) personeelsbeleid;
2) financiering van de algemene kosten en innovatieve financiering;
3) bevordering van gemeenschappelijke ondersteunende diensten;
4) verantwoording en toezicht.

Voor elk van deze thema's gaan we na wat er van de Nederlandse inzet in de praktijk is terechtgekomen.

1) Personeelsbeleid

Nederlands standpunt

Omdat naar schatting rond de 70 procent van de bestedingen van de VN opgaat aan personeelskosten, staat Nederland op het standpunt dat een goed personeelsbeleid cruciaal is voor de effectiviteit en de efficiëntie van de VN-organisaties. De Nederlandse inzet daarbij is:

67 VN – VN-hervormingen – Instructie Genève Groep, 21 april 2015 van DMM.

a) het bevorderen van de mobiliteit van VN-personeel;
b) het verbeteren van de VN-beoordelingssystematiek;[68]
c) een sober salarisbeleid binnen de internationale instellingen, waaronder de VN;[69]
d) een simpel, overzichtelijk en financieel houdbaar pakket van vergoedingen.[70]

Nederland steunt de moderniseringsvoorstellen voor het personeelsbeleid vanuit het streven naar een effectieve, relevante VN. Nederland staat verder op het standpunt dat de kosten die gepaard gaan met de voorstellen voor de hervorming van het personeelsbeleid, in beginsel binnen de bestaande begroting dienen te worden gevonden.

Voortgang
In de Vijfde Commissie wordt onderhandeld over het personeelsbeleid. De belangrijkste terugkerende onderwerpen in deze commissie zijn de mate van autonomie waarmee de VN zelf haar personeelsbeleid vaststelt en de spanning tussen het aantrekken van kwalitatief goed personeel en de geografische representatie in de samenstelling van de staf.
De weerstand tegen veranderingen in het personeelsbeleid zijn deels politiek van aard.

Het arbeidsvoorwaardenpakket van de VN was al decennia niet meer herzien, met als gevolg een ingewikkeld systeem van salarissen, vergoedingen en tegemoetkomingen. In 2015 zijn de arbeidsvoorwaarden herzien en geharmoniseerd. Maar de besparingen die daarmee worden bereikt, zijn vooralsnog zeer bescheiden (zie box 3.2).

Box 3.2 *De herziening van de arbeidsvoorwaarden bij de VN*

De AV heeft twee jaar geleden de International Civil Service Commission (ICSC) gevraagd een advies uit te brengen over mogelijkheden om het arbeidsvoorwaardenpakket te moderniseren en te vereenvoudigen (resolutie 68/253).[71] Voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden is het 'Common System' uitgewerkt, dat geldt voor al het VN-personeel voor de periode 2016 tot en met 2018. Het gaat hierbij om 52.000 mensen op zeshonderd verschillende '*duty stations*'. Elke wijziging van het beloningsstelsel heeft dus forse financiële gevolgen voor het reguliere budget van de VN. Het ICSC-advies bevat drie hoofdlijnen: (1) een vereenvoudiging van het systeem, (2) meer oog voor *performance management* (prestaties van werknemers dienen zwaarder te wegen dan de persoonlijke omstandigheden), en (3) op de lange termijn budgettaire besparingen (High Level Committee on Management, 2015). Bij de langdurige onderhandelingen over de voorstellen van de ICSC in 2015 gaat het in de eerste plaats om de budgettaire gevolgen, maar spelen ook beleidsmatige overwegingen een rol, zoals het streven naar diversiteit binnen het personeelsbestand van de VN. De belangrijkste controversiële onderwerpen zijn de verplichte pensioenleeftijd, het schrappen van

[68] Op dit moment is er geen effectieve beoordelingssystematiek; volgens VN-cijfers presteert meer dan 95 procent van de VN-ambtenaren bovengemiddeld, maar over de onderbouwing daarvan bestaat veel twijfel.
[69] Memorie van Toelichting, begroting BHOS 2014.
[70] Zie bijvoorbeeld UNICEF Kaderinstructie 2014 van 15 januari 2014.
[71] Naast de VN hebben veertien organisaties het Statuut ondertekend. Het International Fund for Agricultural Development heeft weliswaar niet ondertekend, maar volgt wel en participeert volledig in de Commissie.

het onderscheid tussen personeel mét en personeel zonder kinderen en de bijzondere vergoedingen voor overplaatsing en voor plaatsingen met ontberingen (‘*hardship*’).

Eind december 2015 heeft de Vijfde Commissie ingestemd met vrijwel alle adviezen van de ICSC over de modernisering van de arbeidsvoorwaarden van het VN-personeel. In het berichtenverkeer over de resultaten van de besluitvorming toont Nederland zich tevreden met het onderhandelingsresultaat als een kleine stap voorwaarts in het moderniseringsproces.[72]

De door te voeren hervormingen blijken overigens tot bescheiden besparingen te leiden. Bedraagt het totale budget voor de VN-staf voorafgaand aan de hervormingen USD 5,105 miljard, na invoering is dit slechts USD 113 miljoen minder, namelijk USD 4,992 miljard (International Civil Service Commission for the year 2015, 2015, pp. 119-120).

Van de belangrijkste VN-organisaties die werken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, hebben UNICEF en UNDP de grootse staf.[73] Bij deze organisaties is de omvang van de staf in vaste dienst de afgelopen jaren gestabiliseerd.

Onder druk van een afname van de *core funding* en om beter te kunnen aansluiten op de nieuwe prioriteiten heeft UNDP een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd. Hierdoor is het personeelsbestand van UNDP op het hoofdkantoor afgenomen van 1.591 eind 2013 naar 1.396 eind 2014. In het kader van de reorganisatie is ook het uit 2008 daterende competentieraamwerk aangepast, zodat dit aansluit bij de nieuwe structuur en functieprofielen. Verder zijn de advies- en ondersteunende diensten verschoven naar de regio’s.

2) *De financiering van de algemene kosten*

Nederlands standpunt

In meerdere interventies in VN-fora toont Nederland zich bezorgd over de groei van de geoormerkte bijdragen. Deze toenemende oormerking van de financiering leidt ertoe dat de VN-organisaties steeds minder geld overhouden voor hun kerntaken en dat landen die *core funding* geven, zoals Nederland, de overheadkosten van de geoormerkte bijdragen subsidiëren.

Voortgang

Vanwege de dalende *core funding* is het voor de VN-organisaties problematisch om hun indirecte kosten te financieren, zoals de regionale en landenkantoren en de taken die onder de systeemfunctie van de organisatie vallen. Voor de uitvoering van de projecten is het

[72] Intern berichtenverkeer PV-NY van 31 december 2015.

[73] UNICEF en UNDP betalen al het personeel uit niet-reguliere inkomsten, terwijl andere organisaties hun staf deels (WHO voor 25 procent) of vrijwel geheel (IFAD voor 98 procent) uit het reguliere budget betalen. UNAIDS heeft het grootste aantal stafleden op projectbasis geplaatst. Van de totale staf van UNDP is 17 procent op het hoofdkwartier werkzaam, en voor UNICEF is dat 19 procent.

functioneren van de organisatie als geheel essentieel, maar de overheadkosten van de geoormerkte financiering zijn onvoldoende om deze kosten te dekken. Meerdere resoluties van de AV benadrukken daarom dat de *core funding* niet moet worden gebruikt om de overheadkosten van projecten en programma's te financieren. Daarom wordt geprobeerd de overheadkosten van de projecten zoveel als mogelijk te financieren door een vast percentage overhead toe te passen, bovenop het budget van het programma of project. De uitvoering van deze maatregel vordert vooralsnog matig, omdat donoren die concrete projecten financieren daar veelal niet van zijn geporteerd.

Om die reden komt er meer en meer druk op de VN-organisaties om de algemene kosten die zij maken om de uitvoering van de projecten te faciliteren, te financieren via een vast percentage: de *General Management Costs* (GMS). De VN-organisaties hebben daarom meer inzicht gegeven in de zaken waarvoor zij de GMS-betalingen gebruiken. Zie tabel 3.1.

Tabel 3.1 Kostenposten die uit GMS worden gefinancierd

Functie/Activiteit	Kantoor
Algemene leiding en directie	Executive Office Regionale bureaus
Corporate Oversight and Assurance (toezicht en controle)	Office of Audit and Oversight
Financieel, ICT en administratief management	Bureau of Management OFRM/OIST/ILSO/OHR
Externe relaties en partnerschappen, communicatie en fondsenwerving	Bureau voor Externe Relaties en Lobby
Corporate Staff and premises security	Bureau of Management/Security

Bron: UNDP Annual Report 2014; Cost Recovery from other resources.

UNDP legt er de nadruk op dat de GMS niet louter overheadkosten zijn, maar kosten die de basisstructuur van de organisatie in stand houden en die het mogelijk maken middelen vrij te maken om programma's van de organisatie (anders dan de projecten en programma's in het veld) te financieren.[74] Zo worden de vergoedingen onder meer benut om de algemene kosten van de regionale en landenkantoren te dekken.

Sinds 2014 gebruiken UNDP, UNICEF, UN WOMEN en UNFPA gemeenschappelijke tarieven voor de GMS-berekening. Dit blijkt overigens een gecompliceerde en tijdrovende exercitie, omdat alle vier de organisaties verschillende businessmodellen hanteren. Het voordeel van uniforme tarieven is dat ze de transactiekosten reduceren en oneigenlijke onderlinge concurrentie (met lagere kostenberekening) uitsluiten.

[74] Een aparte categorie vormen de kosten voor de zogeheten *development effectiveness*. Deze zijn essentieel om ontwikkelingsresultaten te leveren en zouden eigenlijk moeten worden doorberekend bij zowel *core*- als non-*core*-programma's en -projecten, maar deze kosten vallen echter niet onder de *cost recovery calculation*.

Sinds 1 januari 2014 zijn de tarieven als volgt vastgesteld:
- een tarief van 8 procent GMS voor projecten en programma's gefinancierd met andere middelen dan reguliere inkomsten en voor de administratie van trustfondsen;
- een tarief van 7 procent voor thematische bijdragen op mondiaal, regionaal of landenniveau. Het doel hiervan is lichte of slechts gedeeltelijke oormerking van externe financiering te stimuleren;
- een tarief van 3-5 procent voor *Government Cost Sharing* en voor programma's die uitwisseling tussen zuidelijke landen willen bevorderen.[75]

Tot nu toe lukt het nog maar matig om de kosten te dekken uit de GMS. De effectieve kostendekking van UNICEF bedroeg 6,4 procent voor de periode 2014-2015. Dat is lager dan de geplande 7,6 procent.

3) *Kostenbesparing door de gezamenlijke dienstverlening te intensiveren*

Nederlandse positie

Nederland wil het gebruik van *gemeenschappelijke ondersteunende diensten* op landenniveau bevorderen en verwijst hiervoor naar de richtlijnen en het tijdspad die de AV heeft opgesteld en vastgelegd.[76] Het kabinet bepleit in de bestuursorganen dat de VN-organisaties de voortgang hierop bewaken, en zal dit ook blijven monitoren. De efficiëntie kan worden bevorderd door gebruik te maken van de gemeenschappelijke ondersteunende diensten en door een sterker kostenbewustzijn. De resolutie A/RES/67/226 van de AV van 22 januari 2013 geeft richtlijnen voor deze hervormingen gebonden aan tijdschema's.

Voortgang

De resolutie van de AV (*Quadrennial Comprehensive Policy Review*, QCPR) verplicht VN-vertegenwoordigingen die participeren in de DaO, om de volgende doelstellingen na te streven:
- de verbetering van de programma-uitvoering/dienstverlening;
- de verlaging van de operationele kosten door schaalvoordelen te benutten en duplicatie te voorkomen;
- de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening; en
- het vergroten van de transparantie en de kwaliteit van de verantwoording.[77]

Voor de uitvoering van deze doelstellingen zijn in 2013 zogeheten *Standard Operating Procedures* (SOP) ontwikkeld om de DaO-benadering op landenniveau te ondersteunen met het opzetten van gemeenschappelijke procedures voor programmering, leiderschap, bedrijfsvoering, financiering en communicatie. Doel van deze procedures is efficiënter te werken en te komen tot een vermindering van de transactiekosten. De SOP is verplicht in landen waar de DaO-benadering wordt uitgevoerd. Om de efficiëntie te vergroten wordt gemeenschappelijke bedrijfsvoering aangemoedigd voor niet-programmatische activiteiten als strategische planning, dienstverlening, aanbesteding, huisvesting, audits, personeelsbeleid, ICT, veiligheid en onderhoud.

75 Vanwege het bestaande *Financial and Administrative Framework Agreement* tussen de EU en de VN blijft het tarief voor de EU op 7 procent.
76 Resolutie A/RES/67/226 van 22 januari 2013.
77 Bron: VN – VN-hervormingen – Instructie Genève Groep, 21 april 2015 van DMM.

Het voor de SOP ontwikkelde actieplan is grotendeels uitgevoerd. Voortgang is onder meer geboekt op het terrein van personeelsmanagement, ICT, aanbesteding en inkoop en de centralisering van administratieve diensten. Een recente tussentijdse evaluatie concludeert dat er belangrijke winst is geboekt omdat cruciale dienstverlening sneller plaats vindt, duplicatie van procedures van meerdere organisaties is verholpen en de samenwerking bij aanbesteding belangrijke prijsreducties mogelijk heeft gemaakt. 50 procent van alle VN-landenteams heeft gemeenschappelijke bewakingsdiensten, 41 procent heeft gezamenlijke medische dienstverlening en 27 procent heeft een gemeenschappelijke dienst voor het boeken van reizen (Report of the Secretary-General, 2015, p. 66).

Een recente studie concludeert op basis van een interviewronde met sleutelinformanten dat een veelomvattende samenwerking in de bedrijfsvoering van de VN-organisaties zou kunnen leiden tot een besparing in de operationele kosten van tussen de 10 en 20 procent.[78] Er bestaat tot nu toe echter weinig inzicht in de mate waarin de DaO-benadering daadwerkelijk heeft geleid tot lagere transactiekosten. Wel zijn er in meerdere landen inmiddels concrete doelstellingen uitgedrukt in besparingen die met een gemeenschappelijke bedrijfsvoering worden behaald.[79]

4) Verantwoording en toezicht

Nederlandse positie

Nederland pleit voor het bevorderen van resultaatgerichte programmering en een betere verantwoording over de activiteiten en bestedingen. Prioritaire thema's in de Nederlandse inbreng zijn de versterking van de evaluatiefunctie bij de VN-organisaties en het bevorderen van rapportages conform de standaard van de International Aid Transparancy Initiative (IATI).

Voortgang

Voor het bevorderen van de transparantie en het af kunnen leggen van rekenschap is het essentieel dat auditrapportages openbaar worden gemaakt. Middels resolutie 67/258 van september 2013 kreeg de secretaris-generaal toestemming om in 2014 auditrapportages van de Office of Internal Oversight Services (OIOS) op de OIOS-website te laten publiceren (dit op basis van een pilot).

De centrale evaluatiediensten van UNDP, UNICEF en het International Fund for Agricultural Development (IFAD) hebben de afgelopen jaren hun werkwijze aanmerkelijk verbeterd. Op de belangrijkste criteria daarvoor (onafhankelijkheid, gebruik, managementrespons en toegankelijkheid) scoren ze goed (Joint Inspection Unit, 2014). De kwaliteit van een aantal grote thematische en meta-evaluaties is eveneens goed. Maar de evaluatiefunctie van zowel UNDP als UNICEF op landenniveau blijft zwak, zowel voor wat betreft de dekking als de kwaliteit. De evaluatiefunctie van de andere organisaties die in deze beleidsdoorlichting zijn opgenomen (FAO, UNAIDS en UNFPA) scoren minder en de geraadpleegde bronnen

[78] Helgason (2014, § 4): "*Besides the above indicative figure, the 2006 High-level Panel of the Secretary-General on System-wide Coherence estimated that such savings could amount to some 20 per cent of expenditures on operational activities based on findings of background studies and consultations with experts. The annual cost savings from full interoperability across UN entities and reduction in duplicative activities could therefore potentially be in the order of magnitude between $2.4 and $4.8 billion per year.*"

[79] In Rwanda bijvoorbeeld is het streven om in 2018 USD 13,6 miljoen te besparen.

daarover zijn kritischer. De thematische hoofdstukken 4 tot en met 7 die hierna volgen, geven meer inzicht in de kwaliteit en de beperkingen van de evaluaties die voor deze beleidsdoorlichting zijn bestudeerd.[80]

Volgens de AID Transparency Index 2016 scoren zowel UNDP als UNICEF 'zeer goed' op transparantie. Dit is een verbetering ten opzichte van 2014, toen beide organisaties nog 'goed' scoorden. UNDP staat voor de tweede maal achtereen bovenaan de ranking van meest transparante ontwikkelingsorganisaties en is de enige organisatie die boven de 90 procent scoort. UNICEF staat op de derde plaats. Nederland scoort samen met Zweden weliswaar goed, maar minder dan beide VN-organisaties en staat op de zestiende plaats. De FAO en IFAD liggen daarbij nog aanzienlijk achter, maar zijn druk bezig met de (her) inrichting van hun managementsystemen.

3.4 Beleidsbeïnvloeding: de bijdragen van Nederland

De bijdragen van Nederland aan de VN-brede hervormingen zijn als volgt samen te vatten:

- Nederland heeft de One UN-benadering en andere hervormingen om coherentie te bevorderen actief gesteund. De substantiële bijdragen aan de One UN-fondsen hebben geholpen om de uitvoering ervan op landenniveau te steunen en te bevorderen. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan, hebben de basis gevormd voor de volgende periode waarin de VN-hervormingen verder zijn doorgevoerd. Nederland heeft daar samen met groep gelijkgezinde donoren aan bijgedragen.
- Nederland heeft zowel politiek als financieel de uitvoering van de RC's ondersteund en is actief in meerdere fora voor overleg en voor het monitoren van de hervormingen, zoals de Genèvegroep, ECOSOC en bij de bespreking van de voortgangsrapportage van de officiële monitoring van de VN in de QCPR.
- In zowel 2012 als eind 2016 heeft Nederland samen met gelijkgezinde donoren succes geboekt bij de formulering van de QCPR op specifieke prioriteiten. Het opnemen van een specifieke paragraaf over partnerschappen, de oproep tot inzet van innovatieve financieringsvormen en het gebruik van gemeenschappelijke financieringsfondsen en andere thema's waar Nederland zich al langer hard voor maakt, zijn in ieder geval niet van de agenda verdwenen. Maar op andere prioriteiten is weinig voortgang geboekt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de hervorming van de (samenstelling en werkwijze van de) besturen van de VN-instellingen en de hierboven genoemde noodzaak om de kosten voor de programma-uitvoering door te berekenen om te voorkomen dat deze anders moeten worden gefinancierd uit ongeoormerkte bijdragen.[81]
- Uit het berichtenverkeer en interviews blijkt dat Nederland een actief beleid voert om financieel-administratieve hervormingen bij, en daarmee de efficiëntie van, de VN te bevorderen. Dat gebeurt vooral in de zogeheten Vijfde Commissie (C5), waar financiële en administratieve thema's aan de orde komen die verband houden met de reguliere

[80] In de Engelstalige documenten wordt per speerpunt uitgebreider ingegaan op de evaluatiefunctie van de genoemde organisaties en wordt de argumentatie ervoor verder uitgewerkt.

[81] Intern berichtenverkeer PV-NY 17 december 2016: VN-hervormingen – QCPR-resolutie.

begroting van de VN en de financiering van de vredesmissies. Nederland benut verder het afzonderlijke overleg met de verschillende VN-organisaties om zijn standpunten en voorstellen aan de orde te stellen. Uit de verslagen van de vergaderingen van de Bestuursraad van UNDP en het berichtenverkeer over de instructies voor de Nederlandse inbreng wordt duidelijk dat Nederland deze organisatie kritisch volgt.[82] Maar gelet op de hierboven genoemde obstakels voor de voortgang van de hervormingen, is de invloed van lidstaten als Nederland relatief gering.

- Op specifieke thema's is mede dankzij de Nederlandse inzet voortgang geboekt. Een voorbeeld is de steun voor het RC-systeem of de verantwoording volgens de IATI-normen. Nederland heeft consequent aandacht gevraagd voor de versterking van de verantwoordings- en evaluatiefunctie. Het is aannemelijk dat de voortgang die daarmee bij de meeste VN-organisaties is geboekt, deels ook aan de bijdragen van Nederland is toe te schrijven.

In het recente intern berichtenverkeer klinkt teleurstelling door over de voortgang die wordt geboekt bij de onderhandelingen over de hervormingen. De onderhandelingen in de Vijfde Commissie over de thema's die Nederland belangrijk vindt (uitvoering van de 2030-agenda en de financiering van het *resident coordinator*-systeem), zijn weinig succesvol gebleken. Nederland wijt dit in belangrijke mate aan de weerstand van de G77, en van China en Rusland in het bijzonder.[83] Maar bij de recente discussie over de nieuwe kaders voor de ontwikkelingsactiviteiten van de VN (de QCPR voor de komende vier jaar) werden in de uiteindelijke resolutie wel voor Nederland belangrijke thema's opgenomen (gender, versterkte rol van de RC, partnerschappen en dergelijke).

Er zijn twee redenen waarom te verwachten is dat de Nederlandse invloed op het geheel van de hervormingen aan het afnemen is:

a) Nederland heeft altijd zijn financiële bijdrage willen benutten als hefboom voor het uitoefenen van invloed. In beleidsbrieven over de VN wordt dat verband rechtstreeks gelegd.[84] Dankzij de actieve inzet en de omvang van de financiële bijdragen heeft Nederland lange tijd inderdaad grotere invloed *in verhouding tot zijn omvang* kunnen uitoefenen. Hoewel de invloed niet alleen afhankelijk is van de omvang van de financiële bijdragen, ligt het voor de hand te veronderstellen dat de Nederlandse bezuinigingen op de *core*-bijdragen aan organisaties als UNDP ook zal leiden tot minder '*leverage*'.
b) De veranderde internationale machtsverhoudingen en de politisering van het overleg over de hervormingen maakt de invloed van de afzonderlijke Europese lidstaten kleiner.

[82] Zo was Nederland kritisch woordvoerder in de Board-vergadering van 2015 (mede namens de VS en het VK) over de resultaten van de MDG-evaluatie van UNDP. Ook leverde Nederland kritiek op het gebrek aan aandacht voor resultaten op uitvoeringsniveau en het gebrek aan samenwerking met de private sector. Zie ook de *statement by the Kingdom of the Netherlands UNDP/UNFPA Executive Board Annual Meeting NY, 10 June 2013.*

[83] Intern berichtenverkeer van de PV-NY van 29 december 2016: VN – Vijfde Commissie: eindresultaat onderhandelingen.

[84] Een voorbeeld daarvan is de brief aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2011 over het multilaterale OS-beleid. Daarin staat dat de hoge ranking van Nederland op de lijst van grootste donoren ons land veel invloed oplevert.

Bovenstaande laat onverlet dat Nederland op het niveau van de afzonderlijke organisaties nog steeds zijn stem kan laten horen en rond specifieke thema's veranderingen kan stimuleren of steunen.

Nederland heeft zich ingespannen om zijn invloed te versterken door coalitievorming. Traditioneel gebeurde dat in de groep van gelijkgezinde landen, en thans meer en meer binnen de Europese Unie (EU). Nederland neemt ook deel aan de Genèvegroep, waarin de zestien grootste donoren van de VN zijn vertegenwoordigd. Bij de inspanningen om de beleidsverantwoording en transparantie over de financiering en de resultaten te vergroten trekt Nederland op met gelijkgezinde donoren, zoals België, Duitsland, de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Zweden. Een voorbeeld is de recente voorbereiding van de nieuwe QCPR. Om de inbreng daarover te coördineren organiseerde Nederland met deze grote groep van gelijkgezinde lidstaten in november 2016 een bijeenkomst in Den Haag. Dit initiatief heeft er mede toe bijgedragen dat bij de onderhandelingen over de nieuwe QCPR-resolutie in december 2016 de gelijkgezinde EU-landen gezamenlijk optrokken in de onderhandelingen over de voor deze landen belangrijkste prioriteiten.

3.5 Conclusies

- De uitvoering van de door Nederland en andere EU-lidstaten gewenste hervormingen om coherentie en effectiviteit van de VN te bevorderen verloopt langzaam. Alleen op onderdelen zijn resultaten geboekt. De efficiëntieproblemen spitsen zich toe op de kosten die voortvloeien uit het gebrek aan samenwerking en de overlapping. De graduele benadering die thans wordt gevolgd, biedt weinig perspectief voor een meer structurele aanpak van de problemen. Dit vraagt om een realistische visie op wat Nederland samen met gelijkgezinde lidstaten kan bereiken.

- UNDP speelt een centrale rol bij de coördinatie van de VN-activiteiten op landenniveau, onder meer via het beheer en de financiering van de *resident coordinators* (RC's) van de VN. UNDP doet veel moeite om de verwachtingen ten aanzien van de coördinatie en de hervormingen waar te maken, maar de mogelijkheden daarvoor zijn binnen de huidige opzet beperkt.

- De trage voortgang met de hervormingen en de aanhoudende verschillen van mening over de invulling van het mandaat van elk van de organisaties is niet bevorderlijk voor de efficiëntie van opereren.

- Donoren zijn ook zelf een deel van het probleem, omdat de toenemende oormerking een meer rationale planning en werkwijze van de VN-organisaties belemmert en de onderlinge concurrentie om schaarse middelen aanwakkert in plaats van de samenwerking te bevorderen.

- In overeenstemming met de beleidsintenties heeft Nederland zich actief ingezet voor de voorgestelde VN-hervormingen. Ook heeft Nederland over een lange periode veel geïnvesteerd om de samenwerking binnen de VN te bevorderen.

- De invloed van Nederland alleen op het brede hervormingsproces is thans beperkt. De sterk gewijzigde internationale politieke verhoudingen maken de speelruimte voor beleidsbeïnvloeding voor afzonderlijke Europese lidstaten kleiner. Nederland heeft daarom terecht veel werk gemaakt van het gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten en in EU-verband.

- Nederland heeft samen met andere donoren wel invloed gehad op specifieke thema's, zoals de verantwoordings- en evaluatiefunctie van de verschillende VN-organisaties.

4

Water en sanitaire voorzieningen

In dit hoofdstuk staat het speerpunt drinkwater centraal en de samenwerking daarbij met de programma's voor water, sanitatie en hygiëne (WaSH) van de Verenigde Naties (VN).[85] In paragraaf 4.1 beschrijven we kort de doelstellingen van het Nederlandse beleid ten aanzien van drinkwater, en de wijze van financiering ervan. Paragraaf 4.2 gaat over de samenwerking met het United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). Paragraaf 4.3 zoomt in op de effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie van de WaSH-activiteiten van UNICEF, en paragraaf 4.4 op de vraag of de verwachtingen over de comparatieve voordelen van deze organisatie worden waargemaakt. In paragraaf 4.5 staan de beleidsbeïnvloeding door en de samenwerking met Nederland centraal, en paragraaf 4.6 geeft enkele conclusies.

4.1 Beleid en financiering

Doelstellingen van het beleid

Nederland heeft zich ten doel gesteld om een substantiële bijdrage te leveren aan het Millennium ontwikkelingsdoel (MDG) 7c: de halvering van het aantal mensen dat nog geen toegang heeft tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen. In 2005 kondigt de regering aan 25 miljoen mensen te willen voorzien van schoon drinkwater en toereikende sanitaire voorzieningen.

Financiering WaSH-sector

In de onderzoeksperiode (2012-2015) bedraagt de totale financiering van de watersector EUR 615 miljoen. Hiervan is EUR 348 miljoen, ofwel 57 procent, van de totale bestedingen bestemd voor WaSH-programma's. Het voornemen is om in de loop der tijd een groter deel van de financiering te gaan besteden aan geïntegreerd waterbeheer. Hierdoor loopt het aandeel voor WaSH-activiteiten in 2015 terug, in absolute bedragen ten opzichte van 2014 en als percentage van de totale Nederlandse bestedingen aan water (46 procent). Over de gehele periode bezien ligt het aandeel van de bestedingen aan WaSH nog altijd boven de 50 procent.[86] Tabel 4.1 geeft een overzicht van de verdeling van de aan WaSH bestede middelen over de verschillende financieringskanalen.

De hulp die Nederland via de VN kanaliseert, bedraagt 41,1 procent van de totale uitgaven aan de WaSH-sector. In de onderzoeksperiode neemt, overeenkomstig de beleidsintenties, het aandeel van de kanalisering via de private sector toe.

[85] Deze paragraaf is gebaseerd op de deelstudie van Christine Sijbesma '*IOB WaSH Sub-study*': Sijbesma, 2017.

[86] In een aantal gevallen zijn WaSH- en IWRM-activiteiten binnen een activiteit geïntegreerd, maar budgettair ondergebracht onder Integrated Water Resources Management (IWRM). Te denken valt aan UNESCO-IHE, en het WPP-Programma met de Wereldbank.

Tabel 4.1 Verdeling uitgaven WaSH, 2012-2015, per kanaal		
Kanaal	**Uitgaven (in EUR miljoen)**	**Percentage**
VN	141,3	41,1 %
Overig multilateraal	11,4	3,3 %
Ngo's	52,0	14,8 %
Publiek-private partnerschappen	56,0	16,1 %
Onderzoek en private sector	48,7	14,1 %
Overheden	38,1	11,1 %
Totaal	**348,0**	**100 %**

Bron: Piramide/DASH, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
Vanwege afrondingsverschillen tellen de percentages achter de komma niet precies op tot 100 procent.

4.2 De samenwerking met UNICEF

Voor het realiseren van de gestelde doelstelling hecht Nederland veel waarde aan de samenwerking met UNICEF, enerzijds vanwege de verwachtingen over de systeemfunctie van deze organisatie op het gebied van WaSH, en anderzijds als uitvoerder van grote regionale en nationale WaSH-programma's. De geoormerkte financiering aan UNICEF voor WaSH in de periode 2012-2015 bedroeg EUR 105,7 miljoen.[87]

In Tabel 4.2 zijn de in totaal tien WaSH-programma's van UNICEF opgenomen die Nederland heeft gefinancierd. De budgethouder voor de regionale programma's is de directie Inclusieve Groene Groei (IGG) en in het geval van de landenprogramma's zijn dat de ambassades.[88]

In haar beleidsdoorlichting over WaSH uit 2012 merkt IOB al op dat de beschikbare staf van 2,5 fte's krap is gelet op de omvang van de bestedingen, het aantal programma's en de verwachte inzet voor het beleidsoverleg met de uitvoerders (IOB, 2012, p. 21). Voor het beheer van de programma's en het beleidsoverleg met de uitvoerders zijn op het ministerie op dit moment 2 fte's beschikbaar. Er is daardoor onvoldoende ruimte om structureel meer aandacht te kunnen besteden aan het monitoren en evalueren van resultaten.

87 De bijdragen aan UNICEF omvatten 75 procent van alle bestedingen die via de VN worden gekanaliseerd.
88 Ghana en Mozambique vallen in beide groepen. In Oost-Afrika zijn Ethiopië en Kenia niet opgenomen in het regionale programma; voor deze landen worden de landenprogramma's voortgezet.

Tabel 4.2 UNICEF WaSH-projecten gefinancierd door Nederland in de periode 2012-2015

UNICEF WaSH-programma's	Startdatum	Einddatum	Nederlandse financiering (in EUR miljoen)	% van totale bestedingen Nederland
1. WCA Regional	1-jan-13	31-dec-18	57,74	55%
2. Ethiopië	1-aug-11	30-jun-16	11,62	11%
3. ESA Region Phase 1 & 2	1-sep-06	31-dec-17	11.83	11%
4. Kenia	1-dec-07	31-dec-16	7,79	7%
5. Ghana	1-dec-14	31-dec-19	2,31	2%
6. Yemen	1-nov-12	30-okt-15	4,38	4%
7. Bangladesh	1-jul-12	31-dec-17	5,25	5%
8. Mozambique	1-nov-11	31-dec-17	2,55	2%
9. Wereldwijd en overige	1-okt-11	31-dec-16	2,3	2%
Totaal			**105,79**	**100%**

Bron: DASH, financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

4.3 Effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie van de WaSH-activiteiten door UNICEF

Voor de evaluatie van de effectiviteit van de financiering van UNICEF heeft IOB twee casestudies uitgevoerd over de regionale WaSH-programma's in Afrika: het Eastern and Southern Africa Regional Office Programme (ESARO) en het West and Central Africa Regional Office Programme (WCARO). De argumenten om voor deze twee cases te kiezen, zijn:

a) Samen beslaan de programma's 66 procent van de totale uitgaven.
b) De regionale programma's geven de mogelijkheid om de werkwijze van UNICEF in meerdere landen te bekijken.
c) In beide programma's wordt de geïntegreerde WaSH-benadering (aandacht voor zowel water, sanitatie als gedragsverandering) toegepast.

Voor deze casestudies zijn alle relevante rapportages en evaluaties bestudeerd en skype-gesprekken gevoerd met relevante stafleden van UNICEF en het ministerie.

Over het algemeen is de kwaliteit van de rapportages goed. Wel ontbreken voor specifieke thema's de nodige gegevens.[89]

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt samen te vatten:

1) Resultaten voor drinkwater

Zowel ESARO als WCARO dragen substantieel bij aan de kwantitatieve doelstellingen van het Nederlandse WaSH-beleid. In tabel 4.3 zijn de kwantitatieve gegevens over de aangelegde drinkwatervoorzieningen opgenomen.

Tabel 4.3 Drinkwatervoorzieningen en aantal bereikte mensen, in de periode 2012-2015, ESARO eind 2015 en WCARO eind 2014 (mid-termreview)

Programma	Diepe put met handpomp		Pijpleidingsystemen		Aantal nieuwe gebruikers
	Nieuw	Gerepareerd	Nieuw	Gerehabiliteerd/ uitgebreid	
ESARO	7.262	3.268	25	9	4.262.323
WCARO	336	184	19	0	238.840
Totaal		**10.697**		**42**	**4.501.163**

Bron: zie IOB-deelrapport Sijbesma (2016).

Onafhankelijk onderzoek met representatieve steekproeven in beide regio's laat zien dat op alle bezochte locaties de WaSH-voorzieningen volgens plan zijn aangelegd. Over het algemeen blijkt de kwaliteit van de voorzieningen voldoende of wordt deze na de externe checks verbeterd. In Mozambique worden de al in eerder IOB-evaluatieonderzoek geconstateerde goede resultaten gecontinueerd (IOB, 2011).

Een belangrijke indicator voor het monitoren van het gebruik van watervoorzieningen is de aanwezigheid van een pomp met veilig drinkwater voor het hele dorp of voor gehuchten. Het streven naar een maximale loopafstand van 500 meter naar de watervoorziening is in circa 80 procent van de steekproeven gehaald, maar er is geen onderzoek gedaan naar de tijd die wordt bespaard om het water te halen.

[89] Het is uiteraard de vraag hoeveel data voor het monitoren van de voortgang kunnen worden verzameld en tegen welke kosten. Maar in de rapportages ontbreken systematische gegevens over de volgende onderwerpen: de variaties in het serviceniveau (aantal gebruikers per nieuw of gerehabiliteerd waterpunt), de mate waarin de toename in latrines geheel is toe te schrijven aan de samenwerking met UNICEF (wel waarschijnlijk door het ontbreken van andere sanitatieprojecten in de betreffende regio's), systematisch waargenomen scores op de indicatoren van gedragsveranderingen, het gebruik van veilige waterpunten, het hygiënisch gebruik van toiletten en het wassen van handen met water en zeep ter voorkoming van fecaal-orale infectie-overdracht, de werkelijke aantallen meisjes en jongens die profiteren van de verbeteringen van WaSH in de scholen (de gegevens gaan uit van een standaard aantal leerlingen per school en maken geen onderscheid naar meisjes en jongens), de aantallen vrouwelijke en mannelijke deelnemers aan de trainingen op de diverse niveaus en de aanpassing van de trainingen aan de beoogde kennis en vaardigheden van de doelgroepen, de mate waarin er sprake is van volledige overschakeling naar veilige waterbronnen, ook in de natte tijd, en gender- en armoedespecifieke ontwikkelingseffecten in ruimere zin, zoals winst in tijd, energie en grondstoffen (water, meststoffen) en de toegang tot en controle over de resultaten.

Gegevens over het serviceniveau (het gemiddeld aantal gebruikers per waterpunt) wijzen uit dat er in Malawi en Zambia gemiddeld 250 gebruikers per waterpunt zijn; dit is de helft van de nationale standaard. Hier is nog ruimte voor bevolkingsgroei. In Mozambique is het serviceniveau te hoog (rond 700 gebruikers), maar wel lager dan de oorspronkelijke 800 à 900 gebruikers per waterpunt. Deze afname is bereikt doordat er dankzij het programma extra putten zijn geboord of minipijpleidingen zijn aangelegd in de dichtstbevolkte gebieden.

Slechts in enkele studies is nagegaan of de bevolking nu geheel is overgegaan op het gebruik van water uit de aangelegde voorzieningen, of dat er nog steeds andere (onbeschermde) waterbronnen voor drinkwater in gebruik zijn (bijvoorbeeld tijdens de regentijd).

2) Resultaten voor sanitatie en hygiëne

Met de activiteiten voor sanitatie worden bijna 4,4 miljoen mensen bereikt met het programma voor bestrijding van open defecatie (ODF); met de hygiëneprogramma's zijn dat 4,1 miljoen mensen.[90] De afwezigheid van tekenen van ODF, gekoppeld aan de aanwezigheid van een eigen latrine voor het gezin, zijn belangrijke criteria voor het monitoren van de WaSH-activiteiten op het gebied van sanitatie en hygiëne.

Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat in arme rurale gebieden waar het ESARO-programma actief is, het percentage huishoudens met ten minste één simpele latrine veel hoger is dan in regio's waar dit niet het geval is: het verschil is het hoogste in Benin (73 procent), Mozambique (51 procent) en Ivoorkust (38 procent).[91] Bij de ODF-metingen lopen de kwalitatieve methoden uiteen van zeer grondig (op drie manieren meten en de uitkomsten vergelijken op consistentie) tot slechts één methode met onvoldoende duidelijk gedefinieerde indicatoren.

Uit het onderzoek blijkt dat in het ESARO-programma in 7 tot 55 procent van de huishoudens voorzieningen aanwezig zijn om bij een latrine de handen te wassen met water en zeep. Trends worden alleen in Mozambique gemeten, waar de aanwezigheid van zeep is afgenomen van 78 naar 18 procent van de huishoudens. In de WCARO-regio zijn er drie landen waar 55 tot 84 procent van de huishoudens beschikt over handwasvoorzieningen met water en zeep bij het toilet. Andere metingen zijn onvoldoende precies omdat de aanwezigheid van de voorziening water en/of zeep over langere tijd voor elk huishouden moet worden waargenomen en geregistreerd.

