



Multilaterale samenwerking: Mondiale uitdagingen, gezamenlijke oplossingen

Periodieke rapportage (2017-2023) over ongeoormerkte
bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken en
VN-organisaties onder BHOS-artikel 5.1

en en VN-organisaties | Periodieke Rapportage BHOS-artikel 5.1 Ongeoormerkte bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties | Periodieke Rap



Multilaterale samenwerking: Mondiale uitdagingen, gezamenlijke oplossingen

| 2 |

*Periodieke rapportage (2017-2023) over
ongeoormerkte bijdragen aan regionale
ontwikkelingsbanken en VN-organisaties
onder BHOS-artikel 5.1*

Auteurs

Nienke Oomes, Robbert Rademakers, Thierry Belt, Hanna Sakhno van SEO Economisch Onderzoek

In opdracht van

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Den Haag, oktober 2025

MULTILATERALE SAMENWERKING: MONDIALE UITDAGINGEN, GEZAMENLIJKE OPLOSSINGEN

Periodieke rapportage over de regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties onder BHOS artikel 5.1 Multilaterale samenwerking (2017-2023)

Nederlandse ontwikkelingshulp bestaat voor een deel uit **ongeoormerkt geld, verstrekt aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken**. Met ongeoormerkt wordt bedoeld dat financiële middelen worden verstrekt ten behoeve van de realisatie van de doelen van deze organisaties, zonder *aanvullende* geografische, thematische of procedurele voorwaarden. Deze rapportage betreft onderzoek naar (de voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit type financiering aan vier multilaterale organisaties: twee regionale ontwikkelingsbanken (AfDB en AsDB) en twee VN-organisaties met een breed thematisch mandaat (UNICEF en UNDP). Tussen 2017 en 2023 bedroegen de totale bijdragen onder artikel 5.1 €1,3 miljard (5,1% van het BHOS-budget), waarvan 81% naar deze vier organisaties ging.



CONCLUSIES DOELTREFFENDHEID

Voordelen VN-organisaties: crisisparaatheid (noodhulp), neutraliteit (voor bevorderen goed bestuur), unieke expertise op gebied van gezondheid en onderwijs.

Belangrijk voor: **1 2**

Voordelen regionale ontwikkelingsbanken: schaalvoordelen bij opzetten grootschalige projecten, legitimiteit bij regionale partners zoals AU en ASEAN en expertise op infrastructuurprojecten voor energie, transport, landbouwontwikkeling en water.

Belangrijk voor: **2 3 4**

Verbeterpunten en aanbevelingen:

1. **Beperkt doeltreffend in aanpakken internationale migratie en bevorderen klimaat-adaptatie** → stem multilaterale inzet rijksbreed af en benut comparatieve voordelen per organisatie.
2. **Beperkt doeltreffend in bevorderen goed bestuur** → onderzoek kanalen om goed bestuur doeltreffender te bevorderen in partnerlanden.



ONDERZOEKSMETHODE

Synthese-onderzoek van **85 meta-evaluaties**, elk gebaseerd op tientallen onderliggende projectevaluaties, aangevuld met de meest recente wetenschappelijke inzichten en beleidsdocumenten.



5 BHOS-DOELSTELLINGEN

- 1 Het uitbannen van extreme armoede (noodhulp)
- 2 Het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie
- 3 Het bevorderen van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie
- 4 Het bijdragen aan een weerbare wereldeconomie
- 5 Het versterken van het multilaterale systeem



ONGEOORMERKTE FINANCIERING

Versterkt **flexibiliteit, crisisparaatheid en schaalvoordelen** bij aantrekken private ontwikkelingsfinanciering.

Vereist **hervormingen** om de financiële basis te verbreden en daarmee ook de financiële gezondheid, flexibiliteit en stabiliteit op termijn te behouden.

Belangrijk voor: **1 2 4 5**



CONCLUSIES DOELMATIGHEID

Minder administratieve lasten door schaalvoordelen en doordat organisaties overwegend goed bestuurd worden.

Meer verdienkans voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Mobilisatie van privaat kapitaal waardoor donorbijdragen een veelvoud aan ontwikkelingsfinanciering opleveren.

Verbeterpunten en aanbevelingen:

1. **Financiële afhankelijkheid van beperkte groep donoren** → zet in op hervormingen gericht op financiële stabiliteit en transparantie.
2. **Beperkt inzicht in verdienkans voor Nederland** → vergroot zichtbaarheid van economische baten van multilaterale samenwerking voor Nederland.



Mitigeren risico's ongeoormerkte financiering:

1. **Bewaak de comparatieve voordelen van de organisaties** en toets voorgestelde mandaat-uitbreidingen aan de bestaande expertise en de aansluiting bij BHOS-prioriteiten.
2. **Onderzoek de kanalen waarlangs Nederland invloed uitoefent op multilaterale organisaties** en hoe deze invloed kan worden vergroot.

Samenvatting

Tabel S.1. Afbakening van de periodieke rapportage (PR)

Toelichting	
Beschrijving SEA thema	Nederland zet in op multilaterale samenwerking om mondiale uitdagingen zoals extreme armoede, klimaatverandering en migratie aan te pakken. Onder artikel 5.1 BHOS gaat het merendeel van de middelen naar VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken, die ongeoormerkte bijdragen ontvangen om hun brede mandaat flexibel uit te voeren. Deze PR laat zien hoe de vier grootste ontvangers – UNICEF, UNDP, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) en de Aziatische Ontwikkelingsbank (AsDB) – bijdragen aan de BHOS-doelstellingen en welke rol ongeoormerkte financiering daarbij speelt.
Evaluatieperiode	2017-2023
Vorige PR/beleidsdoorlichting	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (IOB, 2017)
Hoofdvragen	Welke inzichten zijn er beschikbaar over (de voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties die tussen 2017 en 2023 ongeoormerkte financiering van Nederland hebben ontvangen? Wat zegt dit over de Nederlandse inzet op het gebied van multilaterale samenwerking ten behoeve van de Nederlandse BHOS-doelstellingen en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor huidig en toekomstig beleid?
Begrotingsartikelen	BHOS- Artikel 5.1 Multilaterale samenwerking en overige Inzet
Budgettaire tabel	Zie tabel S.2

| 4 |

Tabel S.2. Budgettaire tabel BHOS artikel 5.1 (in miljoenen EUR)

Type organisatie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Regionale ontwikkelingsbanken	89,0	56,0	61,7	90,5	65,5	73,9	86,4	523,1
VN-organisaties	44,4	74,1	71,4	77,2	71,8	72,2	73,4	484,6
Overig (o.a. IMF, JPO-programma)	17,0	20,9	16,3	47,1	40,7	39,8	14,3	196,2
Totaal BHOS 5.1	150	151	149	215	178	186	174	1.203
% BHO(S) begroting	6,6%	5,5%	5,3%	3,7%	7,4%	3,8%	6,6%	5,1%

Notitie: De uitgaven hebben betrekking op daadwerkelijk gerealiseerde betalingen, en niet op aangegane verplichtingen. Betalingen aan IFI's voor steun Oekraïne onder BHOS art. 5.1 vallen buiten de scope van dit onderzoek en zijn dus niet meegenomen in dit overzicht.

Beleidstheorie

In de periode 2017–2023 kende het Nederlandse BHOS-beleid vijf brede doelstellingen.

Artikel 5.1 droeg hieraan bij via ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties. Ongeoormerkte financiering is financiële steun die een donor aan een organisatie verstrekt zonder vooraf vastgelegde bestemming, waardoor de organisatie zelf kan bepalen hoe de middelen worden ingezet. De beleidstheorie hierachter was dat steun via multilaterale organisaties doeltreffender en doelmatiger is vanwege hun schaalvoordelen, expertise, mondiale legitimiteit en hun mogelijkheid om additionele middelen te mobiliseren. Een andere aanname was dat multilaterale organisaties doeltreffender en doelmatiger kunnen opereren in contexten waar bilaterale hulp minder toereikend is. De inzet richtte zich op het bereiken van de volgende BHOS-doelstellingen:

1. het uitbannen van extreme armoede (noodhulp),
2. het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en (irreguliere internationale) migratie,
3. het bevorderen van klimaatmitigatie en -adaptatie,
4. het bijdragen aan een weerbare wereldeconomie, en
5. het versterken van het multilaterale systeem.

Regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties vervulden complementaire rollen binnen het multilaterale systeem. Tijdens de evaluatieperiode (2017-2023) richtten de ontwikkelingsbanken AfDB en AsDB zich op het verstrekken van leningen en subsidies aan (kwetsbare) overheden en bedrijven in Afrika en Azië, met nadruk op infrastructuur, energie en landbouw. De VN-organisaties UNICEF en UNDP legden zich tijdens deze periode met name toe op humanitaire hulp, basisvoorzieningen en institutionele versterking in fragiele en crisissituaties.

Belangrijkste doel van de Nederlandse inzet was het verstrekken van kernfinanciering: ongeoormerkte bijdragen aan de algemene middelen van organisaties zonder vooraf vastgelegde thematische of geografische bestemming. De voornaamste reden voor deze financieringsvorm was het belang van voorspelbare en flexibel inzetbare financiële middelen voor het uitvoeren van het mandaat van multilaterale organisaties: het financieren van complexe en meerjarige programma's, het opbouwen van een stabiele aanwezigheid in landen en regio's en daarmee het versterken van de crisisparaatheid. Ongeoormerkte financiering werd beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor hun doeltreffendheid. Daarnaast werd aangenomen dat kernfinanciering de strategische beleidsruimte van organisaties vergroot om hervormingen op het gebied van governance, transparantie en efficiëntie door te voeren. Tenslotte werd verwacht dat deze vorm van financiering multilaterale organisaties beter in staat zou stellen private middelen te mobiliseren, zodat publieke donorbijdragen een hefboomeffect genereren en daarmee een veelvoud aan ontwikkelingsfinanciering tot stand kunnen brengen.

Aanpak

| 5 |

Deze periodieke rapportage is gebaseerd op een uitgebreide syntheses studie van bestaande onafhankelijke literatuur over drie onderwerpen: (1) het belang van ongeoormerkte bijdragen voor multilaterale organisaties, (2) de doeltreffendheid en doelmatigheid van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB, en (3) de mate waarin hun resultaten bijdragen aan de Nederlandse BHOS-doelstellingen. Als voornaamste input voor deze syntheses studie gebruikte het onderzoeksteam 85 bestaande meta-evaluaties van deze vier organisaties. Deze meta-evaluaties bundelden op hun beurt de bevindingen van tientallen (en soms honderden) afzonderlijke project- en programma-evaluaties over specifieke thema's of regio's. De resulterende inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid werden vervolgens aangevuld met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. De syntheses studie hield ook rekening met variaties in de betrouwbaarheid van de geraadpleegde meta-evaluaties, waarbij meer gewicht werd toegekend aan betrouwbaardere resultaten op basis van de effectladder.¹ Daarnaast reconstrueerde het onderzoeksteam een overkoepelende beleidstheorie voor artikel 5.1 en bracht zijn de Nederlandse uitgaven onder dit artikel in kaart gebracht.

Conclusies

De belangrijkste vijf conclusies op basis van de resultaten uit dit onderzoek staan hieronder gepresenteerd. Hoofdstuk 6.1 bevat de uitgebreide versie van deze conclusies en de bijbehorende nadere uitleg.

Conclusie 1: De Nederlandse inzet op multilaterale samenwerking in de periode 2017-2023 was overwegend doeltreffend en de gesteunde organisaties droegen aannemelijk bij aan het behalen van de meeste BHOS-doelstellingen. Kern van de Nederlandse beleidsinzet was het benutten van de voordelen van multilaterale samenwerking via regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties om deze doelstellingen te realiseren. Uit het onderzoek bleek dat de gesteunde organisaties verschillende

¹ De effectladder is een raamwerk dat aangeeft hoe sterk het bewijs voor de doeltreffendheid van een interventie of instrument. Zie het rapport "[Durft te leren, ga door met meten](#)" (2022, commissie ter Weel; Evaluatiemethoden systeem- en transitiebeleid).

voordelen boden en een belangrijke bijdrage leverden aan het uitbannen van extreme armoede, het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, het versterken van een weerbare wereldeconomie en het bevorderen van klimaatmitigatie. De VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken vulden elkaar hierbij overwegend goed aan: VN-organisaties droegen met hun neutraliteit, expertise en crisisparaatheid in hoge mate bij aan noodhulp en structurele oplossingen op thema's zoals gezondheid, onderwijs en goed bestuur. Ontwikkelingsbanken konden door hun financieringsmodel en regionale legitimiteit grootschalige projecten realiseren, met name in groene energievoorziening en infrastructuur op terreinen zoals regionale integratie (internationale verbindingswegen), energie (elektriciteitstransport), water (civiele werken) en landbouwonwikkeling (rurale wegen).

Conclusie 2: De gesteunde multilaterale organisaties waren op een aantal aspecten minder doeltreffend. Dit ging onder andere om het behalen van doelstellingen op het gebied van klimaatadaptatie en migratie, mede door het ontbreken van een mandaat en een gebrek aan expertise op thema's die relevant zijn voor het behalen van deze doelstellingen. De ontwikkelingsbanken waren slechts beperkt doeltreffend in het bevorderen van goed bestuur en private sectorontwikkeling, terwijl de VN-organisaties minder doeltreffend waren op onder andere economische thema's. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het niet altijd mogelijk was om een robuust oordeel te vellen over doeltreffendheid, vanwege de beperkte kwaliteit of kwantiteit van beschikbare evaluaties.

Conclusie 3: De vier gesteunde organisaties functioneerden overwegend doelmatig en voldeden aan de meeste voorwaarden voor doelmatigheid. Belangrijke voordelen van multilaterale samenwerking zijn onder andere de schaalvoordelen en lagere administratieve lasten. Zo hoeft Nederland niet zelf actief betrokken te zijn bij de uitvoering en het toezicht op projecten. Multilaterale organisaties konden bovendien grote programma's opzetten, waardoor de uitvoeringskosten per bestede euro relatief laag bleven. Ook droeg de steun voor multilaterale organisaties indirect bij aan het creëren van verdienkans voor het Nederlandse bedrijfsleven. Desalniettemin bracht het syntheseonderzoek ook enkele kwetsbaarheden aan het licht die de doelmatigheid op termijn kunnen ondermijnen, met name op het gebied van financiële stabiliteit.

Conclusie 4: Ongeoordeelde financiering van multilaterale organisaties droeg bij aan het vergroten van hun flexibiliteit, crisisparaatheid en hefboomeffect, maar dreigde soms te leiden tot versnippering. Voor ontwikkelingsbanken maakte (meerjarige) ongeoordeelde financiering het mogelijk om een veelvoud aan private middelen te mobiliseren en daarmee hun schaalvoordelen te versterken. Voor VN-organisaties bood het de mogelijkheid om landen en regio's een permanente aanwezigheid te bieden en hun netwerken uit te breiden, waardoor zij snel konden handelen. Ook maakten deze bijdragen het mogelijk om belangrijke hervormingen door te voeren met als doel om de organisaties doeltreffender en doelmatiger te maken. Tenslotte bleek tijdens de coronacrisis dat ongeoordeelde bijdragen de nodige flexibiliteit boden om meer te doen aan het bevorderen van gezondheid. Hiermee ontstond echter wel een risico op versnippering, dat wil zeggen een mogelijk onnodige verbreding van activiteiten naar terreinen buiten het kernmandaat.

Conclusie 5: De steun voor multilaterale organisaties was grotendeels complementair en droeg bij aan het vergroten van de samenhang van het BHOS-beleid. In sectoren waar zowel ontwikkelingsbanken als VN-organisaties actief waren en resultaten boekten, waren zij grotendeels complementair en werd overlap vermeden. Ook waren de multilaterale organisaties thematisch complementair met andere BHOS-instrumenten. Tenslotte behaalden de organisaties vanwege hun brede geografische mandaat ook resultaten buiten de focuslanden van de Nederlandse bilaterale hulp. Dit sloot aan bij de Nederlandse beleidsinzet om multilaterale organisaties juist hiervoor in te zetten.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen op basis van de resultaten uit dit onderzoek aan BZ-directie DMM staan hieronder gepresenteerd. Hoofdstuk 6.2 bevat de uitgebreide versie van de aanbevelingen en de bijbehorende nadere uitleg.

Aanbeveling 1: Versterk de rijksbrede afstemming van de multilaterale inzet. Dit kan door systematisch te beoordelen welke BHOS-doelen beter via andere begrotingsartikelen en organisaties kunnen worden bereikt. Koppel dit aan een overzicht van comparatieve voordelen per organisatie en veranker de uitkomsten in het Actieplan Beleidscoherentie en het beleidskader Mondiaal Multilateralisme.

Aanbeveling 2: Bewaak de omvang van het thematische mandaat van multilaterale organisaties. Dit kan door uitbreidingen scherp te toetsen op het trackrecord van de organisatie, mogelijke overlap met andere multilaterale organisaties en aansluiting bij BHOS-prioriteiten. Stimuleer cofinanciering als alternatief voor mandaatverbreding, zodat schaalvoordelen behouden blijven zonder verlies aan focus. Nederland kan dit doen door binnen executive boards en werkgroepen actief coalities te smeden met landen die vergelijkbare prioriteiten nastreven.

Aanbeveling 3: Spoor multilaterale organisaties aan om goed bestuur in partnerlanden structureel te versterken. Via werkgroepen en executive boards kan de Nederlandse vertegenwoordiging de betreffende organisaties aansporen om gericht gebruik te maken van instrumenten die gebruikt kunnen worden voor het versterken van goed bestuur en die aansluiten bij hun kernmandaat. Hieronder vallen bijvoorbeeld sectorspecifieke steun, striktere conditionaliteit, technische assistentie en capaciteitsopbouw. Het is aan te bevelen om daarbij in brede coalities te werken binnen de werkgroepen en executive boards, waarbij ook regionale partnerlanden worden betrokken zodat organisaties hun legitimiteit behouden. Daarnaast is er behoefte aan vervolgonderzoek op het gebied van goed bestuur, aangezien meta-evaluaties over de organisaties nog beperkt inzicht bieden in de optimale mix van instrumenten en thema's.

Aanbeveling 4: Spreek multilaterale organisaties via executive boards en werkgroepen aan op het belang van het versterken van hun onafhankelijke evaluatieafdelingen. Stimuleer hen om vaker en systematischer thematische meta-evaluaties en impactstudies uit te voeren, met expliciet onderscheid tussen resultaten in kwetsbare landen en middeninkomenslanden en om neveneffecten mee te nemen. Zorg daarnaast dat resultaten vergelijkbaar en toegankelijk worden gepresenteerd om de bijdragen van organisaties aan hun behaalde resultaten nog beter te meten.

Aanbeveling 5: Blijf inzetten op de systematiek van meerjarige financiering om voorspelbaarheid en doelmatigheid te versterken en stimuleer andere donoren dit eveneens te doen. Nederland legde tijdens de evaluatieperiode haar bijdragen aan VN-organisaties meerjarig vast, in tegenstelling tot veel andere donoren die doorgaans slechts jaar op jaar toezegden. Agendeer dit thema actief in de WEOG-werkgroep en werk samen met gelijkgestemde donoren in het VN Funding Compact, zodat afspraken ook bij andere lidstaten duurzaam worden geborgd.

Aanbeveling 6: Zet in op gerichte institutionele hervormingen bij multilaterale organisaties op cruciale aspecten van doelmatigheid waar zij soms onvoldoende presteerden. Leg daarbij de nadruk op het bevorderen van financiële stabiliteit en transparantie, omdat dit voor Nederland als een van de weinige kredietwaardige donoren en garantstellers relevant is – juist omdat het risico bestaat dat er vaker een beroep op Nederland wordt gedaan als deze problemen niet worden opgelost. Gebruik bevindingen uit MOPAN-rapporten en scorekaarten om deze zwakke punten systematisch te agenderen in boards en beleidsdialogen.

Aanbeveling 7: Verbeter de informatievoorziening over Nederlandse verdienkansen én behaalde verdiensten in het kader van multilaterale samenwerking. Dit kan door systematisch te publiceren over de economische verdiensten die Nederlandse bedrijven behalen via opdrachten en projecten van multilaterale organisaties. Maak dit inzichtelijk in scorekaarten en rapportages, en koppel het aan concrete voorbeelden van hoe Nederland invloed uitoefent binnen deze organisaties. Breng daarnaast de coherentie tussen bilaterale en multilaterale samenwerking systematischer in kaart, door de multilaterale inzet expliciet te betrekken bij het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling.

Aanbeveling 8: Voer vervolgonderzoek uit om de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale samenwerking verder te verbeteren. Deze periodieke rapportage laat zien dat er nog onvoldoende inzicht bestaat in een aantal vraagstukken die belangrijk zijn om beter te begrijpen hoe de Nederlandse multilaterale beleidsinzet nog doeltreffender en doelmatiger kan worden vormgegeven. Relevant vervolgonderzoek is met name wenselijk op de volgende thema's: (a) coherentie van multilaterale samenwerking; (b) de Nederlandse invloed op multilaterale organisaties; (c) de financiële stabiliteit van regionale ontwikkelingsbanken; (d) effecten van recente geopolitieke ontwikkelingen op VN-organisaties; en (e) het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden.

Beleidsopties (DMM)

Als onderdeel van deze periodieke rapportage heeft de BZ-directie DMM gekeken naar de doorwerking van de conclusies in de vorm van twee mogelijke beleidsvarianten: een beleidsvariant op basis van een 20% financiële reductie (de -20-variant) en een beleidsvariant op basis van een 20% intensivering (de +20-variant). Deze twee beleidsopties staan hieronder beschreven.

Beleidsoptie 1: ten opzichte van de onderzochte periode is in 2025 de facto al een bezuiniging doorgevoerd voor de periode vanaf 2026. Een verdere bezuiniging zal automatisch leiden tot harde keuzes. Dit betreft een aanvullende bezuiniging van ongeveer EUR 30 miljoen per jaar, die alleen te realiseren is door een combinatie van het opschorten van (alle) ongeoormerkte kernfinanciering aan UNDP en UNICEF, het korten op de middelenaanvullingen van de regionale ontwikkelingsbanken (dit treft dan met name de African Development Bank) en/of het beëindigen van kleinere programma's op het gebied van assistent-deskundigen, SDG-fonds, technische assistentie, etc.

Beleidsoptie 2: in de +20-variant biedt de periodieke rapportage aanknopingspunten voor het vergroten van de effectieve inzet van ontwikkelingshulp via kernfinanciering, het benutten van de hefboomwerking van de ontwikkelingsbanken voor ontwikkelingsfinanciering, en het versterken van de private onderdelen van de regionale banken.

Afkortingen

ACT-A	Access to COVID-19 Tools Accelerator (Crisisinstrument van UNICEF voor versnelde toegang tot middelen tijdens de coronapandemie)
AEFPF	African Emergency Food Production Facility (Crisisfaciliteit van de Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep voor noodvoedselproductie)
AfDB	African Development Bank Group (Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep)
AfDF	African Development Fund (Afrikaans ontwikkelingsfonds als onderdeel van de Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep)
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank (Aziatische Infrastructuurinvesteringbank)
APVAX	Asia Pacific Vaccine Access Facility (Faciliteit van de AsDB voor Vaccintoegang in Azië-Pacific)
AsDB	Asian Development Bank (Aziatische Ontwikkelingsbank)
AsDF	Asian Development Fund (Aziatisch ontwikkelingsfonds als onderdeel van de Aziatische Ontwikkelingsbank)
ASEAN	Associatie van Zuidoost-Aziatische naties
ASWA	Accelerating Sanitation and Water for All (UNICEF programma voor toegang tot sanitair en water)
AU	Afrikaanse Unie
BHOS	Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BNI	Bruto nationaal inkomen
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CMAM	Community Management of Acute Malnutrition (Gemeenschapsgerichte aanpak van UNICEF bij acute ondervoeding)
COL	Concessional Ordinary capital resources Lending (Gesubsidieerde kredietverlening van AsDB uit gewone kapitaalmiddelen)
COVAX	COVID-19 Vaccines Global Access (Internationaal initiatief ter bevordering van wereldwijde toegang tot COVID-19-vaccinaties)
COVID-19	Coronavirus disease 2019 (Coronavirus)
DMM	Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
DSSI	Debt Service Suspension Initiative (Schuldendienstschortingsinitiatief)
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
EO	Evaluation Office (onafhankelijke evaluatie-afdeling van UNICEF)
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FI's	Financiële instellingen
GCI	General Capital Increase (algemene kapitaalaanvullingsronde van regionale ontwikkelingsbanken)
GDI	Global Development Initiative (Mondiaal ontwikkelingsinitiatief)
HCSS	Den Haag Centrum voor Strategische Studies
IaDB	Inter-American Development Bank (Inter-Amerikaanse ontwikkelingsbank)
IDEV	Independent Development Evaluation (onafhankelijke evaluatie-afdeling van AfDB)
IED	Independent Evaluation Department (onafhankelijke evaluatie-afdeling van AsDB)
IEO	Independent Evaluation Office (onafhankelijke evaluatie-afdeling van UNDP)
IFC	International Finance Corporation (Internationale financieringsmaatschappij als onderdeel van de Wereldbank Groep)
IFI's	Internationale financiële instellingen (zoals het IMF, Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken)
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IOM	International Organisation for Migration (Internationale Organisatie voor Migratie)
ISS	International Institute of Social Studies (Erasmus Universiteit)
JPO	Junior Professional Officers
KPI	Key Performance Indicator
IMF	International Monetary Fund (Internationaal Monetair Fonds)

MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative (Multilateraal schuldverlichtingsinitiatief)
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network (Netwerk voor prestatiebeoordeling van multilaterale organisaties)
MvO	Memorandum van overeenstemming
OCR	Ordinary Capital Resources (Gewone Kapitaalbronnen van AsDB)
ODA	Official Development Assistance (Officiële ontwikkelingshulp)
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (Comité voor ontwikkelingshulp van de organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling)
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PR	Periodieke rapportage
PSEAH	Protection against sexual exploitation and harassment (bescherming tegen seksuele uitbuiting en misbruik)
RCT	Randomised Controlled Trial (gerandomiseerd gecontroleerd onderzoek)
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RR	Regular Resources (Reguliere middelen)
SDG's	Sustainable Development Goals (Duurzame ontwikkelingsdoelen)
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
TF	Trust Fund (Trustfonds)
TRAC	Targets for Resource Assignments from the Core (Doelstellingen van UNDP voor de toewijzing van kernmiddelen)
TSF	Transition Support Facility (Faciliteit van de AfDB ter ondersteuning van wederopbouw)
UA	Unit of Account (Rekeneenheid van de AfDB voor interne boekhouding)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen)
UNICEF	United Nations International Children's Fund (Kinderfonds van de Verenigde Naties)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation (Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling)
VN	Verenigde Naties
VNVR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Water, sanitatie en hygiëne)
WEOG	Western European and Others Group (West-Europese en andere donorlandengroep)
WFP	World Food Programme (Wereldvoedselprogramma)
WHO	World Health Organisation (Wereldgezondheidsorganisatie)
WTO	World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)

Inhoudsopgave

1. Inleiding en vraagstelling	12
1.1 Onderzoeksvragen	15
1.2 Doelstellingen van dit onderzoek	17
1.3 Afbakening	18
1.4 Onderzoeksoptzet en beperkingen	19
1.5 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole	21
1.6 Leeswijzer	21
2. Beleidsreconstructie multilaterale samenwerking tussen 2017 en 2023	22
2.1 Multilaterale samenwerking in internationale context	24
2.2 Multilaterale samenwerking en het BHOS-beleid	29
2.3 Beleidstheorie voor BHOS artikel 5.1	32
3. Financiering	40
4. Bevindingen doeltreffendheid	46
4.1 Doeltreffendheid organisaties	47
4.2 Verwachte bijdragen aan BHOS-doelstellingen	62
4.3 Assumpties doeltreffendheid	66
5. Bevi den voor doelmatigheid	69
5.2 Signalen van doelmatigheid	72
5.3 Ongeoordeelde bijdragen als voorwaarden voor doelmatigheid en doeltreffendheid	74
5.4 Verdienkans voor Nederland	77
5.5 Assumpties doelmatigheid	78
6. Conclusies en aanbevelingen	80
6.1 Conclusies	81
6.2 Aanbevelingen	86
7. Beleidsopties voor +20/-20 varianten	93
7.1 -20-beleidsvariant	95
7.2 +20-beleidsvariant	95
8. Annex	97
Bijlage A Onderzoeksoptzet en evaluatiemethoden	98
Bijlage A.1 Databronnen	105
Bijlage A.2 Beperkingen en mitigerende maatregelen	106
Bijlage B Gebruikte meta-evaluaties voor de synthesesstudie	108
Bijlage C Reconstructie beleidsdoelstellingen BHOS 5.1	112
Bijlage D Regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties	117
Bijlage D.1 Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep	117
Bijlage D.2 Aziatische Ontwikkelingsbank	120
Bijlage D.3 UNICEF	122
Bijlage D.4 UNDP	122
Bijlage E Literatuuronderzoek relevantie resultaten voor BHOS-doelstellingen	124
Bijlage E.1 Uitbannen extreme armoede	124
Bijlage E.2 Grondoorzaken armoede en migratie	125
Bijlage E.3 Bijdragen aan weerbare wereldeconomie	127
Bijlage E.4 Bevorderen klimaatmitigatie en adaptatie	128
Fotografie	129

1

Inleiding en vraagstelling



1. Inleiding en vraagstelling

Deze periodieke rapportage (PR) gaat over artikel 5.1 Multilaterale Samenwerking van de jaarlijkse begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).² In het kader van artikel 5.1 betekent ‘multilaterale samenwerking’ dat de BHOS-doelstellingen worden nagestreefd via financiering van multilaterale organisaties, als aanvulling op de bilaterale programma’s die Nederland zelf uitvoert. De PR blikt terug op de Nederlandse beleidsinzet in de periode 2017–2023. Een PR is een syntheseonderzoek waarbij de inzichten van bestaande evaluaties op een specifiek beleidsthema eens in de vier tot zeven jaar worden samengebracht. Zo wordt bijgedragen aan de verantwoording van het beleid aan de Tweede Kamer. Deze PR maakt deel uit van de Strategische Evaluatieagenda uit 2022 en is op dit thema de enige evaluatie die door BZ wordt uitgevoerd.³ Deze PR is uitgevoerd op basis van de eisen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE).⁴

Binnen het Nederlandse beleid worden verschillende argumenten genoemd voor het nastreven van BHOS-doelstellingen via multilaterale samenwerking. Deze argumenten worden in dit onderzoek nader onderzocht.⁵ Een eerste argument is dat multilaterale samenwerking noodzakelijk is om grote en complexe mondiale uitdagingen, zoals klimaatverandering en de coronapandemie, gecoördineerd aan te pakken. Een tweede punt is dat multilaterale organisaties snel noodhulp kunnen bieden bij crises en rampen, vanwege hun paraatheid en permanente aanwezigheid in de meeste landen.⁶ Een ander veelgebruikt argument is dat het bundelen van middelen van meerdere donoren doelmatig is en schaalvoordelen oplevert bij de uitvoering van hulpprogramma’s. Wat multilaterale samenwerking precies inhoudt, wordt kort toegelicht in onderstaande box.

Box 1.1: Wat is multilateralisme?

Multilateralisme betekent samenwerking tussen meerdere landen of partijen op basis van gedeelde regels, afspraken en organisaties. Deze samenwerkingsvorm is gebaseerd op drie kernprincipes:

1. **Ondeelbaarheid van de belangen** van deelnemers (*indivisibility of interest*): landen erkennen dat ze gezamenlijke uitdagingen het beste samen kunnen aanpakken, zoals klimaatverandering, pandemieën of internationale veiligheid;
2. **Een bijzondere vorm van wederkerigheid** (*diffuse reciprocity*): landen leveren een bijdrage zonder directe tegenprestatie, in de overtuiging dat iedereen er op lange termijn bij wint;
3. **Een systeem van geschillenbeslechting** gericht op het afdwingen van overeengekomen normen (*dispute settlement*): er zijn regels en mechanismen om conflicten tussen landen vreedzaam op te lossen en afspraken te handhaven.

Het **multilaterale systeem** bestaat uit een netwerk van verschillende organisaties die sterk kunnen verschillen in mandaat, geografische reikwijdte en governance. Belangrijke onderdelen van het multilaterale systeem zijn de verschillende VN-organisaties, internationale financiële instellingen waaronder regionale ontwikkelingsbanken, handelsorganisaties en politieke unies.

Bron: Encyclopædia Britannica; Beleidskader Mondiaal Multilateralisme 2023; The Hague Centre for Strategic Studies (2020) [“De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Systeem”](#)

² Voor dit onderzoek wordt de term BHOS gebruikt zoals dit het geval was in de periode waar we onderzoek naar doen. Sinds 2024 is de naam van dit beleidsterrein veranderd naar Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO).

³ In deze agenda staat de planning voor onderzoeken over verschillende (beleids)thema’s en begrotingsartikelen per departement van BZ.

⁴ [Overheid, Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.](#)

⁵ Dit is de visie van westerse donorlanden op multilaterale samenwerking, zoals bijvoorbeeld verwoord in [“Development Cooperation Report 2024” \(OECD, 2024\)](#). Soortgelijke argumenten voor de Nederlandse beleidsinzet worden o.a. uiteengezet in de BHOS-beleidsnota [“Investeren in perspectief”](#) uit 2018 van Rutte III en het beleidskader [Mondiaal Multilateralisme](#) uit 2023.

⁶ Zie [“Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties”](#) (IOB, 2017) en [“Trust, Risk, and Learn”](#) (IOB, 2023).

Artikel 5.1 gaat over de ongeoormerkte bijdragen van Nederland aan multilaterale organisaties.⁷

Met ongeoormerkte bijdragen wordt bedoeld dat donorlanden financiële middelen verstrekken zonder aanvullende geografische, thematische of procedurele voorwaarden.⁸ Deze bijdragen worden overgemaakt aan de centrale begroting van de multilaterale organisatie (daarom ook wel ‘kernbijdragen’ genoemd) en ondersteunen daarmee de uitvoering van haar strategische prioriteiten en reguliere financieringsinstrumenten. Naast de kernfinanciering kan Nederland als donorland binnen deze organisaties gebruikmaken van verschillende kanalen om sturing te geven en toezicht te houden. Zo is Nederland via deelname in de bestuursorganen (*boards*) of werkgroepen betrokken bij het vaststellen van de strategische koers en bij de monitoring van de resultaten.

De ongeoormerkte financiering aan multilaterale organisaties staat los van de geoormerkte financiering aan deze organisaties. Bij geoormerkte bijdragen wordt de financiële steun van donoren wordt gekoppeld aan specifieke doelen, thema’s of regio’s. De ontvangende organisatie is daarbij gebonden aan specifieke voorwaarden bij de besteding van deze middelen. Hiermee heeft de donor meer directe invloed op de besteding van middelen dan in het geval van ongeoormerkte financiering.⁹ Dit was voor veel Westerse donoren een belangrijke reden om de afgelopen jaren steeds vaker te kiezen voor geoormerkte financiering, waarmee zij meer zekerheid hadden dat hun bijdragen aansloten bij de nationale prioriteiten. In 2010 verliep nog circa 30 procent van de multilaterale hulp via geoormerkte kanalen; in 2022 was dat aandeel opgelopen tot 50 procent.¹⁰

Nederland is al jarenlang pleitbezorger van het verhogen van het aandeel ongeoormerkte financiering.¹¹ Zo sloot Nederland zich in 2019 aan bij het Funding Compact van de Verenigde Naties, met als doel het aandeel ongeoormerkte bijdragen voor alle landendonoren aan de VN-organisaties te vergroten tot ten minste 30 procent.¹² Het Nederlandse beleid zette bewust in op dit type bijdrage, met als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties te vergroten. Een belangrijk argument hierbij was dat ongeoormerkte financiering VN-organisaties de noodzakelijke flexibiliteit biedt in crisissituaties.¹³ Daarnaast werd verwacht dat dergelijke langdurige en stabiele bijdragen schaalvoordelen en hervormingen binnen multilaterale organisaties mogelijk maken. Uit de beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan VN-organisaties in de periode 2012–2015 blijkt dat Nederland ook toen al voorstander was van ongeoormerkte financiering.¹⁴

Dit onderzoek geeft inzicht in de mate waarin ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties bijdragen aan het behalen van de Nederlandse BHOS-doelstellingen. Daarbij staat een belangrijke afweging centraal: enerzijds erkent Nederland de voordelen van deze financieringsvorm – zoals de eerdergenoemde schaalvoordelen en flexibiliteit – ten opzichte van geoormerkte bijdragen of bilaterale hulp. Anderzijds zijn er aandachtspunten rond de aansluiting op Nederlandse prioriteiten, omdat de directe invloed op de besteding beperkter is. Hierdoor worden middelen mogelijk minder doelgericht ingezet voor thema’s die voor Nederland van groot belang zijn. Deze PR brengt daarom in kaart wat de gesteunde multilaterale organisaties deden, welke resultaten zij bereikten en hoe deze bij konden dragen aan de Nederlandse BHOS-doelstellingen. Daarbij wordt ook gekeken naar de Nederlandse bijdragen aan deze organisaties en naar de rol van ongeoormerkte bijdragen als voorwaarde voor hun functioneren. Deze inzichten zijn van belang om de toegevoegde waarde van dit beleidsinstrument te bepalen en de positionering ervan te vergelijken met die van geoormerkte bijdragen

⁷ In het beleid wordt in dit verband ook gesproken van *kernbijdragen*, *kernfinanciering*, *flexibele financiering* of *algemene bijdragen*.

⁸ “Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties” (IOB, 2017).

⁹ “Earmarked funding to multilateral organisations: how is it used and what constitutes good practice?” (OECD, 2020).

¹⁰ “Earmarked funding to multilateral organisations: how is it used and what constitutes good practice?” (OECD, 2020).

¹¹ De Nederlandse beleidsinzet voor ongeoormerkte bijdragen wordt onder andere uiteengezet in de BHOS-beleidsnota “Investeren in perspectief” uit 2018 van Rutte III; de BHOS-beleidsnota “Doen waar Nederland goed in is” uit 2022 van Rutte IV en het beleidskader *Mondiaal Multilateralisme* uit 2023.

¹² De Nederlandse bijdrage aan het Funding Compact van de VN wordt onder andere toegelicht in de BZ-scorekaarten over *UNICEF* (2021) en *UNDP* (2021).

¹³ “Trust, Risk and Learn: Humanitarian Assistance Given by The Netherlands” (IOB, 2023).

¹⁴ “Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties” (IOB, 2017).

aan multilaterale organisaties en bilaterale steun – waarvoor al andere evaluaties zijn uitgevoerd. Een belangrijke doelstelling van Nederland is om het OS-beleid beter af te stemmen, zoals uiteengezet in het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling.¹⁵

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

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

De hoofdvraag wordt nader uitgewerkt aan de hand van een aantal deelvragen conform de RPE.

Hierbij ligt de nadruk op het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In de RPE wordt doeltreffendheid gedefinieerd als de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd dankzij het ingezette beleid, met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.¹⁶ De RPE definieert doelmatigheid als de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.¹⁷

Box 1.2: Deelvragen van dit onderzoek

Introductie (hoofdstuk 1):

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

Nederlands beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking (hoofdstuk 2):

2. Wat was het Nederlandse beleid voor multilaterale samenwerking in het algemeen en met betrekking tot multilaterale organisaties in het bijzonder, tussen 2017 en 2023? Wat waren de doelstellingen? En hoe heeft dit beleid zich door de jaren heen ontwikkeld? En wat was de visie ten aanzien van ongeoormerkte financiering vs. geoormerkte financiering?

Relevante uitgaven onder artikel BHOS 5.1 (hoofdstuk 3):

3. Wat waren de relevante uitgaven in de staatsbegroting tussen 2017 en 2023 voor ongeoormerkte bijdragen? En welke instrumenten zijn ingezet om het beleid uit te voeren?

Doeltreffendheid (hoofdstuk 4):

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

Doelmatigheid (hoofdstuk 5):

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

Conclusies (hoofdstuk 6): Concluderend antwoord voor de hoofd- en deelvragen. Op basis van inzichten op voorgaande deelvragen kunnen resterende kennislacunes worden geformuleerd.

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

¹⁵ “Beter afgestemd? Evaluatie van het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling” (IOB, 2023)

¹⁶ Overheid, *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*.

¹⁷ Ibid.

Door de ondeelbaarheid van donorbelangen binnen multilaterale organisaties is de directe bijdrage van de Nederlandse inzet als geheel niet afzonderlijk te evalueren. Nederland is immers slechts een van de vele donoren; tientallen andere landen leveren eveneens een bijdrage. Daardoor is er geen direct causaal verband te leggen tussen de Nederlandse inzet en de behaalde resultaten van deze organisaties. In de context van artikel 5.1 richt dit onderzoek zich daarom op de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesteunde multilaterale organisaties. Dit geldt als een belangrijke voorwaarde voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleid.

Het merendeel van de Nederlandse financiering onder artikel 5.1 ging in de periode 2017-2023 naar VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken. Van de gesteunde VN-organisaties ontvingen het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF) en het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) aanzienlijke bijdragen. Deze instellingen hebben een breed thematisch mandaat en richten zich op het verlenen van humanitaire hulp, het verbeteren van basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs, en het ondersteunen bij wederopbouw. Daarnaast steunde Nederland onder artikel 5.1 regionale ontwikkelingsbanken, waaronder de Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep (AfDB) en de Aziatische Ontwikkelingsbank (AsDB). Deze banken verschaffen ontwikkelingsfinanciering voor overheden en private sectoren voor bijvoorbeeld de aanleg van wegen, de bouw van energievoorzieningen en het stimuleren van landbouw en handel. Zoals Tabel 1.1 laat zien bestaan er relevante verschillen tussen VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken wat betreft hun geografische reikwijdte, thematische mandaat, activiteiten en governance. Zo opereren de VN-organisaties wereldwijd, de AfDB in Afrika en de AsDB in Azië en de Pacific.

Dit onderzoek richt zich daarom primair op het functioneren van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB.

In 2017–2023 werd via artikel 5.1 €1,3 miljard (5,1% van de totale BHOS-begroting) besteed aan steun voor multilaterale organisaties. Deze vier organisaties ontvingen in deze periode structureel de grootste bijdragen, goed voor gezamenlijk 81 procent van het totale budget onder BHOS artikel 5.1. In totaal ontvingen tijdens de evaluatieperiode 39 verschillende organisaties een financiële bijdrage via artikel 5.1. Veel van deze organisaties kregen slechts een klein of incidenteel bedrag. De selectie van deze vier is verder gebaseerd op het feit dat zij herhaaldelijk substantiële bijdragen ontvingen van minimaal €5 miljoen per keer, waarbij BZ in Nederland als belangrijkste financier optrad.¹⁸ Bovendien vertegenwoordigen zij verschillende typen multilaterale organisaties, waardoor deze evaluatie verschillen tussen deze typen in kaart kan brengen (zie Tabel 1.1).

¹⁸ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank ontvangen ook bijdragen via BHOS-artikel 5.1. De Nederlandse inzet voor deze multilaterale organisaties is echter primair belegd bij het ministerie van Financiën, onder BFB-artikel 4. Hiervoor wordt een afzonderlijke periodieke rapportage opgesteld; zie : [“Internationale Crisismaatregelen tijdens de pandemie”](#) (SEO, 2025).

Tabel 1.1: Verschillen tussen VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken

	VN-organisaties (met breed thematisch mandaat): UNICEF en UNDP	Regionale ontwikkelingsbanken: AfDB en AsDB
Geografische reikwijdte	Wereldwijd, met focus op meest kwetsbare landen en gebieden	AfDB richt zich op Afrika; AsDB op Aziatische landen en eilandstaten in de Pacific.
Mandaat en strategische prioriteiten	UNICEF heeft dubbel mandaat op ontwikkelings- en humanitair gebied en richt zich op basisvoorzieningen voor kinderen, met thema's zoals (voedsel)noodhulp, gezondheidszorg, onderwijs en water, sanitatie en hygiëne (WASH). UNDP heeft een aanjagersrol voor het behalen van Sustainable Development Goals (SDG's) en zet vooral in op capaciteitsontwikkeling van overheden, met name op terreinen als WASH, gezondheidszorg, onderwijs, klimaatadaptatie, armoedebestrijding en ontwikkeling van de private sector.	Zowel AfDB als AsDB richten zich op het bevorderen van duurzame economische groei in partnerlanden door het mobiliseren van ontwikkelingsfinanciering. De prioriteiten liggen bij infrastructuur (zoals transport, energie en digitale connectiviteit), de energietransitie, private sector en landbouwontwikkeling. Daarnaast focussen ze ook op capaciteitsontwikkeling van overheden.
Activiteiten	Uitvoering van ontwikkelings- en noodhulpprogramma's. Bieden technische assistentie, capaciteitsopbouw, beleidsadvies aan overheden. Daarnaast coördineren van lokale organisaties in mandaatgebied.	Verstrekken van leningen en subsidies aan overheden, financiële instellingen en bedrijven in partnerlanden. Bieden van technische assistentie aan overheden.
Bestuur (governance)	De algemene leiding is in handen van de administrator (UNDP) of de uitvoerend directeur (UNICEF) en zij leggen verantwoording af aan de Uitvoerende Raad. Elke lidstaat heeft één stem. Nederland neemt, via een vast rotatieschema binnen de Western European and Other States Group (WEOG), deel aan deze Raad.	Er is een toezichthoudende Board of Governors, waarin alle donorlanden zijn vertegenwoordigd, en een uitvoerende Board of Directors, waarin donorlanden samenwerken in kiesgroepen. Stemrecht afhankelijk van bijdragen.

Bron: BZ-scorekaarten [UNICEF](#) (2021), [UNDP](#) (2021), [AfDB](#) (2022) en [AsDB](#) (2020), aangevuld met meer recentelijke strategische documenten

1.2 Doelstellingen van dit onderzoek

Het eerste doel van deze PR is om inzicht te verschaffen in de beschikbare kennis over de doeltreffendheid van vier multilaterale organisaties: UNICEF, UNDP, de AfDB en de AsDB. Er is er veel bekend over het functioneren van deze organisaties in deze periode, en zijn deze inzichten samengebracht in verschillende meta-evaluaties zoals op het gebied van voedselzekerheid of water. Deze PR is een syntheseonderzoek en brengt deze inzichten op een systematische manier samen. Tegelijk maakt het Nederlandse beleid aannames over de doeltreffendheid van deze multilaterale organisaties. Dit betreft onder meer de vraag of organisaties daadwerkelijk beschikken over een hoge mate van crisisparaatheid of in staat zijn grootschalige meerlandenprojecten uit te voeren.¹⁹ Ook deze aannames worden in dit onderzoek als integraal onderdeel van de resultaten getoetst, om zo inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid van de Nederlandse beleidsinzet onder BHOS-artikel 5.1.

Als onderdeel van deze eerste doelstelling onderzoekt deze PR aanvullend wat de behaalde resultaten betekenen voor de haalbaarheid van de BHOS-doelstellingen. De doeltreffendheid van de gesteunde organisaties vormt daarbij een belangrijke randvoorwaarde, maar biedt geen garantie voor het behalen van deze doelstellingen. Uit de beleidsreconstructie die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd (en nader wordt toegelicht in hoofdstuk 2), blijkt dat de Nederlandse inzet op multilaterale samenwerking onder BHOS artikel 5.1 gericht was op het realiseren van vijf doelstellingen. Allereerst worden de multilaterale organisaties getoetst op de mate waarin zij resultaten behalen die aansluiten

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de BHOS-beleidsnota "[Investeren in perspectief](#)" uit 2018 van Rutte III en het beleidskader [Mondiaal Multilateralisme](#) uit 2023.

bij deze doelstellingen en bij de beleidsprioriteiten van het Nederlandse BHOS-beleid. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre deze resultaten aannemelijk bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. De vijf doelstellingen waarop de Nederlandse inzet zich richtte, zijn als volgt:

1. het uitbannen van extreme armoede;
2. het aanpakken van de grondoorzaken van migratie en armoede;
3. het bevorderen van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie;
4. het bijdragen aan een weerbare wereldeconomie;
5. het versterken van het multilaterale systeem.

Een tweede doelstelling van deze PR is het evalueren van de doelmatigheid van het beleid en de uitgaven onder artikel 5.1. Net als bij de beoordeling van de doeltreffendheid richt dit onderzoek zich specifiek op de doelmatigheid van de vier geselecteerde multilaterale organisaties: UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB. Het Nederlandse beleid maakt op verschillende punten aannames over bijdragen aan de multilaterale organisaties als doelmatig instrument voor de Nederlandse beleidsinzet, soms afgezet tegen bilaterale hulp. Naast de eerdergenoemde schaalvoordelen speelt bijvoorbeeld ook mee dat Nederland minder direct betrokken hoeft te zijn bij de coördinatie.²⁰ Het is daarbij van belang dat deze organisaties goed worden bestuurd, dat er voldoende mogelijkheden tot inspraak zijn en dat Nederland invloed kan uitoefenen binnen deze organisaties. Hoewel het buiten de scope van deze PR valt om multilaterale samenwerking te vergelijken met bilaterale hulp, wordt in deze PR wel onderzocht in hoeverre ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties een doelmatig instrument zijn.

Een derde doelstelling van deze PR is het toetsen van de aanname dat ongeoormerkte bijdragen het functioneren van multilaterale organisaties versterken. Deze doelstelling sluit aan bij de behoefte van de betrokken multilaterale directie bij BZ (de Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten of afgekort DMM) van BZ aan meer inzicht in de rol van ongeoormerkte bijdragen bij het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties. Deze kennisvraag sluit aan bij eerder gesignaleerde kennislacunes in de beleidsdoorlichting over de Nederlandse bijdrage aan VN-organisaties in de periode 2012-2015.²¹ Zo is bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk wat een structurele afname van ongeoormerkte bijdragen zou kunnen betekenen voor het functioneren van deze organisaties, waaronder hun financiële stabiliteit.

1.3 Afbakening

Het Nederlandse beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking is een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere ministeries en organisaties, en is niet beperkt tot BZ alleen.

Multilaterale organisaties ontvangen financiering via zowel geoormerkte als ongeoormerkte bijdragen onder verschillende artikelen van de BHOS-begroting,²² evenals via begrotingsartikelen van andere ministeries.²³ Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de Nederlandse beleidsinzet met betrekking tot ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties onder BHOS artikel 5.1. Inhoudelijk beperkt het onderzoek zich tot multilaterale samenwerking via regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties met een breed thematisch mandaat. Zoals eerder toegelicht, ligt de focus hierbij op UNICEF, UNDP, de AfDB en AsDB. Het onderzoek behandelt nadrukkelijk geen andere vormen van multilaterale samenwerking, zoals via de VN-Veiligheidsraad, politieke unies, internationale handelsorganisaties of andere internationale financiële instellingen. Evenmin wordt ingegaan op de inzet van Nederland via bilaterale hulp of geoormerkte bijdragen of (ongeoormerkte) bijdragen aan multilaterale organisaties die onder andere begrotingsartikelen vallen.²⁴

²⁰ Ibid.

²¹ [“Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties”](#) (IOB, 2017).

²² Geoormerkte bijdragen – of bijdragen aan multilaterale organisaties met een duidelijke thematische focus – vallen onder andere, meer thematische artikelen van de BHOS-begroting. Zo vallen bijdragen aan UNHCR en het Wereldvoedselprogramma onder artikel 4.1, met als focus humanitaire hulp. Hoewel organisaties als UNICEF en AfDB ook bijdragen leveren aan humanitaire hulp, vallen zij onder artikel 5.1 omdat zij een breder mandaat hebben.

²³ De Nederlandse bijdragen aan de Wereldbank en het IMF vallen bijvoorbeeld onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Hier is al een periodieke rapportage voor uitgevoerd: [“Internationale Crisismaatregelen tijdens de pandemie”](#) (SEO, 2025).

²⁴ Het blijft daarbij belangrijk te erkennen dat het onderscheid tussen geoormerkte en ongeoormerkte bijdragen soms lastig is te maken, aangezien multilaterale organisaties de middelen in de praktijk vaak gezamenlijk inzetten op thematische programma's. Inzichten uit aanvullend wetenschappelijk onderzoek bieden echter aanknopingspunten om dit onderscheid – en de bijdrage aan het functioneren van organisaties – scherper te duiden.

1.4 Onderzoeksopzet en beperkingen

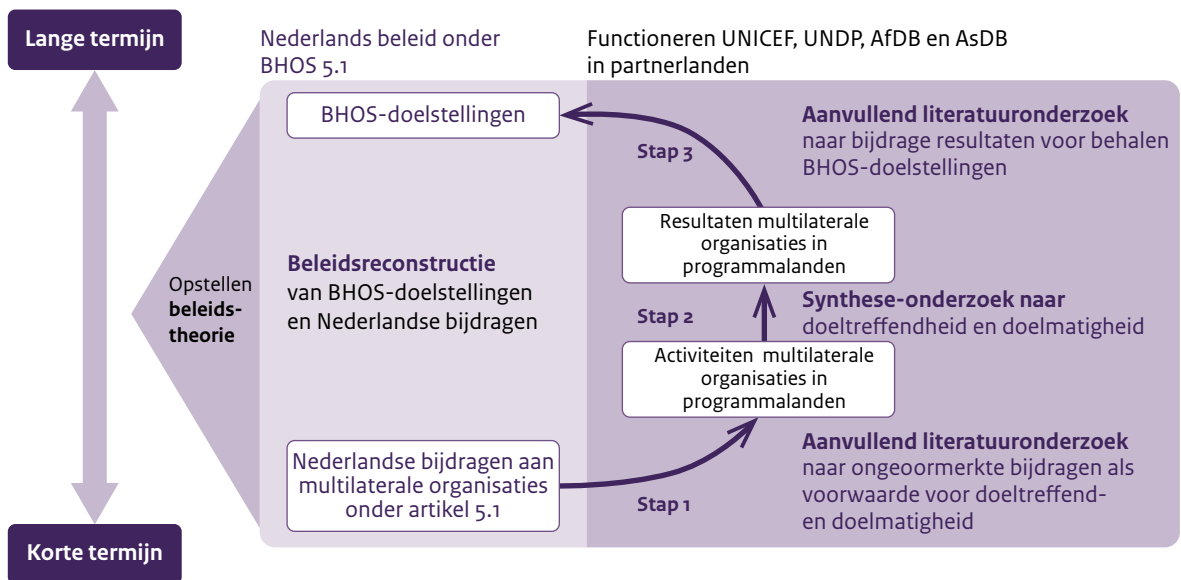
De methoden van dit onderzoek bestaat uit drie stappen en is samengevat in onderstaande

Figuur 1.1. Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksopzet is het opstellen van een overkoepelende beleidstheorie opgesteld voor artikel 5.1, die de veronderstelde werking van ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken in kaart brengt. Deze beleidstheorie beschrijft hoe de Nederlandse inzet van middelen (inputs) via projecten van multilaterale organisaties (output) leidt tot directe resultaten in partnerlanden, die de basis vormen voor structurele resultaten en uiteindelijk kunnen bijdragen aan de vijf BHOS-doelstellingen (impact). Het onderzoek toetst drie schakels in deze keten: (stap 1) het belang van ongeoormerkte bijdragen voor het functioneren van multilaterale organisaties, (stap 2) de doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB resultaten behalen (stap 3) de mate waarin deze resultaten aannemelijk bijdragen aan het behalen van de BHOS-doelstellingen. Deze onderzoeksstappen sluiten aan bij de drie onderzoeksdoelstellingen.

De nadruk van dit onderzoek ligt op het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB (stap 2). De beoordeling van doeltreffendheid is opgebouwd rond vier thematische paden die aansluiten bij het mandaat van de organisaties en de Nederlandse beleidsprioriteiten: (1) structurele voedselzekerheid, WASH en klimaatadaptatie, (2) duurzame economische ontwikkeling, (3) sociale ontwikkeling en gezondheid en (4) governance, stabiliteit en humanitaire hulp. Binnen elk van deze thematische paden worden doeltreffendheidsclaims van de organisaties geformuleerd en vervolgens getoetst aan de beleidstheorie. Deze claims betreffen de resultaten die, op basis van het mandaat van de organisaties, verwacht mogen worden. De bevindingen worden systematisch samengevat in een doeltreffendheidsscore, waarmee vergelijkingen tussen thema's en typen organisaties mogelijk worden gemaakt. Voor de beoordeling van doelmatigheid wordt gekeken naar verschillende indicatoren die zowel het bestuur van de organisaties (als randvoorwaarde voor doelmatigheid) als signalen van doelmatigheid weerspiegelen, zoals projecten die op tijd en binnen budget worden afgerond. Ook deze inzichten worden samengevat in een doelmatigheidsscore. Een uitgebreide toelichting van de onderzoeksmethoden is opgenomen in Bijlage A.