In de loop van het WCARO-programma is veel aandacht besteed aan de wijze waarop de huishoudens veilig beheer van drinkwater (opslag- en tapmethode) behandelen, omdat uit watertesten is gebleken dat het drinkwater van de huishoudens zeer verontreinigd is.

[90] Respectievelijk 71 en 66 procent van de beoogde doelgroepen, maar met de kanttekening dat het WCARO-programma nog niet is afgerond.

[91] Het kan aannemelijk worden gemaakt dat er in de regio's die niet door UNICEF direct worden bediend, niet of nauwelijks andere grootschalige WaSH-programma's zijn uitgevoerd. De verbetering kan dus waarschijnlijk grotendeels worden toegeschreven aan het programma van UNICEF met de nationale en districtsoverheden.

3) *De aanleg van WaSH-voorzieningen voor scholen en gezondheidscentra*

De aanleg van WaSH-voorzieningen voor scholen en gezondheidscentra is over het algemeen succesvol (bereik en kwaliteit, inclusief aparte toiletten voor meisjes en jongens). Op het moment van het onderzoek zijn in 1.600, oftewel 72 procent, van de beoogde scholen de geplande activiteiten uitgevoerd. Hierbij is het aantal leerlingen dat werkelijk wordt bereikt, waarschijnlijk hoger omdat het programma gebruik maakt van een standaard gemiddelde aantal leerlingen per voorziening. Omdat de aanwezigheid van aparte toiletten voor meisjes vaak leidt tot meer meisjesleerlingen en een verlaging van de voortijdige schoolverlating, heeft het programma wellicht ook de onderwijsdeelname van meisjes doen toenemen. De situatie van de WaSH-voorzieningen in de gezondheidscentra wordt in meerdere landen als slecht gekwalificeerd; in veel landen ligt de uitvoering achter op schema.

4) *Capaciteitsopbouw*

De indicatoren en uitkomsten van de capaciteitsopbouw zijn opgenomen in tabel 4.4.[92] Over het algemeen is het percentage gevormde watercomités overal hoog (boven de 94 procent). Alleen Rwanda, waar commerciële bedrijven veelal de administratie doen, vormt hierop een uitzondering (52 procent).

Tabel 4.4 Resultaten op het gebied van trainingen voor waterbeheer op dorpsniveau, per 2015

Land en regio	Watercomité gevormd	Watercomité getraind	Onderhoudscapaciteit			Watercomité kent taken
			Onderdelen	Gereedschap	Toegang tot monteur	
ESARO						
Malawi	99%	41% / 51%	51% / 19%	81% / 6%		
Mozambique	94%	79%	54%		94%	87%
Rwanda	52%	0%			65%	
Zambia	59-89% / 95%	6% / 0%	5% / 2%	5% / 2%		18-25% / 30-65%
WCARO						
Ghana	100%		16%		37%	90%
Ivoorkust	96%	65%			70%	65%
Mali					65%	
Mauritanië	100%				66%	

Bron: zie IOB-deelrapport Sijbesma (2016). In het geval van een leeg vakje, zijn hierover geen data beschikbaar. Voor de ESARO-regio verwijzen de cijfers naar de trainingen voor nieuwe en gerepareerde waterpunten. In het deelrapport zijn ook de data voor de herstelde waterpunten terug te vinden.

[92] Gewerkt is met de meest recent beschikbare studies; in de ESARO-regio zijn dit niet altijd de meest recente studies.

In Ivoorkust krijgen vrijwel alle comités, die geheel uit vrouwen bestaan, een training van lokale ngo's. Bij de duurzaamheidscheck is echter geconstateerd dat de trainingsduur is teruggebracht van drie dagen tot één dag, inclusief boekhoudtraining. Bovendien is de training te theoretisch en houdt deze er geen rekening mee dat een derde van de secretaresses en twee derde van de boekhoudsters niet of laag geletterd is. Ook hebben de trainingen plaats ver voordat de waterpunten worden aangelegd, zijn er geen opfriscursussen en is het trainingsmateriaal niet in de dorpen aanwezig. UNICEF traint ook het ondersteunende niveau (meestal districtsambtenaren), maar een systematisch overzicht hiervan ontbreekt in beide regio's.

5) Gender en armoedefocus

De keuze om in Ivoorkust te werken met comités die alleen uit vrouwen bestaan, verschaft de vrouwen daar mogelijk meer controle, maar betekent ook dat de volledige verantwoordelijkheid en last van het beheer van de watersystemen voor hun rekening komt. Dat in vrijwel alle lagere scholen aparte latrines zijn aangelegd voor jongens en meisjes en dat daarbij watervoorzieningen aanwezig zijn, vergemakkelijkt de zorg voor hygiëne voor meisjes. Mogelijk heeft het programma ook positieve effecten op de winst en het gebruik van tijd, energie en/of water en andere ontwikkelingseffecten, met name voor (arme) vrouwen en meisjes. Om dat goed vast te stellen zouden echter nulmetingen en/of onderzoek onder controlegroepen moeten worden uitgevoerd.

UNICEF selecteert de districten vanuit het criterium van armoede. Zo zijn alle programmadistricten in Zambia tegelijkertijd verafgelegen grensdistricten. Binnen de gemeenschappen worden met een aangepaste aanpak voor sanitatie ook de armste gezinnen bereikt; voor betaalbare duurzame hygiënische latrines is een goede strategie nog in ontwikkeling.

6) Duurzaamheid

Er zijn goede voorwaarden voor de duurzaamheid van de voorzieningen en andere projectactiviteiten doordat:

a) UNICEF de aanleg van voorzieningen door de eigen overheidsdiensten ondersteunt, of deze diensten in geval van aanbesteding beheert en controleert;
b) de aanleg vrijwel overal van goede kwaliteit is gebleken;
c) er aandacht is voor training en administratie van de voorzieningen.

Op initiatief van Nederland is in elk land van de twee regio's jaarlijks een onafhankelijk en representatief onderzoek uitgevoerd naar duurzaamheid, de zogeheten '*sustainability check*'.[93] Technisch blijken 94 tot 100 procent van de nieuwe waterpunten goed te functioneren; voor de gerepareerde punten is dit percentage soms lager. De meeste punten zijn op het moment van de laatst beschikbare duurzaamheidschecks niet ouder dan één tot zes jaar. Zo'n 90 tot

[93] Onafhankelijke lokale onderzoeksconsultants voeren de checks uit. Ze doen dat volgens het FIETS-principe: financiële, institutionele, milieu, technische en sociale duurzame waterleveranties en gedragsveranderingen met betrekking tot sanitatie, persoonlijke hygiëne en watergebruik. Deze duurzaamheidschecks worden na verloop van tijd opgenomen in de nationale monitoring van drinkwater en sanitatie. De duurzaamheidschecks zijn zeer nuttig gebleken, maar de kwaliteit ervan moet nog verbeteren, omdat de checks vanuit technisch-wetenschappelijke criteria nog te veel gebreken kennen.

100 procent van de waterpunten geeft bij het bezoek voldoende water en heeft volgens de gebruikers een goede waterkwaliteit. In Malawi blijkt uit controlemonsters dat de handgemaakte putten vaak bacteriologisch verontreinigd zijn; dan worden diepe putten geslagen. In Mali rapporteren alle bezochte comités hun handpomp al eens te hebben gerepareerd. In de overige landen is dit het geval bij tussen de 0 en 35 procent van de bezochte comités. Er is echter geen standaard overeengekomen voor de periode dat een handpomp buiten gebruik mag zijn. Waar de bevolking geen alternatieve veilige bron op loopafstand heeft, zou een handpomp niet langer dan twee dagen kapot mogen zijn, omdat het thuis opgeslagen drinkwater dan op is.

In gebieden waarvoor daarover informatie beschikbaar is, lopen de percentages waarin gemeenschappen volledig zijn overgeschakeld van onveilige naar veilige waterbronnen uiteen van 62 tot 93 procent. Het meten van de gebruikspatronen van veilige(r) waterbronnen is echter een ingewikkelde zaak vanwege de seizoensinvloeden en sporadische uitsluiting van sommige sociale groeperingen.

Voor zeven landen zijn data beschikbaar over financiële duurzaamheid. De meest recente scores zijn alleen goed in Mozambique. In vier landen hebben de dorpen waar watervoorzieningen zijn aangelegd, meestal een onderhoudsfonds, maar alleen in Mozambique en Ivoorkust betalen de dorpsbewoners een reguliere bijdrage aan dat fonds. Alleen in Mozambique heeft 75 procent van de watercomités een bankrekening of 'veilige kas' en houdt 72 procent de administratie bij. De voor het beheer verantwoordelijke lokale watercomités zijn onvoldoende getraind in en uitgerust voor hun taken van planning en budgettering, boekhouding en het jaarlijks verantwoorden van de dienstverlening en het financieel beheer.

7) *Efficiëntie*

De doelstellingen zijn in het ESARO-programma binnen de afgesproken tijd behaald. De uitvoering van het boorpunten- en sanitatieprogramma van WCARO verloopt in overeenstemming met de planning, maar dit geldt niet voor de andere onderdelen van WCARO. Beide programma's kennen een beperkte kostenoverschrijding. Deze wordt in ESARO geheel gedragen door UNICEF, in WCARO ook door de lokale overheden.

Nieuwe drinkwatersystemen in de ESARO-regio blijken na de afronding van het programma ruim USD 18 per persoon te hebben gekost. Dit is 23 procent lager dan gepland, en ruim onder het bedrag van USD 25 per persoon dat de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) daarvoor als norm heeft gesteld. De kostenbesparing is mogelijk omdat UNICEF in de ESARO-regio is overgegaan op het machinaal boren van diepe putten en voor het herstel van bestaande putten kiest voor een gedeeltelijke, veelal bovengrondse, revisie. De studies daarover werpen de vraag op of dit op termijn minder kostenefficiënt zou zijn dan een volledige revisie à USD 2.200 per stuk. De kosten per persoon voor zowel water- als sanitatievoorzieningen blijven, voor zover kan worden vastgesteld, in het ESARO-programma binnen de door Nederland gestelde normen.

Voor het nog lopende WCARO-programma rapporteren Mauritanië en Benin alleen over de kosten per persoon. In Mauritanië nemen de kosten af van USD 113 tot USD 30-40 per

persoon, doordat handboringen en op zonne-energie werkende pompen met waterreservoirs – ontwikkeld met Spaanse steun – worden gebruikt.

Deze studie en de enige (niet-representatieve) kanaalevaluatie brengen geen buitensporige apparaatskosten aan het licht. De kostenspecificatie van UNICEF voor de regionale programma's is echter te algemeen en geeft geen uitsluitsel over de verdeling tussen de diverse typen programma- en organisatiekosten, inclusief de kostenverdeling voor sociale, technische en organisatorische componenten en ondersteuning. De inzet van (duurdere) internationale staf blijft tot een minimum beperkt.[94] Een recent vergelijkend onderzoek naar de kanaalkeuze in de WaSH-sector neemt een (niet-representatieve) steekproef van twee bilaterale WaSH-programma's, vijf multilaterale programma's, vijf ngo's en twee private sectorkanalen. In het rapport worden de overheadkosten berekend op 10 procent bij UNICEF, tussen de 10 tot 15 procent bij de ngo's en tussen de 5 en 8 procent bij de private sector (Rijsdijk en Van Apeldoorn, 2016).[95]

4.4 Beantwoordt UNICEF aan de verwachtingen over de comparatieve voordelen?

Op veel van de criteria voor de comparatieve voordelen voor de watersector die van UNICEF worden verwacht, is de score positief.

Thematische systeemfunctie van UNICEF op WaSH

- UNICEF heeft goede expertise op het gebied van WaSH ontwikkeld, heeft een leidende rol bij de agendering van WaSH-thema's en organiseert een groot aantal mondiale en regionale bijeenkomsten. UNICEF speelt een centrale rol bij de inventarisatie en analyse van WaSH-data wereldwijd, onder meer door het WHO/UNICEF-initiatief Joint Monitoring Results for Equity access to WaSH Services.
- UNICEF is verder leidend bij de agendering van en normering voor belangrijke WaSH-onderdelen, zoals kindvriendelijke en genderspecifieke WaSH-voorzieningen in scholen (waardoor UNICEF en de WHO de mondiale standaarden hiervoor zetten) en WaSH-voorzieningen in gezondheidscentra. UNICEF zorgt er eveneens voor dat de nieuwe benadering op het gebied van sanitaire voorzieningen, die de kostbare en niet-effectieve externe aanleg van gesubsidieerde latrines vervangt, wordt opgeschaald.
- UNICEF speelt een belangrijke rol bij de formulering en uitvoering van MDG 7. Samen met WHO is UNICEF van 2000 tot en met 2015 verantwoordelijk voor het globale monitoringprogramma van de MDG's voor water en sanitaire voorzieningen. Dit resulteert onder meer in de gezaghebbende jaarlijkse Joint Monitoring Reports (JMR). Mede dankzij de inzet van UNICEF komt bij de formulering van het Duurzame ontwikkelingsdoel (SDG) 6 – de duurzame toegang tot water en sanitaire voorzieningen

[94] Ook kan geen specificatie worden verkregen van de professionaliteit van de ingezette staf.

[95] Rijsdijk en Van Apeldoorn (2016). Aan vergelijkend kanaalonderzoek over WaSH-voorzieningen kleven overigens ook bezwaren, indien de kosten niet worden gerelateerd aan de specifieke lokale omstandigheden, zoals projecten in dun- en dichtbevolkte gebieden, moeilijk bereikbare regio's, enzovoort.

voor iedereen – het accent specifieker te liggen op het leveren van voorzieningen aan achtergebleven groepen in rurale gebieden en grote steden, en op duurzame veranderingen van sanitatie- en hygiënegedrag. UNICEF voert ook het secretariaat van Sanitation and Water for All (SWA), een wereldwijd partnerschap van meer dan honderd overheden, ontwikkelingsorganisaties, maatschappelijke organisaties en andere ontwikkelingspartners.

Verwachte meerwaarde van UNICEF als uitvoerder van WaSH-programma's
Als uitvoerder van programma's op landenniveau heeft UNICEF een groot aantal voordelen:

- Omdat de organisatie altijd via de overheid werkt, zijn er goede perspectieven voor lokaal '*ownership*' en verduurzaming in het nationaal beleid. In 41 landen zijn er thans goede monitoringsystemen die over toegang tot WaSH-faciliteiten rapporteren.
- In de samenwerking met de overheid is UNICEF een neutrale partij, hetgeen de samenwerking met de overheid vergemakkelijkt.
- UNICEF voert grote programma's uit die een significante impact hebben. In 2015 is UNICEF op het gebied van WaSH actief in 107 landen en besteedt het hieraan USD 869 miljoen.
- UNICEF speelt een belangrijke coördinerende rol en sluit uitvoeringsovereenkomsten met overheden, donoren en private partijen. Hoewel de samenwerking met de private sector groeiende is, maakt deze nog maar 5 procent uit van de totale bestedingen (UNICEF, 2016).

4.5 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding

Nederland heeft er succesvol aan bijgedragen dat er meer structurele aandacht is gekomen voor duurzaamheid bij de WaSH-programma's van UNICEF. UNICEF maakt weliswaar ad-hoc-afspraken over duurzaamheid, maar die verschillen per land waar een WaSH-programma wordt uitgevoerd. Het Nederlandse initiatief heeft geresulteerd in duurzaamheidscontracten tussen UNICEF en de betreffende nationale overheden en in een jaarlijkse onafhankelijke meting met vervolgactie. UNICEF heeft deze toetsing nu ook in andere programmalanden ingevoerd, zoals Niger. In Rwanda heeft de overheid de duurzaamheidstoets opgenomen in haar programma met het Japanse agentschap voor ontwikkelingssamenwerking. Tevens heeft het Britse Department for International Development (DfID) toegezegd een soortgelijke toetsing in te voeren, na vragen daarover van een parlementaire commissie in het Britse Lagerhuis.

De minister voor BHOS nam in 2015 het initiatief om in de door het ebolavirus getroffen landen de WaSH-fondsen via UNICEF in te zetten voor een betere hygiëne, om zo de verspreiding van het virus in te dammen. Dit initiatief is gevolgd door bijdragen van andere donoren, mede waardoor de epidemie uiteindelijk tot staan is gebracht.

De Nederlandse steun aan de regionale programma's heeft de cofinanciering door andere donoren bevorderd. De financiering van het WCARO-programma door DfID in drie andere landen (Niger, Nigeria en de Democratische Republiek Congo) is hiervan een voorbeeld. Nederland heeft aangedrongen op een grotere betrokkenheid van Nederlandse ngo's en kennisinstellingen en heeft afgesproken te streven naar het waar mogelijk aanwenden van Nederlandse kennis en expertise. Het streven is 10-15 procent van de Nederlandse financiering via Nederlandse organisaties te besteden: deze organisaties kunnen rechtstreeks met UNICEF onderhandelen over de inzet van hun expertise. Wel is het zo dat de uitvoering van het streven wordt gecompliceerd door de interne regelgeving voor aanbesteding.

4.6 Conclusies

Effectiviteit

- De verwachte comparatieve voordelen van UNICEF als uitvoerder van programma's blijken in belangrijke mate gerechtvaardigd vanwege de schaal en kwaliteit van de programma's waarmee deze organisatie bijdraagt aan de gestelde doelen. De regionale WaSH-programma's van UNICEF dragen substantieel bij aan de verwezenlijking van de Nederlandse sectordoelen voor drinkwater en sanitatie.
- De programma's hebben bovendien goede voorwaarden voor duurzaamheid gecreëerd. De noodzakelijke ondersteuning door de lagere overheid daarvoor op het niveau van de dorpen waar de voorzieningen zijn gerealiseerd, is echter nog onvoldoende.
- UNICEF voldoet in belangrijke mate aan de verwachtingen over zijn rol als platform voor internationaal overleg, expertiseontwikkeling en normering voor WaSH-activiteiten.

Efficiëntie

- De kosten-batenverhouding van de aangelegde voorzieningen is overeenkomstig de door Nederland gestelde normen. Hetzelfde geldt voor de berekening van de apparaatskosten en de overhead van UNICEF.

Nederlandse bijdragen

- Nederland is over een langere tijd een betrouwbare financier geweest van de programma's. Voor de Nederlandse overheid is de financiering van de regionale programma's van UNICEF een efficiënte manier om snel een groot deel van haar doelstellingen voor drinkwater en sanitatie te verwezenlijken. Maar de beschikbare personele inzet op het ministerie blijkt onvoldoende om voldoende aandacht te kunnen geven aan de monitoring en de inhoudelijke begeleiding van de programma's. Nederland heeft een grote bijdrage geleverd aan een betere waarborg voor de duurzaamheid van de WaSH-voorzieningen.

- De aanbevelingen uit de vorige IOB-evaluatie (IOB, 2012) van de watersector zijn in belangrijke mate opgevolgd. De op initiatief van Nederland doorgevoerde *sustainability checks* blijken een belangrijk instrument voor de monitoring van de programma's en worden door de overheden van de betreffende landen gewaardeerd.

5

Seksuele, reproductieve en gezondheidsrechten

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van het beleid en de kanaalkeuze van Nederland op het gebied van seksuele, reproductieve en gezondheidsrechten (SRGR) (paragraaf 5.1).[96] Paragraaf 5.2 gaat over de samenwerking met het Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) en het United Nations Population Fund (UNFPA). Paragraaf 5.3 behandelt de effectiviteit van de programma's van deze VN-organisaties en paragraaf 5.4 de effectiviteit van hun systeemfunctie. In paragraaf 5.5 staat de efficiëntie van de programma's centraal. Paragraaf 5.6 gaat over de Nederlandse beleidsbeïnvloeding en paragraaf 5.7 bevat de belangrijkste conclusies.

5.1 Beleid, financiering en kanaalkeuze

Beleid

Sinds de internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling in 1994 in Caïro is de bevordering van seksuele, reproductieve en gezondheidsrechten (SRGR) een belangrijke prioriteit in het Nederlandse beleid gericht op ontwikkelingssamenwerking (OS). In 2011 besluit de Nederlandse overheid de sectorsteun gericht op de brede gezondheidszorg af te bouwen en zich meer te concentreren op SRGR (IOB, 2016a). Naast de noodzaak te bezuinigen op het OS-budget zijn er ook inhoudelijke overwegingen van invloed op dat besluit: Nederland is al jaren een pleitbezorger van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, waarvan gezinsplanning (*family planning*) een belangrijk onderdeel is. Nederland wordt internationaal erkend vanwege de goede resultaten met SRGR in eigen land, en vanwege de bereidheid om in internationaal verband lastige vraagstukken (zoals de rechten van *lesbian, gay, bisexual and transgender* (LGBT) en abortus) aan de orde te stellen. Kortom, Nederland meent op dit terrein een substantieel verschil te kunnen maken.[97]

Fundamenteel uitgangspunt van het Nederlandse SRGR-beleid is de keuzevrijheid en zeggenschap van vrouwen en mannen over hun eigen seksualiteit. Het Nederlandse SRGR-beleid heeft als doelstelling bij te dragen aan de volgende resultaten:

1) Jongeren hebben meer kennis en zijn zo in staat gezondere keuzes te maken over hun seksualiteit.
2) Een toenemend aantal mensen krijgt toegang tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere levensreddende middelen voor een goede seksuele en reproductieve gezondheid.
3) Publieke en private klinieken bieden betere seksuele en reproductieve zorg aan en een toenemend aantal mensen maakt daarvan gebruik.
4) Meer respect voor SRGR van groepen aan wie deze rechten worden onthouden.[98]

[96] Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek dat Esther Jurgens voor deze beleidsdoorlichting heeft uitgevoerd: *IOB Policy review of the support to and collaboration with UNFPA and UNAIDS* (2016). Niet alle bewijsvoering is in dit samenvattend hoofdstuk opgenomen, maar wel terug te vinden in genoemd document. In dit hoofdstuk zijn ook de bevindingen van de laatste MOPAN-assessment van UNAIDS meegenomen (MOPAN, 2017a).

[97] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer: 'Beleid voor Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, inclusief hiv/aids', d.d. 7 mei 2012.

[98] Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 2 november 2012: 'Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking.'

Financiering voor SRGR en de verdeling van middelen over de kanalen

De totale uitgaven voor het speerpunt SRGR over de periode 2012-2015 bedragen EUR 1,5 miljard. Ondanks de bezuinigingen sinds 2011 blijft de omvang van de Nederlandse financiering voor het speerpunt gelijk. De verdeling van middelen over de verschillende uitvoeringskanalen is gebaseerd op de verwachtingen die Nederland heeft ten aanzien van de complementariteit en de effectiviteit van samenwerking tussen de verschillende uitvoeringskanalen. Ook voor SRGR geldt dat de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) niet vooraf wil sturen op de verdeling van middelen over de verschillende kanalen. Partnerorganisaties worden gekozen omdat ze effectief en efficiënt opereren en met de Nederlandse bijdrage een verschil kunnen maken. Voor SRGR meent de minister dat de multilaterale organisaties en internationale fondsen voordelen bieden 'van reikwijdte, internationale normstelling, *ownership* en lagere beheerslast en omdat deze organisaties resultaatgericht zijn.'[99]

Uit tabel 5.1 blijkt dat 31 procent van de Nederlandse middelen voor SRGR is besteed via VN-organisaties. Nederland is ook een belangrijke financier van het Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (Global Fund).

Tabel 5.1 SRGR-uitgaven per kanaal, 2012-2015, in EUR miljoen

Kanaal	Uitgaven	Percentage
VN	486,1	31,5%
Overig multilateraal: Global Fund en GAVI[99]	399,0	25,9%
Ngo's	397,0	25,7%
Publiek-private partnerschappen	81,8	5,3%
Onderzoek en private sector	46,1	3,0%
Overheden	132,3	8,6%
Totaal	**1.542,3**	**100,0%**

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

99 De minister schrijft dit in reactie op een aanbeveling van de IOB-Beleidsdoorlichting van SRGR om het relatief grote financiële aandeel van multilaterale organisaties in het SRGR-budget te heroverwegen (Brief aan de Tweede Kamer van 22 november 2013 betreffende Beleidsdoorlichting SRGR in de periode 2007-2012).

100 In de periode 2012-2015 leverde Nederland een bijdrage van EUR 236 miljoen aan het Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (Global Fund; MO-kanaal). Het Global Fund is een financiële instantie (werving en investering) die is opgericht in 2002 ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria. Het fonds implementeert zelf geen programma's, maar faciliteert partnerschappen tussen overheden, maatschappelijk middenveld en de private sector, en mensen die de gevolgen van deze ziektes ondervinden. Global Fund en UNAIDS tekenden in 2008 een Memorandum of Understanding; deze is vernieuwd in 2014 en herzien in 2016.

In acht landen ondersteunen de Nederlandse ambassades programma's voor SRGR rechtstreeks.[101] Bij de verdeling van de middelen over de kanalen moet overigens worden bedacht dat de VN op haar beurt weer veel samenwerkt met ngo's, waardoor een deel van de VN-financiering uiteindelijk via ngo's wordt besteed.[102]

5.2 De samenwerking met UNFPA en UNAIDS

In de periode 2012-2015 werkt Nederland samen met UNFPA en UNAIDS, omdat het deze organisaties beschouwt als belangrijke en onmisbare actoren voor het realiseren van de Nederlandse doelen op het gebied van SRGR en hiv/aids. Beide organisaties hebben elk een eigen mandaat en een eigen rol, die worden toegelicht in tabel 5.2.

Tabel 5.2 Basisgegevens UNFPA en UNAIDS

Kerndata	UNFPA	UNAIDS
Opgericht	1969	1996
Mandaat	Het mandaat is direct verbonden aan de uitvoering van het Programma van Actie van de Caïro-agenda. UNFPA voert dit uit door diensten op het terrein van SRGR toegankelijk te maken, door pleitbezorging voor onder meer mensenrechten, vrouwenemancipatie en seksuele rechten van jongeren en minderheden, en door bij te dragen aan gegevensverzameling ten aanzien van bevolkingsvraagstukken (volkstellingen en onderzoeken op het terrein van SRGR).	UNAIDS is een programma van de VN, opgericht in 1996 als een speciaal programma van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Inmiddels maken elf cosponsors deel uit van het programma: UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, ILO, UNESCO, UNHCR, WHO, UN WOMEN en de Wereldbank. Het secretariaat van UNAIDS werkt vanuit zijn hoofdkantoor in Genève onder andere aan pleitbezorging, normering en het coördineren van het gezamenlijke programma van de co-sponsors op regionaal en landenniveau.
Hoofdkantoor	New York	Genève
Landen en regionale kantoren	Landen: 129 Regio's: 10 Liaisonkantoren in Brussel, Kopenhagen en Genève	Landen: 84 Regio's: 7 Liaisonkantoren in Addis Ababa, Washington en New York

[101] Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Jemen, Mali en Mozambique. Het gaat hier om de zogeheten gedecentraliseerde bilaterale hulp. De kanalen via welke de uitvoering van de landenprogramma's loopt, maken onderdeel uit van het overzicht in tabel 5.1. De categorie overheden refereert alleen aan de hulp die via overheden en overheidsinstanties lopen.

[102] UNFPA werkt veelal samen met ngo's. Bijvoorbeeld met de nationale afdelingen van IPPF (International Planned Parenthood Federation) voor het leveren van diensten op het gebied van SRGR, met Ipas (een internationale ngo voor veilige abortus) voor het ondersteunen van een veilige abortus, met Plan International voor de implementatie van *comprehensive sexuality education* (CSE) voor jongeren, en met de Population Council voor onderzoek naar innovatie in anticonceptiemiddelen. UNAIDS werkt samen met nationale en internationale ngo's op het gebied van de aidsbestrijding en -preventie, zoals AFEW, het AIDS Fonds, North Star Alliance en andere.

Tabel 5.2 Basisgegevens UNFPA en UNAIDS		
Kerndata	**UNFPA**	**UNAIDS**
Aantallen medewerkers	2015: 2.697 reguliere staf (alle kantoren).	2015: 832 stafmedewerkers waarvan 595 op veldkantoren en 237 op het hoofdkantoor.
Jaarbegroting	2015: USD 979 miljoen, waarvan USD 398 miljoen niet-geoormerkte en USD 581 miljoen geoormerkte bijdragen.	2015: USD 226 miljoen, waarvan 201 miljoen USD niet-geoormerkte en USD 25 miljoen geoormerkte bijdragen.
Bestuur	Gezamenlijke Executive Board voor UNDP/UNFPA/UNOPS met vertegenwoordiging vanuit 36 lidstaten (12 donorlanden en 24 programmalanden). Nederland maakt deel uit van de Executive Board gedurende de periode 2007-2021 (met uitzondering van 2018) en van de stuurgroep van UNFPA *Supplies Programme.*	De beheersraad (*Programme Coordinating Board*) telt 22 lidstaten (gekozen in ECOSOC). De West-European/Other Group (WEOG) heeft 7 zetels. Nederland zit samen met België, Luxemburg en Portugal in één kiesgroep. Cosponsors hebben zes zetels (zonder stemrecht).

Bron: Jaarverslagen en kerndata op de website van beide organisaties.

UNFPA voert zelf geen projecten uit maar gaat daarvoor samenwerkingsverbanden aan met overheden, het maatschappelijk middenveld, private partijen en onderzoeksinstellingen. UNAIDS is een samenwerkingsverband van elf VN-organisaties dat is opgezet als een gezamenlijk programma. Het programma besteedt ongeveer een derde van zijn budget aan de financiering van activiteiten van de deelnemende VN-organisaties op het gebied van hiv/aids.[103]

Nederland verwacht van UNFPA dat deze organisatie een leidende rol speelt bij het coördineren van de internationale beleidsagenda voor SRGR en de uitvoering van de Caïro-agenda.[104] UNFPA wordt verder belangrijk gevonden vanwege zijn adviesfunctie ten aanzien van nationale overheden voor de ontwikkeling en uitvoering van nationaal beleid op het gebied van SRGR.

Nederland is de samenwerking met UNAIDS aangegaan vanwege verwachtingen over de coördinerende rol die deze organisatie speelt bij de beleidsontwikkeling en de fondsenwerving bij aidsbestrijding en vanwege de mensenrechtenbenadering die deze organisatie volgt wanneer zij opkomt voor de rechten van seksuele minderheden.[105]

[103] Dit gaat overigens in tegen de oorspronkelijke opzet van UNAIDS, waarbij is voorzien dat deelnemende organisaties zelf bij zouden dragen aan de financiering van het gezamenlijke programma. Thans bestaat daardoor de merkwaardige situatie dat UNAIDS zijn *core funding* gebruikt om programma's te financieren van organisaties als UNICEF en de Wereldbank, in plaats van andersom.

[104] Internationale conferentie in 1994 op het gebied van bevolking en ontwikkeling. De Caïro-conferentie markeert een nieuw tijdperk waarin het belang van vrouwenemancipatie, de mensenrechtenbenadering en het erkennen van seksuele rechten van jongeren centraal worden gesteld.

[105] Zie hiervoor onder meer de scorekaarten van het ministerie van beide organisaties van 2013 en 2015 alsmede de zogeheten kaderinstructies.

De financiële ondersteuning van nationale en regionale aidsbestrijdingsprogramma's is afkomstig van het Global Fund terwijl UNAIDS wordt geacht technische ondersteuning te verlenen aan de overheden die met financiering van het Global Fund werken. Daarnaast assisteert UNAIDS overheidsinstanties met het formuleren van nationaal beleid en de uitvoering daarvan.

Nederland is een belangrijke donor voor zowel UNFPA als UNAIDS: bij beide organisaties hoort het bij de top vijf van donoren. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de Nederlandse financiering aan UNFPA en UNAIDS.

Tabel 5.3 Uitgaven aan UNFPA en UNAIDS en overig multilateraal geclassificeerd onder begrotingsartikel 3.1 (SRGR), 2012-2015, ten opzichte van de totale VN-uitgaven voor SRGR*, in EUR miljoen

	2012	2013	2014	2015	Totaal
UNFPA	72,5	79	66,7	65,1	283,3
UNAIDS	20	20	20	20	80
Overig VN	24,8	29,5	39,2	29,3	122,8
Totaal VN	**117,3**	**128,5**	**125,9**	**114,4**	**486,1**
% UNFPA/UNAIDS	78,9%	77,0%	68,9%	74,4%	74,7%

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

* *De bedragen voor UNFPA zijn exclusief onder SRGR geclassificeerd en wijken daarom licht af van die vermeld in tabel 2.3, waar ook andere bestedingen zijn opgenomen. Bij UNAIDS zijn de bijdragen gelijk aan de totale bijdragen, zoals vermeld in hoofdstuk 2.*

Zowel de totale bijdragen aan UNFPA als die welke zijn gespecificeerd voor SRGR zijn in 2014 en 2015 wat gedaald. De totale *core funding* tussen 2012 en 2015 voor UNFPA bedraagt EUR 222 miljoen. Nederland financiert een groot programma voor de aanschaf en distributie van voorbehoedsmiddelen, medicijnen voor een veilige zwangerschap en bevalling, inclusief veilige abortus, en de daarvoor noodzakelijke medische apparatuur. Het gaat hier om geoormerkte financiering. Nederland neemt deel aan het Steering Comittee van het programma maar laat de besluitvorming over de bestedingen binnen dat programma over aan UNFPA. De bijdrage aan UNAIDS is stabiel en bestaat geheel uit *core funding*.

De Nederlandse *core funding* heeft zowel UNFPA als UNAIDS in staat gesteld hun strategische plannen uit te voeren en de Nederlandse middelen daarvoor flexibel aan te wenden. Voor de minister voor BHOS betekent de investering in de VN een kostenefficiënte manier van werken (lage beheerlast en beperkte maar strategische personele inzet voor beleidsvorming in de *boards*/beleidsoverleggen). Dat geldt zeker in vergelijking met de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, waar veel tijd gaat zitten in het uitzetten van aanbestedingsprocedures, het beoordelen van individuele aanvragen en het monitoren van de uitvoering van de programma's.

5.3 Effectiviteit van de VN-activiteiten op het gebied van SRGR

Voor het onderzoek naar de effectiviteit heeft IOB een selectie gemaakt van de belangrijkste thematische evaluaties op de kerngebieden van de organisaties en evaluaties van landenprogramma's van UNFPA. In aanvulling op de literatuurstudie zijn gesprekken gevoerd met relevante staf van de VN-organisaties in New York en Genève, relevante staf van het ministerie, ambassades en de permanente vertegenwoordigingen (PV's) in Genève en New York, donoren, en andere relevante informanten.[106]

Gelet op de grote diversiteit in interventies en het verschillende karakter van beide organisaties is het niet gemakkelijk de bevindingen uit de verschillende studies te veralgemeniseren. Voor zowel SRGR als specifiek hiv/aids bestaat er veel inzicht in de voortgang die is geboekt met de verbetering op de indicatoren voor SRGR en hiv/aids in het bijzonder, maar is het vaak lastig vast te stellen hoe de interventies en programma's van de VN daarop van invloed zijn geweest. Dat geldt vooral voor de activiteiten van UNAIDS en UNFPA die betrekking hebben op advisering, lobby en technische ondersteuning.

In het hiernavolgende vatten we de bevindingen van de review van de evaluaties en andere rapportages over de programma's van UNFPA en UNAIDS samen. We hebben ervoor gekozen de resultaten te ordenen volgens de Nederlandse prioriteiten van het SRGR-beleid.

Resultaatgebied 1: Jongeren zijn in staat goede keuzes te maken over hun seksualiteit

UNFPA

In samenwerking met onder meer UNICEF heeft UNFPA zich actief ingezet om seksuele voorlichting in het onderwijs te bevorderen. Ook hebben beide organisaties technische ondersteuning verleend bij het ontwikkelen van nationale curricula die seksuele opvoeding (*Comprehensive Sexuality Education*, CSE) als aandachtsgebied hebben.[107] Samen met internationale ngo's voeren de organisaties activiteiten uit om de toegang tot SRGR-diensten en de rechten van jongeren en adolescenten op het gebied van SRGR te bevorderen. Dat gebeurt door programma's voor seksuele voorlichting, waaronder informatie over hiv-preventie, het verlenen van toegang tot voorbehoedsmiddelen en het voorkomen van aan gender gerelateerd geweld. De evaluatie die hierover in 48 landen is uitgevoerd, laat positieve effecten zien op het gebied van hiv-preventie, de SRGR-doelstellingen en de gendergelijkheid.[108] Dezelfde evaluatie laat ook zien dat alleen

[106] Voor de literatuurlijst en de lijst van de evaluatierapporten, zie de afzonderlijke IOB-review over SRGR uitgevoerd door Esther Jurgens (2016). Deze review is als bijlage bij deze beleidsdoorlichting gepubliceerd op de website van IOB.

[107] Waaronder het opstellen van CSE-handleidingen. Bijvoorbeeld, in Oost- en zuidelijk Afrika bereikte UNFPA middels het *Safeguard Young People Programme* 1,7 miljoen jongeren met onderwijs, life skills-training en distributie van condooms (data over 2015).

[108] UNESCO (2015). *Emerging evidence, lessons and practice in Comprehensive Sexuality Education. A Global Review*. Produced in consultation with UNFPA and UNAIDS Secretariat.

politieke wil niet genoeg is en dat er in de toekomst meer aandacht nodig is voor de houding van ouders ten aanzien van SRGR-onderwijs en voor de training op dit gebied.[109]

UNAIDS
Uit de literatuurreview blijkt dat UNAIDS concrete resultaten heeft geboekt bij het verbreden van de toegang tot hiv-tests en -advies voor jongeren en bij het ondersteunen van jongerennetwerken op het gebied van hiv/aids.[110] De resultaten zijn gedocumenteerd in resultatenkaders die veelal de directe uitkomsten van de activiteiten betreffen.
Het programma dat zich specifiek richt op de bestrijding van hiv/aids, is uitgevoerd in 25 landen. Overigens meldt UNAIDS ook dat de zorg voor deze doelgroep nog steeds verre van voldoende is.

Resultaatgebied 2: Toegang tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere levensreddende middelen

UNFPA
Het UNFPA Supplies-programma, dat direct door Nederland wordt gefinancierd, is bedoeld voor de aanschaf van anticonceptie, vaccins en andere medische middelen voor reproductieve gezondheid.[111] Het programma is geïmplementeerd in 46 landen, waar het veelal slecht is gesteld met de toegang tot voorbehoedsmiddelen. In veel van deze landen is UNFPA de enige leverancier en partner van de overheid op dit gebied. De middelen die via dit programma in 2014 worden gekocht, beogen 9 miljoen ongewenste zwangerschappen te voorkomen en maken veilige abortussen mogelijk (die waarschijnlijk anders onder onveilige omstandigheden zouden hebben plaatsgevonden). Berekend is verder dat de dienstverlening naar alle verwachting de moedersterfte met 26.000 en kinderensterfte met 170.000 heeft teruggebracht.[112]

Resultaten uit 2014 laten zien dat het gebruik van moderne methodes voor gezinsplanning in een aantal landen significant is gestegen, evenals de vraag naar moderne middelen voor

[109] De rol van ouders en docenten is cruciaal gezien hun invloed op het vormen van normen en waarden bij hun kinderen. Tegelijkertijd echter hebben ze schroom om seksualiteit met hun kinderen te bespreken. Inzichten vanuit de evaluaties worden gebruikt om CSE-programma's op deze aspecten te versterken. Het BALIKA-project in Bangladesh – een project van UNFPA en de Population Council waarin een curriculum voor adolescente meisjes is geïntroduceerd – bijvoorbeeld besteedt specifieke aandacht aan het informeren van ouders en het hen betrekken bij het voorlichten en trainen van docenten bij het omgaan met deze onderwerpen.

[110] UNAIDS (2016). *Midterm review of 2012-2015 United Budget, Results and Accountability Framework (UBRAF)*; UNAIDS (2016). *2012-2015 UBRAF 2014-2015 Results, Accountability and Budget Matrix*; UNAIDS (2015). *Performance Monitoring Report 2014*; UNAIDS (2016) *Performance Monitoring Report: Detailed Analysis*.

[111] UNFPA Supplies is de opvolger van de programma's UNFPA ERHCS (Enhancing Reproductive Health Commodity Security) en UNFPA GP-RHCS (Global Programme on Reproductive Health Commodity Security). De Nederlandse bijdragen hieraan bedragen EUR 72 miljoen voor de periode 2012-2014, en EUR 46 miljoen voor 2014 en 2015. De belangrijkste donoren zijn het VK en Nederland. Nederland is een van de donoren van het eerste uur, en ondersteunt dit programma al sinds 2006. In 2014 bedraagt het budget meer dan USD 111 miljoen, waarvan 60 procent is besteed aan de aanschaf van middelen en 40 procent aan training, logistiek en overig.

[112] *http://www.unfpa.org/publications/unfpa-supplies-key-results-2015*. Het programma ondersteunt 28 procent van alle vrouwen die anticonceptie gebruiken in de 69 voor gezinsplanning prioritaire landen De selectie van deze 69 landen is voortgekomen uit de 2012 Family Planning Conference in London. Informatie van het Clinton Health Access Initiative, november 2014.

gezinsplanning.[113] Andere resultaten van het programma zijn onder meer een verbeterde toegankelijkheid tot anticonceptiemiddelen en de beschikbaarheid van andere levensreddende middelen op het gebied van maternale en seksuele gezondheid.[114]

Mede als gevolg van het programma besteden nationale overheden meer aandacht aan lokale fondsenwerving voor de aankoop van aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere levensreddende middelen. Ook nemen zij meer en meer maatregelen om structurele oplossingen te bieden voor de gebrekkige toegang tot SRGR-medicijnen en -middelen. Voor acht landen is er concrete informatie over de toename van interne (en soms externe) financiering voor dit doel. Maar in het algemeen is de bevinding van de evaluatie dat de inzet van binnenlandse en alternatieve fondsenwerving nog veel te beperkt is.[115]

UNAIDS

UNAIDS heeft in de periode 2012-2015 bijgedragen aan een betere toegang tot antiretrovirale medicatie (antiretrovirals: ARV's) (zie box 5.1).[116]

Box 5.1 *UNAIDS en het vergroten van toegang tot ARV's*

Door onder meer deel te nemen aan het Joint Programme van the Global Plan on the Elimination of New Infections in Children by 2015 and Keeping their Mothers Alive slaagt UNAIDS erin de toegang tot antiretrovirale behandeling te vergroten. Dit programma leidt ertoe dat de hiv-overdracht van moeder op kind met 62 procent is afgenomen, met interventies in 21 landen; 19 landen initiëren beleid om ARV's te verstrekken aan zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven. ARV's worden beschikbaar gesteld voor 90 procent van de zwangere vrouwen met hiv in Botswana, Ghana, Namibië en Zambia. Het aantal infecties onder kinderen is verminderd van 550.000 in 2001 tot 260.000 in 2012 (data uit de mid-termreview). De andere partners in het programma, UNICEF en WHO, zetten zich in voor het verbeteren van de behandeling van hiv-positieve vrouwen.[117]

113 Het gebruik is gestegen met 13,1 procent in Ethiopië, met 15,2 procent in Malawi, met 8,2 procent in Senegal en 18,1 procent in Kenia. De vraag naar moderne middelen is hoog in veel van de programmalanden: het hoogste in Honduras (85,6 procent), gevolgd door onder andere Kenia (75,2 procent); het is laag in Benin (19,5 procent) en Democratische Republiek Congo (22 procent). Het programma beoogt middelen beschikbaar te maken (aanschaf en distributie) en de vraag naar anticonceptie onder de doelgroep te vergroten. In veel landen is UNFPA een van de weinige leveranciers op dit terrein, met name in de 46 landen waar het UNFPA Supplies-programma operationeel is.

114 In de deelstudie over SRGR is een tabel opgenomen met een overzicht van de resultaten in de 46 landen waarin een intensief programma is uitgerold om de toegang tot geneesmiddelen, condooms en andere voorzieningen voor SRGR te vergroten. De belangrijkste donoren zijn het VK en Nederland. Nederland ondersteunt dit programma (tot 2013 met de naam UNFPA Global Programme on Reproductive Health Commodity Security) al sinds 2006, en heeft in 2014 de steun verlengd tot 2017. UNFPA werkt in dit programma samen met lokale overheden en implementerende partners.

115 Interviews en FP-evaluatie.

116 ARV/hiv-remmer is een geneesmiddel dat wordt gebruikt bij de behandeling van een hiv-infectie.

117 https://results.unaids.org/sites/default/files/documents/Validation%20Case%20Study.pdf.

Resultaatgebied 3: Versterking van het gezondheidssysteem

De Nederlandse steun aan SRGR is ook bedoeld om bij te dragen aan de versterking van de brede gezondheidszorg.[118] Een globaal oordeel over de mate waarin de programma's van beide organisaties bijdragen aan de versterking van de brede gezondheidszorg, is niet eenduidig te geven omdat de kwaliteit van de informatie daarover ontoereikend is en vanwege de grote diversiteit aan interventies. Uit thematische evaluaties en rapportages over de periode 2012-2015 zijn wel op deelterreinen bereikte resultaten aan te geven.[119]

UNFPA

- Hoewel UNFPA veel moeite heeft gedaan om ervoor te zorgen dat SRGR wordt geïntegreerd in het nationale gezondheidsbeleid, is het beeld daarover op het niveau van dienstverlening wisselend. De conclusie van de evaluatie van de bijdragen van UNFPA aan gezinsplanning, die betrekking heeft op de periode 2008-2013, is dat de voortgang over de mate waarin UNFPA er ook in slaagt gezinsplanning in de gezondheidszorg aan moeders te integreren, beperkt is (UNFPA/KIT, 2016, p. xii).
- UNFPA heeft middels het reguliere programma (reproductieve gezondheid) en het thematische fonds Maternal Health Thematic Fund[120] gezondheidswerkers, met name verloskundigen, helpen opleiden. Het thematische fonds is verder bestemd voor het verbeteren van de spoedeisende kraam- en zuigelingenzorg, het genezen van fistels en het verbeteren van de monitoring (van de oorzaken) van moedersterfte. Ervaringen uit de eerste periode van het fonds[121] zijn meegenomen in de tweede fase (2014-2017).
  Een nieuw aandachtsgebied zijn de adolescente moeders.[122] Evaluaties zijn over het algemeen positief over de effecten van de programma's, maar kritisch over de duurzaamheid van de resultaten.
- De leverantie van medische goederen door het hierboven genoemde Supplies- en Family Planning-programma verloopt voor een belangrijk deel via de reguliere gezondheidssystemen en besteedt veel aandacht aan technische assistentie die ten goede komt aan de gehele keten van voorzieningen van medicijnen en medische middelen: planning, inkoop, distributie, kwaliteitscontrole, enzovoort). Het programma draagt op deze wijze ook bij aan sterkere gezondheidssystemen.
- Met de financiering van gezinsplanningsprogramma's en het trainen van gezondheidswerkers daarvoor op landenniveau draagt UNFPA eveneens bij aan de versterking van de gezondheidszorg.

[118] Voor een recent overzicht van de Nederlandse steun aan gezondheidssystemen zie: Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor BHOS van 6 juni 2016: 'Beleidsinzet gezondheidssystemen'.

[119] Indicatoren voor resultaatgebied 3 zijn: toegenomen aantal behandelde hiv-positieve vrouwen, aantal artsen/verpleegkundigen/verloskundigen per 1.000 mensen, betere navolging van de WHO-richtlijnen uit 2012 ten aanzien van abortus en de nabehandeling ervan.

[120] Een thematisch fonds specifiek gericht op de minst ontwikkelde landen met als doel '*safe motherhood*' te bevorderen. Het fonds kreeg tot 2010 financiering van Nederland, met name om de verloskundigencomponent van het programma te versterken.

[121] Zie de evaluaties uit 2012: UNFPA/Evaluation Branch/Division for Oversight Services (2012). *UNFPA Support to Maternal Health. Thematic Evaluation/Volume 1 and II*; en UNFPA/Evaluation Branch/Division for Oversight Services (2012a). *Thematic Evaluation. UNFPA support to maternal health 2000-2011.* Final report + VOLUME 2 Annexes.

[122] UNFPA (2015). *The Maternal Health Thematic Fund. Improving maternal health: Surging towards the 2015 deadline. Annual Report 2014.*

De review die voor deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd, leidt tot de conclusie dat, ondanks de genoemde inspanningen, UNFPA meer moeite zou moeten doen om de thematische programma's beter te integreren in de bredere gezondheidszorg. Immers, de duurzaamheid van deze programma's is uiteindelijk afhankelijk van de kwaliteit van de algemene gezondheidszorg.

UNAIDS
De technische ondersteuning door UNAIDS aan nationale overheden heeft op tal van manieren bijgedragen aan de versterking van de nationale capaciteit voor het bestrijden van hiv/aids. De rapportages leveren vele voorbeelden van nationale wetgeving en beleid waarbij UNAIDS heeft geadviseerd. Samen met UNICEF heeft UNAIDS in 26 landen nationale hiv/aids-strategieën ontwikkeld gericht op adolescenten. Deze strategieën maken thans onderdeel uit van het nationale gezondheidsbeleid.

Resultaatgebied 4: Bevordering van SRGR-rechten van groepen aan wie deze rechten worden onthouden

UNFPA
De belangrijkste bijdrage van UNFPA op dit thema is de bevordering van keuzevrijheid voor vrouwen en andere kwetsbare groepen wanneer het gaat om hun seksuele rechten. UNFPA bevordert de deelname en participatie van kwetsbare groepen in de programma's, maar is terughoudend in al te uitgesproken pleitbezorging voor hun rechten op landenniveau (UNFPA/KIT, 2016, p. xiii). De evaluatie van het gezamenlijk door UNFPA en UNICEF uitgevoerde programma in Afrika om gendergerelateerd geweld (vrouwenbesnijdenis) te bestrijden, komt tot positieve conclusies over de effecten van het programma. Hierdoor hebben bijna 10.000 gemeenschappen een einde gemaakt aan deze praktijk en neemt het aantal gemeenschappen dat bereid is hieraan een einde te maken, verder toe.

UNAIDS
- De Hiv Stigma Index is door UNAIDS in 75 landen geïntroduceerd als instrument waarmee schendingen van mensenrechten kunnen worden aangetoond en aangeklaagd. UNAIDS werkt actief aan het opvolgen van mensenrechtenschendingen. Dit gebeurt veelal in samenwerking met lokale partijen zoals de *African Commission on Human and Peoples' Rights*, die zich in 2012 op aansporing van UNAIDS inzette voor het aanpassen van het African Women's Right Protocol. Het aantal landen met wetgeving die aan gender gerelateerd geweld verbiedt, is verdubbeld sinds 2010.
- UNAIDS spreekt zich proactief uit over mensenrechtenschendingen, vooral als het gaat om gemarginaliseerde groepen. De organisatie wordt gezien als een bondgenoot van mensen wier rechten stelselmatig worden geschonden. Een van de vele voorbeelden is de veroordeling in 2012 door de uitvoerend directeur van UNAIDS van de moorden op transgenders in Honduras. Op initiatief van UNAIDS hebben de secretaris-generaal van de VN en andere hoge VN-vertegenwoordigers, alsmede UNAIDS-directeuren op landenniveau, aandacht gevraagd voor actie tegen de stigmatisering en discriminatie van mensen met hiv.

Box 5.2 *Activiteiten UNAIDS op het gebied van mensenrechten en SRGR*

Pleitbezorging

- In 2015 stellen het UNAIDS-secretariaat, het United Nations Development Programme (UNDP) en de Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) een krachtige gezamenlijke uitspraak van de VN op inzake het beëindigen van discriminatie van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen (LGBTI's).
- In 2016 lanceren het UNAIDS-secretariaat en WHO een agenda om discriminatie in de gezondheidszorg tegen te gaan.

Hervormingen in de wetgeving op landenniveau

- Op landenniveau werkt UNAIDS samen met de ministeries van Gezondheid en Justitie, parlementsleden, mensen met hiv/aids en nationale aidsorganisaties aan wetgeving en beleid om aids effectief te bestrijden en mensenrechten te beschermen. In 49 landen heeft UNAIDS dialogen georganiseerd rondom hiv en de wet, en de organisatie assisteert 65 landen bij het reviewen van de wetgeving. Hiernaast assisteert ze landen bij het opstellen van wetgeving gebaseerd op onderzoek en op basis van een mensenrechtenbenadering.
- Onder leiding van UNDP wordt in 62 landen een landelijke dialoog over hiv en wetgeving gevoerd. UNDP heeft een handleiding ontwikkeld om de wetgeving te analyseren op het gebied van discriminatie en stigmatisering. In 84 landen zijn gezamenlijke activiteiten uitgevoerd in het kader van de aanbevelingen van de *Global Commission on HIV and the Law*.[123]

Capaciteitsopbouw

- UNAIDS en partners zijn effectief bij het opstellen van pleitbezorgingsmateriaal en handboeken om hiv-stigmatisering en -discriminatie tegen te gaan. UNAIDS investeert met name in het versterken van organisaties en netwerken van belangrijke doelgroepen, waardoor deze beter in staat zijn deel te nemen aan het maken van beleid en het bepleiten van betere dienstverlening. Voorbeelden hiervan zijn *Network of Sex Work Projects and the Men who have Sex with Men Global Forum.*[124]

Gendergelijkheid

- In 2012-2013 implementeert UNAIDS in meer dan 90 landen de *Agenda for Accelerated Country Action for Women, Girls, Gender Equality and HIV.* Deze agenda wordt gezien als een kerndocument, en ook de technische ondersteuning met betrekking tot gender en hiv heeft het werk van partners, waaronder PEPFAR, beïnvloed. Evaluatiestudies zijn positief over de mate waarin UNFPA de genderfocus in zijn kernprogramma's heeft geïntegreerd.[125]

[123] UNAIDS. *Midterm review van 2012-2015 United Budget, Results and Accountability Framework (UBRAF).*
[124] UNAIDS. *Midterm review van 2012-2015 United Budget, Results and Accountability Framework (UBRAF).*
[125] Deze conclusie komt uit de *Development Effectiveness Review 2008-2014* over UNFPA. Twee belangrijke evaluatiestudies zijn verder die van de Evaluation Management Group (2013). *Joint Evaluation of Joint Programmes on Gender Equality in the United Nations System*; en UNFPA/UNICEF (2013). *Joint Evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on Female Genital Mutilation / Cutting: Accelerating Change (2008-2012). Final report.*

- Over de vraag of de nationale overheden SRGR in wet- en regelgeving hebben verankerd, is nog weinig concreets bekend. Voorbeelden van hoe adviezen en voorstellen van UNAIDS in nationale strategieën en actieplannen zijn verwerkt, zijn onder andere het beter aanwenden van hiv-budgetten voor kosteneffectieve interventies in Cambodja en Myanmar, het verhogen van de efficiëntie in de hiv-programmering in Zuid-Afrika en Swaziland, en het genereren van nationale fondsen voor hiv-respons in Kenia, Namibië, Malawi en Kazachstan. In Zuid-Afrika en Swaziland zijn miljoenen dollars bespaard door de aanbestedingsprocedures voor ARV's te verbeteren.[126]

Verantwoording
Beide organisaties hebben veel voortgang geboekt met meer resultaatgerichte planning en monitoring. Verschillende evaluaties geven inzicht in de resultaten van de activiteiten op deelterreinen. Maar er zijn ook tekortkomingen in zowel de evaluatiefunctie als de kwaliteit van de evaluatiediensten van beide organisaties.

UNFPA heeft voortgang geboekt met de uitbouw van een onafhankelijke evaluatiedienst, die redelijk goed scoort op de kwaliteitscriteria voor de evaluatiefunctie. De MOPAN-studie uit 2014 is kritisch over de mate waarin UNFPA erin slaagt de resultaten van zijn werk op landenniveau zichtbaar te maken. UNFPA-landenrapporten geven veel informatie over de activiteiten en directe uitkomsten, maar verschaffen weinig inzicht in de bijdrage die de organisatie heeft geleverd aan de cumulatieve verbeteringen van de indicatoren voor SRGR (MOPAN, 2014b). Sinds die tijd zijn er verbeteringen geconstateerd maar de noodzaak om meer bewijsvoering voor de resultaten te leveren blijft actueel, met name om beter te rapporteren op *outcome*-niveau.

De evaluatiefunctie bij UNAIDS wordt als onvoldoende beoordeeld (DfID, 2017; MOPAN, 2017a).

De complexe structuur van de organisatie maakt dat deze deels afhankelijk is van de door de deelnemende VN-organisaties aan te leveren evaluaties. UNAIDS rapporteert over de uitkomsten van de technische advisering in termen van vergrote planning en capaciteit voor beleidsuitvoering, verbeteringen in de systemen voor diagnose van hiv/aids. Maar een meer systematisch inzicht in de bijdragen van UNAIDS daaraan is veelal onvoldoende (MOPAN, 2017a; DfID, 2017).

Beide organisaties hebben meerdere studies laten uitvoeren naar de impact op langere termijn die bijvoorbeeld mannenbesnijdenis, aidsremmers en spuitomruilprogramma's hebben op de afname van nieuwe hiv-infecties. Deze studies komen tot de conclusie dat er voldoende bewijs is dat deze interventies leiden tot minder hiv-infecties. Bij andere studies blijkt het nog lastig vast te stellen of de daling van hiv-besmetting voor verschillende bevolkingsgroepen het gevolg is van gedragsverandering (aantal seksuele partners en condoomgebruik) en/of biomedische interventies en in welke mate aspecifieke hiv-preventieprogramma's daaraan een bijdrage hebben geleverd (World Bank, 2016, p. 12).

[126] UNAIDS (2013). *Efficient and sustainable HIV responses: case studies on country progress.*

Dat komt doordat het moeilijk is de effecten van de programma's te onderscheiden van omgevingsfactoren zoals stigmatisering, interpersoonlijke communicatie, culturele factoren, enzovoort.

5.4 Effectiviteit van de systeemfunctie

UNFPA

Beleidsbeïnvloeding en samenwerking met nationale overheden
Als het gaat om het uitvoeren van de Caïro-agenda, dan is UNFPA op cruciale onderdelen een belangrijke partner van de overheid.[127] Prominent is de rol van UNFPA bij gezinsplanning (onder meer vanwege de uitvoering van het UNFPA Supplies Programme), bij het opstellen en implementeren van nationale strategieën om moedersterfte terug te dringen, en in toenemende mate bij het bevorderen van de toegang tot SRGR voor adolescenten en jongeren.

UNFPA is de enige VN-organisatie die landen ondersteunt bij het systematisch verzamelen van bevolkingsgegevens. Dit is van cruciaal belang voor het ontwikkelen van nationaal beleid voor gezinsplanning en voor het opstellen van nationale strategieën op het gebied van SRGR. Het systematisch verzamelen van bevolkingsgegevens is ook breder van belang, onder andere voor de planning van de sociale voorzieningen. De relevante evaluatierapporten signaleren dat UNFPA meer gebruik zou kunnen maken van zijn positie om overheden aan te sporen de bevolkingsgegevens beter te benutten voor de planning en de uitvoering van hun beleid op het gebied van SRGR.

De thematische evaluatie uit 2016 over geboorteplanning geeft aan dat UNFPA, als partner van de nationale overheden, een makelaarsrol vervult om partijen samen te brengen. Ook blijkt uit de evaluatie dat UNFPA een leiderschapsrol speelt om duidelijk te maken hoe belangrijk het is om gezinsplanning te integreren in een breder scala aan SRGR-diensten en actoren hiervoor samen te brengen.[128]

Hoewel UNFPA in de positie is om politiek gevoelige onderwerpen op de agenda te zetten – in overeenstemming met de agenda van de International Conference on Population and Development (ICPD) – wordt dit met veel voorzichtigheid gedaan. De organisatie waakt ervoor haar relatie met alle lidstaten te behouden als het gaat om onderwerpen zoals de toegang tot seksuele gezondheid (van jongeren), seksuele voorkeur en abortus.[129]

[127] Waarbij Nederland vooral inzette op seksuele gezondheidsbevordering van jongeren, het bestrijden van aan gender gerelateerd geweld en het tegengaan van vrouwenbesnijdenis en het bevorderen van SRGR van relevante doelgroepen.
[128] UNFPA (2016). *Evaluation of the UNFPA support to family planning 2008-2013*. Deze evaluatie constateert dat er in toenemende mate sprake is van '*upstream*', dat wil zeggen politiek, commitment, maar dat de zichtbare integratie in de dienstverlening (*downstream*) veel moeilijker is vast te stellen.
[129] Deze commentaren werden vooral gemaakt in de met vertegenwoordigers van ngo's en donoren gevoerde gesprekken.

Internationale agendasetting
UNFPA voert het secretariaat van de ICPD in mondiaal en regionaal verband en is door de Algemene Vergadering van de VN belast met de review van de voortgang met de uitvoering van de akkoorden en aanbevelingen van de ICPD-conferentie. Onderdeel van die review is de organisatie door UNFPA, samen met Nederland, van de SRGR- en mensenrechten-conferentie die in Nederland plaatsvindt in 2013. Bij die gelegenheid en erna heeft UNFPA de Caïro-agenda weer hoog op de agenda gezet. UNFPA speelt eveneens een grote rol bij de organisatie van de internationale top over gezinsplanning in Londen in 2012.

UNAIDS

UNAIDS is een belangrijke internationale speler als het gaat om aidsbestrijding en de coördinatie van beleid en fondsenwerving op dit gebied. Dat blijkt uit:
- de leidende rol van deze organisatie in de beleidsontwikkeling ten aanzien van hiv/aids binnen de VN en met name met WHO en UNICEF;
- de technische assistentie aan nationale overheden bij de opzet en uitvoering van programma's van het Global Fund (UNAIDS, 2016);
- UNAIDS' bijdragen om de mensenrechtenbenadering van jongeren, seksuele minderheden en de zelfbeschikking van vrouwen op de internationale agenda te houden;
- de ondersteuning van de taken van de WHO op het gebied van normering van het hiv/aids-beleid;
- de rol als pleitbezorger bij de onderhandelingen over de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG 3) om te onderkennen dat hiv en aids nog steeds een belangrijke bedreiging vormen;
- het beheer en de analyse van een omvangrijke dataset over de hiv-epidemie op wereld- en nationaal niveau;
- de leidende rol van UNAIDS bij de uitvoering van de wereldwijde consultatie over de formulering van de strategie om de SDG die betrekking heeft op hiv/aids te ontwikkelen. Deze strategie is uiteindelijk goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN (MOPAN, 2017a).

UNAIDS is een van de weinige VN-organisaties die consequent het maatschappelijk middenveld betrekt bij de planning en uitvoering van de hiv-preventie, -zorg en -behandeling. Het is de enige VN-organisatie waarbij ngo's deel uitmaken van het bestuur (met een zetel zonder stemrecht in de bestuursraad).

In meerdere rapporten en evaluaties wordt erkend dat veel van de activiteiten die onder de systeemfunctie vallen, zoals advies- en lobbywerk, zich niet altijd goed lenen voor de evaluatie van concrete resultaten. Toch concluderen nogal wat studies en evaluaties dat beide organisaties meer moeite moeten doen om de directe resultaten van dit werk beter inzichtelijk te maken (MOPAN, 2017a; DfID, 2017). Zo is over de vraag of de nationale overheden SRGR in wet- en regelgeving hebben verankerd, onvoldoende bekend en hetzelfde geldt voor het advies dat UNAIDS nationale overheden geeft bij het formuleren van beleid en bij de uitvoering van programma's.

5.5 Efficiëntie

UNFPA en UNAIDS voeren zelf geen programma's uit, maar werken in het merendeel van de programma's samen met (inter)nationale partners (overheden, ngo's, kenniscentra, bedrijven). Het overheadpercentage dat ze hiervoor hanteren, is minder dan 10 procent. Dit is relatief laag, en volgens informanten niet altijd voldoende om de kosten te dekken. Sinds de programmacyclus 2010-2011 is UNFPA's institutionele budget afgenomen ten opzichte van het totale budget. Het budget voor de periode 2014-2017 voorziet in 12 procent managementkosten (als onderdeel van het totale budget). Dat komt neer op een afname van bijna 15 procent ten opzichte van de periode 2010-2013.

De beschikbare evaluatierapporten bieden weinig inzicht in de kostenefficiëntie van de programma's die beide organisaties uitvoeren. Het is moeilijk een verband te leggen tussen de activiteiten, de resultaten en de kosten. Deze kritiek heeft ervoor gezorgd dat zowel UNFPA als UNAIDS in de periode 2012-2015 hebben geïnvesteerd in het versterken van de administratie- en monitoringsystemen, zodat het beter mogelijk is een relatie te leggen tussen investeringen en output.[130] Beide organisaties hebben de afgelopen jaren veel moeite gedaan om resultaatgerichte programmering en budgettering mogelijk te maken. In de toekomst zou dit moeten leiden tot meer inzicht in de efficiëntie van hun interventies.

Bovenstaande kritische commentaren gelden niet voor de programma's voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen (aidsremmers, middelen voor gezinsplanning en andere levensreddende middelen). Zo heeft het UNFPA Supplies-programma aantoonbare kostenbesparingen opgeleverd doordat middelen gezamenlijk worden ingekocht en hierbij beter met leveranciers wordt onderhandeld.[131]

In de gesprekken en geraadpleegde documentatie wordt het gevaar gesignaleerd dat UNFPA, net zoals andere VN-organisaties, te veel focust op het verkrijgen van financiering voor projecten op landenniveau. Dit komt soms voort uit de – met de berekening van de overheadkosten samenhangende – noodzaak om financiering voor de landenkantoren te verkrijgen of uit te breiden.[132] Deels is dit weer het gevolg van de noodzaak om de afname van de *core funding* te compenseren met alternatieve financieringsbronnen.

De evaluatie van het werk op het gebied van gezinsplanning laat zien dat de afstemming en de coördinatie tussen het UNFPA-hoofdkantoor en de regionale en landenkantoren te wensen over laten. Dat geldt met name voor de ondersteuning die het centrale kantoor biedt voor de programma's op landenniveau. De capaciteit van de staf in de landenkantoren wisselt snel en dat ondermijnt de effectiviteit van het werk. Een meer coherente aanpak ontbreekt daardoor en de door monitoring en evaluatie geleerde lessen worden niet in de praktijk gebracht (UNFPA/KIT, 2016, pp. xi, xiv).

[130] Het *Unified Budget Results and Accountability Framework (UBRAF)* geeft aan welke doelen en resultaten worden bereikt en met welke fondsen, alsmede hoe de werkverdeling is geregeld met de cosponsors, zoals UNICEF en WHO.

[131] Interviews en DfID's business case van het Supplies-programma: *http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/4310747.odt.*

[132] Dit is onder meer gesignaleerd in gesprekken over UNFPA in Ethiopië en Bangladesh.

De recente MOPAN-studie vermeldt dat de informatie over de efficiëntie van UNAIDS-activiteiten beperkt is. De nieuwe programmering maakt het wel mogelijk de inspanningen op het gebied van hiv/aids in te zetten in die landen waar de grootste impact kan worden verwacht. Dit heeft een efficiëntere allocatie van middelen bevorderd (MOPAN, 2017a, p. 30).

UNAIDS is de afgelopen jaren in financiële moeilijkheden gekomen vanwege teruglopende financiering.[133] Deze is deels het gevolg van de bezuinigingen die meerdere donoren hebben toegepast op hun OS-begroting, maar komt ook doordat de perceptie van de urgentie van de hiv/aids-problematiek is afgenomen. De leiding van de organisatie heeft dit laat onderkend. De afname van de financiering voor UNAIDS heeft inmiddels geleid tot een forse inkrimping van de staf.[134] Deze ontwikkelingen zijn uiteraard van invloed op de uitvoeringscapaciteit van de organisatie. In de periode 2014-2015 is het financieringstekort van UNAIDS opgelopen tot USD 51 miljoen (van USD 8 miljoen in 2010-2011, en USD 27 miljoen in 2012-2013). In 2016 is de financiële situatie van UNAIDS verder verslechterd, onder meer doordat enkele hoofddonoren hun bijdragen hebben verminderd en doordat de koers van de dollar sterk is gestegen.[135] Overigens hebben Zweden en Zwitserland na een aanvankelijk reductie hun bijdrage inmiddels weer verhoogd.[136]

Al met al bestaat nu wel de moeilijke situatie dat voor de uitvoering van het ambitieuze en door het Programme Coordinating Board (PCB) goedgekeurde meerjarenplanning (UNAIDS Unified Budget, Results and Accountability Framework; UBRAF) een groot financierings-tekort is ontstaan. De opzet van het gemeenschappelijke programma waarbij UNAIDS deelnemende VN-organisaties financiert, lijkt mede daarom aan herziening toe.

5.6 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding

De doelstellingen en activiteiten van de Nederlandse inbreng in beide organisaties zijn vastgelegd in de zogeheten kaderinstructies. Nederland neemt actief deel aan de bijeenkomsten van de Executive Board van UNFPA en was tot voor kort woordvoerder van de kiesgroep West-Europa/overige lidstaten) in de PCB van UNAIDS. De Nederlandse themadeskundigen van het ministerie nemen deel aan bijeenkomsten en vergaderingen van de organisaties, en geven input aan de permanente vertegenwoordigingen.
De Nederlandse inbreng in het overleg is als volgt:

133 8e Vergadering van de PCB (Juni 2016). Agenda item 4.2. Financial Reporting. Ook de stijging van de koers van de dollar is hierop van invloed geweest.
134 De recente Mulilateral Development Review van DfID kwalificeert de '*organisational strength*' van UNAIDS als '*adequate*', dat wil zeggen de op een na laagste score.
135 8e Vergadering van de PCB (Juni 2016). Agenda item 4.2. Financial Reporting.
136 *http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2016/december/20161223_Nordic_funding.*

UNFPA

- Als grote donor van het UNFPA Supplies-programma probeert Nederland in de stuurgroep invloed uit te oefenen op het programma en voorstellen in te brengen voor verbetering.[137]
- Tijdens de Annual Board meetings van UNFPA heeft Nederland – samen andere donoren – aangedrongen op verbetering van de evaluaties (stimuleren van dataverzameling op *outcome*-niveau) en het verbeteren van de capaciteit voor monitoring en evaluatie binnen UNFPA.
- Een ander voor Nederland belangrijk gebied waarvoor het samenwerkt met UNFPA en andere VN-organisaties, is het tegengaan van kindhuwelijken. Nederland was mede-indiener van de resoluties (VN-General Assembly in 2013, en de Human Right Council in 2014) die ertoe oproepen een einde te maken aan kindhuwelijken en beleid op dit terrein te ontwikkelen.[138] Andere terreinen waarop Nederland in de periode 2012-2015 met de VN samenwerkt, zijn het terugdringen van seksueel geweld tegen vrouwen (beide VN-organisaties in samenwerking met andere kanalen) en de rechten van sekswerkers (werkterrein van zowel UNAIDS als UNFPA).
- In 2014 organiseert het ministerie in samenwerking met UNFPA en het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) de International Conference on Population and Development (ICPD) in Nederland, met als titel 'Beyond Conference on Human Rights'. Nederland en UNFPA werken actief samen bij de voorbereiding van de conferentie en bij het verspreiden van de resultaten. Voor Nederland is de conferentie met name van belang om het onderwerp van mensenrechten te agenderen voor de implementatie van de ICPD-agenda, en SRGR in te bedden in de post-2015-agenda.

UNAIDS

- Als belangrijke donor en voorzitter van de kiesgroep 2014-2016 (Portugal, Luxemburg, België en Nederland) heeft Nederland invloed proberen uit te oefenen in het bestuur (PCB) van UNAIDS en in de vormgeving en invulling van thematische sessies van de PCB. Thema's die mede op instigatie van Nederland zijn aangekaart, zijn: hiv-preventie, zorg en behandeling van risicogroepen en het versterken van de integratie van SRGR en hiv/aids.
- Uit zowel het berichtenverkeer daarover als uit de gesprekken daarover in Genève, blijkt dat de Nederlandse inbreng en invloed het grootst is op het gebied van seksuele rechten voor *key populations* en mensenrechten.[139]
- Het tripartite programma NL-UNAIDS Cooperation on key populations in selected countries is een innovatieve samenwerking op een voor Nederland belangrijk terrein binnen de SRGR (mensenrechten voor risico- en gediscrimineerde groepen). In 2012 besluiten UNAIDS en Nederland de effectiviteit van hun partnerschap in Oekraïne, Kenia en Indonesië te

[137] Interne documentatie (memo met betrekking tot de bijdrage aan het UNFPA GPRHCS). Punten ter verbetering die worden genoemd, zijn onder andere: betere afstemming met andere donoren op dit terrein, effectieve distributie in ontvangende landen, grotere nadruk op kwalitatieve goede maar merkloze (generieke) producten.

[138] Aangenomen ondanks de oppositie van Iran, Rusland, Saoedi-Arabië en het Vaticaan tijdens de onderhandelingen.

[139] Intern berichtenverkeer van 15 september 2016 'VN-UNAIDS', aan de vooravond van ingrijpende reorganisatie en vernieuwing/gesprek met de leiding van UNFPA.

intensiveren.[140] Het project beoogt de samenwerking te versterken tussen het ministerie van Gezondheid in deze landen, de ambassades, het maatschappelijk middenveld en UNAIDS. De beoogde complementariteit tussen actoren staat daarbij centraal.

Omdat er steeds meer oppositie komt tegen een progressieve SRGR-agenda (zoals veilige abortus en seksuele voorlichting aan jongeren), zet Nederland voor het agenderen van belangrijke, maar lastige onderwerpen de speciale ambassadeur voor SRGR en de ambassadeur voor mensenrechten in. Deze kan in zijn werk steunen op de bijdragen en de kennis van beide VN-organisaties.

Nederland plaatst al meer dan tien jaar medewerkers voor een periode van een of twee jaar via strategische detachering bij beide organisaties. Deze medewerkers houden zich vooral bezig met thema's op het gebied van de Nederlandse prioriteiten, zoals het beleid gericht op kwetsbare groepen voor hiv/aids bij UNAIDS.[141] De staf van beide organisaties waardeert deze steun van Nederland.[142]

5.7 Conclusies

Effectiviteit

- Uit de literatuurreview blijkt dat zowel UNFPA als UNAIDS op de meeste Nederlandse prioriteiten resultaten kunnen laten zien. De toegang tot hiv-tests en -advies voor jongeren is vergroot en het door Nederland gesteunde SRGR-goederenprogramma van UNFPA heeft de toegankelijkheid tot anticonceptiemiddelen aantoonbaar verbeterd. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van andere levensreddende middelen op het gebied van maternale en seksuele gezondheid.
- Voor zowel SRGR als specifiek hiv/aids bestaat er veel inzicht in de voortgang die is geboekt met het verbeteren van de indicatoren voor SRGR en voor hiv/aids in het bijzonder. Toch is het vaak lastig vast te stellen hoe de interventies en programma's van de VN daarop van invloed zijn geweest. Dat geldt vooral voor de activiteiten van UNAIDS en UNFPA die betrekking hebben op advisering, lobby en technische ondersteuning.

[140] Het programma wordt uitgevoerd zonder aanvullende financiële middelen. De deelnemende ngo's krijgen ook financiering vanuit Nederland. De belangrijkste partners zijn onder meer: Aids Fonds, HIVOS en de International HIV/AIDS Alliance (IHAA), UNAIDS (zowel op centraal- als op landenniveau), en lokale partnerorganisaties van deze Nederlandse ngo's en de Alliantie op het gebied van hiv en doelgroepen.

[141] Formeel in de Board (zetel of representatie) en in UNAIDS Friends of the Board.

[142] Genoemd in de interviews met sleutelinformanten van beide VN-organisaties. Stafleden van het ministerie worden dan ook regelmatig uitgenodigd om tijdens de Board-vergaderingen een sessie te verzorgen.

- Beide organisaties werken nauw samen met lokale overheden: UNFPA op cruciale onderdelen van de uitvoering van de Caïro-agenda en op het terrein van gezinsplanning en het implementeren van nationale strategieën om de moedersterfte terug te dringen; UNAIDS voor de aidsbestrijding en de coördinatie van beleid en fondsenwerving. UNFPA is de enige VN-organisatie die landen ondersteunt bij het systematisch verzamelen van bevolkingsgegevens. Maar de kwaliteit van de bijdrage wisselt sterk per land. Over de vraag of de nationale overheden SRGR in wet- en regelgeving hebben verankerd, is onvoldoende bekend.
- UNFPA scoort goed als leidende organisatie bij het uitvoeren van de Caïro-agenda en UNAIDS doet goed werk op het gebied van de normering van het hiv/aids-beleid in breder VN-verband. Beide organisaties zouden in hun verantwoording meer aandacht moeten geven aan de doorwerking en de resultaten van hun advieswerk bij nationale overheden.

Efficiëntie

- De beschikbare evaluatierapporten bieden weinig inzicht in de kostenefficiëntie van de programma's. De overheadkosten die beide organisaties hanteren voor de uitvoering van activiteiten, liggen binnen de daarvoor gestelde normen.
- Het programma voor de aankoop en distributie van goederen en medicijnen (aidsremmers, middelen voor geboortebeperking en andere levensreddende middelen) heeft grote kostenbesparingen mogelijk gemaakt.
- De capaciteit van de staf in de landenkantoren wisselt en de snelle wisseling in de samenstelling van de staf ondermijnt de effectiviteit van het werk.
- UNAIDS is de afgelopen jaren in financiële moeilijkheden gekomen vanwege teruglopende financiering en omdat de leiding van de organisatie de problemen te laat heeft onderkend.