19

Figuur 1.1: Overzicht van onderzoeksopzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit onderzoek maakt gebruik van een synthesesstudie en is gebaseerd op 85 meta-evaluaties. Het merendeel van deze meta-evaluaties werd uitgevoerd door (of was in opdracht gedaan van) de onafhankelijke evaluatieafdelingen van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB. Deze meta-evaluaties bundelen en analyseren de resultaten van tientallen tot honderden individuele projectevaluaties om bredere inzichten te verkrijgen over het functioneren van deze multilaterale organisaties op een specifiek thema. De onafhankelijkheid en onderzoekskwaliteit van deze evaluatieafdelingen worden door BZ

en de MOPAN-evaluaties²⁵ als “voldoende” tot “goed beoordeeld”.²⁶ Daarnaast zijn er verschillende selectiecriteria gebruikt om een ondergrens in kwaliteit van de meta-evaluaties te garanderen.²⁷ De synthesestudie maakt gebruik van diverse aanvullende bronnen (zie tabel A.4 in Bijlage A) zoals de eerdergenoemde MOPAN-evaluaties, BZ-scorekaarten²⁸ en aanvullende wetenschappelijke literatuur.²⁹ De volledige literatuurlijst is opgenomen in Bijlage B.

Bij de interpretatie van de resultaten dient rekening te worden gehouden met enkele beperkingen van dit onderzoek. De kwaliteit van het syntheseonderzoek hangt samen met de kwaliteit van de gebruikte meta-evaluaties. Sommige meta-evaluaties dateren uit het begin van de evaluatieperiode, waardoor een mogelijke bias richting de eerste jaren kan ontstaan. Zo hebben verschillende multilaterale organisaties recent hervormingen doorgevoerd waarvan de effecten nog niet zichtbaar zijn in alle meta-evaluaties. Hierdoor is er minder inzicht in thema’s met een lagere prioriteit of in thema’s die pas recent zijn opgepakt. Ook verschilt de kwaliteit van de onderliggende projectevaluaties aanzienlijk. Sommige maken gebruik van geavanceerde onderzoeksmethoden en kunnen de directe bijdrage (attributie) van een organisatie vaststellen, terwijl andere zich beperken tot het in kaart brengen van een bijdrage (contributie).³⁰ Wanneer vooral naar contributie wordt gekeken en niet naar attributie, kan de bijdrage van organisaties worden overschat. Ook resultaten die (deels) door externe factoren tot stand komen, worden dan gedeeltelijk aan de organisaties toegeschreven.

Een tweede bias betreft het gebruik van bestaande beleidsaannames als uitgangspunt voor het onderzoek. Het onderzoek toetst voorwaarden en aannames voor het behalen van BHOS-doelstellingen, maar baseert zich grotendeels op veronderstellingen die al in beleid en programmatische kaders zijn vastgelegd. Hierdoor ontstaat het risico van *confirmation bias*: bestaande aannames worden impliciet bevestigd, terwijl cruciale maar niet-genoemde condities buiten beeld kunnen blijven.

Om deze verschillende vormen van bias te ondervangen, is aan elke doeltreffendheidsclaim een betrouwbaarheidsscore toegekend. Deze score is gebaseerd op de kwaliteit en actualiteit van de meta-evaluatie, evenals op de diversiteit en consistentie van de onderliggende projectevaluaties (zie Bijlage A). Daarbij wordt ook nagegaan of de evaluaties voldoende aandacht besteden aan mogelijke negatieve neveneffecten, om zo te beoordelen of belangrijke beleidsaannames over het hoofd worden gezien.

²⁵ De MOPAN-evaluaties worden gefinancierd door voornamelijk westerse donoren om de prestaties van multilaterale organisaties te beoordelen op doeltreffendheid, efficiëntie en resultaatgerichtheid.

²⁶ De BZ-scorekaarten over [UNICEF \(2021\)](#), [UNDP \(2021\)](#), [AfDB \(2022\)](#) en [AsDB \(2020\)](#). Inzichten zijn aangevuld met de meest recentelijke MOPAN assessments van [UNICEF \(2020\)](#), [UNDP \(2020\)](#), [AfDB \(2022\)](#) en [AsDB \(2025\)](#).

²⁷ De MOPAN-evaluaties laten zien dat evaluatieafdelingen onderling verschillen in hun methodologische keuzes. Bovendien heeft deze periodieke rapportage betrekking op een lange periode (2017–2023), waarin de afdelingen hun methodologie verder hebben ontwikkeld en verbeterd. Daarom zijn enkele selectiecriteria toegepast om de vergelijkbaarheid tussen de meta-evaluaties te vergroten. Zo dienen de meta-evaluaties ten minste tien onderliggende projectevaluaties te bevatten, moeten deze evaluaties betrekking hebben op de beoogde evaluatieperiode (2017–2023), en moeten de OECD-DAC-evaluatiecriteria worden gebruikt als onderdeel van de meta-evaluatie.

²⁸ BZ beoordeelt regelmatig de internationale organisaties en fondsen waarmee Nederland nauw samenwerkt. Met behulp van scorekaarten wordt vooral gekeken of deze organisaties doelmatig functioneren en of hun werkzaamheden nog aansluiten bij de Nederlandse belangen (“relevantie”).

²⁹ Hierbij nemen we uitsluitend wetenschappelijke literatuur mee die expliciet ingaat op het functioneren van multilaterale organisaties, en waarin – indien van toepassing – ook gebruik is gemaakt van meta-analyses.

³⁰ Het verschil tussen attributie en contributie is dat bij attributie kan worden vastgesteld dat een organisatie – bijvoorbeeld via project X – mensen aan een baan heeft geholpen, en dat dit zonder het project niet zou zijn gebeurd. Dit wordt vaak vastgesteld op basis van een impactevaluatie. Bij contributie daarentegen levert het project wel een bijdrage aan het resultaat, maar spelen ook andere factoren een rol, zoals andere gelijktijdige programma’s. Attributie is daarmee een sterkere vorm van bewijs dan contributie.

Box 1.3: Het gebruik van generatieve AI is in dit onderzoek

Tijdens de voorbereiding is in beperkte mate en onder menselijk toezicht gebruikgemaakt van generatieve AI voor exploratief literatuuronderzoek, tekstverbeteringen en conceptvertalingen. Alle uiteindelijke passages zijn door de onderzoekers zelf geschreven. Hierbij zijn suggesties van AI meegenomen om de leesbaarheid, grammatica en spelling te verbeteren. Daarnaast hanteren wij het vier-ogen-principe, waarbij het rapport zowel intern als door een externe taalcorrector gecontroleerd wordt. Dit betekent dat onze AI-systemen uitsluitend ondersteunen bij menselijke besluitvorming. Er is geen sprake van autonome besluitvorming (Art. 6 lid 3 Europese AI Act, EU 2024/1689). Verder behoren de gebruikersscenario's niet tot bijlage 3 van de Europese AI Act (EU 2024/1689). Daarmee behoren de AI-systemen niet tot de hoog-risicocategorie uit de Europese AI Act.

1.5 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole

Het onderzoek voor deze PR is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van IOB.

Namens SEO waren dr. Nienke Oomes, dr. Robbert Rademakers, Thierry Belt en dr. Hanna Sakhno betrokken. Vanuit IOB waren dr. Aziza Mayar als projectleider en Stephanie Bouman betrokken. Voor de kwaliteitsborging van de PR heeft het onderzoeksteam inbreng gekregen van deskundigen en betrokkenen. Een referentiegroep van deskundigen, bestaande uit prof. dr. Rob de Wijk (HCSS en Leiden Universiteit), dr. Marijn Faling (ISS, Erasmus Universiteit), dr. Ruud van der Helm (DMM, BZ), Lieske Hemert (Ministerie van Financiën) en Valérie-Anne Houppermans (FEZ, BZ) heeft het rapport van feedback voorzien. Daarnaast heeft een IOB-klankbordgroep bestaande uit dr. Alexander Otgaar, Rafaëla Feddes, dr. Wendy van der Neut en Wendela Haringhuizen (voorzitter) commentaar gegeven op het rapport. Het rapport is vastgesteld door de directeur van IOB. Het onderzoeksteam is de commentatoren erkentelijk voor hun feedback en bijdrage in bijeenkomsten betreft de PR.

| 21 |

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken die gezamenlijk inzicht bieden in het Nederlandse beleid ten aanzien van ongeoordeelde bijdragen aan multilaterale organisaties in de periode 2017–2023.

Hoofdstuk 2 beschrijft het Nederlandse beleid inzake multilaterale samenwerking. Het hoofdstuk reconstrueert de doelstellingen van het BHOS-beleid onder artikel 5.1 en de daarbij behorende beleidstheorie. Hoofdstuk 3 brengt de Nederlandse bijdrage onder artikel 5.1 in kaart. De nadruk ligt daarbij op de vier organisaties die in deze periode de meeste structurele financiële middelen ontvingen: UNICEF, UNDP, de AfDB en de AsDB. In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van het syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid van deze vier organisaties. Daarnaast worden de bevindingen uit het aanvullende literatuuronderzoek gepresenteerd over de mate waarin de behaalde resultaten kunnen bijdragen aan het behalen van de BHOS-doelstellingen. Hoofdstuk 5 richt zich op de beoordeling van de doelmatigheid van de vier onderzochte organisaties. Daarnaast wordt een aanvullende literatuurstudie besproken waarin specifiek is gekeken naar de rol van ongeoordeelde bijdragen als voorwaarde voor doelmatig (en doeltreffend) functioneren. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek en geeft daarmee antwoord op de hoofdvraag. Op basis hiervan zijn aanbevelingen geformuleerd om het beleid doeltreffender en doelmatiger te maken. Daarnaast worden suggesties gedaan voor aanvullend onderzoek, aansluitend bij de resterende kennislacunes.

2

Beleidsreconstructie multilaterale samenwerking tussen 2017 en 2023

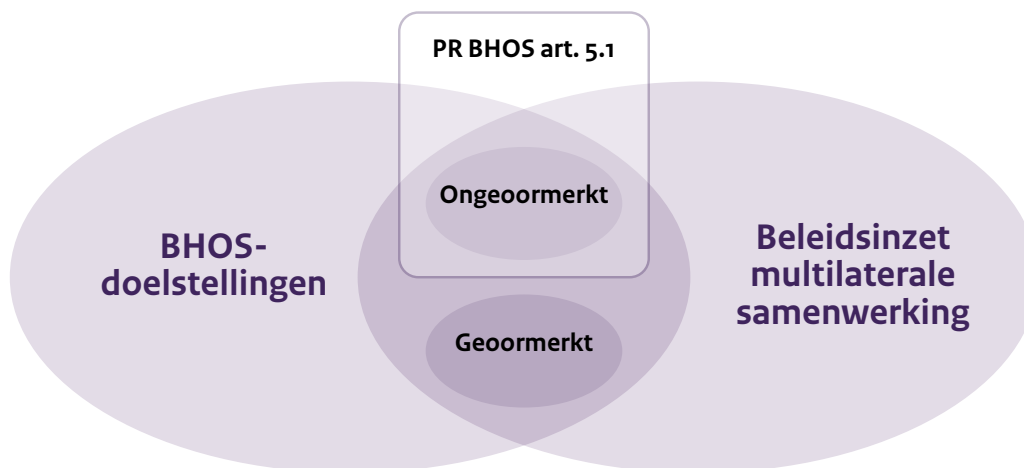


2. Beleidsreconstructie multilaterale samenwerking tussen 2017 en 2023

2. Wat was het Nederlandse beleid voor multilaterale samenwerking in het algemeen en met betrekking tot multilaterale organisaties in het bijzonder, tussen 2017 en 2023? Wat waren de doelstellingen? En hoe heeft dit beleid zich door de jaren heen ontwikkeld? En wat was de visie ten aanzien van ongeoormerkte financiering vs. geoormerkte financiering?

Dit hoofdstuk biedt een reconstructie van het Nederlandse beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking onder artikel 5.1. Zoals Figuur 2.1 laat zien betekent dit dat deze PR zich focust op de vraag hoe de BHOS-doelstellingen worden gerealiseerd³¹ via de ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken.³² Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan de Nederlandse visie ten aanzien van ongeoormerkte financiering aan deze organisaties.

Figuur 2.1: Overzicht van de beleidsreconstructie³³



Bron: SEO Economisch Onderzoek

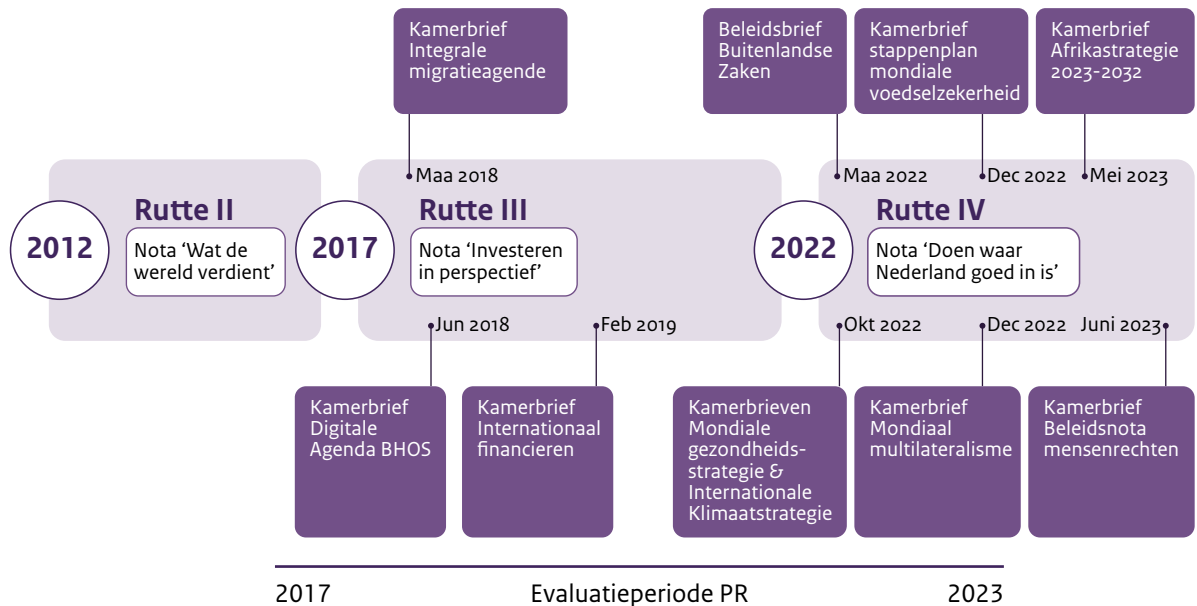
De beleidsreconstructie is uitgevoerd op basis van verschillende soorten beleidsdocumenten, zoals weergegeven in Figuur 2.2. De belangrijkste documenten hiervoor zijn de BHOS-beleidsnota's van de kabinetten Rutte III (Investeren in Perspectief) en Rutte IV (Doen waar Nederland goed in is). In deze nota's wordt de brede visie op het BHOS-beleid uiteengezet voor de betreffende regeerperiode. Een andere belangrijke bron betreft de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse BHOS-begrotingen. Hierin worden de BHOS-doelstellingen nader toegelicht en wordt inzicht geboden in de beoogde inzet en financiële kaders. De minister voor BHOS informeerde de Tweede Kamer daarnaast regelmatig via Kamerbrieven over de rol van multilaterale organisaties bij de uitvoering van het BHOS-beleid en het behalen van de beleidsdoelstellingen. De multilaterale inzet van Nederland is bovendien verder uitgewerkt in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme, waarin een nadere duiding wordt gegeven van de Nederlandse inzet binnen het multilaterale systeem. Daarnaast zijn de BHOS-doelstellingen en de multilaterale inzet verankerd in bredere rijksbrede strategieën die deels onder verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, zoals de Internationale Klimaatstrategie en de Integrale Migratieagenda. Tot slot zijn ter ondersteuning van de beleidsreconstructie interviews afgenomen met medewerkers van de multilaterale directie bij BZ. Deze medewerkers zijn betrokken bij de samenwerking met de vier geëvalueerde multilaterale organisaties. Een uitgebreid overzicht van de gebruikte bronnen voor de beleidsreconstructie is toegevoegd in Bijlage C.

³¹ Zoals uiteengezet in de BHOS-beleidsnotities van Rutte II-IV.

³² Zoals uiteengezet in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme (2023).

³³ De grootte van de cirkels is puur illustratief en zegt niets over de prioriteiten van de Nederlandse beleidsinzet.

Figuur 2.2: Relevante kamerbrieven die betrekking hebben over BHOS artikel 5.1



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de rol van multilaterale samenwerking in brede zin besproken, evenals de veranderende internationale context. Op basis van een beleidsanalyse worden de doelstellingen voor de Nederlandse beleidsinzet gereconstrueerd. Tot slot sluit het hoofdstuk af met de overkoepelende beleidstheorie voor BHOS artikel 5.1, waarin vijf doelstellingen worden gekoppeld aan het mandaat van de regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties.

2.1 Multilaterale samenwerking in internationale context

2.1.1 Waarom multilaterale samenwerking?

Nederland participeert al sinds de 20e eeuw actief in multilaterale samenwerking. Zo speelde Nederland een belangrijke rol in de opbouw van internationale organisaties en het ontwikkelen van verdragen na de Tweede Wereldoorlog, waaronder de Verenigde Naties (VN), Wereldbankgroep en Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Multilaterale samenwerking speelt ook een belangrijke rol in het Nederlandse buitenlandse beleid, vooral op gebieden als internationale handel, klimaatverandering en vrede en veiligheid. Ook andere westerse landen besteden historisch gezien veel aandacht aan multilaterale samenwerking.

De wetenschappelijke literatuur benoemt verschillende voordelen van multilaterale samenwerking ten behoeve van ontwikkelings- en humanitaire doelstellingen. Zoals in Box 2.1 is weergegeven, hebben deze voordelen met name betrekking op het feit dat multilaterale organisaties in staat zijn om middelen en expertise van meerdere donoren te bundelen en hier een coördinerende en neutrale rol in te spelen. Juist deze collectieve structuur stelt hen beter dan bilaterale donoren in staat om grootschalige, gecoördineerde en legitieme interventies te realiseren in complexe of politiek gevoelige contexten.

Box 2.1: De voordelen van multilaterale samenwerking

De wetenschappelijke literatuur identificeert verschillende voordelen van multilaterale samenwerking ten opzichte van bilaterale samenwerking.

1. **Schaalvoordelen:** Multilaterale organisaties bundelen de middelen van meerdere donoren, wat leidt tot grotere budgetten, meer slagkracht en lagere transactiekosten. Hierdoor kunnen interventies op grotere schaal worden uitgerold en wordt versnippering van hulp voorkomen. Deze financiële slagkracht is vaak noodzakelijk voor complexe thema's zoals klimaatverandering en armoede.
2. **Kennis & expertise:** Multilaterale organisaties beschikken vaak over diepgaande thematische en geografische kennis, opgebouwd door jarenlange aanwezigheid in uiteenlopende landen en sectoren – bijvoorbeeld op het gebied van pandemieën, internationale financiële stabiliteit of humanitaire crises. Ze investeren structureel in onderzoek, monitoring en evaluatie, en beschikken over gespecialiseerde teams die kunnen informeren over beleid en interventies onderbouwen met empirisch bewijs.
3. **Coherentie en afstemming:** Multilaterale organisaties beschikken over een breed mandaat en internationale legitimiteit. Ze coördineren vaak programma's tussen landen en sectoren, waardoor het risico op tegenstrijdig of overlappend beleid afneemt.
4. **Legitimiteit, draagvlak en onderhandelingspositie:** Door hun omvang en/of legitimiteit onder partnerlanden beschikken multilaterale organisaties over een aanzienlijke onderhandelingspositie. Ze zijn beter in staat om – waar nodig – voorwaarden te stellen aan landen bij hulpverlening (conditionaliteit). Soms is deze conditionaliteit belangrijk voor het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en om de kwaliteit van instituties in landen te verbeteren.
5. **Neutraliteit:** Multilaterale organisaties opereren op basis van gezamenlijke besluitvorming, waardoor zij als meer neutraal worden ervaren dan bilaterale donoren. Deze neutraliteit bevordert acceptatie en samenwerking, met name in politiek gevoelige of instabiele contexten.
6. **Netwerk:** Multilaterale organisaties hebben doorgaans een sterk lokaal netwerk zowel met overheden, het lokale middenveld en andere organisaties in kwetsbare gebieden in partnerlanden dankzij langdurige aanwezigheid in partnerlanden via regionale of zelfs lokale kantoren. Dit stelt hen in staat om effectiever relaties op te bouwen met lokale overheden en maatschappelijke organisaties.
7. **Mobiliseren aanvullende financiering:** Dankzij hun unieke financieringsstructuur kunnen ontwikkelingsbanken aanvullende financiering uit de private sector mobiliseren, waardoor een hefboomeffect ontstaat. Dit betekent dat elke euro aan donorgeld een veelvoud aan investeringen vanuit bijvoorbeeld commerciële banken of institutionele beleggers kan genereren.

| 25 |

Bron: zie [“Development Co-operation Report 2024” \(OECD, 2024\)](#); [Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties \(IOB 2017\)](#); [Regional Development Banks in the World Economy \(Clifton et al., 2023\)](#); [“Trust, Risk and Learn: Humanitarian Assistance Given by The Netherlands” \(IOB, 2023\)](#)

2.1.2 Veranderende internationale context

Het multilaterale systeem veranderde aanzienlijk tijdens de onderzoeksperiode (2017–2023) ten gevolge van internationale ontwikkelingen.³⁴

Mondiale schokken en grensoverschrijdende uitdagingen, zoals de coronapandemie en de Russische invasie van Oekraïne (waardoor mondiale energie- en voedselprijzen stegen) beïnvloedden de perceptie en het functioneren van het multilaterale systeem aanzienlijk. Daarnaast zijn eerder ingezette ontwikkelingen, zoals klimaatverandering en geopolitieke verschuivingen waarbij de BRICS-landen een steeds prominere rol spelen, verder in een stroomversnelling geraakt. Enerzijds leidden deze veranderingen tot een herwaardering van multilaterale samenwerking en toenemende internationale coördinatie op terreinen als volksgezondheid, duurzame

³⁴ Zie [OECD Development Co-operation Report 2023](#) voor overzicht van belangrijkste uitdagingen van en veranderingen in het multilaterale systeem.

economische ontwikkeling³⁵ en humanitaire hulp.³⁶ Anderzijds kwam het systeem onder druk te staan op het gebied van stimuleren van vrede en stabiliteit³⁷ en internationale handel,³⁸ waar nationale belangen en machtsverschuivingen de onderlinge samenwerking bemoeilijken.³⁹

Een belangrijke verandering is dat donorlanden nationale belangen steeds zwaarder lieten meewegen in hun ontwikkelingssamenwerking. Dit heeft geleid tot een toename van geoormerkte bijdragen binnen multilaterale kanalen, waarmee zij meer invloed kunnen uitoefenen op de besteding van middelen. Donorlanden gaven steeds vaker de voorkeur aan multilaterale boven bilaterale hulp. Waar in 2010 nog 37 procent van de Official Development Assistance (ODA) van landen in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling via multilaterale organisaties werd verstrekt, was dit aandeel in 2022 gestegen tot 43 procent.⁴⁰ Zo is de totale financieringscommitment van multilaterale ontwikkelingsbanken in de afgelopen 15 jaar verdrievoudigd en bereikte deze in 2022 een niveau van \$150 miljard.⁴¹ Verwacht wordt dat dit bedrag kan doorgroeien tot \$400 à \$750 miljard, afhankelijk van het succes van de verschillende voorgenomen hervormingen.⁴² Tegelijkertijd kozen er steeds meer donorlanden voor om geoormerkte bijdragen te verstrekken in plaats van ongeoormerkte bijdragen. In 2010 verliep 30 procent van de multilaterale hulp via dergelijke geoormerkte kanalen; in 2022 was dit opgelopen tot 50 procent.⁴³

Tegelijkertijd hebben westerse donoren de afgelopen jaren aangekondigd fors te zullen bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling waarschuwde in een beleidsbrief van juni 2025 voor een structurele daling van de officiële ontwikkelingshulp (ODA).⁴⁴ Volgens hun ramingen zal de ODA in 2025 met 9 tot 17 procent dalen, bovenop een eerdere krimp van 9 procent in 2024. Voor het eerst in bijna dertig jaar verlaagden Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten gelijktijdig hun ODA-bijdragen. Zet deze trend zich door, dan zal het mondiale niveau van ODA in 2027 vermoedelijk terugvallen tot het niveau van 2020. De aangekondigde bezuinigingen treffen zowel bilaterale als multilaterale hulp, waarbij vooral de bilaterale steun aan de minst ontwikkelde landen en Sub-Sahara Afrika zwaar geraakt wordt. Ook sectoren als gezondheid en de institutionele versterking van overheden worden disproportioneel getroffen. Tegelijkertijd komen multilaterale organisaties verder onder druk te staan, omdat hun kernfinanciering grotendeels afhankelijk is van dezelfde landen die nu bezuinigen. Zo zijn de elf donoren die bezuinigingen aankondigden gezamenlijk goed voor 87 procent van de financiering van het Wereldvoedselprogramma en voor 62 procent van de middelen voor de Wereldgezondheidsorganisatie.⁴⁵

³⁵ In navolging van het Klimaatakkoord van Parijs committeerden alle multilaterale ontwikkelingsbanken zich er in 2018 toe om hun financieringsstromen in lijn te brengen met de doelstellingen van het akkoord. In dit kader stelden ze zich gezamenlijk ten doel om uiterlijk in 2020 ten minste 40 procent van hun jaarlijkse investeringen aan klimaatgerelateerde projecten te besteden. Zie Joint Report on Multilateral Development Banks (2018).

³⁶ In 2022 richtte de VN de Global Crisis Response Group op; de Wereldbank mobiliseerde ca. \$30 mrd. en het IMF ca. \$2 mrd. (via het Food Shock Window) om landen te ondersteunen bij voedsel- en energiecrites als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

³⁷ Verschillende studies wijzen op de structurele beperkingen van de VN-Veiligheidsraad om adequaat en in overeenstemming met haar mandaat op te treden tijdens recente conflicten in Syrië, Oekraïne, Jemen, Myanmar en diverse Afrikaanse landen. Deze ineffectiviteit wordt grotendeels toegeschreven aan de dominante nationale belangen van de permanente leden (P5), die regelmatig het besluitvormingsproces blokkeren of sturen in eigen voordeel (zie o.a. [“UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective”](#) (Fassbender, 2023)).

³⁸ Sinds 2019 functioneert het hoogste beroepsorgaan (Appellate Body) van de WTO niet meer doordat de Verenigde Staten benoemingen blokkeerden. De Verenigde Staten vonden dat de WTO te vaak besluiten nam die haaks stonden op de nationale belangen van de VS. Zie [“The US, the WTO, and the Appellate Body: From Great Expectations to Hard Times”](#) (Garner-Knapp et al. 2021) voor uitgebreide uiteenzettingen.

³⁹ Verschillende bronnen beschrijven dat nationale prioriteiten steeds belangrijker worden binnen multilaterale organisaties en daarmee mogelijk de doeltreffendheid belemmeren zoals: [“A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, & Contestation”](#) (Zürn, 2018); [“The end of liberal international order?”](#) (Ikenberry, 2018); [“Global governance in a multiplex world”](#) (Amitav, 2017).

⁴⁰ “Multilateral Development Finance 2024” (OECD 2024).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ [Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term \(OECD, 2025\).](#)

⁴⁵ Ibid.

Door toenemende geopolitieke spanningen stond het bestaande multilaterale systeem in de periode 2017–2023 onder druk en werd op verschillende fronten gewerkt aan hervormingen. In 2018 nam de Algemene Vergadering van de VN een voorstel aan om het VN-ontwikkelingssysteem grondig te hervormen.⁴⁶ Deze hervorming had als doel de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de VN-inspanningen te vergroten, ter ondersteuning van de implementatie van de SDG's en het Akkoord van Parijs. Belangrijke voorbeelden van voorgestelde hervormingen waren de versterking van de rol van de *Resident Coordinator* als onafhankelijke coördinator op landenniveau, het loskoppelen van deze functie van UNDP en het versterken van de rapportage- en verantwoordingslijnen richting de lidstaten. Daarnaast zijn er hervormingen doorgevoerd in het functioneren van ontwikkelingsbanken, gericht op het mobiliseren van meer private financiering en het minder afhankelijk maken van westerse donoren – vooral vanwege de recente afname in hun bijdragen.⁴⁷

Daarnaast kwam er binnen het gehele multilaterale systeem meer aandacht voor het herzien van stemverhoudingen, waarbij meer stemrecht van traditionele westerse donorlanden naar de 'Global South' ging.⁴⁸ Ook kwam er meer aandacht voor nieuwe financieringsvormen (zoals *'blended finance'*) om de flexibiliteit van organisaties te verhogen en beter in te kunnen spelen op mondiale uitdagingen. Andere beoogde hervormingen waren het moderniseren van geschillenafhandeling (zoals het beroepgaan binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO)), het vetorecht van de VS binnen het Internationaal Monetair Fonds (IMF)⁴⁹ en veto-regelgeving binnen de VNVR.

Nieuwe multilaterale organisaties krijgen een steeds prominere rol binnen het multilaterale stelsel als gevolg van geopolitieke verschuivingen. Verschuiving in de internationale machtsverhoudingen leidde tot de opkomst van alternatieve multilaterale structuren, naast het bestaande systeem waaraan Nederland traditioneel steun verleent.⁵⁰ Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) en de multilaterale strategie van de BRICS-landen,⁵¹ die soms een andere visie op ontwikkelingssamenwerking uitdragen dan Nederland en andere westerse donorlanden. De groeiende rol van BRICS-landen in het multilaterale systeem heeft tweeledige implicaties. Enerzijds kan dit leiden tot normatieve concurrentie en "forum shopping": landen kiezen bewust voor instituties die het best aansluiten bij hun eigen belangen. Dit ondermijnt de coherentie van mondiale besluitvorming en bemoeilijkt hervormingen van het multilaterale systeem.⁵² Anderzijds biedt de opkomst van BRICS-landen juist alternatieve financieringsmogelijkheden en vergroot het de beleidsruimte voor ontwikkelingslanden.⁵³

Ook regionale politieke en economische unies zoals de Afrikaanse Unie (AU) en de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN) zijn verder uitgegroeid tot invloedrijke geopolitieke spelers.⁵⁴ Zij vervulden een steeds prominere rol in het coördineren van vrijhandel, conflictbemiddeling en

⁴⁶ [Resolutie "Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system" \(2018\)](#) resolutie A/RES/72/279.

⁴⁷ ["Multilateral Development Finance 2024"](#) (OECD 2024).

⁴⁸ Binnen de kapitaalverhogingen van AfDB in 2019 (zie annual reports 2018–2020 voor trend in stemrecht) en WBG in 2018 (zie annual reports 2017–2019 voor trends in stemrecht) zijn er lichte verschuivingen geweest van stemrecht richting partnerlanden. Het herzien van de IMF-quota's in 2019 leidde niet tot herverdeling van stemrecht (zie [annual report 2019](#)). Binnen de VNVR zijn er tot op heden geen permanente zetels gekomen voor Afrikaanse landen zoals bepleit door de VS en AU.

⁴⁹ De VS hebben nog steeds een vetorecht aangezien ze ruim 16 procent van de stemmen hebben ook na het herzien van de quota's in 2019.

⁵⁰ "The BRICS and the Future of Global Order" (Stuenkel, 2020).

⁵¹ Met initiatieven zoals de Belt and Road Initiative (BRI), de oprichting van de AIIB en de NDB bouwt China aan een parallel multilateraal systeem dat vooral gericht is op infrastructuur en economische ontwikkeling zonder conditionaliteit. Daarnaast heeft China met het Global Development Initiative (GDI) een alternatieve ontwikkelingsagenda gelanceerd die naast de SDG's staat.

⁵² ["The BRICS and Co-existence: An Alternative Vision of World Order?"](#) (Chin et al., 2021).

⁵³ Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ["\(Re\)Negotiating Existence: Pan-Africanism and the Role of African Union in a Changing Global Order"](#) (Oloruntoba, 2023); ["The ASEAN Economic Community and ASEAN economic integration"](#) (Ishikawa, 2021).

het aanpakken van grensoverschrijdende uitdagingen zoals migratie, klimaatverandering en regionale veiligheid. Deze versterkte rol heeft ertoe geleid dat regionale ontwikkelingsbanken, waaronder de AfDB en AsDB, steeds vaker de samenwerking met deze organisaties zijn gaan zoeken.⁵⁵

De SDG's bleven tijdens 2017-23 een leidend kader voor multilaterale samenwerking.⁵⁶ In 2021 presenteerden de VN "Our Common Agenda" waarin zij het belang benadrukten van modernisering van het multilaterale systeem en de bescherming van mondiale publieke goederen om de gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen voor 2030 te behalen. Nederland committeerde zich hier ook aan.⁵⁷ Studies laten zien dat er aanzienlijke vooruitgang werd geboekt in de initiële planning rond de SDG's, maar dat meer nodig was op het gebied van (a) het beoordelen van onderlinge verbanden tussen SDG's, (b) het toepassen van geïntegreerde benaderingen en (c) het vertalen van mondiale doelen naar nationale beleidspraktijk. De literatuur wijst erop dat de samenhang tussen de SDG's zowel positieve synergieën als potentiële spanningen kent.⁵⁸ Zo laten studies zien dat het nastreven van SDG's op het gebied van economische en sociale ontwikkeling elkaar wederzijds kunnen versterken.⁵⁹ Tegelijkertijd brengen deze studies ook de spanningen tussen bepaalde doelen in kaart – zoals de afruil tussen klimaatmitigatie (SDG 13) en economische groei (SDG 8) – die de verwezenlijking van de Agenda 2030 op dit moment belemmeren.

De inzet en focus van het multilaterale systeem veranderde sinds 2020 aanzienlijk door de coronapandemie.⁶⁰ Veel multilaterale organisaties speelden een belangrijke rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van programma's in de bestrijding van de coronapandemie. Dit deden zij deels door het snel herverdelen van bestaande middelen, maar ook door het aantrekken van aanvullende financiering via overheden en financiële markten.⁶¹ Zoals uitgelegd in Box 1.2, verschoof tijdens 2020-2022 de focus van veel organisaties naar het bestrijden van de pandemie en het mitigeren van de economische en maatschappelijke gevolgen ervan en werden er door multilaterale organisaties grootschalige crisisinstrumenten opgetuigd.

Nationale overheden erkenden het belang van multilaterale samenwerking om de pandemie gecoördineerd aan te pakken.⁶² Multilaterale organisaties wisten op korte termijn grootschalige crisisinstrumenten op te zetten, waarbij met name de Wereldbank en het IMF opvielen met respectievelijk \$180 miljard en \$700 miljard aan gecommitteerde steunmaatregelen. Een sprekend voorbeeld hiervan was de coördinatie van multilaterale organisaties in de aanschaf, het uitrollen en de verdeling van vaccinaties voor kwetsbare landen (via COVAX).⁶³ Hierbij was de belangrijkste rol het minimaliseren van negatieve externaliteiten die ontstaan als landen zelf maatregelen nemen (zoals bij de aanschaf van vaccinaties en het aanpakken van vaccinatieongelijkheid).⁶⁴ Daarnaast liet de crisis het belang van

⁵⁵ De AU beschouwt de AfDB als een strategische partner bij de realisatie van haar [Agenda 2063](#). Deze agenda is het strategische kader van de AU voor de transformatie van Afrika tot een geïntegreerd, welvarend en vreedzaam continent. Een van de belangrijkste initiatieven onder Agenda 2063 is de oprichting van de Afrikaanse Continentale Vrijhandelszone (AfCFTA), die op 1 januari 2021 van kracht werd. [De AfDB heeft zich gecommitteerd aan de ondersteuning van de AfCFTA door middel van financiële bijdragen en technische assistentie.](#)

⁵⁶ De multilaterale organisaties die onder BHOS 5.1 vallen hebben zich net als de Nederlandse overheid gecommitteerd aan de SDG's en gebruiken deze doelstellingen als integraal onderdeel van hun resultatenraamwerk.

⁵⁷ Memorie van toelichtingen BHOS-begroting 2023.

⁵⁸ "Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): a review of evidence from countries" (Allen et al. 2018); "The Political Impact of the Sustainable Development Goals: Transforming Governance through Global Goals?" (Biermann et al., 2022).

⁵⁹ Met name SDG 1 (geen armoede), SDG 3 (goede gezondheid en welzijn), SDG 8 (waardig werk en economische groei) en SDG 9 (industrie, innovatie en infrastructuur).

⁶⁰ [Periodieke rapportage BFB artikel 4 over Nederlandse bijdrage aan multilaterale samenwerking tijdens COVID voor een overzicht.](#)

⁶¹ Totale crisisinstrumentarium van financiële ontwikkelingsorganisaties was \$230 miljard. Voor de multilaterale organisaties die onder deze PR vallen, gaat het om de COVID-19 Response Facility van AfDB (circa \$10 miljard), het COVID-19 Response and Recovery Fund van UNDP (circa \$100 miljoen), het ACT-A-programma van UNICEF (circa \$1,5 miljard) en het CPRO-programma van AsDB (circa \$20 miljard). Ter vergelijking: de Wereldbankgroep zette een programma op van ongeveer \$150 miljard.

⁶² [UN General Assembly \(2020\)](#); Joint statement van [Alliance for Multilateralism \(2020\)](#) ondertekend door 63 overheden waaronder Nederland.

⁶³ Raman-Shepherd et al. (2025) in The Lancet.

⁶⁴ Het verhogen van de vaccinatiegraad in ontwikkelingslanden heeft een sterk positief effect op zowel de gezondheidszorg als de economie in donorlanden, doordat het de kans op virusmutaties vermindert. Daarnaast indien landen afzonderlijk vaccinaties zouden aanschaffen, zou dit kunnen leiden tot een "race-to-the-bottom" waarbij de prijzen van vaccinaties worden opgedreven en de armste landen ze niet langer kunnen betalen.

duidelijke afstemming tussen organisaties zien, waarbij een multidisciplinaire aanpak – zowel binnen als tussen multilaterale organisaties – van groot belang was.⁶⁵ Multilaterale organisaties werkten ook samen aan gezamenlijke schuldhulp door internationale financiële instellingen (IFI's) zoals het IMF, de Wereldbank en verschillende regionale ontwikkelingsbanken,⁶⁶ cofinanciering van projecten,⁶⁷ en gecoördineerde acties van VN-organisaties en IFI's.

2.2 Multilaterale samenwerking en het BHOS-beleid

Deze sectie brengt het Nederlandse BHOS-beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking van de afgelopen kabinetten in beeld. De volgende kabinetten vallen onder de scope van deze PR (2017-2023):

- **Rutte II** (2012-2017) bezuinigde op multilaterale samenwerking buiten de Nederlandse speerpunten. Hieronder vielen de uitgaven aan de regionale ontwikkelingsbanken, UNDP en UNICEF;
- **Rutte III** (2017-2022) onderkende de voordelen van multilaterale samenwerking en zette in op meer ongeoormerkte financiering aan humanitaire organisaties om zo de flexibiliteit en paraatheid van deze organisaties te vergroten en de invloed van Nederland binnen deze organisaties te versterken. Een belangrijk onderdeel van deze beleidsinzet was het hervormen van multilaterale organisaties. Bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken werden daarbij beschouwd als een belangrijk instrument om aanvullende ontwikkelingsfinanciering van private partijen aan te trekken (het “hefboomeffect”) ter ondersteuning van het behalen van de SDG's;
- **Rutte IV** (2022-2024) wilde onder meer inzetten op multilaterale samenwerking voor het behalen van BHOS-doelstellingen buiten de Nederlandse focuslanden en thema's. Daarbij werd ingezet op het doorzetten van hervormingen binnen multilaterale organisaties.

De Nederlandse beleidsinzet was erop gericht vier BHOS-doelstellingen te realiseren via steun aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken. Daarnaast had Nederland als aanvullende doelstelling en visie om deze steun zoveel mogelijk via ongeoormerkte bijdragen te verstrekken. Deze doelstellingen zijn afgeleid uit een beleidsreconstructie op basis van 21 beleidsdocumenten, waarin specifiek is gekeken naar de beoogde inzet via VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken.⁶⁸ In de beleidsdocumenten werd daarbij consequent gewezen op de toegevoegde waarde van multilaterale samenwerking, zoals samengevat in onderstaande tabel. Een uitgebreide analyse hiervan is te vinden in Bijlage C. De vier doelstellingen voor multilaterale samenwerking via VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken zijn:

1. het uitbannen van extreme armoede (noodhulp);
2. het aanpakken van de grondoorzaken van migratie en armoede;
3. het bevorderen van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie;
4. het bijdragen aan een weerbare wereldeconomie;

Daarnaast had Nederland een aanvullende doelstelling en visie om dit vooral via ongeoormerkte bijdragen te doen en daarmee een bijdrage te leveren aan:

5. het versterken van het multilaterale systeem.⁶⁹

⁶⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende IFI's crisisprogramma's waarbij schuldhulpverlening is gecombineerd met projecten voor sociale zekerheid en gezondheidsinfrastructuur, zodat economische stabiliteit en volksgezondheid elkaar versterken.

⁶⁶ Zie toelichting op het Debt Service Suspension Initiative (DSSI) <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

⁶⁷ PR BFB artikel 4 – het meest typerende voorbeeld is dat de AIIB zo'n 90% cofinancierde met AsDB en de WBG.

⁶⁸ Bijlage C laat zien in welke beleidsdocumenten de koppeling wordt gemaakt tussen multilaterale samenwerking en het behalen van de vijf BHOS-doelstellingen onder artikel 5.1.

⁶⁹ De bijdrage aan het behalen van deze doelstelling zal worden besproken in hoofdstuk 5 met de bevindingen over de doelmatigheid en het bestuur van deze organisaties.

Tabel 2.2: De BHOS-doelstellingen

	Beleidsinzet Nederland	Rol multilaterale organisaties	Specifieke beleidsaccenten
1. Uitbannen van extreme armoede (noodhulp)	• Committing aan 'Getting to Zero' • Structurele verhoging van humanitaire hulpbudgetten • Integrale aanpak van noodhulp, vredesopbouw en ontwikkeling	Focus op VN-organisaties • Strategisch belangrijk geacht vanwege schaal, snelheid, neutraliteit en toegang tot kwetsbare regio's • Flexibiliteit via ongeoormerkte bijdragen	• Sterkere inzet op SRGR en onderwijs binnen noodhulp • Aandacht voor preventie en deradicalisering • Integratie van humanitaire en ontwikkelingsinterventies
2. Aanpakken grondoorzaken armoede en migratie	• Sterke inzet op voorkomen van irreguliere internationale migratie naar de EU • Focus op regio's nabij Europa • Structurele, thematisch geïntegreerde oplossingen (economie, werkgelegenheid, basisdiensten)	Zowel regionale ontwikkelingsbanken als VN-organisaties • Belangrijke rol vanwege schaalvoordelen en expertise • Politieke legitimiteit bij partnerlanden voor stimuleren hervormingen	• Focus op voedselzekerheid, onderwijs, zorg, werkgelegenheid en bestuur • Creëren van randvoorwaarden voor private sectorontwikkeling • Structurele oplossingen voor migratie, armoede en jeugdwerkloosheid
3. Bevorderen klimaatmitigatie en -adaptatie	• Steun aan Parijs-doelen via extra inzet in ontwikkelingslanden, met focus op Afrika • Investeren in hernieuwbare energie, tegengaan ontbossing en versterken waterbeheer	Focus op regionale ontwikkelingsbanken • Inzetten van hefboomeffect voor aantrekken private financiering • Inzet op ontwikkelingsbanken om grote projecten te financieren en transitie te versnellen	• Investeren in hernieuwbare energie en ontbossing (mitigatie) • Waterbeheer en voedselzekerheid (adaptatie) • Mobilisatie van private klimaatfinanciering via publieke middelen
4. Bijdragen aan weerbare wereldeconomie	• Schuldhoudbaarheid bevorderen, o.a. via DSSI en Common Framework • Investeren in handelsfacilitatie • Bevorderen globalisering en regionale integratie	Focus op regionale ontwikkelingsbanken: • Adviserende rol bij schuldadvies, herstructurering en versterking handelssystemen • Alternatief voor WTO via regionale ontwikkelingsbanken • Expertise met grootschalige infrastructuur tbv handel • Politieke legitimiteit ter bevordering van integratie	• Aandacht voor transparantie van schuldstructuren
5. Versterken multilaterale systeem	• Versnellen hervormingen binnen multilaterale systeem (e.g., Our Common Agenda, Capital Adequacy Framework) • Verhogen ongeoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties • Verbeteren reputatie van Nederland als donor		

Bron: Een uitgebreide analyse van de beleidsreconstructie inclusief verwijzingen naar de betreffende beleidsdocumenten is te vinden in Bijlage C. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om enkel de hoofdpunten te benoemen.

2.2.1 Visie op ongeoormerkte bijdragen

Terugblik voorgaande periode (2012–2015)

In de voorgaande periode was Nederland reeds een uitgesproken voorstander van ongeoormerkte financiering.⁷⁰ Uit de beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdragen aan VN-organisaties in die periode blijkt dat deze financieringsvorm werd beschouwd als essentieel voor het versterken van de systeemfunctie van organisaties zoals UNDP en UNICEF. Er werd gesteld dat juist ongeoormerkte bijdragen deze instellingen in staat stellen om eigen prioriteiten te stellen, langetermijnstrategieën te ontwikkelen en slagvaardiger te opereren.

⁷⁰ Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (IOB 2017).

Tegelijkertijd werd in deze beleidsdoorlichting geconstateerd dat de Nederlandse bijdragen aan onder meer UNDP en UNICEF aanzienlijke schommelingen vertoonden. Bovendien nam het aandeel ongeoormerkte financiering af, wat afbreuk deed aan de voorspelbaarheid en continuïteit van de ondersteuning. Als reactie daarop besloot Nederland om de bijdragen aan UNDP en UNICEF voor een periode van twee jaar vast te leggen, in plaats van deze jaarlijks toe te kennen.

Visie op ongeoormerkte bijdragen in 2017-2023

De Nederlandse beleidsvisie erkende het belang van ongeoormerkte financiering en had als doel het aandeel daarvan te vergroten. Uit onderstaande beleidsreconstructie blijkt dat de onderliggende inzet gericht was op twee hoofddoelen. Enerzijds wilde Nederland bijdragen aan het versterken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het multilaterale systeem en VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken in het bijzonder. Anderzijds was het streven om de reputatie en rol van Nederland als betrouwbare en strategische donor te bevestigen en verder te versterken.⁷¹ In lijn hiermee sloot Nederland zich in 2019, samen met andere donoren, aan bij het *Funding Compact* van de Verenigde Naties.⁷² Dit akkoord had als doel het aandeel ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties te verhogen tot ten minste 30 procent. Het beleid benadrukte diverse voordelen van ongeoormerkte financiering ten opzichte van geoormerkte financiering.

Het vergroten van de doeltreffendheid van organisaties via ongeoormerkte financiering vormt een belangrijk uitgangspunt. Dit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Zo stelt het beleidskader Mondiaal Multilateralisme dat ongeoormerkte bijdragen schaalvoordelen opleveren en fragmentatie van organisaties helpen voorkomen. Hierdoor kunnen multilaterale instellingen effectiever opereren in lijn met hun strategische prioriteiten en comparatieve voordelen. De BHOS-beleidsnotitie “Investeren in Perspectief” van Rutte III benadrukt specifiek het belang van ongeoormerkte financiering voor VN-organisaties bij het verlenen van noodhulp.⁷³ De beleidsinzet was dat deze bijdrage de flexibiliteit van organisaties in crisissituaties zou vergroten, doordat de middelen door organisaties makkelijker kunnen worden ingezet naar gelang acute behoeften. Bovendien werd gedacht dat zij hun systeemfunctie en crisissparaatheid – zoals hun permanente aanwezigheid via landenkantoren en regionale vertegenwoordigingen – beter kunnen vervullen. Met deze inzet gaf Nederland tevens gehoor aan herhaalde oproepen van de Verenigde Naties, die waarschuwen dat deze systeemfunctie onder druk komt te staan bij langdurige betrokkenheid in complexe humanitaire crises.⁷⁴

Een tweede pijler van het Nederlandse beleid ten aanzien van ongeoormerkte financiering is de verwachte verbetering van de doelmatigheid van multilaterale organisaties en de Nederlandse inzet. De eerdergenoemde schaalvoordelen stellen organisaties ook in staat om hun middelen efficiënter in te zetten dan met geoormerkte bijdragen. Dit zou kunnen leiden tot lagere overheadkosten, verminderde administratieve lasten en een flexibeler personeelsbeleid.⁷⁵ Daarnaast verwacht Nederland dat ongeoormerkte financiering bijdraagt aan betere coördinatie binnen het multilaterale systeem als geheel. Door fragmentatie van middelen tegen te gaan, kunnen organisaties hun inzet beter onderling afstemmen wat de doelmatigheid van het multilaterale systeem zou kunnen verbeteren.⁷⁶ Zoals blijkt uit het beleidskader Mondiaal Multilateralisme verwacht Nederland bovendien dat ongeoormerkte bijdragen het eigen BHOS-beleid doelmatiger maken, omdat ongeoormerkte bijdragen minder intensieve betrokkenheid vereisen dan de aansturing van afzonderlijke programma’s, zoals bilaterale hulp of geoormerkte bijdragen.

Een derde overweging in het Nederlandse beleid is het vergroten van de invloed binnen multilaterale organisaties.⁷⁷ Verwacht wordt dat ongeoormerkte bijdragen daaraan kunnen bijdragen, zowel formeel als informeel. Zo verkrijgen donorlanden in bepaalde instellingen – zoals ontwikkelingsbanken – meer

⁷¹ Deze doelstellingen worden expliciet benoemd in verschillende beleidsdocumenten zoals de BHOS-beleidsnotities van Rutte III (investeren in perspectief) en Rutte-IV (Doen waar Nederland goed in is). Daarnaast worden ze ook genoemd in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme.

⁷² BZ-Scorekaart van UNDP (2021).

⁷³ Zie ook Motie Voordewind c.s. over noodhulpcluster Dutch Relief Alliance, Kamerstuk 34775 XVII Nr.36.

⁷⁴ Beleidsnotitie Investeren in Perspectief.

⁷⁵ Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (IOB 2017).

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld de BZ-Scorekaarten van UNDP (2021), UNICEF (2021) en de AsDB (2020).

⁷⁷ Zoals expliciet genoemd in de beleidsnotitie “Investeren in Perspectief” (2018).

stemrecht naarmate zij meer kapitaal inbrengen.⁷⁸ Ook binnen VN-organisaties biedt het leveren van ongeoormerkte financiering mogelijkheden om actief deel te nemen aan besluitvorming, bijvoorbeeld via bestuursraden of werkgroepen.⁷⁹

Een vierde reden voor de Nederlandse inzet op ongeoormerkte financiering is het bevorderen van hervormingen binnen multilaterale organisaties. Zoals uiteengezet in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme, wil Nederland zich actief inzetten voor hervormingen van het multilaterale systeem. Structurele verbeteringen op het gebied van bestuur, transparantie, monitoring en interne processen vergen vaak kernfinanciering.⁸⁰ Dergelijke hervormingen kunnen doorgaans niet worden gerealiseerd via geoormerkte bijdragen, die gebonden zijn aan specifieke programma's of projecten.

Een vijfde verwachte meerwaarde van ongeoormerkte financiering is de mogelijkheid om een hefboomeffect te realiseren, waarbij extra publieke en private middelen worden aangetrokken. Nederland veronderstelt dat multilaterale organisaties met meer ongeoormerkte financiering beter in staat zijn om aanvullende bijdragen te mobiliseren – zowel van private als publieke partijen. In het geval van ontwikkelingsbanken komt dit hefboomeffect tot uiting in hun vermogen om met relatief beperkte publieke inleg aanzienlijke investeringen te genereren.⁸¹ Ongeoormerkte bijdragen verbeteren de kredietwaardigheid van de ontwikkelingsbanken en kunnen zo via kapitaalmarkten aanvullende private middelen aantrekken die een veelvoud zijn van de ontvangen publieke bijdragen. Ook binnen VN-organisaties kan ongeoormerkte financiering een hefboomfunctie vervullen. Door te investeren in hervormingen en het versterken van institutioneel vertrouwen, wordt verwacht dat deze organisaties aantrekkelijker worden voor andere donoren. Via deze hefboomwerking was het de bedoeling dat deze bijdragen een bredere impuls zouden geven aan het behalen van de SDG's, ook buiten de expliciete thematische of geografische focus van de Nederlandse bilaterale hulp.⁸² Nederland onderkent bovendien dat de voortgang op de SDG-agenda achterblijft en ziet deze benadering als een manier om de nationale en internationale inzet op duurzame ontwikkeling te versterken.

2.3 Beleidstheorie voor BHOS artikel 5.1

Het doel van een beleidstheorie is om de beoogde werking van beleid helder in kaart te brengen.

Een beleidstheorie beschrijft een keten van oorzaak-gevolgrelaties die de veronderstelde werking van het beleid weergeeft. Figuur 2.3 toont de gereconstrueerde beleidstheorie voor artikel 5.1.⁸³ Deze beleidstheorie maakt in vier stappen inzichtelijk hoe de Nederlandse inzet via multilaterale organisaties tracht bij te dragen aan het realiseren van de eerder benoemde beoogde BHOS-doelstellingen – uitbannen extreme armoede (i.e., bieden van noodhulp), aanpakken grondoorzaken armoede en migratie, bevorderen klimaatmitigatie en -adaptatie bijdragen aan weerbare wereldeconomie, en het versterken van het multilaterale systeem en reputatie van Nederland als donor:

1. de verschillende (ongeoormerkte) bijdragen en andere input van Nederland richting de gesteunde multilaterale organisaties onder BHOS artikel 5.1;
2. hoe deze bijdragen van Nederland en andere donorlanden⁸⁴ worden ingezet door deze multilaterale organisaties in programmalanden volgens hun eigen strategie en interventielogica;
3. hoe deze inzet via vier thematische paden leidt van directe tot meer structurele ontwikkelingsresultaten in programmalanden en uiteindelijk bijdraagt aan het behalen van de Nederlandse BHOS-doelstellingen;
4. de kernassumpties en voorwaarden die ten grondslag liggen aan het behalen van deze resultaten.

⁷⁸ Zie de BZ-scorekaarten van de AfDB (2022) en AsDB (2020).

⁷⁹ Zie de BZ-Scorekaarten van UNDP (2021), UNICEF (2021).

⁸⁰ “Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties” (IOB, 2017).

⁸¹ Zie de BZ-scorekaarten van de AfDB (2022) en AsDB (2020).

⁸² Zie beleidsnotitie “Doen waar Nederland goed in is” (2022).

⁸³ Figuur 2.3 is geen klassieke beleidstheorie met duidelijke resultaatpaden van outputs naar outcomes en impact. Dit komt doordat artikel 5.1, in tegenstelling tot andere beleidsartikelen, voornamelijk bestaat uit ongeoormerkte bijdragen ('core contributions') en dus niet is opgebouwd uit specifieke instrumenten of programma's waarbij een expliciete oorzaak-gevolgrelatie kan worden vastgesteld.

⁸⁴ De Nederlandse afdrachten zijn veelal ongeoormerkt en worden samengevoegd met bijdragen van andere donorlanden. Het is dus niet te achterhalen wat de exacte bijdrage is van de Nederlandse middelen.

2.3.1 Nederlandse bijdragen (input)

Onder BHOS 5.1 ondersteunde Nederland twee typen multilaterale organisaties en activiteiten:

- **VN-organisaties met een breed thematische mandaat, waaronder UNICEF en UNDP.**⁸⁵ Bijdragen aan de meer gespecialiseerde VN-organisaties (bijv. WFP voor voedselzekerheid; UNHCR voor vluchtelingen; WHO voor gezondheid) vielen onder thematische BHOS-beleidsartikelen. Onder artikel 5.1 betaalde Nederland ook verplichte contributie aan de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO), maar zonder brede thematische inzet;
- **Regionale ontwikkelingsbanken en andere internationale financiële instellingen (IFI's).** BZ was de belangrijkste financier op dit beleidsartikel binnen de Nederlandse overheid. De relevante beleidsdirecties van BZ hielden toezicht op en coördineerden de Nederlandse bijdragen aan verschillende regionale ontwikkelingsbanken, zoals de AfDB, AsDB en de IADB.⁸⁶ Daarnaast waren de bijdragen onder artikel 5.1 ondersteunend voor andere IFI's zoals de Wereldbankgroep, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en het IMF.⁸⁷ Box 2.2 beschrijft hoe regionale ontwikkelingsbanken werken.

Daarnaast ondersteunde BZ vanuit artikel 5.1 ook verschillende bijzondere multilaterale activiteiten, waaronder het *Junior Professional Officers (JPO)* programma. Het JPO-programma is een vormingsinitiatief van de VN om jonge deskundigen de kans te bieden ervaring op te doen in een aantal VN-organisaties, fondsen, programma's en VN-bureaus die ontwikkelingsprojecten financieren of uitvoeren.

Box 2.2: Wat is een regionale ontwikkelingsbank?

Een regionale ontwikkelingsbank is een financiële instelling die is opgericht met als doel economische en sociale ontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden te bevorderen.

In tegenstelling tot commerciële banken richt een ontwikkelingsbank zich niet primair op winstmaximalisatie, maar op het realiseren van ontwikkelingsimpact – bijvoorbeeld door het versterken van infrastructuur, klimaatrelevante investeringen of het verbeteren van toegang tot basisdiensten zoals onderwijs, gezondheidszorg en energie. Ontwikkelingsbanken opereren op nationaal, regionaal of mondiaal niveau. Ontwikkelingsbanken bevorderen vaak partnerschappen tussen donor- en partnerlanden waarbij beide partijen via stemrecht worden betrokken bij de besluitvorming.