Nederlandse bijdragen

- Nederland is voor beide organisaties een betrouwbare financier vanwege de continuïteit en voorspelbaarheid van zijn bijdragen.
- De Nederlandse inhoudelijke samenwerking op het gebied van SRGR is intensief en breed. De Nederlandse invloed in het internationale overleg met beide organisaties is het grootst op het gebied van mensenrechten voor *key populations*, seksuele en reproductieve rechten en het bevorderen van veilige abortus.
- Nederland heeft ertoe bijgedragen dat politiek controversiële thema's op het gebied van SRGR en aidsbestrijding op de internationale agenda blijven. Hierdoor kunnen beide organisaties hun activiteiten daarvoor voortzetten.

6

Voedselzekerheid

Dit hoofdstuk gaat over de Nederlandse samenwerking met de Food and Agriculture Organization (FAO) van de Verenigde Naties (VN) en het International Fund for Agricultural Development (IFAD) bij de inzet voor een wereldwijde voedselzekerheid. Het Nederlandse beleid en de kanaalkeuze komen in paragraaf 6.1 aan de orde en paragraaf 6.2 behandelt de financiering door Nederland van de FAO en IFAD. In paragraaf 6.3 gaat het over de effectiviteit en efficiëntie van deze organisaties en in paragraaf 6.4 over de Nederlandse inbreng in het overleg met beide organisaties en de Nederlandse beleidsbeïnvloeding. Paragraaf 6.5 bevat enkele conclusies.[143]

6.1 Beleid, kanaalkeuze en financiering

Beleid

De Nederlandse inzet gericht op een wereldwijde voedselzekerheid kent primair de volgende doelen:

1) uitbannen van honger en ondervoeding;
2) bevorderen van inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector;
3) realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen.

Bij de inzet op mondiale voedselzekerheid profileert Nederland zich op de vooraanstaande positie van de Nederlandse landbouwkundige kennis en de leidende rol wereldwijd van de Nederlandse agribusiness in de internationale voedselketens. Voor het bereiken van genoemde doelstellingen werkt Nederland samen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen, (semi)overheidsinstellingen, ngo's en multilaterale organisaties.[144] De multilaterale organisaties zijn relevant voor het Nederlandse beleid vanwege het internationale landbouw- en voedselbeleid, de normering en de uitvoering van internationale afspraken. Bij zijn aantreden kondigde het kabinet-Rutte/Asscher (2014-2017) aan zich meer te willen richten op de ontwikkeling van de private sector en de intensivering van de samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven en Nederlandse onderzoeksinstellingen.[145]

Financiering en kanaalkeuze

Uitgaande van de gegevens van de rijksjaarverslagen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is in de periode 2012-2015 in totaal EUR 1,15 miljard uitgegeven voor voedselzekerheid, oftewel jaarlijks gemiddeld EUR 290 miljoen. Omdat de uitgaven aan voedselzekerheid in het kader van multisectorale programma's hierin niet zijn opgenomen, is het werkelijke bedrag hoger. Van het genoemde bedrag is 55 procent centraal op het ministerie besteed en 45 procent op de ambassades.[146]

[143] Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de *Review FAO and IFAD: Strenghts and added value for the Dutch food security policy* (2016), geschreven door IOB-medewerker Ferko Bodnár.

[144] Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor BHOS 'Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid' van 18 november 2014.

[145] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 'Uitwerking voedselzekerheidsbeleid' van 24 oktober 2011.

[146] Volgens het criterium van budgethouderschap. Deze bedragen wijken weer wat af van de uitgaven vermeld in de rijksjaarverslagen, waar het gemiddelde rond de EUR 300 miljoen is.

De kanaalkeuze bij de verdeling van de middelen is weergegeven in tabel 6.1. De meeste uitgaven (24 procent) worden via ngo's gekanaliseerd. De kanalisering van de hulp via de VN bedraagt 16 procent van het totaal. De bestedingen via het bedrijfsleven en kennisinstellingen zijn sinds 2012 gestegen, overeenkomstig de beleidsintenties.

Tabel 6.1 Verdeling van de uitgaven voor voedselzekerheid, 2012-2015, per kanaal in EUR miljoen, en als percentage van het geheel*

Kanaal	Overig multilateraal en internationale onderzoeksin-stellingen (inclusief Wereldbank)	VN	Ngo	Nederlandse onderzoeks-instelling en private sector	Overheid	Private sector in PPP of netwerk	Totaal
Uitgaven en percentage van het geheel	271 (23,4%)	183 (15,8%)	280 (24,2%)	161 (13,4%)	155 (13,4%)	108 (9,4%)	**1.159**

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

** Het betreft hier de uitgaven die in de begroting (SBE's) onder de het speerpunt voedselzekerheid zijn geclassificeerd. Indien ook de programma's die deels of indirect betrekking hebben op voedselzekerheid worden meegenomen, valt het bedrag hoger uit. Omdat deze feitelijk onder andere begrotingsartikelen worden geclassificeerd, bestaat het risico van dubbeltellingen. Ook de uitgaven voor voedselzekerheid die onder het Medefinancieringsstelsel (MFS) zijn gedaan via ngo's, vallen onder een ander begrotingsartikel, namelijk 3.3: versterking van het maatschappelijk middenveld. Zie voor een toelichting de bijlage over de verwerking van de financiële data.*

Naast de VN-organisaties FAO en IFAD zijn de Wereldbank, de International Finance Corporation (IFC) en het mondiale onderzoeksverband Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) belangrijke multilaterale organisaties voor de centrale uitgaven aan het Nederlandse speerpunt voedselzekerheid.[147] De activiteiten van de Wereldbank op het gebied van voedselzekerheid liggen veelal op het gebied van de private-sectorontwikkeling en de coördinatie en/of financiering van grote productieve programma's, maar ook op sociale en productieve programma's gericht op kleine producenten en de arme bevolking.[148] De relatief grotere landenkantoren van de Wereldbank en haar expertise op thematisch en institutioneel terrein maken deze organisatie geschikt als leidende organisatie voor dit soort activiteiten. Voor de gedelegeerde uitgaven aan voedselzekerheid, via de Nederlandse ambassades, spelen ngo's een belangrijkere rol, vanuit de verwachting dat deze flexibel kunnen inspelen op specifieke Nederlandse aandachtspunten. Ze kunnen verder goed opereren in landen waar de overheidsinstituties zwak zijn.

147 IFC voert de private-sectorcomponent van het Global Agriculture and Food Security Programme uit, en CGIAR doet onderzoek op het gebied van landbouw en voedselzekerheid.

148 In Ethiopië bijvoorbeeld, coördineert de Wereldbank twee grote multidonorprogramma's van de overheid: het Productive Safety Net Programme, dat zich met sociale en kleinschalige infrastructurele tewerkstel-lingsprojecten richt op een betere toegang tot voedsel voor de arme rurale bevolking in chronisch voedselonzekere districten, en het Agricultural Growth Programme, dat zich richt op de ontwikkeling van het verdienvermogen in de kleinschalige landbouw in potentiële districten.

6.2 De samenwerking met FAO en IFAD

Beleid

In de beleidsbrieven en de memoranda van toelichting op de begroting van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over voedselzekerheid wordt ook gerefereerd aan de samenwerking met VN-instellingen. Van de VN-organisaties is de samenwerking met de FAO en het IFAD het belangrijkst.[149]

Box 6.1 *Basisgegevens over FAO en IFAD*

FAO

Met meer dan 190 lidstaten is FAO een belangrijke mondiale organisatie op het gebied van voedsel en landbouw en een belangrijk platform waar afspraken worden gemaakt over landbouwproductie en internationale handel. FAO werkt op een groot aantal terreinen (bossen, visserij, klimaatverandering, duurzaamheid), met het volgende mandaat:

1) uitroeien van honger, voedselonzekerheid en ondervoeding;
2) uitbannen van armoede, bevorderen van economische en sociale vooruitgang met grotere voedselproductie, rurale ontwikkeling en duurzaam levensonderhoud;
3) duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

De begroting voor het FAO-werkprogramma van 2016-2017 bedraagt USD 2,56 miljard, waarvan ongeveer 40 procent *core funding* is. FAO is vertegenwoordigd in vijf regionale, tien subregionale en 73 landenkantoren. Bij FAO werken in totaal 3.083 mensen in vaste dienst en zijn er 206 lokale stafleden.

IFAD

IFAD is een fonds dat zich richt op het ondersteunen van kleine boeren en boerinnen en het verminderen van honger en armoede. Het is een hybride van een internationale financiële instelling en een gespecialiseerde VN-organisatie. Projecten die de levensomstandigheden van de doelgroep moeten verbeteren, richten zich op landbouwontwikkeling in afgelegen rurale gebieden. IFAD doet zaken met nationale overheden en stelt leningen en/of (zij het in veel mindere mate) schenkingen beschikbaar om projecten uit te voeren.
Het IFAD-werkprogramma van 2013-2015 heeft een budget van USD 3,1 miljard. Hiervan hoeven donoren slechts USD 1,5 miljard in te leggen doordat nationale overheden en ontwikkelingsbanken IFAD cofinancieren, en doordat leningen worden terugbetaald. IFAD is vertegenwoordigd in 98 landen en er werken in totaal 537 mensen in vaste dienst en 39 lokale stafleden. De IFAD-landenkantoren zijn veelal betrekkelijk klein, met slechts 1-3 stafleden.

Bron: High Level Committee on Management, 2015.

[149] Overigens financiert Nederland ook een voedselzekerheidsprogramma van UNICEF, dat meer op het terrein van voeding ligt. Het mandaat van het World Food Programme ligt vooral op het terrein van noodhulp, maar heeft zeker ook raakvlakken met voedselzekerheid. UNICEF is van belang voor programma's onder doelstelling 2: betere toegang tot voedsel van voldoende kwaliteit. Nederland verleent een bijdrage aan programma's om de algemene voeding van jonge kinderen te verbeteren.

Als grote exporteur van agrarische producten heeft Nederland veel belang bij de rol die FAO speelt als platform voor afspraken over en internationale regulering van de landbouwproductie en de internationale handel. Specifiek voor voedselzekerheid vindt Nederland FAO van belang:

a) voor internationaal overleg en beleidsvorming;
b) als kenniscentrum;
c) voor het stellen van kaders en normen voor voedselzekerheid; en
d) voor de technische ondersteuning van overheden op landenniveau.

Het mandaat van IFAD sluit goed aan bij de ambities van het Nederlandse beleid om de voedselproductie van kleinschalig producerende boeren/boerinnen te ondersteunen en zo bij te dragen aan de ontwikkeling van de landbouwsector.

Nederland hecht verder veel waarde aan de rol die FAO en IFAD, samen met andere multilaterale organisaties, kunnen spelen op het gebied van klimaatverandering en landbouw (*climate smart agriculture*).[150]

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de financiering aan IFAD en FAO over de jaren uit de begroting voor BHOS.[151]

Tabel 6.2 Bijdragen aan IFAD en FAO uit begroting voor BHOS, 2012-2015, in EUR miljoen

	2012	2013	2014	2015	Totaal
IFAD totaal (aanvulling middelen en projecten)	39,030	25,97	22,27	22,52[152]	**109,79**
waarvan geclassificeerd onder voedsel-zekerheid	*38,2*	*25,87*	*22,27*	*22,52*	**108,86**
IFAD aanvulling middelen	17,50	20	19	18,5	**75,00**
FAO totaal (exclusief verplichte bijdrage via ministerie van Economische Zaken)	8,11	8,34	9,94	8,28	**34,67***
waarvan geclassificeerd onder voedsel-zekerheid	*3,91*	*4,96*	*8,48*	*7,02*	**24,37**

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

** Dit bedrag klopt niet met de optelsom van tabel 6.3, omdat niet alle bijdragen onder voedselzekerheid zijn geclassificeerd. Pas vanaf 2014 is de core funding voor FAO onder voedselzekerheid geclassificeerd.*[152]

[150] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 'Uitwerking voedselzekerheidsbeleid' van 24 oktober 2011.

[151] Niet opgenomen in dit bedrag is de jaarlijkse contributie die het ministerie van Economische Zaken (EZ) betaalt (de verplichte '*core*'-bijdrage; een bedrag van circa EUR 7,5 miljoen). EZ rekent 50 procent van de betaalde contributie toe aan Official Development Assistance (ODA).

[152] De overmakingen van de Nederlandse bijdrage voor het ASAP-programma vonden plaats in 2012, en daarna pas weer in 2016 (EUR 20 miljoen).

Financiering FAO
Tabel 6.3 geeft een overzicht van de financiering van de FAO-programma's.

Tabel 6.3 Bilaterale projecten die onder voedselzekerheid zijn geclassificeerd, FAO-bestedingen, in EUR miljoen, 2012-2015*

Multilaterale activiteiten	Uitgaven	Regio
Multidonor Mechanism (vrijwillige algemene bijdrage)	5,00[153]	Wereldwijd
Food Safety	10,40	Bangladesh
RAM Gaza Buffer Zone	0,37	Palestijnse autoriteiten
RAM High Value Crops	5,48	Palestijnse autoriteiten
RAM SPS Capacity Building MoA	0,52	Palestijnse autoriteiten
RAM Area C Agricultural Wells	1,37	Palestijnse autoriteiten
POTATO AND MAIZE VALUE CHAIN	1,19	Nicaragua
Totaal	**24,33**	

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
** Niet opgenomen is een klein project van onder de EUR 15.000.*

Nederland is een kleine donor van FAO: in 2014 stond het op de negentiende plaats op de lijst van donoren. De verplichte bijdrage van USD 8 miljoen wordt betaald uit de begroting van het ministerie van Economische Zaken (dit bedrag is niet opgenomen in tabel 6.3). Nederland betaalt verder een vrijwillige jaarlijkse bijdrage van EUR 2,5 miljoen aan het FAO Multidonor Mechanism (FMM), een programma dat wordt gefinancierd met bijdragen van Zweden, Nederland en België (Vlaanderen). De geoormerkte financiering, EUR 24,67 miljoen, aan FAO betreft projecten die de ambassades op decentraal niveau financieren.

Een belangrijke overweging bij de besluitvorming over de financiering van FAO-programma's in de Palestijnse gebieden en in Zuid-Soedan is de politiek gevoelige context. FAO wordt geacht hiervoor een goed kanaal te zijn. De aanvankelijke uitvoerder van de programma's in de Palestijnse gebieden is een lokale ngo, maar na 2012 wordt gekozen voor FAO als uitvoerder omdat deze organisatie betere garanties geeft voor samenwerking met de Palestijnse autoriteiten (ECORYS, 2015). In het geval van Bangladesh zijn zowel de technische uitvoeringscapaciteit van FAO als het potentieel voor een goede samenwerking met de overheid belangrijke overwegingen.

Financiering IFAD
Nederland is een grote donor van IFAD; in de periode 2013-2015 zelfs de op een na grootste donor. Over de periode 2012-2015 draagt Nederland voor EUR 75 miljoen bij aan de organisatie, terwijl voor de tiende aanvulling van middelen (over de periode 2016-2018) USD 75 miljoen is toegezegd. Nederland financiert verder drie afzonderlijke projecten. Tabel 6.4 geeft daarvan een overzicht.

[153] In de jaren 2012 en 2013 vallen de algemene vrijwillige bijdragen voor FAO niet onder voedselzekerheid. De totale bijdragen waren EUR 10 miljoen.

Tabel 6.4 Bilaterale projecten IFAD, bestedingen die geclassificeerd zijn onder voedselzekerheid, in EUR miljoen, 2012-2015		
Multilaterale activiteiten	**Uitgaven**	**Regio**
JBA IFAD LDP S-Sudan (18136)	4,23	Zuid Soedan
Programma voor aanpassing aan klimaatverandering voor kleine boeren (Agricultural Smallholder Adaptation Programme: ASAP)	20,00	Wereldwijd
DDE Global Land Tool Network (samen met UN-Habitat) (IFAD is hier alleen maar contractpartner voor Nederland)	9,62	Wereldwijd

Bron: Piramide/Dasboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Agricultural Smallholder Adaptation Programme (ASAP) is weliswaar thematisch geoormerkt, maar laat IFAD een grote mate van ruimte voor de besluitvorming over de bestedingen. De bijdragen aan dit programma in 2012, en daarna weer in 2016, verklaren de schommelingen in de Nederlandse bijdragen. De vaste financiering is stabiel en voorspelbaar. Bij het programma voor landrechten is IFAD voornamelijk betrokken als administrateur.[154]

6.3 Effectiviteit en efficiëntie

FAO en IFAD hebben elk een eigen mandaat. De effectiviteit van de organisaties wordt daarom beoordeeld aan de hand van de specifieke doelstellingen en verwachtingen die zijn vastgelegd in de Nederlandse beleidsnotities daarover. In de Nederlandse motivering voor de samenwerking met FAO ligt de nadruk meer op de systeemfunctie van de organisatie en minder op haar rol als financier van projecten. Bij IFAD is dat andersom.

6.3.1 FAO: effectiviteit en efficiëntie

Mondiaal platform, normering en agendasetting

Zowel de literatuurreview die voor dit onderzoek is uitgevoerd, als de geïnterviewde informanten bevestigen de rol die FAO wereldwijd vervult als platform voor het ontwikkelen van internationaal beleid en regulering op het gebied van voedselzekerheid en landbouw. Als neutrale organisatie van lidstaten is FAO goed gepositioneerd om beleidsdiscussies te depolitiseren, bijvoorbeeld bij de discussie over biotechnologie of agro-ecologische landbouw. FAO is daardoor ook goed gepositioneerd als platform om de samenwerking en uitwisseling tussen verschillende actoren (technici, wetenschappers, agrarische organisaties en ngo's) te bevorderen. FAO verschaft huisvesting aan secretariaten van verschillende gerelateerde instituties, zoals het Comité voor Voedselzekerheid (een platform van

[154] Nederland is een grote donor binnen het Global Land Tool Network (GLTN). Het sluist zijn bijdrage via IFAD naar UN-Habitat en het United Nations Office for Project Services (UNOPS) om dit mondiale netwerk en expertiseleercentrum voor landrechten te ondersteunen.

VN-organisaties, overheden en de private sector voor internationaal overleg over voedselzekerheid).

FAO heeft er, samen met andere organisaties, aan bijgedragen dat nieuwe onderwerpen op de internationale agenda voor voedselzekerheid zijn geplaatst, zoals klimaatverandering en landbouw (*climate smart agriculture*) en oceanen en voedselzekerheid (*blue growth*). FAO verzorgt verder het secretariaat voor het overleg tussen lidstaten, *civil society* en de private sector om te komen tot verantwoorde richtlijnen voor investeringen en landrechten.

In evaluatierapporten en andere reviews wordt het stellen van normen en standaarden beschouwd als een van de terreinen waarop FAO zeer goed presteert.[155] FAO voert verder haar kernfunctie voor normering en het stellen van standaarden uit door de Codex Alimentarius (standaardzettend orgaan van WHO en FAO op het gebied van voedselveiligheid), het Treaty for plant Genetic Resources en andere regelingen. Andere voorbeelden zijn het opstellen van een gedragscode voor verantwoorde visvangst, internationale standaarden voor fytosanitaire maatregelen, kwaliteitscontrole voor vaccinaties in de veeteelt, enzovoort.

Expertise en kenniscentrum[156]

De literatuurstudie komt tot positieve bevindingen over de wijze waarop FAO haar kennisfunctie uitvoert. De bewijsvoering daarvoor is gebaseerd op de omvattende evaluatiestudie over kennisontwikkeling door FAO uit 2013, de evaluaties op landenniveau en de verschillende multilaterale reviews (MOPAN (2014) en andere). FAO's jaarlijkse rapport over de stand van zaken op het gebied van voedsel en landbouw ('*The State of Food and Agriculture*') is nog altijd een van de belangrijkste referenties voor beleidsmakers. Zowel de publicaties, de databases als het onderzoek van FAO blijken bruikbaar en nuttig voor internationale organisaties, overheden en onderzoeksinstellingen. De technische expertise en het trainingsmateriaal dat FAO ontwikkelt, blijkt vooral bruikbaar bij de nationale beleidsontwikkeling, al vraagt de digitale ontsluiting ervan voor ontwikkelingslanden meer aandacht.

FAO speelt verder een leidende rol op het gebied van statistisch onderzoek en draagt bij aan de gegevens die noodzakelijk zijn voor de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) met betrekking tot voedselzekerheid (FAO, 2015).[157] De evaluatie van FAO's kennisfunctie als ook geïnterviewde betrokkenen signaleren echter een toename in de omvang en kwaliteit van andere gespecialiseerde kenniscentra. Zij constateren dat FAO in de toekomst meer nadruk moet gaan leggen op haar functie als makelaar van kennis (een kennisportaal en forum) en

[155] Zie onder meer DfID's Multilateral Review van 2016.

[156] De beoordeling van de effectiviteit op dit thema is grotendeels gebaseerd op de uitkomsten van een veelomvattende evaluatie over het beleid (2012) respectievelijk de expertise-/kennisfunctie van de FAO uit 2015, alsmede de MOPAN van 2014.

[157] FAO's statistische afdeling speelt bijvoorbeeld een cruciale rol bij de conferentie 'Global Strategy for Improving Agricultural and Rural Statistics' in juni van 2015, die als doel heeft de capaciteit van ontwikkelingslanden te vergroten om betrouwbare data over voedsel en landbouw te ontwikkelen. Zie daarvoor ook: intern berichtenverkeer van PV FAO 8 juli 2015: VN-FAO: 'Meten is weten, betere landbouwstatistieken en monitoring van de SDG's'.

op kennissamenwerkingsproducten zoals het hiervoor genoemde jaarrapport '*The State of Food and Agriculture*'. Gespecialiseerd technisch onderzoek en kennisgeneratie zou de organisatie waar mogelijk meer aan andere instellingen moeten overlaten.[158]

FAO's activiteiten op nationaal niveau: advisering van overheden en uitvoerder van programma's en projecten

Zowel de literatuurstudie als de interviews in de partnerlanden zijn redelijk positief over de adviesrol van FAO op nationaal niveau. Het gaat daarbij om de beleidsadvisering over de planning van landbouw- en veeteeltbeleid, fytosanitaire controles, enzovoort. Via het 'investeringsprogramma' van het FAO Investment Centre geeft FAO bovendien technische ondersteuning bij leningen van bijvoorbeeld de Wereldbank en IFAD. Deze rol van FAO komt vooral tot 2012 niet in alle landen even goed uit de verf. Er is weinig centrale ondersteuning uit Rome voor een nationale beleidsdialoog. Uit de evaluatie van FAO's beleidswerk blijkt dat de organisatie in haar advieswerk op nationaal niveau veel duidelijker prioriteiten moet stellen (FAO/Office of Evaluation, 2012). In reactie hierop heeft FAO de laatste jaren geïnvesteerd in verbetering door in 34 landen beleidsexperts te plaatsen.

Uit de voor deze beleidsdoorlichting gehouden interviews in drie partnerlanden van Nederland en met zowel interne FAO- als externe informanten in Rome, komen uiteenlopende meningen naar voren over FAO's capaciteit voor de financiering van projecten op veldniveau. Sommigen zien liever dat FAO zich beperkt tot activiteiten op nationaal strategisch niveau met weinig tot geen uitvoering van projecten in het veld, anderen zien voor FAO een coördinerende rol op meer operationeel niveau, en weer anderen – vooral FAO zelf – zien juist wel een rol voor FAO als uitvoerder van projecten in het veld.

Net als hiervoor is gesignaleerd voor andere VN-organisaties, geldt ook voor FAO dat het moeilijk is een algemeen oordeel te geven over de effectiviteit van haar activiteiten op landenniveau. Dit heeft te maken met het grote aantal landen en projecten, de grote diversiteit aan interventies (sommige programma's hebben geen beoogd direct effect op doelgroepen), maar ook met het gebrek aan informatie over resultaten in een aantal evaluaties.

Om de bevindingen specifieker te maken voor de verschillende typen interventies zijn in de uitgevoerde review de volgende drie typen projecten onderscheiden:

1) *Direct door Nederland gefinancierde FAO-projecten in de Palestijnse gebieden en Bangladesh.*
   - De mid-termevaluatie van de FAO-programma's in de Palestijnse gebieden die in opdracht van de Nederlandse vertegenwoordiging daar is uitgevoerd, is positief over de technische uitvoering en het bereik van de kwantitatieve doelstellingen van de projecten, maar kritisch over de selectie van doelgroepen en gender. De evaluaties constateren ook dat FAO te weinig aandacht heeft gegeven aan de politieke en sociale

[158] De aanbeveling is om de kennisontwikkeling te focussen op wereldwijde overzichtspublicaties over voedsel en landbouw, het beheer van statistische databanken, beheer van een onderzoeksdatabase met toepassing van een kwaliteitscontrole en een adviesfunctie.

dimensies van de context, waardoor de doelstellingen ten aanzien van de commercialisatie van de productie niet zijn gehaald (MDF, 2015; IOB, 2016b, p.77). Wel heeft FAO als uitvoerder van de programma's aan de verwachtingen voldaan, omdat ze een goede relatie met de Palestijnse autoriteiten onderhoudt en omdat ze een betere administratie en uitvoering kan garanderen in vergelijking met de ngo die in het verleden verantwoordelijk was voor de uitvoering.

- De bevindingen zijn positief over de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het voedselveiligheidsproject in Bangladesh en de directe uitkomsten daarvan. De effecten zijn vooralsnog alleen uit te drukken in het creëren van voorwaarden voor voedselzekerheid: het operationaliseren van een inspectie en een laboratorium voor voedselzekerheid, en de adviserings- en bewustwordingsactiviteiten rond voedselzekerheid bij zowel producten en verkopers als consumenten. Soms kan er ook over uitkomsten worden gerapporteerd. Zo kan Bangladesh dankzij het programma op reguliere basis mango's naar het Verenigd Koninkrijk (VK) exporteren.[159] Voor de meeste andere activiteiten echter is, gelet op de fase waarin de uitvoering verkeert, de rapportage over de effecten nog beperkt. Dit project is een voorbeeld van hoe FAO kan worden ingezet op zowel operationeel als strategisch niveau.

2) *Evaluatierapporten van door FAO uitgevoerde projecten die de eigen evaluatiedienst heeft gepubliceerd*
Voor de selectie heeft IOB de volgende criteria toegepast:
   - de evaluatie vindt plaats tussen 2013 en 2016;
   - de evaluatie gaat over een project dat als belangrijkste doel het verbeteren van de voedselzekerheid heeft;
   - de evaluatie betreft een project dat is uitgevoerd in één van de partnerlanden van Nederland voor ontwikkelingssamenwerking (OS);
   - de evaluatie geeft inzicht in het functioneren van de FAO als systeemorganisatie op landenniveau.

Voor een overzicht van de resultaten en de efficiëntie is onderscheid gemaakt tussen projecten voor capaciteitsopbouw en projecten die zich richten op de verbetering van de levensomstandigheden van een concrete doelgroep. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de evaluaties is naast onafhankelijkheid vooral gelet op de onderbouwing van de bevindingen. Veelal is niet alleen een deskstudie uitgevoerd van beschikbare rapportages en deelevaluaties, maar zijn ook landenbezoek(en) afgelegd. In het geval van de capaciteitsopbouwprogramma's konden gebruikers worden geïnterviewd. In het geval van de programma's met doelgroepen zijn er wel veldbezoeken en verificatiebijeenkomsten met doelgroepen gehouden, maar is geen impactonderzoek uitgevoerd. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder samengevat.

[159] Gebaseerd op de bijlage bij de in voorbereiding zijnde *Beleidsdoorlichting voedselzekerheid* van IOB (*summary* 'FAO Food Safety Bangladesh' door Jan Joost Kessler).

a) Projecten voor capaciteitsopbouw

In tabel 6.5 zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen over de resultaten van de vier interventies die de FAO heeft uitgevoerd voor capaciteitsopbouw en advisering. Samengevat komen de bevindingen hier op neer:

- Twee van de vier programma's scoren goed op effectiviteit, één matig en één negatief.
- Veelal is er wel informatie over de geleverde diensten en het gebruik ervan ('*output*'), maar is er weinig informatie over hoe deze diensten doorwerken in beleid en instituties ('*outcomes*').
- De inbreng en technische expertise van FAO worden gewaardeerd en zijn van goede kwaliteit.
- In drie programma's is er geen of nauwelijks specifieke aandacht voor gender. Bij de selectiecriteria voor de deelname aan trainingen is geen gendercriterium gehanteerd. In Zuid-Soedan wordt dit belemmerd doordat er te weinig vrouwen zijn met een basisopleiding, waardoor zij zich niet kwalificeren voor de monitoring in het veld. Daardoor is slechts 10-15 procent van de deelnemers aan de trainingssessies vrouw.

Tabel 6.5 Resultaten review van vier FAO-programma's voor capaciteitsopbouw op regionaal of landenniveau

Programma	Beschrijving resultaten	Score effectiviteit[161]
1. Versterking regionale organisaties in West-, Oost- en Zuid-Afrika en Azië. Periode 2007-2013. Budget: EUR 8,9 miljoen.	• Zeer relevant voor vergroten van de uitvoeringscapaciteit van de staf van overheden werkzaam op gebied van voedselzekerheid. • Trainingsactiviteiten zijn uitgevoerd en het bereik daarvan is overeenkomstig de planning en doelstellingen. Deze hebben bijgedragen aan de doelstelling om kennis en vaardigheden van staf te vergroten. • De opgezette enquête onder gebruikers levert indicaties en voorbeelden van de toepassing van het geleerde in de praktijk, maar hiervan is (nog) geen systematisch overzicht beschikbaar.	+ Relevant en goede kwaliteit van de capaciteitsopbouw, maar met beperkingen in informatie over doorwerking in instituties.
2. Opzetten voedselzekerheidsinformatiesysteem in Zuid-Soedan met als doel de datavoorziening over voedselzekerheid te coördineren en de kwaliteit daarvan te vergroten. Periode: uitvoering vanaf 2014 met onderbrekingen. Budget: EUR 8,5 miljoen.	• Datasets en methoden van informatieverzameling zijn uitgewerkt of in uitvoering en de informatiesystemen zijn beter op elkaar afgestemd. • Het informatiesysteem dat is ontwikkeld, wordt redelijk gevoed door reguliere missies en monitoring. 40 personen in tien staten monitoren relevante data (markt, regenval, productie). Bereik en kwaliteit vooralsnog beperkt. Zwak in informatievergaring over veehouderij.	+ Gelet op de context en het grote tekort aan basisinformatie en het gebruik dat wordt gemaakt voor humanitaire hulp, positief over de *outputs* en directe uitkomsten.

[160] Er is gescoord op een schaal van vijf (--, -, +/-, + en ++); het toegepaste criterium is of de activiteiten zijn uitgevoerd, of de outputs zijn geleverd, en of er indicaties zijn voor positieve bevindingen over de directe uitkomsten

Tabel 6.5 Resultaten review van vier FAO-programma's voor capaciteitsopbouw op regionaal of landenniveau

Programma	Beschrijving resultaten	Score effectiviteit[161]
	• Gebruik ervan was bestemd voor ontwikkelingsdoelen, maar vanwege de snel verslechterde situatie wordt de informatie nu benut voor de planning en uitvoering van humanitaire programma's. Publieke toegang tot data is beperkt. • De overheid heeft zeer beperkte uitvoeringscapaciteit en te weinig potentieel om gebruik te maken van de informatie. Rekrutering van adequate staf daarvoor is een andere belemmering.	
3. ENACT: training in voorlichting voeding universiteiten in 13 Afrikaanse landen. Periode: 2011-2014. Budget: USD 1,5 miljoen.	• Kwantitatieve doelstellingen aantallen leerlingen gehaald. • Positieve bevinding over kwaliteit onderwijs en training. • Te weinig oog voor faciliteren beroepsmogelijkheden. • Te weinig aandacht voor context en linken met overheid en instituties die werkzaam zijn op dit terrein. • Enquête wijst uit dat studenten positief zijn over training en toepassing van geleerde in training; geen overzicht van hoe dit doorwerkt in instituties en praktijk. • Kritische kanttekeningen bij uitvoering van het programma en de rol van FAO.	+/- Positieve bevindingen over uitvoering activiteiten en kwaliteit training; veel beperkingen voor toepassing.
4. Integratie doelstellingen voeding in beleid voor voedselzekerheid in Sub-Sahara Afrika met regionale organisaties	• Slechte kwaliteit van planning en formulering van *outputs* en indicatoren maakt evaluatie resultaten moeilijk. • Veel activiteiten zijn uitgevoerd en aandacht bij beleidsmakers en bij uitvoering van de FAO-landbouwprogramma's is toegenomen dankzij de programma-activiteiten. • Resultaten in de voorwaardelijke sfeer; effecten van capaciteitsopbouw en technische assistentie zijn nauwelijks zichtbaar gemaakt. • De bewijsvoering betreft vooral kwantitatieve opgave van activiteiten en *outputs*, veelal zonder aanduiding van kwaliteit of de betekenis ervan.	- (niet goed vast te stellen)

Bron: werkdocument review evaluatierapporten FAO door KIT en IOB.

b) Interventies direct gericht op verbetering voedselsituatie bevolking

De bevindingen van de literatuurreview van de interventies gericht op de verbetering van de voedselsituatie, zijn als volgt samen te vatten:

- De effectiviteit van de programma's op het niveau van de doelgroepen is slechts in één van de drie programma's goed vast te stellen.
- In alle projecten worden de technische inbreng en advisering door FAO als zeer goed geëvalueerd.
- Van de programma's heeft alleen het Initiative Eau et Sécurité Alimentaire en Afrique (IESA) in zowel de opzet van het programma als de rapportages erover specifiek aandacht voor gender.
- De expertise en technische inbreng van FAO blijkt goed, maar dit geldt niet voor het IESA-programma.
- De projecten werken operationeel op een beperkte schaal en missen een strategisch-nationale dimensie, waardoor de resultaten nauwelijks of niet worden benut voor nationale beleidsontwikkeling. De projectactiviteiten zijn bovendien gefragmenteerd.

Zie verder tabel 6.6.

Tabel 6.6 Bevindingen literatuurreview van drie projecten van FAO die werkzaam zijn op het niveau van doelgroepen[162]

Programma	Beschrijving resultaten	Score effectiviteit
1. Verbeteren voedselzekerheid in grensregio Burundi, DRC, Rwanda en Oeganda. Periode: 2007-2013. Budget: totale begroting USD 8,9 miljoen.	• Positieve perceptie van doelgroepen over effect programma op levensomstandigheden en inkomen en getoetst met financiële analyse. Slechts geringe aantallen maken overstap van zelfvoorziening naar commercialisatie. • Nadruk lag te veel op productieverhoging en te weinig op commercialisatie. • Kritisch over lage aantal gevormde coöperaties/ bedrijven. • Weinig succes met bevordering van handel tussen grensregio's.	+/- Activiteiten deels gerealiseerd volgens planning, maar met veel beperkingen.

[161] De evaluatie betrof ook nog een derde programma voor capaciteitsopbouw voor nationaal beleid voor voedselzekerheid.

Tabel 6.6 Bevindingen literatuurreview van drie projecten van FAO die werkzaam zijn op het niveau van doelgroepen[162]

Programma	Beschrijving resultaten	Score effectiviteit
2. Cluster evaluatie Food Security Programmes Afghanistan 2016: vrouwen-programma, en voorlichtings-programma. Periode: 2012-2016. Budget: totale begroting USD 6,9 miljoen.[161]	• Resultaten van voorlichting en technische assistentie; vermeld wordt dat deze bijdragen aan verbetering van de productie, maar dit wordt niet gekwantificeerd. • Resultaten hebben betrekking op toename voedselproductie en consumptie; extra inkomsten worden benut voor voedsel, kleding en schoolbenodigdheden voor de kinderen. • Positie vrouwen in gezinnen en gemeenschappen versterkt en 'empowerment' van vrouwen die beter voor hun rechten opkomen en dienstverlening claimen van overheid. • Positieve conclusies over samenhang drie projecten en wisselwerking tussen resultaten van de afzonderlijke projecten	+ Positieve resultaten voor doelgroep, maar weinig inzicht in opbrengsten voor de families; veel resultaten in de voorwaardelijke sfeer.
Initiative Eau et Sécurité Alimentaire en Afrique (IESA): Water en voedsel-zekerheid in Afrika. Zeven verschillende projecten. Periode: 2009-2013. Budget: USD 13 miljoen.	• Grote diversiteit in kleinere projecten verspreid over meerdere landen verhinderen goed overzicht: per thema en project is wel geprobeerd resultaten in kaart te brengen. Meest effectief waren kleine veeteeltprojecten en groepskredieten aan vrouwengroepen. • Veel kritische kanttekeningen over bereik en resultaten bij andere activiteiten. • Negatieve bevindingen over duurzaamheid van de projecten.	- Slechte scores op uitvoering activiteiten en opzet; geen goed overzicht in resultaten

Bron: werkdocument review evaluatierapporten FAO door KIT en IOB.

Duurzaamheid

In de evaluatierapportages is weinig informatie te vinden over de duurzaamheid van de programma's en projecten van FAO. Twijfels worden geuit over de duurzaamheid van de projecten.[162] Deze zouden geen duidelijke strategische verankering hebben, onvoldoende perspectief bieden op vervolgfinanciering, een exit-strategie zou ontbreken en de uitvoering zou te gefragmenteerd zijn om resultaten te laten beklijven.

Efficiëntie projectuitvoering

De evaluaties zijn over het algemeen positief over de mate waarin de geplande activiteiten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Er is veelal alleen een globaal inzicht in de kosten en de baten van de programma's. In de daarover geraadpleegde literatuur en interviews wordt vaak verwezen naar de hoge kosten en de bureaucratische benadering van relatief kleine projecten, waarvan de strategische waarde klein is en de koppeling met de advisering aan de betrokken overheid gering blijkt (MOPAN, 2014a).

[162] Het voedselveiligheidsproject in Bangladesh is wel een positief voorbeeld, omdat de overheid de projectfinanciering overneemt.

Personeelskosten maken rond de 75 procent uit van FAO's reguliere programmabudget, dat wordt gefinancierd met de verplichte bijdragen van lidstaten. FAO heeft de afgelopen jaren moeite gedaan deze kosten omlaag te brengen, maar vooralsnog zijn de besparingen bescheiden.

De meeste kritiek betreft de grote fragmentatie van de activiteiten van FAO: veel kleine projecten, versnippering en met weinig effect op nationaal beleid en nationale programma's. In combinatie met de relatief geringe omvang van de doelgroepen zijn dit belangrijke verklaringen voor de bevindingen over een lage kosten-batenratio van de projecten. Geïnterviewden geven wel aan dat FAO sinds de implementatie van de nieuwe strategische doelen vanaf 2012 gerichter is gaan werken en minder relatief kleine projecten onderneemt.

Verantwoording/evaluatiefunctie
De evaluatieplanning maakt een goede thematische en strategische dekking ten opzichte van de centrale activiteiten mogelijk, maar dat geldt niet voor de activiteiten op landenniveau. Recentelijk is ervoor gekozen strategische evaluaties niet meer uit te besteden, maar door FAO-evaluatoren te laten uitvoeren. Dit zou volgens FAO de leerfunctie ten goede komen, maar kan volgens anderen de onafhankelijkheid ondermijnen.
Een goede ontwikkeling is het gebruik van verandertheorieën in evaluaties, wat de analyse van de complexe werkelijkheid meer recht doet.