Regionale (en mondiale ontwikkelingsbanken) bestaan doorgaans uit twee componenten:

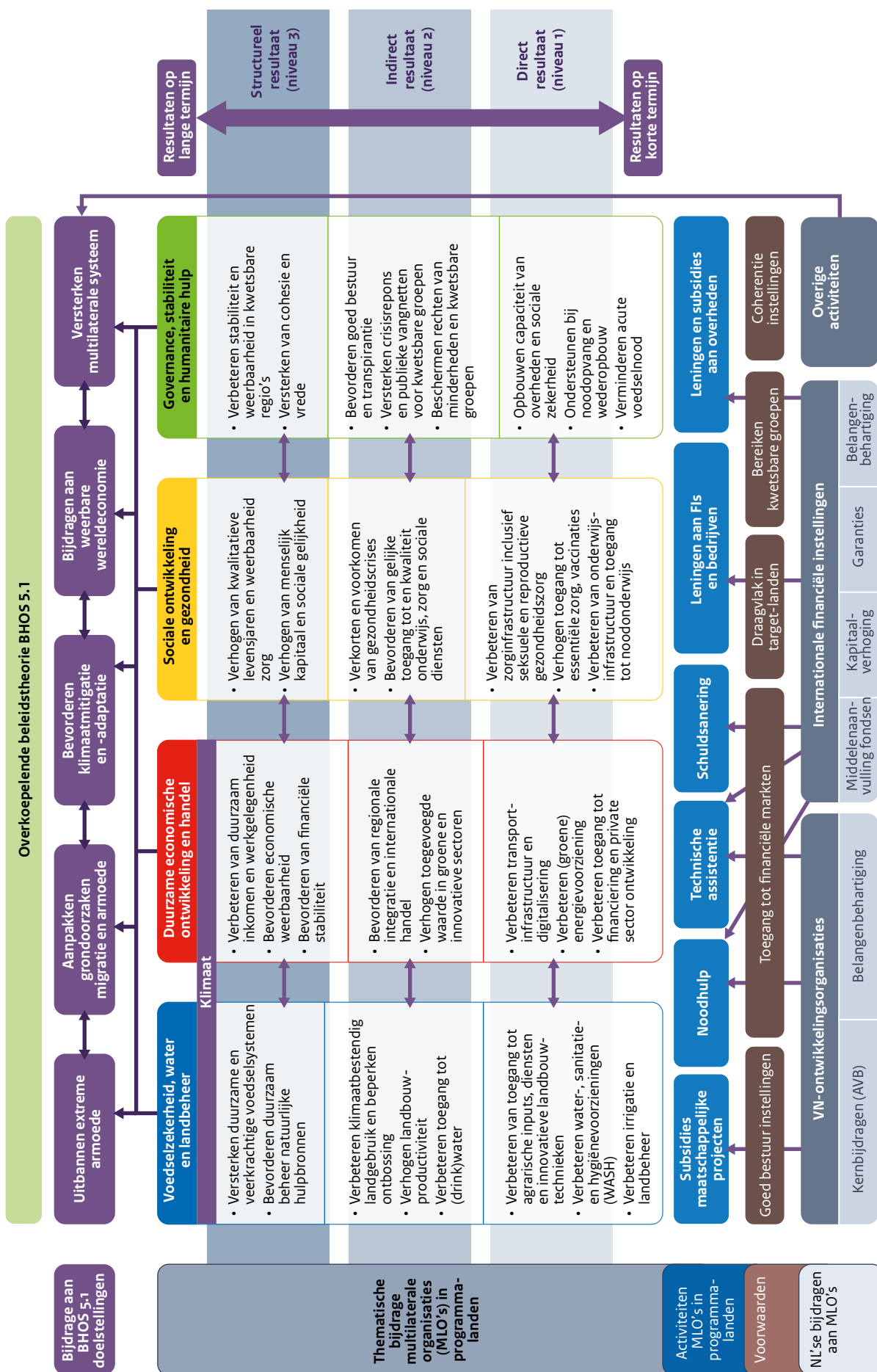
- **Een revolverend fonds,** dat wordt aangevuld door donorbijdragen van lidstaten (zoals Nederland). Deze middelen worden veelal ingezet als subsidies of leningen onder zeer gunstige voorwaarden voor landen of sectoren waar marktconforme leningen niet haalbaar of wenselijk zijn – bijvoorbeeld in fragiele staten, voor sociale basisvoorzieningen of ten tijde van crises. De financiële middelen van deze fondsen raken doorgaans op en moeten regelmatig worden aangevuld door donorbijdragen. Voorbeelden zijn *the African Development Fund* en *the Asian Development Fund*;
- **Een bank,** die bestaat uit het kapitaal en de garanties die aandeelhouders (zoals Nederland) inbrengen. Hierdoor hebben de meeste ontwikkelingsbanken een hoge kredietwaardigheid en kunnen ze relatief goedkoop lenen van de financiële markten. Deze middelen worden gebruikt om redelijk gunstige leningen of garanties te verstrekken aan kredietwaardige ontwikkelings- of transitielanden. Hierdoor raken de geïnvesteerde middelen onder de bankcomponent niet of nauwelijks uitgeput. Wel is er aanvullend kapitaal nodig om de kredietwaardigheid te garanderen en de financiële schaal van de bank uit te breiden.

⁸⁵ Onder artikel 5.1 betaalde Nederland alleen de verplichte contributie, maar heeft geen brede thematische inzet.

⁸⁶ Hoewel er geen uitgaven zijn geweest aan IADB in de periode 2017-2023, heeft de Nederlandse overheid nog steeds kapitaal en daarmee stemrecht in deze regionale ontwikkelingsbank.

⁸⁷ De Nederlandse inzet voor het IMF en de WBG liggen primair belegd bij het ministerie van Financiën onder BFB artikel 4 – net als de Nederlandse bijdragen voor de European Bank for Reconstruction and Development en AIIB als ontwikkelingsbanken.

Figuur 2.3: Overkoepelende beleidstheorie voor artikel 5.1 voor de periode 2017–2023



Bron: Op basis van interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers van de multilaterale directie van BZ, BHOS-beleidsdocumenten en interne documenten van de multilaterale organisaties. De beleidstheorie is opgesteld door SEO en gevalideerd aan de hand van verschillende interviews met betrokken medewerkers van BZ.

De Nederlandse overheid ondersteunde deze vier multilaterale organisaties via verschillende typen ongeoordeelde bijdragen. Zowel voor de regionale ontwikkelingsbanken als voor VN-organisaties bestaat dit hoofdzakelijk uit verschillende vormen van periodieke kernfinanciering. Voor VN-organisaties, zoals UNICEF en UNDP, gaat het daarbij met name om algemene vrijwillige bijdragen, terwijl het bij de regionale ontwikkelingsbanken vooral de middelenaanvullingen van hun concessionele fondsen betreft. Zoals uitgelegd in Box 2.1 hebben regionale ontwikkelingsbanken een niet-revolverend fonds⁸⁸ waaruit subsidies en concessionele leningen – leningen met gunstige voorwaarden – worden verstrekt aan kwetsbare landen. Doordat de bestedingen van VN-organisaties en fondsen van de regionale ontwikkelingsbanken onvoldoende – of helemaal niet – resulteren in directe inkomstenstromen, zijn periodieke financieringsrondes nodig om deze organisaties en fondsen van voldoende financiering te blijven voorzien.

Een ander type ongeoordeelde bijdrage is in de vorm van kapitaalverhogingen. Zoals uitgelegd in Box 2.2. hanteren regionale ontwikkelingsbanken een kapitaalstructuur waarbij donoren kapitaal inleggen in de bank dat onder marktconforme voorwaarden kan worden uitgeleend aan landen, financiële instellingen en bedrijven in partnerlanden. Het kapitaal van donorlanden draagt bij aan een hoge kredietwaardigheid van de regionale ontwikkelingsbanken, waardoor zij extra financiering kunnen aantrekken via de financiële markten. Hierdoor ontstaat een hefboomeffect voor donoren zoals Nederland: voor iedere geïnvesteerde euro kapitaal, kan een regionale ontwikkelingsbank een veelvoud aan financiering ophalen en investeren.

De kapitaalbijdrage aan regionale ontwikkelingsbanken bestaat uit twee onderdelen: het gestorte kapitaal, dat daadwerkelijk wordt overgemaakt naar de bank, en het oproepbare kapitaal. In tegenstelling tot de middelenaanvullingen, doen regionale ontwikkelingsbanken slechts incidenteel een beroep op donorlanden voor aanvullende kapitaalstortingen via zogenoemde kapitaalrondes (*“General Capital Increases”*). Bij zo’n kapitaalronde krijgen donorlanden naar rato van hun bestaande inleg de mogelijkheid om aanvullend kapitaal aan te schaffen. Indien Nederland geen gebruik maakt van deze mogelijkheid, is het geen garantie dat Nederland bij een volgende kapitaalronde extra aandelen kan verwerven als het in een eerdere ronde niet heeft deelgenomen. Indien Nederland geen aandelen aankoopt, worden deze aangeboden aan de overige donorlanden. Een ander belangrijk verschil met de fondsen van ontwikkelingsbanken is dat de bank-component wel revolverend is – waarbij terugbetalingen door klantlanden van bestaande investeringen kunnen worden hergebruikt voor nieuwe investeringen. Kapitaalaanvullingen worden ingezet om activiteiten uit te breiden of de kredietwaardigheid van de ontwikkelingsbanken te versterken.

Oproepbaar kapitaal betekent dat er geen directe financiële bijdrage wordt geleverd. In plaats daarvan heeft Nederland zich ertoe verbonden om aanvullende middelen beschikbaar te stellen als een regionale ontwikkelingsbank in financiële moeilijkheden komt. In de geschiedenis van multilaterale ontwikkelingsbanken is nog nooit een beroep gedaan op dit kapitaal en het risico daarop wordt, mede dankzij de uitgebreide waarborgen, als verwaarloosbaar beschouwd.⁸⁹ Deze garanties versterken de kredietwaardigheid van de regionale ontwikkelingsbanken⁹⁰ waardoor zij goedkoper geld kunnen lenen van de markt en hierdoor het eerdergenoemde hefboomeffect wordt versterkt. De kredietwaardigheid van een ontwikkelingsbank hangt nauw samen met die van haar donorlanden.⁹¹ Wanneer een of meerdere donorlanden hun kredietwaardigheid verliezen, kan dit directe gevolgen hebben voor de financieringsmogelijkheden van de ontwikkelingsbank. Om het vertrouwen van investeerders te behouden, kunnen andere, kredietwaardigere donorlanden dan genoodzaakt zijn extra garanties te bieden.⁹²

⁸⁸ Een niet-revolverend fonds is een financieringsmechanisme waarbij de gestorte middelen na toewijzing of besteding niet automatisch worden aangevuld door terugbetalingen, inkomsten of rente-inkomsten.

⁸⁹ Financieel jaarverslag BHOS 2024.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld Fitch’s toelichting op de kredietscore van de AfDB ([Fitch Rating - Press release - 24 July 2023 | African Development Bank Group](#)).

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

Nederland kiest er doorgaans voor om kapitaalverhogingen, net als middelenaanvullingen, te voldoen via een vooraf afgesproken betalingsschema. Dit betekent dat Nederland zich voor een langere periode committeert aan een totaalbedrag maar deze betalingen jaarlijks worden overgemaakt. Het is dus alleen mogelijk om bijdragen te wijzigen zodra deze betalingsschema's aflopen of zodra er een nieuwe kapitaalronde wordt aangekondigd. Wel kan Nederland in de tussentijd incidenteel aanvullend kapitaal kopen dat vrijkomt doordat andere donorlanden hun gereserveerde kapitaal niet opeisen.

2.3.2 Activiteiten in programmalanden

Gesteunde multilaterale organisaties zetten verschillende activiteiten en projecten in om financiële bijdragen van donorlanden te vertalen naar interventies en beoogde resultaten in partnerlanden.

Hierbij zijn er wel belangrijke verschillen tussen de interventielogica van de verschillende VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken, die we hieronder expliciet benoemen:

1. **Subsidies maatschappelijke projecten:** VN-organisaties verstrekken subsidies aan lokale en internationale ngo's om maatschappelijke projecten te ondersteunen op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg of gendergelijkheid;
2. **Fysieke noodhulp:** In crisissituaties leveren VN-organisaties directe humanitaire hulp zoals voedsel, water, medicijnen en onderdak aan getroffen bevolkingsgroepen. De regionale ontwikkelingsbanken bieden vaak ook financiële hulp voor het opzetten van noodhulpacties tijdens een crisis;
3. **Bieden technische assistentie, capaciteitsontwikkeling en beïnvloeden van overheidsbeleid:** VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken bieden technische assistentie aan overheden en instellingen voor capaciteitsopbouw en beleidsontwikkeling. De organisaties hebben ook een belangrijke rol in de ondersteuning van beleidsaanpassingen in partnerlanden. De regionale ontwikkelingsbanken bieden naast technische assistentie ook algemene kennisproducten aan;
4. **Schuldsanering:** ontwikkelingsbanken bieden schuldverlichting aan zwaar getroffen landen om macro-economische stabiliteit en schuldhoudbaarheid te bevorderen.⁹³
5. **Leningen en garanties aan bedrijven en financiële instellingen (FI's) zoals banken:** Regionale ontwikkelingsbanken verstrekken meestal ongeoordeelde of deels geoordeelde leningen aan FI's, die het geld vervolgens uitlenen aan bedrijven om private sectorontwikkeling te bevorderen. Soms verstrekken ontwikkelingsbanken leningen direct aan bedrijven, meestal aan staatsbedrijven of bedrijven met een belangrijke systeemfunctie. Daarnaast bieden regionale ontwikkelingsbanken ook garanties om investeringen door andere partijen te faciliteren en risico's te beperken.
6. **Leningen en subsidies aan overheden:** Overheden ontvangen van regionale ontwikkelingsbanken financiële steun in de vorm van leningen en subsidies voor de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's en structurele hervormingen. Leningen aan kwetsbare overheden zijn vaak concessioneel, wat betekent dat ze worden verstrekt tegen een rente die lager is dan de marktrente, of zelfs renteloos.

⁹³ Daarnaast werd ook het IMF ondersteund onder artikel 5.1, met als doel het bevorderen van schuldsanering tijdens de coronapandemie. De evaluatie van deze ondersteuning valt buiten de reikwijdte van deze PR en wordt behandeld in de periodieke rapportage van BFB, artikel 4: ["Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie."](#)

Tijdens de coronapandemie schaalden de verschillende multilaterale organisaties hun activiteiten op via diverse crisispakketten en noodinstrumenten zoals samengevat in Box 2.3.

Box 2.3: De vier organisaties hadden een uitgebreid crisisinstrumentarium tijdens de coronapandemie.

AfDB richtte in april 2020 haar COVID-19 Rapid Response Facility op met een budget van \$10 miljard, waarvan \$8,6 miljard bestemd was voor directe steun aan Afrikaanse landen. Het merendeel werd gecommitteerd als budgetsteun voor de kapitaalkrachtigere Afrikaanse landen (\$5,5 miljard). Deze middelen werden ingezet voor gezondheidszorgversterking, economische ondersteuning van overheden en de financiering van sociale zekerheidsprogramma's met hulp aan huishoudens en kleine en middelgrote ondernemingen. De resterende \$1.35 miljard werd gecommitteerd voor projecten in de private sector.

AsDB mobiliseerde in april 2020 \$20 miljard om ontwikkelingslanden in Azië en de Pacific via budgetsteun te helpen bij de bestrijding van COVID-19, met speciale aandacht voor de meest kwetsbare landen. Daarnaast werd \$9 miljard toegewezen via het Asia Pacific Vaccine Access Facility (APVAX) voor de aankoop en distributie van vaccinaties.

UNICEF vroeg in 2022 \$4,8 miljard aan voor de wereldwijde uitrol van COVID-19-vaccinaties, tests en behandelingen via het Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A). Daarnaast ondersteunde UNICEF kinderen in 145 landen met essentiële diensten op het gebied van gezondheid, voeding, onderwijs, kindbescherming en water, sanitatie en hygiëne (WASH).

UNDP stelde een initiële envelop van \$500 miljoen beschikbaar om ongeveer 100 landen te ondersteunen bij hun coronamaatregelen, met nadruk op gezondheidszorg, economische veerkracht en sociaal herstel. Hiervan was \$135 miljoen bestemd voor onmiddellijke behoeften, \$175 miljoen voor korte-termijnbehoeften.

Bron: Op basis van beleidsdocumenten van de vier onderzochte organisaties

2.3.3 Thematische resultaten in partnerlanden

De beleidstheorie bestaat uit vier thematische paden. Een pad is een cluster van prestaties en tussengelegen resultaten die organisaties kunnen behalen op een bepaald thema en zo kunnen bijdragen aan het behalen van de BHOS-doelstellingen. De thema's met onderliggende resultaten zijn zo opgesteld dat zij: (1) aansluiten bij wat de multilaterale organisaties (beogen te) doen;⁹⁴ (2) begrijpelijk zijn in de context van het Nederlandse BHOS-beleid en aansluiten bij de Nederlandse thema's voor ontwikkelingssamenwerking (OS); (3) relevant zijn voor het behalen van de vijf gereconstrueerde doelstellingen onder artikel 5.1: uitbannen van extreme armoede, aanpakken grondoorzaken van armoede en migratie, bevorderen klimaatmitigatie en -adaptatie, bijdragen aan weerbare wereldeconomie en versterken multilaterale systeem en reputatie van Nederland als donor.⁹⁵

De vier geïdentificeerde thematische impactpaden sluiten niet alleen aan bij de strategische prioriteiten van de betrokken organisaties, maar ook bij de Nederlandse OS-thema's, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

⁹⁴ Hiervoor hebben we de Theories of Change en bijbehorende M&E-raamwerken van de multilaterale organisaties geanalyseerd en naast de Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsthema's gelegd.

⁹⁵ Voor het behalen van sommige doelstellingen is bilaterale hulp meer geschikt of bijdragen aan thematische VN-organisaties.

Tabel 2.3: Overlap tussen de thematische paden en de Nederlandse OS-thema's

Thematische paden	Nederlandse OS-thema's
Structurele voedselzekerheid, water en landbeheer (inclusief klimaatadaptatie)	Voedsel- en voedingszekerheid, drinkwater, sanitatie en waterbeheer en klimaat(adaptatie)
Duurzame economische ontwikkeling (waaronder klimaatmitigatie)	Private sectorontwikkeling en klimaat(mitigatie)
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Kwaliteitsonderwijs voor iedereen en mondiale gezondheid en SRGR
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Veiligheid en rechtsorde, humanitaire hulp en diplomatie, vrouwenrechten en gendergelijkheid, versterking maatschappelijke middenveld, migratie en ontheemding

Bron: De OS thema's in de periode 2017-2023.

Het behalen van de klimaatdoelstellingen is hierbij een overkoepelend thema. Dit wordt deels nagestreefd via het pad voedselzekerheid, water- en landbeheer – met name op het gebied van klimaatadaptatie – en deels via duurzame economische ontwikkeling en handel, met de nadruk op klimaatmitigatie. Uiteraard kunnen er ook effecten optreden tussen de verschillende impactpaden. Deze worden besproken wanneer ze een belangrijke voorwaarde vormen voor het behalen van een resultaat.

De toegevoegde waarde van impactpaden is dat ze per thema inzicht geven in welke resultaten van VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken in partnerlanden verwacht kunnen worden.

Daarnaast maken ze zichtbaar op welke terreinen bepaalde multilaterale organisaties niet of beperkt actief zijn. De impactpaden zijn daarmee relevant voor het presenteren van de resultaten, de conclusies en de lessen. Organisaties richten zich doorgaans op specifieke thematische aandachtsgebieden en zijn niet noodzakelijkerwijs even actief binnen alle paden. Zo richten de VN-organisaties zich met name op sociale ontwikkeling, gezondheidszorg en humanitaire hulp. De regionale ontwikkelingsbanken daarentegen leggen, vanuit hun financieringsmodel, meer nadruk op langetermijninvesteringen zoals infrastructuur, energie en ontwikkeling van de private sector.

2.3.4 Kernassumpties beleidstheorie

Het BHOS-beleid onder artikel 5.1 rust op een aantal kernassumpties over de toegevoegde waarde van multilaterale samenwerking. Deze assumpties geven richting aan het beleid en vormen de basis voor de inzet van ongeoormerkte financiering. Daarnaast zijn er in dit onderzoek toetsbare voorwaarden geformuleerd voor doeltreffend en doelmatig handelen van multilaterale organisaties; de voorwaarden voor doeltreffendheid worden beoordeeld in hoofdstuk 4, en die voor doelmatigheid in Hoofdstuk 5. Hoewel deze voorwaarden incidenteel expliciet in het beleid worden benoemd, worden zij doorgaans impliciet meegenomen.

Tabel 2.4: Kernassumpties van het BHOS-beleid

Kernassumpties BHOS 5.1 beleid		Impliciete aanname in:	Getoetst in:
Assumpties	Uitleg		
Ongeoormerkte financiering	Ongeoormerkte financiering dragen bij aan het doeltreffend en doelmatig opereren van multilaterale organisaties.	I, II, III	Sectie 5.2
Nederlandse belangen	Door middel van het financieren van en dialogen met deze multilaterale organisaties worden de belangen van Nederland vertegenwoordigd via deze organisaties.	I, II, III, V	Sectie 5.2
Synergie	Doelstellingen die behaald worden binnen een thematisch impactpad dragen bij aan het behalen van doelstellingen in andere impactpaden. Deze synergie versterkt de algehele impact van het beleid.	II	Sectie 4.2
Contributie	Het behalen van directe resultaten van multilaterale organisaties draagt op termijn bij aan structurele resultaten in partnerlanden. Deze structurele resultaten zijn belangrijk voor het behalen van de BHOS-doelstellingen.	VI	Sectie 4.2
Voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid			
Goed bestuur	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken beschikken over governance-structuren die bijdragen aan transparantie, verantwoording en efficiënte omzetting van inputs in meetbare resultaten (outputs en outcomes).	II	Hoofdstuk 5
Toegang tot financiële markten	Regionale ontwikkelingsbanken kunnen via bijdragen van Nederland aanvullende middelen mobiliseren op de financiële markten. Dit zorgt voor een hefboomeffect en vergroot de ontwikkelingsimpact.	II, III, IV	Sectie van 5.2
Draagvlak in programma-landen	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken beschikken over het diplomatieke en institutionele draagvlak om effectieve partnerschappen aan te gaan met ontvangende landen, inclusief fragiele staten.	IV	Hoofdstuk 4
Bereiken kwetsbare groepen	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken hebben de capaciteit en ervaring om effectief kwetsbare en moeilijk bereikbare doelgroepen te ondersteunen, onder andere via hun aanwezigheid in complexe contexten.	III, IV	Hoofdstuk 4
Coherentie	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken stemmen hun activiteiten op elkaar af en werken onderling samen om overlap te voorkomen en complementair te opereren. Deze institutionele coherentie verhoogt de doeltreffendheid van multilaterale samenwerking.	III, V	Hoofdstuk 4

Bron: I = Memorie van Toelichtingen bij BHOS-begrotingen van 2017-2023; II = Beleidsnotitie "Investeren in Perspectief", III = Beleidsnotitie "Wat de wereld verdient"; IV = "Afrikastrategie", V = "Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie", zie beleidstheorieën van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB.

3 Financiering



3. Financiering

3. Wat waren de relevante uitgaven in de staatsbegroting tussen 2017 en 2023 voor ongeoormerkte bijdragen? En welke instrumenten zijn ingezet om het beleid uit te voeren?

De uitgaven onder BHOS-artikel 5.1 bestaan uit ongeoormerkte bijdragen aan voornamelijk VN-organisaties met een breed mandaat en aan regionale ontwikkelingsbanken. Geoormerkte bijdragen aan deze organisaties vallen buiten de scope van dit onderzoek, omdat zij worden verantwoord onder de thematische artikelen van de BHOS-begroting. Zo worden geoormerkte bijdragen aan UNICEF en UNDP voor humanitaire hulp geboekt onder artikel 4, bijdragen op het gebied van onderwijs onder artikel 3.4 en bijdragen voor gezondheid onder artikel 3.1.⁹⁶ Ook ongeoormerkte bijdragen aan meer thematische multilaterale organisaties met een specifiek mandaat vallen buiten de scope van dit onderzoek. Deze uitgaven worden ook verantwoord onder de thematische beleidsartikelen, zoals de bijdrage aan het *International Fund for Agricultural Development* die valt onder beleidsartikel 2 voor voedselzekerheid. Tot slot omvat artikel 5.1 nog enkele kleinere bijdragen aan organisaties met een brede thematische oriëntatie.

In de periode 2017-2023 is in totaal ruim 1,2 miljard euro uitgegeven aan multilaterale samenwerking onder BHOS-artikel 5.1. Tabel 3.1 laat zien dat de uitgaven in deze periode met ongeveer 16 procent zijn toegenomen. Daarmee groeide de bijdrage sterker dan de nominale economische groei van Nederland, die in dezelfde periode 9 procent bedroeg. Dit is relevant, omdat het ODA-budget (ontwikkelingssamenwerking) is gekoppeld aan de ontwikkeling van het Nederlandse bruto nationaal inkomen (BNI). Wanneer de Nederlandse economie groeit, neemt het ODA-budget automatisch mee toe.⁹⁷ Tegelijk geldt dat Nederland sinds 2016 niet langer voldoet aan de internationale norm om minimaal 0,7 procent van het BNI aan ODA te besteden. In de periode 2017-2023 schommelden de Nederlandse ODA-uitgaven tussen 0,59 procent en 0,67 procent van het BNI.⁹⁸

Bijdragen aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken vormden het merendeel van de ongeoormerkte uitgaven aan multilaterale organisaties onder artikel 5.1. Van deze organisaties ontving AfDB het grootste deel, 38 procent van de totale uitgaven. De bijdragen aan ontwikkelingsbanken bestonden grotendeels uit stortingen in fondsen die een speciaal onderdeel van de bank vormen en van waaruit concessionele leningen en subsidies aan kwetsbare overheden worden verstrekt. De omvang van de bijdragen in gestort kapitaal bleef beperkt. Tijdens de coronapandemie (2020-2022) werden incidentele uitgaven gedaan, met name in de vorm van bijdragen aan schuldenhulpprogramma's van het IMF voor kwetsbare overheden, zoals via het *Poverty Reduction and Growth Trust*. Daarnaast werden bijdragen geleverd aan het JPO-programma. Het JPO-programma is een internationaal programma waarbij jonge, hoogopgeleide professionals uit voornamelijk donerende landen, zoals Nederland, tijdelijk worden gedetacheerd bij multilaterale organisaties.

Tabel 3.1 laat zien dat de bijdragen aan VN-organisaties stabiel en structureel waren in de periode 2017-2023. Dit is een duidelijke trendbreuk met de voorgaande periode 2012-2015, waaruit bleek dat de ongeoormerkte bijdragen juist afnamen.⁹⁹ Deze daling leidde tot een grotere onvoorspelbaarheid van de Nederlandse financiering, ondanks de doelstelling van Nederland om voorspelbaarheid te vergroten.

⁹⁶ Zie memorie van toelichtingen bij de BHOS-begrotingen in de periode 2017-2023.

⁹⁷ Het ODA-budget omvat echter meer dan alleen deze ongeoormerkte bijdragen. Hoewel deze bijdragen fors zijn gegroeid, kan het zijn dat de totale ODA-uitgaven minder hard stijgen als de uitgaven onder andere beleidsartikelen zijn gedaald. In dat geval blijft de totale groei van het ODA-budget gelijk aan of lager dan de nominale economische groei van Nederland.

⁹⁸ Memorie van toelichtingen bij BHOS-begrotingen 2017-2023; Tweede Kamer, "[Meerjarige uitsplitsing ODA-budget \(2025D26289\)](#)" (2025).

⁹⁹ Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (IOB 2017).

In lijn met eerdere afspraken,¹⁰⁰ zoals de VN Funding compact, werden de bijdragen aan VN-organisaties meerjarig vastgelegd. ¹⁰¹ Een uitzondering hierop vormde 2022, waarin werd besloten de bijdrage slechts voor één jaar vast te leggen. Vanaf 2023 werden bijdragen weer meerjarig juridisch vastgelegd voor een periode van drie jaar (2023–2025). Ook de ongeoormerkte bijdragen aan de AfDB en de AsDB waren gebaseerd op meerjarige juridische afspraken, eveneens voor een periode van drie jaar voor AfDB en vier jaar voor AsDB. BZ koos voor betalingschema's met terugwerkende kracht, waardoor betalingen over meerdere jaren konden worden vastgelegd, maar verspreid in de tijd plaatsvonden. Dit bood extra flexibiliteit in het kasbeheer. Het gevolg van deze meerjarige afspraken was dat de vrije ruimte op de begroting van artikel 5.1 beperkt was.

Een opvallende uitzondering op dit stabiele beeld was de Nederlandse bijdrage aan de AsDB, die in 2023 daalde tot slechts een vijfde van het niveau in 2017. Deze daling hield verband met de in 2015 doorgevoerde samenvoeging van een groot deel van het concessionele fonds met het reguliere kapitaal van de bank.¹⁰² Het resterende deel van het fonds richt zich sindsdien uitsluitend op de armste landen in Azië en de Pacific, waaronder Afghanistan, Laos, Bhutan en de kleine Pacifische eilandstaten. In vergelijking met de vorige middelenaanvulling vroeg de bank donoren om een substantieel lagere bijdrage.

Tegelijkertijd namen de bijdragen aan UNICEF onder artikel 5.1 toe. Dit sluit aan bij het beleid onder minister Kaag om meer noodhulp te gaan bieden via multilaterale organisaties zoals UNICEF.¹⁰³ 2017 vormde een uitzondering in het afgelopen decennium, waarin de kernfinanciering aan UNICEF onder de 20 miljoen euro uitkwam. Een deel van de ongeoormerkte financiering aan UNICEF wordt overigens ook verstrekt via artikel 4, dat betrekking heeft op humanitaire hulp en noodhulp.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Uit de memorie van toelichting van 2022 en 2023 blijkt dat de financiering voor UNDP en UNICEF meerjarig wordt vastgelegd om te voldoen aan de UN-Funding Compact afspraken. Via de UN-Funding Compact afspraken heeft Nederland zich gecommitteerd aan meer voorspelbare en minder geoormerkte financiering aan UN-organisaties (zie [The Netherlands strengthens support for UNDP's work to address multi-dimensional development challenges | United Nations Development Programme](#)).

¹⁰² Beslismemo 2016.211756

¹⁰³ Beleidsnotitie "Wat de Wereld Verdient" (2019).

Tabel 3.1: Uitgaven onder BHOS art. 5.1 per type organisatie (in duizenden EUR).

Type organisatie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
VN-organisaties (% van totaal BHOS 5.1)	29%	51%	48%	36%	40%	39%	42%	40%
UNICEF	14.000	26.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	205.000
UNDP	28.000	39.712	34.922	40.154	34.893	35.026	34.560	247.267
UNIDO	1.859	1.237	1.583	1.308	1.531	1.366	1.531	10.415
VN-secretariaat	-	6.676	1.932	2.023	1.920	2.303	3.800	18.654
UNCTAD	500	500	-	750	500	500	502	3.252
Regionale ontwikkelingsbanken (% van totaal BHOS 5.1)	59%	36%	41%	42%	37%	40%	50%	43%
African Development Bank Group	64.777	50.862	48.476	78.575	57.071	68.668	81.506	449.934
Asian Development Bank	24.278	5.095	13.201	11.945	8.475	5.265	4.935	73.193
Andere IFI's (% van totaal BHOS 5.1)	4%	3%	2%	15%	17%	13%	3%	9%
IMF (voor schuldsanering)	4.361	3.252	-	30.123	30.000	25.087	3.826	96.649
Wereldbankgroep	1.000	2.017	2.678	1.780	-	-	1.330	8.804
Andere multilaterale bijdragen (% van totaal BHOS 5.1)	8%	10%	9%	7%	6%	8%	5%	6%
OECD	110	110	110	198	198	198	212	1.136
African Legal Support Facility	1.500	1.500	-	3.000	-	1.500	800	8.300
JPO-programma	9.000	8.016	12.487	11.343	9.035	10.088	7.981	67.949
Overig	1.100	6.024	994	612	1.484	2.953	200	13.367
Totaal BHOS 5.1	150.000	151.000	149.000	215.000	178.000	186.000	174.000	1.203.000
Jaar-op-jaar % verandering	NA	4%	-4%	44%	-17%	4%	-6%	NA
% BHO(S) begroting	6,6%	5,5%	5,3%	3,7%	7,4%	3,8%	6,6%	5,1%

Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking' voor de jaren 2017 tot en met 2023. De uitgaven hebben betrekking op daadwerkelijk gerealiseerde betalingen, en niet op aangegane verplichtingen. Betalingen aan IFI's voor steun Oekraïne onder BHOS art. 5.1 vallen buiten de scope van dit onderzoek en zijn dus niet meegenomen in dit overzicht.

Er bestaan duidelijke verschillen tussen de Nederlandse bijdrage aan regionale ontwikkelingsbanken en aan VN-organisaties zoals samengevat in onderstaande Tabel 3.2. Bij regionale ontwikkelingsbanken worden afspraken over middelen- en kapitaal aanvullingen gezamenlijk in de Board of Directors vastgesteld, waardoor Nederland beperkte flexibiliteit heeft over de hoogte en regelmaat van bijdragen. Hoewel Nederland als donor uiteindelijk de keuze heeft om wel of niet in te stemmen met een middelen- of kapitaal aanvulling, kan een 'no-go'-beslissing vergaande gevolgen hebben. Zo kan het vrijkomende kapitaal door andere donoren worden overgenomen, waardoor Nederland ook (een deel van) zijn stemrecht in de Board verliest. Bovendien kennen de regionale ontwikkelingsbanken een vaste cyclus voor de middelen aanvulling van hun fondsen, vaak eens in de drie (AfDB) of vier jaar (AsDB). Bij VN-organisaties daarentegen bestaan geen vaste afspraken en hebben donoren volledige vrijheid in de hoogte en timing van hun bijdragen; Nederland kiest doorgaans voor meerjarige toezeggingen van twee jaar. en uitgebreide toelichting over de AfDB, AsDB, UNICEF en UNDP is te vinden in Bijlage D.

Een ander belangrijk verschil is dat bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken direct evenredig stemrecht opleveren in de Boards of Directors. Bij VN-organisaties daarentegen geldt een vast rotatieschema, waarbij landen invloed uitoefenen via de uitvoerende raad. Daarnaast bestaat een deel van de Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingsbanken uit garanti kapitaal. Zo verstrekte Nederland garanties aan de AfDB en AsDB ter waarde van respectievelijk € 1,45 miljard en € 1,25 miljard (stand 2023).¹⁰⁴ Dit zogenoemde oproepbaar kapitaal is geen directe uitgave en leidt alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden – zoals een faillissement – tot financiële verplichtingen voor donoren. Regionale ontwikkelingsbanken gebruiken dit oproepbaar kapitaal voor het aantrekken van aanvullende private financiering (hefboomeffect). In de geschiedenis van multilaterale ontwikkelingsbanken is nog nooit een beroep op deze garantieregeling gedaan.¹⁰⁵

Tabel 3.2: De Nederlandse bijdragen aan AfDB, AsDB, UNICEF en UNDP

	AfDB	AsDB	UNICEF	UNDP
Belangrijkste onderdelen	- Afrikaanse ontwikkelingsfonds (concessionele leningen/subsidies voor kwetsbare landen) - Afrikaanse ontwikkelingsbank (niet concessionele leningen) - Verschillende thematische fondsen (geoordeelde bijdragen)	- Aziatische ontwikkelingsfonds (concessionele leningen/subsidies voor kwetsbare landen) - Aziatische ontwikkelingsbank (niet concessionele leningen) - Verschillende thematische fondsen (geoordeelde bijdragen)	Naast kernfunctie verschillende thematische fondsen (geoordeelde bijdragen)	Naast kernfunctie verschillende thematische fondsen (geoordeelde bijdragen)
Nederlandse bijdragen (2017-2023)	€416,3 miljoen middelenaanvulling Fonds €33,7 miljoen kapitaal aanvulling Bank - In 2023: €1,45 miljard oproepbaar kapitaal (garanties)	€60 miljoen middelenaanvulling fonds €13,2 middelenaanvulling Bank - In 2023: €1,25 miljard oproepbaar kapitaal (garantie)	€210 miljoen middelenaanvulling	€247 miljoen middelenaanvulling €49 miljoen euro bij aan UNDP ter ondersteuning van speciale multilaterale activiteiten
Frequentie middelenaanvulling	- Middelenaanvulling fonds: iedere drie jaar (laatste in 2020) - Kapitaal aanvulling: iedere tien jaar (laatste in 2023) - Hoogte aanvulling wordt gezamenlijk vastgesteld in board	- Middelenaanvulling fonds: iedere vier jaar (laatste in 2024) - Kapitaal aanvulling: onregelmatig (laatste in 2009) - Hoogte aanvulling wordt gezamenlijk vastgesteld in board	- Geen vaste afspraken; flexibiliteit donoren. - Nederland kiest voor meerjarige financiering (meestal twee jaar)	
Formele invloed Nederland	Evenredig aan hoogte bijdragen 1,97 procent stemrecht in board of directors Fonds; 0,88 procent stemrecht in board of directors Bank; vertegenwoordiging via kiesgroep (gezamenlijk 5,16% stemrecht in board). Regionale lidstaten hebben 60% van stemrecht. - Stemrecht in Board of Governors (raad van toezicht)	Evenredig aan hoogte bijdragen 1,11% stemrecht in board of directors	Door interne rotatieschema van regionale werkgroep neemt Nederland regelmatig deel aan uitvoerende Raad (bestaande uit 36 leden).	

¹⁰⁴ In 2024 heeft Nederland het garanti kapitaal bij AfDB verhoogd met 915 miljoen euro om een afwaardering van de AAA-kredietstatus van AfDB te voorkomen. Kamerstuk II, 2023/24, 29237 nr. 204.

¹⁰⁵ Financieel jaarverslag BHOS 2024.

	AfDB	AsDB	UNICEF	UNDP
Vertegenwoordiging	Via kiesgroep met VK & Italië. Kiesgroep heeft gezamenlijk 10,3% stemrecht in Board van het Fonds en 5,16% in Board van de Bank.	Via kiesgroep met Canada, Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen en Zweden. Kiesgroep heeft gezamenlijk 8,4 procent stemrecht in Board.	Nederland zit in werkgroep voor Western European and Other States (WEOS) waar ook landen zoals de VS, Canada en Australië aan deelnemen.	

Bron: Een uitgebreide toelichting over de AfDB, AsDB, UNICEF en UNDP is te vinden in Bijlage D.

4

Bevindingen doeltreffendheid



4. Bevindingen doeltreffendheid

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

4.1 Doeltreffendheid organisaties

Dit hoofdstuk bespreekt de overkoepelende resultaten van de synthesestudie naar de doeltreffendheid van de UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB op de vier themagebieden: (1) voedselzekerheid, water en landbeheer, (2) duurzame economische ontwikkeling en handel, (3) sociale ontwikkeling en gezondheid en (4) governance, stabiliteit en humanitaire hulp. Hierbij is vooral gekeken naar de doeltreffendheid van deze vier geëvalueerde organisaties in het behalen van directe resultaten in partnerlanden. Deze resultaten vormen de randvoorwaarden voor het behalen van structurele resultaten in partnerlanden, en dragen uiteindelijk bij aan het realiseren van de Nederlandse BHOS-doelstellingen (impact).

Zoals weergegeven in onderstaande tabel worden niet alle doeltreffendheidsclaims voor alle organisaties getoetst. Dit hangt samen met de strategie en het mandaat van de afzonderlijke organisaties, die zich richten op specifieke thematische aandachtsgebieden. Voor thema's buiten de reikwijdte van een organisatie worden in dit onderzoek dan ook geen resultaten verwacht, en zijn er geen meta-evaluaties uitgevoerd. Zo is de AfDB binnen alle vier de thematische paden actief terwijl UNICEF daarentegen een duidelijke focus kent op sociale ontwikkeling, gezondheidszorg, humanitaire hulp en wederopbouw.

47

Tabel 4.1: Overzicht van het mandaat van de vier organisaties op de onderzochte thema's

Thematische paden	AfDB	AsDB	UNICEF	UNDP
Voedselzekerheid, water en landbeheer	- Landbouw-ontwikkeling - WASH - Klimaatadaptatie	- WASH - Klimaatadaptatie	WASH	Klimaatadaptatie
Duurzame economische ontwikkeling en handel	- Groene energievoorziening - Infrastructuur - Private sector ontwikkeling	- Groene energievoorziening - Infrastructuur - Private sector ontwikkeling		- Groene energievoorziening - Infrastructuur - Private sector ontwikkeling
Sociale ontwikkeling en gezondheid	- Essentiële zorg en vaccinaties (o.a. tijdens corona) - Zorginfrastructuur - Onderwijsinfrastructuur	- Essentiële zorg en vaccinaties (o.a. tijdens corona) - Zorginfrastructuur - Onderwijsinfrastructuur	- Essentiële zorg en vaccinaties (o.a. tijdens corona) - Zorginfrastructuur - Onderwijsinfrastructuur	- Essentiële zorg en vaccinaties (o.a. tijdens corona) - Zorginfrastructuur
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	- Acute (voedsel)nood - Wederopbouw - Goed bestuur	Goed bestuur	- Acute (voedsel)nood - Wederopbouw - Goed bestuur	- Wederopbouw - Goed bestuur

Op basis van 85 thematische meta-evaluaties en daarmee honderden onderliggende projectevaluaties blijkt dat de vier multilaterale organisaties overwegend doeltreffend waren in het verbeteren van fysieke infrastructuur, toegang tot essentiële zorg en vaccinaties en noodonderwijs in fragiele contexten.¹⁰⁶ De ontwikkelingsbanken, AfDB en AsDB, waren volgens bestaande evaluaties vooral doeltreffend in het aanleggen van (water)wegen, elektriciteitsnetten en hernieuwbare energievoorziening. Dergelijke infrastructuur is voor veel landen in Afrika en Azië een belangrijke randvoorwaarde voor hun economische ontwikkeling en toegang tot basisdiensten. UNICEF en UNDP bleken met name zeer doeltreffend in crisissituaties, onder meer via vaccinatieprogramma's, digitale onderwijsaanpak en noodhulp in kwetsbare gebieden. Tegelijkertijd waren de regionale organisaties minder doeltreffend op het gebied van klimaatadaptatie, toegang tot sanitaire voorzieningen, financiering van het midden- en kleinbedrijf en het realiseren van structurele institutionele hervormingen.

4.1.1 Voedselzekerheid, water en klimaatadaptatie

Tabel 4.2: Overzicht van de bevindingen over doeltreffendheid in het thema structurele voedselzekerheid, water en klimaatadaptatie

	Doeltreffendheid	Beknopte toelichting	Betrouwbaarheid doeltreffendheids-score
Landbouwontwikkeling: Verbeteren van toegang tot agrarische inputs, diensten en kennis	Waarschijnlijk doeltreffend	Enkel AfDB was grootschalig actief op gebied van landbouwontwikkeling. Geografische focus op Noord- en West-Afrika. Vooral doeltreffend in verbeteren van randvoorwaarden structurele voedselzekerheid zoals via infrastructuur. De andere organisaties waren beperkt of indirect actief.	Betrouwbaar, gebaseerd op meerdere recente meta-evaluaties. Impactevaluaties ontbreken. Resultaten zijn eenduidig.
Verbeteren WASH-voorzieningen	Naar verwachting doeltreffend	UNICEF had goede complementariteit met ontwikkelingsbanken op het gebied van bevorderen watervoorziening; De WASH-gerelateerde activiteiten van AfDB en AsDB waren geografisch geconcentreerd. Beperkte doeltreffendheid ontwikkelingsbanken door gebrek aan schaal, expertise en onvoldoende bereik van kwetsbare groepen.	Over het algemeen goed voor AsDB en UNICEF; De beschikbare informatie over AfDB is enigszins gedateerd. De meta-evaluatie komt uit 2020 maar gebruikt projectevaluaties uit de periode 2010-2016.
Klimaatadaptatie: verbeteren irrigatie en landbeheer	Naar verwachting matig doeltreffend	Met name AsDB was doeltreffend in Oost-Azië maar veel financiering ging naar China; UNDP was redelijk doeltreffend maar was minder doeltreffend in het creëren van voorwaarden voor structurele resultaten door beperkte schaalgrootte. AfDB was niet doeltreffend door het ontbreken van expertise. UNICEF was beperkt actief op dit gebied.	Grondige en consistente evaluatieresultaten voor AsDB en UNDP. De beschikbare informatie over AfDB is beperkt, aangezien recente meta-evaluaties ontbreken. De conclusies voor AfDB zijn daarom voornamelijk gebaseerd op interne documentatie.
Totaal	Naar verwachting doeltreffend		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van een synthesestudie van 29 meta-evaluaties (elk gebaseerd op tientallen projectevaluaties) en tientallen aanvullende bronnen waaronder academische publicaties en interne documentatie van de onderzochte organisaties. De doeltreffendheid van de resultaten is getoetst op een schaal van: niet doeltreffend, matig doeltreffend, doeltreffend en zeer doeltreffend. De doeltreffendheidsscores worden ingeschaald met een betrouwbaarheidsmarge, oplopend op een vierpuntsschaal van 'mogelijk', 'naar verwachting' tot 'waarschijnlijk' en 'bewezen doeltreffend'.

¹⁰⁶ Overkoepelende conclusies in deze paragraaf zijn gebaseerd op basis van de synthesestudie die is uitgevoerd op basis van tientallen meta-evaluaties en veel andere verschillende bronnen en evaluaties van de verschillende organisaties. Voor een volledig overzicht van geraadpleegde meta-evaluaties zie Bijlage B.

Landbouwontwikkeling

De AfDB was als enige van de vier organisaties structureel en op grote schaal actief op het gebied van landbouwontwikkeling en was daarin over het algemeen doeltreffend.¹⁰⁷ De AfDB wijdde in de periode 2017-2023 13 procent van haar portfolio aan landbouwprojecten – ongeveer 1 procent van de jaarlijkse financieringsbehoefte voor het creëren van structurele voedselzekerheid in Afrika.¹⁰⁸ Van deze financiering ging bijna 40 procent naar vijf landen in Noord- en West-Afrika (namelijk Nigeria, Marokko, Egypte, Ivoorkust en Senegal). Tegelijkertijd hebben landen in de Sahel, de Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika te maken met de grootste uitdagingen op het gebied van klimaatweerbare en -adaptieve landbouw.¹⁰⁹ Uit een meta-evaluatie bleek dat de AfDB vooral doeltreffend was in het verbeteren van de toegang tot agrarische inputs voor boeren (bijvoorbeeld door leningen aan rurale banken die krediet kunnen verschaffen voor de aanschaf van agrarische inputs) en in het aanleggen van infrastructuur die agrarische en rurale ontwikkeling mogelijk maakt.^{110,111} Het tot stand brengen van blijvende resultaten was echter een terugkerende uitdaging.

De AfDB was echter beperkt doeltreffend was in de capaciteitsontwikkeling van overheden en het bevorderen van klimaatadaptatie onder boeren. Zo was minder dan 50 procent van de klimaatadaptatieprojecten onder boeren in de periode 2016-2025 doeltreffend.¹¹² Ook het Technologies for African Agricultural Transformation programma, dat als doel had de landbouwproductiviteit in Afrika te verhogen door technologieën en innovaties grootschalig beschikbaar te maken, was niet doeltreffend.¹¹³ Dit betrof echter slechts een bescheiden onderdeel van de landbouwportefeuille van de AfDB. AsDB,¹¹⁴ UNICEF en UNDP hebben geen directe focus op dit thema.

WASH-voorzieningen¹¹⁵

De regionale ontwikkelingsbanken waren vooral doeltreffend in het realiseren van grootschalige waterinfrastructuur en minder doeltreffend op het verbeteren van WASH-voorzieningen op lokale schaal.¹¹⁶ Uit het syntheseonderzoek blijkt dat zowel de AfDB¹¹⁷ als de AsDB¹¹⁸ redelijk doeltreffend waren in het verbeteren van grootschalige watervoorzieningen, die een voorwaarde zijn voor WASH-voorzieningen. De AfDB richtte zich daarbij met name op het bevorderen van de toegang tot drinkwater, terwijl de AsDB zich voornamelijk toedeed op stedelijke watervoorzieningssysteem. Uit de meta-evaluatie van de AsDB blijkt dat deze projecten een redelijke tot significante bijdrage leverden aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Toegang tot veilig drinkwater draagt bij aan een betere gezondheid door het terugdringen van watergerelateerde ziektes, en leidt tot een herschikking van dagelijkse tijdsbesteding –vooral onder vrouwen –doordat minder tijd nodig is voor het halen van water en de zorg voor zieke gezinsleden.¹¹⁹ Hierdoor ontstaat ruimte voor deelname aan onderwijs of werk. Voor beide ontwikkelingsbanken geldt dat de steun geografisch geconcentreerd was. Egypte, Rwanda en

¹⁰⁷ AfDB's Feed Africa Strategy is bijna geheel aan dit onderdeel gewijd.

¹⁰⁸ Bridging the Financing Gap: Unlocking the Impact Potential of Agricultural SMEs in Africa - Aceli Africa.

¹⁰⁹ Feed Africa Strategy ACSA Progress report (2024).

¹¹⁰ IDEV (2024), Evaluation Synthesis on Agriculture and Agribusiness Growth and Productivity (2012-2022); Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), (2023), MOPAN Assessment Report: African Development Bank (AfDB), 2021 Assessment, Paris.; IDEV (2018), Strengthening Agricultural Value Chains to Feed Africa Cluster Evaluation Report (2005-2016).

¹¹¹ Het African Emergency Food Production Facility (\$1,5 miljard) werd in 2022 opgezet en verschillende landen hebben hier gebruik van gemaakt zoals Malawi en Sierra Leone.

¹¹² Feed Africa Strategy 2016 - 2025 - ACSA Progress Report 2024 (IDEV 2024).

¹¹³ [TAAT 1 Project Cluster Evaluation - Summary Report.pdf](#)

¹¹⁴ Hoewel AsDB beschikt over een omvangrijke landbouwportefeuille, ligt de nadruk daarin met name op irrigatie en klimaatbestendig landbeheer. Om die reden worden haar activiteiten op dit terrein besproken in de volgende paragraaf, die specifiek op deze thema's ingaat.

¹¹⁵ Er is recent nieuw materiaal beschikbaar over WASH en er loopt aanvullend onderzoek, waaronder het huidige IOB WASH-onderzoek en PR 5.1. In deze recente studies wordt, anders dan in eerdere onderzoeken, expliciet aandacht besteed aan de systeembenadering en de duurzaamheid van resultaten.

¹¹⁶ Bij AfDB vallen WASH-projecten onder twee strategieën: Improve the Quality of Life for the People of Africa en de Integrate Africa Strategy. In beide gevallen onderstreept de bank haar rol in het faciliteren van waterinfrastructuurontwikkeling.

¹¹⁷ A systematic assessment of the pro-poor reach of development bank investments in urban sanitation (Hutchings et al. 2018); Evaluation of AfDB's Support to the Water Sector (IDEV 2020).

¹¹⁸ Independent Evaluation ADB (2022), Sector-wide Evaluation: Integrated Water Management: Evaluation of ADB's Water Sector Policy and Program, 2011-2021; Independent Evaluation ADB (2021), Water and Other Urban Infrastructure Services Sector: Lessons from Project Evaluations 2017-2020.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld ["Happiness on Tap: Piped Water Adoption in Urban Morocco"](#) (Devoto et al. 2013); ["Women, work, and water"](#) (Caruso et al., 2023).

Marokko ontvingen samen meer dan 40 procent van de AfDB-middelen op het gebied van water.¹²⁰ Voor de AsDB ging 50 procent naar India.¹²¹ Voor beide ontwikkelingsbanken bleef de bijdrage aan sanitaire voorzieningen echter beperkt, met name door het ontbreken van specifieke expertise op dit gebied.¹²² De MOPAN-evaluaties onderschrijven dat beide banken sterker zijn op het gebied van grootschalige watervoorziening (waterinfrastructuur).¹²³ De AfDB had echter wel plannen om haar strategische focus te verleggen naar WASH-voorzieningen – zoals uiteengezet in de nieuwe tienjaarstrategie.¹²⁴

UNICEF was doeltreffender in het bevorderen van WASH-voorzieningen en besteedde 17 procent van haar middelen hieraan.¹²⁵ Volgens UNICEF zelf was er in de geëvalueerde periode een toename van 12,7 procent in het aantal scholen met toegang tot water; volgens UNICEF kon 71 procent van deze toename worden toegeschreven aan de inzet van de organisatie zelf.¹²⁶ Een recente meta-evaluatie van het Accelerating Sanitation and Water for All-programma (ASWA-II)¹²⁷ bevestigt dit resultaat en laat zien dat UNICEF doeltreffend was in het verbeteren van WASH-voorzieningen in acht kwetsbare landen.¹²⁸ De doelstellingen van het ASWA-II programma werden ruim behaald, wat aannemelijk heeft bijgedragen aan betere kindervoeding en minder conflicten. Tegelijkertijd stond de duurzaamheid van resultaten onder druk door externe factoren zoals COVID-19 en politieke instabiliteit en was het programma beperkt in staat om aanvullende financiering te mobiliseren. Uit een andere meta-evaluatie blijkt dat UNICEF's WASH-programma's, gericht op de bestrijding van cholera, aantoonbaar doeltreffend waren in noodsituaties. Ze droegen bij aan een betere volksgezondheid en een vermindering van kindersterfte.¹²⁹ De doeltreffendheid van UNICEF in het bevorderen van sanitaire voorzieningen in langdurige conflictgebieden was daarentegen beperkt en wist niet altijd kwetsbare groepen te bereiken.¹³⁰ Voor UNDP was de bijdrage aan WASH-voorzieningen zeer beperkt; minder dan 2 procent van het totale portfolio in de periode 2017–2023 werd hieraan besteed.

Klimaatadaptatie

Op het gebied van irrigatie, landbeheer en andere vormen van klimaatadaptatie liet het synthese-onderzoek wisselende resultaten zien tussen de regionale ontwikkelingsbanken. AsDB was hierin een grote speler in Azië en bereikte goede resultaten in China maar was minder doeltreffend in Zuid-Azië en de eilandstaten waar de relevantie voor klimaatadaptatie groter was.¹³¹ Tegelijk laat het synthese-onderzoek zien dat de AfDB niet doeltreffend was in het bevorderen van irrigatie: geen enkel project behaalde de gestelde targets en slechts 35 procent van de geplande boeren kreeg daadwerkelijk toegang tot water.¹³² Hoewel de AfDB redelijk doeltreffend was in de aanleg van grote civieltechnische werken, zoals primaire en secundaire kanalen, ontbrak het aan expertise voor de aanleg van kleinschalige lokale kanalen en het betrekken van lokale organisaties.

¹²⁰ AfDB's Jaarverslagen 2017–2023.

¹²¹ AsDB's Development Effectiveness Reviews (2017–2023).

¹²² Ibid.

¹²³ MOPAN Assessment Report: African Development Bank (AfDB), 2021 Assessment, Paris. MOPAN Assessment Report: Asian Development Bank, 2025 Assessment, Paris.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ UNICEF Evaluation Office (2020). Global Evaluation of UNICEF's WASH Programming in Protracted Crises, 2014–19; voor totale portfolio zie <https://open.unicef.org/transparency-tool>.

¹²⁶ Jaarverslagen UNICEF 2023.

¹²⁷ Het ASWA II-programma (Accelerating Sanitation and Water for All) is een meerjarig UNICEF-programma (2018–2023), gefinancierd door Nederland (DGIS), gericht op het verbeteren van water, sanitatie en hygiëne (WASH) in acht kwetsbare Afrikaanse landen. Het programma combineerde service delivery met systeemversterking en had bijzondere aandacht voor vrouwen, meisjes en de meest kwetsbaren.

¹²⁸ Independent Evaluation of the Accelerating Sanitation and Water for All Programme (ASWA II) (UNICEF, 2024).

¹²⁹ UNICEF Evaluation Office (2020). Global Evaluation of UNICEF's WASH Programming in Protracted Crises, 2014–19; Wolf, J., Hubbard, S., Brauer, M., Ambelu, A., Arnold, B. F., Bain, R., ... & Boisson, S. (2022). Effectiveness of interventions to improve drinking water, sanitation, and handwashing with soap on risk of diarrheal disease in children in low-income and middle-income settings: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet*, 400(10345), 48–59.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Independent Evaluation ADB (2022), Sector-wide Evaluation: Integrated Water Management: Evaluation of ADB's Water Sector Policy and Program, 2011–2021. In de periode 2011–2021 werden 29 irrigatieprojecten geëvalueerd, waarvan er 24 (83%) als succesvol werden beoordeeld, wat een aanzienlijke verbetering betekent ten opzichte van de 55 procent in de periode 1992–2009. De resultaten waren het hoogst in China (90 procent), Bangladesh (89 procent) en Oezbekistan (86 procent), matig in Zuidoost- en Centraal-Azië en het zwakst in de Stille Oceaan (29 procent) en delen van Zuid-Azië zoals India en Cambodja (40 procent).

¹³² Evaluation of AfDB's Support to the Water Sector (IDEV 2020).

Verscheidene meta-evaluaties laten zien dat UNDP redelijk doeltreffend was in het behalen van resultaten op de korte termijn, maar er in mindere mate in slaagde om deze te vertalen naar structurele of duurzame veranderingen. UNDP was tussen 2018 en 2023 actief op het gebied van klimaatadaptatie en leverde via meer dan 600 projecten een bijdrage aan land- en waterbeheer. Daarnaast werd in 130 landen gewerkt aan beleids- en institutionele versterking rond landgebruik.¹³³ Uit het syntheseonderzoek blijkt dat de doeltreffendheid in het behalen van structurele resultaten gering was, mede door fragmentatie van de middelen en een gebrek aan overtuigend bewijsmateriaal.¹³⁴ Daarnaast bleek dat UNDP-projecten vaak kampten met een gebrekkige exit-strategie en onvoldoende institutionele verankering, waardoor behaalde resultaten niet duurzaam konden worden opgeschaald. UNICEF speelde een beperkte rol op het gebied van irrigatie en landbeheer.

4.1.2 Duurzame economische ontwikkeling en handel

Tabel 4.3: Overzicht van de bevindingen over doeltreffendheid in het thema duurzame economische ontwikkeling en handel

Duurzame econo- mische ontwikkeling	Doeltreffendheid	Beknpte toelichting	Betrouwbaarheid
Verbeteren groene energievoorziening	Waarschijnlijk doeltreffend	Beide ontwikkelingsbanken waren doeltreffend in bevorderen hernieuwbare energiebronnen; rol van UNDP was doeltreffend voor off-grid oplossingen maar beperkt en ondersteunend.	Redelijk betrouwbaar; recentelijke meta-evaluaties voor AfDB en UNDP beschikbaar; meta-evaluaties voor AsDB lopen tot 2019.
Verbeteren infrastructuur	Waarschijnlijk zeer doeltreffend	Ontwikkelingsbanken hebben een comparatief voordeel in financieren van infrastructuur en bevorderen van regionale integratie door expertise en schaal waarop ze opereren. UNDP speelt belangrijke rol in bevorderen digitale infrastructuur.	Voor de AfDB is de informatie betrouwbaar, mede dankzij een meta- evaluatie die loopt tot 2019 en de beschikbaarheid van meerdere impactevaluaties. Voor UNDP zijn recent nog meta-evaluaties gepubliceerd, waaronder in 2023. De informatie over de AsDB is daarentegen minder betrouwbaar, aangezien de meest recente meta-evaluatie dateert uit 2018.
Private sector ontwikkeling: verbeteren toegang tot financiering	Waarschijnlijk matig doeltreffend	Regionale Ontwikkelingsbanken waren over het algemeen doeltreffend, maar kenden soms beperkte additionaliteit (bij AfDB). Over AsDB ontbreken inzichten; steun richtte zich vooral op klimaatmitigatie. Steun van AsDB aan de private sector tijdens de coronapandemie was doeltreffend De inzet van UNDP was daarentegen kleinschalig en versnipperd.	Betrouwbaar voor UNDP en AfDB; voor AsDB ontbreken recentelijke evaluaties (behalve tijdens coronapandemie) en berusten conclusies op interne bronnen.
Totaal	Waarschijnlijk doeltreffend		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van synthesestudie van 31 meta-evaluaties (die elk weer zijn gebaseerd op tientallen projectevaluaties) en tientallen aanvullende bronnen waaronder academische publicaties en interne documentatie van de onderzochte organisaties. De doeltreffendheid van de resultaten is getoetst op een schaal van: niet doeltreffend, redelijk doeltreffend, doeltreffend en zeer doeltreffend. De doeltreffendheidsscores worden ingeschaald met een betrouwbaarheidsmarge, oplopend op een vierpuntsschaal van ‘mogelijk’, ‘verwacht’ tot ‘waarschijnlijk’ en ‘bewezen doeltreffend’.

¹³³ Independent Evaluation Office of UNDP. (2024). Evaluation of UNDP Support to Ecosystem Management and Biodiversity Conservation.

¹³⁴ Independent Evaluation Office of UNDP. (2020). Evaluation of UNDP Support to Climate Change Adaptation; Independent Evaluation Office of UNDP. (2024). Evaluation of UNDP Support to Ecosystem Management and Biodiversity Conservation.

Groene energievoorziening

Het syntheseonderzoek laat zien dat de regionale ontwikkelingsbanken doeltreffend waren in het verbeteren van de toegang tot groene energievoorziening.¹³⁵ Beide ontwikkelingsbanken investeren een substantieel deel van hun portfolio in hernieuwbare energieopwekking, energie-infrastructuur en regionale energie-integratie: respectievelijk 15 procent voor AfDB en 12 procent voor AsDB in de periode 2017–2023.¹³⁶ Hiermee waren de regionale ontwikkelingsbanken belangrijke klimaatfinanciers in hun regio's. In Afrika was AfDB verantwoordelijk voor de financiering van circa 5 procent van de totale hernieuwbare energieopwekking in de periode 2017–2023.¹³⁷ In Azië droeg AsDB bij aan circa 3 procent van de opwekking tussen 2010 en 2018. In beide regio's bleven andere financiers zoals de Wereldbank de belangrijkste spelers in termen van financieringsvolume.¹³⁸

Uit meta-evaluaties blijkt dat beide ontwikkelingsbanken doeltreffend zijn en significant bijdragen aan CO₂-reductie en het scheppen van randvoorwaarden voor duurzame economische ontwikkeling.¹³⁹ Zo blijkt dat de AfDB zeer doeltreffend was in het verbeteren van de energie-infrastructuur – met name op het gebied van regionale integratie van energienetten.¹⁴⁰ Tegelijkertijd ging slechts 20 procent van de energie-investeringen van AfDB naar West- en Centraal-Afrika – waar de grootste uitdagingen liggen op het gebied van elektrificatie.¹⁴¹ Daarnaast ging ook nog één derde van de energieportfolio naar grijze energiebronnen, en bleken deze projecten vooral doeltreffend in het bevorderen van elektrificatie in kwetsbare landen waar grijze energie sneller, goedkoper en effectiever gerealiseerd kon worden.¹⁴²

Voor de AsDB zijn twee meta-evaluaties uitgevoerd hieruit blijkt dat de bank en pioniersrol vervulde in veel Aziatische landen als investeerder in hernieuwbare energie.¹⁴³ Door als eerste substantiële middelen in te zetten in zonne- en windenergieprojecten, droeg de bank bij aan het verlagen van marktrisico's voor private investeerders. De langetermijneffecten van deze interventies wijzen op substantiële efficiëntiewinsten binnen nationale energiesystemen, mede mogelijk gemaakt door verbeterde toegang tot technologie en infrastructuur. Evaluaties tonen daarnaast aan dat de duurzaamheid van de energieprojecten relatief hoog was, met een geschatte projectduurzaamheid van 85 procent voor de periode 2009–2019. Tegelijkertijd worden de structurele effecten beperkt door twee belangrijke factoren. Ten eerste blijken institutionele hervormingen vaak ontoereikend, wat de structurele inbedding van projecten in nationale beleidskaders bemoeilijkt. Ten tweede wordt het lastig geacht om emissiereducties buiten de directe projectgrenzen systematisch te meten en te monitoren.

Voor UNDP was energievoorziening weliswaar een beleidsprioriteit, maar het beschikbare budget daarvoor bleef beperkt in de periode 2017-2023.¹⁴⁴ De organisatie richtte zich hierbij vooral op capaciteitsontwikkeling van overheden bij het integreren van energietransitie in hun nationale ontwikkelingsagenda's. Daarnaast leverde UNDP concrete bijdragen via decentrale oplossingen, zoals zonne-energiesystemen en energieschone kooktoestellen. Uit een meta-evaluatie van UNDP's energieprojecten blijkt dat deze als redelijk doeltreffend worden beschouwd, vooral op het gebied van *off-grid* oplossingen in noodsituaties en moeilijk bereikbare gebieden, waar energievoorziening

¹³⁵ Dit blijkt onder andere uit de MOPAN-assessments en BZ-scorekaarten van AfDB en AsDB.

¹³⁶ AfDB project database voor periode 2017-2023 waarbij gecommitteerde projecten binnen de High 5 Light up and Power Africa zijn afgezet tegen de totale AfDB portfolio in diezelfde periode.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ter vergelijking: in 2016 had de WBG al ongeveer 18 GW aan geïnstalleerd vermogen gerealiseerd in Sub-Sahara Afrika via zogeheten Independent Power Projects (<https://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/independent-power-projects-in-sub-saharan-africa>).

¹³⁹ Evaluation of the AfDB's Assistance to the Energy Sector (1999-2018): Refocusing Support for Improved and Sustained Energy Access in Africa; Towards a Sustainable Energy Future: Evaluation of the AfDB's Support for Renewable Energy (2012-2021); Sector-wide Evaluation: ADB Energy Policy and Program, 2009-2019 (2020); ADB Energy Sector Project Evaluations, 2015-2019 (2020).

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ AfDB project database voor periode 2017-2023.

¹⁴² Op dit moment is zo'n 85% van nieuwe projecten hernieuwbaar en heeft AfDB zich gecommitteerd aan hernieuwbare energiebronnen. Evaluation of the AfDB's Assistance to the Energy Sector (1999-2018): Refocusing Support for Improved and Sustained Energy Access in Africa; Towards a Sustainable Energy Future: Evaluation of the AfDB's Support for Renewable Energy (2012-2021).

¹⁴³ Sector-wide Evaluation: ADB Energy Policy and Program, 2009-2019 (2020); ADB Energy Sector Project Evaluations, 2015-2019 (2020).

¹⁴⁴ [UNDP Strategic Plan 2022-2025](#).

ontbreekt.¹⁴⁵ De meeste energieprojecten waren echter kleinschalig van opzet, met als primaire doelstelling het aantonen dat energietoegang op kleine schaal mogelijk is en het beïnvloeden van beleid, in plaats van het realiseren van grootschalige investeringen in energietoegang zoals de regionale ontwikkelingsbanken dat doen. De genoemde meta-evaluatie wijst er op dat deze projecten slechts in beperkte mate leidden tot structurele of ‘transformatieve’ veranderingen, mede door korte projectlooptijden, het ontbreken van vervolgfianciering en onvoldoende opschaling.¹⁴⁶ UNICEF was niet actief op dit gebied.

Infrastructuur

Uit het syntheseonderzoek komt dat de AfDB zeer doeltreffend was in het bevorderen van infrastructuur in Afrika.¹⁴⁷ Zo droeg de AfDB substantieel bij aan de regionale integratie van het Afrikaanse continent, zowel via investeringen in grensoverschrijdende fysieke infrastructuur als via ondersteuning van zogeheten "zachte infrastructuur." Hieronder viel ook de harmonisatie van regelgeving ter bevordering van regionale handel. In termen van schaal was de AfDB de grootste financier voor infrastructuur op het Afrikaanse continent,¹⁴⁸ met een bijdrage die gelijkstond aan 2,7 tot 4,4 procent van het geschatte jaarlijkse financieringstekort van de ontvangende landen.¹⁴⁹ Volgens de genoemde meta-evaluatie waren er wel wat knelpunten op het gebied van doelmatigheid, aangezien projecten regelmatig budgetten en tijdsplanningen overschreden. Daarnaast was het advies om meer te doen aan institutionele inbedding en integratie van klimaatadaptatie om te zorgen dat de bereikte resultaten ook duurzaam (blijvend) zullen zijn.

Hoewel er voor AsDB geen recente evaluaties beschikbaar zijn, bleek uit een eerdere meta-evaluatie dat het meten van langetermijneffecten van infrastructuurprojecten ook voor AsDB een uitdaging is.¹⁵⁰ Deze meta-evaluatie, die evaluaties van transportprojecten van de AsDB samenvatte voor de periode 2010-2018, concludeerde dat de AsDB doeltreffend was op het gebied van regionale infrastructuur, met name grote verbindingswegen. Tegelijkertijd vond men weinig bewijs voor bredere systemische effecten van deze interventies (zoals het bevorderen van regionale integratie). Dit hangt samen met de beperkte traceerbaarheid van dergelijke resultaten op een hoger aggregatieniveau, waardoor het lastig is om structurele resultaten of langetermijneffecten, zoals regionale connectiviteit of economische spillovers, inzichtelijk te maken.

UNICEF en UNDP waren niet of beperkt actief op het gebied van transport-infrastructuur, maar de activiteiten van UNDP op het gebied van digitale infrastructuur lijken complementair te zijn aan die van de ontwikkelingsbanken. Uit beschikbare evaluaties¹⁵¹ blijkt dat UNDP doeltreffend bijdroeg aan de capaciteitsontwikkeling van overheden in het bevorderen van digitale infrastructuur van de publieke sector, hetgeen met name tijdens de coronapandemie van bijzonder belang was. Deze evaluaties wijzen er wel op dat UNDP-projecten op deze gebieden waren vaak kleinschalig, omdat er slechts beperkt aanvullende financiering kon worden aangetrokken en de doorlooptijd doorgaans kort was. Dit maakte het lastig om vervolgfianciering aan te trekken en structurele resultaten te realiseren. Dit bleek vooral het geval in kwetsbare landen, waar juist een grotere behoefte aan middelen bestond, voortkomend uit knelpunten in regelgeving binnen partnerlanden en een beperkte institutionele paraatheid. UNICEF was op dit terrein niet actief.

Private sectorontwikkeling

Het syntheseonderzoek toont tevens aan dat de regionale ontwikkelingsbanken in beperkte mate doeltreffend waren in het stimuleren van private sectorfinanciering aan MKB en dat de additionaliteit beperkt was. AfDB boekte relatief succes via public-private partnerships in de agrarische sector wat leidde tot verbeterde toegang tot financiering en een verhoogde arbeidsproductiviteit.¹⁵² Financiering via financiële intermediairs bleek echter minder doeltreffend, mede door het ontbreken van

¹⁴⁵ "Evaluation of UNDP support to energy access and transition" (IEO, 2021).

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ "A Decade on the Move: Evaluation of the AfDB's support for the transport sector, 2012-2023" (IDEV, 2025).

¹⁴⁸ "Stuck Near Ten Billion: Public-Private Infrastructure Finance in Sub-Saharan Africa" (Centre for Global Development, 2022).

¹⁴⁹ "Public-private partnerships needed to bridge Africa's infrastructure development gap" (AfDB, 2023).

¹⁵⁰ "Sector-wide Evaluation: ADB Support for Transport 2010-2018" (IE, 2020).

¹⁵¹ "Evaluation of UNDP support to digitalization of public services" (IEO, 2024).

¹⁵² IDEV (2016), Towards private sector led growth: Lessons of Experience.

sector- en MKB-expertise die relevant zijn voor de lokale context waar deze banken opereren.¹⁵³ Hierbij speelt echter mee dat het voor regionale ontwikkelingsbanken soms lastig was om te achterhalen bij welke bedrijven de financiering uiteindelijk terecht kwam, laat staan om de resultaten van investeringen in de private sector in kaart te brengen. Dit kwam doordat de financiering vaak werd verstrekt via intermediairs. Regionale ontwikkelingsbanken houden beperkt bij wie de uiteindelijke begunstigden zijn noch wat de uiteindelijke effecten van deze investeringen zijn. Bovendien was de financiële additionaliteit van investeringen van de AfDB niet altijd evident:¹⁵⁴ gesteunde partijen hadden vaak ook via de markt gefinancierd kunnen worden. Dit betekent dat projecten negatieve neveneffecten kunnen hebben en de markt kunnen verstoren. De AfDB heeft in 2022 een nieuw raamwerk (ADOA 3.0) ingevoerd om de ex-ante beoordeling van additionaliteit te versterken.¹⁵⁵ Het is echter nog niet duidelijk of deze verbeteringen daadwerkelijk tot betere resultaten hebben geleid.

De AsDB had een uitgebreide private-sectorportfolio maar inzichten over doeltreffendheid waren beperkt. De bank verstrekte jaarlijks circa \$1,2–1,7 miljard aan nieuwe leningen aan bedrijven en financiële instellingen. In 2023 resulteerde dit in een uitstaand portfolio van \$13 miljard. Volgens interne bronnen bereikten de AsDB hiermee ongeveer 40 miljoen mensen.¹⁵⁶ Uit deze interne documentatie blijkt wel dat een groot deel van de privatesectorfinanciering gericht is op het bevorderen van financiële stabiliteit en de overgang naar groene energie. Dit leverde naar schatting 71 terawattuur aan energie op. Recente meta-evaluaties van privatesectorleningen ontbreken echter. Een evaluatie van de private-sectorstrategie wees uit dat de financiering flexibel was, maar soms versnipperd en dat het ontbrak aan duidelijke prioritering tussen sectoren en landen. Ook was het verzamelen van gegevens over uiteindelijke begunstigden en de impact daarvan beperkt.¹⁵⁷ Daarnaast richtte de AsDB zich op handelsfinanciering via het Trade and Supply Chain Finance Program. Uit interne COVID-evaluaties blijkt bovendien dat de AsDB tijdens de coronapandemie doeltreffend was in het bereiken en ondersteunen van kwetsbare (systeem)bedrijven, onder meer in de medische sector via het verstrekken van kortlopend krediet.¹⁵⁸ Onderzoekers van het CDG concludeerden dat de nadruk op overheidssteun binnen het crisisinstrumentarium leidde tot een afname van de beschikbare financiering voor bedrijven.¹⁵⁹

UNDP onderscheidde zich door structurele hervormingen ter bevordering van de private en financiële sector, maar de schaal van deze interventies was beperkt. Meta-evaluaties van UNDP-projecten gericht op de private sector onderstrepen dat bewijs voor de doeltreffendheid van deze projecten vaak ontbrak.¹⁶⁰ Beschrijvende data suggereren echter dat UNDP mogelijk doeltreffend was in het vergroten van de productiviteit van het midden- en kleinbedrijf met name via beleidshervormingen en versterken van sociale vangnetten. Daarnaast speelde UNDP een doeltreffende rol in het bevorderen van e-commerce, vooral tijdens de COVID-19-pandemie, toen de organisatie inspeelde op de acute behoefte aan digitale marktplaatsen en toegang tot online verkoopkanalen voor het MKB. Tegelijkertijd was er beperkt bewijs dat UNDP heeft bijgedragen aan het bevorderen van (internationale) handel. UNICEF was op dit terrein niet actief.

¹⁵³ IDEV (2023), Evaluation of the AfDB's Implementation of its Non-Sovereign Operations (2014-2020).

¹⁵⁴ IDEV (2016), Towards private sector led growth: Lessons of Experience.

¹⁵⁵ [ADOA General Framework 3.0](#) (AfDB, 2022).

¹⁵⁶ ADB (2017-2023), Private Sector Operations: Report on Development Effectiveness.

¹⁵⁷ [ADB's Private Sector Operations Strategic Approach and Results](#) (2019-2024) (IE, 2024).

¹⁵⁸ [2020: Development Effectiveness Review](#) (ADB, 2021).

¹⁵⁹ [How Effectively is the AsDB responding to COVID-19? An Early Assessment](#) (CDG 2021).

¹⁶⁰ Evaluation of the UNDP Support to Private Sector Development and Structural Transformation (IEO, 2024).

4.1.3 Sociale ontwikkeling en gezondheid

Tabel 4.4: Overzicht van de bevindingen over doeltreffendheid in het thema sociale ontwikkeling en gezondheid

Sociale ontwikkeling en gezondheid	Doeltreffendheid	Toelichting	Betrouwbaarheid
Verhogen toegang tot essentiële zorg en vaccinaties	Waarschijnlijk zeer doeltreffend	Tijdens de coronapandemie was Unicef doeltreffend om vaccinaties te distribueren en de AsDB om vaccinaties te financieren.	Redelijk betrouwbaar; meta-evaluaties beschikbaar van UNICEF en AfDB die lopen tot 2022. Voor UNDP zijn er 1 thematische evaluatie en 1 projectevaluatie beschikbaar uit 2022. Voor AsDB ontbreken externe evaluaties en zijn de bevindingen gebaseerd op interne bronnen.
Verbeteren van gezondheidsinfrastructuur (incl. seksuele en reproductieve gezondheidszorg)	Waarschijnlijk doeltreffend	VN-organisaties en AsDB waren doeltreffend en opereerden op grote schaal. Duurzaamheid van structurele resultaten is onzeker. AfDB was zeer beperkt actief op dit thema.	Redelijk betrouwbaar; voor UNICEF zijn er recentelijke meta-evaluaties beschikbaar die lopen tot 2023; voor AfDB zijn er slechts 2 recente evaluaties beschikbaar waarvan 1 projectevaluatie en 1 meta-evaluatie met een bredere focus uit 2022. Voor UNDP zijn er 2 evaluaties beschikbaar die lopen tot 2021. Voor AsDB ontbreken externe evaluaties en zijn de bevindingen gebaseerd op interne evaluaties en bronnen.
Verbeteren van onderwijsinfrastructuur	Waarschijnlijk doeltreffend	VN-organisaties waren doeltreffend – vooral in fragiele contexten en tijdens de coronapandemie. Duurzaamheid van structurele resultaten is onzeker. Regionale ontwikkelingsbanken waren beperkt actief op dit thema.	Redelijk betrouwbaar; voor UNICEF zijn er 2 recente meta-evaluaties beschikbaar die lopen tot 2022; voor AfDB zijn er 2 evaluaties beschikbaar waarvan 1 strategie-evaluatie uit 2023 en 1 meta-evaluatie met een bredere focus uit 2022; voor AsDB is er 1 recente meta-evaluatie beschikbaar die loopt tot 2023.
Totaal	Waarschijnlijk doeltreffend		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van synthesestudie van 40 meta-evaluaties (die vaak weer zijn gebaseerd op tientallen projectevaluaties) en 46 bronnen in totaal waaronder academische publicaties en interne documentatie van de onderzochte organisaties. De doeltreffendheid van de resultaten is getoetst op een schaal van: niet doeltreffend, redelijk doeltreffend, doeltreffend en zeer doeltreffend. De doeltreffendheidsscores worden ingeschaald met een betrouwbaarheidsmarge, oplopend op een vierpuntsschaal van 'mogelijk', 'verwacht' tot 'waarschijnlijk' en 'bewezen doeltreffend'.

Essentiële zorg en vaccinaties

Het syntheseonderzoek laat zien dat met name UNICEF doeltreffend was in het bevorderen van essentiële zorg en vaccinaties tijdens de coronapandemie. UNICEF heeft in samenwerking met partners binnen de COVAX-coalitie, zoals de WHO, bijna 2 miljard coronavaccinaties en miljoenen stuks andere essentiële medische materialen (zoals mondmaskers en spuiten) geleverd aan 146 landen. COVAX was in veel kwetsbare landen de belangrijkste speler in het voorzien van coronavaccinaties.¹⁶¹ Dankzij deze inspanningen wordt geschat dat ongeveer 2,7 miljoen doden zijn voorkomen in laag- en middeninkomenslanden.¹⁶² UNICEF was, vanwege haar uitgebreide wereldwijde netwerk, primair

¹⁶¹ UNICEF COVID-19 Vaccine Market Dashboard 05 April 2023.

¹⁶² "Analysis Paper – A preliminary assessment of COVAX's impact in lower-income countries" (GAVI, 2023).

verantwoordelijk voor de inkoop en logistiek binnen het COVAX-programma. Externe evaluaties onderschrijven ook dat UNICEF zeer doeltreffend was tijdens andere gezondheidscrisis en noodsituaties door haar schaal, paraatheid en vaccinatielogistiek.¹⁶³

De regionale ontwikkelingsbanken waren belangrijke financiers van vaccinaties en andere vormen van essentiële zorg. Uit evaluaties blijkt dat de AsDB hierin bijzonder doeltreffend was, met name via de bijdrage aan de Asia Pacific Vaccine Access Facility (APVAX).¹⁶⁴ Via APVAX werd een bedrag van \$9 miljard ingezet voor de aanschaf en distributie van vaccins, vooral in Zuid- en Zuidoost-Azië. Uit meerdere evaluaties blijkt dat de bijdrage van de AfDB daarentegen ondersteunend en relatief beperkt bleef, vooral in vergelijking met andere regionale ontwikkelingsbanken.¹⁶⁵ Dit was deels te verklaren door het gebrek aan expertise binnen de AfDB op het terrein van volksgezondheid. De AfDB richtte zich daarom primair op de cofinanciering van gezondheidsinfrastructuur en testcapaciteit, veelal in samenwerking met de WHO. Ongeveer 63 procent van de projectdoelstellingen werd gerealiseerd, maar uiteindelijk werd slechts een derde van de geplande middelen daadwerkelijk uitgekeerd aan partnerlanden. Dit wijst erop dat landen vaak de voorkeur gaven aan alternatieve financieringsbronnen, in het bijzonder de Wereldbank.¹⁶⁶

Het crisisinstrumentarium van UNDP was relatief klein tijdens de coronapandemie. Uit de coronaevaluatie van de van UNDP blijkt dat de hoge mate van ongeoordeelde bijdragen een beperking was voor UNDP om op te schalen.¹⁶⁷ Deze afhankelijkheid beperkte UNDP in het snel mobiliseren van de flexibele financiering die nodig was voor een adequate respons. Initiatieven voor het aantrekken van extra middelen bleken gefragmenteerd en waren slechts gedeeltelijk succesvol. De IEO concludeerde dat dit de urgentie benadrukte van het ontwikkelen van duurzamere en beter gecoördineerde strategieën voor middelenwerving.

Naast de coronapandemie speelde UNICEF een doeltreffende rol in het bevorderen van essentiële gezondheidszorg tijdens andere noodsituaties. Bijna de helft van de uitgaven van UNICEF is toegewezen aan het doelgebied - 'elk kind overleeft en gedijt' - een jaarlijks gemiddelde van 1390 miljoen USD tijdens de evaluatieperiode.¹⁶⁸ UNICEF voerde met dit budget in samenwerking met haar partners vaccinatiecampagnes uit in diverse regio's wereldwijd, en voorzag daarmee circa 45 procent van alle kinderen onder de vijf jaar van vaccinaties.¹⁶⁹ Uit meerdere externe evaluaties blijkt dat UNICEF's respons op gezondheidscrisissen over het algemeen doeltreffend was en goed kon inspelen op de context van de crisissituatie. Met name de inspanningen van UNICEF op het gebied van paraatheid voor noodsituaties in de volksgezondheid - waaronder het proactief aanleggen van essentiële voorraden - werden erkend als een belangrijke bijdrage aan de algehele doeltreffendheid van haar interventies.¹⁷⁰ Bij de levering van vaccins in Oost-Azië en de Pacific bleek wel dat UNICEF niet altijd doeltreffend was in het bereiken van de meest kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen.¹⁷¹

Naast de coronapandemie speelde vervulde ook UNDP een belangrijke functie in het versterken van vaccinatieprogramma's en het verbeteren van toegang tot essentiële zorg. De onafhankelijke evaluatie van het Access and Partnership project, gericht op de bestrijding van besmettelijke ziekten in Zuidoost-Azië en Afrika, rapporteert overwegend positieve resultaten.¹⁷² Uit de evaluatie blijkt dat UNDP doeltreffend heeft bijgedragen aan het versterken van nationale systemen die de beschikbaarheid van

¹⁶³ UNICEF Evaluation Office (2024). Global Evaluation Evidence Synthesis: Evidence of UNICEF achievements for children from 2018-2022 evaluations UNICEF Evaluation Office (2022). Evaluation of the Immunization Initiatives in East Asia and the Pacific.

¹⁶⁴ Review of ADB's Comprehensive Response to the COVID-19 Pandemic Policy 2020.

¹⁶⁵ Evaluation of the African Development Bank Group's support to its Regional Member Countries in Response to the COVID-19 Pandemic | IDEV. Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), (2023), MOPAN Assessment Report: African Development Bank (AfDB), 2021 Assessment, Paris.

¹⁶⁶ "Internationale Crisismaatregelen tijdens de pandemie" (SEO, 2025).

¹⁶⁷ Independent Evaluation office UNDP. (2022). Financing the recovery: a formative evaluation of UNDP's response to the COVID-19 pandemic and SDG financing.

¹⁶⁸ <https://open.unicef.org/transparency-tool>.

¹⁶⁹ UNICEF Strategic Plan 2022-2025.

¹⁷⁰ UNICEF Evaluation Office (2024). Evaluation of UNICEF Work in Public Health Emergencies.

¹⁷¹ UNICEF Evaluation Office (2022). Evaluation of the Immunization Initiatives in East Asia and the Pacific.

¹⁷² Ayala-Öström, B. (2023). Final Project Evaluation: Accelerating Access to and Delivery of New Health Technologies for Tuberculosis, Malaria and Neglected Tropical Diseases - Supporting Countries to Achieve Universal Health Coverage.

nieuwe gezondheidstechnologieën vergemakkelijken. Een voorbeeld hiervan is het Electronic Vaccine Intelligence Network dat doeltreffend was in het verbeteren van realtime toegang tot gezondheidsdata en analysemogelijkheden. Dit droeg bij aan beter onderbouwde besluitvorming, versterkte de verantwoordingsstructuren en verhoogde de efficiëntie van vaccinatie-inspanningen.¹⁷³

Buiten de coronapandemie speelden de regionale ontwikkelingsbanken een beperkte, vooral ondersteunende rol. Zo was de AfDB betrokken als co-financier bij de aanpak van de meest recente ebola-uitbraak in West-Afrika.

Gezondheidsinfrastructuur

Voor het verbeteren van de structurele gezondheidsinfrastructuur waren UNICEF en UNDP doeltreffend en complementair. Uit meerdere meta-evaluaties blijkt dat UNICEF erg doeltreffend was in het voorkomen en behandelen van hiv/aids, het voorkomen van kindhuwelijken en het voorkomen van vrouwelijke genitale verminking.¹⁷⁴ Een van deze meta-evaluatie die kijkt naar de bredere gezondheidsinzet beoordeelt dat UNICEF doeltreffend was in het versterken van gezondheidssystemen en hebben geleid tot een betere beschikbaarheid van gezondheidsdiensten wat een snelle reactie tijdens noodsituaties mogelijk maakte.¹⁷⁵ Tegelijkertijd laten deze meta-evaluaties zien dat de hulp van UNICEF soms minder doeltreffend was in het verbeteren van de voorwaarden voor structurele resultaten doordat de institutionele capaciteit van programmalanden beperkt was. Daarnaast was UNICEF sterk afhankelijk van externe financiering waardoor de organisatie soms genoodzaakt was te kiezen voor kortetermijnprojecten. UNDP was hierin complementair door zich primair te richten op beleidsbeïnvloeding en capaciteitsopbouw van overheden. Zo droeg de organisatie doeltreffend bij aan de decriminalisering van hiv-gerelateerde wetgeving en het bevorderen van gendergelijkheid, wat een positieve invloed had op de gezondheidsdiensten.¹⁷⁶

De ontwikkelingsbanken hebben slechts in beperkte mate middelen ingezet voor gezondheidsinfrastructuur; hun geringe bijdragen richtten zich met name op de financiering van ziekenhuizen en andere fysieke zorgvoorzieningen. Tegelijkertijd hebben de ontwikkelingsbanken wel toegezegd hun mandaat te verbreden naar de gezondheidszorg als reactie op de coronapandemie.¹⁷⁷ De ontwikkelingsbanken hebben binnen hun beperkte gezondheidsportfolio geen expliciete focus op SRGR.

Onderwijsinfrastructuur

Het syntheseonderzoek laat zien dat met name UNICEF en UNDP doeltreffend waren in de periode 2017-2023. UNICEF speelde een leidende rol, vooral in fragiele contexten, door zowel fysieke als digitale onderwijsvoorzieningen op te zetten. Externe evaluaties bevestigden de doeltreffendheid van UNICEF, met name in crisissituaties en het bereiken van moeilijk toegankelijke groepen.¹⁷⁸ Deze evaluaties schrijven hogere inschrijvingspercentages, een verbeterde leeromgeving en lagere afwezigheidscijfers toe aan UNICEF, met name voor meisjes en in crisissituaties. AsDB zette grootschalig in op beroeps- en secundair onderwijs en behaalde over het algemeen goede projectresultaten, maar slaagde er slechts beperkt in om structurele onderwijshervormingen of duurzame leerverbeteringen te realiseren.¹⁷⁹ De AfDB en UNDP leverden een veel kleinere bijdrage waarvoor geen thematische meta-evaluaties beschikbaar zijn.

¹⁷³ Independent Evaluation office UNDP. (2022). Financing the recovery: a formative evaluation of UNDP's response to the COVID-19 pandemic and SDG financing.

¹⁷⁴ UNICEF & UNFPA Evaluation Offices (2023). Joint Evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation: Accelerating Change Phase III; UNICEF Evaluation Office (2019). UNICEF Programming in Health Systems Strengthening: A Formative Evaluation; UNICEF. 2023. Joint Evaluation of phase II (2020-2023) of the UNFPA-UNICEF Global Programme to End Child Marriage; UNICEF Evaluation Office. 2024. Global Evaluation Evidence Synthesis: Evidence of UNICEF achievements for children from 2018-2022 evaluations; UNICEF Global Annual Results Report 2023: Spotlight on the Global HIV and AIDS Thematic Fund.

¹⁷⁵ Evaluation of UNICEF contribution to health system strengthening. Final Synthesis Repo (2018); UNICEF Evaluation Office.

¹⁷⁶ Institute on Inequalities in Global Health, University of Southern California. (2021). Mid-term Evaluation - UNDP RSC Africa: 'Strengthening Regional and National Legislative Environments to Support the Human Rights of LGBT People and Women and Girls affected by HIV and AIDS in Sub-Saharan Africa'.

¹⁷⁷ The African Development Bank Group Ten Year Strategy 2024-2033.

¹⁷⁸ UNICEF Evaluation Office. 2024. Global Evaluation Evidence Synthesis: Evidence of UNICEF achievements for children from 2018-2022 evaluations; Evaluation of the Global Education Cluster Action, 2017-2019: "Strengthening Coordination of Education in Emergencies": Volume I.

¹⁷⁹ Sector-wide Evaluation: An Evaluation of ADB's Support for Education in Asia and the Pacific.

4.1.4 Governance, stabiliteit en humanitaire hulp

Tabel 4.5: Overzicht van de bevindingen over doeltreffendheid in het thema governance, stabiliteit en humanitaire hulp

Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Doeltreffendheid	Toelichting	Betrouwbaarheid
Verminderen acute (voedsel)nood	Naar verwachting doeltreffend	UNICEF gebruikte zijn rol als leidende organisatie om bewezen doeltreffend ondervoeding bij kinderen in noodsituaties te voorkomen. AfDB zette zich vooral in op preventie door noodvoorzieningen voor landbouw inputs.	Matig tot redelijk goed: voor UNICEF is 1 meta-evaluatie beschikbaar die loopt van 2018 tot 2022. Voor AfDB ontbreken externe evaluaties en zijn de bevindingen gebaseerd op interne bronnen.
Ondersteunen noodopvang en wederopbouw	Waarschijnlijk doeltreffend	VN-organisaties waren doeltreffend in het bieden van noodopvang maar duurzaamheid van interventies was beperkt.	Redelijk goed: voor UNDP is er een externe evaluatie beschikbaar die loopt tot 2019 en 2 recente programma-evaluaties (uit 2022 en 2023). Voor UNICEF zijn er 2 evaluaties beschikbaar uit 2016 en 2020. Voor AfDB zijn er 2 evaluaties die lopen tot 2019.
Opbouwen goed bestuur in partnerlanden	Naar verwachting doeltreffend	Grote verschillen tussen regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties. De ontwikkelingsbanken speelden hierin een belangrijke rol via conditionele hulp maar slaagden er beperkt in om bij te dragen aan structurele hervormingen in programmalanden. UNDP speelt een actieve en doeltreffende rol maar beperkt in schaal en op specifieke thema's. UNICEF droeg doeltreffend bij aan het bevorderen van goed bestuur voor kinderen.	Redelijk goed: voor UNICEF is 1 meta-evaluatie beschikbaar die loopt tot 2022. Voor UNDP zijn er externe evaluaties beschikbaar uit 2023. Voor AsDB is er 1 meta-evaluatie die loopt tot 2021. Voor AfDB ontbreken recente evaluaties en zijn de bevindingen primair gebaseerd op evaluaties van vóór 2017.
Totaal	Naar verwachting doeltreffend		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van synthesestudie van 30 meta-evaluaties (die vaak weer zijn gebaseerd op tientallen projectevaluaties) en 41 bronnen in totaal waaronder, academische publicaties en interne documentatie van de onderzochte organisaties. De doeltreffendheid van de resultaten is getoetst op een schaal van: niet doeltreffend, redelijk doeltreffend, doeltreffend en zeer doeltreffend. De doeltreffendheidsscores worden ingeschaald met een betrouwbaarheidsmarge, oplopend op een vierpuntsschaal van 'mogelijk', 'verwacht' tot 'waarschijnlijk' en 'bewezen doeltreffend'.

Acute (voedsel)nood

Het syntheseonderzoek laat zien dat UNICEF een doeltreffende bijdrage leverde aan het verminderen van acute voedselnood onder kinderen. In 2022 mobiliseerde UNICEF \$766 miljoen voor voedingsprogramma's en bereikte 7,3 miljoen kinderen met levensreddende behandelingen tegen ondervoeding in noodsituaties. Daarnaast kregen in dat jaar meer dan 350 miljoen kinderen en vrouwen preventieve voedingsdiensten. Daarmee behaalde UNICEF bijna alle doelstellingen met betrekking tot het bevorderen van voedselzekerheid of overtrof deze zelfs; zo werd bijvoorbeeld het aandeel kinderen dat tweemaal per jaar vitamine A-supplementen kreeg met 19 procentpunt verhoogd ten opzichte van 2020.¹⁸⁰

¹⁸⁰ UNICEF Annual Report 2023: Data Companion and Scorecard.

Hoewel er geen recente thematische meta-evaluaties beschikbaar zijn op dit gebied is er recentelijk een externe projectevaluatie uitgevoerd voor UNICEF's inzet na de aardbevingen in Turkije en Syrië in 2023.¹⁸¹ Uit deze evaluatie blijkt dat UNICEF grotendeels doeltreffend was in het voorkomen van acute voedselnood, met name in Turkije. Tegelijkertijd constateert de evaluatie ook beperkingen. Zo bleek het minder effectief om noodhulp te verstrekken via zogenoemde "cash transfers" (het geven van geld in plaats van bijvoorbeeld voedsel). Een belangrijke belemmering hierbij was de privacywetgeving van de VN rondom persoonsgegevens van deelnemers in partnerlanden, die de uitvoering van dergelijke financiële steun bemoeilijkte.¹⁸² UNICEF bracht in kaart dat meer dan 98 procent van de 193 voedselzekerheidsprojecten die tussen 2018 en 2022 werden uitgevoerd, als doeltreffend werden beoordeeld, waarvan 30 procent als zeer doeltreffend. Deze evaluaties verschillen echter in kwaliteit en zijn niet samengebracht in een meta-evaluatie.¹⁸³ UNDP richtte zich niet primair op het bieden van voedselnoodhulp.

De AfDB droeg op beperkte schaal bij aan de aanpak van voedselnood, met name via noodmaatregelen tijdens crises. Dit bijvoorbeeld door het verstrekken van kunstmest en graaninvoer in West-Afrika, maar haar rol blijft ondersteunend en beperkt in schaal. Zo werd tijdens de COVID-19-pandemie en de voedselcrisis na de Russische invasie van Oekraïne, de *African Emergency Food Production Facility* (AEFPF) ingezet,¹⁸⁴ een initiatief van \$1,5 miljard in samenwerking met andere ontwikkelingsbanken en partners, dat voorzorg in kunstmest en graaninvoer. Ook verstreekte AfDB begrotingssteun om voedsel- en invoerimport mogelijk te maken.¹⁸⁵ Volgens evaluaties van de landenprogramma's werden zo in Ivoorkust¹⁸⁶ en Senegal¹⁸⁷ grote hoeveelheden relevante landbouwinputs geleverd, meer dan 300 procent van het doel voor kunstmestleveringen behaald, en in Senegal 240 procent voor graanzaden. Een overkoepelende evaluatie van het programma ontbreekt echter waardoor er beperkt kan worden gesproken over de doeltreffendheid. AfDB richtte zich niet primair op het bieden van voedselnoodhulp.

Noodopvang en wederopbouw

Uit het syntheseonderzoek blijkt dat vooral UNDP doeltreffend was door haar schaal en inzet, maar dat de structurele impact onzeker bleef. Tussen 2014 en 2019 besteedde UNDP \$13 miljard aan conflict-gerelateerde programma's (51 procent van totale uitgaven).¹⁸⁸ In 2023 profiteerden 13,8 miljoen mensen van door UNDP herstelde infrastructuur en 10,8 miljoen mensen van verbeterde werkgelegenheid en bestaansmiddelen in crisis- of postcrisisituaties.¹⁸⁹ Volgens een evaluatie had UNDP's steun in de periode 2014-2020 aan het herstel van basisvoorzieningen in conflictgebieden positieve effecten, en droeg het bij aan het aanpakken van onderliggende oorzaken van conflicten.¹⁹⁰ Wel blijft de structurele impact beperkt door kortlopende projecten en een beperkte afstemming met lokale overheden.

UNICEF was doeltreffend in het bieden van noodopvang aan kinderen en het bevorderen van wederopbouw na conflicten.¹⁹¹ De inzet van UNICEF was gericht op het verbeteren van de positie van kinderen en algemene sociale cohesie via onderwijs en het ondersteunen van overheden in conflictsituaties. Uit de meta-evaluaties blijkt dat UNICEF overwegend doeltreffend was met name door het bieden van hulp tijdens gendergeweld en het bieden van steun aan kinderen die door mijnen zijn getroffen.¹⁹² Uit een meta-evaluatie blijkt dat UNICEF doeltreffend was in het verminderen van conflict, mede dankzij haar comparatieve voordelen, zoals goede relaties met overheden in

¹⁸¹ Er werden 193 projectevaluaties uitgevoerd op dit thema in de periode 2017-2023, waarvan het merendeel door UNICEF zelf. Het beoordelen van deze afzonderlijke evaluaties valt buiten de scope van dit onderzoek.

¹⁸² Evaluation of UNICEF L3 response to the Earthquake in Türkiye and Syria (2025).

¹⁸³ Evidence of UNICEF achievements for children: A synthesis of UNICEF evaluations (2024).

¹⁸⁴ [African Emergency Food Production Facility | African Development Bank Group](#).

¹⁸⁵ [The African Development Bank Group's COVID-19 Rapid Response Facility \(CRF\) | African Development Bank Group](#).

¹⁸⁶ [Côte d'Ivoire - Emergency Food Production Programme \(2 PAU-CIAEFPF\) - MapAfrica - African Development Bank Group](#).

¹⁸⁷ [Senegal - Emergency Food Production Program \(AEFPF\) - MapAfrica - African Development Bank Group](#).

¹⁸⁸ Independent Evaluation Office (IEO) of UNDP. (2020). Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries.

¹⁸⁹ UNDP. (2025). Integrated results and resources framework (IRRF) strategic plan 2022-2025.

¹⁹⁰ Independent Evaluation Office (IEO) of UNDP. (2020). Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries.

¹⁹¹ UNICEF Evaluation Office (2020). UNICEF Engagement with Young People in Peacebuilding.

¹⁹² UNICEF Annual Report 2023.

partnerlanden, een uitgebreid netwerk en diepgaande expertise.¹⁹³ Tegelijkertijd was UNICEF minder effectief in het bereiken, begeleiden en voorkomen van de inzet van kindsoldaten. Dezelfde evaluatie benadrukt ook verschillende verbeterpunten. Zo is er ruimte om programma's beter af te stemmen op jongere doelgroepen (met name jongeren tussen 10 en 14 jaar), deze beter te integreren met andere vredesopbouwprogramma's van de Verenigde Naties, en om een duidelijke beleidstheorie te formuleren. Daarnaast ontbreekt het vaak aan systematische monitoring van behaalde resultaten. Een belangrijk knelpunt is dat de benodigde expertise op lokaal niveau regelmatig ontbreekt. UNICEF was bovendien minder doeltreffend in het realiseren van meer structurele resultaten. De programma's richten hun energie en middelen vaak op lokaal niveau – maar weten vaak niet nationale overheden of normen te beïnvloeden.

AfDB speelt een ondersteunende rol bij wederopbouw, vooral in fragiele Afrikaanse landen waar andere donoren minder actief zijn. Haar activiteiten worden gefinancierd via de *Transition Support Facility* (TSF), die onder meer basisdiensten en institutionele capaciteitsopbouw ondersteunt in fragiele contexten.¹⁹⁴ Tussen 2014 en 2019 financierde AfDB 88 wederopbouwprojecten in fragiele regio's in 21 landen, zoals in Somalië en Zuid-Soedan.¹⁹⁵ De doeltreffendheid van AfDB is gemengd. Tijdens crises heeft de bank vaak impact, mede door haar aanwezigheid in moeilijk toegankelijke gebieden. Evaluaties bevestigen de relevantie en responsiviteit, maar signaleren ook beperkte schaal, versnipperde inzet en zwakke institutionele verankering.¹⁹⁶ De financiële omvang blijft bovendien klein in vergelijking met andere organisaties zoals UNDP. AsDB heeft geen directe focus op wederopbouw.

Goed bestuur

De ontwikkelingsbanken spelen een actieve rol op dit thema door het aanbieden van conditionele leningen aan overheden. Dit betekent dat overheden de financiering vrij kunnen besteden maar wel onder de voorwaarde dat ze belangrijke hervormingen doorvoeren (budgetsteun). Verschillende vormen van budgetsupport zijn ongeveer één derde van de totale portfolio van de AfDB.¹⁹⁷ Een meta-evaluatie uit 2018 laat zien dat slechts twee derde van deze projecten als doeltreffend werd beoordeeld.¹⁹⁸ Belangrijke beperkingen waren de beperkte doeltreffendheid van de beleidsdialoog, belemmerd door onduidelijke verantwoordelijkheden, onvoldoende capaciteit en een gebrek aan gestructureerde planning of rapportage. Tegelijkertijd heeft deze evaluatie betrekking op de periode 2014-2019 en daarmee zijn de resultaten enigszins gedateerd. Verschillende thematische meta-evaluaties laten zien dat AfDB op sommige gebieden doeltreffend was in het bieden van technische assistentie en het ontwikkelen van capaciteiten van overheden – vooral op het gebied van economische weerbaarheid en publiek-financieel management. De AsDB richtte haar steun vooral op het verbeteren van publiek-financieel management. Hoewel evaluaties laten zien dat er hervormingen worden ondersteund, is er beperkt bewijs voor de duurzaamheid van deze resultaten.¹⁹⁹

UNDP speelt een evidente rol in het versterken van overheids capaciteit, sociale bescherming en rechtsstaat, met een portfolio van honderden projecten. In de periode 2016–2022 omvatte UNDP's portfolio 855 sociale beschermingsprojecten in 134 landen en in 2014-2022 423 projecten binnen het Access to Justice-programma. Externe evaluaties tonen aan dat UNDP doeltreffend bijdroeg aan de juridische infrastructuur, conflictpreventie en het ontwikkelen van sociale vangnetten in partnerlanden.²⁰⁰ Ondanks de positieve directe resultaten, bleven de duurzaamheid en de relevantie van de resultaten beperkt. Zo blijkt uit het portfolio gericht op sociale beschermingsprojecten dat in 2016-2022 60 procent van de middelen terecht kwam in landen met een (zeer) hoge Human Development Index, wat vragen oproept over de mate waarin deze middelen zijn toegekend aan landen die het meest hulpbehoevend zijn. Op het gebied van sociale bescherming van kinderen levert UNICEF een belangrijke bijdrage aan het versterken van overheids capaciteit: met meerdere meerlandenprogramma's bouwt UNICEF actief aan de capaciteit van overheden om nationaal beleid en systemen voor kindbescherming te ontwikkelen en

¹⁹³ "UNICEF Engagement with Young People in Peacebuilding" (EO, 2020).

¹⁹⁴ https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/04/27/en-afdb-fragility-strategy_1.pdf.

¹⁹⁵ Evaluation of the AfDB's Transition Support Facility (2014-2019) | IDEV.

¹⁹⁶ Evaluation of the African Development Bank Group's strategy for addressing fragility and building resilience in Africa (2014-2019) | IDEV. (2022). Evaluation of the AfDB's Transition Support Facility (2014-2019).

¹⁹⁷ Independent Evaluation of AfDB Program Based Operations (2012-2017).

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Sector-wide Evaluation: ADB's Finance Sector Operations, 2011-2021.

²⁰⁰ Independent Evaluation Office (IEO) of UNDP. (2023). The evaluation of UNDP support to social protection; Independent Evaluation Office (IEO) of UNDP. (2023). The evaluation of UNDP support to access to justice; UNICEF Evaluation Office (2024). Global Evaluation Evidence Synthesis: Evidence of UNICEF achievements for children from 2018-2022 evaluations.

implementeren.²⁰¹ Deze meta-evaluaties schrijven belangrijke resultaten toe aan UNICEF, waaronder het bevorderen van beleid ter vermindering van kinderarmoede, zoals het ondersteunen van overheden bij het opzetten van sociale vangnetten.

Dit onderzoek kijkt voor dit thema naar goed bestuur ook naar de steun van multilaterale organisaties aan overheden tijdens de coronapandemie. Het crisisinstrumentarium van de regionale ontwikkelingsbanken was primair gericht op het bieden van budgetsteun aan overheden, met als doel het versterken van sociale zekerheidsvoorzieningen in programmalanden. Zoals Box 4.1 laat zien was de bijdrage van multilaterale organisaties relevant, maar bleef deze beperkt in schaal. AfDB richtte zich vooral op budgetsteun voor sociale zekerheidsprogramma's, maar weinig landen maakten er gebruik van.²⁰² AsDB leverde naast de substantiële steun via vaccinaties (zoals besproken onder het thema sociale ontwikkeling) ook budgetsupport en was hierin redelijk doeltreffend. UNICEF en UNDP waren redelijk doeltreffend binnen hun mandaat, met sterke operationele respons (UNICEF) en systeemversterking (UNDP), maar hun inzet op dit gebied bleef beperkt ten opzichte van andere multilaterale organisaties zoals de Wereldbank en de WHO.²⁰³

Box 4.1: Doeltreffendheid van crisisinstrumenten tijdens COVID-19-pandemie

De bijdrage van AfDB aan de COVID-respons was relevant, maar bleef relatief beperkt in schaal en reikwijdte.

AfDB zette een COVID-responspakket op van circa \$10 miljard, met focus op budgetsteun, de private sector en gezondheidszorg. Daarvan werd circa \$6,4 miljard toegewezen voor budgetsteun aan overheden, \$1,35 miljard voor de private sector en het restant voor gezondheidsprojecten en voedselzekerheid. Gezien de beperkte expertise op het gebied van gezondheid cofinancierde de AfDB met name projecten van andere ontwikkelingspartners. De middelen werden hoofdzakelijk ingezet voor infrastructuur (zoals testcapaciteit en zorgfaciliteiten). AfDB speelde vooral een aanvullende rol en leunde sterk op externe partners zoals de WHO. Evaluaties wijzen uit dat circa 63 procent van de projectdoelstellingen werd gerealiseerd, maar slechts een derde van de middelen werd daadwerkelijk uitgekeerd. Uit de periodieke rapportage "Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie" blijkt dat andere multilaterale organisaties grotendeels in staat waren om in te spelen op de behoeften van partnerlanden. De prestaties van de WBG in Afrika waren voldoende maar zeer wisselend, mede door het beperkte draagvlak voor deze organisaties in sommige landen.

AsDB speelde een rol in de COVID-respons in Azië, met name via financiering van vaccinaties en budgetsteun.

AsDB leverde tijdens de pandemie een substantiële bijdrage via het \$20 miljard COVID-responspakket, met onder meer de \$9 miljard Asia Pacific Vaccine Access Facility (APVAX) voor vaccinatieaankopen en distributie, vooral in Zuid- en Zuidoost-Azië. Daarnaast bood AsDB met meer dan \$10 miljard budgetsteun en technische assistentie aan overheden. Interne project-evaluaties beoordelen 80–100 procent van de gezondheidsprojecten als (zeer) succesvol, al ontbreken onafhankelijke evaluaties.

²⁰¹ UNICEF Evaluation Office (2018). Strengthening Child Protection Systems: Evaluation of UNICEF Strategies and Programme Performance.

²⁰² Evaluation of the African Development Bank Group's support to its Regional Member Countries in Response to the COVID-19 Pandemic (IDEV 2022).

²⁰³ Independent Evaluation office UNDP. (2022). Financing the recovery: a formative evaluation of UNDP's response to the COVID-19 pandemic and SDG financing; UNICEF (2024). Evaluation of UNICEF Work in Public Health Emergencies; UNICEF Evaluation Office (2022). Evaluation of the Immunization Initiatives in East Asia and the Pacific.

UNICEF was doeltreffend in haar respons, met meetbare resultaten op het gebied van gezondheid en onderwijs, vooral dankzij sterke operationele capaciteit en logistiek.

Zo besteedde UNICEF \$189 miljoen in 2022 aan noodhulp voor de volksgezondheid. UNICEF leverde bijna een miljard vaccindoses aan meer dan 40 landen, versterkte zorgsystemen en ontwikkelde digitale onderwijsoplossingen. In 2023 werden 94 miljoen kinderen bereikt met digitaal onderwijs. Meta-evaluaties tonen aan dat UNICEF snel en doeltreffend kon opschalen, vooral in noodsituaties. De hulp werd aantoonbaar gericht op landen met de grootste nood. Externe evaluaties bevestigen de doeltreffendheid van UNICEF's bijdrage, vooral op het gebied van gezondheidszorg, vaccinatiecampagnes en onderwijs in crisissituaties.

UNDP leverde over het algemeen doeltreffende ondersteuning op systeemniveau, maar bleef beperkt in schaal.

Zo bood UNDP met een totaalpakket van \$1,656 miljard in 170 landen technische assistentie, gericht op beleidsontwikkeling en systeemversterking. Bijna de helft hiervan werd toegewezen aan de versterking van gezondheidssystemen en medische infrastructuur. Belangrijke interventies waren ondersteuning bij nationale herstelplannen en digitale oplossingen voor vaccinverspreiding. UNDP overtrof hierbij haar gestelde doelstellingen. Evaluaties wijzen op relevante bijdragen aan institutionele capaciteit, maar signaleren ook knelpunten in opschaling en financiering. Zo werd de doeltreffendheid van de respons beperkt door een hoge afhankelijkheid van geoormerkte financiering en gefragmenteerde middelenmobilisatie.

Een belangrijke beperking is dat de schaal van de interventies over het algemeen klein bleef in vergelijking met de omvang van de pandemie en de financieringsvolumes van grotere spelers.

Zo was de COVID-steun van de Wereldbankgroep een stuk groter: bijna \$200 miljard. Ook benadrukken eerdere evaluaties het belang van sterke multilaterale samenwerking voor de respons op wereldwijde crises. Samenwerking tijdens de coronapandemie was essentieel om middelen te bundelen, expertises te delen en zo kwetsbare groepen beter te bereiken en systemische weerbaarheid te vergroten. Het belang van het versterken van dergelijke partnerschappen en het verbeteren van coördinatie zijn daarmee cruciale lessen voor toekomstige pandemieën.

4.2 Verwachte bijdragen aan BHOS-doelstellingen

Deze paragraaf maakt inzichtelijk in hoeverre de behaalde resultaten van de vier organisaties bijdragen aan het realiseren van de BHOS-doelstellingen.

Hiervoor wordt gekeken naar vier van de vijf doelstellingen: het (1) uitbannen extreme armoede; (2) aanpakken grondoorzaken armoede en migratie²⁰⁴; (3) bevorderen klimaatmitigatie en -adaptatie en (4) bijdragen aan weerbare wereldeconomie. De vijfde BHOS doelstelling – het versterken van het multilaterale systeem en de reputatie van Nederland als donor – wordt besproken in het volgende hoofdstuk over doelmatigheid. Daar worden de meest recente inzichten over ongeoormerkte bijdragen samengebracht, aangezien Nederland deze beschouwt als een belangrijk instrument om deze doelstelling te verwezenlijken.

De meta-evaluaties bieden vooral inzicht in de bijdrage van organisaties aan directe resultaten, maar geven niet altijd voldoende zicht op hun bijdrage aan langetermijnresultaten.

Juist deze structurele resultaten zijn belangrijk voor het behalen van de BHOS-doelstellingen. Het vaststellen van contributie of attributie van dergelijke langetermijneffecten is echter lastig, gezien de vele externe factoren die buiten de invloedssfeer van de betrokken organisaties vallen. In de praktijk wordt daarbij vaak impliciet aangenomen dat directe resultaten leiden tot structurele verbeteringen op de lange termijn in partnerlanden. Deze structurele verbeteringen zouden vervolgens de randvoorwaarden moeten creëren voor het behalen van de BHOS-doelstellingen. Tegelijkertijd sluit de beoogde impact van organisaties niet altijd aan bij deze doelstellingen, waardoor slechts beperkt informatie beschikbaar is over de mate

²⁰⁴ In deze paragraaf wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen armoede en migratie. Uit het literatuuronderzoek dat hierna wordt besproken, blijkt dat de relatie tussen de behaalde resultaten van de organisaties en de Nederlandse doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding en migratie niet altijd samenvalt. Sommige behaalde resultaten hebben bijvoorbeeld een verwacht positief effect op het aanpakken van de grondoorzaken van armoede maar een verwacht negatief effect op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Daarnaast is de afname van irreguliere internationale migratie niet een resultaat dat structureel wordt bijgehouden door de multilaterale organisaties en zijn er dus beperkt inzichten vanuit de meta-evaluaties die zijn besproken in de voorgaande paragraaf.

waarin dit wel of niet gebeurt. Zo is het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere internationale migratie (naar de EU) bijvoorbeeld geen expliciete structurele doelstelling van ontwikkelingsbanken of VN-organisaties. In deze paragraaf worden daarom de bevindingen uit de eerder besproken meta-evaluaties geïntegreerd met aanvullende inzichten, om beter zicht te krijgen op de relatie tussen directe resultaten en de mate van aansluiting op de BHOS-doelstellingen.