6.3.2 IFAD: effectiviteit en efficiëntie

Bij de beoordeling van de effectiviteit van het werk van IFAD ligt de nadruk op de uitvoering van de projecten in ontwikkelingslanden en de adviesrol voor de nationale overheden.
Voor de review kan gebruik worden gemaakt van:
a) de impactevaluatie van IFAD's projectenportfolio;
b) de eindrapportage van de uitvoering van het budget 2013-2015 (IFAD 9);
c) de landenevaluaties met speciale aandacht voor vijf partnerlanden van Nederland (twee recente landenevaluaties in Ethiopië (2016) en Bangladesh (2016) en eerdere studies over Rwanda (2012) en Oeganda (2013));
d) de tussentijdse rapportage/evaluatie van ASAP: het programma dat zich richt op klimaatverandering en landbouw.

De belangrijkste bevindingen uit de review zijn hieronder samengevat.

Advisering nationale overheden
Een sterk punt in de benadering van IFAD is de nauwe samenwerking met de nationale overheden. De overheden en belanghebbenden worden betrokken bij het opstellen van het Country Strategic Opportunity Programme (COSOP). Zo'n programma geeft een beeld van de economische situatie op het platteland en maakt het mogelijk om geografische gebieden en thematische speerpunten voor projecten te identificeren, en vervolgens concrete projecten te formuleren. Deze werkwijze garandeert dat projecten passen binnen het nationale beleid voor armoedebestrijding en landbouwontwikkeling. Dat deze overheden

betrokken zijn bij het opstellen van het landenprogramma, versterkt ook het besef dat zij zelf verantwoordelijkheid hebben voor de activiteiten, te meer daar de financiering als lening beschikbaar wordt gesteld.

Deze werkwijze bevordert de bereidheid van de overheden om projecten te cofinancieren uit eigen middelen. Ook zijn ontwikkelingsbanken meer bereid tegen gunstige voorwaarden geld voor die projecten te lenen. Dit hefboomeffect betekent dat IFAD met donorbijdragen meer projecten kan aanpakken dan met alleen de donorbijdragen mogelijk zou zijn. Op deze wijze worden de middelen die via IFAD worden gefinancierd, steeds vaker gematcht met cofinanciering door ontvangende landen en ontwikkelingsbanken.
Soms wordt de technische ondersteuning die FAO overheden biedt, gekoppeld aan IFAD-leningen.

Uitvoering van projecten: bereik, impact, duurzaamheid en efficiëntie

Bereik

De uitgevoerde review bevestigt dat IFAD de doelstelling om zich te richten op kleine producenten in marginale regio's waarmaakt. IFAD besteedt 53 procent van de middelen in landen die tot de 25 procent armste landen behoren.[163] IFAD werkt vaak in afgelegen en grensregio's, zoals het noordoosten van Bangladesh of de pastoralistenregio's van Ethiopië. Waar andere organisaties grote infrastructurele programma's uitvoeren of financieren, richt IFAD zich in deze regio's op het dorpsniveau en op kleine producenten. Wel is er een langzame verschuiving waarneembaar van arme boerenfamilies naar arme maar productieve kleine boerenfamilies die een inkomen hebben van USD 1-4 dollar per persoon per dag. De allerarmsten moeten dan meer via socialevangnetprogramma's worden geholpen. Ook is IFAD meer met boeren en producentenorganisaties gaan werken om waar mogelijk toegang te faciliteren tot de markt voor hun producten. Binnen IFAD is op dit moment een discussie gaande om ook meer commerciële (minder concessionele) leningen te gaan verstrekken aan middeninkomenslanden. Hiervoor zou aanvullende niet-overheidsfinanciering kunnen worden gevonden bij banken en private fondsen. Dit zou niet ten koste moeten gaan van de beschikbaarheid van zachte leningen voor de armste landen.

Omdat het accent in de activiteiten ligt op de uitvoering van grotere programma's met kleine boerenfamilies, heeft IFAD geprobeerd het bereik en de resultaten van de activiteiten op een geaggregeerd niveau te kwantificeren. Daarvoor wordt jaarlijks een optelsom gemaakt van de rapportages van de in dat jaar lopende projecten (zie box 6.2).

[163] Dit is inclusief grote landen met hoge percentages armen, zoals India, Pakistan en Ethiopië.

Box 6.2 *Voorbeelden van bereik en omvang activiteiten in IFAD-projecten (2014)*

Activiteiten	Aantallen
Aantal personen getraind in akkerbouwpraktijken (teeltmethoden/gewassen)	2,4 miljoen
Aantal deelnemers ondernemerstrainingen	1,1 miljoen
Aantal actieve deelnemers aan kredietprogramma's (aantal personen met een lening)	4,8 miljoen
Aantal hectares onder nieuw aangelegde of herstelde irrigatieschema's	191.000
Hectares gemeenschapsgrond met verbeterd beheer/management	2,3 miljoen

Impact

IFAD voert elk jaar impactevaluaties uit voor 15 procent van de aflopende projecten. Slechts voor een beperkt aantal projecten worden impactstudies uitgevoerd met een grote steekproef aan doelgroepen en controlegroepen. Er is bovendien een aparte exercitie ondernomen om de impact van het totale IFAD-projectenpakket te kwantificeren, om te meten welke bijdrage de organisatie heeft geleverd aan de doelstelling om 80 miljoen mensen uit de armoede te halen. Daarvoor zijn de bevindingen van alle beschikbare impactevaluaties geïnventariseerd van programma's die tussen 2010 en 2015 in uitvoering waren. De uitkomsten van de studie leveren kwantitatieve data op over het bereik van de programma's en over de gerealiseerde effecten in termen van productie- en inkomensverhoging en andere baten. Deze zijn opgenomen in tabel 6.7. De onderzoekers geven in hun verantwoording zelf de beperkingen aan van de gehanteerde methode en resultaten (toeschrijving, diversificatie, duurzaamheid enzovoort). Desondanks geeft het onderzoeksrapport inzicht in de schaal van het werk en de omvang van de resultaten.

Tabel 6.7 Bereik en effecten van IFAD-programma's in aantallen en USD, 2010-2015

Bereik in aantal begunstigden		Omvang effect	
Personen Huishoudens	139 miljoen 14 miljoen		
Aantal mensen dat deelneemt aan de kredietprogramma's:	18 miljoen		
Aantal mensen dat deelneemt aan de spaarprogramma's:	26 miljoen		
Getraind in: • gewasproductie • vee • bedrijfsleven	 4,4 miljoen 1,6 miljoen 1,4 miljoen		
Toegenomen landbouwinkomsten	44 miljoen	Opbrengsten Landbouwinkomsten Inkomsten	+ 3,8% + 18,0% + 4,0%
Toegenomen empowerment, veerkracht, dieet	10 miljoen	*Asset index* *Reduced shock exposure* *Diet diversity*	+ 6,6% - 4,5% + 4,6%

Het streven om te berekenen hoeveel mensen uit de armoede zijn gehaald, is te ambitieus gebleken en vervangen door een indicator van 10 procent toename van inkomen en kapitaal/bezittingen.

Resultaten in landenevaluaties

Voor vier partnerlanden van Nederland waarvoor landenevaluaties beschikbaar zijn, is een overzicht gemaakt van de scores op een aantal indicatoren, waaronder effectiviteit.[164] Op de indicator 'impact op armoede' scoren de IFAD-projecten overwegend redelijk bevredigend tot bevredigend (score van 4 en 5 op schaal van 6). De landenevaluaties omvatten vrijwel altijd langere veldbezoeken, maar geen eigen impactonderzoek.[165] De recente landenstudies over Bangladesh en Ethiopië geven inzicht in de resultaten van de in die landen uitgevoerde projecten en worden redelijk tot goed onderbouwd. In Bangladesh worden positieve resultaten gemeld voor de impact van de projecten in termen van productie- en inkomensverhoging. Het landenrapport over Ethiopië vermeldt daarentegen dat er voor de uitgevoerde projecten geen impactonderzoek is uitgevoerd. Hierdoor is het moeilijk een betrouwbare inschatting te maken van de impact van die projecten op de inkomens en bezittingen van de families. Vastgesteld kan worden dat de landbouw- en veeteeltproductie is verhoogd, maar niet of de hogere opbrengsten bijdragen aan meer voedselzekerheid (zie voor beide de landenstudies: IFAD, 2016a; IFAD, 2016b).

Resultaten ASAP

Nederland hecht belang aan meer aandacht voor klimaatverandering bij de programma's voor agrarische ontwikkeling en is een belangrijke financier van het Agricultural Smallholder Adaptation Programme (ASAP) (2012-2017). De voortgangsrapportage over de activiteiten tot medio 2015 en de daarover geraadpleegde personen zijn positief over de wijze waarop deze component wordt ingebouwd in reguliere programma's (IFAD, 2015). De klimaatcomponent wordt gefinancierd met een donatie om een groot programma (gefinancierd met een krediet) beter af te stemmen op de gevolgen van klimaatverandering. De nadruk hierbij ligt duidelijk op de risicolanden. Zo wordt in Bangladesh de ASAP-financiering benut om bij een groot infrastructureel programma een waarschuwingssysteem voor overstromingen te ontwikkelen. In Ethiopië maakt ASAP-financiering het mogelijk om in het IFAD-programma elke geïrrigeerde hectare grond te compenseren met de bescherming van vijf hectaren grond in het stroomgebied. En in Noord-Oeganda maakt ASAP-financiering het mogelijk om in een lopend landbouwproject in de regio aanvullende bodem- en waterbesparingsprojecten uit te voeren en een waarschuwingssysteem voor overstromingen te ontwikkelen.

[164] De landenevaluaties geven niet alleen inzicht in de resultaten van de projecten die IFAD uitvoert, maar ook in de resultaten op landenniveau.

[165] Zo omvat de Ethiopië-evaluatie een uitgebreide deskstudie van de beschikbare projectrapportages, een veldbezoek van bijna drie weken, waarbij het team zich heeft opgesplitst voor langdurig bezoek aan twee verschillende regio's, en gesprekken in de hoofdstad met relevante actoren en de staf van het IFAD-kantoor.

De tussentijdse rapportage is positief over het brede effect dat ASAP heeft op de reguliere activiteiten van IFAD. Door ASAP gaat er nu ook in andere reguliere programma's systematisch meer aandacht naar klimaatverandering. Wel moet daarbij worden vermeld dat veel activiteiten nog in uitvoering zijn, waardoor het nog te vroeg is om concrete resultaten in het veld aan te geven.

Duurzaamheid
IFAD probeert op meerdere manieren de duurzaamheid van de interventies te garanderen. Omdat de projecten met leningen worden gefinancierd, hebben de nationale overheden er een groter belang bij om duurzaamheid te garanderen. IFAD tracht verder zoveel als mogelijk te voorkomen dat projecten het mogelijk maken om diensten en goederen gratis aan te bieden wanneer dat de duurzaamheid van het project ondermijnt.

De duurzaamheid van veel programma's scoort in veel rapportages en evaluaties matig. Veelal is er dan twijfel of de programma's zullen worden voortgezet nadat de IFAD-financiering is gestopt. In een aantal gevallen kan worden vastgesteld dat, na afloop van een IFAD-project, de overheid de lopende kosten van een voorziening of infrastructureel project overneemt of dat een andere financier (Wereldbank) de financiering van nog lopende activiteiten overneemt.

Gender en andere dwarsdoorsnijdende thema's
Vrouwen maken het grootste deel uit van de doelgroepen in de programma's van IFAD. Genderdoelstellingen worden specifiek gemonitord en bij de evaluatie van het bereik en de doelgroepen wordt onderscheid gemaakt naar sekse. De hierboven genoemde rapportages zijn over het algemeen positief over de mate waarin IFAD in de programma's en de uitvoering ervan systematisch aandacht geeft aan gender. De landenrapportages scoren hierop goed.[166]

Efficiëntie
De kwantitatieve data bieden ook de mogelijkheid om globaal inzicht te krijgen in de kosten-batenratio van de projecten. De gemiddelde investering van USD 130 per persoon, over zes jaar, levert na afloop een additioneel inkomen op van USD 29 per persoon per jaar. Onder de veronderstelling dat de inkomensstijging meerdere jaren voortduurt, kan een inschatting van het rendement worden gemaakt.

[166] De onderbouwing hiervoor is terug te vinden in de landenrapporten over Bangladesh en Ethiopië. Het geldt bijvoorbeeld ook voor ASAP. De mate waarin de programma's specifiek aandacht besteden aan '*empowerment*' van vrouwen, verschilt echter sterk (IFAD, 2015, p. 4).

Tabel 6.8 Geschatte kosten en baten per begunstigde, in USD, 2010-2015

Kosten		Baten	
IFAD 8 en 9: USD 7 b + cofinanciering USD 11b	18 miljard	Verondersteld inkomen per hoofd van bevolking (USD 2 p.p. p.d.):	730 per jaar
Aantal gerealiseerde begunstigden	139 miljoen	Toename inkomen na project van zes jaar:	4%
Kosten per begunstigde	130 gedurende zes jaar	Additioneel inkomen per begunstigde:	29 per jaar

Bron: Synthesis lessons learned from the IFAD 9 Impact Assessment Initiative (2016).

Omdat IFAD hoofdzakelijk met leningen werkt, hebben zowel IFAD als de betreffende nationale overheid veel aandacht voor de kosten van de programma's en de noodzaak voor een goede budgettering. De leningen hebben bovendien een multipliereffect omdat deze worden aangevuld met eigen middelen van de betrokken overheden. Leningen geven meer dan in het geval van donaties garanties voor *ownership* bij de lokale overheden en afstemming op het nationale beleid voor voedselzekerheid.

De samenwerking met de overheden geeft potentieel betere kansen voor de duurzaamheid van de activiteiten, maar leidt ook tot langzame goedkeuringsprocedures en vertragingen in de uitvoering.

Er moet rekening mee worden gehouden dat het werken in marginale en geografisch moeilijk te bereiken regio's ook hogere kosten met zich meebrengt.

IFAD heeft een totaal budget van EUR 1 miljard per jaar en rekent 14 procent overheadkosten. Doel is de overheadkosten verder te verlagen, maar in 2015 bedragen deze 13,9 procent. Daarmee is het beoogde percentage van 12,5 nog niet gehaald. IFAD heeft rond de 576 stafleden. De nauwe samenwerking met de overheid en de interne procedures bij IFAD zijn er debet aan dat de planning en uitvoering van de programma's vaak langzaam verlopen.

Systeemfunctie
Het mandaat van IFAD voorziet niet in een grote rol op het gebied van coördinatie van donoren en beleidsontwikkeling. Zoals hierboven vermeld, is de bijdrage van IFAD vooral op landenniveau waar te nemen. IFAD participeert wel in de technische overlegorganen en comités die op landenniveau functioneren. De kleine bezetting op de landenkantoren (1-3 personen in de meeste landen) is afgestemd op de focus die ligt op de programmauitvoering.

Verantwoording/evaluatiefunctie
De kwaliteit van de evaluatiefunctie bij IFAD is de afgelopen jaren verbeterd. Interne evaluaties zijn kritisch en dragen bij aan de verbetering van de voorstellen wanneer het gaat om herfinanciering. Echter, de interne monitoring en evaluatiefunctie op projectniveau zijn in veel gevallen nog onvoldoende. Zoals hierboven vermeld, is er meer aandacht voor

impactevaluaties. Omdat de projecten voor wat betreft doelstellingen en aard van de activiteiten in belangrijke mate overeenkomen, is het ook beter mogelijk te rapporteren over resultaten op een geaggregeerd niveau.

6.4 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding

Samenwerking ambassades met FAO en IFAD

Nederlandse ambassades, met uitzondering van die in de Palestijnse gebieden en Bangladesh, werken niet direct samen met FAO op het gebied van voedselzekerheid. In de bezochte partnerlanden bleek verder dat IFAD niet erg zichtbaar is en dat de Nederlandse ambassades daar weinig kennis en bemoeienis hebben met de activiteiten van IFAD, ook niet wanneer de organisatie met Nederlandse financiering activiteiten uit het ASAP-programma uitvoert.[167] In Ethiopië geeft de ambassade zelf aan dat er mogelijkheden zijn om de resultaten van kleine innovatieve projecten die de ambassade financiert, op te schalen door samen te werken met de grotere programma's van IFAD.

Beleidsbeïnvloeding

FAO

In de zogeheten kaderinstructies is vastgelegd wat de inzet van Nederland is in de bestuursraden van en ander overleg met beide organisaties.

De bestuursstructuur van FAO bestaat uit de Confederatie van Lidstaten (die eens in de twee jaar bijeenkomt) en de Uitvoerende Raad (die 49 leden heeft en minstens twee maal per jaar bijeen komt). Er zijn drie comités voor algemeen beleid en beheer, en vier technische comités.

Nederland is lange tijd kritisch geweest over het management en de organisatie van FAO. De versterking van de rol, effectiviteit en efficiëntie van de organisatie is dan ook een belangrijk thema in de Nederlandse inbreng. De kritische evaluatie over FAO die het Britse Department for International Development (DfID) in 2011 publiceerde, heeft invloed gehad op de aanpassingen en veranderingen die sindsdien zijn doorgevoerd. De in 2012 aangetreden nieuwe directeur-generaal, Graziano da Silva, heeft een nieuwe start gemaakt met de hervormingen en wordt daarin gesteund door Nederland en andere EU-landen. In de recente review van multilaterale organisaties noemt DfID (2016) FAO expliciet als de organisatie die de laatste tijd de meeste vooruitgang heeft geboekt. Nederland heeft zich hierbij aangesloten. Toch blijven er spanningen bestaan over de wijze waarop FAO de hervormingen uitvoert en zijn er nog heel wat politieke tegenstellingen tussen verschillende groepen landen over de te volgen koers.[168]

[167] Het gaat om Bangladesh, Ethiopië, Oeganda en Rwanda.
[168] Intern berichtenverkeer VN-FAO: 'Talk to Us: DG FAO in gesprek met Europeanen'.

In de kaderinstructie waarin Nederland de inzet en prioriteiten in het overleg met FAO definieert, staat dat Nederland positief is over de koers van de organisatie en de verschuiving steunt van een project- naar een programmabenadering. Tegelijkertijd vindt Nederland een goede borging van de normatieve functie van FAO van groot belang. FAO zal ook een centrale rol moeten spelen bij het realiseren van de SDG's op het gebied van voedselzekerheid.

Op het specifieke terrein van voedselzekerheid heeft Nederland samen met andere landen aandacht gevraagd voor thema's als '*climate smart agriculture*', oceanen en voedselzekerheid ('*blue growth and food security*') en voedselverspilling en afval. Deze thema's zijn inmiddels belangrijke prioriteiten in het werk van FAO en andere organisaties.

IFAD

De Governing Council van IFAD is het hoogste beslisorgaan van de organisatie, hoewel in de praktijk de beslissingen voorafgaand aan deze raad al uitvoerig in de Executive Board aan de orde zijn geweest.

De Nederlandse inbreng heeft de afgelopen jaren betrekking gehad op onder meer:

a) de noodzaak om te zoeken naar alternatieve financieringsbronnen;
b) de noodzaak om de hoogte van en voorwaarden voor leningen in de loop der tijd te herzien aan de hand van de economische ontwikkeling van landen en de samenstelling van de financiële bronnen van IFAD. Nederland heeft zich hiervoor samen met het Verenigd Koninkrijk (VK) en Italië hard gemaakt, maar krijgt daarvoor vooralsnog onvoldoende steun. Daartegen bestaat veel verzet van andere landen, waaronder China. Over dit thema wordt na 2015 nog verder onderhandeld;[169]
c) meer aandacht voor klimaatverandering. DfID heeft de leiding genomen als het erom gaat de aandacht voor klimaatverandering te bevorderen. Het is bovendien een grote financier van ASAP. Ook Nederland heeft daaraan een bijdrage geleverd, zowel in het overleg als met de cofinanciering van het programma. Zoals boven vermeld, zijn de bevindingen van de tussentijdse evaluatie van ASAP positief over de effecten die het programma heeft op de werkwijze van IFAD.

Over de wenselijkheid van het Nederlandse streven om FAO en IFAD meer met het bedrijfsleven te laten samenwerken, bestaat bij zowel FAO zelf als bij andere donoren enige aarzeling. FAO meldt zelf al dat ze af en toe samenwerkt met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld met grote zaad- en kunstmestbedrijven die haar werk met overheden en boeren goed kunnen aanvullen. Bij FAO constateren sommige geïnterviewde stafleden wel de vrees voor belangenverstrengeling bij het werken met fondsen van het bedrijfsleven. Het is de vraag hoe FAO en IFAD het beste de ontwikkeling van de private sector kunnen ondersteunen: voorwaardenscheppend of met directe ondersteuning? Ook zijn er reserves vanwege het gevaar dat afzonderlijke donoren bilateraal eigen prioriteiten naar voren schuiven in plaats van deze onderling te coördineren. Meerdere donoren zijn enigszins teleurgesteld over het trage ritme waarin FAO voortgang boekt op dit terrein.

[169] Intern berichtenverkeer 22 december 2015 van PV FAO betreffende IFAD-verslag 116e Executive Board.

Naarmate IFAD meer samenwerkt met kleine boeren die voor de markt produceren, nemen ook de mogelijkheden van die boeren voor samenwerking met het bedrijfsleven toe. De permanente vertegenwoordiging heeft bemiddeld voor gesprekken tussen IFAD en Heineken. Deze gesprekken hebben geresulteerd in afspraken om concrete samenwerkingsmogelijkheden te gaan onderzoeken, onder andere in Nigeria. IFAD heeft ook een memorandum getekend voor samenwerking met Unilever.

Overigens blijkt uit de interviews daarover dat er ook wel twijfels zijn over de wenselijkheid van de door Nederland bepleite samenwerking met het bedrijfsleven, omdat de focus van het werk van IFAD toch vooral op de samenwerking met nationale overheden ligt. Het is lang niet altijd evident dat samenwerking met multinationals ook ten goede komt aan de kleine producenten die de doelgroep van IFAD vormen.

6.5 Conclusies

De VN-organisaties FAO en IFAD hebben een aantal specifieke functies bij de uitvoering van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid. FAO speelt een belangrijke voorwaardenscheppende rol, die op punten beter kan worden afgebakend en verbeterd. IFAD speelt een belangrijke rol bij de financiering van programma's voor kleine producenten. Daarbij worden positieve resultaten behaald, deels gebruik makend van de voorwaardenscheppende resultaten van FAO. Deze rollen zijn aanvullend aan de bijdragen van andere kanalen, zoals ngo's en publiek-private partnerschappen die flexibeler en innovatiever, maar op kleinere schaal, werken aan voedselzekerheid.

FAO

Effectiviteit

- De activiteiten van FAO zijn met name belangrijk voor het scheppen van betere voorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen op het terrein van voedselzekerheid. Dat FAO samenwerkt met de overheden in ontwikkelingslanden om technische assistentie te leveren en een beleidsdialoog te voeren, is relevant voor de Nederlandse doelstellingen op het gebied van voedselzekerheid. De evaluatie over FAO's expertise en kennisfunctie is positief, zij het met de kanttekening dat – gelet op de 'concurrentie' van andere actoren op dit gebied – de kennistaak van FAO aan herziening toe is.
- De beoordeling van de resultaten van de FAO-projecten die rechtstreeks door Nederland zijn gefinancierd, is positief. Maar de review plaatst vraagtekens bij FAO's rol als uitvoerder van kleine projecten waarbij rechtstreeks met doelgroepen wordt gewerkt, en bij de effectiviteit van deze projecten. Er bestaat weinig inzicht in de blijvende effecten van FAO's technische ondersteuning en advieswerk in de landen waar deze organisatie werkzaam is.

Efficiëntie
De informatie over de kostenefficiëntie van de meeste projecten die voor deze beleidsdoorlichting zijn bestudeerd, is alleen globaal en het is moeilijk een oordeel te geven over de kostenefficiëntie van de programma's. De personeelskosten maken het grootste deel uit van de uitgaven. De belangrijkste kritiek betreft de fragmentatie van FAO's activiteiten vanwege de relatief geringe omvang van de projecten.

De Nederlandse steun
De Nederlandse steun voor FAO heeft lange tijd onder druk gestaan vanwege de kritiek op het management van de organisatie. Ondanks het belang dat FAO voor Nederland heeft, is de Nederlandse bijdrage aan de organisatie bescheiden. Nederland is een te kleine donor om veel invloed uit te kunnen oefenen, maar heeft in samenwerking met andere EU-landen wel bijgedragen aan de druk op FAO om hervormingen door te voeren.

IFAD
Effectiviteit
IFAD focust op de financiering van programma's voor kleine producenten in ontwikkelingslanden en sluit daarom goed aan bij de Nederlandse doelstelling om kleine boeren te helpen. De effectiviteit blijkt in de meeste projecten bevredigend tot goed, zij het met de kanttekening dat er te weinig bekend is over een blijvende impact van de effecten. Een van de belangrijkste comparatieve voordelen van IFAD is de nauwe samenwerking met de nationale overheden. De benadering om hoofdzakelijk via leningen te werken biedt meer garanties voor *ownership* bij de lokale overheden en afstemming op het nationale beleid voor voedselzekerheid.

Efficiëntie
- IFAD doet moeite om specifiekere kosten-batenberekeningen van de interventies uit te voeren. De eerste resultaten daarvan geven een basis voor de discussie over de kostenefficiëntie van de activiteiten.
- De inspanningen om de overheadkosten te verlagen naar 12,5 procent zijn nog niet gehaald. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat de kosten van het werken met kleine boeren in marginale regio's problematisch kan zijn.
- De benadering om hoofdzakelijk via leningen te werken biedt meerdere voordelen: de leningen worden veelal aangevuld met eigen fondsen van de nationale overheid. In die zin is te spreken van een multiplierеffect.

Nederlandse bijdragen
- Nederland is een belangrijke donor van IFAD en in het overleg met deze VN-organisatie heeft het consequent ingezet op specifieke prioriteiten. Dat is gebeurd met wisselend succes, omdat er over meerdere van deze thema's niet gelijk wordt gedacht en de onderhandelingen daarover niet direct leiden tot overeenstemming.
- De betrokkenheid van de Nederlandse ambassades bij de activiteiten van FAO en IFAD in de partnerlanden waar voedselzekerheid een prioriteit is, blijkt beperkt. De projecten die rechtstreeks door de ambassades worden gefinancierd, vormen hierop een uitzondering.
- Nederland heeft met succes werk gemaakt van een grotere aandacht voor klimaatverandering, zowel bij IFAD als bij FAO.

7

Veiligheid en rechtsorde

Dit hoofdstuk gaat over de Nederlandse inzet bij de Verenigde Naties (VN; met een nadruk op UNDP en UNICEF) op het terrein van vrede en veiligheid in fragiele staten en conflictgebieden.[170] Meer specifiek behandelen we de inzet en uitgaven onder het speerpunt veiligheid en rechtsorde (V&R) uit de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).[171] De deelname aan VN-vredesmissies is geen onderdeel van deze evaluatie. Hierdoor blijven andere onderdelen van de geïntegreerde Nederlandse inzet op het terrein van vrede en veiligheid – zoals de inzet bij vredesmissies en de ondersteuning van politieke missies en mediatie – grotendeels buiten beschouwing.

In paragraaf 7.1 behandelen we het Nederlandse beleid op het speerpunt V&R en de financiering ervan. Paragraaf 7.2 vat de bevindingen uit de literatuurreview over de effectiviteit van de gefinancierde activiteiten samen en paragraaf 7.3 doet dat voor de bevindingen over de systeemfunctie van de VN. Paragraaf 7.4 gaat over efficiëntie van de inzet van de VN en paragraaf 7.5 behandelt de beleidsbeïnvloeding door Nederland. We besluiten het hoofdstuk met de conclusies (paragraaf 7.6).

7.1 Motivatie en financiering

Beleid

Het Nederlandse beleid op het speerpunt V&R, zoals weergegeven in de Kamerbrief van mei 2012[172], is de voortzetting van het fragielestatenbeleid (2008-2011) en het wederopbouw-beleid (2002-2008) dat eraan vooraf ging.[173] Veiligheid en rechtsorde worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling en zelfredzaamheid in instabiele en onveilige landen. Nederland stelt zich daarom ten doel om bij te dragen aan de veiligheid en de rechtsorde in ontwikkelingslanden door de onderliggende oorzaken van conflicten, instabiliteit en uitsluiting aan te pakken en steun te geven aan instellingen en personen die opkomen voor *human security*. Tegelijkertijd vraagt Nederland aandacht voor de noodzaak om te komen tot een betere afstemming en samenwerking tussen diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinzet, de zogenoemde geïntegreerde benadering.

[170] Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het Engelstalige onderzoeksrapport dat voor deze beleidsdoorlichting is uitgewerkt: Van Beijnum (2016), *Policy Effectiveness Review of Dutch Cooperation and contribution to the United Nations (2012-2015): Security and Rule of Law study*.

[171] De uitgaven uit het Stabiliteitsfonds (zie verderop in dit hoofdstuk) vallen onder de begroting van Buitenlandse Zaken.

[172] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het speerpunt 'veiligheid en rechtsorde' d.d. 21 mei 2012.

[173] Zie *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011* (Kamerstuk 31 787, nr. 1 – november 2008), en de notities *Wederopbouw na conflict* (Kamerstuk 28 000V, nr. 60 – mei 2002) en *Wederopbouw na gewapend conflict* (Kamerstuk 30 075, nr. 1 – april 2005).

Vijf subdoelstellingen zijn leidend voor de Nederlandse inzet onder het speerpunt V&R in de evaluatieperiode[174]:

a) veiligheid voor mensen;
b) een functionerende rechtsorde;
c) inclusieve politieke processen;
d) een legitieme en capabele overheid;
e) vredesdividend: werkgelegenheid en basisvoorzieningen.[175]

Nederland ziet de VN als een belangrijke partner voor het behalen van de doelstellingen van het speerpunt V&R. Enerzijds is de VN een belangrijk kanaal voor de Nederlandse inzet op landenniveau, doordat ze programma's en projecten uitvoert. Anderzijds is de VN van belang voor normering en het ontwikkelen van internationale beleidskaders, gelet op haar wereldwijde mandaat op het terrein van vrede en veiligheid. Om deze rol te bevorderen streeft Nederland een sterke VN na die een leidende rol kan spelen bij het coördineren en sturen van de internationale (politieke) agenda's voor vredeshandhaving en vredesopbouw. Nederland beoogt de coherentie (en daarmee de effectiviteit) van de VN-inzet te versterken en – via beleidsbeïnvloeding, beperkte financiële ondersteuning en personele inzet – een gerichte bijdrage te leveren aan de meest betrokken organisaties en fondsen. De inzet daarbij is een geïntegreerde benadering te bevorderen.

Box 7.1 *De belangrijkste VN-organisaties en -fondsen op het gebied van veiligheid en rechtsorde*

Een groot aantal organisaties is betrokken bij de uitvoering van het VN-beleid op het gebied van veiligheid en rechtsorde. De samenhang en overlap tussen de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke organisaties zijn overigens niet altijd helder. De huidige structuur dateert van 2005, toen de toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan vaststelde dat er binnen de VN-structuur een 'gat' bestond met betrekking tot vredesopbouw. De VN hield zich tot dat moment bezig met vredeshandhaving, humanitaire hulp en/of duurzame ontwikkeling;
het ontbrak de organisatie aan capaciteit en mandaat om zich specifiek te richten op de transitiefase tussen conflict en duurzame vrede. Annan stelt daarom de zogeheten *Peacebuilding Architecture* (PBA) op. Deze bestaat uit:

- *Peacebuilding Commission (PBC)*: een intergouvernementele instelling voor de advisering, beleidsontwikkeling en fondsenwerving om geïntegreerde strategieën voor vredesopbouw en wederopbouw voor specifieke landen uit te werken. Deze landen kunnen worden voorgedragen door de secretaris-generaal van de VN, maar de samenwerking is altijd uitsluitend op verzoek van het land zelf. Op dit moment werkt de PBC samen met Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek

[174] Op basis van deze vijf subdoelstellingen is in 2015 een *Theory of Change* ontwikkeld die het behalen van 'legitieme stabiliteit in fragiele landen' als overkoepelende doelstelling identificeert. In de loop van 2015 zijn subdoelstellingen 3 en 4 samengevoegd in één subdoelstelling: inclusieve vredesprocessen en politiek bestuur.

[175] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het speerpunt veiligheid en rechtsorde d.d. 21 mei 2012, pp. 4-5.

(CAR), Guinee, Guinee-Bissau, Liberia en Sierra Leone.
De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van 30 lidstaten, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fond (IMF), de Europese Unie (EU) en de Organization of Islamic Cooperation.

- *Peacebuilding Fund (PBF)*: een multidonortrustfonds dat is ingesteld om (waar nodig snelle) toegang tot financiering voor vredesactiviteiten van VN-organisaties mogelijk te maken. Vanuit het fonds kunnen directe uitbetalingen worden gedaan in landen waar de VN haar vredesopbouwwerk uitvoert. Het inhoudelijk beheer van het fonds wordt verzorgd door het Peacebuilding Support Office (PBSO); de administratie en het management zijn in handen van het UNDP Multi-Partner Trust Fund Office, dat is gehuisvest bij UNDP (maar door een firewall daarvan is afgeschermd). Het fonds heeft te maken met teruglopende financiering door donoren. In 2014 besteedt het fonds USD 100 miljoen, een bedrag dat in 2015 is teruggelopen tot USD 77,9 miljoen. Door de jaren heen is het meeste geld uitgegeven in landen die op de PBC-agenda staan: Burundi, Guinee, CAR, Sierra Leone en Liberia.
- *Peacebuilding Support Office (PBSO)*: een eenheid binnen het VN-secretariaat die is opgericht om de werkzaamheden van de PBC te ondersteunen, het PBF te beheren en de secretaris-generaal te ondersteunen bij het coördineren van de VN-inzet op het terrein van de vredesopbouw.

Naast de PBA zijn het Department for Political Affairs (DPO) en het Departement voor missie voor vresdeshandhaving (DPKO) en UNDP de belangrijkste VN-actoren op het terrein van veiligheid en rechtsorde. Voor deze evaluatie zijn de activiteiten van UNDP relevant.

UNDP heeft een specifiek mandaat voor crisispreventie en wederopbouw en rekent hiervoor tot zijn taken: conflict- en crisispreventie, onmiddellijke crisisbeheersing, het (weder)opbouwen van bestuur en rechtsorde, het versterken van de positie van vrouwen in wederopbouwprocessen en het ondersteunen van economisch herstel. Op landenniveau vervult UNDP (en specifiek de *resident coordinator*) een belangrijke coördinerende rol bij de geïntegreerde benadering voor vredesopbouw- en wederopbouwactiviteiten naar andere VN-instellingen. In 2000 wordt een speciaal Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction (BCPR) opgericht voor het werk van de organisatie in conflictlanden. Doelstellingen betreffen het werk aan de overgang tussen noodhulp en wederopbouw en de link tussen vrede en veiligheid en ontwikkeling. Een belangrijk deel van de financiering van BCPR-activiteiten komt voort uit het door dit bureau beheerde Crisis Prevention and Recovery (CPR) Thematic Trust Fund. Dit fonds is bestemd om activiteiten van de UNDP-landenkantoren op het terrein van crisispreventie en wederopbouw te financieren (alsmede deze activiteiten door BCPR te laten ondersteunen). In de recente reorganisatie is BCPR samengevoegd met het Bureau for Development Policy in het nieuwe Bureau for Policy and Programme Support (BPPS): *'BPPS will bring together UNDP's policy work across all regions and all levels, and ensures that risk awareness and crisis prevention and recovery are fully integrated into the development work of the organisation'* (PowerPoint-presentatie BPPS). Hiermee beoogt UNDP de V&R-thematiek als dwarsdoorsnijdend thema in de programmering op te nemen.

Uitvoering en financiering
Bij de uitvoering van het beleid en de financiering van de activiteiten onder het speerpunt V&R is de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH) de eerstverantwoordelijke directie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar het aankomt op de Nederlandse inzet in crisisbeheersingsoperaties en/of landen waar vredeshandhavingsmissies actief zijn, werkt DSH nauw samen met de Directie Veiligheidsbeleid (DVB). Regiodirecties coördineren de diplomatieke inzet in de relevante regio's en landen, terwijl ook de Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten (DMM) en de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) bij de besluitvorming en/of coördinatie zijn betrokken waar het de inzet richting de VN betreft. Uit interne analyses daarover blijkt dat de onderlinge afstemming veel tijd kost.[176]

Respondenten wijzen er in dit verband op dat een overkoepelende strategie van de Nederlandse inzet ten opzichte van de VN ontbreekt, en dat deze inzet wordt gedreven door verschillende thematische agenda's (waaronder de V&R-agenda).[177]

In tabel 7.1 is een overzicht opgenomen van zowel de uitgaven in het kader van de Official Development Assistance (ODA) voor veiligheid en rechtsorde van de begroting voor BHOS als de ODA-uitgaven uit het Stabiliteitsfonds die op de begroting van Buitenlandse Zaken staan.

Tabel 7.1 Uitgaven voor speerpunt V&R, 2012-2015, in EUR miljoen

Jaar	2012	2013	2014	2015	Totaal 2012-2015	2016
V&R, BHOS	300,3	272,5	233,8	191,3	**997,9**	175,9
ODA – Stabiliteitsfonds, BZ	niet beschikbaar[178]	51,8	60,1	53,7	**165,6**	65,6
Totaal	**300,3**	**324,3**	**293,9**	**245**	**1163,5**	**241,5**
waarvan VN	*71,2*	*114,6*	*106,8*	*62,1*	**354,7**	*53,3*

Bronnen: Rijksjaarverslagen begroting van Buitenlandse Zaken en begroting voor BHOS; Dashboard/Piramide, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vanaf 2014 dalen de totale uitgaven voor veiligheid en rechtsorde.

De totale uitgaven voor veiligheid en rechtsorde en vredesopbouw in de evaluatieperiode lopen terug en dalen in 2016 nog wat verder.[179]

[176] Zie bijvoorbeeld het conceptvoorstel 3 D Task Force Implementatie Stabiliteitsfonds en BIV van 8 januari 2014/ Deelproject 3.02.03.
[177] Zie hoofdstuk 3 van het Engelstalige rapport.
[178] In 2012 zijn de uitgaven voor V&R nog ondergebracht in een enkel sub-beleidsartikel, derhalve is er nog geen sprake van een BHOS- en een BZ-deel; het Stabiliteitsfonds is onderdeel van het sub-beleidsartikel voor V&R op de gedeelde BZ/BHOS-begroting.
[179] Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, wijken deze cijfers af van de bedragen die in de Rijksjaarverslagen staan vermeld. In het Rijksjaarverslag over de begroting voor BHOS zijn de uitgaven voor opvang in de regio (waaronder de Nederlandse bijdrage aan de overeenkomst tussen de EU en Turkije over dit thema) voor een bedrag van EUR 176 miljoen aan het begrotingsartikel toegevoegd, waardoor daar de uitgaven nu weer gestegen zijn tot EUR 353 miljoen.