De belangrijkste inzichten staan samengevat in Tabel 4.6 voor de regionale ontwikkelingsbanken en in Tabel 4.7 voor de VN-organisaties. Van een ‘aannemelijke bijdrage’ aan deze doelstellingen is sprake wanneer de organisaties (a) doeltreffend zijn in het behalen van directe resultaten binnen een specifiek thematisch terrein – wat is onderzocht in de voorgaande paragraaf, en wanneer bovendien (b) uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat deze directe resultaten samenhangen met structurele resultaten die aansluiten bij de BHOS-doelstellingen. Een ‘beperkte of afwezige bijdrage’ kan zich op twee manieren manifesteren. Ten eerste wanneer organisaties doeltreffend directe resultaten realiseren, maar waarbij de wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt dat deze resultaten doorwerken naar structurele resultaten op de lange termijn. Ten tweede wanneer het verband tussen directe resultaten en structurele effecten wel aannemelijk is, maar waarbij de organisatie onvoldoende doeltreffend blijkt in het behalen van die directe resultaten.

Regionale ontwikkelingsbanken

Op basis van de literatuur is het aannemelijk dat de regionale ontwikkelingsbanken indirect bijdragen aan het uitbannen van extreme armoede en het aanpakken van de grondoorzaken van armoede. Ten eerste blijkt uit het syntheseonderzoek, beschreven in de vorige paragraaf, dat de regionale ontwikkelingsbanken vooral doeltreffend waren op het gebied van voedselzekerheid, infrastructuur en groene energie. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat deze positieve resultaten op hun beurt bijdragen aan het uitbannen van extreme armoede, het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en het bevorderen van weerbaarheid. Uit de literatuur blijkt dat investeringen in infrastructuur en energie cruciale voorwaarden zijn voor het aanpakken van de grondoorzaken van armoede.²⁰⁵ Met name in Sub-Sahara Afrika leidt infrastructuurontwikkeling aantoonbaar tot een significante vermindering van extreme armoede – vooral in landen die geconfronteerd worden met grote uitdagingen op het gebied van urbanisatie en klimaatadaptatie.²⁰⁶ Op korte termijn kan er ook sprake zijn van een negatief effect, namelijk wanneer publieke investeringen in infrastructuur gepaard gaan met lagere uitgaven aan directe noodhulp.²⁰⁷ Hoewel deze studie zich richt op overheidsinvesteringen, lijkt de conclusie ook deels van toepassing op regionale ontwikkelingsbanken. Met name de AfDB gaf vaak de voorkeur aan het versterken van de financiering voor infrastructuur – terwijl niet altijd evident is dat dit de meest relevante investeringen waren.

De resultaten op het gebied van landbouwontwikkeling zijn, op basis van de literatuur, vooral relevant voor het terugdringen van extreme armoede. Zo blijkt uit een wetenschappelijke studie dat het bevorderen van de landbouwsector twee tot drie keer doeltreffender is in het terugdringen van extreme armoede dan een gelijkwaardige groei in andere sectoren.²⁰⁸ De effecten zijn daarbij het grootst voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Aangezien met name de AfDB doeltreffend actief was op het gebied van landbouwontwikkeling, laten deze resultaten zien dat dergelijke inspanningen bijdragen aan het terugdringen van armoede in Afrika.

²⁰⁵ Regional infrastructure for trade facilitation – impact on growth and poverty reduction (Jouanjean et al. 2015); The impact of infrastructure development on economic growth in sub-Saharan Africa with special focus on Ghana (Owusu et al. 2019).

²⁰⁶ “Infrastructure development and poverty eradication in sub-Saharan Africa; Its effect and transmission channels” (Mallek et al., 2024).

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Agricultural and rural development interventions and poverty reduction: Global evidence from 16 impact assessment studies (Hossain et al. 2024); Wereldbank (2025).

Tabel 4.6: De verwachte bijdragen van de regionale ontwikkelingsbanken aan de BHOS-doelstellingen

Doeltreffendheid regionale ontwikkelingsbanken (op basis van sectie 4.1)	Uitbannen extreme armoede	Aanpakken grondoorzaken armoede	Aanpakken grondoorzaken migratie	Weerbare wereld-economie	Klimaatmitigatie en -adaptatie
Aannemelijk doeltreffend: verbeteren structurele voedselzekerheid, infrastructuur en groene energie.	Structurele voedselzekerheid voorkomt voedselnood.	Bevorderen relevante fysieke randvoorwaarden voor economische ontwikkeling.	Voedselzekerheid draagt bij aan voorkomen conflict en lokale migratie.	Bijdrage aan regionale integratie en economische diversificatie.	Het bevorderen van hernieuwbare energie is zeer relevant voor klimaatmitigatie.
Beperkt doeltreffend: bevorderen institutionele kwaliteit, private sector ontwikkeling, klimaatadaptatie, bieden noodhulp en bredere thema van sociale ontwikkeling.	Bieden beperkt noodhulp binnen hun mandaat.	Beperkte bijdragen aan verbeteren marktinstituties en verminderen marktfalen.	Aannemelijke relatie tussen economische groei en verminderen internationale migratie; goede instituties zijn een belangrijk instrument om irreguliere migratie te voorkomen.	Beperkte bijdrage aan publiek financieel management, hetgeen belangrijk is voor schuldhoudbaarheid.	De bijdrage aan klimaatadaptatie is voortsnog beperkt.

Bron: Op basis van een aanvullende literatuurstudie, samengevat in Bijlage E. Deze tabel geeft een overzicht van de bevindingen uit paragraaf 4.1 (over de doeltreffendheid in het bereiken van directe resultaten) en de aanvullende literatuurstudie, waarin wordt ingegaan op de betekenis van deze resultaten voor de BHOS-doelstellingen.

De regionale ontwikkelingsbanken dragen aannemelijk bij aan mondiale economische weerbaarheid en klimaatmitigatie. Verbeteringen van infrastructuur dragen volgens de literatuur bij aan het versterken van regionale integratie, het bevorderen van handel en het vergroten van de economische weerbaarheid, hetgeen ook weer een positieve effect heeft op de stabiliteit van de wereldeconomie.²⁰⁹ Daarnaast wijst de International Energy Agency erop dat investeringen in hernieuwbare energievoorziening en grid-infrastructuur belangrijk zijn voor het behalen van de Parijsakkoorden op de lange termijn.²¹⁰ De beperkte bijdrage van de ontwikkelingsbanken aan klimaatadaptatie is echter wel een aandachtspunt.

De beperkte bijdrage van de regionale ontwikkelingsbanken aan het verbeteren van (lokale) instituties maakt dat hun bijdrage aan het aanpakken van de grondoorzaken van armoede niet eenduidig is. Uit de literatuur blijkt dat het versterken van inclusieve politieke en economische instituties een belangrijke factor is voor economische groei, vooral wanneer institutionele hervormingen gericht zijn op het verminderen van marktfalen (o.a. door het beschermen van eigendomsrechten) en het bestrijden van corruptie.²¹¹ Goed bestuur in partnerlanden (zowel lokaal als nationaal) blijkt ook van cruciaal belang om investeringen aan te trekken en economische participatie te stimuleren.²¹²

Regionale ontwikkelingsbanken leveren slechts een beperkte bijdrage aan het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere internationale migratie (naar Europa). Een eerste reden is dat zij formeel geen mandaat hebben om migratievraagstukken te adresseren, waardoor resultaten op dit terrein vaak niet systematisch worden nagestreefd of bijgehouden. Daarnaast is hun bijdrage aan economische groei en sociale ontwikkeling weliswaar relevant, maar de relatie met irreguliere internationale migratie blijft ambigu: economische ontwikkeling kan op de korte termijn juist leiden tot meer migratie doordat inkomens en aspiraties stijgen, terwijl pas op hogere ontwikkelingsniveaus

²⁰⁹ Regional infrastructure for trade facilitation – impact on growth and poverty reduction (Jouanjean et al. 2015).

²¹⁰ <https://www.iea.org/reports/scaling-up-private-finance-for-clean-energy-in-emerging-and-developing-economies/executive-summary>.

²¹¹ The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation (Acemoglu et al. 2001); MF (2022). Governance and Institutions: Drivers of Growth and Inclusive Development. Washington, DC.

²¹² Zie bijvoorbeeld Ochi et al. (2024), Nonlinear Threshold Effect of Governance Quality on Poverty Reduction in South Asia and Sub-Saharan Africa: A Dynamic Panel Threshold Specification. J Knowl Econ 15, 4239–4264.

een remmend effect optreedt.²¹³ Ten derde zijn ontwikkelingsbanken beperkt in staat om goed bestuur in partner landen te bevorderen, terwijl zwakke instituties, corruptie en politieke instabiliteit aantoonbaar de belangrijkste drijvende krachten zijn achter migratie. Daarmee blijft de rol van regionale ontwikkelingsbanken in het verminderen van migratiedruk vooral indirect en beperk.

VN-organisaties

De VN-organisaties dragen via andere kanalen, dan de banken, bij aan het aanpakken van extreme armoede en het verhogen van de mondiale economische weerbaarheid. Volgens het syntheseonderzoek blijken zij met name doeltreffend op terreinen als noodhulp, (nood)onderwijs, essentiële zorg en WASH. Uit de wetenschappelijk literatuur blijkt dat een stijging van 10 procent in de deelname aan primair onderwijs leidt tot een stijging van het inkomen per capita van 0,82 procent, waarbij vergelijkbare maar lagere effecten gelden voor secundair en tertiair onderwijs.²¹⁴ ²¹⁵ Daarnaast is er veel bewijs dat gezondheidsinterventies, waar VN-organisaties zoals UNICEF en UNDP doeltreffend op hebben ingezet, bijdragen aan het terugdringen van extreme armoede, vooral in Afrika. Een grootschalige meta-analyse bevestigt dat verbeterde toegang tot gezondheidszorg duurzame oplossingen biedt voor (extreme) armoede, terwijl een toename van de levensverwachting met 10 procent leidt tot een bbp-groei van 4,9 procent.²¹⁶ Bovendien creëren gecombineerde interventies, zoals schoolmaaltijd-programma's, synergiën tussen gezondheid en onderwijs, hetgeen zowel de leerprestaties als de gezondheid van kinderen versterkt. Tenslotte dragen de sterke bijdragen op het gebied van vaccinatie-infrastructuur bij aan het voorkomen van mondiale pandemieën. Daarmee leveren de VN-organisaties indirect ook een bijdrage aan het verhogen van de weerbaarheid van de wereldeconomie.

Tabel 4.7: De verwachte bijdragen van de VN-organisaties aan de BHOS-doelstellingen

Doeltreffendheid VN-organisaties (op basis van sectie 4.1)	Uitbannen extreme armoede	Aanpakken grondoorza- ken armoede	Aanpakken grondoorza- ken migratie	Weerbare wereld- economie	Klimaat- mitigatie en -adaptatie
Aannemelijk doeltreffend: Noodhulp, bieden essentiële zorg, WASH, verbeteren instituties.	Noodhulp blijft onverminderd relevant – juist ook op het gebied van essentiële zorg.	Onderwijs en gezondheid zijn belangrijke voorwaarden voor econo- mische groei. Sterk in verbeteren van instituties voor kinderen.	Voorkomen van conflict door WASH- interventies en onderwijs in fragiele gebieden.	Voorkomen van mondiale pandemieën en conflicten.	(organisaties waren beperkt doeltreffend door geen positieve bijdrage verwacht).
Beperkt doeltreffend: Duurzame economische ontwikkeling, duurzaamheid wederopbouw.	Minder doeltreffend in bereiken meest kwetsbare groepen.	Minder doeltreffend in het bieden van duurzame oplossing wederopbouw.	Complexe relatie tussen onderwijs en migratie. Minder doeltreffend in het bieden van duurzame oplossing wederopbouw.	Over het algemeen beperkte bijdragen aan macro- economische thema's.	Beperkte schaal en gefragmenteerd.

²¹³ De relatie tussen economische ontwikkeling en migratie wordt in de literatuur vaak getypeerd als een omgekeerde 'U': in lage-inkomenslanden zou economische groei eerst zorgen voor een toename in internationale migratie; pas bij hogere inkomensniveaus zou het pas een remmende werking hebben op internationale migratie (e.g., [Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition](#) Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition (Dao et al., 2018)). Andere onderzoeken (e.g., [A Reappraisal of the Migration-Development Nexus](#) (Berthiaume et al. 2021) laten echter zien dat, wanneer goed gecorrigeerd wordt voor endogeniteit en outliers (zoals India en China), de omgekeerde U-vorm verdwijnt en dat dit remmende effect van economische groei op migratie ook al voor lagere niveaus van economische ontwikkeling geldt.

²¹⁴ Literatuur over economische belangen van onderwijs zijn veel onderzocht in de literatuur. Er zijn verschillende empirische onderzoeken die deze theorie hebben onderzocht zoals "The Distribution of Human Capital and Economic Growth" (Galor et al. 1997).

²¹⁵ Human capital contribution to economic growth in Sub-Saharan Africa: Does health status matter more than education? (Ogundari en Awokuse 2018).

²¹⁶ The sustainability of health interventions implemented in Africa: an updated systematic review on evidence and future research perspectives (Nwaozuru et al. 2025).

Bron: Op basis van een aanvullende literatuurstudie, samengevat in Bijlage E. Deze tabel geeft een overzicht van de bevindingen uit paragraaf 4.1 (over de doeltreffendheid in het bereiken van directe resultaten) en de aanvullende literatuurstudie, waarin wordt ingegaan op de betekenis van deze resultaten voor de BHOS-doelstellingen.

De VN-organisaties leveren naar verwachting een beperktere bijdrage aan klimaatmitigatie en het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie. De inzet van UNICEF en UNDP op het gebied van klimaat is relatief klein en hun inzet gefragmenteerd op dit gebied, wat relevantie voor het behalen van klimaatdoelstellingen beperkt waarvoor vaak schaalvoordelen van belang zijn om systeemverandering te verwezenlijken. Dit past binnen hun mandaat, waarbij vooral wordt ingezet op humanitaire hulp en andere noodhulp, waarbij niet altijd de grondoorzaken worden aangepakt en waarbij er noodzakelijk minder aandacht is voor het bewerkstelligen van structurele verbeteringen op langere termijn.²¹⁷ Hoewel bekend is dat onderwijs en gezondheidszorg op de lange termijn in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van irreguliere internationale migratie (naar de EU), laat de wetenschappelijke literatuur zien dat het verbeteren van onderwijs op de korte termijn migratie juist kan stimuleren, vooral wanneer de instituties in het thuisland tekortschieten. Het hebben van een secundaire of tertiaire opleiding verhoogt de aspiraties en mogelijkheden van mensen, maar wanneer deze in het thuisland niet kunnen worden gerealiseerd, neemt de kans op internationale migratie toe.^{218 219}

Het literatuuronderzoek laat zien dat de doeltreffendheid van VN-organisaties in het bevorderen van goed bestuur een belangrijke directe en mitigerende factor vormt bij het aanpakken van de grondoorzaken van internationale migratie. De relatie tussen economische ontwikkeling en migratie wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak getypeerd als een omgekeerde 'U': in lage-inkomenslanden zou economische ontwikkeling eerst leiden tot een toename in internationale migratie; pas bij hogere inkomensniveaus zou het pas een remmende werking hebben op migratie.^{220 221} Berthiaume et al (2021)²²² en Leefmans et al (2022) laten echter zien dat, wanneer goed gecorrigeerd wordt voor endogeniteit en outliers (zoals India en China), de omgekeerde U-vorm verdwijnt en dat het remmende effect van economische groei op migratie ook al voor lagere niveaus van economische ontwikkeling geldt.²²³ Duurzame economische ontwikkeling biedt daarmee niet alleen perspectief op een betere levensstandaard, maar kan ook bijdragen aan het aanpakken van de grondoorzaken van internationale migratie. Hierbij lijken sterke instituties wederom een belangrijke rol te spelen, want zwakke instituties, en vooral corruptie, blijken een belangrijke 'pushfactor' te zijn voor zowel hoog- als laagopgeleide arbeidsmigranten.²²⁴ Daarnaast blijkt opvang in de regio een effectief middel om irreguliere migratie te beperken, mits gastlanden beschikken over voldoende economische ontwikkeling, veiligheid en bestuurlijke capaciteit om deze opvang duurzaam en menswaardig vorm te geven.²²⁵

4.3 Assumpties doeltreffendheid

De overkoepelende beleidstheorie voor BHOS artikel 5.1, zoals besproken in hoofdstuk 2, maakt verschillende aannames over de doeltreffendheid van de beleidsinzet. Onderstaande tabel 4.8 geeft een samenvatting van de bevindingen uit de meta-evaluaties (paragraaf 4.1) en het aanvullende literatuuronderzoek (paragraaf 4.2), en laat zien dat de onderliggende aannames grotendeels juist zijn. In het volgende hoofdstuk worden de assumpties over de doelmatigheid van het beleid inzichtelijk gemaakt op basis van het syntheseonderzoek.

²¹⁷ World Bank (2021), Groundswell Report; Deininger & Feder (2009), Land Registration, Governance, and Development; IPCC (2022), WGII: Climate Resilient Development Pathways.

²¹⁸ Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition (Dao et al. 2018).

²¹⁹ Flahaux en de Haas (2016).

²²⁰ Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition (Dao et al. 2018).

²²¹ Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries (Clemens en Postel 2018).

²²² Berthiaume, N., Leefmans, N., Oomes, N., Rojas-Romagosa, H. & Vervliet, T. (2021). A Reappraisal of the Migration-Development Nexus: Testing the Robustness of the Migration Transition Hypothesis., World Bank Policy Research, Working Paper No. 9518. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35032>.

²²³ Leefmans, N., Vervliet, T., & Oomes, N. (2022). Ontwikkelingssamenwerking leidt niet tot meer maar tot minder emigratie, in: Economisch Statistische Berichten 107(4809), 19 mei 2022. <https://esb.nu/ontwikkelingssamenwerking-leidt-niet-tot-meer-maar-tot-minder-emigratie/>.

²²⁴ Does corruption promote emigration? An empirical examination (Cooray en Schneider 2015).

²²⁵ Opvang in de regio: een vergelijkende studie (Hilhorst et al. 2021).

Tabel 4.8: Inzichten in de validiteit van aannames over beleidsdoeltreffendheid

Kernassumpties doeltreffendheid		Samenvatting op basis van resultaten (4.1 en 4.2)
Assumpties	Uitleg	
Synergie	Doelstellingen die behaald worden binnen een thematisch pad dragen bij aan het behalen van doelstellingen in andere impactpaden. Deze synergie versterkt de algehele impact van het beleid.	Uit de literatuurstudie blijkt dat er synergiën zijn tussen de verschillende thema's - vooral resultaten op het gebied van infrastructuur, institutionele kwaliteit en gezondheid.
Contributie	Het behalen van directe resultaten van VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken draagt op termijn bij aan structurele resultaten in partnerlanden. Deze structurele resultaten zijn belangrijk voor het behalen van de BHOS-doelstellingen.	Doordat impactevaluaties vaak ontbreken, kan deze aanname vaak niet of slechts deels worden getoetst. Binnen deze impactevaluaties staat de vraag centraal wat de contributie (of attributie) was van de organisaties waarbij vaak geavanceerde evaluatiemethoden worden gebruikt (zoals een randomized controlled trial). Op basis van de uitgevoerde literatuurstudie blijkt dat het wel aannemelijk is dat de resultaten van organisaties bijdragen, met name op het gebied van armoede en klimaat. Deze contributie kan minder sterk worden gemaakt op het gebied van migratie en weerbare wereldeconomie.
Voorwaarden voor doeltreffendheid		
Draagvlak in programma-landen	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken beschikken over het diplomatieke en institutionele draagvlak om effectieve partnerschappen aan te gaan met partnerlanden, inclusief fragiele staten.	Het draagvlak van organisaties is groot, maar vormt op sommige punten juist een beperking. Regionale ontwikkelingsbanken beschikken over aanzienlijke steun vanuit partnerlanden, wat hun legitimiteit versterkt, maar dit beperkt soms de effectieve inzet van conditionaliteit bij leningen.
Bereiken kwetsbare groepen	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken hebben de capaciteit en ervaring om kwetsbare en moeilijk bereikbare doelgroepen te ondersteunen, onder andere via hun aanwezigheid in complexe contexten.	VN-organisaties beschikken over een comparatief voordeel bij het bereiken van kwetsbare gebieden dankzij hun uitgebreide netwerken. Het bereiken van de meest kwetsbare groepen binnen deze gebieden lukte echter niet altijd zoals mensen met een beperking of hele jonge kinderen (die worden geronseld als kindsoldaten).
Coherentie	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken stemmen hun activiteiten intern en op elkaar af en werken onderling samen om overlap te voorkomen en complementair te opereren. Deze institutionele coherentie verhoogt de doeltreffendheid van multilaterale samenwerking.	Coherentie was voldoende maar regionale ontwikkelingsbanken breidden hun mandaat uit en zijn op meer strategische prioriteiten gaan focussen zoals gezondheid en onderwijs. Hierdoor is de interne coherentie binnen organisaties afgenomen. Tegelijkertijd was de samenwerking tijdens coronapandemie een belangrijk onderdeel van doeltreffend handelen.

Bron: Samenvatting op basis van resultaten zoals besproken in hoofdstuk 4

5 Bevindingen doelmatigheid



5. Bevindingen doelmatigheid

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

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de vier geëvalueerde multilaterale organisaties doelmatig waren. Aan de hand van de resultaten van het syntheseonderzoek voor UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB analyseren we eerst de aanwezigheid van de randvoorwaarden voor doelmatigheid zoals goed bestuur van de organisaties. Vervolgens bespreken we bredere signalen van doelmatigheid zoals de kostenefficiëntie en zuinigheid van de organisatie, evenals de rol en toegevoegde waarde van de Nederlandse bijdrage. Dit hoofdstuk bespreekt daarmee ook de bijdrage aan de BHOS-doelstelling om het multilaterale systeem te versterken en de Nederlandse reputatie te verbeteren. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de beoordeling van de assumpties over doelmatigheid op basis van het syntheseonderzoek.

We beoordelen de doelmatigheid van de vier multilaterale organisaties aan de hand van een aantal internationaal geaccepteerde criteria.²²⁶ Binnen dit kader definieert men doelmatigheid als de mate waarin een organisatie resultaten bereikt op een kosteneffectieve manier, met optimale inzet van middelen, tijd en organisatorische capaciteit:

1. **Voorwaarden voor doelmatigheid** zijn gerelateerd aan goed bestuur ('governance') en bevatten elementen zoals transparante besluitvorming, interne controle, audits en verantwoording aan begunstigden. Deze elementen geven zicht op hoe goed een organisatie in staat is om middelen doelgericht en controleerbaar toe te wijzen. Ook de mate waarin organisaties voortgang boeken op hervormingsagenda's zegt iets over hun lerend en aanpassend vermogen – beide essentieel voor doelmatigheid op de lange termijn;
2. **Signalen van doelmatigheid** zijn indicatoren zoals financiële stabiliteit, beheersing van overheadkosten, tijdige afronding van projecten en het naleven van budgetten. Daarnaast wordt gekeken naar de zuinigheid van de organisaties als het gaat om salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden.

5.1 Voorwaarden voor doelmatigheid

Het syntheseonderzoek laat zien dat de randvoorwaarden voor doelmatigheid, zoals intern toezicht, audits en fraudepreventie doelmatig ingericht bij de vier organisaties – vooral bij het doorvoeren van hervormingen en het afstemmen van financiële middelen op het kernmandaat. Alle organisaties beschikken over onafhankelijke controlestructuren en scoren gemiddeld 'voldoende' tot 'goed' op deze dimensies. Tegelijkertijd zijn de waarborgen voor bescherming tegen uitbuiting en misbruik bij alle organisaties minder sterk ontwikkeld, en ontbreekt het in een enkel geval aan duidelijke regels en stappen voor externe verantwoording. Ook zien we dat organisaties weliswaar formeel systemen hebben om te leren en bij te sturen, maar dat deze in de praktijk nog niet altijd optimaal functioneren.

²²⁶ Onder andere het efficiëntiecriteria van de OESO-DAC (<https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/development-co-operation-evaluation-and-effectiveness/evaluation-criteria.html>) en de criteria van de MOPAN-assessments.

Tabel 5.1: Vergelijking van doelmatigheidsscores tussen vier organisaties²²⁷

Indicator	AfDB	AsDB	UNICEF ²²⁸	UNDP
Transparantie op basis van Aid Transparency Index²²⁹				
Index score voor hulp aan overheden 0 – 100	98.8	91.1	86.2	91.5
(Index score voor hulp aan private sector)	(78.8)	(74.4)		
Goed bestuur op basis van MOPAN-assessments				
Financiële afstemming met de kernfunctie (3.1)				
Transparante besluitvorming over het toewijzen van middelen (4.1)				
Zorgen of problemen die zijn gesignaleerd via interne controles worden goed behandeld (4.5)				
Uit externe audits of beoordelingen blijkt dat op alle niveaus wordt voldaan aan internationale standaarden (4.6)				
Voorkomen van en reageren op seksuele uitbuiting en misbruik (4.7)				
Voorkomen van en reageren op seksuele intimidatie (4.8)				
Er zijn duidelijke regels en stappen ingevoerd om verantwoording af te leggen aan begunstigden (6.7)				
Voortgang hervormingen op basis van Center for Global Development				
Voortgang hervormingsagenda				

Bron: Gebaseerd op de *Aid Transparency Index*, de meest recente MOPAN-rapporten van de vier organisaties (zie Bijlage B) en de CGD-beoordeling van de hervormingsagenda van multilaterale organisaties. De 4-puntsschaal loopt van niet doelmatig (diep rood), redelijk doelmatig (licht rood), doelmatig (licht groen) tot zeer doelmatig (donkergroen). Grijs geeft aan dat er onvoldoende informatie beschikbaar was of dat de score niet van toepassing is.

Transparantie

De vier organisaties scoorden volgens de Aid Transparency Index in de top-10 van meest transparante hulporganisaties wereldwijd – met de AfDB op de eerste plaats met een score van 98,8 uit 100. De *Aid Transparency Index* meet hoe toegankelijk, gedetailleerd en tijdig informatie is over hulp gelden, bestedingen en resultaten.²³⁰ Ter vergelijking: het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken scoort lager (63,5) op deze index, net als het Amerikaanse USAID en Belgische ENABEL. De scores voor private sector activiteiten van ontwikkelingsbanken lagen bovendien lager, omdat het vaak onduidelijk is hoe het geld wordt besteed zodra het via FI's wordt uitgeleend.

Goed bestuur

De vier organisaties beschikken over een formeel goed functionerende governance-structuur, al verschilt de mate waarin deze ook effectief is in de praktijk. Zo hebben AfDB en AsDB relatief sterke raden van bestuur en een heldere rolverdeling met het management.

De afstemming van de begroting op de strategische prioriteiten is bij AfDB en AsDB grotendeels op orde. AfDB werkt met een vernieuwd begrotingssysteem dat de koppeling tussen budget en strategie versterkt, terwijl AsDB duidelijke investeringscriteria hanteert. Bij UNICEF en UNDP bestaan nog wat tekortkomingen: zo is bij UNICEF de flexibiliteit in middelenallocatie beperkt en kent UNDP geen expliciete criteria voor de besteding van middelen. Daarnaast heeft het sterk vraaggestuurde karakter

²²⁷ Gebaseerd op de meest recente MOPAN-rapporten. Voor UNICEF betreft dit het rapport uit 2020; een nieuw rapport staat gepland voor 2026.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ De Aid Transparency Index van Publish What You Fund wordt veel gebruikt in de wetenschappelijke literatuur als maatstaf voor transparantie van ontwikkelingsorganisaties, waaronder multilaterale organisaties, op basis van de beschikbaarheid, kwaliteit en actualiteit van hun publieke data over hulpprogramma's. Organisaties kunnen een score krijgen tussen de 0 en 100.

²³⁰ Dit onderschrijft ook de betrouwbaarheid van de gebruikte meta-analyses en interne bronnen voor het beantwoorden van de doeltreffendheidsvragen in hoofdstuk 4.

van de AfDB ook een keerzijde: de AfDB is soms te sterk afgestemd op de wensen van partnerlanden, waardoor zij minder selectief optreedt en het moeilijker wordt om beleids- of structurele hervormingen voor te stellen in target-landen.

Op het gebied van interne controle en fraudebestrijding scoren vier organisaties overwegend goed.

De systemen zijn op orde, meldmechanismen bestaan en er is opvolging van auditbevindingen. Wel blijft bij AfDB het percentage opgevolgde aanbevelingen achter. Nederland waardeert deze transparantie, maar blijft aandringen op een hogere doelmatigheid van interne beheersing.

Externe audits voldoen bij alle vier organisaties aan internationale standaarden. De evaluatiefuncties zijn robuust en grotendeels onafhankelijk, met name bij AsDB en UNICEF. UNDP en AfDB boeken vooruitgang, maar kunnen nog verbeteren op het gebied van leren en interne reflectie. De grootste verschillen liggen bij de bescherming tegen misbruik en externe verantwoording. UNICEF en UNDP hebben hun beleid grotendeels op orde wat betreft het tegengaan van seksuele intimidatie en het voorkomen van uitbuiting en misbruik. Zij scoorden ‘voldoende’ op beide dimensies, maar UNICEF kampte wel met structurele tekortkomingen in uitvoering en slachtoffergerichte benadering. AfDB en AsDB scoren lager op deze vlakken. AsDB heeft haar beleid grotendeels op orde voor wat betreft seksuele intimidatie (‘voldoende’), maar scoorde ‘onvoldoende’ op het gebied van seksuele uitbuiting en misbruik. AfDB scoorde zelfs onvoldoende op beide vlakken. Verantwoording aan begunstigden is alleen bij AfDB volledig op orde. AsDB en UNDP werken aan verbetering, maar hun klachtenmechanismen zijn nog niet effectief of onvoldoende bekend. Nederland zet hier expliciet op in, zowel via beleidsdialoog als via multilaterale inzet op bescherming tegen seksuele uitbuiting en misbruik.²³¹

De MOPAN-evaluaties laten zien dat UNDP en UNICEF voortgang hebben geboekt in het doorvoeren van hervormingen in lijn met de Agenda 2030.

In 2021 presenteerden de VN “Our Common Agenda” waarin zij het belang benadrukten van modernisering van het multilaterale systeem en de bescherming van mondiale publieke goederen om de gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen voor 2030 te behalen. Zo verliep het loslaten van de landencoördinatie voor UNDP succesvol, en werden de hervormingen door de organisatie aangegrepen als een kans om een meer centrale rol binnen het VN-systeem te vervullen. Als onderdeel van de hervormingen slaagde UNICEF erin om meer ongeoordeelde bijdragen aan te trekken. Daarnaast is vooruitgang geboekt in onder meer managementsystemen, inclusiviteit en het bevorderen van samenhang tussen beleid en uitvoering. Tegelijkertijd bleef het voor beide organisaties een uitdaging om beschikbare data en bewijsmateriaal systematisch te gebruiken bij besluitvorming en beleidsaanpassing. Ook is er ruimte voor verbetering in het aantoonbaar maken van de bijdrage aan langetermijnontwikkelingsresultaten.

| 71 |

Voortgang hervormingsagenda

Na de uitvoering van de MOPAN-evaluaties hebben UNICEF en UNDP diverse hervormingen doorgevoerd ter versterking van hun bijdrage aan de VN-hervormingsagenda.²³²

UNICEF heeft zijn beleid op het gebied van PSEAH (Protection against sexual exploitation and harassment) aangescherpt, de samenwerking met regionale coördinatoren verbeterd (na het wegvallen van de UNDP-rol), en ondersteunt het nieuwe System-Wide Evaluation Office. Tegelijkertijd is de afstemming met de landenprogramma’s verbeterd, evenals de samenwerking met andere VN-organisaties om de integratie van kinderrechten te verbeteren. Toch blijft de onderbouwing bij de resultaten soms nog achter. UNDP heeft zich gericht op het vergroten van doelmatigheid en verantwoording richting donoren, en bouwt voort op digitaliseringsinitiatieven die tijdens corona zijn versneld. Beide organisaties werken intensiever samen met resident coordinators, maar UNICEF signaleert aanhoudende onvrede over de ondersteuning vanuit dat netwerk. Daarnaast dragen beide organisaties bij aan de Efficiency Roadmap van de VN, met extra focus op automatisering, gedeelde diensten en regionaal leiderschap ter bevordering van operationele efficiëntie en grensoverschrijdende samenwerking.

²³¹ In de documenten omschreven als Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (PSEAH).

²³² [2024 Update on implementation efforts on the repositioning of the United Nations development system](#) (UNICEF, 2024); [Repositioning of the United Nations Development System](#) (UNDP 2025).

AfDB en AsDB lopen voorop in het implementeren van de hervormingsagenda zoals geformuleerd in het *Capital Adequacy Framework*.²³³ Het Capital Adequacy Framework is een hervormingspakket dat tot stand is gekomen via internationale samenwerking tussen multilaterale ontwikkelingsbanken, met als doel hun leencapaciteit te vergroten zonder extra kapitaal aanvullingen van donoren, en tegelijkertijd hun afhankelijkheid van een beperkte groep donoren te verminderen. Nederland ondersteunt dit proces actief, onder meer via bijdragen aan innovatieve financieringsvormen en hervormingsprojecten. Zoals blijkt uit de BZ-scorekaart van de AfDB waren hervormingen gericht op het versterken van de financiële weerbaarheid noodzakelijk, mede vanwege de kwetsbaarheid van de bank voor externe kredietrisico's. De tijdelijke garantieafspraken van enkele Europese lidstaten in 2021 onderstreepten deze afhankelijkheid. Hoewel die maatregel niet hoefde te worden ingezet, benadrukte het wel de noodzaak om de afhankelijkheid van enkele donoren te verminderen.

De AfDB heeft hiertoe inmiddels stappen gezet om financiering te diversifiëren en haar financiële stabiliteit te versterken. Twee voorbeelden hiervan zijn impactobligaties en hybride kapitaal. Bij impactobligaties verstrekken private en publieke partijen leningen voor specifieke doelstellingen, zoals klimaat, waardoor sprake is van een nieuwe vorm van geoordeelde financiering. Hybride kapitaal betreft leningen van private partijen die onder vooraf vastgestelde voorwaarden kunnen worden omgezet in eigen vermogen, bijvoorbeeld bij het verlies van de AAA-status. Het omzetten van leningen in kapitaal kan dienen als aanvullende buffer en wordt door kredietbeoordelaars daarom ook als een vorm van kapitaal meegewogen.

5.2 Signalen van doelmatigheid

De signalen van doelmatigheid laten duidelijke verschillen zien tussen de vier organisaties, waarbij vooral de Asian AsDB zich positief onderscheidt. De AsDB voert een streng financieel beleid, handhaaft een gunstige kosten-inkomstenratio en scoort hoog op projectmatige efficiëntie, zoals bevestigd in externe evaluaties. In tegenstelling tot de andere instellingen beschikte de AsDB structureel over ruime liquiditeitsbuffers, een AAA-kredietbeoordeling en strikte uitgavencontrole. Ook op projectniveau werden doelmatigheidsdoelstellingen in de regel gehaald, zoals dat projecten op tijd en binnen budget werden afgerond. Tabel 5.2 geeft een overzicht van deze signalen, waarin ook duidelijk wordt dat met name AfDB en UNICEF te maken hadden met uitdagingen, zoals afhankelijkheid van een klein aantal donoren, beperkte flexibiliteit in financiering en een gebrekkige kostenregistratie, die doelmatige werking in de weg stond.

De mate van doelmatigheid en goed bestuur bij de vier organisaties vormt een belangrijke voorwaarde voor het behalen van de Nederlandse BHOS-doelstellingen. Zo droeg de hoge transparantiescore van organisaties als AfDB, AsDB en UNDP bij aan versterking van het multilaterale systeem en publieke verantwoording. De hervormingsbereidheid van AfDB en AsDB ondersteunde bovendien het streven naar een weerbaarder multilateraal financieringssysteem, dat beter was toegerust op mondiale opgaven zoals klimaatverandering en fragiliteit. Nederland bleef investeren in goed bestuur, kostenefficiëntie en transparantie, met oog voor sociale inclusie en resultaatgericht werken. Via actieve betrokkenheid bij hervormingsagenda's, PSEAH-beleid, audits, verantwoording en evaluaties leverde Nederland een inhoudelijke en strategische bijdrage aan de versterking van multilaterale organisaties. Tegelijkertijd bleef voortdurende aandacht nodig voor verbetering in organisatiecultuur, externe verantwoording en het consistent doorvoeren van geleerde lessen.

²³³ Het Capital Adequacy Framework is voortgekomen uit het rapport van de onafhankelijke G20-werkgroep over de kapitaaladequaatheid van multilaterale ontwikkelingsbanken, dat in juli 2022 werd gepubliceerd. Dit rapport werd opgesteld in opdracht van de G20 Ministers van Financiën en Centrale Bankgouverneurs.

Tabel 5.2: Vergelijking van (signalen van) doelmatigheidsscores tussen vier organisaties

Indicator	AfDB	AsDB	UNICEF ²³⁴	UNDP
Organisatieniveau op basis van scorekaarten van BZ				
Financiële stabiliteit				
Kostenefficiëntie				
Cost-to-income ratio				
Programma-uitgaven/overhead				
Kosteneffectiviteit van programma's				
Zuinigheid				
Versobering salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden				
Projectniveau op basis van externe meta-evaluaties				
Projecten worden op tijd afgerond				
Budgetten van projecten worden niet overschreden				
Ondersteuning tijdens coronapandemie kwam op tijd				

Bron: Indicatoren komen uit de BZ-scorekaarten van de organisaties, aangevuld met inzichten uit de meest recente gepubliceerde MOPAN-evaluaties en beschikbare thematische meta-evaluaties. Ten slotte gebruiken we de evaluaties van het crisesinstrumentarium van de organisaties om te beoordelen of de hulp tijdig kwam tijdens de coronapandemie (zie Bijlage B). De 4-puntsschaal loopt van niet doelmatig (diep rood), redelijk doelmatig (licht rood), doelmatig (licht groen) tot zeer doelmatig (donkergroen) en volgt de score van de scorekaarten. Grijs geeft aan dat er onvoldoende informatie beschikbaar is of dat de score niet van toepassing is.

Financiële stabiliteit

De vier organisaties zijn financieel stabiel en beschikken over voldoende liquiditeit en vermogensbuffers. AfDB en UNDP hebben recent extra inspanningen geleverd om hun balans te versterken; AsDB blijft koploper in degelijk financieel beleid, met strikte controles op uitgaven en risico's. Grote kredietbeoordelaars zoals Moody's, Standard & Poor's en Fitch beoordelen de AsDB met een AAA-rating, en projectevaluaties laten ook een hoge mate van efficiëntie zien. UNICEF heeft duidelijke financieringscriteria die aansluiten bij UNICEF's strategie maar deze waren onvoldoende flexibel om snel en adequaat in te spelen op de grote COVID-gerelateerde veranderingen. UNICEF scoort over het algemeen voldoende, maar de organisatie blijft afhankelijk van algemene vrijwillige bijdragen. Ook UNDP is vooral afhankelijk van geoordeelde bijdragen: slechts 8,8 procent van de financiering in 2020 was ongeoordeeld, terwijl het VN Funding Compact streefde naar 30 procent reguliere financiering.

Kostenefficiëntie

Volgens de scorekaarten van BZ kent de AsDB de laagste kosten-inkomstenratio onder ontwikkelingsbanken, waarmee zij goed presteert op kostenefficiëntie. De AfDB laat daarentegen een verslechtering van deze ratio zien. Zo nam de kosten-inkomstenratio voor de AfDB sterk toe in de periode 2010-2021. Wel nam laatstgenoemde maatregelen om stijgende administratieve lasten te beheersen zoals blijkt uit de MOPAN-evaluatie van de AfDB uit 2023. De oorspronkelijke doelstelling om deze onder de 30 procent te houden is niet haalbaar gebleken en ook de recente plannen om stijgingen te beperken tot maximaal 2,9 procent per jaar lijken gezien de huidige inflatiecijfers niet realistisch.

De MOPAN-evaluaties concludeerden dat UNDP en UNICEF matig presteerden op het gebied van kostenefficiëntie. Zo scoorde minder dan de helft van de UNICEF-projecten die in 2020 waren afgerond voldoende op het gebied van kostenefficiëntie. Volgens MOPAN ontbrak het bij UNICEF-programma's vaak aan een goed systeem om kosten op een betrouwbare manier te meten. Daarnaast toonden de beschikbare evaluaties aan dat programma's regelmatig niet op tijd werden afgerond – slechts 50 procent werd volgens planning voltooid. Bij UNDP-evaluaties werd kostenefficiëntie vaak niet meegenomen en kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken op dit gebied. Wel concludeerde BZ op basis van de BZ-scorekaarten dat de institutionele kosten van de VN-organisaties iets zijn afgenomen, wat een teken kan zijn van stijgende kostenefficiëntie.

²³⁴ Ibid.

Zuinigheid

De VN-organisaties en de AfDB scoorden voldoende op het gebied van zuinigheid. De VN-organisaties volgden het algemene VN-beleid inzake salarissen, waarbij in de periode 2018–2022 sprake was van een bescheiden groei. Bij de AfDB werden de salarisschalen in die periode niet aangepast en bleven deze relatief laag in vergelijking met westerse standaarden. Voor de AsDB beoordeelde het ministerie van BZ het beleid als matig, maar deze beoordeling werd niet uitgebreid onderbouwd. Nederland bleef binnen alle multilaterale organisaties aandringen op een sober, transparant en resultaatgericht beleid. Zo stemde Nederland in de bestuursraden van de ontwikkelingsbanken doorgaans tegen structurele salarisverhogingen.

Doelmatigheid op projectniveau

Op project- of programmaniveau scoorden de ontwikkelingsbanken wisselend wat betreft kostenefficiëntie. Verschillende thematische meta-evaluaties laten zien dat het overgrote deel van de AsDB projecten binnen budget en tijd worden afgerond. Bij de AfDB doen zich echter vooral in de infrastructuursector nog overschrijdingen qua tijd en budget voor. Dit wordt ook onderschreven door de scorekaarten van BZ, waarin deze kostenefficiëntie wordt gekoppeld aan de schaalvoordelen van de regionale ontwikkelingsbanken. Doordat gefinancierde projecten doorgaans groot zijn qua schaal, zijn de overheadkosten voor deze projecten relatief laag. Dit is met name het geval voor budgetsupport, infrastructuur, energie en landbouwontwikkeling. De AfDB onderkent zelf dat deze schaalvoordelen beperkt zijn voor projecten op het gebied van gezondheid en onderwijs.²³⁵

De crisisinstrumenten van de AfDB, AsDB en UNICEF bleken tijdens de coronapandemie overwegend doelmatig.²³⁶ Uit evaluaties van hun crisisrespons blijkt dat deze organisaties snel aanvullende financiering konden mobiliseren, mede dankzij de beschikbaarheid van ongeoordeelde bijdragen. Hierdoor konden de regionale ontwikkelingsbanken bestaande en geplande projectbudgetten flexibel her-alloceren, bijvoorbeeld voor budgetsteun aan overheden. Dit stelde hen in staat om tijdig essentiële hulp, zoals medische ondersteuning en sociale bescherming, op te schalen in programmalanden. Daarentegen ondervond met name UNDP beperkingen in het opzetten van een doelmatig crisis-instrumentarium door een gebrek aan flexibele financiering. De hoge mate van geoordeelde bijdragen belemmerde UNDP om snel en effectief te reageren. Deze afhankelijkheid maakte het lastig om op korte termijn de benodigde middelen te mobiliseren voor een adequate crisisrespons.

5.3 Ongeoordeelde bijdragen als voorwaarden voor doelmatigheid en doeltreffendheid

Als onderdeel van deze PR vat deze paragraaf de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur samen over de rol van ongeoordeelde bijdragen als voorwaarden voor het doelmatig functioneren van multilaterale organisaties. Deze paragraaf behandelt tevens de voorwaarden voor doeltreffendheid, aangezien deze vaak gezamenlijk worden besproken in de desbetreffende studies. De inzichten bieden voornamelijk algemene informatie over de rol van ongeoordeelde bijdragen voor multilaterale organisaties, zonder dat de implicaties voor de vier geëvalueerde organisaties specifiek worden besproken. Hoewel de organisaties vaak wel deel uitmaken van de analyse, worden de effecten doorgaans gezamenlijk besproken met andere multilaterale organisaties.

De rol van geoordeelde en ongeoordeelde bijdragen als voorwaarden voor de doelmatigheid van multilaterale hulp is uitvoerig besproken in de wetenschappelijke literatuur. Enerzijds benadrukt de literatuur dat geoordeelde bijdragen scherpe prikkels kunnen genereren voor organisaties om in lijn met de donorprioriteiten te presteren.²³⁷ Daartegenover staat dat overmatige geoordeelde financiering juist fragmentatie kan veroorzaken, de coördinatie bemoeilijkt en leidt tot hogere transactiekosten. Het evenwicht tussen sturing en autonomie blijkt belangrijk voor het functioneren van multilaterale organisaties.²³⁸

²³⁵ Evaluation of the Implementation of the AfDB's Selectivity Framework (inception report) 2025.

²³⁶ Evaluation of the African Development Bank Group's support to its Regional Member Countries in Response to the COVID-19 Pandemic" (IDEV, 2022); "ADB's Response to the COVID-19 Pandemic" (IE, 2020); Real-Time Assessment of the UNICEF Response to COVID-19: Global synthesis report (Unicef 2021).

²³⁷ "Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organisations" (Graham, 2017).

²³⁸ "Bilateral versus multilateral aid channels" Gulrajani, 2016); "Earmarked funding to multilateral organisations" (OECD 2020).

Empirisch bewijs uit onder meer projecten van AfDB en AsDB toont aan dat ongeoormerkte bijdragen niet alleen de doeltreffendheid²³⁹ kunnen vergroten, maar ook leiden tot een hogere kostenefficiëntie.²⁴⁰ Deze bevindingen worden ondersteund door wetenschappelijke studies die gebruikmaken van geavanceerde methoden om causale verbanden te identificeren. Hieruit blijkt dat een grotere discretionaire ruimte voor multilaterale organisaties de projectresultaten verbetert, met name in onvoorspelbare contexten, en dat minder fragmentatie samenhangt met betere uitkomsten. Zo tonen data van meer dan 7,571 projecten die tussen 1990 en 2020 zijn goedgekeurd aan dat oormerking de kostenefficiëntie binnen multilaterale organisaties ondermijnt. Ook een andere studie gebaseerd op 64 evaluaties van 32 multilaterale organisaties toont aan dat geoormerkte financiering negatief samenhangt met prestaties, zoals strategische planning, operationele efficiëntie en resultaatmonitoring, wat duidt op structurele nadelen voor de doeltreffendheid van multilaterale organisaties.

Een bijkomend voordeel van ongeoormerkte bijdragen is het creëren van een hefboomeffect. Nederlandse kapitaalinvesteringen en garantieverstrekingen (oproepbaar kapitaal) droegen zo aannemelijk bij aan de toegang van AfDB en AsDB tot de kapitaalmarkt. Deze bijdragen vormen geen directe ontwikkelingsuitgaven, maar versterken de financiële balans van deze organisaties. Hierdoor kunnen zij eenvoudiger geld aantrekken op de internationale kapitaalmarkten tegen gunstige voorwaarden. De kern van dit mechanisme is de hoge kredietwaardigheid van de meeste ontwikkelingsbanken (veelal AAA), die mede afhankelijk is van het beschikbare eigen vermogen en de mate waarin aandeelhouders bereid zijn garant te staan. Door deze garanties en kapitaalverhogingen kunnen deze ontwikkelingsbanken een veelvoud aan financiering mobiliseren (hefboomeffect) op de kapitaalmarkt. Het hefboom effect kan op verschillende manieren worden gemeten:

- 1. **Totale hefboom:** Veelvoud aan investeringen voor iedere € aan donorvermogen $((A+B)/D1$ in Tabel 5.3)
- 2. **Ontwikkelingshefboom:** Veelvoud aan investeringen die direct relevant zijn voor ontwikkelingsresultaten (zoals leningen van ontwikkelingsbanken aan overheden en bedrijven) voor iedere € aan donorvermogen $(A/D1$ in Tabel 5.3)
- 3. **Financieringshefboom:** Veelvoud aan private leningen voor iedere € aan donorvermogen (totale schuld/kapitaal van regionale ontwikkelingsbank) $(C/D1$ in Tabel 5.3)

Daarnaast kan in plaats van uitsluitend naar het donorvermogen (D1 in Tabel 5.3) ook naar het totale eigen vermogen (D) worden gekeken. Dit is vooral relevant wanneer een ontwikkelingsbank over veel eigen vermogen beschikt; in dat geval is aanvullend kapitaal minder cruciaal, omdat de bank zelf al over voldoende kapitaalbuffers beschikt om extra private middelen aan te trekken.

Tabel 5.3: Het berekenen van hefboomeffect op basis van financiële balans regionale ontwikkelingsbanken

Activa regionale ontwikkelingsbank:	Passiva regionale ontwikkelingsbank
A: Direct relevant voor ontwikkelingsresultaten: leningen aan overheden, bedrijven, financiële instellingen	C: Leningen van private sector aan regionale ontwikkelingsbank (e.g., obligaties)
B: Indirect relevant voor ontwikkelingsresultaten zoals liquide middelen en gebouwen in beheer door regionale ontwikkelingsbank	D: Kapitaal bestaande uit twee onderdelen: D1: Donorvermogen D2: Eigen vermogen

Zoals in tabel 5.4 te zien is, was het hefboomeffect voor beide ontwikkelingsbanken aanzienlijk. De AsDB liet over het algemeen een hoger hefboomeffect zien, voornamelijk doordat de bank over veel eigen vermogen beschikt. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd, blijft het effect weliswaar kleiner, maar nog steeds significant. Het hoge eigen vermogen impliceert echter ook dat de toegevoegde waarde van donorbijdragen minder groot is, aangezien de bank zelf al in staat is privaat kapitaal aan te trekken.

²³⁹ Dit komt op verschillende plaatsen terug in hoofdstuk 4, bijvoorbeeld bij de doeltreffendheid van de organisaties tijdens de coronapandemie.
²⁴⁰ “Earmarked Funding and the Control–Performance Trade-Off in International Development Organisations” (Heinzel et al. 2023).

Tabel 5.4: Het hefboomeffect voor AfDB en AsDB voor iedere euro aan donorvermogen en totaal vermogen

	Hefboom AfDB		Hefboom AsDB	
	Donorvermogen (D1)	Totaal vermogen (D)	Donorvermogen (D1)	Totaal vermogen (D)
1 Totale hefboom-effect (A+B in tabel 5.3)	6,0	3,9	42	5,6
2 Ontwikkelings-hefboom (B)	3,4	2,2	21	2,9
3 Financierings-hefboom (C)	4,5	2,9	35	4,6

Het bovenstaande hefboomeffect geldt specifiek voor ontwikkelingsbanken met toegang tot kapitaalmarkten. Voor VN-organisaties kan wel gesproken worden van een multiplier effect: dit betekent dat een euro aan publieke donorbijdragen kan zorgen voor meer publieke of private bijdragen. Dit betekent dat een Nederlandse eurobijdrage kan leiden tot een totale bijdrage die hoger ligt dan één euro. Het multipliereffect kan vooral ontstaan wanneer ongeoormerkte bijdragen – bijvoorbeeld van Nederland – worden ingezet om (1) hervormingen door te voeren die andere donoren stimuleren om bij te dragen, (2) de doeltreffendheid te vergroten door opschaling van aanvullende donaties, (3) een demonstratie-effect te creëren met reeds gefinancierde projecten en (4) de risico's voor andere donoren te verlagen door kernmiddelen. Zowel UNICEF als UNDP geven aan dat er sprake is van zo'n multipliereffect, voor UNDP was dit effect 4,87 in 2022.²⁴¹ Dit betekent dat voor elke (miljoen) euro aan publieke donorgelden er aanvullend 4,87 miljoen euro kon worden opgehaald.

76 | Ongeoormerkte bijdragen en Nederlandse invloed

Uit beleidsdocumenten en interviews met medewerkers van de multilaterale directie bij BZ blijkt dat ongeoormerkte bijdragen door Nederland strategisch worden ingezet om de invloed binnen multilaterale organisaties te versterken. Ten opzichte van geoormerkte bijdragen bieden zij meer mogelijkheden om via formele kanalen, zoals de bestuursraden, invloed uit te oefenen: hoe groter de ongeoormerkte bijdrage, hoe hoger het stemrecht bijvoorbeeld. Daarnaast zijn er informele wegen om invloed uit te oefenen. Deze positie wordt verder versterkt door de goede reputatie van Nederland als betrouwbare donor. Die reputatie hangt nauw samen met het feit dat Nederland als een van de weinige donoren een AAA-kredietwaardigheid heeft, waardoor regionale ontwikkelingsbanken afhankelijk zijn van Nederlandse steun, en dat Nederland binnen de VN organisaties meerjarige financiering biedt.

Via de bestuursorganen van de vier onderzochte organisaties oefende Nederland invloed uit.

Hoe meer ongeoormerkte financiering (kernfinanciering) Nederland bijdraagt, des te groter is de invloed binnen deze organisaties en des te vaker Nederland zitting heeft in de Executive Board.²⁴² Nederland verkrijgt dit stemrecht door kapitaalinvesteringen (regionale ontwikkelingsbanken) en middelenaanvullingen (regionale ontwikkelingsbanken & VN-organisaties), en oefent daarmee formele invloed uit om het beleid bij te sturen richting Nederlandse doelstellingen. Dit gebeurt voor de regionale ontwikkelingsbanken meestal via kiesgroepen, waarbij Nederland zich aansluit bij een groep landen, die samen een bestuurszetel delen. Via de Boards (verantwoordelijk voor sturing en toezicht) heeft Nederland invloed op de strategie en koers van de organisatie. Een Board komt vaak meerdere keren

²⁴¹ Core Resources Report (UNICEF 2024); Report on Regular Resources (UNICEF 2018); Funding Window Annual Report (UNDP 2022).

²⁴² Bij de IFI's moeten vrijwel alle projecten en al het beleid worden goedgekeurd door de Board of Directors. Welk land de functie van Director (bewindvoerder) houdt en welke landen plaatsvervangend directeur, bewindvoerder, of adviseurs leveren wordt bepaald op basis van de grootte van het aandeel van het land in de Bank en het Fonds van de Bank. De landen stellen hiervoor een rotatieschema vast. Bij AsDB levert Nederlands soms een plaatsvervangend bewindvoerder, soms een bewindvoerder en op andere momenten een adviseur. Bij de AfDB heeft Nederland afwisselend de functie van senior of reguliere adviseur. Binnen de VN-organisaties kwamen donoren via het WEOG-rotatieschema in aanmerking voor zetels in bestuursorganen.

per jaar bij elkaar en stemt o.a. over alle beleidsstukken, waaronder de langetermijnstrategie van de organisatie of landenstrategieën. Voor de regionale ontwikkelingsbanken moeten de Boards ook alle projecten boven een bepaalde drempel goedkeuren (financieel en inhoudelijk).²⁴³

Binnen het kader van de Verenigde Naties maakt Nederland deel uit van de *Western European and Others Group (WEOG)*. Dit is een regionale overleggroep van 28 lidstaten, waaronder de meeste West-Europese landen, evenals landen als Canada en Australië.²⁴⁴ Deze groep fungeert als overlegplatform voor politieke coördinatie, onderlinge afstemming en het ontwikkelen van gezamenlijke standpunten binnen de VN-organisaties.²⁴⁵ De hoogte van de financiële bijdragen aan VN-organisaties speelt binnen de WEOG een rol in de toewijzing van zetels in de bestuursorganen van VN-instellingen, die op basis van een rotatieschema worden verdeeld; lidmaatschap van deze Boards geeft stemrecht en invloed op besluitvorming.

Daarnaast kon Nederland invloed uitoefenen via beleidsdialogen en bilaterale overleggen met de VN-organisaties. De beleidsoverleggen vinden regelmatig plaats, waarbij de bilaterale partnerschappen besproken werden langs de lijnen van de BHOS-prioriteiten. De Boards van de regionale ontwikkelingsbanken komen meerdere keren per week samen. Daarnaast waren er voortdurend bilaterale overleggen, zowel op technisch niveau als met senior management. Met UNDP werden bijvoorbeeld verdiepende gesprekken gevoerd over water, innovatie, rechtsstatelijkheid en met UNICEF verdiepende gesprekken over WASH, voedselzekerheid, humanitaire inzet en opvang in de regio.

Ten slotte kon Nederland invloed uitoefenen via beleids gesprekken op landenniveau. Via de Nederlandse ambassades vonden tal van dialogen plaats met multilaterale organisaties. Dit werd aangemoedigd zowel vanuit BZ als vanuit de organisaties zelf. De brede relatie met de hoofdkantoren bood hierbij aanknopingspunten voor overleg en beïnvloeding op landenniveau. Dit is interessant voor beleids gesprekken, projectontwikkeling, maar ook voor koppeling van projecten aan het Nederlandse bedrijfsleven.

De BZ-scorekaarten bieden echter weinig inzicht in de specifieke invulling van de invloed die Nederland heeft uitgeoefend via deze kanalen, noch in de behaalde resultaten. Hierdoor wordt de analyse in dit onderzoek beperkt in de mogelijkheid om aan te tonen wat deze invloed precies heeft opgeleverd. Daarnaast is het lastig om de bijdrage van Nederland afzonderlijk vast te stellen ten opzichte van andere donoren of externe factoren, wat het toeschrijven van resultaten bemoeilijkt.

5.4 Verdienkans voor Nederland

Bijdragen aan multilaterale organisaties creëren ook directe economische kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven – die soms groter waren dan de Nederlandse afdrachten aan deze organisaties. De Nederlandse bijdrage kent daarmee een zekere mate van wederkerigheid. Hierdoor konden Nederlandse ondernemingen in de afgelopen vier jaar voor meer dan tweehonderd miljoen euro aan opdrachten uitvoeren. In het vervolg van deze paragraaf wordt toegelicht hoe dit bedrag tot stand is gekomen.

Regionale ontwikkelingsbanken geven bij de uitvoering van projecten een voorkeur aan bedrijven uit donorlanden. Zo stellen zij tenders vaak alleen open voor donorlanden. AsDB was hier transparant over: tussen 2020 en 2024 ontvingen Nederlandse bedrijven via AsDB voor circa 46 miljoen dollar

²⁴³ Een voorbeeld: om doorgang te vinden moeten projecten in het African Development Fund van AfDB door 75 procent van de aandeelhouders (in stemrecht) worden gesteund. Een tegenstem van de Nederlandse kiesgroep – met 10,3 procent van het stemrecht – heeft daarom veel impact bij AfDB en kan ertoe leiden dat er niet wordt ingestemd met een project.

²⁴⁴ InforMEA (Verenigde Naties). Group of Western European and Other States. Opgehaald op 6 juli 2025, van <https://www.informea.org/en/negotiators-toolkit/glossary/group-western-european-and-other-states>.

²⁴⁵ Ibid.

aan consultancy-opdrachten en voor 6,57 miljoen dollar aan fysieke opdrachten, bijvoorbeeld in de landbouw en gezondheidszorg.²⁴⁶ Belangrijke voorbeelden hiervan zijn ook de verschillende memoranda van overeenstemming (MvO's) die de AsDB afsloot met Nederlandse kennisinstellingen.²⁴⁷

De AfDB hanteerde een vergelijkbaar principe, waarbij bij de aanbesteding van projectuitvoering voor bedrijven uit donorlanden werd gekozen. Nederlandse bedrijven ontvingen tussen 2020 en 2024 voor 70 miljoen dollar aan contracten van de AfDB en schakelde Nederlandse bedrijven vooral in voor hun ondersteuning bij landbouwprojecten.²⁴⁸ Deze cijfers hebben uitsluitend betrekking op contracten waarbij Nederland als hoofdaannemer optrad. Nederlandse bedrijven konden echter ook als onderaannemer bij projecten betrokken zijn, waardoor het werkelijke bedrag mogelijk hoger ligt.

VN-organisaties vormden eveneens een belangrijke bron van opdrachten voor het Nederlandse bedrijfsleven. In 2023 ontvingen Nederlandse bedrijven voor in totaal \$500 miljoen aan opdrachten van VN-organisaties, waarvan \$100 miljoen afkomstig was van UNICEF en UNDP.²⁴⁹ Het merendeel van deze opdrachten betrof de levering van medisch materiaal, zoals medicijnen, en voertuigen. Met een aandeel van circa 2,3% waren Nederlandse bedrijven de 14e grootste ontvanger wereldwijd. Daarnaast onderhielden verschillende VN-organisaties partnerschappen met deze bedrijven.²⁵⁰

5.5 Assumpties doelmatigheid

De onderstaande tabel biedt een samenvatting van de kernassumpties en voorwaarden die van invloed zijn op de doelmatigheid van de financiering via multilaterale organisaties. De tabel reflecteert de bevindingen uit het syntheseonderzoek, waarbij wordt aangegeven in hoeverre deze aannames ondersteund worden door bewijs. Over het algemeen blijkt dat de aannames voor doelmatigheid grotendeels kloppen, hoewel er soms slechts beperkt bewijs beschikbaar is voor bepaalde voorwaarden, zoals de invloed die Nederland kan uitoefenen of het multipliereffect van VN-organisaties.

²⁴⁶ The Netherlands: AsDB Member Fact Sheet (ADB 2024).

²⁴⁷ In 2023 tekende Universiteit Leiden, namens de LDE-alliantie (Leiden, Delft, Erasmus) een MvO met de AsDB. Deze samenwerking richt zich op thema's als Livable planet, Livable cities, digitalisering en onderwijs. In 2025 tekende Wageningen University & Research (WUR) eveneens een MvO gericht op thema's zoals de klimaat-voedsel-natuur-nexus, efficiënt beheer van watervoorraden en de ontwikkeling van gezonde en veilige voedselsystemen.

²⁴⁸ <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/tools-reports/procurement-statistics>.

²⁴⁹ https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/asr_data_country.

²⁵⁰ Zie bijvoorbeeld: [Van den Bosch verlengt partnership met UNICEF Nederland - Van den Bosch](#).

Tabel 5.5: Inzichten in de validiteit van aannames over beleidsdoelmatigheid

Kernassumpties voor doelmatigheid		Samenvatting op basis van resultaten
Assumpties	Uitleg	
Ongeoormerkte financiering	Ongeoormerkte financiering is een voorwaarde voor het doeltreffend en doelmatig opereren van multilaterale organisaties.	Er is robuust bewijs vanuit de wetenschappelijke literatuur dat ongeoormerkte bijdragen de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale organisaties verbeteren.
Nederlandse belangen	Door middel van het financieren van en dialogen met UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB worden de belangen van Nederland vertegenwoordigd via deze organisaties.	Nederland kan via diverse formele en informele kanalen invloed uitoefenen. Er is redelijk en aannemelijk bewijs dat deze invloed in verhouding staat tot de omvang van de ongeoormerkte bijdragen. Er ontbreekt echter bewijs over de specifieke wijze waarop Nederland via deze kanalen invloed heeft uitgeoefend, noch over de concrete resultaten die deze invloed heeft opgeleverd.
Voorwaarden voor doelmatigheid		
Goed bestuur	VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken beschikken over governance-structuren die bijdragen aan transparantie, verantwoording en efficiënte omzetting van inputs in meetbare resultaten (outputs en outcomes).	Het syntheseonderzoek laat zien dat de multilaterale organisaties een goed bestuur hebben waardoor middelen doelmatig en zuinig worden besteed.
Toegang tot financiële markten en aanvullende donaties	Regionale ontwikkelingsbanken kunnen mede via bijdragen van Nederland aanvullende middelen mobiliseren op de financiële markten. Dit zorgt voor een hefboomeffect en vergroot de ontwikkelingsimpact.	Door de hoge kredietwaardigheid van regionale ontwikkelingsbanken hebben ze een sterk hefboomeffect om private middelen te mobiliseren voor ontwikkelingsdoelstellingen. Daarnaast is het aannemelijk dat door het hefboomeffect ontwikkelingsbanken meer risico's aangaan wat niet altijd betekent dat de meest impactvolle projecten worden gefinancierd. VN-organisaties hebben hoog multipliereffect maar bewijs is met name op basis van interne bronnen.

Bron: Samenvatting op basis van het uitgevoerde syntheseonderzoek in hoofdstuk 5

6 Conclusies en aanbevelingen



6. Conclusies en aanbevelingen

Hoofdvraag van deze periodieke rapportage:

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

Via ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken beoogt Nederland bij te dragen aan vijf BHOS-doelstellingen:

- het uitbannen van extreme armoede (noodhulp),
- het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en (irreguliere internationale) migratie,
- het bevorderen van klimaatmitigatie en -adaptatie,
- het bijdragen aan een weerbare wereldeconomie, en
- het versterken van het multilaterale systeem.

6.1 Conclusies

Onder artikel 5.1 steunde Nederland multilaterale samenwerking via ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken. Daarmee wilde Nederland de voordelen van multilaterale organisaties benutten voor het realiseren van de vijf bovengenoemde doelstellingen. Een belangrijke aanname was dat meerjarige, ongeoormerkte financiering het functioneren van deze organisaties versterkt. In de periode 2017–2023 werd circa €1,2 miljard besteed aan multilaterale samenwerking, wat neerkomt op 5,1% van de totale BHOS-begroting. Ruim 80% hiervan ging naar de regionale ontwikkelingsbanken AfDB en AsDB en de VN-organisaties UNICEF en UNDP. De centrale vraag in deze periodieke rapportage is in hoeverre deze multilaterale organisaties doeltreffend en doelmatig waren in het behalen van resultaten die relevant zijn voor de BHOS-doelstellingen. Hieronder wordt antwoord gegeven op deze vraag in de vorm van vijf hoofdconclusies over de verworven inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisaties, alsmede de rol van ongeoormerkte bijdragen en de samenhang betreft BHOS-beleid.

| 81 |

Conclusie 1: De Nederlandse inzet op multilaterale samenwerking in de periode 2017–2023 was overwegend doeltreffend en droeg aannemelijk bij aan het behalen van de meeste BHOS-doelstellingen

De vier gesteunde organisaties richtten zich grotendeels op thema's die aansloten bij de Nederlandse prioriteiten, werkten overwegend doeltreffend en doelmatig en versterkten elkaar door hun thematische en regionale complementariteit. Ongeoormerkte bijdragen vormden daarbij een belangrijke voorwaarde en versterkten de voordelen van multilaterale samenwerking. Zo konden regionale ontwikkelingsbanken hiermee grootschalige en langdurige projecten financieren die bijdragen aan structurele resultaten op langere termijn. Tegelijkertijd droegen de ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties bij aan het waarborgen van hun permanente crisisparaatheid en flexibiliteit voor noodhulp en wederopbouw.

De Nederlandse steun aan VN-organisaties droeg primair bij aan de doelstelling om extreme armoede uit te bannen, onder meer via snel inzetbare noodhulp. Een belangrijk voorbeeld hiervan waren de activiteiten van VN-organisaties tijdens de coronapandemie, toen UNICEF als coördinerende organisatie een belangrijke bijdrage leverde aan het verminderen van gezondheidsongelijkheid en het voorkomen van naar schatting 2,7 miljoen sterfgevallen. Ongeoormerkte bijdragen maakten het mogelijk dat VN-organisaties permanent aanwezig waren en hun lokale netwerken konden mobiliseren, waardoor zij snel konden leveren en kwetsbare gebieden wisten te bereiken. Daarnaast beschikten zij over unieke expertise en ervaring op het gebied van WASH, onderwijs en gezondheidszorg in fragiele contexten, zoals tijdens de wederopbouw na conflicten. UNICEF en UNDP vulden elkaar vaak aan: UNICEF zorgde vooral voor praktische hulp, terwijl UNDP zich richtte op het beïnvloeden van beleid en capaciteitsopbouw. Mede door hun neutraliteit werden zij gezien als legitieme partners voor lokale en nationale overheden, en konden zij zo bijdragen aan goed bestuur en institutionele versterking. Het syntheseonderzoek dat ten

grondslag ligt aan dit rapport laat zien dat zij daarmee ook aannemelijk bijdroegen aan het behalen van andere BHOS-doelstellingen, zoals het aanpakken van de grondoorzaken van armoede. Verder bleken VN-organisaties doeltreffend te zijn op terreinen als goed bestuur, gezondheidszorg en onderwijs. Op deze thema's waren zij bovendien complementair aan regionale ontwikkelingsbanken, juist waar deze minder doeltreffend bleken.

De Nederlandse steun aan regionale ontwikkelingsbanken droeg aannemelijk bij aan het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, het versterken van een veerkrachtige wereld economie en het bevorderen van klimaatmitigatie. Dit deden zij door doeltreffend bij te dragen aan het creëren van randvoorwaarden voor duurzame groei, regionale integratie en economische weerbaarheid in partnerlanden. Dankzij ongeoormerkte bijdragen van donoren konden deze banken een veelvoud aan private middelen mobiliseren, waardoor grootschalige infrastructuurprojecten – zowel in omvang als in duur – konden worden gerealiseerd en schaalvoordelen benut. Zo fungeerden zij als dominante financiers van ontwikkelingsprojecten in hun mandaatregio en hielpen zij het financieringstekort op deze terreinen te verkleinen. Hierbij behaalden zij vooral resultaten op het gebied van infrastructuur, duurzame energie en landbouwontwikkeling, en namen zo belangrijke knelpunten voor economische ontwikkeling weg. Doordat regionale ontwikkelingsbanken ook actief waren in middeninkomenslanden, droegen zij bij aan verschillende handelsdoelstellingen van Nederland. Zo opereerden de banken als belangrijke en legitieme partners van de Afrikaanse Unie en ASEAN, waardoor zij gericht konden bijdragen aan regionale integratie en aan het wegnemen van fysieke en administratieve handelsbarrières.

Het syntheseonderzoek laat zien dat zowel VN-organisaties als regionale ontwikkelingsbanken overwegend doeltreffend waren binnen hun respectievelijke themagebieden. De regionale ontwikkelingsbanken bleken doeltreffend in het realiseren van grootschalige infrastructuur, ingezet op verschillende thema's zoals landbouwontwikkeling (rurale wegen) regionale integratie (verbindingswegen), water (civiele waterwerken) en energie (elektriciteitsnetwerken), en droegen daarnaast bij aan ontwikkeling van groene energievoorziening. UNICEF en UNDP waren doeltreffend in crisissituaties, onder meer via vaccinatiecampagnes, digitale onderwijsoplossingen en noodhulp in kwetsbare gebieden.

Conclusie 2: *De gesteunde multilaterale organisaties waren op een aantal aspecten minder doeltreffend*

De bijdrage van de multilaterale organisaties aan het bevorderen van klimaatadaptatie was voornamelijk beperkt. Dit kwam onder andere doordat specifieke expertise op dit gebied nog ontwikkeld moest worden en het mandaat van organisaties pas recent werd verbreed om substantieel bij te dragen aan klimaatbestendige land- en stedenbouw. Een nuance hierbij is dat de betrokken organisaties pas recentelijk waren begonnen om klimaatadaptatie als thema in meta-evaluaties mee te nemen, en dat deze bovendien nog slechts incidenteel plaatsvonden. Hierdoor was er beperkt materiaal beschikbaar en lag de nadruk van de beschikbare evaluaties op de beginperiode van het onderzoek, toen de organisaties nog nauwelijks actief waren op dit terrein, wat tot een zekere vertekening kan leiden.

De bijdrage van multilaterale organisaties aan het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere internationale migratie was moeilijk vast te stellen. Voor geen van de organisaties was dit een primaire doelstelling: regionale ontwikkelingsbanken verzamelden geen systematische gegevens over dit thema en VN-organisaties richtten hun aandacht vooral op intra-statelijke en regionale migratiebewegingen. Uit het syntheseonderzoek komt naar voren dat de organisaties mogelijk wel indirect bijdroegen, bijvoorbeeld via programma's gericht op economische ontwikkeling en onderwijs. De relatie tussen dergelijke resultaten en internationale migratiestromen is echter vaak onduidelijk en lastig te kwantificeren. Daarbij geldt dat slecht bestuur – zoals corruptie of het ontbreken van eigendomsrechten – een belangrijke drijvende kracht achter migratie vormt.

De ontwikkelingsbanken waren slechts beperkt doeltreffend in het bevorderen van goed bestuur en private sectorontwikkeling in partnerlanden. Beide zijn cruciaal voor het behalen van de Nederlandse BHOS-doelstellingen, waaronder ook het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Ondanks hun schaal bleken de regionale ontwikkelingsbanken op deze twee thema's echter minder doeltreffend:²⁵¹

1. **het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden:** ondanks aanzienlijke middelen voor leningen met hervormingsvoorwaarden bleven structurele verbeteringen vaak uit, mede door beperkt behoud van getraind overheids personeel, ²⁵² niet doeltreffende technische assistentie en politieke gevoeligheid.²⁵³
2. **het stimuleren van de private sector:** bij de AfDB was de additionaliteit van investeringen soms beperkt, ofwel de toegevoegde waarde ten opzichte van marktfinanciering was onduidelijk. De AfDB heeft inmiddels maatregelen genomen om de additionaliteit beter te borgen. De inzet van AsDB op dit thema was weliswaar flexibel en daardoor enigszins versnipperd, maar bleek juist tijdens de coronapandemie doeltreffend in het ondersteunen van bedrijven en financiële instellingen. Dankzij het brede netwerk met ondernemingen en financiële instellingen kon de Bank bovendien snel schakelen. Beide ontwikkelingsbanken hadden gedurende de evaluatieperiode echter weinig zicht op de uiteindelijke begunstigden, waardoor de effecten van hun interventies moeilijk te beoordelen waren.

De VN-organisaties waren minder doeltreffend op drie gebieden:

1. **economische thema's** zoals private sectorontwikkeling en handel, vanwege hun versnipperde en kleinschalige inzet op dit gebied. Door de beperkte schaal van dergelijke projecten bleef de impact van VN-organisaties hier vooral lokaal en was het moeilijk om systeemverandering te realiseren.
2. **het waarborgen van de duurzaamheid van projecten**, dit kwam voornamelijk door het ontbreken van langdurige en ongeoordeelde financiering. Veel projecten waren afhankelijk van tijdelijke of externe bijdragen, waardoor continuïteit en verankering in nationale systemen uitbleven.
3. **het bereiken van de meest kwetsbare groepen binnen kwetsbare gebieden**, zoals mensen met een beperking. Hoewel VN-organisaties er doorgaans overwegend goed in slaagden om kwetsbare regio's en gemeenschappen te bereiken, lukte het op sommige thema's – zoals WASH en onderwijs – niet altijd om juist de meest kwetsbare groepen binnen die contexten te ondersteunen.

| 83 |

Het was niet altijd mogelijk om een robuust oordeel te vellen over doeltreffendheid. De kwaliteit van de onderliggende evaluaties was over het algemeen voldoende, maar kende op verschillende punten beperkingen. Omdat deze op sommige thema's slechts sporadisch (of helemaal niet) werden uitgevoerd, hadden de beschikbare inzichten vooral betrekking op het begin van de evaluatieperiode. Daarnaast werd slechts zelden gebruikgemaakt van evaluaties die methoden toepassen die volgens de effectladder in staat zijn met grotere zekerheid een direct causaal verband aan te tonen (bijvoorbeeld quasi-experimentele of impactevaluaties).²⁵⁴ Hierdoor bleven zowel de directe bijdrage (attributie) als de bijdrage aan structurele langetermijnresultaten moeilijk vast te stellen. Bij regionale ontwikkelingsbanken ontbrak bovendien vaak een vergelijking tussen de bankbrede activiteiten, die voornamelijk gericht waren op middeninkomenslanden, en de fondsen die specifiek bedoeld waren voor kwetsbare landen. De beoordeling van de doeltreffendheid werd door deze beperkingen op sommige thema's bemoeilijkt.

Conclusie 3: De vier gesteunde multilaterale organisaties functioneerden overwegend doelmatig en voldeden aan de meeste voorwaarden voor doelmatigheid

²⁵¹ In sommige gevallen was de beoordeling van de effecten voor begunstigden lastig vanwege beperkte beschikbare inzichten.

²⁵² Bijvoorbeeld de evaluatie van het IMF Revenue Mobilization Trust Fund door SEO: <https://www.seo.nl/en/publications/mid-term-evaluation-revenue-mobilization-thematic-fund-rmtf/>.

²⁵³ Het grote stemrecht van partnerlanden vergroot de legitimiteit van regionale ontwikkelingsbanken, vooral in vergelijking met westers gedomineerde ontwikkelingsbanken. Tegelijkertijd maakt dit het politiek gevoeliger om ingrijpende hervormingen bij andere partnerlanden af te dwingen. Dit vraagt om aanvullend onderzoek.

²⁵⁴ De effectladder is een raamwerk dat aangeeft hoe sterk het bewijs voor de doeltreffendheid van een interventie of instrument. Zie het rapport "[Durft te leren, ga door met meten](#)" (2022, commissie ter Weel; Evaluatiemethoden systeem- en transitiebeleid).

Multilaterale samenwerking kent duidelijke voordelen op het gebied van doelmatigheid, waaronder schaalvoordelen en lagere administratieve lasten. Zo hoeft Nederland niet zelf actief betrokken te zijn bij de uitvoering en het toezicht op projecten. Multilaterale organisaties kunnen bovendien grote programma's opzetten, waardoor de uitvoeringskosten per bestede euro relatief laag blijven. Daarvoor is wel nodig dat de multilaterale organisaties die gesteund worden aan bepaalde voorwaarden voldoen. Belangrijke voorwaarden zijn onder meer dat donoren inzicht hebben in wat de organisaties doen en bereiken, dat sprake is van goed bestuur en dat middelen verantwoord en doelmatig worden besteed. Evenzeer geldt als aanname dat donoren voldoende invloed moeten hebben om de koers bij te sturen wanneer een organisatie onvoldoende doeltreffend of doelmatig presteert.

De gesteunde organisaties bleken overwegend doelmatig te functioneren en te voldoen aan de meeste voorwaarden voor doelmatigheid. Bij alle vier de organisaties waren voldoende mechanismen aanwezig om de financiële middelen in lijn met het mandaat aan te wenden, werden uitvoerige interne controles uitgevoerd en toonden externe audits aan dat de organisaties voldeden aan de belangrijkste internationale standaarden. Daarnaast voerden de organisaties relevante hervormingen door die hun doelmatigheid verder versterkten.

Een ander aspect van doelmatigheid is dat de steun voor multilaterale organisaties positieve neveneffecten had op de verdienkansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Tijdens de evaluatieperiode ontvingen Nederlandse bedrijven aanzienlijke opdrachten van zowel regionale ontwikkelingsbanken als VN-organisaties, vooral in sectoren als landbouw en gezondheidszorg. In sommige jaren was de geschatte waarde hiervan zelfs meer dan de Nederlandse overheid bijdroeg aan deze organisaties. Daarmee kende de Nederlandse bijdrage een zekere mate van wederkerigheid, versterkt door preferentiële toegang van donorlanden tot aanbestedingen en door partnerschappen met kennisinstellingen en bedrijven.

Op een aantal aspecten kan de doelmatigheid van de organisaties nog verder verbeteren. Zo ontbrak bij de AfDB de opvolging van auditaanbevelingen, was bij de AsDB de verantwoording richting begunstigen beperkt, scoorde UNICEF laag op kosteneffectiviteit van projecten en was bij UNDP de lerende organisatiecultuur nog niet geheel toereikend. Daarnaast ontbrak bij UNDP soms de financiële verantwoording en transparante besluitvorming over het toewijzen van middelen. Ook bleken multilaterale organisaties sterk afhankelijk van een beperkt aantal donoren. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk toen de kredietwaardigheid van de VS en Canada verslechterde en de AfDB aanvullende garanties van andere kredietwaardige donoren nodig had. Hoewel de AfDB dit risico deels wist te beperken via hybride (privaat) kapitaal,²⁵⁵ wijst de wetenschappelijke literatuur op potentiële risico's van dergelijke constructies voor de financiële stabiliteit.²⁵⁶ Daarnaast lieten meta-evaluaties van VN-organisaties zien dat hun projecten vaak nog niet duurzaam waren in die zin dat zij nog niet op zichzelf konden staan wanneer de financiering wegviel. De recente aankondigingen van Westerse donoren om bijdragen aan VN-organisaties aanzienlijk te verminderen of zelfs te beëindigen, vergroten mogelijk dit risico en kunnen leiden tot abrupte stopzetting van projecten zonder geborgde duurzaamheid. Daarnaast functioneerden leer- en bijsturingsmechanismen bij zowel banken als VN-organisaties nog niet altijd optimaal, waardoor actieve sturing door donoren vereist blijft.

Conclusie 4: Ongeoordeelde financiering van multilaterale organisaties droeg bij aan het vergroten van hun flexibiliteit, crisisparaatheid en hefboomeffect, maar dreigde soms te leiden tot versnippering

²⁵⁵ Een belangrijke vorm van hybride kapitaal zijn leningen die kunnen worden omgezet in kapitaal indien een ontwikkelingsbank in de financiële problemen komt.

²⁵⁶ Contingent Convertible bond literature review: making everything and nothing possible? (Oster, 2019).

Ongeoormerkte bijdragen waren een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van resultaten en versterkten de voordelen die deze organisaties boden. Ongeoormerkte financiering versterkte het comparatieve voordeel van VN-organisaties in hun paraatheid bij crises en dat van de ontwikkelingsbanken in het bieden van langdurige financiering voor complexe projecten. Deze meerwaarde vloeide voort uit een aantal voordelen die ongeoormerkte bijdragen hebben ten opzichte van geoormerkte bijdragen:

1. **Bevorderen van hervormingen:** De vaste en betrouwbare financieringsstroom stelde multilaterale organisaties in staat om institutionele hervormingen door te voeren en hun afhankelijkheid van enkele grote donoren te verminderen. Volgens evaluaties hadden deze hervormingen een positief effect op de doelmatigheid van de organisaties, onder meer door meer transparantie en het aantrekken van nieuwe vormen van kapitaal, waardoor hun financiële stabiliteit naar verwachting verbeterde.
2. **Versterken van hefboom- en multipliereffecten:** Ongeoormerkte bijdragen versterkten het vermogen van multilaterale organisaties om extra publieke en private middelen te mobiliseren, waardoor de Nederlandse bijdrage een veelvoud aan ontwikkelingsfinanciering genereerde. Hierdoor konden grootschalige projecten worden gefinancierd.
3. **Vergroten van thematische en geografische flexibiliteit:** Ongeoormerkte bijdragen boden multilaterale organisaties de mogelijkheid om middelen in te zetten waar deze het meest nodig waren. Zij konden daarmee inspelen op mondiale en regionale uitdagingen.
4. **Bevorderen van duurzaamheid van resultaten:** De financiële zekerheid maakte het mogelijk om langlopende en structurele programma's op te zetten, hetgeen de kans op continuïteit en bestendigheid vergrootte.
5. **Versterken van regionale en lokale aanwezigheid:** Dankzij structurele middelen konden multilaterale organisaties permanente landen- of regiokantoren opzetten en in stand houden. Hierdoor bouwden zij waardevolle contextuele expertise en lokale netwerken op, wat hen in staat stelde om sneller te schakelen bij veranderende omstandigheden en nauwer samen te werken met nationale en regionale partners.

| 85 |

Ongeoormerkte bijdragen gaven organisaties de ruimte hun brede mandaat uit te bouwen, maar vergrootten daarmee ook het risico op versnippering. De flexibiliteit van ongeoormerkte bijdragen stelt organisaties in staat hun activiteiten uit te breiden naar terreinen buiten hun kernmandaat, ofwel naar thema's die buiten hun comparatief voordeel liggen. In bepaalde situaties leverde deze flexibiliteit evident voordelen op, zoals tijdens de coronapandemie. Tegelijkertijd leidde de spreiding van middelen over te veel thema's soms tot kleinere projecten en minder ruimte voor technische assistentie, doordat expertise en personeel beperkt zijn. Ook waren er aanwijzingen dat regionale ontwikkelingsbanken hun mandaat steeds verder uitbreidden naar themagebieden waarop zij van huis uit beperkte expertise hadden en waar andere multilaterale organisaties een sterker mandaat hebben, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Dit gold ook voor de economische thema's bij VN-organisaties. Op deze thema's leek de doeltreffendheid van de onderzochte organisaties dan ook beperkt. Daarbij geldt de nuance dat onderzoek nog niet altijd duidelijke inzichten bood, omdat er nog geen of slechts enkele meta-evaluaties beschikbaar waren.

Conclusie 5: *De steun voor multilaterale organisaties was grotendeels complementair en droeg bij aan het vergroten van de samenhang van het BHOS-beleid*

De Nederlandse beleidsinzet op het gebied van multilaterale samenwerking was mede gericht op het vergroten van de samenhang (coherentie) van het BHOS-beleid. Deze coherentie wordt groter naarmate de gesteunde multilaterale organisaties complementair zijn aan elkaar, of naarmate hun resultaten beter aansluiten bij die van de Nederlandse bilaterale hulp.²⁵⁷ Hoewel het geen primair onderzoeksdoel was, liet het syntheseonderzoek de volgende drie vormen van coherentie zien.

In sectoren waar zowel ontwikkelingsbanken als VN-organisaties actief waren en resultaten boekten, waren zij grotendeels complementair. Uit het syntheseonderzoek blijkt dat er slechts weinig gebieden waren waar de verschillende organisaties overlaptten of elkaar tegenwerkten. De

²⁵⁷ Zie onder andere "[Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling](#)".

complementariteit van de verschillende multilaterale organisaties kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de watersector: daar investeerden ontwikkelingsbanken in grootschalige water-infrastructuur, en zorgden VN-organisaties voor kleinschalige watervoorziening aan lokale gemeenschappen. Ook op het gebied van voedselzekerheid ondernamen zij complementaire activiteiten, waarbij VN-organisaties vooral voedselnoodhulp verschaften en regionale ontwikkelingsbanken zich richtten op investeringen in voedselwaardeketens en landbouwinfrastructuur, gericht op het aanpakken van de structurele oorzaken van honger en voedselonzeekerheid op de langere termijn.

De multilaterale organisaties waren thematisch complementair met andere BHOS-instrumenten.

Zo sloot de ontwikkeling van hernieuwbare energie in Afrika door de AfDB aan bij de Nederlandse waterstofstrategie voor Noord- en Zuidelijk Afrika. Deze strategie richt zich op de aanleg van waterstofinfrastructuur en de import van waterstof uit deze regio's.²⁵⁸ Daarnaast bouwen regionale ontwikkelingsbanken grote civiele werken, zoals de aanleg en verbetering van (water)wegen, die een belangrijke voorwaarden vormen voor bilaterale hulp – maar deze vaak niet kan verwezenlijken gezien de complexiteit. VN-organisaties vervulden daarnaast regelmatig een coördinerende rol – bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie – waardoor de samenhang tussen humanitaire en ontwikkelingshulp van verschillende donoren werd versterkt.

Door hun brede geografische mandaat behaalden de multilaterale organisaties ook resultaten buiten de focuslanden van de Nederlandse bilaterale hulp. Dit sloot aan bij de Nederlandse beleidsinzet om multilaterale organisaties juist hiervoor in te zetten. Daarnaast bleken multilaterale organisaties overwegend goed in staat om resultaten te behalen met grensoverschrijdende en regionale projecten, waarbij zowel focus- als niet-focuslanden betrokken waren en profiteerden.²⁵⁹

6.2 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek zijn lessen getrokken die leiden tot aanbevelingen voor het huidige en toekomstige beleid. Deze aanbevelingen zijn gericht aan het Ministerie van BZ (BZ-directie DMM) en sluiten aan bij de conclusies en richten zich op drie hoofdpunten: (1) het vergroten van de doeltreffendheid van de gesteunde multilaterale organisaties en van het Nederlandse beleid, (2) het verbeteren van de doelmatigheid van multilaterale organisaties, en (3) het uitvoeren van vervolgonderzoek.

6.2.1 Verbeteren doeltreffendheid

Aanbevelingen voor verbeteren doeltreffendheid:

1. Versterk de rijksbrede afstemming van de multilaterale inzet.
2. Bewaak de omvang van het thematische mandaat van multilaterale organisaties.
3. Spoor multilaterale organisaties aan om goed bestuur in partnerlanden structureel te versterken.
4. Spreek multilaterale organisaties via executive boards en werkgroepen aan op het belang van het versterken van hun onafhankelijke evaluatieafdelingen.

Aanbeveling 1: Versterk de rijksbrede afstemming van de multilaterale inzet

Nagaan of bepaalde BHOS-doelstellingen beter kunnen worden bereikt via multilaterale organisaties die al worden ondersteund onder andere begrotingsartikelen. Dit geldt met name voor doelstellingen waarbij de bijdrage van gesteunde organisaties minder evident was, zoals klimaatadaptatie en internationale irreguliere migratie, maar ook voor thema's die voor Nederland van bijzonder belang zijn, zoals private sectorontwikkeling. Hierbij is het relevant om de rijksbrede Nederlandse multilaterale

²⁵⁸ Binnen het Nationaal Waterstofprogramma worden Namibië, Zuid-Afrika en Marokko aangemerkt als kansrijke exporteurs van groene waterstof voor de Nederlandse aanvoer. Dit zijn landen waar de AfDB meewerkt aan de opbouw van hernieuwbare energieopwekking zoals het NOOR-complex in Marokko.

²⁵⁹ Een concreet voorbeeld hiervan is de betrokkenheid van de AfDB bij verbindingswegen en waterbescherming in de gehele Abidjan-Lagos-corridor, waarvan ook Benin – een focusland van Nederland – profiteert. Deze investeringen leveren naar verwachting een positieve bijdrage aan de landbouwontwikkeling, een sector waarop Nederland zich richt, onder meer doordat markten beter bereikbaar worden.

beleidsinzet expliciet te betrekken bij het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling.²⁶⁰ Dit vereist afstemming tussen ministeries, omdat de verantwoordelijkheid voor multilaterale organisaties soms elders ligt en de doelstellingen van die ministeries niet altijd aansluiten bij de BHOS-prioriteiten. Op die manier kan de Nederlandse beleidsinzet van verschillende (typen) multilaterale organisaties systematisch worden bepaald.

Meer onderzoek is nodig naar de comparatieve voordelen van de verschillende multilaterale organisaties. Zo is de Wereldbankgroep sterk op het gebied van onderwijs en private sectorontwikkeling in Afrika, wat de vraag oproept in hoeverre Nederland de AfDB moet aanmoedigen om meer te doen op dit gebied. Een andere vraag is in hoeverre ontwikkelingsbanken zich moeten bezighouden met onderwerpen zoals migratie, aangezien VN-organisaties als IOM en UNHCR hier een duidelijker mandaat hebben. Een aanvullende aanbeveling is daarom om vervolgonderzoek te doen naar het comparatieve voordeel van alle multilaterale organisaties die Nederland steunt, en deze te koppelen aan de BHOS-doelstellingen. Een overzicht van deze systematische inzet kan ook worden meegenomen in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme.²⁶¹

Aanbeveling 2: Bewaak de omvang van het thematische mandaat van multilaterale organisaties

Help versnippering te voorkomen door kritisch te zijn op de mogelijk ongewenste oprekking van het mandaat van zowel ontwikkelingsbanken als VN-organisaties. Het behalen van schaalvoordelen is een belangrijk aspect van de doeltreffendheid (en tevens doelmatigheid) van multilaterale samenwerking. Deze voordelen kunnen echter onder druk komen te staan doordat regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties hun mandaat de afgelopen jaren hebben uitgebreid – terwijl ze al een breed mandaat hadden. Via de kies- en werkgroepen kan Nederland deze ontwikkelingen kritisch volgen en waar nodig invloed uitoefenen op de strategische koers van de organisaties via de executive boards. Sommige (tijdelijke) uitbreidingen van het mandaat sluiten aan bij een veranderende wereld en de behoeften van partnerlanden – zoals de aandacht voor gezondheid tijdens de coronapandemie – maar andere verbredingen kunnen juist de doeltreffendheid en focus van de organisaties ondermijnen.

Neem steeds alle relevante overwegingen mee bij de beoordeling van mogelijke uitbreidingen van het mandaat van multilaterale organisaties. Ten eerste: op welke thema's heeft een organisatie aantoonbare ervaring en expertise? Ten tweede: hoe verhouden deze expertise en ervaring zich tot die van andere multilaterale organisaties die Nederland steunt? Ten derde: in hoeverre sluiten de focusthema's van een organisatie aan bij de BHOS-prioriteiten? Partnerlanden, die vaak een dominant stemrecht hebben, zijn doorgaans voorstander van een breed mandaat omdat dit hun meer flexibiliteit biedt bij de inzet van middelen in hun land. Voor Nederland betekent dit dat het actief coalities moet vormen met landen die vergelijkbare prioriteiten nastreven via hun steun aan multilaterale organisaties. Een mogelijk compromis, zonder verdere mandaatuitbreiding, is het stimuleren van cofinanciering van projecten van andere multilaterale organisaties op thema's die door partnerlanden als belangrijk worden beschouwd – zoals tijdens de coronapandemie op doeltreffende wijze is gebeurd.

Aanbeveling 3: Spoor multilaterale organisaties aan om goed bestuur in partnerlanden structureel te versterken

Benut de comparatieve voordelen van multilaterale organisaties bij het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden. Dit is uitdagend, maar onder andere cruciaal voor het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie. Omdat VN-organisaties op dit gebied een comparatief voordeel lijken te hebben, zou Nederland hen via de werkgroepen kunnen aansporen meer middelen in dit thema te investeren. Ook blijkt goed bestuur bij te dragen aan het versterken van de doeltreffendheid van het kernmandaat van organisaties, zoals noodhulp, wederopbouw en gezondheid. Zo kan de

²⁶⁰ [Herziening actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling \(2022\).](#)

²⁶¹ [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme 2023.](#)

duurzaamheid van projecten worden vergroot – iets waarin deze organisaties tot nu toe vaak beperkt waren. Een belangrijke nuance is dat deze inzichten vooral betrekking hebben op het begin van de onderzoeksperiode.

Spoor VN-organisaties aan meer in te zetten op goed bestuur, aansluitend bij hun comparatief voordeel. Dit voordeel komt met name tot uiting in hun rol bij het bevorderen van goed bestuur op thema's zoals gezondheid (bijvoorbeeld vrouwenrechten), onderwijs (kinderrechten) en sociale zekerheid. Het onderzoek laat zien dat ze hierbij meer aandacht kunnen besteden aan lokale overheden.

Spreek regionale ontwikkelingsbanken aan om sterker in te zetten op het versterken van marktinstituties. Een aanzienlijk deel van hun portfolio bestaat uit conditionele leningen, waarbij overheden hervormingen doorvoeren als voorwaarde voor gunstige financiering. De literatuur laat echter zien dat ook verschillende vormen van marktinstituties – zoals het versterken van eigendomsrechten, het terugdringen van corruptie en het opbouwen van technische expertise – hierbij essentieel zijn, juist op terreinen waar deze VN-organisaties minder actief waren. Deze vormen van goed bestuur scheppen de juiste spelregels, waardoor de private sector zich kan ontwikkelen en de voorwaarden worden gecreëerd voor structurele economische ontwikkeling.

Stuur binnen de kiesgroepen aan op conditionaliteit die sterker is verbonden met sectorale expertise van regionale ontwikkelingsbanken. Nederland kan binnen de kiesgroepen sturen op scherper beleid, met strengere conditionaliteit, betere controle en een sterkere koppeling aan sectorale expertise. Conditionele budgetsteun – goed voor circa een vijfde van de activiteiten – wordt nu vaak algemeen ingezet, maar kan effectiever worden verbonden aan hervormingen in domeinen als voedselzekerheid, infrastructuur, energie en regionale integratie. Ook via technische assistentie en capaciteitsopbouw kunnen de banken overheidsinstituties op deze terreinen versterken. Het onderzoek laat zien dat dit met name op voedselzekerheid en regionale integratie doeltreffend is, wat leidt tot duurzamere hervormingen binnen relevante sectoren. Dit sluit aan bij de aanbeveling om het mandaat van multilaterale instellingen scherper af te bakenen, zodat zij zich sterker kunnen profileren als kennisspelers.

Maak binnen de executive boards zichtbaar dat goed bestuur partnerlanden zelf voordeel biedt. Het verschuiven van generieke naar sectorale budgetsteun kan gevoelig liggen bij partnerlanden, die gezamenlijk een dominante stem hebben binnen de executive boards. Nederland kan desondanks benadrukken dat goed bestuur positieve (grensoverschrijdende) effecten oplevert – zoals minder conflict en migratie, sterkere regionale integratie en meer handel – door dit systematisch te agenderen in board-discussies en te onderbouwen met empirische voorbeelden en evaluaties van de externe evaluatieafdelingen die deze effecten zichtbaar maken. Daarbij kan Nederland niet alleen tijdens formele vergaderingen, maar ook via informele overlegmomenten en diplomatieke kanalen deze boodschap kracht bijzetten. Het is daarbij belangrijk dat Nederland binnen de executive boards coalities vormt met zowel westerse donorlanden als regionale partnerlanden voor een breed draagvlak.

Onderzoek of steun voor goed bestuur doeltreffender kan worden vormgegeven via geoormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties met sterke expertise. Het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden blijft complex, en er is nog veel onbekend over hoe en welke multilaterale organisaties dit het best kunnen ondersteunen. Daarbij is het relevant voor Nederland om te beoordelen of deze inzet doeltreffender en doelmatiger kan worden vormgegeven via de geoormerkte steun die Nederland reeds verleent aan speciale trustfondsen van bijvoorbeeld het IMF en de Wereldbank – organisaties met ruime expertise op het terrein van goed bestuur en financieel beheer van de overheid.²⁶² Tegelijk zijn er signalen dat deze organisaties in partnerlanden soms minder draagvlak ervaren, doordat westerse donoren relatief veel invloed uitoefenen.²⁶³ Daarnaast kan Nederland regionale ontwikkelingsbanken stimuleren om meer meta-evaluaties uit te voeren naar de inzet van begrotingssteun – waarbij de doeltreffendheid van verschillende soorten begrotingssteun wordt onderzocht. Dit is van belang omdat bestaande evaluaties vaak vooral terugblikken op vroege fasen van dit onderzoek. Nederland kan dit bevorderen door dit in de executive boards te agenderen.

²⁶² [World Bank Support for Public Financial and Debt Management](#) (WBG, 2021).

²⁶³ Volgens Woods en Martin (2012, p. 41) beschouwen vrijwel alle Afrikaanse regeringen de AfDB als hun belangrijkste samenwerkingspartner, terwijl ook circa 80 procent van de overige Afrikaanse stakeholders de Bank verkiest boven andere bilaterale en multilaterale instellingen die ontwikkeling in Afrika financieren.

Aanbeveling 4: Spreek multilaterale organisaties via executive boards en werkgroepen aan op het belang van het versterken van hun onafhankelijke evaluatieafdelingen

Versterk de kwaliteit van meta-evaluaties om donoren beter inzicht te geven in de prestaties van de gesteunde organisaties. Uit het literatuuronderzoek voor deze periodieke rapportage blijkt dat de kwaliteit van meta-evaluaties niet altijd voldoende is. Multilaterale organisaties evalueren afzonderlijke projecten doorgaans uitvoerig, maar de inzichten daaruit worden slechts beperkt samengebracht. Nederland kan via kies- en werkgroepen aandringen op scherpere eisen aan de opzet, systematiek en benutting van meta-evaluaties. Een positief voorbeeld is UNICEF, dat jaarlijks een thematisch toegankelijke synthese van recente projectevaluaties publiceert (Global Evaluation Evidence Synthesis). Het ligt voor de hand deze aanpak te bevorderen en breder toe te passen binnen andere organisaties.

Moedig regionale ontwikkelingsbanken aan om hun inzicht in resultaten te verdiepen door structurele impactevaluaties en differentiatie naar landencategorieën. Bij de ontwikkelingsbanken ontbreekt nog vaak systematisch inzicht in hoe projecten presteren in verschillende landen en contexten. Vooral de resultaten in middeninkomenslanden zijn vaak overbelicht, terwijl juist het grootste deel van de Nederlandse bijdrage via concessionele fondsen naar kwetsbare landen gaat. Ook neveneffecten, zoals mogelijke marktverstoringen die kunnen ontstaan bij beperkte additionaliteit, worden slechts beperkt meegenomen. Indien bedrijven en financiële instellingen ook op de markt terecht kunnen voor financiering, bestaat het risico dat leningen van regionale ontwikkelingsbanken de private sector-financiering verdringen. Nederland kan de banken daarom stimuleren om impactevaluaties vaker en gericht in te zetten, en daarbij expliciet oog te hebben voor verschillen tussen landencategorieën en voor neveneffecten. Dit geldt des te meer voor thema's die zich goed lenen voor dit type onderzoek, zoals WASH, infrastructuur, voedselzekerheid, gezondheid en onderwijs.

6.2.2 Verbeteren doelmatigheid

| 89 |

Aanbevelingen voor verbeteren doelmatigheid:

5. Blijf inzetten op de systematiek van meerjarige financiering om voorspelbaarheid en doelmatigheid te versterken en stimuleer andere donoren dit eveneens te doen.
6. Zet in op gerichte institutionele hervormingen bij multilaterale organisaties op cruciale aspecten van doelmatigheid waar zij soms onvoldoende presteerden.
7. Verbeter de informatievoorziening over Nederlandse verdienkansen én behaalde verdiensten in het kader van multilaterale samenwerking.

Aanbeveling 5: Blijf inzetten op de systematiek van meerjarige financiering om voorspelbaarheid en doelmatigheid te versterken en stimuleer andere donoren dit eveneens te doen

Zorg voor structurele verankering van meerjarige financiering in het Nederlandse beleid. Tijdens de evaluatieperiode committeerde Nederland zich aan een meerjarige financieringswijze, in plaats van de bijdragen jaarlijks vast te stellen. Nederland heeft met dergelijke voorspelbare bijdragen bij VN-organisaties aannemelijk bijgedragen aan hun doelmatigheid, terwijl het aangekondigde stopzetten door andere donoren juist een risico vormt voor hun doelmatigheid. Voor de regionale ontwikkelingsbanken geldt al een meerjarige systematiek; dit principe verdient structurele verankering in het Nederlandse beleid. Omdat Nederland als relatief kleine donor dit vraagstuk niet alleen kan oplossen, is het van belang dit thema te agenderen binnen de WEOG-werkgroep en in de Executive Boards, en hierbij samen op te trekken met landen die zich via het VN Funding Compact reeds hebben gecommitteerd aan meerjarige ongeoordeelde financiering.

Combineer vaste middelenaanvullingen met het flexibel inzetten van garanties, zodat Nederland bij regionale ontwikkelingsbanken snel kan inspelen op veranderende omstandigheden. Middelenaanvullingen van fondsen binnen regionale ontwikkelingsbanken zijn vermoedelijk het meest doeltreffend voor het bereiken van de Nederlandse OS-doelstellingen. Deze middelen komen vooral terecht in kwetsbare en lage-inkomenslanden, waar de financieringsbehoefte het grootst is.

Daarnaast heeft Nederland binnen deze fondsen relatief veel invloed. Tegelijkertijd liggen afspraken over middelenaanvullingen doorgaans voor drie jaar vast. Nederland kan de bijdrage daardoor niet eenzijdig verhogen of verlagen, hetgeen de flexibiliteit beperkt. Wel kan Nederland, indien nodig, zelfstandig besluiten garanties te verhogen om zo sneller in te spelen op veranderende omstandigheden. Dit versterkt de kredietwaardigheid van de banken en vergroot het hefboomeffect. Dankzij de AAA-status heeft Nederland hierbij een duidelijke toegevoegde waarde als betrouwbare en financieel solide partner.

Houd er rekening mee dat in de toekomst vaker een beroep kan worden gedaan op het verstrekken van garanties aan de AfDB. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, aangezien garanties ook risico's met zich meebrengen en in combinatie met hybride vormen van kapitaal een procyclisch effect kunnen hebben.²⁶⁴ Daarbij kan BZ gezamenlijk optrekken met ministeries van andere AAA-donoren, zoals Duitsland, Zweden, Denemarken en Luxemburg, om voorwaarden af te stemmen en belangrijke financiële hervormingen te stimuleren. De gezamenlijke stem van deze landen heeft een aanzienlijk gewicht, waardoor de regionale ontwikkelingsbanken in hoge mate van hen afhankelijk zijn.

Aanbeveling 6: *Zet in op gerichte institutionele hervormingen bij multilaterale organisaties op cruciale aspecten van doelmatigheid waar zij soms onvoldoende presteerden*

Moedig hervormingen aan die financiële stabiliteit, transparantie en beter bestuur bevorderen.

Hoewel multilaterale organisaties reeds een aantal belangrijke hervormingen hebben doorgevoerd ter bevordering van hun doelmatigheid, bleek uit het onderzoek dat de organisaties op een aantal punten hun doelmatigheid nog kunnen verbeteren, wat ook bijdraagt aan het verlagen voor risico's voor donoren zoals Nederland. Naast de kleinere punten die in conclusie 3 al zijn genoemd is een belangrijk aandachtspunt vooral de financiële stabiliteit, die onder druk staat door de afhankelijkheid van een beperkt aantal donoren. Een belangrijke manier om de financiële stabiliteit te verbeteren is om nieuwe donoren aan te trekken en de donorbasis te verbreden. Daarnaast kunnen de organisaties verschillende aspecten van goed bestuur nog beter nastreven, zoals het versterken van interne samenhang, het beter beschermen van medewerkers en het verscherpen van de transparantie door betere verantwoording aan begunstigden.

Zorg dat multilaterale organisaties hun financiële data verder verbeteren. Zo is meer informatie nodig over de kostenefficiëntie van de projecten van VN-organisaties en bij ontwikkelingsbanken is meer gedetailleerde informatie nodig over de precieze besteding van middelen. Ook is voor een beter begrip van doelmatigheid meer informatie nodig over gedeeltelijk geoormerkte bijdragen, aangezien deze ook voor een deel ongeoormerkt zijn en een belangrijk deel van de financieringsstructuur van organisaties kunnen uitmaken. Het ministerie van BZ kan zich via de werkgroepen en kiesgroepen inzetten om deze informatie te vergaren en wanneer deze niet gemakkelijk beschikbaar is, organisaties aansporen om die beter toegankelijk te maken, bijvoorbeeld via hun financiële jaarverslagen.

Aanbeveling 7: *Verbeter de informatievoorziening over Nederlandse verdienkansen én behaalde verdiensten in het kader van multilaterale samenwerking*

Speel een actievere rol bij het communiceren van de verdiensten die Nederlandse bedrijven behalen dankzij multilaterale steun, bijvoorbeeld in de BZ-scorekaarten. Alle multilaterale organisaties rapporteren reeds over dergelijke cijfers. Meer transparantie over deze cijfers kan de bekendheid onder het Nederlandse publiek en bedrijfsleven vergroten, en daarmee ook de bereidheid van donoren om extra ongeoormerkte financiering beschikbaar te stellen. Deze informatie wordt al wel gedeeld via

²⁶⁴ Een procyclisch effect kan ontstaan wanneer de kredietwaardigheid van een of meerdere grote donoren verslechtert of wanneer een kredietwaardige donor zich terugtrekt. Hierdoor daalt ook de kredietwaardigheid van de bank, waardoor de leenkosten stijgen. Dit kan leiden tot financiële druk en een prikkel om hybride kapitaal om te zetten van schuld papier naar eigen vermogen, wat markten verder ongerust maakt en de rentes nog verder kan opdrijven. Het verhogen van Nederlandse garanties kan dit mechanisme deels afremmen en zo stabiliteit bevorderen.

RVO. Daarnaast kunnen de scorekaarten ook inzichtelijk maken op welke manieren Nederland invloed uitoefende binnen de betreffende organisaties. Hierbij kan aan de hand van enkele concrete voorbeelden expliciet worden getoond hoe organisaties zijn gestuurd richting de Nederlandse prioriteiten.

6.2.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Aanbeveling voor vervolgonderzoek naar de volgende vraagstukken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen als relevant en belangrijk, maar waar nog onvoldoende onderzoek naar is gedaan:

- a. Coherentie van multilaterale samenwerking.
- b. De Nederlandse invloed op multilaterale organisaties.
- c. De financiële stabiliteit van regionale ontwikkelingsbanken.
- d. Effecten van recente geopolitieke ontwikkelingen op VN-organisaties.
- e. Het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden.

Aanbeveling 8: Voer vervolgonderzoek uit om de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale samenwerking verder te verbeteren

Deze periodieke rapportage laat zien dat er nog onvoldoende inzicht bestaat in een aantal vraagstukken die belangrijk zijn voor het verder verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse multilaterale beleidsinzet. Relevant vervolgonderzoek is met name wenselijk op de volgende thema's: (a) externe en interne coherentie van multilaterale samenwerking; (b) de Nederlandse invloed op multilaterale organisaties; (c) de financiële stabiliteit van regionale ontwikkelingsbanken; (d) effecten van recente geopolitieke ontwikkelingen op VN-organisaties; en (e) het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden.

a. Coherentie van multilaterale samenwerking

Voer aanvullend onderzoek uit naar de coherentie (samenhang) van de verschillende aspecten van multilaterale samenwerking voor een betere afstemming op het BHOS-beleid. Dit betreft met name onderzoek dat kan bijdragen aan het vergelijken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van (1) multilaterale versus bilaterale programma's en (2) ongeoormerkte versus geoormerkte steun.²⁶⁵ In deze PR is slechts beperkt gekeken naar bilaterale en multilaterale steun via geoormerkte bijdragen, waardoor een volledige vergelijking met ongeoormerkte steun niet mogelijk was. Tegelijkertijd kunnen dergelijke vergelijkingen juist waardevolle inzichten opleveren voor het ontwikkelen van toekomstig beleid over de optimale inzet van OS-middelen tussen geoormerkte en ongeoormerkte financiering. Deze inzichten zijn met name belangrijk voor het versterken van de rijksbrede afstemming van de multilaterale inzet in het kader van aanbeveling 1.

Kijk ook naar de comparatieve voordelen van de verschillende multilaterale organisaties en hoe deze aansluiten op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Beleidsdocumenten zoals het Beleidskader Mondiaal Multilateralisme en het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling bieden slechts beperkt inzicht in de beoogde samenhang van de rijksbrede Nederlandse inzet in het multilaterale beleid. Nader onderzoek is daarom wenselijk naar de comparatieve voordelen van de Wereldbankgroep en het IMF (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën), onder meer vanwege hun brede mandaat en expertise op terreinen als goed bestuur en private sectorontwikkeling; de Aziatische Infrastructuur- en Investeringsbank (eveneens Financiën), de WHO voor gezondheidsinfrastructuur (ministerie van VWS); en IOM en UNHCR (onder verantwoordelijkheid van BZ) voor het aanpakken van de grondoorzaken van internationale migratie.²⁶⁶

²⁶⁵ Wat dit onderwerp betreft kan het ook wenselijk zijn om in de toekomst meer aandacht te besteden aan 'gedeeltelijk geoormerkte bijdragen', aangezien deze een belangrijk deel van de financieringsstructuur van organisaties kunnen uitmaken. Hierbij is coördinatie met andere ministeries essentieel om tot een integraal beleid te komen.

²⁶⁶ Bijdragen aan organisaties die formeel onder de verantwoordelijkheid van ander ministerie vallen, zoals de Wereldbankgroep en het IMF, kunnen eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van BHOS-doelstellingen, en vice versa.

b. De Nederlandse invloed op multilaterale organisaties

Onderzoek de manieren waarop en de mate waarin Nederland via formele en informele kanalen invloed uitoefent op multilaterale organisaties. Deze periodieke rapportage heeft laten zien dat Nederland via verschillende kanalen invloed uitoefent, maar de precieze effecten hiervan (bijvoorbeeld in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot bijsturing van de koers en de beleidsprioriteiten van de organisaties) zijn nog niet onderzocht. Verdere analyse is daarom nodig om zicht te krijgen op de mate waarin en wijze waarop Nederland via de verschillende organisaties direct en indirect bijdraagt aan het realiseren van de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Hierbij speelt de afweging mee tussen gerichte invloed op een beperkt deel van de activiteiten of minder directe invloed op het bredere mandaat van de organisatie als geheel en wat dit betekent voor het behalen van de BHOS-doelstellingen.

c. De financiële stabiliteit van regionale ontwikkelingsbanken

Onderzoek wat de effecten zijn van verschillende financieringsmodellen betreft de financiële stabiliteit van multilaterale organisaties. De AfDB is bijvoorbeeld bezig haar financieringsstructuur aan te passen om minder afhankelijk te worden van de kredietwaardigheid van specifieke donorlanden. Dit omvat ook hybride vormen van financiering, zoals hybride kapitaal en impactobligaties. Hoewel de financiële stabiliteit van de AfDB hierdoor lijkt te verbeteren, is nog onduidelijk in hoeverre deze ontwikkeling daadwerkelijk is toe te schrijven aan dergelijke innovatieve instrumenten. Bovendien is er nog weinig bekend over de implicaties van hybride kapitaal voor de financiële positie van grote multilaterale instellingen, met name voor donorlanden die garant staan wanneer hybride leningen worden omgezet in kapitaal, wat extra onzekerheid kan creëren. Het aantrekken van privaat kapitaal kan daarnaast de belangen binnen de bank verschuiven, waardoor deze mogelijk meer risico-avers wordt en minder investeert in de meest kwetsbare ontwikkelingslanden, waar de additionele impact juist het grootst is. Nader onderzoek naar deze thematiek – hetzij door BZ, hetzij door de AfDB zelf – is daarom relevant.

d. Effecten van recente geopolitieke ontwikkelingen op VN-organisaties

Monitor en onderzoek de effecten van de recente geopolitieke verschuivingen op het functioneren en de stabiliteit van VN-organisaties. Dit betreft met name de toenemende rol van China en de relatieve terugtrekking van de Verenigde Staten. Dergelijke ontwikkelingen kunnen de doeltreffendheid, doelmatigheid en zelfs het mandaat van multilaterale samenwerking aanzienlijk beïnvloeden. Het nauw volgen van deze ontwikkelingen is daarom belangrijk voor het verder vormgeven van het Nederlandse multilaterale beleid.

e. Het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden

Voer meer onderzoek uit naar de wijze waarop multilaterale organisaties goed bestuur in partnerlanden beter kunnen bevorderen. Enerzijds beschikken multilaterale organisaties, juist door de grote rol van partnerlanden in hun executive boards, over een legitimiteit die hen een sterke uitgangspositie geeft om hervormingen te ondersteunen. Anderzijds is nog onduidelijk in hoeverre diezelfde legitimiteit ook een beperking vormt, omdat partnerlanden elkaar binnen deze organisaties moeten bewegen tot vaak lastige hervormingen. Nader onderzoek is nodig om beter te begrijpen hoe dit spanningsveld tussen legitimiteit en doeltreffendheid in de praktijk uitwerkt. Daarnaast is verdere analyse nodig om te bepalen op welke thema's en via welke kanalen multilaterale organisaties het meest doeltreffend kunnen bijdragen aan goed bestuur (e.g., technische assistentie, conditionele leningen) en waar zij een comparatief voordeel hebben ten opzichte van andere organisaties. Daarbij is het relevant om te onderzoeken welke instrumenten het meest effectief zijn – zoals sectorale steun, generieke begrotingssteun en resultaatgerichte financiering²⁶⁷ – en in hoeverre, en met welke vorm van conditionaliteiten, zij het beste kunnen worden ingezet. Tijdens de coronapandemie bleek dat een zekere mate van flexibiliteit in de inzet van deze instrumenten cruciaal kan zijn.