Voor de uitvoering van het beleid werkt Nederland samen met een breed scala aan organisaties. Voor de kanaalkeuze is effectiviteit het leidende principe en bij de afweging tussen de verschillende kanalen is de landenspecifieke situatie doorslaggevend.[180] In tabel 7.2 is een overzicht opgenomen met de uitgaven voor het speerpunt V&R in de periode 2012-2015, en de verdeling van de uitgaven over de verschillende kanalen.

Tabel 7.2 Uitgaven voor speerpunt op de begroting geclassificeerd onder V&R en de verdeling over kanalen, 2012-2015, in EUR miljoen

Kanaal	Uitgaven	Percentage
VN	271	27,1
Overig multilateraal	188	18,8
Overheid	152	15,2
Ngo's	345	34,5
Publiek-private partnerschappen	6	0,6
Onderzoeksinstellingen	37	3,8
Totaal	**998**	**100**

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De V&R-Kamerbrief van 2012 geeft aan dat de *bilaterale inzet* van Nederland is bedoeld voor de terreinen die internationaal nog onderbelicht zijn, waar Nederland meerwaarde heeft en waar een bilaterale relatie (donor-overheid) van belang is. In Afghanistan, Burundi, Jemen, de Palestijnse gebieden en Zuid-Soedan wordt gewerkt vanuit een brede benadering gericht op vrede en veiligheid, terwijl in een vijftal andere landen veiligheid en rechtsorde als een thematische prioriteit wordt vastgesteld (Ethiopië, Indonesië, Kenia, Oeganda en Rwanda). De inzet is echter niet beperkt tot uitsluitend deze landen. Gelet op het onvoorspelbare karakter van de V&R-problematiek, en de noodzaak om flexibel te kunnen inspelen op conflictdynamieken, heeft de V&R-inzet zich gedurende de evaluatieperiode bijvoorbeeld ook gericht op landen als Mali en Syrië.

Maatschappelijke organisaties zijn in het Nederlandse beleid van belang omdat zij een belangrijke rol spelen bij het leveren van sociale voorzieningen en bij het ondersteunen van de dialoog tussen overheid en burgers. Gedurende de evaluatieperiode werkt Nederland onder andere samen met vier allianties van medefinancieringsorganisaties onder het Medefinancieringsprogramma (MFS) II, en op de verschillende deelterreinen van veiligheid en rechtsorde werkt het samen met een scala aan internationale ngo's die onder de zogeheten Wederopbouw Tender (2012-2015) werken.

Voor het *multilaterale kanaal* noemt de V&R-Kamerbrief de volgende comparatieve voordelen: schaalvoordelen en coördinatie, het politieke gewicht, een betere garantie voor structurele inzet op de lange termijn en een verdeling van lasten en risico's. De VN is de grootste

[180] Kamerbrief V&R (2012), pp. 10-11.

ontvanger van multilaterale V&R-fondsen. Concrete resultaten die Nederland in de samenwerking met de VN nastreeft, zijn:

1) implementatie van de geïntegreerde benadering voor vredeshandhaving en vredesopbouw;
2) meer VN-capaciteit op het gebied van bemiddeling in vredesprocessen, conflictpreventie, veiligheidssectorhervormingen en rechtsstaatontwikkeling;
3) grotere consensus binnen de VN over beleid en uitvoering;[181]
4) de inzet van onderwijs om de menselijke veiligheid en de sociale cohesie in tien conflictlanden te bevorderen (via de ondersteuning van het vernieuwde UNICEF-programma).[182]

Van de VN-organisaties is UNDP de grootste ontvanger, met 44 procent van alle V&R-fondsen (EUR 120 miljoen).[183] UNICEF is de tweede grootste ontvanger van V&R-fondsen (EUR 91 miljoen, ofwel 34 procent). De overige bijdragen zijn verdeeld over zestien VN-organisaties. Twee andere prioritaire VN-organisaties – het Department for Peacekeeping Operations (DPKO) en het Department of Policital Affairs (DPA) – ontvangen bijdragen die buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting vallen.[184]

De veertien programma's met de hoogste Nederlandse financiering zijn opgenomen in tabel 7.3.

Tabel 7.3 Veertien V&R-programma's met de grootste Nederlandse financiering, 2012-2015, in EUR miljoen

	Activiteit	Geselecteerd voor review	Organisatie	Land	Totaal 2012-2015
1	Peacebuilding, Education and Advocacy Programme	x	UNICEF	Wereldwijd	83,0
2	Law and Order Trust Fund Afghanistan 2014-2015	x	UNDP	Afghanistan	25,0
3	UNDP/BCPR 2012-2015 (Global Rule of Law Programme)	x	UNDP	Wereldwijd	24,0

[181] Waarbij specifiek wordt verwezen naar de afspraken over doelen en uitgangspunten van internationale samenwerking in fragiele en conflictstaten: de New Deal for Engagement in Fragile States, OECD Busan High Level Forum 2011.

[182] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het speerpunt 'veiligheid en rechtsorde' (d.d. 21 mei 2012), p. 11. Het vierde resultaat komt voort uit een toezegging aan de Eerste Kamer om onderwijs – dat met de invoering van het speerpuntenbeleid is weggevallen als prioritair beleidsdoel – daar waar mogelijk op te nemen in de uitwerking van de nieuwe speerpunten.

[183] Hierbij moet worden opgemerkt dat EUR 19,96 miljoen van de UNDP-bijdragen, bijdragen zijn aan zogeheten Multi Donor/Partner Trust Funds, die worden beheerd door het UNDP Multi Partner Trust Fund (MPTF) Office – dat geld wordt dus over meerdere VN-organisaties (inclusief UNDP) verdeeld.

[184] Nederland heeft wel kleine bijdragen via het V&R-budget geleverd aan DPKO en DPA, onder andere voor het salaris van een Nederlandse medewerker in het DPA Standby Team. Daarnaast heeft Nederland een deel van de bijdrage aan het UNDP-programma Global Rule of Law geoormerkt voor implementatie in samenwerking met DPKO (onder het zogeheten Global Focal Point for Police, Justice and Corrections).

Tabel 7.3 Veertien V&R-programma's met de grootste Nederlandse financiering, 2012-2015, in EUR miljoen

	Activiteit	Geselecteerd voor review	Organisatie	Land	Totaal 2012-2015
4	Crisis Prevention and Recovery (CPR) Thematic Trust Fund (BCPR)	x	UNDP	Wereldwijd	16,0
5	Law and Order Trust Fund Afghanistan 2013	x	UNDP	Afghanistan	10,0
6	UN Peacebuilding Fund 2012-2015	x	UNDP	Wereldwijd	10,0
7	National Area Based Development Programme	x	UNDP	Afghanistan	9,8
8	Sistema de la Integración Centroamericano (SICA)		UNFPA	Centraal-Amerika	9,5
9	WFP Food for Assets		WFP	Afghanistan	9,2
10	Strategic Stabilisation East DR Congo		UNDP	DR Congo	9,0
11	Access to Justice and Rule of Law	x	UNDP	Zuid-Soedan	8,0
12	Elect II		UNDP	Afghanistan	7,7
13	Community Policing Reform		IOM	Indonesië	5.1
14	Democratic Governance		UNDP	Kenia	5.1
Totaal					**231,8**

Bron: Piramide/Dashboard, financiële administratiesystemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De totale V&R-bijdragen van Nederland aan de VN zijn verdeeld over 103 activiteiten. Meer dan drie kwart (86 procent) van de totale uitgaven wordt uitgegeven onder de in de tabel 7.3 genoemde veertien activiteiten; de resterende 14 procent is verdeeld over 89 activiteiten. Dit betekent dat er veel relatief kleine contracten moeten worden beheerd. De besluitvorming vindt veelal plaats op ad-hocbasis. Dit kan deels worden verklaard uit het feit dat in fragiele en conflictsituaties de omstandigheden onvoorspelbaar zijn, waardoor snel moeten kunnen worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Maar tegelijkertijd is de omvang van de projectenportefeuille niet bevorderlijk voor een efficiënte inzet van de, als gevolg van de bezuinigingen, toch al schaarse menskracht op het ministerie. Op deze wijze kan het beoogde voordeel van inzet via het multilaterale kanaal (dat wil zeggen schaalvoordelen en minder administratieve lasten) niet worden gerealiseerd.

Op landenniveau is de VN – en met name UNDP – vaak *agency of last resort*. Vanwege de veelal moeilijke veiligheidsomstandigheden en de eisen die worden gesteld aan uitvoerende organisaties, is er vaak weinig keuze. Vooral wanneer er tijdsdruk bestaat (om snel te handelen en/of om snel geld uit te geven), wordt vaak gekozen voor VN-organisaties en voor projecten die anders via een aanbesteding op de markt moeten worden gezet (en waarvoor tijd en capaciteit is vereist die op ambassadeniveau vaak niet voorhanden is).

De VN wordt vooral gebruikt als kanaal om doelstellingen op de terreinen 'veiligheid voor mensen' en 'een functionerende rechtsorde' te behalen. Dit is in lijn met het V&R-beleid. Het is ook logisch omdat op deze terreinen de verwachte voordelen van de VN als kanaal (met name schaal en toegang, delen van risico's en kosten) het grootst zijn. De uitgaven onder de subdoelstelling 'vredesdividend' bestaan uit slechts één activiteit: de Nederlandse bijdrage aan het UNICEF-programma Peacebuilding, Education and Advocacy. Voor de verbetering van levensomstandigheden van de bevolking en economische programma's werkt Nederland veel minder samen met de VN.[185] Deze verdeling van fondsen over de prioriteiten is in lijn met het V&R-beleid. Ze is ook logisch omdat op deze terreinen de verwachte voordelen van de VN als kanaal (met name schaal en toegang, delen van risico's en kosten) het grootst zijn.

Veel grote programma's financiert Nederland uit het Stabiliteitsfonds. Dit fonds is in 2003 opgezet als flexibel fonds met een brede geografische en thematische basis voor de financiering van projecten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Als in 2012 V&R een speerpunt wordt van het beleid gericht op ontwikkelingssamenwerking (OS), wordt het Stabiliteitsfonds daarvoor één van de financiële instrumenten. Omdat de ambassades in de OS-partnerlanden in toenemende mate beschikken over gedelegeerde V&R-middelen, is eind 2013 besloten de vrije ruimte in het fonds sterker in te zetten op actuele crises en brandhaarden. Gevoelige projecten en programma's met een begroting hoger dan EUR 5 miljoen worden voor goedkeuring direct voorgelegd aan de bewindslieden.[186]

Tot aan de recente reorganisatie van UNDP is de V&R-agenda binnen UNDP getrokken door het Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) (zie box 7.1). Nederland is één van de kerndonoren van BCPR, samen met het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Scandinavische landen. Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, nemen de algemene bijdragen aan UNDP in de periode 2012-2015 af, terwijl de geoormerkte bijdragen aan het V&R-deel van UNDP toenemen (met name via bijdragen aan het CPR-TTF en het Global Rule of Law Programme).[187] De door Nederland beoogde bredere VN-coherentie en -effectiviteit op het V&R-terrein lijken daarmee niet geholpen. VN-respondenten wijzen erop dat niet alleen Nederland maar ook andere bilaterale donoren hun bijdragen meer en meer oormerken. Dit leidt tot meer concurrentie tussen VN-organisaties en tot een verdere fragmentatie binnen het VN-systeem. Wel is een deel van de Nederlandse financiering alleen thematisch of globaal geoormerkt, met een grote autonomie voor de besluitvorming over de bestedingen.

[185] Respondenten geven aan dat dit deels voortkomt uit het feit dat dit type activiteiten vaak als minder 'politiek' wordt gezien en dus niet het politieke gewicht van de VN vereist, maar juist meer inzet en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, waarvoor inzet via ngo-kanalen geschikter wordt bevonden. Overigens is de classificatie van de activiteiten in het informatiesysteem van het ministerie niet altijd precies genoeg. Nederland heeft bijvoorbeeld via het UNDP Crisis Prevention and Recovery Thematic Trust Fund (CPR-TTF) wel degelijk bijgedragen aan VN-inzet op vredesdividend, evenals via het PBF. In de jaarlijkse V&R-resultatenrapportages wordt hier wel naar verwezen onder de subdoelstelling vredesdividend, maar deze bijdragen worden administratief meegeteld onder de subdoelstellingen 'inclusieve politieke processen' (CPR-TTF) en 'veiligheid voor mensen' (PBF).

[186] Sinds de begrotingen voor BZ en BHOS zijn gesplitst, staat het fonds op de begroting van Buitenlandse Zaken. De uitgaven zijn wel opgenomen in de database DASH waarop deze beleidsdoorlichting zich baseert.

[187] Een aantal van deze bijdragen is vervolgens niet verder geoormerkt, waardoor deze in feite worden benut om structureel bij te dragen aan de activiteiten van UNDP in fragiele staten en conflictgebieden.

Nederland neemt jaarlijks een beslissing over de hoogte van de bijdrage aan het Peace Building Fund (PBF) (inclusief de mogelijkheid om betaling stop te zetten). Dit gebeurt op basis van de door PBF behaalde resultaten, de wijze waarop is omgegaan met geïdentificeerde risico's, en de liquiditeitsbehoefte van het fonds.[188] Enerzijds geeft dat Nederland mogelijkheden om druk uit te oefenen om meer resultaatsgericht te werk te gaan, anderzijds zijn daardoor volgens de daarvoor geraadpleegde respondenten de Nederlandse bijdragen gedurende de periode 2012-2015 onvoorspelbaar.

7.2 Effectiviteit van de gefinancierde programma's

Voor de beoordeling van de effectiviteit en de uitvoeringscapaciteit van de programma's is voor deze beleidsdoorlichting een review uitgevoerd van evaluaties en studies van de grote algemene programma's waaraan Nederland bijdraagt. De nadruk ligt op de evaluatie van UNDP-ondersteuning in conflictlanden in de context van VN-vredesoperaties[189], PBF, het UNICEF-programma Peacebuilding, Education and Advocacy en een selectie van landenevaluaties.[190]

De literatuurreview levert veelal inzicht op in de activiteiten die zijn uitgevoerd, en de directe uitkomsten daarvan. De mate waarin de bestudeerde rapporten inzicht geven in de effectiviteit van de activiteiten, is echter beperkt. Dat komt omdat:

a) de politieke en veiligheidscontext waarbinnen de interventies worden uitgevoerd, grote beperkingen opleggen om onderzoek te doen;
b) de doelstellingen en de zogeheten veranderingstheorieën van programma's veelal weinig realistisch zijn;[191]
c) de analyse over hoe de veranderingen op een hoger niveau samenhangen met de interventie, veelal zwak blijkt;
d) de grote diversiteit aan interventies en situaties het bovendien lastig maken de bevindingen te veralgemeniseren.

[188] Beoordelingsmemorandum PBF.

[189] Deze evaluatie is gebaseerd op negen primaire casestudies (Burundi, Ivoorkust, Democratische Republiek Congo, Haïti, Libanon, Liberia, Somalië, Timor-Leste en Zuid-Soedan), en elf secundaire casestudies (Afghanistan, Centraal Afrikaanse Republiek, Guatemala, Guinee, Guinee-Bissau, Irak, Nepal, Oeganda, Palestijnse Gebieden, Sierra Leone en Tsjaad) (in de bijlage van M. van Beijnum: UNDP in FCAS evaluation, 2013, p. viii).

[190] Zie voor een uitgebreidere verantwoording over de selectie en de aantallen: het Engelstalige document over veiligheid en rechtsorde; Van Beijnum, M. (2016).

[191] Zie ook de kritiek van de PBA-review. Er wordt uitgegaan van een lineair proces waarin kan worden overgeschakeld van het sluiten van een vredesakkoord, naar een transitiefase met een nationaal dialoogproces voor het uitwerken van een nieuwe grondwet, en vervolgens naar de derde fase waarin verkiezingen worden gehouden en de capaciteit van de overheid wordt versterkt. Deze benadering, die vaak onder grote tijdsdruk moet plaatsvinden, is in de praktijk veelal niet realistisch gebleken omdat het proces soms te snel gaat, oude tegenstellingen weer tot uiting komen, en het in de praktijk een proces van vallen en opstaan is (Kluyskens en Clark, 2014).

7.2.1 Bevindingen over UNDP

UNDP besteedt meer dan de helft van zijn fondsen (53 procent in 2013) aan veiligheid, vredesopbouw en governance.[192] De brede thematische evaluatie van de UNDP-ondersteuning in conflictlanden in de context van VN-vredesoperaties (2013) stelt dat UNDP als enige VN-organisatie de capaciteit heeft om op grotere schaal te interveniëren op meerdere terreinen, samen te werken met verschillende VN-organisaties en te opereren voor, tijdens en na het uitbreken van het conflict. De studie wijst op UNDP's rol als 'brug' of 'verbinder' tussen de humanitaire inzet, de vredesopbouw en de ontwikkelingsinzet van de VN (en andere actoren), voornamelijk omdat het als één van de weinige VN-organisaties actief is in alle drie de velden. Als UNDP's belangrijkste comparatieve voordelen worden genoemd: de aanwezigheid op veldniveau (dat wil zeggen in fragiele en conflictlanden) en de nauwe samenwerkingsband die UNDP doorgaans heeft met de (lokale en nationale) overheid (UNDP, 2013, pp. x, xvi). De evaluatie geeft een gemengd oordeel over de effectiviteit van de UNDP-inzet op specifieke deelterreinen.

De evaluaties en rapportages oordelen over het algemeen positief over de behaalde outputdoelstellingen en de directe uitkomsten van UNDP-projecten en programma's in fragiele en conflictgebieden (zie box 7.2). De meest recente doorlichting door het Multilateral Organisational Performance Assessment Network (MOPAN) van UNDP vermeldt dat evaluaties over het werk in moeilijke situaties als in Irak en Afghanistan bewijsvoering leveren voor de met ontwikkelingsprogramma's bereikte resultaten (MOPAN, 2017b, pp. 29, 31), maar dat de programma's om de overheid en de *governance* te versterken veel minder succesvol zijn. Zo zijn er nieuwe instituties gecreëerd en is gewerkt aan capaciteitsopbouw, maar zijn tegelijkertijd de instituties fragiel en is de capaciteit van de overheid om basisdiensten te leveren zwak gebleven.

[192] OECD-DAC-data van 2013 geciteerd in DfID over UNDP (DfID, 2017, p. 4).

Box 7.2 *Samenvattende bevindingen van landenstudies over UNDP-programma's*

- Het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) heeft als belangrijkste doel een professionele politiemacht op te bouwen in Afghanistan. De achtste fase van het programma loopt van januari 2015 tot medio 2016 en heeft een totale begroting van USD 880 miljoen. In de periode 2012- 2015 draagt Nederland hieraan EUR 25 miljoen bij. De jaarverslagen van het LOTFA-programma laten voortgang zien met de kerndoelstelling van het fonds. In 2014 is het fonds er bijvoorbeeld voor het eerst in geslaagd de salarissen van iets meer dan 163.000 politieagenten en cipiers over te maken binnen tien tot vijftien dagen na het begin van een maand. Gelet op de complexe administratieve procedures, de betrokkenheid van meerdere ministeries en banken en de verschillende betalingsmodaliteiten die zijn vereist om de salarissen daadwerkelijk te kunnen uitbetalen, is dit een positief resultaat (UNDP, 2014b). Wel wordt erop gewezen dat de verantwoordelijkheid voor het overmaken van de salarissen uiteindelijk bij de Afghaanse overheid moet liggen, en dat deze taak moet kunnen worden uitgevoerd zonder operationele steun van de internationale gemeenschap. In de volgende fase van het LOTFA zal daarom meer aandacht worden besteed aan het integreren van componenten voor capaciteitsopbouw in de programmering (UNDP, 2014b, p. 2).
- Het *National Area-Based Development Programme* (NABDP) in Afghanistan heeft als doel rehabilitatie en rurale ontwikkeling in de armste districten mogelijk te maken. Het programma loopt vanaf 2009 tot eind 2015 en heeft een totaal budget van USD 2,94 miljard, waarvan USD 1,6 miljard via de VN. De evaluatie van 2014 stelt vast dat het programma een aantal belangrijke resultaten heeft behaald in een complexe setting. Zo zijn in 388 districten District Development Assemblies ontwikkeld, die over het algemeen redelijk goed functioneren. Lokale gemeenschappen hebben geprofiteerd van een verbeterde toegang tot energie, irrigatie en transportvoorzieningen doordat er ongeveer 2.000 projecten op dit terrein zijn uitgevoerd en duizenden banen zijn gecreëerd, voornamelijk door het scheppen van tijdelijke werkgelegenheid in de bouw. De evaluatie kan echter niet goed oordelen over de impact van de activiteiten doordat relevante informatie ontbreekt. Gesteld wordt dat, als er al sprake is van impact, deze kleinschalig en gefragmenteerd zal zijn (UNDP, 2014a).
- Het project *Access to Justice and Rule of Law* in Zuid-Soedan heeft als doel een betere rechtsgang te bevorderen door het justitieel apparaat en de rechtshulp te versterken. Het programma geeft speciale aandacht aan het verbeteren van de mogelijkheden voor kwetsbare groepen om hun recht te halen. De totale bijdrage van donoren aan het programma voor de periode 2013-2017 bedraagt USD 29 miljoen. Nederland is de grootste donor met een bijdrage van USD 10,7 miljoen.[193] De mid-termreview van 2015 oordeelt dat het project 'on track' is in termen van de geplande outputs. Het project heeft een belangrijke rol gespeeld bij het versterken van de capaciteit van relevante instituties voor rechtstoegang, onder andere door het leveren van beleidsadvies en training en door het ondersteunen

[193] http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/ourwork/democraticgovernance/access_to_justice_rule_of_law/.

van strategische planning. Wel wijst de evaluatie erop dat het project achterloopt op de oorspronkelijke planning, voornamelijk doordat een (hernieuwd) conflict uitbrak. Ze stelt dat het project in de nasleep van december 2013 nog relevanter is geworden (specifiek de focus op *transitional justice*) en dat UNDP er goed in is geslaagd de strategische focus van het project aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Bovendien wordt op basis van initiële bevindingen verwacht dat het project bijdraagt aan langeretermijnresultaten in de *rule of law*-sector in Zuid-Soedan.[194] Ondanks de extreem moeilijke context en de operationele uitdagingen die voortkomen uit het VN-systeem (dat wil zeggen het veranderend mandaat van de VN-missie na de uitbraak van het conflict, en daarmee een vermindering van de projectondersteuning via het Global Focal Point on Police, Justice and Corrections, langdurige processen om staf aan te nemen en rigide aanbestedingsprocedures), verwacht het evaluatieteam dat de projectoutputs zullen leiden tot de geplande *outcome*.[195]

- De evaluatie van het Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery (CPR-TTF) (2014) (onder meer bedoeld voor de financiering van projecten om in conflictstaten governance en rechtsorde te bevorderen) oordeelt dat het fonds – samen met het benodigde professionele fondsmanagement, administratieve procedures en technische expertise geleverd door BCPR – een effectieve architectuur biedt voor het ondersteunen en versterken van de UNDP-inzet in post-crisis-, fragiele en transitiecontexten. Landenkantoren wijzen vooral op de combinatie van flexibiliteit, snelheid en technische ondersteuning als de succesfactor voor het fonds. De evaluatie wijst echter wel op discrepanties tussen de professionele fondsadministratie op hoofdkantoorniveau en het gebrek aan efficiënte implementatie op landenniveau. Daar is ruimte voor verdere verbetering, al geeft de evaluatie wel aan dat er op dit terrein voortgang is geboekt in de evaluatieperiode, 2000-2013. De evaluatie beveelt bijvoorbeeld aan dat UNDP een meer gedetailleerde capaciteitsbeoordeling zou moeten uitvoeren voorafgaand aan het besluit om een project te financieren, om zo vast te kunnen stellen of een landenkantoor de projecttaken effectief kan uitvoeren (Kunzmann Briefel, 2014, pp. 5-8).

194 In de bijlage van M. van Beijnum: A2J/RoL Zuid-Soedan mid-termreview (2015), pp. 6-7.
195 In de bijlage van M. van Beijnum: A2J/RoL Zuid-Soedan mid-termreview (2015), p. 8.

Met name in de context van VN-vredesoperaties heeft UNDP bijgedragen aan conflictpreventie, vooral door de lokale/nationale capaciteit om een conflict te mitigeren te versterken en de oorzaken van het conflict te 'managen' (zowel door de lokale overheid als door maatschappelijke organisaties) (UNDP, 2013). Ook is UNDP (in samenwerking met andere VN-organisaties) effectief geweest in het leveren van tijdige technische en financiële ondersteuning van *rule of law*-processen. UNDP heeft hier vooral een toegevoegde waarde door zijn capaciteit om bruggen te slaan tussen traditionele/informele en formele leveranciers en vormen van justitie, en in post-conflictsituaties *transitional justice* te stimuleren.[196] De rapporten observeren echter ook dat de UNDP-inzet om het civiele toezicht op de hervormingen in de veiligheidssector te versterken – een kernelement onder de V&R-subdoelstelling 'veiligheid voor mensen' – minder effectief is. De interventies zijn veelal te geïsoleerd en de evaluaties wijzen op de noodzaak voor een betere aansluiting en coördinatie tussen de veiligheidssector en andere relevante sectoren in een land.[197]

Uit de brede thematische evaluatie van UNDP blijkt dat er voortgang is geboekt met de activiteiten die zijn gericht op het versterken van de positie van vrouwen in wederopbouwprocessen en op het ondersteunen van conflictlanden in de context van VN-vredesoperaties (2013). De resultaten hebben veelal betrekking op een betere toegang voor vrouwen tot de rechtsspraak, met name voor overlevenden van seksueel geweld. De evaluatie stelt echter ook dat, hoewel UNDP gericht heeft ingezet op het integreren van genderissues in zijn programmering, dit onderwerp te weinig aandacht krijgt bij het ontwikkelen van de plannen en activiteiten voor post-conflictwederopbouw. UNDP's inzet om specifieke aandacht voor vrouwen te bevorderen wordt als onvoldoende beoordeeld (UNDP, 2013).

De evaluaties maken duidelijk dat UNDP vooral succes boekt in situaties waar een politiek akkoord is bereikt en waar door vredeshandhaving de veiligheid beter is verzekerd. UNDP (en het bredere VN-systeem) heeft sommige van de grootste successen op het terrein van post-conflictvredesopbouw behaald in landen die *of* geopolitiek minder prominent zijn, waardoor de invloed van de VN ten opzichte van andere actoren groter is, *of* dusdanig zijn gepolariseerd (met interne en externe invloeden) dat UNDP als een betrekkelijk neutrale mediator kan optreden. In contexten waar politieke verzoening uitblijft en een gewelddadig conflict aanhoudt, hebben UNDP-interventies slechts in beperkte mate impact. De vooruitgang wordt hier doorgaans gehinderd door een gebrek aan commitment van de lokale stakeholders en door (het risico op) het (weer) oplaaien van het conflict, zoals het geval is in Zuid-Soedan en Afghanistan.[198] Ngo's als de International Crisis Group bekritiseren de benadering van de VN omdat het ondersteunen van regeringen in fragiele staten die legitimiteit en/of levensvatbaarheid ontberen, een valkuil is waar de internationale gemeenschap telkens weer intrapt (IOB, 2013).[199]

196 Zie voor bronnen het Engelstalige IOB-rapport over V&R opgesteld door M. van Beijnum.
197 Zie voor bronnen het Engelstalige IOB-rapport over V&R opgesteld door M. van Beijnum.
198 In de bijlage van M. van Beijnum: UNDP in FCAS (2013), p. xvi; UNDP (2014).
199 Intern berichtenverkeer van 8 januari 2014 van gesprek met International Crisis Group over conflictpreventie.

In praktisch alle evaluaties en in de voor deze studie gehouden interviews wordt erop gewezen dat het noodzakelijk is de capaciteit van UNDP gericht op een goede conflictanalyse en de operationalisering hiervan in de programmering te versterken (bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een *theory of change*). Daarnaast wordt erop gewezen dat het belangrijk is dergelijke analyses regelmatig te actualiseren, om op die manier tot een meer effectieve inzet te komen en meer duurzame langeretermijnresultaten te behalen. Dit is nodig om impact op een hoger niveau te bereiken (dat wil zeggen: meer dan de optelsom van de resultaten van de afzonderlijke projecten).[200] Nederland heeft hierop gestuurd in de beleidsdialoog met UNDP en heeft de ontwikkeling van een dergelijk kader als voorwaarde gesteld voor verdere ondersteuning van bijvoorbeeld het Global Rule of Law Programme.[201]

Met afnemende reguliere bijdragen (USD 704 miljoen, een daling van 21 procent in 2015 ten opzichte van 2013) en hoge uitvoeringskosten, met name in de fragiele en conflictlanden, is het voor UNDP steeds moeilijker aan de hoge verwachtingen ten aanzien van zijn bijdragen en de effectiviteit van de programma's te voldoen. Op veel landenkantoren ontbreken eenvoudigweg voldoende middelen en voldoende staf.

7.2.2 Het Peacebuilding Fund (PBF)

Het Peacebuilding Fund (PBF) is ingesteld om VN-breed (waar nodig snelle) toegang tot de financiering voor vredesactiviteiten mogelijk te maken. Nederland heeft hieraan in de periode 2012-2015 EUR 10 miljoen bijgedragen. Bijna drie kwart van de PBF-gelden (72 procent in 2012) wordt uitgegeven aan a) het ondersteunen van de implementatie van vredesakkoorden en politieke dialoog en b) het bevorderen van vreedzame conflict-oplossing. De meest recente evaluatie van PBF (2014) concludeert dat zijn activiteiten relevant zijn voor landenspecifieke vredesopbouwprocessen en dat het fonds overeenkomstig de doelstellingen prioriteit geeft aan de financiering van cruciale vredesopbouwactiviteiten die niet anderszins kunnen worden gefinancierd of uitgevoerd (inclusief inzet in zogeheten *aid orphan countries*, zoals de Centraal Afrikaanse Republiek) (Kluyskens en Clark, 2014). De evaluatie geeft onvoldoende inzicht in de directe uitkomsten van de door PCB ondersteunde projecten.

De activiteiten van PBF scoren redelijk tot goed op hun katalytische impact – dat wil zeggen dat de inzet vaak dient om een bredere/grotere inzet voor vredesopbouw van de VN en andere internationale actoren te bevorderen. De inbedding en structuur van PBF zorgen ervoor dat zijn werk bijdraagt aan een grotere samenhang en coördinatie tussen VN-organisaties.[202]

[200] Zie voor bronnen het Engelstalige IOB-rapport over V&R opgesteld door M. van Beijnum: UNDP in FCAS (2013), p. xvi; CPR-TTF-evaluatie (2014); SSRF-evaluatie (2015); A2J-RoL-evaluatie (2015); UNDP-LER-evaluatie (2014).

[201] Zo blijkt uit het beoordelingsmemorandum voor de Nederlandse bijdrage aan dit programma, en uit interviews met relevante stakeholders in New York.

[202] De bevindingen zijn gebaseerd op Kluyskens en Clark (2014).

Dat PBSO zowel financiering voor projecten als technische ondersteuning ter beschikking stelt, wordt positief beoordeeld. Maar de donoren willen geen grote stafuitbreiding van PBSO om die technische ondersteuning te kunnen uitbreiden. Zij menen dat die expertise bij de ontvangende VN-organisaties zelf voorhanden is of zou moeten zijn. Ervaringen binnen PBF tonen aan dat deze vooronderstelling in de praktijk vaak niet correct is omdat het VN-organisaties doorgaans ontbreekt aan specifieke expertise op het terrein van vredesopbouw, waardoor de ondersteuning door PBSO (net als die door BCPR van UNDP-activiteiten) noodzakelijk is om tot een effectieve inzet te komen.

7.2.3 Het UNICEF-programma Peacebuilding, Education and Advocacy

Een van de doelstellingen van het Nederlandse beleid voor V&R is om verzoening en sociale cohesie via onderwijs te bevorderen. Daarvoor steunt het het UNICEF-programma Peacebuilding, Education and Advocacy. Dit programma heeft als belangrijkste doel om in conflictstaten onderwijs en training in vredesopbouw te bevorderen, onder meer door vredesopbouw te integreren in de curricula van scholen en door te werken met ouders. In de periode 2012-2015 heeft Nederland het programma gefinancierd met een totaal bedrag van EUR 83 miljoen.[203] Een recente evaluatie (2015) concludeert dat met het programma de meeste direct beoogde resultaten zijn behaald: lokale instituties (inclusief UNICEF-landenkantoren) zijn nu beter in staat om conflictsensitief onderwijs te leveren (onder andere als gevolg van training en workshops), het vredesonderwijs is verbeterd (met name in inhoud en pedagogiek) en onderwijzers, ouders en kinderen zijn getraind in conflictbemiddeling. Aandacht is besteed aan het versterken van de sociale cohesie (door middel van sport, spel en theater) en het versterken van de (inter)gemeenschappelijke dialoog.

De evaluatie stelt echter ook dat de resultaten hoofdzakelijk zijn aan te geven op outputniveau, maar vervolgens niet kunnen worden gekoppeld aan de vraag hoe deze activiteiten hebben bijgedragen aan betere voorwaarden voor vredesopbouw en sociale cohesie in de betreffende conflictlanden. Ook oordeelt de evaluatie dat UNICEF meer oog moet hebben voor politieke gevoeligheden om in fragiele en conflictlanden effectief te kunnen opereren. Het programma is er niet in geslaagd strategische partnerschappen op het terrein van onderwijs en vredesopbouw te creëren en bij te dragen aan een grotere coherentie van de VN op dit terrein.

[203] Het totale budget bedroeg USD 150 miljoen.

7.3 Waardering van de VN-systeemfunctie op het gebied van veiligheid en rechtsorde

7.3.1 VN-breed

Nederland streeft een sterke VN na op het gebied van V&R. Een VN die een leidende rol kan spelen bij het coördineren en sturen van de internationale (politieke) agenda's voor vredeshandhaving en vredesopbouw. De Peacebuilding Architecture (PBA) zou hierbij een centrale rol moeten spelen, als natuurlijke partner van de politieke leiding op het gebied van vredeshandhaving door de VN-Veiligheidsraad. Een review van PBA uit 2015 oordeelt echter zeer kritisch over haar capaciteit om deze rol effectief te kunnen spelen (zie box 7.3).

Box 7.3 Bevindingen van Advisory Group of Experts review van PBA (2015)

In antwoord op aanhoudende kritiek van lidstaten en ngo's over de fragmentatie van de activiteiten van VN-organisaties op het gebied van vredesopbouw, benoemt secretaris-generaal Ban Ki-Moon in 2014 een adviesgroep van experts om een review uit te voeren van PBA. Het rapport van de adviesgroep is zeer kritisch over het functioneren van de VN en wijt dit onder meer aan de politieke tegenstellingen tussen de lidstaten, aan de competentiestrijd tussen het secretariaat en de VN-organisaties, en aan lidstaten die hun verantwoordelijkheid niet nemen om tot een coherente inzet te komen. De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

- Herdefinieer de betekenis van vredesopbouw: De VN moet zich meer richten op conflictpreventie en de oorzaken daarvan. De voorkeur gaat uit naar het begrip 'duurzame vrede' in plaats van 'post-conflict' aangezien dit begrip de hele cyclus van conflict beslaat.
- Ga fragmentatie tegen: Er lijkt een virtuele silocultuur te heersen binnen de VN. PBC moet een adviserende rol op zich nemen en het vredesopbouwproces binnen de VN uiteindelijk coördineren.
- De focus op de institutionele en organisatorische structuur in New York is te groot: Er moet meer worden gefocust op de concrete inzet in specifieke landen.
- *Inclusive national ownership* is van belang: De VN kan bijdragen aan vredesopbouw, maar moet daarbij samenwerken met een scala aan stakeholders uit het gastland.
- Er moet meer focus komen op samenwerking met regionale organisaties en niet-statelijke actoren.

- Langetermijnfinanciering is een must: De financiering zal bijdragen aan conflictpreventie en is belangrijk om te kunnen fungeren als katalysator voor vredesopbouw.
- Vredesopbouw moet centraal staan op de agenda van de VN: PBC, PBF en PBSO dragen samen bij aan het bewaken van vrede.

Bron: PBA review (2015), The Challenge of Sustaining Peace, Report of the Group of Experts for the 2015 Review of the UN PBA, *en samenvatting door de voorzitter van de Advisory Group of Experts, zoals gerapporteerd in intern berichtenverkeer van 3 maart 2016.*

Toen PBA werd opgericht, was de verwachting dat de ondersteunende organisatie (PBSO) binnen de VN zou gaan opereren als een expertisecentrum voor vredesopbouw en het coördinerende en agenderende werk van PBC zou gaan ondersteunen. De review stelt dat PBSO – met uitzondering van de inzet via PBF – vooralsnog onvoldoende in staat is gebleken om deze rol succesvol te vervullen. Dit hangt deels samen met de politisering van PBC, die erg negatief is geweest voor haar functioneren.[204]

Op 27 april 2016 nam de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aan waarin de belangrijkste aanbevelingen van de Advisory Group of Experts en hun PBA-review werden overgenomen. De nieuwe secretaris-generaal, Guterres, heeft aangekondigd serieus werk van de uitvoering te willen maken. Hierdoor ontstaan nieuwe (politieke) mogelijkheden voor de kernpunten van de Nederlandse V&R-agenda met betrekking tot de VN (dat wil zeggen: een geïntegreerde benadering voor vredeshandhaving *en* vredesopbouw; meer VN-capaciteit en meer coherentie).

7.3.2 UNDP

UNDP positioneert zichzelf als kennismakelaar en expertisecentrum, zowel op het bredere veld van ontwikkelingssamenwerking als specifiek op het V&R-terrein. Meerdere rapporten zijn positief over UNDP's bijdrage om ontwikkeling te koppelen aan vredesopbouw en om zijn rol om te werken tot versterking van overheidsinstituties en bestuur in post-conflictsituaties. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking van UNDP met DPA bij de uitvoering van programma's om conflictpreventie te bevorderen (DfID, 2017, p. 11).

[204] Grotendeels als gevolg van het feit dat de PBC door de VN-lidstaten in eerste instantie te veel is gebruikt als een politieke tegenhanger van de Veiligheidsraad – en dat, toen bleek dat de PBC weinig invloed kon uitoefenen op de Veiligheidsraad, het forum is verzand in bureaucratische en technische procedures, en is 'weggedreven' van zijn oorspronkelijke doelstelling om als diplomatiek instrument te fungeren. Dit hangt anderzijds samen met het feit dat PBSO zich niet goed heeft kunnen positioneren in de onderlinge machtsstrijd tussen DPKO, DPA en UNDP als kernactoren op het V&R-terrein. PBSO is te klein en heeft te weinig 'standing' (als gevolg van gebrekkig leiderschap, zowel binnen PBSO als door de secretaris-generaal van de VN) om een invloedrijke positie te vervullen. Advisory Group of Experts review van PBA (2015). In de bijlage van M. van Beijnum: PBA-evaluatie eerste tien jaar (2016).