²⁶⁷ Resultaatgerichte financiering is een financieringsvorm waarbij middelen pas (volledig) worden uitgekeerd wanneer vooraf afgesproken resultaten of prestaties aantoonbaar zijn behaald.

7

Beleidsopties voor +20/-20 varianten



7. Beleidsopties voor +20/-20 varianten

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf 2015 worden opgesteld moeten volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) één of meer zogenaamde 20% varianten bevatten. Deze varianten voegen een vooruitkijkend element toe aan de beleidsdoorlichting en laten zien wat de mogelijke gevolgen zijn van een besparing of een intensivering op het betreffende budget. De twee varianten hieronder zijn opgesteld door BZ-directie DMM, die het budget beheert voor BHO Artikel 5.1 Multilateralisme dat centraal staat in deze evaluatie.

De internationale en Nederlandse ontwikkelingsdoelstellingen zijn onhaalbaar zonder een goed functionerend multilateraal systeem, waarbij de VN, gespecialiseerde organisaties en de multilaterale banken ieder een belangrijke rol vervullen. De Periodieke Rapportage benoemt als belangrijke meerwaarden van het multilaterale systeem de schaalvoordelen, kennis en expertise, coherentie en afstemming, legitimiteit en draagvlak, neutraliteit, netwerk en hefboomwerking (zie Hoofdstuk 2).

De Periodieke Rapportage benoemt eveneens dat het multilaterale systeem onder druk staat.

De onderzochte periode 2017-2023 staat wat dat betreft in contrast met de nog grotere (financiële en normatieve) druk waar de VN en - in iets mindere mate - de multilaterale banken anno 2025 mee moeten omgaan. De VN heeft hiertoe het VN80-hervormingsinitiatief in gang gezet; de multilaterale banken hadden onder meer via het G20 *Common Framework* en het *Capacity Adequacy Framework* al een hervormingstraject in gang gezet om aan de enorme vraag naar ontwikkelingsfinanciering te voldoen. Tegelijkertijd worden met name VN-organisaties geconfronteerd met grote budgettaire tekorten en directe consequenties voor programma's en personeel. De realiteit is dat geopolitieke ontwikkelingen nog meer dan in het verleden de beleidsruimte bepalen. Voor Nederland geeft het beleidskader Mondiaal Multilateralisme hiervoor de handvatten, met als drie hoofddoelstellingen het *beschermen* van de fundamenteën van het multilaterale systeem, het *versterken* van de Nederlandse/Europese positie daarbinnen en het *hervormen* van het systeem t.b.v. betere effectiviteit en inclusiviteit.

Het BHO Artikel 5.1 Multilateralisme is een verzamelartikel voor niet-themagebonden inzet via multilaterale organisaties, zowel VN als ontwikkelingsbanken, en daaraan gerelateerde activiteiten.

De grootste onderdelen omvatten de kernbijdragen aan UNICEF en UNDP, en de middelen- en kapitaal aanvullingen van de African Development Bank en de Asian Development Bank. Deze vormen de focus van de Periodieke Rapportage. Daarnaast omvat het artikel ook andere algemene en aanpalende financieringen waaronder de contributie aan UNIDO, het pro rata aandeel van Nederland aan het systeem van de VN Resident Coordinators (het RC-systeem), andere regionale banken, het SDG Fonds, het Junior Professionals programma (JPO), en technische-assistentieprogramma's (zoals de African Legal Support Facility). Vanaf 2022 werd ook een deel van de ODA-bijdrage aan Oekraïne bij dit subartikel ondergebracht, in zoverre dit via multilaterale organisaties (en in het bijzonder de internationale financiële instellingen) is uitgegeven.

Waar het kabinet Rutte IV in 2021 nog een impuls gaf aan multilaterale financiering en de toevoeging van de Oekraïne-middelen, werd door het kabinet Schoof juist een sterke bezuiniging doorgevoerd op het beleidsartikel (zie de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp en de Voorjaarsnota 2025), met een korting vanaf 2026 van 20% t.o.v. 2023 en zelfs 35% t.o.v. 2024 (de middelen van Oekraïne zijn hierin niet meegerekend). Deze bezuiniging is in grote mate neergeslagen op de kernbijdragen aan UNICEF en UNDP, die te maken kregen met een korting van ongeveer twee derde (t.o.v. 2023) tot drie kwart (t.o.v. 2024). Ook op de kleinere onderdelen van het artikel is sprake van significante kortingen van rond de 50 procent, waaronder het Junior Professionals programma, het SDG-fonds en de steun aan technische assistentie voor onder meer schuldenmanagement. Op de Nederlandse inzet via de verschillende regionale ontwikkelingsbanken is niet bezuinigd. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland (in zijn rol als aandeelhouder en betrouwbare donor) in principe zijn pro-rata aandeel bijdraagt bij zowel middelen- als kapitaal aanvullingen.

In dit hoofdstuk worden beleidsvarianten uitgewerkt voor enerzijds een aanvullende korting van 20% (de -20-beleidsvariant) en een intensivering van 20% (de +20-beleidsvariant). De uitwerking van deze varianten is op hoofdlijnen en maakt gebruik van de conclusies en aanbevelingen van de Periodieke

Rapportage, binnen de kaders van Subartikel 5.1. Uiteindelijk kortingen en intensiveringen zullen altijd nader moeten worden afgewogen tussen beleidsartikelen, kanalen en per organisatie op basis van strategisch belang, hefboomwerking, uitvoerbaarheid, zichtbaarheid en andere relevante criteria.

7.1 -20-beleidsvariant

De Periodieke Rapportage beslaat de periode 2017-2023. Zoals hierboven beschreven is de -20-beleidsvariant in 2025 de facto doorgevoerd voor de periode vanaf 2026. Als uitgangspunt bij deze bezuinigingen gold dat alle relevante beleidsonderdelen die vanuit dit artikel worden ondersteund gefinancierd blijven, hoewel in sommige gevallen met kortingen die oplopen tot 75 procent, om zo invloed te kunnen blijven uitoefenen op de uitvoerende organisaties en hun systeemfunctie. Een verdere bezuiniging zal automatisch leiden tot harde keuzes. Het betreft in de -20-variant een extra bezuiniging van 28-31 miljoen per jaar t.o.v. budgetten voor 2026 en verder (Oekraïne middelen wederom uitgezonderd).

Hierbij zou een combinatie van de volgende opties moeten worden afgewogen:

- Het opschorten van (alle) ongeoordeelde kernfinanciering aan UNDP en UNICEF. Gezien de grote druk op het VN-ontwikkelingssysteem en de nu al onevenwichtige balans tussen kernfinanciering en geoordeelde financiering waar deze organisaties mee te maken hebben, zou dit meer dan evenredig effect hebben op deze organisaties. In VN-verband is via het *Funding Compact* uit 2019 afgesproken dat het aandeel kernfinanciering ten minste 30% moet beslaan (zie ook Periodieke Rapportage pag. 7), zodat de organisaties voldoende flexibiliteit hebben bij het toekennen van middelen aan doelen, kunnen inspringen op acute situaties (wat zeker voor UNICEF noodzakelijk is vanwege zijn rol bij noodhulpverlening), en de doelmatigheid te verhogen. Het belang hiervan wordt onderschreven in deze Periodieke Rapportage. Overigens is het jaarlijkse budget voor UNICEF en UNDP samen onvoldoende om een aanvullende -20-variant te realiseren.
- Het korten op de middelenaanvullingen van de regionale ontwikkelingsbanken. Een dergelijke bezuiniging treft dan voornamelijk de middelenaanvulling van het African Development Fund en zal dit resulteren in een afname van beschikbare financiering voor duurzame economische ontwikkeling in kwetsbare landen in Afrika. Gezien het feit dat juist de banken een essentiële hefboom vormen voor het aantrekken van additionele financiering uit de markt, en het ondersteunen van private investeringen in ontwikkeling, zou dit een meer dan evenredig gevolg hebben voor de hoeveelheid beschikbare ontwikkelingsfinanciering. Daarnaast zou dit ook haaks staan op de uitkomsten uit de Periodieke Rapportage en de kabinetsdoelstellingen uit onder meer de Afrikastrategie 2023-2032. Het verlagen van het Nederlandse kapitaaldeel bij de onderzochte regionale banken is op dit moment niet aan de orde.
- Het beëindigen van (alle) kleinere programma's op het gebied van assistent deskundigen, SDG-fonds, technische assistentie, etc. De omvang van deze bijdragen is overigens te klein om het -20-scenario te realiseren. De effecten hiervan zijn niet in het kader van deze Periodieke Rapportage onderzocht, en zullen per programma moeten worden uitgewerkt.
- Het korten op de contributie aan UNIDO en de pro-rata bijdrage aan het Resident Coordinator systeem (RC-systeem) liggen niet voor de hand. Het betreft bijdragen waar Nederland verdragsrechtelijk of politiek aan is geëngageerd. Omdat UNIDO een verdragsrechtelijke organisatie is, vraagt een terugtrekking om goedkeuring van zowel Tweede als Eerste Kamer. In het huidige tijdsgewricht zou terugtrekking uit UNIDO diplomatiek onwenselijk zijn, vanwege het belang dat G77-landen aan deze organisatie hechten en de manier waarop opkomende machten deze en andere kleinere VN-organisaties gebruikt om de eigen positie te versterken, en langs deze weg aansturen op een alternatieve wereldorde. Wat betreft het RC-systeem is Nederland groot voorstander van een versterking hiervan, omdat dit de effectiviteit van de VN vergroot en leidt tot significante kostenbesparingen. Beide zijn niet onderzocht in het kader van deze Periodieke Rapportage.

7.2 +20-beleidsvariant

De periodieke rapportage stelt vast dat ongeoordeelde kernfinanciering een doelmatige bijdrage levert aan het behalen van de internationale en Nederlandse ontwikkelingsdoelen. Via de boards en de strategische plannen van zowel de VN-organisaties als de ontwikkelingsbanken stuurt Nederland mee op de strategische prioritering en inzet van de financiering, de procedures en de oversight. Deze conclusie ondersteunt een nadrukkelijke ophoging van de ongeoordeelde kernfinanciering onder deze beleidsvariant.

Bij de VN-fondsen kan Nederland eigenstandig besluiten tot het (gedeeltelijk) terugdraaien van de bezuinigingen en deze ook benutten in de positie die Nederland in de boards van deze organisaties bekleedt. Drie voordelen van het terugdraaien van de eerdere bezuinigingen op VN-instellingen zijn:

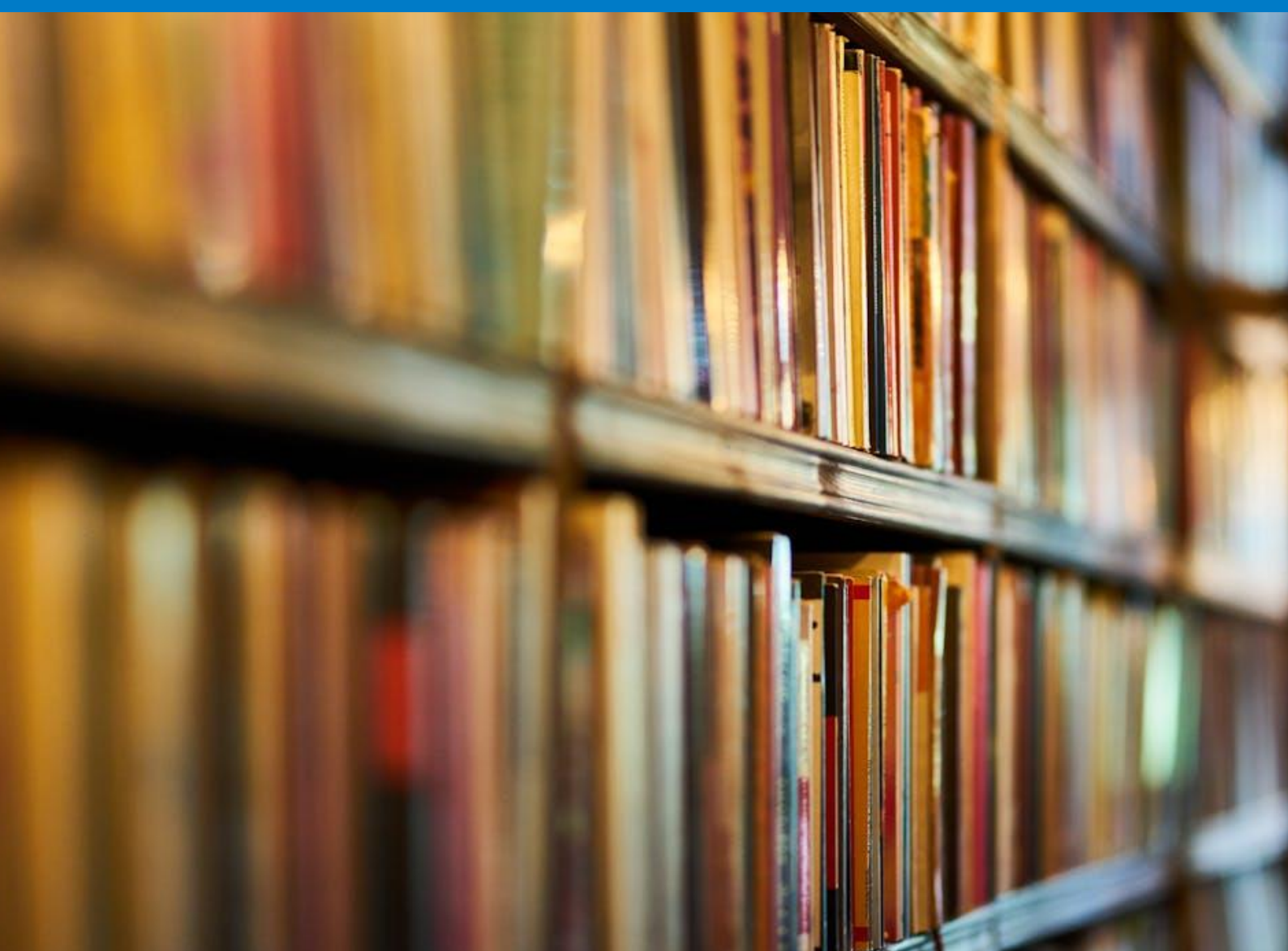
- BHO-doelstellingen zullen beter worden behaald, aangezien de Periodieke Rapportage concludeert dat deze organisaties over het algemeen doelmatig en doeltreffend opereren op thema's die relevant zijn voor de Nederlandse BHO-doelstellingen. Hieronder vallen juist ook breed gedragen thema's zoals (voedsel)noodhulp, capaciteitsopbouw en het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Daarnaast sluiten met name de activiteiten en het regionale mandaat van de AfDB zeer goed aan bij de thematische en regionale prioriteiten van de Nederlandse BHO-doelstellingen.
- Een tweede voordeel is dat zowel UNDP als UNICEF een belangrijke rol spelen in het gehele VN-ontwikkelingssysteem. UNDP coördineert bijvoorbeeld ook de inzet van de VN om de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) te halen. De organisaties opereren hierbij wereldwijd en zijn via hun landkantoren en crisisparaatheid in staat snel te opereren tijdens crises en rampen in landen waar Nederland zelf mogelijk geen bilaterale programma's heeft maar die wel van systemisch belang kunnen zijn, bijvoorbeeld bij een pandemie of vluchtelingencrisis.
- Een derde voordeel is dat de financiering van Nederland zeer 'additioneel' is gezien het feit dat andere donoren hun bijdragen ook hebben gekort of zelfs stopgezet. Beide organisaties waren in het verleden ook al flink gekort.²⁶⁸

Voor de multilaterale banken geldt dat Nederland zich in principe bindt aan het bijdragen van zijn pro-rata aandeel. Dit geldt direct bij een kapitaal aanvulling, omdat dit anders een verschuiving in stemverhoudingen met zich mee zou brengen; bij een middelen aanvulling van een fonds bij een bank wordt allereerst door de *board* een gezamenlijke enveloppe afgesproken, en dragen alle aandeelhouders in principe naar rato bij. De belangrijkste onderhandeling betreft dan ook het financiële scenario (hoog/midden/laag) dat wordt afgesproken. Het Nederlandse aandeel is hier dan een afgeleide van. Aanvullend hebben alle banken faciliteiten om hun financiële slagkracht te vergroten middels het inleggen van meer kapitaal waar een land voor garant staat, faciliteiten zoals *Hybrid Capital* of portoliogaranties, etc. De +20-variant biedt daarnaast ruimte om bij te dragen aan de private onderdelen van de regionale banken (bijv. IDB Invest) of ruimte te scheppen om toe te treden tot de regionale ontwikkelingsbank voor de Cariben (de Caribbean Development Bank, CDB), een manier (in samenwerking met de koninkrijkslanden) om de positie van het Koninkrijk te versterken. Dit laatste kan ook positief bijdragen aan het versterken van de relatie van het Koninkrijk met de groep van Small Island Developing States (SIDS) die binnen de VN met 37 stemmen een belangrijk smaldeel vormen.

De +20-variant biedt ook de optie voor (het terugdraaien van de bezuinigingen op) versterkende activiteiten op het gebied van technische assistentie en de invulling van het Junior Profesional programma. Beide typen programma's kunnen, naast hun inherente ontwikkelingsbelang, in een geopolitiekere wereld meer dan in het verleden bijdragen aan de diplomatieke outreach van Nederland naar andere landen toe. Additionele investeringen in technische assistentie sluiten aan bij de afspraken gemaakt in het kader van de VN-top over Financiering van Ontwikkeling (juni 2025). Gezien het belang van en de doelstellingen op het versterken van de Nederlandse en Europese positie en doelstellingen via outreach naar derde landen, zal hier in een +20-variant meer slagkracht op mogelijk zijn. Overigens geldt wel dat dit ook samen moet vallen met voldoende uitvoeringscapaciteit. Kleinere programma's gericht op versterking van de samenwerking vragen naast geld ook menskracht (zowel voor diplomatie als activiteitenbeheer).

²⁶⁸ De vorige beleidsdoorlichting van VN-organisaties concludeerde ook al dat "[v]erder verlagen of stopzetten van de ongeoordeelde steun aan deze VN-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."

8 Annex



Bijlage A Onderzoeksopzet en evaluatiemethoden

Onderzoeksopzet en beleidstheorie

Als onderdeel van deze PR is een overkoepelende beleidstheorie opgesteld voor artikel 5.1. Zo'n beleidstheorie is nodig om het beleid te kunnen evalueren.²⁶⁹ Een beleidstheorie is een samenhangende keten van oorzaak-gevolgrelaties die de veronderstelde werking van beleidsmaatregelen beschrijft. Het geeft inzicht in hoe de inzet van middelen (inputs) leidt tot activiteiten en resultaten, en uiteindelijk tot het realiseren van beleidsdoelstellingen. Voor deze evaluatie betreft dit voornamelijk de beoogde inzet van ongeoormerkte bijdragen via UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB (inputs).²⁷⁰ Deze organisaties ondernemen activiteiten die leiden tot directe resultaten in partnerlanden.²⁷¹ Deze resultaten vormen op hun beurt de basis voor structurele resultaten in partnerlanden. De aanname is dat deze uiteindelijk bijdragen aan de overkoepelende beleidsdoelstellingen van het BHOS-beleid (impact).

Dit onderzoek evalueert drie oorzaak-gevolgrelaties uit de beleidstheorie zoals weergegeven in

Figuur A1. Deze stappen sluiten aan bij de eerdergenoemde onderzoeksdoelstellingen en worden uitvoerig besproken in het vervolg van deze paragraaf:

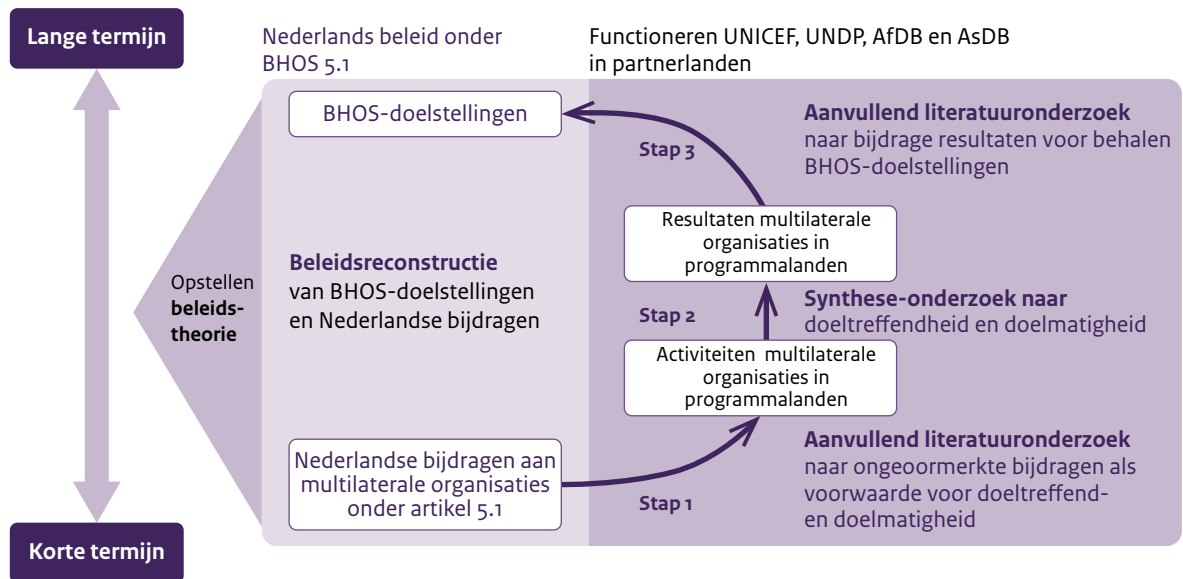
1. **Het behalen van resultaten in partnerlanden via de activiteiten van multilaterale organisaties:** Hierbij is het van belang om te evalueren in welke mate UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB (a) doeltreffend en (b) doelmatig waren in het behalen van resultaten op basis van hun eigen doelstellingen. Hiervoor maakt deze PR gebruik van een syntheseonderzoek waarbij beschikbare inzichten van meta-evaluaties systematisch worden samengebracht.
2. **Van resultaten in partnerlanden naar het behalen van de BHOS-doelstellingen:** Hierna beoordeelt deze PR in welke mate de behaalde resultaten van deze vier organisaties aannemelijk bijdragen aan het realiseren van de BHOS-doelstellingen, op basis van inzichten uit meta-evaluaties en, waar kennis en inzichten ontbreken, aangevuld met recente wetenschappelijke literatuur.
3. **De Nederlandse input onder artikel 5.1 betreft ongeoormerkte bijdragen.** Dit onderzoek beoordeelt, op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten, het belang van deze ongeoormerkte bijdragen voor het functioneren van multilaterale organisaties.

²⁶⁹ De constatering dat er geen expliciete beleidstheorie is voor artikel 5.1 behoeft nuancering. Hoewel er geen geïntegreerde beleidstheorie op artikelniveau is uitgewerkt, zijn er wél diverse beleidsdocumenten en kaders die richting geven aan de inzet op multilaterale samenwerking via dit artikel zoals het beleidskader Mondiaal Multilateralisme, verschillende beleidsbrieven en de jaarlijkse Memorie van Toelichtingen bij de BHOS-begroting.

²⁷⁰ De inzet van de vier onderzochte multilaterale organisaties is gebaseerd op hun eigen strategische plannen, waar Nederland zich in zijn inzet mede op baseert zoals aangeduid in de scorekaarten van BZ.

²⁷¹ Met "partnerlanden" worden de landen aangeduid waarmee multilaterale organisaties actief samenwerken in het kader van ontwikkelingssamenwerking, noodhulp of beleidsinterventies. Deze term is gekozen omdat het een wederkerige relatie impliceert, gebaseerd op samenwerking en gezamenlijke doelstellingen, in plaats van een eenzijdige donor-ontvanger-dynamiek. Binnen het VN-systeem wordt soms ook gesproken over zogeheten "programmalanden". Daarnaast is bewust gekozen voor deze benaming om een helder onderscheid te maken met "focuslanden", waarmee wordt bedoeld op landen waarmee Nederland een bilateraal partnerschap onderhoudt in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

Figuur A1: Onderzoekopzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Doeltreffendheid organisaties

De focus van deze PR ligt op het beoordelen van de doeltreffendheid van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB (stap 2 in Figuur A1). De doeltreffendheid van deze organisaties wordt beoordeeld langs vier thematische paden die aansluiten bij hun mandaat. Een thematisch pad laat zien hoe een multilaterale organisatie toewerkt naar structurele resultaten binnen een specifiek thema. De vier paden zijn: (1) structurele voedselzekerheid, water en landbeheer, (2) duurzame economische ontwikkeling en handel, (3) sociale ontwikkeling en gezondheid, (4) governance, stabiliteit en humanitaire hulp.²⁷² Zoals Figuur A1 laat zien, richtten de regionale ontwikkelingsbanken zich voornamelijk op de eerste twee meer macro-economische thema's. UNICEF en UNDP waren daarentegen vooral actief op het gebied van gezondheid, onderwijs, humanitaire hulp en governance.

²⁷² Het specifieke beleid voor elk van deze vier paden is/wordt geëvalueerd door middel van een afzonderlijke PR, zie <https://www.iob-evaluatie.nl/>.

Tabel A.1: Verschillen tussen regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties

Strategische prioriteiten organisaties			
Thematische paden	Regionale ontwikkelingsbanken	VN-organisaties	
	AfDB en AsDB	UNICEF	UNDP
Structurele voedselzekerheid, water en landbeheer	Landbouwonwikkeling, water, sanitatie en hygiëne (WASH) en landbeheer	WASH	Ondersteunend rol bij landbouw-ontwikkeling, WASH en landbeheer
Duurzame economische ontwikkeling en handel	Infrastructuur, energietransitie en private sectorontwikkeling		Ondersteunende rol bij energietransitie en private sector-ontwikkeling
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Ondersteunende rol bij essentiële zorg, vaccinaties, zorginfrastructuur en onderwijs	Essentiële zorg en vaccinaties, zorginfrastructuur, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en onderwijs	
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Opbouwen capaciteiten overheden en vervullen ondersteunende rol bij wederopbouw en acute voedselnoodhulp	Wederopbouw en acute voedselnoodhulp	Opbouwen capaciteiten overheden en wederopbouw ondersteunend bij acute voedselnoodhulp

Bron: De BZ-scorekaarten over [UNICEF](#) (2021), [UNDP](#) (2021), [AfDB](#) (2022) en [AsDB](#) (2020). Inzichten zijn aangevuld met meer recentelijke strategische documenten van de verschillende organisaties. Er is voor gekozen om AfDB en AsDB gezamenlijk te bespreken omdat hun mandaat vergelijkbaar is.

Bijdragen van organisaties aan structurele resultaten of langetermijneffecten zijn in het kader van dit onderzoek moeilijk vast te leggen. Dit komt enerzijds doordat langetermijneffecten door veel externe factoren worden beïnvloed, waardoor de specifieke bijdrage van organisaties lastig is vast te stellen.²⁷³ Anderzijds voeren organisaties zelden impactevaluaties uit met empirische methoden (zoals experimenteel bewijs), waarmee dergelijke bijdragen overtuigend zouden kunnen worden aangetoond. Als meta-evaluaties hierover geen uitspraken doen, worden de verwachte langetermijneffecten beoordeeld op basis van de wetenschappelijke literatuur.²⁷⁴ Daarbij wordt gekeken in hoeverre in de literatuur verbanden worden gelegd tussen behaalde kortetermijnresultaten (bijvoorbeeld het aantal gezette vaccinaties) en langetermijneffecten (zoals een afname van sterfte).

Voor het beoordelen van de doeltreffendheidsclaims wordt gebruikgemaakt van een syntheseonderzoek, gebaseerd op 85 meta-evaluaties. Het merendeel van deze meta-evaluaties is uitgevoerd door de onafhankelijke evaluatieafdelingen van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB zoals weergegeven in Bijlage B. Deze meta-evaluaties bundelen en analyseren de resultaten van tientallen tot honderden individuele projectevaluaties om bredere inzichten te verkrijgen over het functioneren van deze organisaties op een specifiek thema.

²⁷³ Als de AfDB bijvoorbeeld bijdraagt aan de aanleg van wegen – een direct en toetsbaar resultaat – is het vaak lastig om de bijdrage aan de daaruit voortvloeiende economische groei – een structureel resultaat – overtuigend aan te tonen.

²⁷⁴ Dit zal onderdeel zijn van het toetsen van de haalbaarheid van de BHOS-doelstellingen (zie stap 3 in de onderzoeksopzet voor het evalueren van doeltreffendheid).

De onafhankelijkheid en onderzoekskwaliteit van deze evaluatieafdelingen worden door BZ en de MOPAN-evaluaties²⁷⁵ als “voldoende” tot “goed beoordeeld”.²⁷⁶ De MOPAN-evaluaties laten zien dat evaluatieafdelingen onderling verschillen in hun methodologische keuzes. Bovendien heeft deze periodieke rapportage betrekking op een lange periode (2017–2023), waarin de afdelingen hun methodologie verder hebben ontwikkeld en verbeterd. Daarom zijn enkele selectiecriteria toegepast om de vergelijkbaarheid tussen de meta-evaluaties te vergroten. Zo dienen de meta-evaluaties ten minste tien onderliggende projectevaluaties te bevatten, moeten deze evaluaties betrekking hebben op de beoogde evaluatieperiode (2017–2023), en moeten de OECD-DAC-evaluatiecriteria worden gebruikt als onderdeel van de meta-evaluatie. Daarnaast maakt het syntheseonderzoek gebruik van diverse aanvullende meta-evaluaties zoals de eerdergenoemde MOPAN-evaluaties, BZ-scorekaarten²⁷⁷ alsook aanvullende wetenschappelijke literatuur.²⁷⁸

Elke doeltreffendheidsclaim wordt beoordeeld aan de hand van vier indicatoren. Omdat de onderliggende evaluaties verschillen in opzet, scope en methodologie, is ervoor gekozen om vier indicatoren te hanteren die in de meeste meta-evaluaties terugkomen.²⁷⁹ Deze indicatoren zijn ontleend aan de evaluatieliteratuur, waaronder de OECD-DAC-criteria, MOPAN-evaluaties en de “Effectladder”.²⁸⁰ Voor deze indicatoren is gekozen omdat ze vergelijkingen binnen organisaties – tussen thema’s – én tussen ontwikkelingsbanken en VN-organisaties mogelijk maken.

1. De eerste indicator heeft betrekking op **de schaal** waarop de organisatie actief is op een bepaald thema, gemeten aan de hand van het volume van gecommitteerde financiering.²⁸¹
2. De tweede indicator kijkt naar het percentage projecten binnen dat thema dat de **gestelde doelstellingen behaalt**.²⁸²
3. De derde indicator betreft de **behaalde ontwikkelingsresultaten** die (gedeeltelijk) aan de organisatie kunnen worden toegeschreven, afgezet tegen een benchmark zoals de totale financieringsbehoefte op dat thema.²⁸³
4. De vierde indicator beoordeelt in welke mate de organisatie bijdraagt aan de **voorwaarden voor het realiseren van structurele, blijvende resultaten** binnen het betreffende thema.²⁸⁴ In de beoordeling wordt ook betrokken of de evaluaties signaleren dat negatieve neveneffecten werden verwacht.

De doeltreffendheidsclaims zijn afzonderlijk beoordeeld per geëvalueerde organisatie. In dit rapport wordt een overkoepelende analyse van de gezamenlijke doeltreffendheid van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB gepresenteerd. Waar relevant, worden daarbij belangrijke verschillen in resultaten tussen VN-organisaties en regionale ontwikkelingsbanken expliciet benoemd. De doeltreffendheid wordt

²⁷⁵ De MOPAN-evaluaties worden gefinancierd door voornamelijk westerse donoren om de prestaties van multilaterale organisaties te beoordelen op doeltreffendheid, efficiëntie en resultaatgerichtheid.

²⁷⁶ De BZ-scorekaarten over [UNICEF](#) (2021), [UNDP](#) (2021), [AfDB](#) (2022) en [AsDB](#) (2020). Inzichten zijn aangevuld met de meest recentelijke MOPAN assessments van [UNICEF \(2020\)](#), [UNDP \(2020\)](#), [AfDB \(2022\)](#) en [AsDB \(2025\)](#).

²⁷⁷ BZ beoordeelt regelmatig de internationale organisaties en fondsen waarmee Nederland nauw samenwerkt. Met behulp van scorekaarten wordt vooral gekeken of deze organisaties doelmatig functioneren en of hun werkzaamheden nog aansluiten bij de Nederlandse belangen (“relevantie”).

²⁷⁸ Hierbij nemen we uitsluitend wetenschappelijke literatuur mee die expliciet ingaat op het functioneren van multilaterale organisaties, en waarin – indien van toepassing – ook gebruik is gemaakt van meta-analyses.

²⁷⁹ Of kunnen worden gereconstrueerd op basis van andere data zoals de portfoliodata van de organisaties.

²⁸⁰ De Effectladder wordt toegelicht in “[Beleidsdoorlichtingen belicht](#)” (Koopmans et al., 2018). De effectladder wordt gebruikt om de kwaliteit van conclusies over doeltreffendheid door de onderbouwing daarvan te classificeren.

²⁸¹ Schaal wordt vaak gezien als voorwaarde voor doeltreffendheid (zie bijvoorbeeld [EIG evaluation methodology guidance](#)). Daarnaast zorgt schaal ook voor schaalvoordelen en specialisatie binnen en tussen organisaties zoals verondersteld in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme.

²⁸² Gebaseerd op MOPAN indicator M9.1; ook vaak gebruikt door de organisaties zelf (zie bijvoorbeeld Annual Evaluation Review van AsDB of Annual Development Effectiveness Review van AfDB). Deze indicator sluit het best aan bij de meest strikte definitie van het doeltreffendheids criterium volgens de OECD-DAC: ‘Is the intervention achieving its objectives?’.

²⁸³ Deze indicator sluit het beste aan bij het herziene doeltreffendheids criterium van de OECD-DAC, dat benadrukt dat de focus moet liggen op de contributie van de organisatie aan de beoogde veranderingen. Daarbij wordt erkend dat de doelstellingen van een organisatie niet altijd volledig of sluitend zijn te definiëren. In de evaluatieliteratuur is het daarom van belang om expliciet te analyseren wat en in welke mate een organisatie heeft bijgedragen aan de gerealiseerde effecten (zie onder meer de literatuur over contributieanalyse).

²⁸⁴ Volgens het [OECD-DAC-handboek](#) (2021) richten doeltreffendheid en impact zich op verschillende niveaus binnen de resultatenketen, afhankelijk van hoe de doelstellingen van een interventie zijn gedefinieerd. Deze twee evaluatiecriteria zijn daarom onderling verbonden langs de causale keten. Duurzaamheid (de mate waarin resultaten blijvend zijn op de langere termijn) vormt hierbij vaak een noodzakelijke voorwaarde voor het vertalen van doeltreffendheid naar impact.

beoordeeld op een vierpuntsschaal, gebaseerd op de prestaties van de organisaties op vier indicatoren: niet doeltreffend, redelijk doeltreffend, doeltreffend en zeer doeltreffend zoals beknopt toegelicht in Tabel A.2.

Tabel A.2: Vierpuntsschaal voor de beoordeling van doeltreffendheidsclaims

Doeltreffendheidsscore	Beknopte toelichting
Niet doeltreffend	De organisatie laat op alle of de meeste indicatoren zwakke prestaties zien. De schaal waarop de organisatie actief is op het thema is beperkt of verwaarloosbaar. Een substantieel deel van de projecten binnen het thema behaalt de doelstellingen niet. Er zijn weinig of geen ontwikkelingsresultaten zichtbaar die aan de organisatie kunnen worden toegeschreven. De bijdrage aan structurele, blijvende resultaten is verwaarloosbaar of afwezig, waarbij negatieve neveneffecten niet of nauwelijks worden gemitigeerd.
Matig doeltreffend	De organisatie presteert gematigd: de schaal van financiering is matig en/of beperkt tot een deelgebied van het thema. Een meerderheid van de projecten behaalt de doelstellingen, maar er zijn duidelijk gebieden waarop de organisatie kan verbeteren. Er zijn enige ontwikkelingsresultaten zichtbaar, maar deze zijn bescheiden en kunnen soms moeilijk worden toegewezen aan de organisaties. De bijdrage aan structurele resultaten is aanwezig, maar versnipperd of niet duurzaam geborgd. Evaluaties signaleren soms negatieve neveneffecten, die gedeeltelijk zijn geadresseerd.
Doeltreffend	De organisatie presteert goed op de meeste indicatoren: ze is actief op een aanzienlijke schaal qua financiering binnen het thema. Een groot aandeel van de projecten behaalt de doelstellingen. De behaalde ontwikkelingsresultaten zijn duidelijk en relevant, en kunnen grotendeels aan de organisatie worden toegeschreven. De organisatie draagt aantoonbaar bij aan structurele voorwaarden voor duurzame resultaten. Negatieve neveneffecten worden adequaat beheerst of beperkt.
Zeër doeltreffend	De organisatie heeft een leidende positie in het thema. Vrijwel alle projecten behalen hun doelstellingen. De ontwikkelingsresultaten zijn significant, schaalbaar en tonen een hoge mate van toerekenbaarheid aan de organisatie. De bijdrage aan structurele, blijvende resultaten is duidelijk aantoonbaar. Er is sprake van een proactieve aanpak om negatieve neveneffecten te vermijden of te mitigeren.

Doelmatigheid organisaties

De beoordeling van doelmatigheid richt zich op de mate waarin middelen efficiënt worden ingezet om resultaten te bereiken. Hiervoor worden drie criteria gehanteerd, die gebaseerd zijn op inzichten uit het syntheseonderzoek en aangevuld met aanvullende bronnen:

- Beoordeling van **voorwaarden voor doelmatig functioneren**, waaronder goed bestuur (governance).
- Beoordeling **signalen van doelmatigheid** op organisatie- en projectniveau, bijvoorbeeld of projecten tijdig en binnen het afgesproken budget worden afgerond. Daarnaast wordt gekeken naar de kosteneffectiviteit, zuinigheid en financiële stabiliteit van de organisaties als geheel.
- Een inschatting van de mate waarin de Nederlandse bijdrage aan multilaterale organisaties ook **verdienansen** creëerde voor Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen of andere stakeholders.

Voor het beoordelen van de voorwaarden voor doelmatig functioneren, worden verschillende indicatoren uit de MOPAN-evaluaties gebruikt (zogenoemde key performance indicators). Deze worden aangevuld met inzichten van het Center for Global Development en andere recente interne bronnen over de voortgang van de hervormingsagenda's van de organisaties. De geselecteerde indicatoren worden hieronder toegelicht:

- Financiële afstemming met mandaat (MOPAN KPI 3.1);
- Transparante besluitvorming over het toewijzen van middelen (MOPAN KPI 4.1, Transparency Aid Index);
- Afhandeling van signalen uit interne controles en externe audits (MOPAN KPI 4.5 en 4.6);
- Voorkomen van en reageren op seksuele uitbuiting, misbruik en intimidatie (MOPAN 4.7 en 4.8);
- Verantwoording richting begunstigen (MOPAN 4.9);
- Voortgang in hervormingsimplementatie (Center for Global Development).²⁸⁵

²⁸⁵ Voor de VN-organisaties zijn er geen resultaten beschikbaar daarom maken we gebruik van interne bronnen die rapporteren over de voortgang van hervormingen.

Voor het beoordelen van de signalen van doelmatigheid worden verschillende indicatoren uit de scorekaarten van BZ gebruikt. Deze worden aangevuld met inzichten van thematische meta-evaluaties en de MOPAN-evaluaties.

- Financiële stabiliteit en risicobeheer (BZ scorekaart);
- Efficiënte inzet van middelen op organisatie niveau (BZ scorekaart);
- Zuinigheid primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden (BZ scorekaart);
- Projectuitvoering binnen gesteld budget en planning (thematische meta-evaluaties; MOPAN);
- Tijdigheid crisisinstrumentarium coronapandemie (thematische meta-evaluaties).

Aangezien deze indicatoren uit verschillende bronnen komen, worden deze op een systematische manier vertaald naar doelmatigheidsscores zoals uitgelegd in onderstaande tabel. De MOPAN-evaluaties en de BZ-scorekaarten beoordelen de indicatoren op een vierpuntsschaal, maar met een verschillende interpretatie. Bij de BZ-scorekaarten betekent een score van één 'onvoldoende', twee staat voor 'matig', drie voor 'voldoende' en vier voor 'goed'. De MOPAN-evaluaties gebruiken eveneens een vierpuntsschaal, maar lopen van nul tot vier. Hierbij staat een score tussen nul en 1,50 voor 'zeer onbevredigend', tussen 1,51 en 2,50 voor 'onbevredigend', tussen 2,51 en 3,50 voor 'bevredigend' en tussen 3,51 en 4,00 voor 'zeer bevredigend'. Voor de thematische meta-evaluaties is niet altijd systematische evaluatieschaal beschikbaar.

Tabel A.3: Beoordeling van doelmatigheid

	Criteria BZ-scorekaarten	Criteria MOPAN-evaluaties	Criteria meta-evaluaties	Beoordeling doelmatigheid
1	Onvoldoende	Zeet onbevredigend	De meeste projecten overschrijden budget en tijd	Niet doelmatig
2	Matig	Onbevredigend	Regelmatig sprake van budgetoverschrijdingen of vertragingen	Matig doelmatig
3	Voldoende	Bevredigend	De meeste projecten worden binnen redelijke tijd en budget gerealiseerd	Doelmatig
4	Goed	Zeet bevredigend	Projecten worden binnen budget en tijd afgerond	Zeet doelmatig

Multilaterale organisaties hebben vaak de verplichting om bij de uitvoering van projecten gebruik te maken van diensten uit donorlanden. Dit schept verdienkansen voor Nederlandse bedrijven. Er zijn verschillende bronnen die inzicht kunnen verschaffen in de mate waarin Nederlandse bedrijven profiteren van multilaterale samenwerking. Zo heeft de AsDB uitgebreide donorlandenrapportages waarin transparant uiteen wordt gezet welke Nederlandse bedrijven zijn ingehuurd voor diensten of producten.²⁸⁶ Andere verdienkansen zijn gereconstrueerd op basis van interviews met betrokken medewerkers van BZ. Deze reconstructie is in het kader van deze PR niet volledig en dient uitsluitend ter illustratie.

Bijdragen aan BHOS-doelstellingen

Nadat de doeltreffendheid van de organisaties is geëvalueerd, toetst deze PR in hoeverre de behaalde resultaten aannemelijk bijdragen aan de BHOS-doelstellingen. Hiervoor wordt een aanvullende literatuurstudie uitgevoerd om in kaart te brengen in welke mate de behaalde resultaten van de organisaties relevant zijn voor het realiseren van de BHOS-doelstellingen. Voor ieder type doeltreffendheidsclaim wordt nagegaan in hoeverre de wetenschappelijke literatuur deze onderbouwt en bevestigt dat de betreffende resultaten daadwerkelijk bijdragen aan de door Nederland gestelde doelstellingen. Zo wordt bijvoorbeeld beoordeeld in welke mate landbouwontwikkeling bijdraagt aan het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie.

²⁸⁶ AsDB country fact sheet voor Nederland (2025).

Voor elke doeltreffendheidsclaim worden ten minste drie relevante studies geselecteerd. Voor het selecteren van deze studies worden meerdere criteria gebruikt. Ten eerste wordt gestreefd naar recente publicaties, bij voorkeur niet ouder dan vijf jaar. Ten tweede moeten de studies beschikken over empirisch bewijs dat aansluit bij de Effectladder. Daarbij dienen onderzoekers gebruik te maken van methoden waarmee op plausibele wijze causale conclusies kunnen worden getrokken, zoals quasi-experimentele ontwerpen of geavanceerde econometrische technieken. Ten derde wordt bij voorkeur gebruikgemaakt van studies die expliciet ingaan op de resultaten van multilaterale organisaties. Omdat dergelijke specifieke literatuur echter beperkt beschikbaar is, wordt doorgaans gewerkt met studies die bredere ontwikkelingsresultaten beschrijven, zonder onderscheid te maken naar de bijdrage van multilaterale organisaties, overheden van partnerlanden, bilaterale donoren of andere actoren.

Ongeoordeelde bijdragen als voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit onderzoek toetst of ongeoordeelde bijdragen het functioneren van multilaterale organisaties bevorderen. Hiervoor maakt het onderzoek gebruik van een systematische literatuurstudie waarbij de laatste wetenschappelijke inzichten op dit gebied in kaart worden gebracht.²⁸⁷ Daarnaast zijn aanvullende selectiecriteria gehanteerd. Ten eerste zijn uitsluitend recente publicaties geselecteerd die ná 2020 zijn verschenen. Ten tweede moet de studie, in lijn met de Effectladder, een empirische strategie toepassen die controleert voor endogeniteit en plausibel of daadwerkelijk causaal bewijs levert. Ten derde dient de studie betrekking te hebben op een of meer van de vier geëvalueerde organisaties, dan wel op vergelijkbare instellingen zoals andere VN-organisaties of regionale ontwikkelingsbanken. Op basis hiervan zijn uiteindelijk vier studies geselecteerd.

COVID-crisisinstrumentarium

Als integraal onderdeel van dit onderzoek wordt ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisaties tijdens de coronapandemie onderzocht. Zoals toegelicht in Box 1.2 hebben de organisaties een crisisinstrumentarium opgezet om in te springen op de behoeften van partnerlanden.

Box A.1 *Crisisinstrumenten van UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB tijdens de coronapandemie*

De coronapandemie vormde een ongekende wereldwijde crisis met ingrijpende economische en sociale gevolgen. In reactie hierop hebben UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB elk een specifiek crisisinstrumentarium ingezet om in te spelen op de acute behoeften. Deze richtte zich op vier hoofddoelstellingen:

1. **Ondersteuning van overheden:** De ontwikkelingsbanken boden budgetsteun en technische assistentie aan overheden voor het opzetten en versterken van bestaanszekerheidsprogramma's en het beschermen van kwetsbare bevolkingsgroepen;
2. **Steun aan de private sector:** Via leningen, handelsgaranties en liquiditeitssteun werden bedrijven ondersteund met liquiditeit om grootschalige werkloosheid te voorkomen;
3. **Vaccinaties en noodhulp:** De banken financierden deels de ontwikkeling en distributie van COVID-19-vaccinaties. UNICEF en UNDP speelden een sleutelrol in de logistieke uitrol, opslag en toediening, vooral in lage-inkomenslanden;
4. **Onderwijs en digitalisering:** In mindere mate werd ook geïnvesteerd in de digitalisering van onderwijs om leerachterstanden tijdens schoolsluitingen te beperken.

In dit onderzoek wordt de doeltreffendheid van het crisisinstrumentarium van deze organisaties integraal getoetst. Zo is er een paragraaf over de brede doeltreffendheid van de gesteunde organisaties in het verstrekken van vaccinaties – hierbij zal expliciet de coronapandemie worden meegenomen.

²⁸⁷ Voor de systematische literatuurstudie zijn zoektermen gecombineerd rond drie kernconcepten: (1) het type financiering ("core contributions", "unearmarked funding", "non-core funding", "voluntary core funding", "earmarked funding", "project-based funding", "multi-bi aid"), (2) de voorwaarden en determinanten van bijdragen ("funding conditions", "donor control", "alignment with recipient priorities", "ownership", "predictability of aid", "transaction costs", "aid fragmentation"), en (3) de institutionele context ("multilateral organisations", "UN agencies", "development banks"). Boolean-operatoren zijn gebruikt om combinaties te maken.

Bijlage A.1 Databronnen

De onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de gebruikte databronnen voor het beantwoorden van de evaluatievragen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire bronnen, zoals de thematische meta-evaluaties, en aanvullende of alternatieve bronnen die gebruikt kunnen worden wanneer de primaire bronnen ontbreken of ter ondersteuning dienen. Hoe de bronnen zijn geselecteerd, en in hoeverre zij onafhankelijk en betrouwbaar zijn, is in de bovenstaande paragraaf reeds toegelicht.

Tabel A.4: Gebruikte databronnen voor het syntheseonderzoek

Primaire bronnen		Ondersteunende bronnen
Doeltreffendheid		
Evalueren doeltreffendheidsclaims		
Schaal	Thematische meta-evaluaties van externe evaluatieafdelingen met gevalideerde data over output en bereik.	Interne bronnen zoals jaarverslagen, monitoringrapportages of officiële portfoliodata.
Interne doeltreffendheid	Thematische meta-evaluaties van externe evaluatieafdelingen met gevalideerde data over de doeltreffendheid van onderliggende projecten.	Interne bronnen zoals voortgangsrapportages over het behalen van doelstellingen per thema.
Ontwikkelingsresultaten	Thematische meta-evaluaties van externe evaluatieafdelingen aangevuld met wetenschappelijke of grijze literatuur als basis voor het vaststellen van benchmarks.	Interne bronnen zoals voortgangsrapportages waarin specifiek wordt ingegaan op de bijdrage van de organisatie aan het behalen van deze resultaten.
Voorwaarde voor structurele resultaten	Thematische meta-evaluaties van externe evaluatieafdelingen met gevalideerde inzichten in duurzaamheid en/of impact van projecten.	
Evalueren bijdragen aan BHOS-doelstellingen		
Bijdragen aan BHOS-doelstellingen	Wetenschappelijke literatuur	Grijze literatuur
Doelmatigheid		
Voorwaarden voor doelmatigheid	MOPAN-evaluaties, Center for Global Development	Transparency Aid Index, interne bronnen over voortgang hervormingen
Signalen van doelmatigheid	BZ scorekaarten, thematische meta-evaluaties, MOPAN-evaluaties	
Nederlandse verdienkansen	Interne documenten van organisaties, BZ scorekaarten	Interviews met DMM
Doeltreffendheid en doelmatigheid		
Rol van ongeoormerkte bijdragen	Wetenschappelijke literatuur	Thematische meta-evaluaties

Bijlage A.2 Beperkingen en mitigerende maatregelen

Dit onderzoek kent enkele beperkingen die relevant zijn voor de interpretatie van de resultaten.

Ten eerste is de kwaliteit van het syntheseonderzoek afhankelijk van de kwaliteit van de onderliggende projectevaluaties. Thematische meta-evaluaties worden slechts onregelmatig uitgevoerd door multilaterale organisaties en beslaan dan doorgaans langere perioden. Dit betekent dat sommige inzichten gedateerd kunnen zijn en dat de bevindingen mogelijk niet volledig aansluiten bij de huidige prestaties van de organisaties. Ten tweede zijn de uitkomsten van verschillende meta-evaluaties niet altijd goed vergelijkbaar, wat kan leiden tot tegenstrijdige inzichten. Ten derde is het lastig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet op het gebied van multilaterale samenwerking als geheel te evalueren. Hier gaan we in de volgende alinea dieper op in.

Dit onderzoek is niet gericht op het evalueren van de effecten van de Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties. De belangrijkste reden hiervoor is dat het gaat om ongeoordeelde financiële bijdragen aan organisaties die tevens financiering ontvangen van tientallen andere donoren. Hierdoor kan er geen direct causaal verband worden vastgesteld tussen de Nederlandse bijdrage en de resultaten van deze organisaties. Ook is het doorgaans niet te onderscheiden welke resultaten voortkomen uit ongeoordeelde bijdragen (waaronder die van Nederland) en welke uit geoordeelde bijdragen, aangezien organisaties deze middelen vaak geïntegreerd inzetten. Daarnaast richt deze PR zich niet op een beoordeling van de niet-financiële invloedskanalen die Nederland hanteert binnen multilaterale organisaties, al worden er in het rapport wel voorbeelden benoemd van hoe deze invloed kan verlopen. Tot slot kunnen langetermijneffecten zoals ‘duurzame economische groei’ niet rechtstreeks worden toegeschreven aan de prestaties van multilaterale organisaties, en dus ook niet aan de Nederlandse inzet binnen die context. Dergelijke uitkomsten worden doorgaans beïnvloed door een veelheid aan factoren, zoals wereldwijde economische ontwikkelingen (e.g., handelsbeperkingen), pandemieën, handelsspanningen, lokale en regionale conflicten en klimaatverandering.

Om deze beperkingen deels te kunnen ondervangen, heeft het syntheseonderzoek de bevindingen uit de meta-evaluaties zoveel mogelijk aangevuld met inzichten uit de wetenschappelijke en grijze literatuur. In enkele gevallen is ervoor gekozen ook evaluaties mee te nemen die één tot twee jaar vóór 2017 zijn verschenen, omdat er anders geen geschikte meta-evaluaties beschikbaar waren. Daarnaast is gebruikgemaakt van interne bronnen, zoals portfoliodata, om in specifieke gevallen beter zicht te krijgen op de schaal van de organisaties op bepaalde thematische gebieden.

Daarnaast wordt bij elke doeltreffendheidsclaim de kwaliteit van de conclusies getoetst met behulp van de zogenoemde betrouwbaarheidsscore. Deze beoordeling is gebaseerd op drie aspecten zoals uitgelegd in onderstaande tabel: (1) de methodologische kwaliteit en actualiteit van de onderliggende projectevaluaties, (2) de diversiteit van deze bronnen en (3) de mate waarin zij elkaar versterken dan wel tegenspreken en de kwaliteit van de uitgevoerde meta-analyse, inclusief transparantie over de gehanteerde methoden, zoals het consistente gebruik van de OECD-DAC-criteria. De resultaten worden vervolgens geïnterpreteerd in het licht van de toegekende betrouwbaarheidsscore zoals toegelicht in Tabel A.5. Deze schaal is mede gebaseerd op de eerdergenoemde Effectladder en wordt ook gebruikt in vergelijkbare periodieke rapportages.²⁸⁸

²⁸⁸ Zie periodieke rapportage van BFB, artikel 4: [“Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie.”](#) (SEO, 2025).

Tabel A.5: Toetsen van betrouwbaarheid doeltreffendheidsclaims

Aanbevolen taalgebruik in resultaten en conclusies	Kwaliteit onderliggende projectevaluaties	Diversiteit en overeenstemming onderliggende project-evaluaties	Kwaliteit meta-analyse
Bewezen (doeltreffend)	Hoogwaardige (quasi-) experimentele methoden in combinatie met econometrie. Projectevaluaties zijn recentelijk uitgevoerd.	Onderliggende projectevaluaties zijn consistent en resultaten worden ondersteund door wetenschappelijke bronnen.	Volledig transparante methoden, bronnen en beperkingen duidelijk vermeld.
Waarschijnlijk (doeltreffend)	Voornamelijk kwalitatief of niet-experimenteel, toont output-/resultaatbereik aan. Evaluaties zijn tijdens evaluatieperiode uitgevoerd.	Meerdere bronnen met beperkte onderbouwing; enige variatie of onzekerheid in resultaten.	Matige transparantie; methoden beschreven maar beperkingen beperkt.
Naar verwachting (doeltreffend)	Theorie-gebaseerde redenering of deskundig oordeel. Evaluaties zijn aan begin van evaluatieperiode uitgevoerd.	Beperkte bronnen; vaak één type bron of tegenstrijdige bevindingen.	Weinig transparantie met duidelijke lacunes.
Mogelijk (doeltreffend)	Alleen beschrijvend; vaak alleen doelen, intenties of aannames. Project evaluaties zijn (kort) voor evaluatieperiode uitgevoerd.	Eén of onduidelijke bron, mogelijk niet onafhankelijk.	Geen transparantie; onduidelijke methoden of bronnen.

Daarnaast kent het syntheseonderzoek meerdere aggregatieniveaus. Binnen UNICEF, UNDP, AfDB en AsDB worden scores op afzonderlijke doeltreffendheidsindicatoren samengevoegd tot één conclusie over de doeltreffendheid van een organisatie op een bepaald thema. Tussen de organisaties worden per thema meerdere doeltreffendheidsclaims samengebracht tot één overkoepelende conclusie over de doeltreffendheid van het beleid op dat terrein. Enerzijds is deze vorm van aggregatie noodzakelijk om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van de vier multilaterale organisaties in samenhang, en over het beleid als geheel. Anderzijds brengt deze aggregatie het risico met zich mee dat nuances en relevante details verloren gaan. Daarom maken we in de bespreking van de resultaten, waar mogelijk, onderscheid tussen de scores van regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties – en indien nodig ook op organisatieniveau.