Door zijn aanwezigheid in meer dan 160 landen – waarvan meer dan 60 fragiele en conflictlanden – wordt UNDP gezien als een goede bron van informatie voor Nederland en andere donorlanden. Daarnaast heeft UNDP een leidende rol gespeeld bij bijvoorbeeld de totstandkoming van de *New Deal for Engagement in Fragile Settings* van de OECD (in samenwerking met Nederland), door op te treden als medevoorzitter van de OECD-DAC INCAF, en door bij de implementatie van de New Deal op landenniveau een leidende rol te spelen bij het ontwikkelen van het landenspecifieke kader – dat wil zeggen de uitvoering van contextanalyses en de ontwikkeling van een overkoepelende prioriteitenlijst en actieplan, inclusief een resultatenkader.

En eerder speelde de organisatie een trekkersrol bij de totstandkoming van de post-2015 Millennium ontwikkelingsdoelen (waarbij BCPR met name als trekker heeft opgetreden bij de totstandkoming van het Duurzame ontwikkelingsdoel (SDG) 16, dat zich specifiek op het V&R-terrein richt). Nederland heeft in dit proces nauw samengewerkt met UNDP om de uitgangspunten en kerndoelstellingen van de New Deal als basis te gebruiken voor de ontwikkeling van met name SDG 16.

Respondenten stellen wel de vraag in hoeverre UNDP in staat zal blijken zijn positie als kennismakelaar en expertisecentrum op het V&R-terrein te handhaven, nadat het daarvoor gespecialiseerde bureau (BCPR) is opgeheven. Het is echter nog te vroeg om hierover een oordeel te vellen.

Op landenniveau zijn de evaluatierapporten met name positief over de steun van UNDP aan de bredere werkzaamheden van de VN in conflictlanden. De evaluatie van de UNDP-ondersteuning van conflictlanden in de context van VN-vredesoperaties (2013) stelt bijvoorbeeld dat UNDP een vitale rol heeft gespeeld bij het coördineren van de VN-inzet in conflictlanden. UNDP is goed gepositioneerd om een betere afstemming van de VN-activiteiten bij vredesmissies te bevorderen, namelijk door te coördineren (met het UN Country Team), programmamanagement te verzorgen en technische expertise te leveren – voornamelijk in de transitie van vredeshandhaving naar vredesopbouw en post-conflictwederopbouw (UNDP, 2013).

Wanneer wordt gekeken naar landenspecifieke evaluaties en voortgangsrapporten (bijvoorbeeld voor Afghanistan – Law and Order Trust Fund for Afghanistan, LOTFA – en Zuid-Soedan – South Sudan Recovery Fund, SSRF), blijkt dat er waardering is voor de bijdragen van UNDP om de dialoog tussen overheden en *civil society*, zowel op nationaal als op lokaal niveau, te bevorderen. Door een wijd spectrum van stakeholders samen te brengen slaagt de organisatie erin een bredere basis te creëren voor betrokkenheid bij vredesopbouw en conflictsensitieve programmering in fragiele en conflictlanden te versterken (UNDP, 2013). De capaciteit om verschillende *stakeholders* bijeen te brengen is voor veel donoren een belangrijke reden om UNDP-programma's op landenniveau te ondersteunen.[205]

[205] Bron: interviews met posten.

Tegelijkertijd zijn de evaluaties ook duidelijk over het feit dat – juist vanuit zijn centrale positie binnen het OS-systeem van de VN – UNDP verdere stappen moet zetten om coherentie tussen activiteiten te stimuleren, met name daar waar het aankomt op coherentie tussen en coördinatie van de humanitaire en OS-velden. De MOPAN-beoordeling van UNDP uit 2012 onderstreept verder de noodzaak om de politieke lens van UNDP te versterken, evenals de noodzaak om een meer kritische gesprekspartner te zijn ten opzichte van ontvangende landen (en daarmee meer een eerlijke makelaar (*honest broker*) te zijn) (MOPAN, 2012).

Op landenniveau wordt met name de rol die BCPR speelt bij het ondersteunen van de UNDP-landenkantoren in de totstandkoming van conflictsensitieve programmering hoog gewaardeerd. Hoewel deze snel inzetbare capaciteit (de zogeheten *surge capacity*) voornamelijk is gericht op het versterken van UNDP's eigen programmering, heeft deze als neveneffect gehad dat ook het bredere VN-systeem in een bepaald land kan profiteren van de ingezette expertise (UNDP, 2013). Daarmee draagt UNDP bij aan het Nederlandse beleidsdoel om de V&R-capaciteit van de VN te versterken.

7.3.3 UNICEF

Voor UNICEF geldt dat de Nederlandse ondersteuning van het Peacebuilding, Education and Advocacy-programma in potentie een bijdrage had kunnen leveren aan een sterkere rol van UNICEF op het V&R-terrein (mede gelet op de systeemfunctie van UNICEF). Het programma is erin geslaagd de V&R-expertise binnen UNICEF te vergroten, en met name het belang van inzicht in conflictoorzaken te gebruiken als basis voor programmering (om op die manier conflictsensitief te kunnen werken). Toch is de doelstelling om hiermee ook de UNICEF-inzet richting andere VN-organisaties te versterken, niet behaald. UNICEF fungeert niet als expertisecentrum op het V&R-terrein. Uit interviews blijkt dat het programma onvoldoende is verbonden aan bestaande initiatieven, en door de andere organisaties op dit terrein (met name UNDP) wordt gezien als concurrent en niet als partner.

7.4 Efficiëntie

De grote fragmentatie van de inspanningen binnen de VN is het belangrijkste thema bij de beoordeling van de efficiëntie van de activiteiten die de VN uitvoert op het V&R-terrein. Deze kritiek dateert al van lange tijd terug en is deels een politiek en deels een organisatorisch probleem. De taakverdeling en communicatie tussen de verschillende instanties en organisaties vindt plaats in allerlei fora en overlegorganen zonder dat het tot werkelijke samenwerking en bundeling van krachten komt. Deze verdeeldheid heeft haar weerslag op landenniveau. Een uitzondering daarop vormt het optreden van de VN in Sierra Leone. Hier bleek goede samenwerking wel mogelijk dankzij het leiderschap van een sterke *resident coordinator* (RC) en de politieke ondersteuning die werd geboden door PBC (Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the UNPBA, 2015).

UNDP opereert vaak in moeilijke situaties en wordt – zoals hierboven aangegeven – in conflictsituaties vaak ingezet als *agency of last resort*, zowel door de VN zelf als door de donoren. Dat komt doorgaans doordat op landenniveau 'betrouwbare' partners ontbreken, en donoren weinig mogelijkheden hebben om in onveilige gebieden zelf partners en programma's voor bilaterale ondersteuning te identificeren.[206]

Respondenten wijzen op de beperkte capaciteit van UNDP ten opzichte van de brede agenda die de organisatie moet afdekken, en de verschillende 'rollen' die UNDP op landenniveau speelt: als coördinator van VN-activiteiten via de RC, als financier en administrateur van fondsen en als uitvoerder. Desondanks melden de relevante rapporten hierover dat er voortuitgang is geboekt op het terrein van geïntegreerde missieplanning (als één van de kernelementen van de VN-coherentie op V&R-terrein) en het versterken van de rol van de RC op landenniveau.[207] Op die punten moet nu een vervolg komen.[208]

Uit de afzonderlijke evaluaties kan onvoldoende bewijsvoering worden gedestilleerd voor algemene bevindingen over de efficiëntie of over de kosten-batenefficiëntie van de programma's. Bovendien hebben de bevindingen betrekking op verschillende gebieden van efficiëntie. De meeste bevindingen gaan over uitvoeringscapaciteit en management (zie box 7.4).

Box 7.4 *Bevindingen evaluatiestudies over efficiëntie van UNDP-uitvoering*

- Het Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery (CPR-TTF) is bestemd voor de activiteiten waarmee UNDP de kloof probeert te dichten tussen de overgang van een crisissituatie naar de fase van wederopbouw en herstel. Het budget van het fonds bedraagt USD 80 miljoen in 2012. De CPR-TTF-evaluatie (2014) oordeelt positief over het professionele fondsmanagement op hoofdkantoorniveau, maar wijst op het gebrek aan efficiënte implementatie op landenniveau. Bij de besluitvorming over projectfinanciering ontbreekt voldoende aandacht voor de uitvoeringscapaciteit en voor de informatie die nodig is om vast te stellen of een UNDP-landenkantoor in staat is de voorgestelde taken effectief en efficiënt uit te voeren (Kunzmann Briefel, 2014).
- De evaluatie van het National Area-Based Development Programme (NABDP) in Afghanistan (2014) stelt dat het programma kosteneffectief is als het gaat om de uitvoering van activiteiten. Doordat er echter onvoldoende plannen zijn ontwikkeld die daadwerkelijk binnen het bestaande budget kunnen worden uitgevoerd, blijven er veel ontwikkelde projectvoorstellen 'op de plank' liggen wegens gebrek aan financiële middelen. En dat leidt tot frustratie onder de nationale partners. Het oormerken door donoren van financiering voor concrete projecten heeft een meer rationele (XinXin Yang, 2015) verdeling volgens prioriteiten en geografische spreiding ernstig verhinderd (UNDP, 2014a).
- De mid-termreview van het Access to Justice and Rule of Law-project in Zuid-

[206] Bron: interviews in Den Haag en New York.

[207] Waarbij geldt dat de RC niet langer als verlengstuk van UNDP wordt gezien, doordat er een striktere scheiding is aangebracht met UNDP *in-country* leiderschap.

[208] Zie voor bronnen het Engelstalige IOB-rapport geschreven door M. van Beijnum.

Soedan (2015) oordeelt dat het project financiële middelen succesvol heeft gemobiliseerd. Tegelijkertijd wijst de review erop dat elk jaar slechts een bepaald percentage van die middelen kan worden gebruikt (onder andere door vertraging in planning en uitvoering). Dit wordt gekoppeld aan het feit dat er structureel te weinig financiering voor personeel is, waardoor de identificatie en de uitvoering van de projecten vertraging oplopen. Dit is een terugkomend probleem waarop ook de respondenten in New York wijzen: het feit dat voor activiteiten in fragiele en conflictlanden doorgaans meer middelen nodig zijn voor bijvoorbeeld de uitvoering van analyses, beveiliging en begeleiding van projectimplementatie, en het gebrek aan bereidheid van donoren om een groter deel van hun bijdrage te gebruiken voor het 'draaiend houden' van de machine (mede onder druk van nationale publieke discussies over geld dat 'aan de strijkstok' van OS-organisaties zou blijven hangen (XinXin Yang, 2015)).

De belangrijkste bevindingen over de overige deelaspecten van efficiëntie zijn als volgt:

- MOPAN (2012) en de 2016 Multilateral Aid Review uitgevoerd door het VK, geven UNDP een goede score op het gebied van financieel management. Ook zijn ze positief over de voortgang die de organisatie heeft geboekt op terrein van corruptiebestrijding en het versterken van de capaciteit voor monitoring en evaluatie (M&E).[209] Punt van aandacht blijft wel het versterken van de decentrale M&E-capaciteit en -kwaliteit, alsmede het gebruik van resultaatkaders voor de strategische besluitvorming. Daarnaast wordt UNDP vaak bekritiseerd over de hoge overheadkosten en de langzame aanbestedingsprocedures, ook in relatie tot zijn rol als trustfondsmanager.[210]
- Reviews wijzen op de grote diversiteit aan taken en activiteiten die UNDP uitvoert. De idee is dat UNDP zich meer zou moeten richten op zijn kerntaken. Net als bij andere VN-organisaties is bij een teruglopende *core funding* de verleiding groot om zoveel mogelijk projectfinanciering aan te nemen. Respondenten geven wel aan dat het nieuwe strategische plan van UNDP (2014-2017) een betere basis biedt om prioriteiten te stellen, en dus om 'nee' te zeggen tegen activiteiten die niet binnen dat plan vallen.
- De rapporten vermelden verder dat UNDP belangrijke verbeteringen heeft aangebracht in zijn personeelszakenbeleid en aanbestedingsprocedures. Het is aantoonbaar dat de organisatie beter in staat is om effectief en efficiënt te reageren op assistentieverzoeken in fragiele en conflictlanden (UNDP, 2013; Kunzmann Briefel, 2014). Respondenten geven aan dat de snelheid van uitvoering echter wel een punt van discussie met donoren blijft, gelet op de hoge eisen en strenge voorwaarden die zowel de VN als donoren hanteren voor financieel management (en die vertraging opleveren bij de uitvoering van projecten). Het zerotolerancebeleid van donoren met betrekking tot corruptie belemmert het nemen van meer risico's. Nederland wordt in dit verband genoemd als een donor die

[209] UNDP scorecards 2011, 2013 en 2015 (MOPAN, 2012; MOPAN, 2017b).

[210] Dit geldt specifiek voor fondsen die UNDP zelf beheert, en niet voor fondsen die het UNDP Multi-Partner Trust Fund Office (MPTF-O) beheert. Het MPTF-O is weliswaar 'gehuisvest' binnen UNDP, maar is van UNDP afgeschermd door een 'firewall', waardoor het de facto een onafhankelijke fondsenmanager is.

– bijvoorbeeld middels financiering uit het Stabiliteitsfonds – mogelijkheden heeft om meer risico's te nemen dan de meeste andere donoren.[211]
- Het administratieve beheer van PBF, uitgevoerd door het Multi-Partner Trust Fund Office, wordt als zeer positief beoordeeld. Het operationele beheer van het fonds door PBSO wordt ook grotendeels positief beoordeeld, zij het met twee kanttekeningen. In de eerste plaats is meer inzet nodig voor technische ondersteuning in de landen zelf, maar PBSO krijgt daarvoor geen extra middelen. Ten tweede wordt de efficiëntie (en effectiviteit) van het fonds ondermijnd door het huidige financieringsmodel, waarin PBF sterk afhankelijk is van een kleine groep kerndonoren (waaronder Nederland) en wordt geconfronteerd met een grote onvoorspelbaarheid van donorbijdragen. Dit maakt het moeilijk voor PBF om een gedegen planning op te zetten en uit te voeren (Kluyskens en Clark, 2014).
- Met betrekking tot het UNICEF-programma Peacebuilding, Education and Advocacy tot slot wordt geoordeeld dat het programmamanagement, het kennismanagement en de ondersteuning van de implementatie gedurende de looptijd van het programma zijn verbeterd, onder andere doordat programmamanagers zijn ingehuurd en een regionaal ondersteunend kantoor is opgezet. Voor de besluitvorming over de financiering is het nodig scherper te letten op de kwaliteit van de voorstellen en op de vraag of deze voldoende zijn afgestemd op de context waarbinnen de projecten worden uitgevoerd. Ook zijn er kritische opmerkingen over de verantwoording.

7.5 Relatie met Nederland en beleidsbeïnvloeding

Naast financiële bijdragen heeft Nederland ook diplomatieke en politieke inzet gepleegd om de V&R-doelstellingen te realiseren. Een kort overzicht van belangrijke inspanningen en de daarmee behaalde resultaten:

- Door het lidmaatschap van de UNDP Executive Board heeft Nederland ingezet op het versterken van de leiderschapsrol (en coördinatierol) van UNDP op het terrein van V&R. Nederland opereert als lid van de West European and Others Group (WEOG) en stemt zijn input in de Board af binnen deze stemgroep – inclusief gelijkgezinde landen als het VK, de Scandinavische landen, Australië, Canada en de Verenigde Staten (als waarnemer).
  De effectiviteit van de Board wordt gehinderd door de tegenstrijdige belangen van donor- en ontvangende landen – die alle lid zijn van de Board. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de discussie in de Board over het aanpassen van het resultatenkader van UNDP: donorlanden (inclusief Nederland) willen een scherpere prioriteitstelling, terwijl de ontvangende landen de vrijheid willen behouden om eigen agenda's en prioriteiten na te streven.[212] In het meest recente strategische plan van UNDP (2014-2017) zijn de prioriteiten scherper gesteld, wat kan worden gezien als een succes voor de WEOG (inclusief Nederland).[213]
- Nederland (en andere gelijkgezinde donoren) is minder succesvol geweest in het beïnvloeden van het recente UNDP-reorganisatieproces. Mede omdat Nederland een van de grondleggers

[211] Bron: interviews in New York.
[212] UNDP scorecards 2011, 2013 and 2015.
[213] UNDP Strategic Plan 2014-2017.

is van BCPR, zijn er bedenkingen bij het opheffen van dit V&R-expertisecentrum binnen UNDP.[214] Respondenten in New York menen dat Nederland zich sterker had kunnen maken voor continuïteit van de werkzaamheden van BCPR dan nu is gebeurd.[215]

- Nederland is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de SDG's, onder andere door op te treden als medevoorzitter van de Open Working Group on SDG's. Binnen deze groep heeft Nederland zich specifiek sterk gemaakt voor het integreren van V&R-elementen in de SDG's, met als belangrijkste component de totstandkoming van SDG 16 en de onderliggende indicatoren. Nederland heeft bijvoorbeeld opgetreden als medegastheer van de High Level Meeting on Rule of Law tijdens de Algemene Vergadering van de VN van 2012, waar de basis voor dit Duurzame ontwikkelingsdoel werd gelegd.
- Door middel van het lidmaatschap van specifieke VN-organen heeft Nederland ook geprobeerd zijn invloed op de VN-agenda voor vredesopbouw te versterken. Zo had Nederland in 2012 een zetel in de PBC vanwege zijn hoge bijdrage aan VN-programma's. Omdat zijn bijdragen teruglopen, is Nederland echter gezakt op de lijst van grootste donoren, waardoor het in de periode 2013-2015 geen zitting meer heeft in de PBC. Nederland is wel actief betrokken gebleven binnen de landenspecifieke beleidsdiscussie van de PBC voor Burundi.[216] Daarnaast heeft Nederland sinds 2012 een 'zetel' in de PBF Advisory Group.
- Nederland heeft ook expertise geleverd als input voor interne processen van de VN op het terrein van V&R, bijvoorbeeld door gedurende de evaluatieperiode een Nederlandse expert te plaatsen in het DPA Standby Team. Daarnaast heeft Nederland door middel van onderzoek de problematiek van afstemming en coördinatie bij de overgang van een vredesmissie naar een 'normale' VN-inzet (het zogeheten *mission transition*-proces) geagendeerd. De resultaten van dit onderzoek hebben de basis gelegd voor een pilotproject dat UNDP, DPKO en DPA momenteel uitvoeren (gefinancierd door Zweden). Respondenten geven aan dat dit in lijn is met hoe Nederland zichzelf graag ziet: als een innovatieve donor en starter van processen binnen de VN, met een staat van dienst bij het ondersteunen van nieuwe initiatieven.[217] Respondenten stellen dat deze trekkersrol van Nederland nog altijd wordt gewaardeerd, maar dat er vragen kunnen worden gesteld bij de duurzaamheid en de impact van de Nederlandse inzet als het geen follow-up geeft aan de eigen initiatieven.[218]
- Terwijl Nederland met name gedurende de periode 2008-2011 wordt gezien als één van de politieke leiders op het V&R-terrein, geven respondenten aan dat deze positie gedurende de afgelopen jaren minder sterk is geworden.[219] Anders dan in het verleden heeft

[214] Interne notities overleg met UNDP en goedkeuringsbeoordelingsmemorandum Global RoL programme/CPR-TTF.

[215] Hoewel het nog te vroeg is om een echt oordeel te kunnen vellen, wordt het wegvallen van BCPR door respondenten gezien als een verlies voor de VN-coherentie-agenda op het V&R-terrein, en als het ondermijnen van UNDP's effectiviteit en efficiëntie op dit terrein. Hiermee worden twee belangrijke V&R-doelstellingen ondermijnd (coherentie en capaciteit).

[216] Beoordelingsmemorandum goedkeuring Peacebuilding Fund.

[217] Zoals het actief trekken van de *One UN*-agenda, het mede initiëren van de oprichting van BCPR en het CPR-TTF, het actief ondersteunen van de PBA in de beginperiode (als een van de eerste en grootste donoren van het PBF en als eerste voorzitter van de Sierra Leone-landenconfiguratie van de PBC).

[218] De CPR-TTF-evaluatie (2014) signaleert: '*The Dutch Government has been the main donor partner with a multi-year contribution of EUR 7 million. The partnership with the Netherlands goes beyond financial contributions as they help UNDP on the ground to convene other donors and to gather political support in NY for the rule of law agenda*.' https://www.unicef.org/evaldatabase/files/PBEA_Outcome_Evaluation_Full_Report.pdf.

[219] Interviews New York en Den Haag.

Nederland een minder prominente rol gespeeld bij de uitvoering van de reviews in 2015 van de Peacebuilding Architecture en de VN-inzet op het terrein van vredeshandhaving[220], en bij de totstandkoming van de daaruit voortkomende agenda voor duurzame vrede die in 2016 is aangenomen als nieuwe leidraad voor de VN-inzet op deze terreinen (specifiek gericht op het versterken van een coherente VN-inzet die de humanitaire, vredeshandhavings- en vredesopbouwactiviteiten samenbrengt). Hoewel Nederland wel betrokken is geweest bij deze processen, heeft het ervoor gekozen geen trekkersrol te spelen in dit verband.

- Het Nederlandse (en West-Europese) standpunt dat de VN een grote en sterke rol moet spelen bij conflictpreventie en vredesopbouw, wordt niet gedeeld door de G77 en de grootmachten China en Rusland. Rusland en China (als P5-leden van de Veiligheidsraad) menen dat de belangrijkste verantwoordelijkheid bij de landen zelf ligt en dat nationaal *ownership* van groot belang is bij vredesopbouw: assistentie vanuit de VN kan alleen plaatsvinden met instemming van het land in kwestie.[221] De regeringen van veel conflictlanden delen dat standpunt.[222] Veel Afrikaanse landen pleiten voor een grotere rol van de regionale organisaties, omdat deze beter in staat zijn de vredesopbouw te laten aansluiten bij de lokale perspectieven. Nederland wil zich ervoor inzetten dat de EU deze rol van steunpilaar voor de VN blijft spelen, maar een sterkere rol van de EU is in de huidige situatie niet realistisch.

7.6 Conclusies

- De bevindingen van de literatuurstudie zijn positief over de wijze waarop UNDP de geplande activiteiten heeft uitgevoerd en vermelden dat de voorziene directe uitkomsten veelal zijn gerealiseerd. De grootste uitdaging is om meer inzicht te bieden in de lange(re) termijneffecten en de uiteindelijke impact van de activiteiten. Het ontbreken van een (conflict)analyse voorafgaand aan de inzet is een terugkerend thema van kritiek. Het evalueren van interventies in zeer complexe omgevingen vraagt om een aangepaste benadering.

- De mate waarin UNDP voldoet aan de verwachtingen over de veronderstelde toegevoegde waarde als uitvoerder van programma's op het gebied van V&R (schaal, neutraliteit, expertise, enzovoort), is grotendeels positief. Wel is er de kanttekening dat het in veel gevallen op landenniveau ook een kwestie van 'gebrek aan (legitieme) alternatieven' is: er is niemand anders dan de VN om programma's uit te voeren op een wijze die voldoet aan de eisen die de politieke context in de donorlanden daaraan stelt. Omdat UNDP veelal als *agency of last resort* wordt benut, geldt specifiek voor deze organisatie dat een scherpere focus en prioriteitstelling nodig is.

[220] AGE Review (2015) en HIPPO Review (2015).
[221] Intern berichtenverkeer van 3 maart 2016 over het debat in de Veiligheidsraad over vredesopbouw en de review van de PBA op 23 februari 2016. Zie ook intern berichtenverkeer van 30 april 2016.
[222] Zoals in de interventie van Burundi in de Algemene Vergadering van de VN op 27 april 2016: de rol van PBC zou beperkt moeten zijn tot ondersteuning. Intern berichtenverkeer van 30 april 2016.

- Ondanks de bijdragen van UNDP om op landenniveau de VN-activiteiten beter op elkaar af te stemmen, kenmerkt de VN-inzet voor vredeshandhaving en vredesopbouw zich nog altijd door een ernstig gebrek aan geïntegreerde en gecoördineerde inzet. De kritiek daarop van de door de VN zelf ingestelde adviescommissie is daarover duidelijk.

- Gedurende de periode 2012-2015 zijn de bijdragen aan de VN op het terrein van V&R (inclusief de Nederlandse bijdrage) teruggelopen. Ook al is de Nederlandse *core funding* voor UNDP teruggebracht, de Nederlandse steun via de multitrustfondsen laat nog altijd veel flexibiliteit in de uitvoering.

- Nederland heeft een lange traditie van succesvolle en actieve interventies in het internationale overleg over V&R. Nederland probeert met beperkte menskracht een wijd spectrum aan kwesties af te dekken, maar staat nu voor de vraag hoe ook in de toekomst zowel inhoudelijk als strategisch de inbreng in het overleg met UNDP en andere VN-instellingen actief op het terrein van V&R kan worden vormgegeven.

8

Nederland en de toekomst van de VN: van MDG's naar SDG's

Nederland hecht grote waarde aan de kaderstellende rol die de Verenigde Naties (VN) vervult op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (OS). Dat geldt in het bijzonder voor de realisatie van de zogeheten globale ontwikkelingsdoelen: de Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) uit 2000 en de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) uit 2015. In paragraaf 8.1 gaan we na wat er van de verwachtingen over de rol en de bijdragen van VN en UNDP, in het bijzonder aan de MDG's, terecht is gekomen. Paragraaf 8.2 gaat over de totstandkoming van de SDG's en de rol van UNDP daarbij. In beide paragrafen geven we bovendien aandacht aan de Nederlandse standpunten en bijdragen ten aanzien van de ontwikkelingsdoelen. In paragraaf 8.3 behandelen we de vraag of de VN voldoende is uitgerust voor haar rol bij de uitvoering van de SDG's. De laatste paragraaf bevat enkele lessen voor het toekomstige Nederlandse beleid.

8.1 De VN en de MDG's

De Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) zijn in 2000 geformuleerd om concrete kwantitatieve resultaten te definiëren voor onder andere het uitbannen van extreme armoede en honger, het bestrijden van moedersterfte, kindersterfte, hiv/aids en het verbeteren van onderwijs en gezondheid. Hiermee streeft de VN ernaar de armoede in de wereld in 2015 te hebben verminderd.

Nederland en de MDG's
In het Nederlandse OS-beleid vanaf 2000 staan de MDG's centraal. Nederland staat daarbij op het standpunt dat de VN leiding moet geven aan de inspanningen op wereldniveau om deze doelen te realiseren. Van UNDP wordt verwacht dat deze het voortouw neemt bij de coördinatie van de uitvoering van de MDG's en bij het ondersteunen van nationale overheden om de ontwikkelingsdoelen op landenniveau te realiseren.

Nederland heeft omvangrijke politieke en financiële steun verleend aan zowel de totstandkoming als de uitvoering van de MDG's door:
a) de *core funding* aan UNDP en andere relevante VN-organisaties;
b) de financiële ondersteuning van de campagne;
c) de actieve deelname aan het inhoudelijk overleg over de uitvoering en de voortgang op algemeen VN-niveau en bij de specifieke organisaties;
d) de financiële bijdragen voor de realisatie van specifieke MDG's.

Ook heeft Nederland concrete input- en outputdoelstellingen geformuleerd voor zijn bijdragen aan de realisatie van de ontwikkelingsdoelen. De voorgaande hoofdstukken beschreven al de financiële bijdragen van Nederland aan de MDG's met betrekking tot drinkwater, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en voedselzekerheid.

Na 2011 neemt de prioriteit voor de financiering van de MDG's af, deels door bezuinigingen en deels door veranderingen in de prioriteiten van het Nederlandse OS-beleid.

De financiering van de gezondheids- en onderwijsprogramma's wordt snel afgebouwd en de Nederlandse bijdragen concentreren zich vanaf dan op hulp en handel en de vier speerpunten van het OS-beleid (IOB, 2016a): SRGR (MDG 5), water, sanitatie en hygiëne (WaSH) (MDG 7) en het speerpunt voedselzekerheid, dat beoogt bij te dragen aan MDG 1 (halveren van honger).

Terugkijkend toont de Nederlandse overheid zich positief over de ervaringen met de MDG's: 'de Millenniumdoelen hebben door hun eenvoud, helderheid en aansprekende formulering voor grote bekendheid en draagvlak gezorgd. De doelen bieden een tastbaar en meetbaar kader voor een gerichte aanpak van mondiale problemen.'[223]

De rol van UNDP

Er is veel discussie geweest over de formulering van de MDG's. De belangrijkste kritiek is dat de ontwikkelingsdoelen een onderliggende economische theorie ontberen over hoe ze kunnen worden gerealiseerd (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011).[224] Volgens sommige critici zouden ze een bias hebben ten gunste van de sociale sectoren, met als gevolg dat de investeringen in de productiesectoren en infrastructuur minder aandacht krijgen (Ruben, 2011). Daarmee zou de rol die economische groei en werkgelegenheid spelen in ontwikkelingsprocessen, worden onderschat. Het lijkt er daardoor op alsof economische groei vooral een taak is van de Wereldbank en het IMF, terwijl de VN zich meer op de sociale sectoren concentreert.[225] Volgens UNDP-functionarissen die nauw betrokken waren bij de totstandkoming ervan, zijn de MDG's echter juist bedoeld als tegenwicht tegen de eenzijdige nadruk in het ontwikkelingsdebat op economische groei en liberalisering van de economie. Tegelijkertijd benadrukken de doelen het integrale karakter van ontwikkeling (Vandemoortele, 2011; UNDP, 2015a).

In de evaluatierapporten en andere literatuur is er veel erkenning voor de rol die UNDP heeft gespeeld bij de totstandkoming en de mobilisatie van politieke en financiële steun voor de MDG's. Daarmee is een kader gevormd voor de internationale agenda voor armoedebestrijding en de verantwoording erover.

De evaluatie van UNDP's inzet voor de ontwikkelingsdoelen wijst op de rol die deze organisatie heeft gespeeld bij de ontwikkeling en conceptualisering van de doelen (UNDP, 2015a). Het rapport oordeelt positief over de bijdragen die UNDP levert aan het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de MDG's. Veel van UNDP's activiteiten op landenniveau betreffen capaciteitsopbouw en technische ondersteuning. De bevindingen van de evaluatierapporten over de resultaten wijzen in een aantal landen weliswaar op een verbeterde uitvoeringscapaciteit, maar de bevindingen over de uitvoering van de plannen zijn kritisch. In tabel 8.1 zijn de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie weergegeven.

[223] Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor BHOS van 22 januari 2013 'De Nederlandse inzet in de post-2015 ontwikkelingsagenda'.

[224] Zie voor een overzicht van de discussie en de voor- en nadelen van de MDG's: Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011).

[225] Deze scheiding heeft er wel toe geleid dat de MDG's en het door UNDP gepromote concept van menselijke ontwikkeling de rol gaan vervullen van de sociale aanvulling op de door de internationale financiële instellingen in die periode nagestreefde structurele aanpassing en liberalisering van de economie.

Tabel 8.1 Overzicht van de evaluatie van de belangrijkste bijdragen van UNDP aan de MDG-realisatie

Activiteit	Bereik
Het creëren van internationaal draagvlak	Er zijn grote campagnes gevoerd om de MDG's bekend te maken en om draagvlak ervoor te creëren. De campagnes zijn succesvol in een (beperkt) aantal landen die beschikken over een sterke *civil society*. In een groot aantal landen heeft de MDG-campagne er wel voor gezorgd dat de doelen op de nationale agenda blijven.
Technische assistentie en ondersteuning voor nationale planning van de MDG's	Deze blijkt vooral relevant in landen met een sterke traditie van centrale planning. In meer dan 89 procent van de landen waar UNDP programma's heeft, zijn de MDG's deels of allemaal geïncorporeerd in de nationale ontwikkelingsplannen. MDG's op het gebied van gender en onderwijs blijken hierin het minst te zijn opgenomen. Een meta-analyse van de specifieke bijdragen van UNDP in 70 programmalanden wijst uit dat de MDG's in 42 (60 procent) van de landen op de een of andere wijze zijn geïntegreerd (UNDP, 2015a). Over de kwaliteit van de planning en de programma's is echter veel minder bekend. De door UNDP en andere VN-organisaties in 2010 geïntroduceerde *MDG Acceleration Frameworks* (MAF's) hebben bijgedragen aan de mobilisatie en inzet van extra middelen voor het bereiken van de MDG's. Veel kritiek is er op het ontbreken van een centrale coördinatie en overzichtsfunctie van de MDG-landenplannen (UNDP Office of Audit and Investigations, 2015). UNDP heeft de expertise van de thematisch gespecialiseerde VN-organisaties onvoldoende benut.
Technische ondersteuning bij het monitoren van de voortgang per land en het verzorgen van de rapportages daarover	In totaal zijn 450 landenrapporten gepubliceerd over de voortgang van de realisatie van de MDG's. De rapporten blijken zowel belangrijk voor het bijstellen van de jaarplannen als voor het verkrijgen van brede publiciteit. De publiciteit draagt bij aan de druk op regeringen om de MDG's, met name op het terrein van de sociale dienstverlening, meer aandacht te geven. Dataverzameling en analyse blijken problematisch, duur en politiek gevoelig. De kwaliteit ervan verbetert in de loop der tijd. Technische ondersteuning voor dataverzameling en verwerking blijkt vooral relevant in landen waar een centrale coördinatie van dataverzameling en analyse ontbreekt.
Uitvoering	De hierboven genoemde meta-analyse over de technische ondersteuning in 70 programmalanden wijst uit dat de planning (in meer of mindere mate) in slechts 22 landen daadwerkelijk is uitgevoerd. De capaciteitsopbouw en technische ondersteuning zijn eenzijdig ingezet voor planningsdoelen en er is veel te weinig aandacht voor de uitvoering van de plannen. Meer dan de helft van de landelijke MDG-programma's krijgen onvoldoende financiering. Planning zonder uitvoeringsinstrumenten en middelen werkt niet. De nauwe samenwerking met lokale overheden en de in de loop der tijd toegenomen samenwerking met andere partners, zoals de Wereldbank, dragen wel bij aan een succesvolle uitvoering. Vooral in fragiele en conflictstaten wordt de uitvoering ernstig belemmerd door instabiliteit en aanhoudende politieke en economische crises.

Bron: UNDP, 2015c.

Nationale overheden waarderen de samenwerking met UNDP vooral omdat de organisatie neutraal is en geen voorwaarden steltaan de hulpverlening.[226] Daardoor is een betere afstemming tussen de VN-activiteiten en de nationale overheden mogelijk gebleken.

Bereik en resultaten

Op veel van de MDG's is significante vooruitgang geboekt. Het percentage mensen dat leeft van minder dan USD 1,25 per dag, daalt wereldwijd van bijna de helft van de bevolking in 2000 tot 14 procent in 2015. Drie andere belangrijke doelstellingen – halvering van de inkomensarmoede, gelijke aantallen jongens en meisjes op de basisschool, verbetering van de toegang tot water – zijn gehaald. De realisatie van de doelstellingen op andere terreinen blijft daarentegen achter. Er zijn bovendien grote verschillen in de geboekte voortgang tussen en binnen landen. Vooral fragiele staten en conflictlanden blijven achter (UNDP, 2015c).

Of de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd (mede) het resultaat is van de inspanningen die overheden en de VN hebben gepleegd in het kader van de MDG's, is moeilijk te zeggen. Zoals bekend heeft de snelle afname van het aantal armen zich vooral voorgedaan in Zuidoost-Azië, als gevolg van een sterke economische groei en een toename van de werkgelegenheid in die regio, en in China in het bijzonder. Resultaten op het terrein van de sociale dienstverlening zijn veelal beter in relatie te brengen met de inspanningen – deels specifiek de MDG-inspanningen – en de financiering van ontwikkelingsorganisaties. Vooral de initiatieven voor snelle investeringen en het hierboven genoemde MAF om extra middelen te mobiliseren voor de MDG's, zijn voorbeelden daarvan. In het vorige hoofdstuk wezen we op de bijdragen van UNICEF aan de WaSH-doelstellingen en die van UNFPA en UNAIDS aan de doelstellingen op het terrein van SRGR. Uit de landenstudies voor de MDG-evaluatie blijkt dat in veel Afrikaanse landen de snelle uitbreiding van de sociale dienstverlening enerzijds het gebruik van deze dienstverlening heeft doen toenemen en anderzijds veelal heeft geleid tot een verlies aan kwaliteit ervan (IOB, 2011).

De vraag of de geconstateerde vooruitgang op armoedebestrijding en sociale dienstverlening dan ook is toe te schrijven aan de MDG's, is wetenschappelijk niet te beantwoorden (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2011). Bovendien loopt het MDG-initiatief gelijk op met een aantal andere initiatieven, waardoor het moeilijk is de resultaten van de VN-bijdragen los te zien van de inspanningen van andere actoren. Zo hebben de Wereldbank en het IMF een dominante rol bij het opstellen van de nationale ontwikkelingsplannen (Poverty Reduction Strategy Papers; PRSP), de financiering van de begrotingshulp en andere programma's. Beide organisaties oefenen veel invloed uit op het macrobeleid en de financiële ruimte voor de financiering van de MDG's, vanwege de door deze organisaties gestelde voorwaarden voor schuldverlichting en voor het monitoren van uitgaven waarvoor scherpe maxima zijn vastgesteld (Hulme, 2014). Daarbij moet worden bedacht dat de financiële bijdragen van de VN aan het totale ontwikkelingsbudget op landenniveau relatief bescheiden is ten opzichte van die van andere actoren. In een onderzoek in 88 programmalanden komt het United Nations Department of Economic and

[226] De FUNDS-survey onder 206 experts concludeert: *'When asked: How does UN development assistance compare with other multilateral sources (World Bank, European Commission, regional development banks, etc.)?, over 80% of the experts answered that the UN is more neutral and non-conditional. About 70% believe it is more responsive to country needs.'*

Social Affairs (UNDESA) tot de conclusie dat het VN-hulpbudget minder dan 20 procent bedraagt van het totale budget voor Official Development Assistance (ODA) van het betreffende land. In meer dan 40 landen is het totale budget lager dan USD 20 miljoen (Helgason, 2016).

8.2 De Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's)

Op 25 september 2015 keurt de Algemene Vergadering van de VN de universele Duurzame ontwikkelingsagenda 2013 goed, met de daarbij horende zeventien duurzame doelen en 169 subdoelen. Het karakter van de SDG's verschilt in meerdere opzichten van dat van de MDG's:

a) Het aantal doelen is meer dan verdubbeld: van acht MDG's naar zeventien SDG's, met 169 subdoelen en 242 indicatoren om de voortgang te monitoren.
b) De SDG's hebben een globaal karakter en de doelstellingen zijn universeel: dat wil zeggen dat de realisatie ervan alle landen betreft en niet langer alleen 'de ontwikkelingslanden'.
c) Het accent ligt op het multidimensionale karakter van en de samenhang tussen de verschillende doelen.

De SDG's vormen een compromis tussen de verschillende opinies en standpunten van de lidstaten. Het is daarom onvermijdelijk dat er uiteenlopende meningen bestaan over de formulering en het karakter van de doelstellingen. Kritiek is er op het ontbreken van een leidraad voor de samenhang tussen de verschillende doelen. Die kritiek geldt vooral voor de samenhang tussen de doelstellingen van economische en duurzame groei. Terwijl veel Westerse landen sterk de nadruk willen leggen op duurzame groei, leeft bij veel landen van de Groep van 77 de vrees dat de nadruk hierop zal leiden tot 'groen protectionisme' en handelsbarrières die de economische groei zullen ondermijnen. De SDG's omvatten nu zowel blijvende economische groei als duurzame groei, maar de mate waarin deze doelstellingen compatibel en/of strijdig zijn, blijft onbesproken (Bernstein, 2017). Een ander thema van discussie is de mate waarin het mogelijk zal zijn de doelstellingen te monitoren: zowel de formulering van de doelstellingen als de beschikbaarheid van data leveren daarvoor problemen op.

UNDP heeft een coördinerende rol gespeeld bij de discussie over de 2030-agenda voor duurzame ontwikkeling en de SDG's in het bijzonder. De belangrijkste bijdragen die de organisatie aan de uitvoering wil leveren, zijn de internationale coördinatie en de 'mainstreaming' binnen de VN en de advisering en ondersteuning op nationaal niveau (UNDP, 2016). Ook andere ontwikkelingsorganisaties hebben hun planning voor de komende tijd afgestemd op de realisatie van de SDG's.

Nederland en de SDG's

Zoals hierboven vermeld, moeten alle landen voldoen aan de SDG-doelstellingen. Nederland heeft hiervoor dan ook een actieplan ontwikkeld en zich aangemeld voor (vrijwillige) rapportage over de voortgang op de doelstellingen.[227]

De Nederlandse regering heeft de nieuwe Duurzame ontwikkelingsdoelen politiek gesteund, evenals de ontwikkeling en de uitvoering ervan:

- Nederland heeft een financiële bijdrage geleverd aan het secretariaat van het High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda en voor de consultatieactiviteiten in de lage- en middeninkomenslanden.
- Bij de onderhandelingen en het overleg over de formulering van de nieuwe doelstellingen heeft Nederland in zijn inbreng telkens benadrukt dat het belangrijk is dat de doelen ook meetbaar en te monitoren zijn. Door hierbij experts van het Centraal Bureau voor de Statistiek te betrekken en door het voorzitterschap op zich te nemen van de taskforce voor de doelmeting wil de regering zich inzetten voor het opstellen van wetenschappelijk onderbouwde, meetbare doelen.[228]
- Nederland was verder actief bij het overleg over de financiering van de nieuwe ontwikkelingsagenda, en van de SDG's in het bijzonder. Vanaf 2014 tot eind november 2016 was Nederland covoorzitter van het Steering Committee van het Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC), dat bestaat uit vertegenwoordigers van landen, private sector, maatschappelijk middenveld, lokale overheden, parlementariërs, filantropen en vakbonden.[229] Met de aanname van de universele Duurzame ontwikkelingsdoelen in september 2015 is het GPEDC een platform dat deze actoren samenbrengt om te werken aan de effectieve uitvoering van de 2030-agenda. Nederland heeft zijn inzet geconcentreerd op het bevorderen van inclusieve en effectieve partnerschappen voor het bereiken van de *Global Goals*. De GPEDC levert niet direct resultaten op in termen van financiële verplichtingen, maar draagt wel bij tot meer aandacht voor de noodzaak om interne financieringsbronnen aan te boren, voor het financieren van sociale protectienetwerken en voor de toename van het aandeel in de ontwikkelingshulp aan de armste landen (Nakhooda, 2017).

Bij het opstellen van de nieuwe ontwikkelingsdoelen heeft Nederland zich, samen met gelijkgezinde landen, hard gemaakt voor afspraken over SRGR, gendergelijkheid, ongelijkheid, fragiele staten en partnerschappen met onder andere de private sector.

[227] OP 15 februari 2016 organiseerde het ministerie daarom samen met andere vakministeries en VNO-NCW het SDG-congres 'Tackle Global Challenges & Seize Opportunities', over de bijdrage die Nederland kan leveren aan het realiseren van de SDG's elders in de wereld. In haar openingsspeech gaf de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking drie boodschappen: partnerschappen, maatschappelijk verantwoord ondernemen en innovatie zijn essentieel voor het behalen van de SDG's. Er komt een presentatie van de Vrijwillige Nationale Rapportage (VNR) van het Koninkrijk tijdens het High Level Political Forum (HLPF) in New York in juli 2017.

[228] De Nederlandse visie op de ontwikkelingsagenda voor na 2015 (brief TK van 4 maart 2013).

[229] Het GPEDC is opgericht in 2011 en bouwt voort op de uitkomsten van Parijs-Accra-Busan-conferenties over de effectiviteit van hulp en ontwikkelingssamenwerking.

Nederland is redelijk tevreden over de mate waarin de prioriteiten zijn opgenomen in de uiteindelijke afspraken. Mede dankzij de Nederlandse inzet zijn de subdoelen over SRGR gehandhaafd. Nederland heeft zich hard gemaakt om in deze subdoelstellingen ook de seksuele rechten, seksuele voorlichting en veilige toegang tot abortus op te nemen, maar dat is uiteindelijk niet gelukt.[230]

Box 8.1 *Duurzame ontwikkelingsdoelen die betrekking hebben op het Nederlandse speerpunt SRGR*

3.7 Toegang voor iedereen tot gezondheidszorg gericht op sexualiteit en voortplanting, inclusief gezinsplanning, informatie en educatie en het opnemen van reproductieve gezondheid in nationaal beleid.
5.6 Verzekering van vrije toegang tot sexuele en representatieve gezondheidszorg en reproductieve rechten conform het Programme of Action of the International Conference on Population and Development en het Beijing Platform for Action en de resultaten van de toetsingsconferenties.

Hoewel Nederland de totstandkoming en de uitvoering van de SDG's actief heeft ondersteund, nemen deze in vergelijking tot de MDG's vooralsnog een minder centrale plaats in het Nederlandse OS-beleid in. De eigen beleidsprioriteiten staan voorop. De bezuinigingen op het OS-budget en het afgenomen politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking zijn andere verklaringen daarvoor.

8.3 Kan de VN zich aanpassen aan de nieuwe context?

Beschikt de VN over voldoende capaciteit om een centrale rol te kunnen spelen bij de advisering en ondersteuning van nationale overheden bij de uitvoering van de SDG's? De lancering van de SDG's heeft zowel binnen als buiten de VN geleid tot een brede discussie hierover. In de geraadpleegde literatuur wordt veel nadruk gelegd op de veranderende context. Daarbij wordt vooral gerefereerd aan de volgende factoren:

a) de veranderende kenmerken van armoede;
b) toenemende ongelijkheid: grote differentiatie tussen en binnen landen;
c) voortduren van langdurige conflicten en humanitaire rampen;
d) klimaatverandering en energie;
e) migratie.

De veranderende context leidt tot voorstellen en discussies over de noodzakelijke aanpassingen in de taakstelling en werkwijze van de VN. De belangrijkste thema's die in de literatuur daarbij aan de orde komen, worden hierna samengevat.

[230] Brief aan de Tweede Kamer, verslag VN-top Global Goals.

• *Gedifferentieerde aanwezigheid in landen*

De VN kan niet met eenzelfde intensiteit in alle landen aanwezig blijven, maar zal haar aanwezigheid meer en meer moeten differentiëren. De voorstellen daarvoor noemen in dit kader:

a) een grote focus op directe armoedebestrijding in de minst ontwikkelde landen: dat wil zeggen dat de VN een belangrijke leverancier blijft van geld, technische ondersteuning en expertise voor de realisatie van de nationale ontwikkelingsprioriteiten in die landen;
b) een focus op de conflictlanden: de expertise en toegevoegde waarde van de VN komen hier het beste tot hun recht;
c) een beperking in de middeninkomenslanden tot de SDG's die betrekking hebben op specifieke globale publieke goederen, zoals klimaatverandering en internationale gezondheid.

Volgens sommige auteurs ligt de meerwaarde van de VN echter steeds minder op landenniveau. Daarom zou ze zich meer en meer moeten richten op problemen die collectieve actie vereisen (Jenks, 2015). De VN zou daarbij een meer inclusieve benadering van globalisering en de voorziening van publieke goederen moeten bevorderen, omdat deze anders onvoldoende aan de orde komt in de bestaande intergouvernementele overlegstructuren.

• *Herdefinitie van comparatieve voordelen*

Op veel van de SDG's is de VN zeker niet de enige relevante actor. Bovendien geldt voor een aantal doelstellingen dat de expertise van de VN niet of onvoldoende voorhanden is. De VN moet bovendien steeds meer doen met een gelijkblijvend budget. Parallelle en andere fora zijn eveneens relevant voor de realisatie van de SDG's. Denk aan de G20, de internationale financieringsinstellingen en de snelle opkomst van nieuwe internationale netwerken en organisaties uit de private sector en andere private initiatieven.

Toch heeft de VN nog steeds een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere actoren:

1) Agendering: de organisatie heeft een sleutelrol op het gebied van de internationale ontwikkelingsagenda, bijvoorbeeld bij het tot stand komen van de SDG's.
2) Normering: Hoewel er ook andere organisaties en instellingen zijn voor normering en voor het ontwikkelen van standaarden, neemt de VN op dit punt een unieke positie in. Omdat ze lidstaten vertegenwoordigt, kan de VN overeenstemming over die normen en standaarden bereiken en afdwingen, en kan ze deze in de praktijk brengen. In een verder gepolariseerde wereld is vooral de platformfunctie van de VN voor overleg en onderhandelingen van groot belang.
3) Universele presentie: de VN blijft cruciaal als laatste instantie die met ontwikkelings- en humanitaire activiteiten kan optreden in de meeste kwetsbare en conflictlanden. Door de brede expertise die er is op een groot aantal terreinen, kunnen de VN-landen op een groot aantal terreinen ondersteuning bieden (Linklaters, 2016).
4) Neutraliteit: deze blijft voor veel ontwikkelingslanden toch een belangrijk motief om de VN als betrouwbare partner te beschouwen. Dat maakt de VN uniek ten opzichte van veel andere kanalen en actoren.

- *De noodzaak van een integrale benadering*

Terwijl veel inspanningen zijn gericht op de formulering van de SDG's en het bereiken van overeenstemming daarover onder de lidstaten, heeft de VN minder aandacht voor de organisatie en de capaciteit die nodig zijn om de doelen goed uit te voeren. De onderlinge samenhang tussen de SDG's en het werken aan globale publieke goederen vragen om een integrale benadering en meer onderlinge samenwerking in plaats van onderlinge concurrentie. Zolang er geen gecoördineerde en centrale autoriteit is die binnen de VN een betere samenwerking en een herdefinitie van taken kan afdwingen, blijft het perspectief op de noodzakelijke veranderingen mager. Wel is er enig optimisme over het commitment van de nieuwe secretaris-generaal van de VN, António Guterres, om dit alsnog te proberen.

- *Het overbruggen van de inhoudelijke tegenstellingen*

In het overleg over de rol en de inhoud van de VN-bijdragen aan ontwikkeling en vredesopbouw zijn er soms grote meningsverschillen tussen enerzijds de meeste landen die lid zijn van de OECD-DAC en anderzijds de groep ontwikkelings- en opkomende landen.[231] Die meningsverschillen gaan over zowel inhoudelijke als procedurele en organisatorische thema's. Veel landen uit de laatste groep vrezen dat een grotere integratie van organisaties die tot het United Nations Development System behoren, leidt tot een verdere inkrimping van de financiering en de activiteiten.

De discussie over de hervormingen is niet alleen technisch maar vooral ook politiek van aard, en wordt gevoerd tegen de achtergrond van snelle veranderingen in de internationale machtsverhoudingen. De VN heeft een groeiend probleem van legitimiteit. In veel landen in het Midden-Oosten en Afrika is er kritiek op de VN omdat deze te veel aan de leiband van 'het Westen' zou lopen. De ontwikkelings- en opkomende landen willen een groter aandeel in de besturen van de VN-organisaties. Feit is dat de Groep West-Europa en andere landen oververtegenwoordigd zijn in de besturen van de VN-organisaties: ze hebben een aandeel in de besturen van 26 procent terwijl ze slechts 15 procent van alle lidstaten uitmaken. Bovendien heeft de snelle groei van de geoormerkte financiering geleid tot een grotere asymmetrie in de verdeling van invloed tussen de noordelijke en de zuidelijke landen. De grote donoren claimen zeggenschap over de aanwending van hun uitgaven, maar verkrijgen daarmee ook veel invloed op de programma's en prioriteiten van de VN-organisaties. OECD-lidstaten zijn voorstander van een grotere harmonisatie van UNDS met niet-politieke coördinatiemechanismen in plaats van een strikter toezicht door intergouvernementeel overleg. Daarmee wordt de dialoog over de hervormingen sterk gehinderd door de meningsverschillen tussen Noord en Zuid (Baumann, 2016).

[231] De Groep van 77 is een coalitie van ontwikkelingslanden die binnen de VN opkomt voor de gezamenlijke belangen. Het aantal van 77 slaat op het aantal landen bij oprichting; thans zijn 134 landen bij de groep aangesloten.

8.4 Consequenties voor toekomstig Nederlands beleid

De veranderde context en discussies over de toekomstige rol van de VN-ontwikkelingsorganisaties en de veranderingen in de Nederlandse OS na 2011 bepalen de voorwaarden waaronder het toekomstige beleid van Nederland ten aanzien van de VN vorm zal krijgen. De noodzaak van versterking van globale *governance* is op allerlei gebieden sterk toegenomen. Bovenstaande ontwikkelingen impliceren dilemma's en onzekerheden voor de invulling van een nieuwe rol van de VN en roept de vraag op welke positie Nederland samen met gelijkgezinde lidstaten inneemt ten aanzien van deze vraagstukken.

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat het belangrijk is om aandacht te houden voor de bredere verantwoordelijkheid van de VN voor de coördinatie bij de uitvoering van de SDG's. Hoe verhoudt zich dat tot de nadruk die thans ligt op themasturing? En in welke mate en hoeveel wil Nederland daar ook financieel aan bijdragen?

Nederland wil de brede VN-rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw steunen maar wil niet aan kanaalfinanciering doen en de financiering in belangrijke mate focussen op de financiering van de speerpunten. Geconstateerd is dat de omvang van de financiering voor die eerste functie van de VN wel erg sterk is teruggelopen. Dat roept de vraag op hoeveel Nederland nog over heeft voor de ondersteuning van de multilaterale kaders via de VN. Nederland blijft voorstander van ongeoormerkte financiering maar heeft zelf de algemene vrijwillige bijdragen aan UNICEF en UNDP teruggebracht. De onvoorspelbaarheid van de Nederlandse financiering aan UNDP is groot.

Van de speerpunten geldt de noodzaak om het beleid te actualiseren met name voor het terrein van conflict en fragiliteit. Daar is een meer geïntegreerde strategie nodig met betrekking tot de Nederlandse inzet vis-à-vis de VN om een meer strategische en coherente inzet mogelijk te maken. Vanwege de diversiteit aan instrumenten, kanalen en projectfinanciering, die niet altijd goed gecoördineerd worden op landenniveau, bestaat het gevaar van fragmentatie en onvoldoende coördinatie bij de Nederlandse steun voor de activiteiten in de conflictlanden.

De Permanente Vertegenwoordigingen in New York, Genève en Rome verrichten met relatief weinig menskracht veel werk om de Nederlandse inbreng op een groot aantal thema's te verzorgen en daarbij zowel een brede als een thematische bijdrage te leveren. Het is van belang in de toekomst ook de inzet op de VN-brede onderwerpen voldoende aandacht te kunnen geven. Gelet op de politieke en institutionele belemmeringen voor de hervormingen bij de VN is het nuttig na te gaan op welke thema's Nederland, samen met anderen, in de toekomst een verschil kan maken. Die inbreng moet wel voldoende worden gevoed met expertise en bijdragen vanuit het ministerie en de ambassades.

De Nederlandse inzet dient te zijn gericht op hervormingen die als doel hebben de VN inclusiever en effectiever te maken (ESA and SBA, 2016). Nederland heeft de afgelopen jaren oog gehad voor de noodzaak om de contacten met meer gelijkgezinde zuidelijke landen uit te breiden en bij de onderhandelingen over standpunten te werken met wisselende coalities. Toch zou het de moeite waard zijn meer moeite te doen om met meer gelijkgezinde leden van de G77 te zoeken naar een meer structurele samenwerking met (strategisch gekozen) ontwikkelings- en opkomende landen buiten het overleg op het niveau van de hoofdkwartieren.

9

Beleidsopties indien er significant minder middelen (-20 procent) beschikbaar zijn

In dit hoofdstuk worden drie beleidsopties toegelicht bij significant minder (20%) middelen voor de VN. Daarvoor zal allereerst de grondslag moeten worden vastgesteld voor de 20% korting. Deze beleidsdoorlichting van IOB heeft betrekking op een beperkt aantal organisaties voor vier speerpunten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Als grondslag voor de 20% wordt echter de totale bijdrage aan de VN op de vier speerpunten gekozen. De bijdrage bedroeg EUR 253,1 miljoen in 2015. De mogelijke bezuiniging is dus 20% van dit bedrag: EUR 50,6 miljoen. Ook wordt een scenario uitgewerkt met een 20% verhoging van de financiering aan de VN, omdat de IOB-beleidsdoorlichting concludeert dat er goede resultaten worden behaald met de financiering van VN-organisaties.

Voordat er beleidsopties worden uitgewerkt voor significant meer en minder middelen voor de VN, moet worden opgemerkt dat er binnen het beleid voor ontwikkelingssamenwerking niet wordt gestuurd op kanalen, maar op thema's en resultaten. Dat betekent dat de organisaties die de beste resultaten leveren op de doelstellingen binnen een thema worden gefinancierd. Dit kunnen VN-organisaties zijn, maar ook ngo's, onderzoeksinstellingen of internationaal financiële instellingen. Er vindt binnen het beleid voor ontwikkelingssamenwerking geen verdeling van middelen op voorhand plaats tussen de diverse kanalen, zoals de VN. Wel wordt de verdeling tussen kanalen achteraf gemonitord. Het advies is om bij de keuze van volgende beleidsdoorlichtingen meer rekening te houden met de bestaande verantwoordelijkheden en de wijze van aansturing, zodat de conclusies direct kunnen worden meegenomen bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Dat is nu veel minder het geval.

Hieronder worden drie opties gegeven voor een 20% korting op het VN-kanaal en een vierde scenario voor een 20% intensivering op het VN-kanaal.

9.1 20% korting op VN-uitgaven binnen de vier speerpunten

Het eerste scenario is een generieke korting van 20% op de bijdragen aan de VN voor de vier speerpunten in de beleidsdoorlichting en de financiering van de systeemorganisaties UNDP en UNICEF. IOB concludeert dat de VN-organisaties in deze beleidsdoorlichting over het algemeen goede resultaten halen op de speerpunten van het Nederlandse BHOS-beleid: voedselzekerheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), en water en sanitatie (WASH). Voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde worden weliswaar meer kanttekeningen geplaatst, maar is tegelijkertijd het mandaat en de relevantie van de VN op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling hoog. De beleidsdoorlichting geeft dus onvoldoende aanknopingspunten om het ene speerpunt 'zwaarder' te belasten dan de andere speerpunten. Daarom is hier gekozen voor een gelijke verdeling van -20% over de budgetten van de speerpunten. In dit scenario stellen betrokken directies op basis van resultatenkaders vast op welke manier de korting binnen het speerpunt moet worden uitgevoerd. Alle financieringsvormen aan de VN kunnen daarbij worden meegenomen:

ongeoormerkt of geoormerkt, centraal of decentraal. De beleidsdoorlichting concludeert dat voldoende mate van flexibele, ongeoormerkte bijdragen aan de VN van belang zijn voor de effectiviteit en efficiëntie van VN-organisaties.

Op basis van een grove schatting zullen in dit scenario de volgende besparingen worden gerealiseerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een geleidelijke invoering van besparingen.

Tabel 9.1 20% korting op VN-uitgaven binnen vier speerpunten

	Beleidsartikel	2015	2018	2019	2020	2021	2022
5.1	Versterkte multilaterale betrokkenheid	31,5	-	- 2,3	- 4,3	- 6,3	- 6,3
2.1	Toename van voedselzekerheid	48,7	-	- 3,7	- 6,7	- 9,7	- 9,7
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie	24,2	-	- 2,8	- 2,8	- 4,8	- 4,8
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan verspreiding van hiv/aids	114,4	-	-7,8	-14,8	-22,8	-22,8
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan corruptie	34,3	-	- 2,8	- 4,8	- 6,8	- 6,8
	Totaal	**253,1**		**-19,4**	**-33,4**	**-50,6**	**-50,6**
	% besparing VN-kanaal			-8%	-13%	-20%	-20%

9.2 20% korting door meer focus op de thematische speerpunten

IOB concludeert dat het kabinet de doelstelling om de financiële steun aan multilaterale organisaties meer te richten op de speerpunten van het beleid grotendeels heeft uitgevoerd. In dit scenario wordt dit nog verder doorgevoerd door te bezuinigen op de financiering van VN-organisaties die niet geheel tot de speerpunten behoren. Het betreft hier een besparing op uitgaven op beleidsartikel 5 'versterkte kaders voor ontwikkelingssamenwerking', te weten de bijdragen aan UNDP en UNICEF. Hiermee kan echter maximaal een besparing van EUR 31,5 miljoen worden gerealiseerd. Om het streefcijfer van EUR 50,6 miljoen te halen, wordt het resterende bedrag gelijk verdeeld over de speerpunten conform optie 1. Dit is in onderstaande tabel uitgewerkt. De voordelen zijn dat er meer focus wordt aangebracht in de financiering van de VN. Nederlandse capaciteit en expertise voor de uitvoering van programma's wordt nog meer geconcentreerd op de speerpunten. Er kleven ook een aantal nadelen aan dit scenario. UNDP en UNICEF vervullen een belangrijke rol voor het gehele VN-ontwikkelingssysteem, en behalen goede resultaten voor Nederland op een of meerdere speerpunten. UNDP coördineert ook de inzet van de VN om de Duurzame

Ontwikkelingsdoelen (SDG's) te halen. Beide organisaties zijn de afgelopen jaren ook al flink gekort. Verder verlagen of stopzetten van de ongeoormerkte steun aan deze organisaties heeft negatieve gevolgen voor de invloed en de reputatie van Nederland als een betrouwbare donor die haar verantwoordelijkheid neemt voor de aanpak van wereldwijde problemen als armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

Op basis van een grove schatting zullen in dit scenario de volgende besparingen worden gerealiseerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een geleidelijke invoering van besparingen.

Tabel 9.2 20 % korting door meer focus op de thematische speerpunten.

	Beleidsartikel	2015	2018	2019	2020	2021	2022
5.1	Versterkte multilaterale betrokkenheid	31,5	-	-10,5	-20,5	-31,5	-31,5
2.1	Toename van voedselzekerheid	48,7	-	-2,2	-3,2	-4,2	-4,2
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie	24,2	-	-0,1	-1,1	-2,1	-2,1
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan verspreiding van hiv/aids	114,4	-	-3,9	-6,9	-9,9	-9,9
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan corruptie	34,3	-	-1,0	-2,0	-3,0	-3,0
	Totaal	**253,1**		**-17,7**	**-33,7**	**-50,6**	**-50,6**
	% besparing VN-kanaal			-7%	-13%	-20%	-20%

9.3 20% korting door meer focus op ongeoormerkte financiering aan VN-ontwikkelingssysteem

IOB concludeert dat het kabinet de doelstelling om de financiële steun aan multilaterale organisaties meer te richten op de speerpunten van het beleid grotendeels heeft uitgevoerd. De steun aan de systeemorganisaties UNICEF en UNDP is de afgelopen jaren afgebouwd. IOB concludeert dat Nederland enerzijds pleitbezorger is van flexibele, ongeoormerkte financiering, maar dat anderzijds het aandeel van geoormerkte financiering in de Nederlandse steun aan de VN toeneemt. Om deze trend te keren, wordt in dit scenario voorgesteld om alleen te bezuinigen op de thematische bijdragen op de speerpunten, en de hoogte van de steun aan UNDP en UNICEF in stand te laten. De bezuiniging wordt gelijk verdeeld over de vier speerpunten. Dit is in onderstaande tabel uitgewerkt. Het voordeel van deze financiering is dat VN-organisaties in staat worden gesteld om effectief op te treden en efficiencywinsten te behalen. Een ophoging van bestaande programma's is mogelijk zonder dat overheadkosten evenredig toenemen, bijvoorbeeld omdat een organisatie met dezelfde

hoeveelheid staf een groter bereik en resultaten kan realiseren. Ook geeft het Nederland invloed en *leverage* op de wijze waarop deze VN-organisaties hun totale expertise en middelen inzetten. Nadelen zijn dat dit ingaat tegen de themasturing die binnen het BHOS-beleid leidend is, en dat het deze generieke inzet minder goed aansluit bij de beleidsterreinen waarop Nederland over expertise en capaciteit beschikt.

Op basis van een grove schatting zullen in dit scenario de volgende besparingen worden gerealiseerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een geleidelijke invoering van besparingen.

Tabel 9.3 20% korting door meer focus op ongeoormerkte financiering aan VN-ontwikkelingssysteem

	Beleidsartikel	2015	2018	2019	2020	2021	2022
5.1	Versterkte multilaterale betrokkenheid	31,5	-	-	-	-	
2.1	Toename van voedselzekerheid	48,7	-	-3,1	-6,1	-11,1	
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie	24,2	-	-1,5	-3,5	-5,5	
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan verspreiding van hiv/aids	114,4	-	-9,1	-18,1	-26,1	
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan corruptie	34,3	-	-1,8	-4,8	-7,8	
	Totaal	**253,1**		**-15,5**	**-32,5**	**-50,6**	**-50,6**
	% besparing VN-kanaal			-6%	-13%	-20%	-20%

9.4 20% intensivering op de bestedingen aan de VN

IOB concludeert dat de VN goede resultaten behaalt met Nederlandse financiering op de speerpunten en dat de aannames over de comparatieve voordelen van het financieren van VN-organisaties grotendeels zijn waargemaakt. Een opschaling van de financiering van VN-organisaties en -programma's kan dus bijdragen aan een grotere resultaatbereiking, en potentieel tot een nog hogere doelmatigheid leiden (o.a. door nog meer schaalvoordelen te realiseren). Nederland steunt hiermee ook de leidende rol die VN-organisaties wereldwijd innemen op het gebied van internationale samenwerking en de uitvoering van de SDG's. De invloed van Nederland neemt ook toe als de financiële bijdrage wordt verhoogd. In dit scenario wordt ook de ongeoormerkte bijdrage aan de systeemorganisaties, UNDP en UNICEF, met 20% verhoogd om te zorgen voor een goede balans tussen ondersteuning van het VN-ontwikkelingssysteem en de inzet op de speerpunten.

Op basis van een grove schatting zullen in dit scenario de volgende intensiveringen worden gerealiseerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een geleidelijke invoering van intensiveringen.

Tabel 9.4 20% intensivering op de bestedingen aan de VN

	Beleidsartikel	2015	2018	2019	2020	2021	2022
5.1	Versterkte multilaterale betrokkenheid	31,5	-	+2,3	+4,3	+6,3	+6,3
2.1	Toename van voedselzekerheid	48,7	-	+3,7	+6,7	+9,7	+9,7
2.2	Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie	24,4	-	+2,8	+3,8	+4,8	+4,8
3.1	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan verspreiding van hiv/aids	114,4	-	+7,8	+14,8	+22,8	+22,8
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan corruptie	34,3	-	+2,8	+4,8	+6,8	+6,8
	Totaal	**253,1**		**+19,4**	**+34,4**	**+50,6**	**+50,6**
	% intensivering VN-kanaal			+8%	+14%	+20%	+20%

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde bronnen

In onderstaande lijst zijn alleen de publicaties opgenomen die in dit rapport zijn genoemd. De bronnen die zijn geraadpleegd voor de thematische studies, alsmede de evaluatierapporten die zijn bestudeerd, zijn terug te vinden in de betreffende thematische studies (zie bijlage 2).

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief.* Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the UNPBA (2015). *The Challenge of Sustaining Peace; The Report of the Review of the UN Peace Building Strategy.* New York: UN.

Balogun, P. (2012). *The relevance, effectivieness and efficiency of the United Nations Development and Assistance Framework (UNDAF).* New York: ECOSOC.

Bernstein, S. (2017). "The UN and Governance of SDGs: Steering, Coherence and Orchestration." In: N. Kanie & F. Biermann (eds.), *Governing Through Goals: The Sustainable Development Goals and a New Governance Strategy in the 21st Century.* Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

Boutwelis, A. (2013). *Driving the System Apart? A study of UN integration and integrated Strategic Planning.* New York: International Peace Institute.

Browne, S. (2015). "The future of UN development assistance." In: *Journal of Poverty Alleviation and International Development*, 6(2), pp. 81-106.

DfID (2017). *Multilateral Development Review 2016 Agency Assessment UNAIDS.* London: DfID.

ECORYS (2015). *Field Study in the context of the evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB.

ESA & SBA (2016). *Global Governance in 21e eeuw.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken/ESA/SBA.

FAO (2015). *Evaluation of FAO's contribution on knowledge on food and agriculture.* Rome: FAO.

FAO/Office of Evaluation (2012). *Evaluation of FAO's Role and Work in Food and Agriculture Policy.* Rome: FAO.

Helgason, K. (2014). *Governance of United Nations Development, recharging multilateral cooperation for post 2015.* Bonn: German Development Institute.

Helgason, K. (2016). "The 2030 Agenda for Sustainable Development: Recharging Multilateral Cooperation for the Post 2015-Era." In: *Global Policy*, 7(3), pp. 431-440.

High Level Committee on Management (2015). *Personnel Statistics Data as at 31 December 2014.* New York: UN Chief Executives Board for Coordination CEB.

Hulme, D. & R. Wilkinson (2014). "The UN and the post-2015 Development Agenda". In: S. Browne & T.G. Weiss (eds.), *Post-2015 UN Development: Making change happen?* (pp. 181-209). Abingdon and New York: Routledge.

IFAD (2015). *Adaption for Smallholder Agriculture Programme (ASAP).* Rome: IFAD.

IFAD (2016a). *Bangladesh Country Programme Evaluation.* Rome: IFAD.

IFAD (2016b). *Ethiopia Country Programme Evaluation.* Rome: IFAD.

IOB (2011). *More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique.* The Hague: Ministry of Foreign Affairs/IOB.

IOB (2012). *From infrastructure to sustainable impact: Policy review of the Dutch contribution to drinking water and sanitation (1990-2011).* The Hague: Ministry of Foreign Affairs/IOB.

IOB (2013). *Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
IOB (2015a). *Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
IOB (2015b). *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
IOB (2016a). *The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid.* The Hague: Ministry of Foreign Affairs/IOB.
IOB (2016b). *How to Break the Vicious Cycle: Evaluation of Dutch Development Cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014.* The Hague: Ministry of Foreign Affairs/IOB.
Jenks, B. (2013). *United Nations Development at a Crossroads.* New York: New York University.
Jenks, B. (2014). "Financing the UN development system and the future of multilateralism." In: *Third World Quarterly,* 35(10), pp. 1809-1828.
Jenks, B. (2015). *From an MDG world to an SDG/GPG World: Why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods.* Uppsala, Sweden: development dialogue paper Dag Hammarskjöld Foundation.
Jenks, B. and J. Topping (2016). *Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions.* Uppsala, Sweden: Dag Hammarskjöld Foundation and the United Nations Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO).
Joint Inspection Unit (2014). *The evaluation function of the United Nations System.* New York: UN/JIU.
Kluyskens, J. & L. Clark (2014). *Review of the United Nations Peacebuilding Fund.* New York: UNPBF.
Kunzmann Briefel, D. (2014). *Assessment of UNDPs CPR-financing mechanisms.* New York: UNDP.
Linklaters (2016). *Governance for the United Nations Development System: Adapting to meet the challenges of a changing world.* New York: Linklaters.
Mahn, T. (2013). *Country-Level Aid Coordination at the United Nations – Taking Resident Coordinator System Forward.* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
MDF (2015). *Mid-Term evaluation of the Netherlands Food Security Programme in the Palestinian Territories.* Ede: MDF.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Samen werken aan mondiale uitdagingen. Nederland en multilaterale samenwerking.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen.* TK 33 625 nr. 1.
MOPAN (2012). *UNDP Assessment.* Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network.
MOPAN (2014a). *FAO.* Paris: OECD-DAC / Multilateral Organisation Performance Assessment Network.
MOPAN (2014b). *Organisational Effectiveness Assessment UNFPA 2014.* Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network.
MOPAN (2017a). *Institutional Assessment Report UNAIDS.* Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network.
MOPAN (2017b). *UNDP Institutional Assessment Report.* MOPAN 2015-2016 Assessments. Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network.
Nakhooda, S. (2017). *Our Shared Future: Implementing the sustainable development, climate change and humanitarian summit agendas.* London: Overseas Development Institute.

OECD-DAC (2015). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. Paris: OECD-DAC.
OECD-DAC (2017). *Peer Review of the Development Co-operation of the Netherlands.* Secretariat Report. Paris: OECD-DAC.
Report of the Secretary-General (2015). *Implementation of General Assembly Resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system (QCPR; 2016).* New York: Development Cooperation Policy Branch Department of Economics and Social Affairs, United Nations.
Report of the Secretary-General (2016). *Quadrennial comprenhensive policy review of operational activities for development of the UN-system: recommendations.* New York: United Nations/General Assembly.
Rijsdijk, A. en Apeldoorn, H. van (2016). *Evaluation of the performance of the implementing partners of the Dutch 50 million target in WaSH*. Final report. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
Ruben, R. (2011). "Wat komt er na de MDGs?" In: *Internationale Spectator*, jaargang 65, nr. 9, pp. 474-475.
UN (2012). *Independent Evaluation of Delivering as One.* New York: United Nations.
UNAIDS (2016). *UNAIDS and the Global Fund: Investing in the future through partnership.* Genève: UNAIDS.
UNDP (2013). *Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries.* New York: UNDP.
UNDP (2014a). *Evaluation of the National Area-Based Development Programme.* New York: UNDP.
UNDP (2014b). *LOFTA Progress Report 2014.* New York: UNDP.
UNDP (2015a). *Evaluation of the Role of UNDP in Supporting National Achievement of the Millennium Development Goals (MDGs).* New York: UNDP.
UNDP (2015b). *Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes.* New York: UNDP.
UNDP (2015c). *The Millennium Development Goals Report 2015.* New York: UNDP.
UNDP (2016). *UNDP Support to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UNDP.
UNDP Office of Audit and Investigations (2015). *Performance Audit of UNDP Monitoring Practice*. Report no. 1397. New York: UNDP Office of Audit and Investigations.
UNFPA/KIT (2016). *Evaluation of the UNFPA Support to Family Planning 2008-2013.* New York: UNFPA.
UNICEF (2015a). *Evaluation of UN Peace Building Education and Advocacy Programme.* New York: UNICEF.
UNICEF (2015b). *UNICEF Annual Report 2014.* New York: UNICEF.
UNICEF (2016). *Annual Results Report 2015 Water and Sanitation.* New York: UNICEF.
United Nations Development Group (2015). *Results delivered: Sharing Successes in 2014.* New York: UNDG.
Vandemoortele, J. (2011). "The MDG story: Intention Denied." In: *Development and Change*, 42(1), pp. 1-21.
Wennubst, P. and T. Mahn (2013). *A Resolution for a Quiet Revolution: Taking the United Nations to Sustainable Development 'Beyond Aid'*. Discussion Paper 22/2013. German Development Institute. Bonn / New York: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
XinXin Yang, S. & H. Kuyang Logo (2015). *UNDP Access to Justice and Rule of Law Project.* Juba: UNDP.

Bijlage 2 Terms of Reference (ToR), deelrapporten en verantwoording

Terms of Reference (ToR)

De Terms of Reference voor deze beleidsdoorlichting zijn terug te vinden op de website van IOB.

Deelrapporten

Voor deze beleidsdoorlichting zijn de volgende deelrapporten geschreven. Deze zijn terug te vinden op de website van IOB.

Beijnum, M. van (2017). *Policy Effectiveness Review of Dutch Cooperation and Contribution to the United Nations (2012-2015), Security and Rule of Law Study*. Den Haag: IOB.

Bodnár, F. (2016). *Review FAO and IFAD: Strengths and added value for the Dutch food security policy*. Den Haag: IOB.

Jurgens, E. (2016). *IOB Policy review of the support to and collaboration with UNFPA and UNAID.* Den Haag: IOB.

Sijbesma, C. (2017). *IOB WaSH Sub-study*. Den Haag: IOB.

Verantwoording

De verantwoording over de data-analyse van de Nederlandse financiering van de VN is opgenomen in: Schenk, J. (2017). *Verantwoording data-analyse beleidsdoorlichting over de samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de VN*. Deze is terug te vinden op de website van IOB.

Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2017

Evaluatierapporten die vóór 2012 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl. De onderstaande rapporten zijn daar ook te downloaden.

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
416	2017	Shifting Interests, Changing Relations, Support Under Pressure: Policy review of Dutch support to Southern civil society development	978-90-5328-489-6
415	2016	The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid	978-90-5328-484-1
414	2016	Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)	978-90-5328-482-7
413	2016	Policy Review Public Diplomacy 2010-2014	978-90-5328-491-9
413	2016	Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014	978-90-5328-487-2
412	2016	How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014	978-90-5328-483-4
411	2016	Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014	978-90-5328-480-3
410	2015	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	978-90-5328-478-0
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014	978-90-5328-481-0
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report	978-90-5328-476-6
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
402	2015	Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration	978-90-5328-462-9
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)	978-90-5328-461-2
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables	978-90-5328-452-0

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la politica exterior de los Paisos Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag: Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive. Haupterkentnisse und Anregungen	978-90-5328-431-5
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Foto voorpagina: UNICEF Responds to Cholera Outbreak in Haiti: Workers carry a box of medical emergency supplies provided by UNICEF to address the cholera outbreak in Haiti / 16 November 2010, Gonaives (Haiti), UN Photo.

Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag
Druk: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-492-6

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juli 2017

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juli 2017

17BUZ105088 | N