Bijlage B Gebruikte meta-evaluaties voor de syntheses studie

Organisatie	Titel	Uitvoering	Jaar (periode)
African Development Bank Group			
Overkoepelend			
	MOPAN Assessment Report African Development Bank	MOPAN	2021-2022
	Evaluation of the African Development Bank Group's support to its Regional Member Countries in Response to the COVID-19 Pandemic	IDEV	2022
	Annual Development Effectiveness Review	AfDB (Intern)	2017-2023
Voedselzekerheid, water en landbeheer			
	Evaluation of the AfDB's Support to the Water Sector (2005-2016) - Beyond Infrastructure Development: toward Service Delivery and Behavioral Change	IDEV	2005-2016*
	Evaluation Synthesis on Support for Agriculture and Agribusiness Growth and Productivity	IDEV	2012-2022
	Feed Africa Strategy 2016 - 2025 - ACSA Progress Report	IDEV	2024
	Project Cluster Evaluation of the AfDB's Technology for African Agriculture Transformation (TAAT) Program – Phase I	IDEV	2023
	Strengthening Agricultural Value Chains to Feed Africa Cluster Evaluation Report	IDEV	2005-2016*
	Inclusive Growth Synthesis Summary Report	IDEV	2013-2021
	Strengthening Agricultural Water Management to Feed Africa	IDEV	2020
Duurzame economische groei en handel			
	Towards a Sustainable Energy Future: Evaluation of the AfDB's Support for Renewable Energy	IDEV	2012-2021
	Evaluation of the AfDB's Assistance to the Energy Sector: Refocusing Support for Improved and Sustained Energy Access in Africa	IDEV	1999-2018
	Cluster Evaluation of AfDB road and port projects	IDEV	2012-2019
	Impact Evaluation of AfDB-Funded Ghana Fufulso-Sawla Road Project	IDEV	2020
	Evaluation of the AfDB's Implementation of its Non-Sovereign Operations	IDEV	2014-2020
	Private Sector Development Strategy Evaluation	IDEV	2013-2019
	Evaluation of the AfDB's Additionality and Development Outcomes Assessment Framework (ADOA 2.0)	IDEV	2015-2020
	Evaluation of the AfDB's Thematic Evaluation Role in Increasing Access to Finance in Africa	IDEV	2011-2018
Sociale ontwikkeling en gezondheid			
	Impact Evaluation of the AfDB-funded Support to Maternal Mortality Reduction Project in Tanzania	IDEV	2024
	Promoting Inclusive Growth: An Evaluation Synthesis	IDEV	2022
	Evaluation Synthesis of Gender Mainstreaming at the AfDB	IDEV	2020
	Mid-Term Evaluation of the Jobs for Youth in Africa Strategy	IDEV	2016-2025
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp			
	Evaluation Synthesis on Public Financial Management	IDEV	2024
	Independent Evaluation of AfDB Program Based Operations	IDEV	2012-2017

Organisatie	Titel	Uitvoering	Jaar (periode)
	Evaluation of the African Development Bank Group's strategy for addressing fragility and building resilience in Africa	IDEV	2014-2019
	Evaluation of the AfDB's Transition Support Facility	IDEV	2014-2019
Asian Development Bank			
Overkoepelend			
	Asian Development Bank (ADB) 2017-18 Performance Assessment	MOPAN	2019
	Performance at a glance Asian Development Bank	MOPAN	2025
	Development Effectiveness Review 2019-2023	AsDB (intern)	2019-2023
	Review of ADB's Comprehensive Response to the COVID-19 Pandemic Policy	IED	2020
	Regional Solutions for COVID-19 Response and Vaccine Delivery in Selected Developing Member Countries	IED	2024
Voedselzekerheid, water en landbeheer			
	Sector-wide Evaluation: Integrated Water Management: Evaluation of ADB's Water Sector Policy and Program	IED	2011-2021
Duurzame economische groei en handel			
	Sector-wide Evaluation: ADB Energy Policy and Program	IED	2009-2019
	Energy Sector Project Evaluations	IED	2015-2019
	Sector-wide Evaluation: ADB Support for Transport	IED	2010-2018
	Sector-wide Evaluation: ADB's Finance Sector Operations	IED	2011-2021
	ADB's Private Sector Operations Strategic Approach and Results (2019-2024)	IED	2019-2024
Sociale ontwikkeling en gezondheid			
	Evaluation Approach Paper: ADB's Support for Health in Asia and the Pacific	IED	2011-2024
	Sector-wide Evaluation: An Evaluation of ADB's Support for Education in Asia and the Pacific	IED	2025
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp			
	Review of ADB's Comprehensive Response to the COVID-19 Pandemic Policy	IED	2020
	Sector-wide Evaluation: ADB's Finance Sector Operations, 2011-2021	IED	2011-2021
UNICEF			
Overkoepelend			
	MOPAN Assessment Report United Nations Children's Fund (UNICEF)	MOPAN	2020
	UNICEF Annual Report 2023	EO	2023
	Evaluation of the UNICEF Strategic Plan, 2018-2021	EO	2020
	Global Evaluation Evidence Synthesis: Evidence of UNICEF achievements for children from 2018-2022 evaluations	EO	2024
Voedselzekerheid, water en landbeheer			
	Independent Evaluation of the Accelerating Sanitation and Water for All Programme (ASWA II)	EO	2024
	Global Evaluation of UNICEF's WASH Programming in Protracted Crises	EO	2014-2019

Organisatie	Titel	Uitvoering	Jaar (periode)
	Evidence on the effectiveness of water, sanitation, and hygiene (WASH) interventions on health outcomes in humanitarian crises: a systematic review	Ramesh, A., Blanchet, K., Ensink, J. H., & Roberts, B.	2015*
Sociale ontwikkeling en gezondheid			
	HEALTH RESULTS 2021 HIV AND AIDS	EO	2021
	Spotlight on the Global HIV and AIDS Thematic Fund	EO	2023
	Joint Evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation: Accelerating Change Phase III (2018-2021)	EO	2018-2021
	Joint Evaluation of phase II (2020–2023) of the UNFPA-UNICEF Global Programme to End Child Marriage	EO	2020-2023
	Transforming programming: Evaluation of the implementation of the UNICEF Gender Policy and Gender Action Plans (GAP 2 and GAP 3)	EO	2023
	REALIZING POTENTIAL: EVALUATION OF UNICEF'S GENDER ACTION PLANS	EO	2019
	UNICEF Programming in Health Systems Strengthening: A Formative Evaluation	EO	2018
	Evaluation of the Immunization Initiatives in East Asia and the Pacific	EO	2017
	Evaluation of the Global Education Cluster Action, 2017-2019: "Strengthening Coordination of Education in Emergencies"	EO	2017-2019
	Evaluation of UNICEF Contribution to Education in Humanitarian Settings	EO	2020
	Evaluation of UNICEF Work in Public Health Emergencies	EO	2024
	Evaluation of the UNICEF Contribution to Improved Teaching and Learning	EO	2023
	Evaluation of UNICEF contribution to the reduction of out-of-school children and improving access to multiple and flexible pathways to learning	EO	2019-2023
	Formative Evaluation of Inclusive Education for Children with Disabilities	EO	2019
	The impact of school infrastructure on learning: A synthesis of the evidence	EO	2024
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp			
	Verschillende project evaluaties waaronder: Evaluation of Community Management of Acute Malnutrition (CMAM) in Sudan (2015-2019) Evaluation of CMAM programme in DPR Korea (2015-2017) Evaluation of UNICEF L3 response tot he Earthquake in Türkiye and Syria (2025)	EO	
	Formative Evaluation of UNICEF Work to Link Humanitarian and Development Programming	EO	2021
	Evaluation of UNICEF Social Protection Responses towards Universal Child Benefits: A global synthesis report	EO	2024
	Evaluation of UNICEF Investments Towards Institutional Strengthening for Social and Behaviour Change	EO	2024
	Evidence on the effectiveness of water, sanitation, and hygiene (WASH) interventions on health outcomes in humanitarian crises: a systematic review	Ramesh, A., Blanchet, K., Ensink, J. H., & Roberts, B.	2015*

Organisatie	Titel	Uitvoering	Jaar (periode)
United Nations Development Programme			
Overkoepelend			
	MOPAN Assessment Report United Nations Development Programme (UNDP) 2020 Assessment Cycle	MOPAN	2021
	Evaluation of UNDP Strategic Plan 2018–2021	IEO	2021
	Financing the recovery: a formative evaluation of UNDP's response to the covid-19 pandemic and SDG financing	IEO	2022
Voedselzekerheid, water en landbeheer			
	Evaluation of UNDP Support to Ecosystem Management and Biodiversity Conservation	IEO	2024
	Lessons on the effectiveness and implementation of climate action programmes in the Asia and the Pacific region	IEO	2025
	Evaluation of UNDP Support to Climate Change Adaptation.	IEO	2020
Duurzame economische groei en handel			
	Evaluation of UNDP support to digitalization of public services	IEO	2023
	Evaluation of UNDP support to private sector development and structural transformation	IEO	2023
	Evaluation of UNDP support to energy access and transition	IEO	2021
	Terminal Evaluation of 'the Climate Aggregation Platform (CAP)' project	IEO	2023
Sociale ontwikkeling en gezondheid			
	Global Project for the Evaluation of the Global Commission on HIV and the Law	Institute on Inequalities in Global Health, University of Southern California	2021
	Mid-term Evaluation - UNDP RSC Africa: 'Strengthening Regional and National Legislative Environments to Support the Human Rights of LGBT People and Women and Girls affected by HIV and AIDS in Sub-Saharan Africa'	Institute on Inequalities in Global Health, University of Southern California	2021
	End-term review HIV Law SIDA Project (Africa)	Institute on Inequalities in Global Health, University of Southern California	2021
	Final Project Evaluation: Accelerating Access to and Delivery of New Health Technologies for Tuberculosis, Malaria and Neglected Tropical Diseases – Supporting Countries to Achieve Universal Health Coverage	Ayala-Öström, B.	2023
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp			
	Mid-Term Review of the Joint UNDP-DPPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention	Fergusson, L., & Ahmed, F. B.	2022
	The evaluation of UNDP support to social protection	IEO	2023
	The evaluation of UNDP support of access to justice	IEO	2023
	Conflict prevention, peacebuilding and responsive institutions global programme midterm review	Robertson, L.	2023
	Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries	IEO	2020
	Evaluation of UNDP support to the Syrian refugee crisis response and promoting an integrated resilience approach	IEO	2020

Bijlage C Reconstructie beleidsdoelstellingen BHOS 5.1

In deze bijlage wordt de Nederlandse beleidsinzet voor het realiseren van de BHOS-doelstellingen via regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties uitgebreid besproken (in de periode 2017-2023). Tabel C.1 biedt een overzicht van de beleidsreconstructie.

1. Het uitbannen van extreme armoede (noodhulp)

Het kabinet-Rutte II committeerde zich in 2013 aan het 'Getting to Zero'-initiatief, met als doel om vóór 2030 extreme armoede volledig uit te bannen.²⁸⁹ De opvolgende kabinetten zetten deze lijn voort en onderschreven het belang van het adresseren van de sterk stijgende groep mensen die wereldwijd afhankelijk was van noodhulp van 51 miljoen in 2013, naar 105 miljoen in 2018 en 291 miljoen in 2022 door toenemende conflicten, klimaatverandering en de coronapandemie.²⁹⁰ Hierdoor werd structureel meer budget vrijgemaakt voor humanitaire hulp via multilaterale organisaties – in het bijzonder noodhulp in crisissituaties zoals voedselhulp of noodopvang.²⁹¹ Uit de beleidsreconstructie blijkt dat de Nederlandse overheid het strategische belang van multilaterale organisaties vooronderstelt, vanuit de aanname dat zij – dankzij hun uitgebreide netwerken, operationele en logistieke capaciteit en neutrale positie – in staat zijn om sneller en op grotere schaal op te treden (zie Box 1.1). Hierdoor achtte de Nederlandse overheid deze organisaties in staat om effectief hulp te verlenen in fragiele of door conflicten getroffen gebieden óf in landen waar Nederland niet actief was.

Onder andere in de beleidsnotities van Rutte III en IV werd benadrukt dat er behoefte was aan een sterk geïntegreerde aanpak van noodhulp, vredesopbouw, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Nederland onderschreef daarom het belang van ontwikkelingsorganisaties (die vallen onder BHOS 5.1) naast de bestaande rol van noodhulporganisaties.²⁹² Het verstrekken van ongeoordeelde bijdragen werd beschouwd als een belangrijk instrument om deze organisaties meer flexibiliteit te bieden voor een meer integrale aanpak van organisaties. Zo onderschreef Nederland in toenemende mate het belang van gezondheid en onderwijs binnen noodhulp, met name op het gebied van SRGR. Ook onderwijs in de vorm van preventie, bijvoorbeeld via deradicalisering, kreeg daarbij meer aandacht.

2. Bevorderen klimaatmitigatie en -adaptatie

Om de mondiale doelstellingen van het klimaatakkoord in Parijs te kunnen behalen ondersteunde Nederland ontwikkelingslanden²⁹³ – met een extra focus op landen in Afrika.²⁹⁴ Hierbij onderschreef de Nederlandse overheid dat klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden met een factor 5 tot 7 achterbleef en een belangrijk risico vormde omtrent de Parijs-doelstellingen.²⁹⁵ Het Nederlandse klimaatbeleid ten behoeve van ontwikkelingslanden was verminderen van broeikasgassen zowel door investeren in hernieuwbare energie als tegengaan van ontbossing (“klimaatmitigatie”) als landen weerbaar maken tegen klimaatverandering (“klimaatadaptatie”) vooral op het gebied van waterbeheer en voedselzekerheid.²⁹⁶ Hierbij werd klimaat daarnaast ook onderschreven als een BHOS-prioriteit vanwege de wisselwerking met andere OS-doelstellingen op het gebied van instabiliteit, voedselzekerheid, migratie en extreme armoede.²⁹⁷

²⁸⁹ BHOS-Beleidsnotitie Rutte II “Wat de wereld verdient” (2013).

²⁹⁰ Beleidsnoties “Investeren in Perspectief” en “Doen waar Nederland Goed in is”.

²⁹¹ In 2019 kondigde de minister van BHOS aan dat er 290 miljoen euro per jaar extra structureel wordt vrijgemaakt voor humanitaire hulp en in 2022 kwam daar 150 miljoen euro extra structureel budget bovenop.

²⁹² Bijdragen aan noodhulp-organisaties en andere vormen van humanitaire hulp valt primair onder beleidsartikel 4 van de BHOS-begroting; bijdrage aan organisaties met een meer integrale aanpak zoals UNDP en UNICEF vallen onder beleidsartikel 5.1; Beleidsnotitie “Investeren in Perspectief”; Motie Voordewind c.s. over noodhulpcluster Dutch Relief Alliance, Kamerstuk 34775 XVII Nr.36.

²⁹³ Zoals vastgesteld in de Internationale Klimaatsstrategie (2022), hebben rijke landen zich collectief gecommitteerd om jaarlijks USD 100 miljard te mobiliseren ten behoeve van klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij om een combinatie van publieke financiering als gemobiliseerde private financiering. De internationale klimaatstrategie onderschrijft niet alleen solidariteit, maar ook het eigenbelang: de wereldwijde klimaatcrisis kan immers niet door individuele landen alleen worden opgelost. Deze inzet is bovendien verankerd in de BHOS-beleidsnotities van zowel kabinet-Rutte III als Rutte IV.

²⁹⁴ Afrikastrategie (2023).

²⁹⁵ Memorie van toelichtingen bij BHOS-begroting 2022.

²⁹⁶ BHOS-Beleidsnotities “Investeren in Perspectief” (2019) en “Doen waar Nederland goed in is” (2022); Memorie van toelichtingen bij BHOS-begrotingen 2017-2023.

²⁹⁷ Ibid.

Nederland committeerde zich samen met andere ontwikkelde landen om jaarlijks \$100 miljard te mobiliseren om deze klimaatdoelstellingen in OS-landen te behalen. ²⁹⁸ Nederland zette hierbij vooral in op het mobiliseren van private klimaatfinanciering met publieke middelen.²⁹⁹ Nederland onderschreef hierin het belang van internationale financiële instellingen – in het bijzonder ontwikkelingsbanken, gezien hun financieringsmodel³⁰⁰ en gerichtheid op het maximaliseren van ontwikkelingsdoelstellingen in plaats van op winst. Hierbij behaalden ontwikkelingsbanken vaak de schaal en massa die nodig werden geacht om klimaattransitie in gang te brengen door het financieren van grootschalige projecten en het bevorderen van de randvoorwaarden.³⁰¹

3. Het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie

De primaire focus van de Nederlandse beleidsinzet lag bij het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en irreguliere migratie in de nabijheid van Europa. Hierbij werd erkend dat thema's als economische ontwikkeling, armoede, jeugdwerkloosheid en irreguliere migratie nauw met elkaar verweven waren en vaak voortkwamen uit dezelfde onderliggende oorzaken.³⁰² Door de grondoorzaken aan te pakken hoopte Nederland enerzijds OS-landen minder afhankelijk te maken van noodhulp en anderzijds duurzame economische groei te bevorderen in deze landen. Dit laatste zou ook weer verdienkans voor Nederland creëren. Het aanpakken van de grondoorzaken vroeg volgens de Nederlandse overheid om structurele, grootschalige én thematisch geïntegreerde oplossingen – bijvoorbeeld op het gebied van voedselzekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, goed bestuur en stabiliteit én het creëren van gunstige randvoorwaarden voor private sectorontwikkeling.³⁰³

Nederland onderschreef het belang van multilaterale organisaties bij het bieden van structurele oplossingen zoals onder andere uiteengezet in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme (2023).

Van deze organisaties wordt verondersteld dat ze beschikten over de schaal en schaalvoordelen die nodig waren om de randvoorwaarden voor ontwikkeling te creëren, zoals de aanleg van grootschalige infrastructuur of het ondersteunen van de private sector. Als eerder samengevat in de beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan VN-organisaties zag de Nederlandse overheid een cruciale rol voor multilaterale organisaties bij structurele hervormingen in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg, mede doordat zij langdurig in landen aanwezig waren en veel expertise hebben. Dankzij hun politieke legitimiteit onder partnerlanden werd verondersteld dat multilaterale organisaties beter in staat waren om de nodige hervormingen te initiëren. Aangezien veel grondoorzaken van armoede en migratie – zoals klimaatverandering of conflicten – grensoverschrijdend zijn van aard, zag Nederland, zoals benoemd in de Afrikastrategie, het belang van multilaterale inzet in niet-focuslanden voor het behalen van internationale ontwikkelingsdoelstellingen.

²⁹⁸ Internationale Klimaatstrategie (2022).

²⁹⁹ BHOS-Beleidsnotities "Investeren in Perspectief" (2019) en "Doen waar Nederland goed in is" (2022).

³⁰⁰ Ontwikkelingsbanken onderscheiden zich door hun hoge kredietwaardigheid – doorgaans een AAA-rating – die grotendeels voortkomt uit de kapitaalbreng van ontwikkelde landen, veelal in de vorm van garanties (hierbij hoeft geen geld te worden betaald maar staan overheden enkel garant in geval dat een ontwikkelingsbank failliet gaat; wat tot op heden nog nooit is gebeurd). Deze solide financiële basis stelt ontwikkelingsbanken in staat om tegen gunstige voorwaarden aanvullende financiering aan te trekken op de kapitaalmarkten. Dit creëert een hefboomeffect, waarbij publieke middelen worden versterkt door private investeringen. Bovendien zetten ontwikkelingsbanken in toenemende mate groene obligaties in, waarmee particuliere investeerders rechtstreeks kunnen bijdragen aan klimaatfinanciering.

³⁰¹ BHOS-beleidsnotitie "Doen waar Nederland goed in is" (2022) en Beleidsdoorlichting artikel 1 Hulp en Handel (2022).

³⁰² BHOS-Beleidsnotities "Investeren in Perspectief" (2019) en "Doen waar Nederland goed in is" (2022).

³⁰³ Nederland streeft binnen de ontwikkeling van de private sector nadrukkelijk naar een gelijk speelveld, en zet zich er daarom voor in om te voorkomen dat staatsbedrijven een oneerlijk concurrentievoordeel krijgen en zo de markt verstoren – een uitgangspunt dat ook centraal staat in de Afrikastrategie – juist ook binnen de regionale ontwikkelingsbanken.

4. Bijdragen aan een weerbare wereldeconomie en handel

Nederland zette zich via het BHOS-beleid in voor het bevorderen van een weerbare wereldeconomie.

Dit was volgens de overheid in het belang van Nederland als handelsland, maar droeg tevens bij aan de realisatie van ontwikkelingsdoelstellingen.³⁰⁴ Een weerbare, open en stabiele wereldeconomie zou kunnen helpen armoede te verminderen, duurzame groei te bevorderen en de economische autonomie van ontwikkelingslanden te versterken.³⁰⁵ Een belangrijk onderdeel hiervan was het waarborgen van schuldhoudbaarheid, met bijzondere aandacht voor zwaar schuldbelaste landen, vooral in Sub-Sahara Afrika.³⁰⁶ Sinds de jaren negentig³⁰⁷ zette Nederland zich actief in voor schuldverlichting, onder meer via multilaterale initiatieven. De coronapandemie heeft de schuldenproblematiek in veel landen verder verergerd. In reactie hierop committeerde Nederland zich aan de “Debt Service Suspension Initiative” (DSSI) en de daaropvolgende “Common Framework for Debt Treatments”, om bij te dragen aan een effectievere uitvoering van internationale afspraken over schuldhoudbaarheid.³⁰⁸ Nederland vroeg binnen multilaterale organisaties actief aandacht voor het toenemende gebruik van complexe en vaak ondoorzichtige schuldstructuren, inclusief de groeiende rol van private schuldeisers. Ontwikkelingsbanken en andere multilaterale organisaties werden hierin gezien als belangrijke spelers, zowel in het adviseren van overheden over verantwoord schuldbeheer als in het faciliteren van schulderstructurering.³⁰⁹

Daarnaast onderkende Nederland de rol van handel als drijvende kracht achter economische weerbaarheid, inclusieve groei en het creëren van verdienkansen voor Nederland.³¹⁰ Toen de rol van de WTO onder druk kwam te staan, zag Nederland een toenemende rol voor andere multilaterale organisaties, waaronder regionale ontwikkelingsbanken, bij het bevorderen van eerlijke en duurzame wereldhandel.³¹¹ Het kabinet investeerde daarom gericht in handelsfacilitatie, institutionele versterking en infrastructuurontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden – waardoor waarbij multilaterale organisaties via hun schaal en politieke legitimiteit een voordeel hadden.³¹² Deze inzet sloot aan bij de bredere inzet op effectief multilateralisme, waarbij Nederland zich samen met Afrikaanse partners inzette voor betere regionale integratie en economische weerbaarheid.³¹³

5. Versterken multilaterale systeem

De Nederlandse beleidsinzet was gericht op het versterken van het multilaterale systeem en het profileren van Nederland als betrouwbare en voorspelbare donor. Deze inzet kreeg op verschillende manieren vorm.

1. **Bieden van ongeoormerkte kernfinanciering en versterking van institutionele slagkracht:** Onder artikel BHOS 5.1 stond de verstrekking van ongeoormerkte bijdragen (kernfinanciering) centraal. Hiermee beoogde Nederland de institutionele capaciteit, de coördinerende rol en de interne verantwoordingsmechanismen van multilaterale ontwikkelingsorganisaties te versterken. Dit sloot aan bij het bredere streven om het multilaterale systeem te beschermen tegen fragmentatie en om draagvlak onder donorlanden te behouden. De Nederlandse BHOS-beleidsnota van Rutte III “Investeren in Perspectief” benadrukte daarbij het belang van:
 - verbeterde en voorspelbare financiering van VN-organisaties (o.a. de VN Funding Compact);
 - versterking van de rol van de VN-landenvertegenwoordiger;
 - bevordering van multistakeholder-partnerschappen;
 - en een geïntegreerde benadering van vredesopbouw, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

³⁰⁴ Het belang van deze synergie tussen handel en OS-doelstelling wordt op verschillende plekken in het beleid genoemd zoals in de beleidsnotitie van Rutte III en de Afrikastrategie

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Beleidsnotitie Rutte IV; Memorie van toelichting bij BHOS-begroting 2020 en 2021.

³⁰⁷ In de jaren 90 steunde Nederland het Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-initiatief en werd uitgevoerd door het IMF en de Wereldbank; in 2005 volgde het Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) waarbij ook regionale ontwikkelingsbanken zoals AfDB actief werden betrokken.

³⁰⁸ Ibid

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Ibid

³¹¹ Ibid

³¹² Ibid.

³¹³ Afrikastrategie (2023).

2. **Bevorderen van coördinatie:** Naast de versterking van de institutionele slagkracht zag Nederland ongeoormerkte kernfinanciering als hefboom voor betere coördinatie tussen instellingen zoals uiteengezet in het beleidskader Mondiaal Multilateralisme: organisaties als UNICEF UNDP hebben een spilfunctie in het afstemmen van actoren in het systeem en het tegengaan van overlap en versnippering. Via bijdragen wilde Nederland deze coördinerende rol versterken.
3. **Regionale en thematische partnerschappen:** Een derde pijler van de inzet betrof het bevorderen van regio-overstijgende samenwerking en inclusieve partnerschappen. In lijn met de Afrikastrategie, de Beleidsnota Investeren in Perspectief en het beleidskader Mondiaal Multilateralisme zag Nederland regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties als bij uitstek geschikte instrumenten. Zij beschikken over een bestuursstructuur waarin zowel donorlanden als programmalanden vertegenwoordigd zijn, wat de legitimiteit en draagkracht vergroot. Deze inzet was ook een uitdrukking van de ambitie om nieuwe, gelijkwaardige partnerschappen aan te gaan, niet alleen met traditionele bondgenoten, maar nadrukkelijk ook met landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika.

Tabel C.1: De beleidsinzet voor BHOS 5.1 kende vijf brede doelstellingen zoals blijkt uit verschillende relevante beleidsdocumenten

Beleidsdocument	1. Uitbannen extreme armoede (noodhulp)	2. Bijdragen aan weerbare wereld-economie	3. Bevorderen klimaat-mitigatie en -adaptie	4. Aanpakken grond-oorzaken migratie en armoede	5. Versterken multi-lateraal systeem
Memorie van toelichting bij BHOS-begroting					
2017	M, ++	M, ++	+	++	M, ++
2018	+	+	M, +	M, ++	++
2019	++	++	++	M, ++	M, ++
2020	M, ++	M, +	M, +	M, +	M, +
2021	M, +	++	M, +	M, +	M, ++
2022	M, ++	+	M, ++	M, ++	M, +
2023	M, ++	+	M, ++	M, +	M, ++
Beleidsnotities					
Wat de wereld verdient (2013)	M, ++	+	++	++	M, ++
Investeren in perspectief (2018)	M, ++	+	M, ++	M, ++	M, ++
Doen waar Nederland goed in is (2022)	M, ++	+	M, +	M, ++	+
Kamerbrieven/strategiedocumenten					
Integrale migratie agenda (2018)	+			M, ++	
Digitale agenda BHOS (2018)		M, ++	M, +	M, +	
Internationaal financieren (2019)		M, ++	M, ++		
Beleidsbrief buitenlandse zaken (2022)		M, ++			M, ++
Mondiale gezondheidsstrategie (2022)	+	M, +	M, ++		M, ++
Internationale klimaatstrategie (2022)	+	M, +	M, ++		+

Beleidsdocument	1. Uitbannen extreme armoede (noodhulp)	2. Bijdragen aan weerbare wereld- economie	3. Bevorderen klimaat- mitigatie en -adaptie	4. Aanpakken grond- oorzaken migratie en armoede	5. Versterken multi- lateraal systeem
Mondiale voedselzekerheid (2022)	M, ++	+	M, +	+	
Mondiaal multilateralisme (2022)	M, +	M, ++	M, ++	M, ++	M, ++
Afrikastrategie (2023)	M, ++	+	++	M, ++	M, ++
Beleidsnota mensenrechten (2023)	+		+		M, ++

Bron: M = doelstelling wordt genoemd met expliciete verwijzing naar multilaterale samenwerking, ++ = hoge prioriteit, + enige prioriteit in document

Bijlage D Regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties

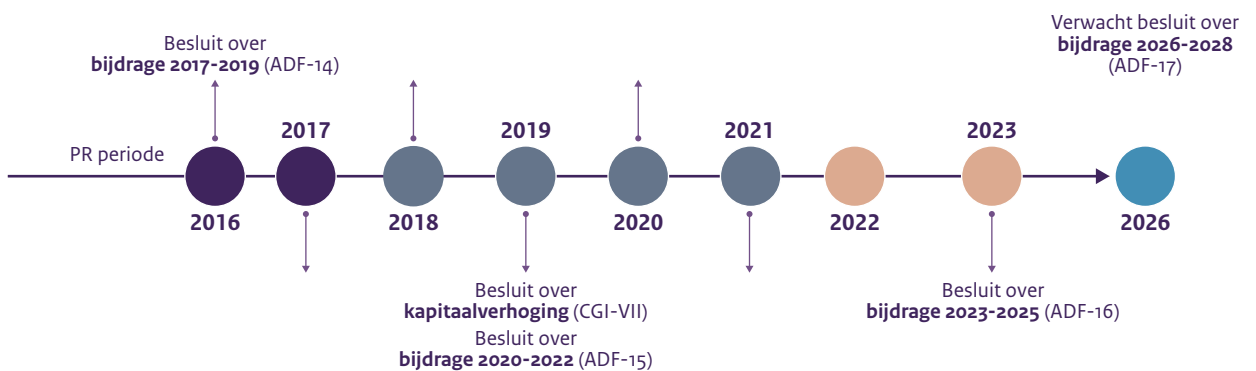
Bijlage D.1 Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep

De Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep (AfDB) bestaat uit twee hoofdonderdelen: de Afrikaanse Ontwikkelingsbank die marktconforme leningen verstrekt aan economisch stabiele landen in Afrika en het Afrikaanse Ontwikkelingsfonds, dat subsidies en leningen met lage rente (“concessionele financiering”) verstrekt aan kwetsbare landen.³¹⁴ Of een land in aanmerking komt voor concessionele financiering, wordt bepaald aan de hand van twee criteria: (1) een laag BNI per hoofd van de bevolking, en (2) een beperkte kredietwaardigheid, waardoor het land geen toegang heeft tot de internationale kapitaalmarkten.³¹⁵ Er zijn ook zogeheten overgangslanden die aan één van de genoemde criteria voldoen om concessionele leningen te ontvangen (deze worden officieel *blend of gap countries* genoemd afhankelijk van welke voorwaarden). Deze landen kunnen financiering ontvangen uit beide onderdelen. Daarnaast beheert AfDB speciale fondsen, trustfondsen en partnerschapsfaciliteiten in samenwerking met regeringen en particuliere entiteiten.

De AfDB kent twee belangrijke bestuursorganen: de Board of Governors en de Board of Directors (executive board). De Board of Governors is het hoogste besluitvormingsorgaan en bestaat uit één gouverneur en één plaatsvervanger per lidstaat. De Nederlandse gouverneur is de minister van BHO(S). De Board of Governors komt jaarlijks samen en nemen strategische beslissingen zoals het goedkeuren van kapitaalverhogingen, het kiezen van de president van de Bank en het vaststellen van belangrijke beleidsrichtlijnen. De dagelijkse leiding en operationele besluitvorming zijn gedelegeerd aan de Board of Directors, die bestaat uit 20 leden: 13 directors vertegenwoordigen de 54 Afrikaanse partnerlanden lidstaten en 7 directors vertegenwoordigen de 27 donorlanden. Lidstaten vormen samen kiesgroepen, waarbij elke kiesgroep één Executive Director aanwijst die namens hen zitting heeft in de Board of Directors. Nederland vormt bijvoorbeeld een kiesgroep met Italië en het Verenigd Koninkrijk. Nederland levert op dit moment één van beide adviseurs van het kiesgroep kantoor en de *alternate executive director*.³¹⁶

| 117 |

Figuur D.1: Overzicht meerjarige afspraken van Nederland over bijdragen aan de AfDB



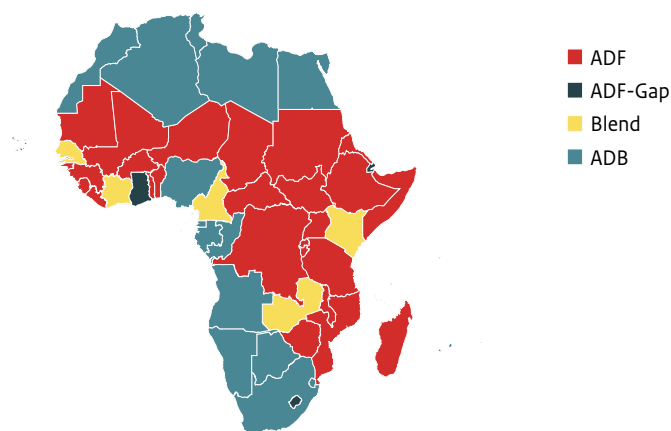
Bron: Op basis van jaarverslagen van de AfDB en interviews met betrokken medewerkers van BZ. De pledge voor ADF17 zal in 2025 worden gedaan. Een pledge is nog niet juridisch bindend.

³¹⁴ Het Nigeria Trust Fund, opgericht door Nigeria in 1976, vormt een derde onderdeel van de AfDB en verstrekt eveneens concessionele leningen, maar dan exclusief uit Nigeria's bijdrage en op kleinere schaal dan het AfDF.

³¹⁵ De middelen van het AfDF worden verdeeld op basis van een verdeelsleutel waarin onder meer de behoeften van een land, hoe goed het presteert, en de grootte van de bevolking worden meegenomen. AfDB kent deze middelen toe via een systeem dat beoordeelt hoe effectief landen eerdere financiering hebben gebruikt en hoeveel ontwikkelingshulp zij nodig hebben.

³¹⁶ Dit is meer een ceremoniële functie.

Figuur D.2: AfDB geeft leningen aan reguliere programmalanden (in blauw) en concessionele leningen en subsidies aan kwetsbare landen (in rood); ook zijn er overganglanden (in geel en zwart)



Bron: Op basis van AfDB's Annual Report (2023). AfDF-landen (rood) zijn de armste lidstaten die enkel concessionele financiering ontvangen, overganglanden (AfDF-gap-landen in (zwart en blend-landen in geel) hebben zowel toegang tot concessionele als niet-concessionele financiering, en AfDB-landen (blauw) zijn economisch sterker en ontvangen uitsluitend financiering op niet-concessionele voorwaarden.

De AfDB keurde in de periode 2017-2023 \$60,3 miljard aan nieuwe projecten goed. AfDB werkt met tienjarenstrategieën om haar langetermijnvisie en investeringsbeleid vorm te geven. De eerste tienjarenstrategie (2012-2022) was gericht op het bevorderen van inclusieve groei en de transitie naar groene groei.³¹⁷ Om deze doelen te bereiken, heeft AfDB in 2016 vijf strategische prioriteiten vastgesteld, bekend als de High 5's:³¹⁸

- *Light Up and Power Africa* (14 procent³¹⁹ van de portfolio in 2017-2023): hernieuwbare energie en energie-infrastructuur;
- *Feed Africa* (13 procent van portfolio): landbouwontwikkeling en rurale infrastructuur;
- *Industrialise Africa* (20 procent van portfolio): private sector ontwikkeling en steun aan bedrijven;³²⁰
- *Integrate Africa* (16 procent van portfolio): grootschalige en internationale infrastructuurprojecten;
- *Improve the Quality of Life for the People of Africa* (37 procent van portfolio): Begrotingssteun aan overheden, gezondheid en onderwijs.

De Nederlandse financiële bijdragen aan AfDB omvatten twee primaire onderdelen. Zoals te zien is in tabel 3.2, betroffen de voornaamste uitgaven de middelenaanvulling van het niet-revolverende Afrikaanse Ontwikkelingsfonds. In de periode 2017-2023 bedroeg de totale bijdrage 416 miljoen euro. Daarmee vormde deze bijdrage, goed voor 38 procent van de totale uitgaven onder artikel 5.1, de voornaamste uitgavenpost. Doorgaans vindt elke drie jaar een nieuwe ronde voor middelenaanvulling plaats, waarin Nederland zich committeert aan bijdragen. Deze betalingen worden op een later moment uitgevoerd volgens overeengekomen betaalschema's zoals weergegeven in Figuur 3.1. De geëvalueerde periode voor de PR beslaat drie ronden van middelenaanvullingen: (de zogenoemde 14e aanvulronde in 2016,³²¹ de 15e in 2019³²² en de 16e ronde in 2023).³²³ Door deze bijdragen verwierf Nederland

³¹⁷ De huidige tienjarenstrategie (2023-2033) bouwt hierop maar wordt nadrukkelijker ingezet op het stimuleren van veerkracht en weerbaarheid van Afrikaanse landen, mede als antwoord op de gevolgen van de COVID-19-crisis.

³¹⁸ Deze High 5's vormen ook de kern van het resultatenkader van de Bank, dat voor 86 procent overeenkomt met de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties. Daarnaast heeft de Bank vijf dwarsdoorsnijdende thema's ("cross-cutting themes") als leidende prioriteiten, met focus op gender, jeugd, klimaatverandering, veerkracht en bestuur.

³¹⁹ De percentages zijn een gemiddelde van de jaarlijkse percentages van het portfolio over de periode 2017-2023

³²⁰ AfDB maakt onderscheid tussen sovereign operations en non-sovereign operations; de non-sovereign operations zijn leningen aan de private sector die vaak worden geleend aan financiële instellingen.

³²¹ Gecommitteerd aan 191,92 miljoen euro. Betalingsperiode afgesproken met Bank loopt van 2014 t/m 2026 (dus laatste betaling 2026).

³²² Gecommitteerd aan 208,82 miljoen euro. Betalingsperiode afgesproken met Bank loopt van 2020-2029.

³²³ Gecommitteerd aan 238,24 miljoen euro. Betalingsperiode voor de kernbijdrage loopt van 2023-2032. Daarnaast extra bijdrage van 100 miljoen euro voor Climate Action Window van AfDB.

(anno 2023) een stemrecht van 1,97 procent binnen het bestuur van het fonds.³²⁴ Dit stemrecht stelt Nederland in staat invloed uit te oefenen op besluiten over het beleid, de financiering en de strategische koers van het fonds.

Daarnaast heeft Nederland in de periode 2017-2023 op drie momenten aandelen gekocht van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. In 2020 heeft Nederland in lijn met het bestaande aandeel van Nederland deelgenomen aan zevende algemene kapitaalverhoging (GCI-7). Hiermee committeerde Nederland zich aan de aanschaf van 52,88 miljoen euro aan ingelegd kapitaal.³²⁵ Daarnaast heeft Nederland tweemaal aandelen verworven die vrijkwamen doordat een aantal niet-regionale aandeelhouders van AfDB hun gereserveerde aandelen niet heeft opgeëist.³²⁶ In totaal werd er in de periode 2017-2023 33,7 miljoen euro uitgegeven aan gestort kapitaal. In 2023 had Nederland hierdoor 0,88 procent van het stemrecht binnen de board van de AfDB.³²⁷

Via dit stemrecht kan Nederland invloed uitoefenen op de Board of Directors die toeziet op het operationele functioneren van de AfDB. Hierbij beschikken de Bank en het Fonds elk over een afzonderlijke board. De Board of Directors van de Bank bestaat uit 20 leden. Nederland wordt vertegenwoordigd via een kiesgroep samen met Italië en het Verenigd Koninkrijk. Gezamenlijk heeft deze kiesgroep een stemrecht van 5,16 procent in de AfDB en 10,3 procent in het African Development Fund (AfDF). Regionale lidstaten hebben gezamenlijk 60 procent van het stemrecht en de niet-regionale lidstaten (waaronder Nederland) 40 procent in de Bank. De board van het fonds telt 14 leden: de helft van het stemrecht is voor donoren (Nederland 1,97%) en de andere helft voor de Bank, die eveneens financieel bijdraagt aan het fonds. De Boards keurt onder meer strategische prioriteiten, landenprogramma's en grote projecten goed. Een project kan al worden afgekeurd als 25 procent van de stemmen tegen is in de Board van de Bank en 35 procent in de Board van het Fonds. Daarnaast kan Nederland dit stemrecht inzetten tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de *Board of Governors* waar de langetermijnstrategie wordt vastgesteld – waaronder eventuele kapitaalverhogingen of middelenaanvullingen.

119 |

Ten slotte versterkte Nederland garanties aan de AfDB in de vorm van zogenoemd oproepbaar kapitaal. In 2023 betroffen de totale garanties aan AfDB 1,45 miljard euro.³²⁸ Het garantiekapitaal betreft geen uitgave en leidt uitsluitend in zeer uitzonderlijke omstandigheden – zoals een faillissement van AfDB – tot financiële consequenties. In de geschiedenis van multilaterale ontwikkelingsbanken is nog nooit een uitkering gedaan op grond van deze garantieregeling.³²⁹ Nederland is één van de (slechts) zeven donoren met een AAA kredietbeoordeling en levert dus een belangrijke bijdrage aan de kredietwaardigheid van de Bank.

Tabel D.1: Er zijn onder BHOS 5.1 twee typen uitgaven gedaan aan AfDB (in duizenden €)

Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Middelenaanvulling fonds	61.450	47.535	48.075	71.922	50.419	62.015	74.854	416.271
Kapitaalverhoging	3.327	3.327	401	6.652	6.652	6.652	6.652	33.663
Subtotaal	64.777	50.862	48.476	78.575	57.071	68.668	81.506	449.934
% BHOS 5.1	43%	34%	32%	37%	32%	37%	47%	38%

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' voor de jaren 2017 tot en met 2023. De uitgaven hebben betrekking op daadwerkelijk gerealiseerde betalingen, en niet op aangegane verplichtingen.

³²⁴ AfDB Annual Report (2023).

³²⁵ Het afgesproken betalingsschema voor het gestort kapitaal loopt van 2020 t/m 2027.

³²⁶ Dit betreffen relatief kleine bedragen in ingelegd kapitaal van 358.000 euro in 2018 en 982.000 euro in 2017.

³²⁷ AfDB Annual Report (2023).

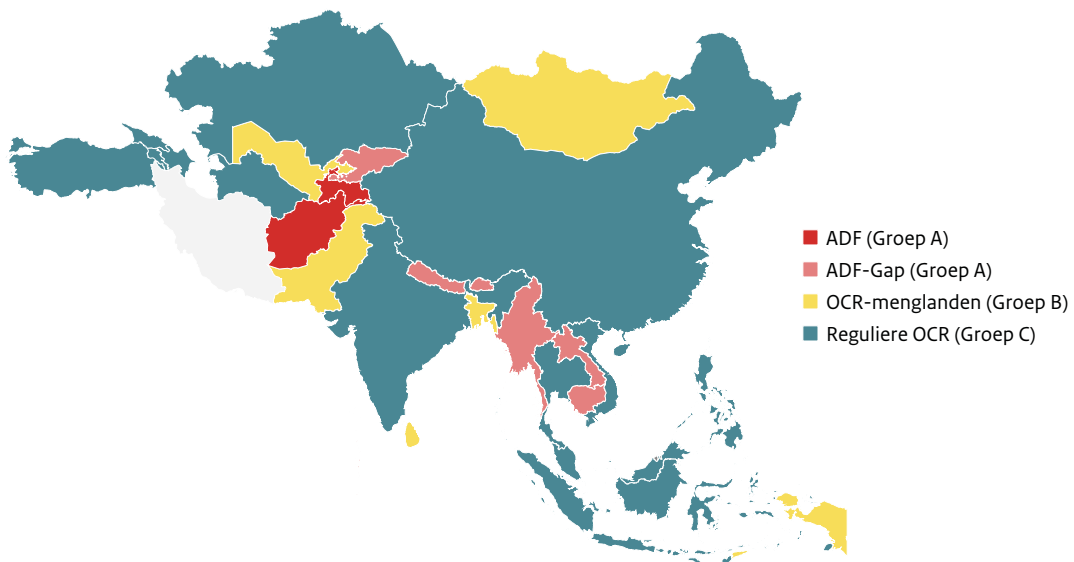
³²⁸ In 2024 heeft Nederland het garantiekapitaal bij AfDB verhoogd met 915 miljoen euro om een afwaardering van de AAA-kredietstatus van AfDB te voorkomen. Kamerstuk II, 2023/24, 29237 nr. 204.

³²⁹ Financieel jaarverslag BHOS 2024.

Bijlage D.2 Aziatische Ontwikkelingsbank

De Aziatische Ontwikkelingsbank (AsDB) is een regionale ontwikkelingsbank die opereert in 46 economieën in Azië en de Pacific. De bank, gericht op het bevorderen van economische groei en samenwerking in de regio, is opgericht in 1966 en heeft momenteel 69 leden. AsDB verstrekt leningen en subsidies, doorgaans gefinancierd via haar gewone kapitaalmiddelen (OCR). Daarnaast biedt de AsDB ook concessionele leningen via het COL-instrument (*concessional ordinary capital resources lending*) aan kwetsbare overheden. Hiervoor werden vergelijkbare voorwaarden gehanteerd als die door andere regionale ontwikkelingsbanken zoals de AfDB zijn toegepast. Ten derde bood de AsDB via het Asian Development Fund (AsDF) ook subsidies aan. De OCR is voor het laatst aangevuld in 2009 via kapitaalverhogingen (de GCI) terwijl het AsDF elke vier jaar wordt aangevuld. Daarnaast beheert AsDB speciale fondsen, trustfondsen en partnerschapsfaciliteiten in samenwerking met regeringen en particuliere entiteiten.

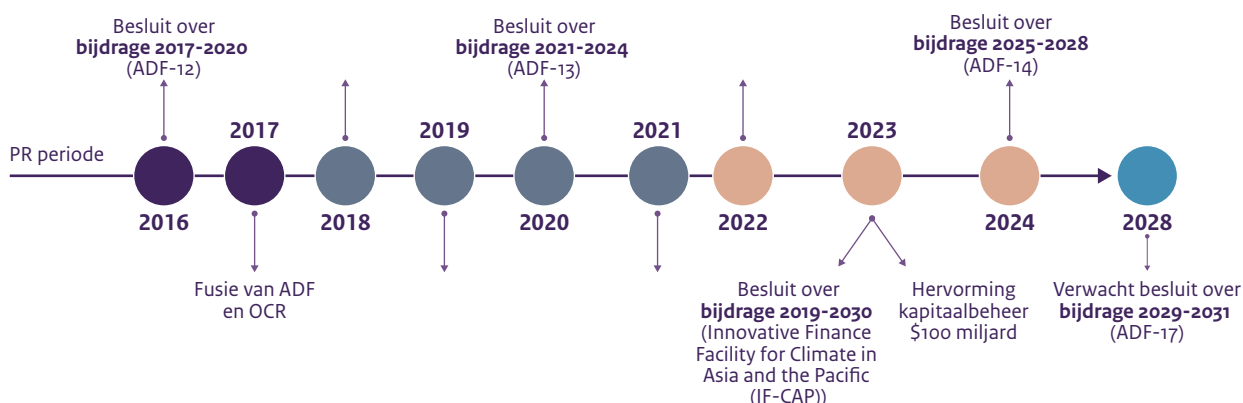
Figuur D.3: AsDB geeft leningen aan reguliere programmalanden (in blauw) en concessionele leningen en subsidies aan kwetsbare landen (in rood)



Toelichting: Op basis van AsDB's landen categorie voor lenenbeleid (2025). AsDF-landen (rood) ontvangen uitsluitend concessionele financiering, AsDF-gap-landen (roze) bevinden zich in de overgangsfase en krijgen deels concessionele steun, OCR-landen (geel) zijn financieel sterker en hebben enige concessionaliteit nodig, en reguliere OCR-landen hebben de minste concessionaliteit nodig. Noord-Korea is geen lid; landen zoals Japan, Zuid-Korea en Taiwan zijn donorlanden.

AsDB werkt met een langetermijnstrategie tot 2030 waarin zeven prioriteiten centraal staan, waaronder armoedebestrijding, gendergelijkheid, klimaatactie en digitalisering. Hierbij lag de nadruk onder andere op private sector ontwikkeling, het bevorderen van groene energie en het bijdragen aan digitale infrastructuur. Daarnaast zette AsDB onder meer een COVID-19-pakket van \$20 miljard op en zette zij in op het mobiliseren van \$100 miljard aan klimaatfinanciering voor 2019–2030.³³⁰ AsDB ondersteunde private investeringen via leningen, kapitaalinvesteringen en garanties die de risico's voor investeerders beoogden te verminderen.

³³⁰ <https://www.adb.org/news/adb-raises-2019-2030-climate-finance-ambition-100-billion>.

Figuur D.4: Overzicht meerjarige afspraken van Nederland over bijdragen aan de AsDB


Bron: SEO Economisch Onderzoek

De Nederlandse bijdragen aan de AsDB bestonden uit twee onderdelen, zoals weergegeven in tabel 3.3. Ten eerste droeg Nederland 60 miljoen euro bij aan de middelenaanvulling van het AsDF. Donorlanden spreken elke vier jaar nieuwe bijdragen af aan dit fonds. Tijdens de evaluatieperiode werd één van deze afspraken gemaakt, namelijk in 2020 bij de dertiende middelenaanvulling (ADF-13³³¹). Daarnaast liepen de betalingen van eerder toegezegde bijdragen door, waaronder bijdragen aan ADF-10 tot en met ADF-12.³³² Ook zijn in 2024 reeds toezeggingen gedaan voor ADF-14.³³³ Dit is samengevat in Figuur D.4.

Ten tweede heeft Nederland 13,2 miljoen euro aanvullend kapitaal ingelegd in de periode 2017–2020. Deze betalingen vonden plaats in het kader van de algemene kapitaalverhoging van 2009 (GCI-V). Sinds deze verhoging heeft er geen nieuwe algemene kapitaalverhoging plaatsgevonden. In ruil voor de aandelen die met deze inleg zijn verkregen, ontvangt Nederland stemrecht binnen de AsDB. Sinds de laatste kapitaalverhoging bedraagt het Nederlandse stemrecht 1,11 procent, terwijl Nederland 1,02 procent van het kapitaal heeft ingelegd. ³³⁴ De AsDB kan haar lidstaten op onregelmatige momenten verzoeken om hun kapitaalbijdragen te verhogen, maar dit is tijdens de evaluatieperiode niet voorgekomen.

| 121 |

Tabel D.2: Er zijn onder BHOS 5.1 twee typen uitgaven gedaan aan AsDB (in duizend €)

AsDB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Middelenaanvulling fonds	21.123	1.875	10.155	8.190	8.475	5.265	4.935	60.018
Kapitaal	3.155	3.220	3.046	3.755	-	-	-	13.175
Subtotaal	24.278	5.095	13.201	11.945	8.475	5.265	4.935	73.193
% BHOS 5.1	16%	3%	9%	6%	5%	3%	3%	6%

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' voor de jaren 2017 tot en met 2023. De uitgaven hebben betrekking op daadwerkelijk gerealiseerde betalingen, en niet op aangegane verplichtingen.

³³¹ Er een midterm review geweest van ADF-13 in 2024.

³³² Nederland heeft zich later gecommitteerd aan deze rondes, en de bijdragen met terugwerkende kracht betaald.

³³³ De bijdragen aan AsDF zijn over de tijd gedaald: van 21 miljoen euro in 2017 naar 5 miljoen euro in 2023. De bijdrage in 2018 was met 1,9 miljoen euro relatief klein.

³³⁴ Annual Report (ADB 2023).

De Board (raad van bewindvoerders) telt 12 leden. Nederland maakt deel uit van een kiesgroep met Canada, Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen en Zweden. Deze kiesgroep wordt structureel vertegenwoordigd door een Canadese bewindvoerder.³³⁵ De kiesgroep waarvan Nederland deel uitmaakt, beschikt over 8,4 procent van de stemrechten.³³⁶

Bijlage D.3 UNICEF

Het United Nations Children's Fund (UNICEF) is de kinderrechtenorganisatie van de Verenigde Naties en actief in vrijwel de hele wereld (meer dan 190 landen en gebieden). Vanuit het hoofdkantoor in New York en een groot netwerk van landenkantoren, regionale steunpunten en gespecialiseerde eenheden biedt UNICEF hulp aan kinderen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, opvang en basisvoorzieningen. De organisatie werkt samen met regeringen, gemeenschappen en internationale partners via haar werk op het gebied van noodhulp, capaciteitsopbouw en duurzame ontwikkeling. Op landenniveau werkt elk UNICEF-kantoor samen met de regeringen van het gastland aan de ontwikkeling en uitvoering van vijfjarenprogramma's. De strategische prioriteiten van UNICEF in de periode 2022-2025 waren (1) overleven en gezondheid, (2) onderwijs, (3) bescherming tegen geweld, (4) een veilige en schone leefomgeving en (5) gelijke kansen.

UNICEF wordt gefinancierd door ongeoormerkte en geoormerkte bijdragen van verschillende donoren. De bijdragen aan UNICEF zijn onderverdeeld in drie financieringscategorieën: (1) ongeoormerkte bijdragen³³⁷, (2) geoormerkte bijdragen en (3) *Pooled Funding* zoals via trustfonds voor thematische initiatieven. Anders dan ontwikkelingsbanken kent UNICEF geen vaste aanvullingsrondes; bijdragen worden jaarlijks of via meerjarige overeenkomsten vastgesteld. Regionale kantoren bieden technische begeleiding en ondersteuning aan landenkantoren, terwijl gespecialiseerde eenheden, zoals de *Supply Division*, zorgen voor de efficiënte levering van essentiële middelen zoals vaccinaties.

De Nederlandse bijdrage aan UNICEF in de periode 2017-2023 onder artikel 5.1 bestond volledig uit ongeoormerkte middelenaanvullingen en bedroeg in totaal 210 miljoen euro.³³⁸ Deze ongeoormerkte bijdragen stellen UNICEF in staat om wereldwijd in te spelen op de meest urgente behoeften van kinderen via langdurige programma's, noodhulp en strategische investeringen. De toewijzing van middelen door UNICEF gebeurt op basis van een formule die rekening houdt met kindersterfte, het bruto nationaal inkomen per hoofd en de omvang van de kinderopopulatie in landen.³³⁹

Net als in voorgaande perioden koos Nederland ervoor om de financiële bijdragen via meerjarige overeenkomsten te verstrekken. Hierdoor wordt de voorspelbaarheid vergroot en kan UNICEF flexibeler plannen en reageren op crises en de noden van programmalanden. Daarnaast ontving UNICEF ook "zacht geoormerkte" fondsen via *Thematic Funding*, maar dit gebeurt via andere middelen dan artikel 5.1 op de BHOS-begroting. In tegenstelling tot ongeoormerkte bijdragen zijn thematische fondsen "zacht geoormerkt", hetgeen betekent dat ze worden toegewezen aan brede programmagebieden - zoals onderwijs, gezondheid, kinderbescherming of humanitaire actie - in plaats van aan specifieke projecten of landen.

Bijlage D.4 UNDP

Het United Nations Development Programme (UNDP) is het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties en actief in meer dan 170 landen en gebieden. De organisatie ondersteunt overheden bij het verminderen van armoede, het versterken van bestuur en het bevorderen van duurzame ontwikkeling. UNDP is opgericht in 1965 en heeft haar hoofdkantoor in New York. UNDP werkt via een wereldwijd netwerk van landenkantoren en regionale bureaus, aangestuurd vanuit het hoofdkantoor en onder toezicht van een Executive Board. Haar Strategisch Plan 2022-2025 richt zich op zes kernprioriteiten: armoede en ongelijkheid, democratisch bestuur, veerkracht bij crises, milieu, energie en gendergelijkheid. Hoewel UNDP tot 2018 verantwoordelijk was voor de brede VN-coördinatie op landenniveau,³⁴⁰ is deze

³³⁵ Memories van toelichtingen bij BHOS-begroting in de periode 2017-2023.

³³⁶ Na de onderzochte periode (in 2024) zijn Israël (als niet-regionaal lid) en Turkije (als regionaal lid) toegetreden tot de AsDB.

³³⁷ VN-organisaties spreken vaak over regular resources (RR's) als het gaat om meerjarige financiering.

³³⁸ In 2017 bedroeg deze bijdrage 14 miljoen euro, in 2018 26 miljoen euro en liep vervolgens op tot 33 miljoen euro per jaar vanaf 2019 tot en met 2023.

³³⁹ [Funding for Core Resources for Results | UNICEF](#)

³⁴⁰ Deze is overgedragen aan een onafhankelijke VN-resident coördinator.

rol sindsdien verschoven naar een systeemfunctie die gericht is op het coördineren van de samenwerking tussen VN-organisaties.³⁴¹ Daarnaast streeft UNDP ernaar zijn doelstellingen te behalen via beleidsadvies en capaciteitsontwikkeling van overheden, waarvoor institutionele neutraliteit van groot belang is.

De organisatie wordt volledig gefinancierd door vrijwillige bijdragen van overheden en andere donoren. Hierbij zijn de verschillende instrumenten vergelijkbaar als bij UNICEF. Net als UNICEF kent UNDP geen vaste aanvullingsrondes; bijdragen worden jaarlijks of via meerjarige overeenkomsten vastgesteld.

In de periode 2017–2023 bedroeg de Nederlandse bijdrage aan UNDP in totaal 247 miljoen euro. Het voornaamste deel waren ongeoormerkte bijdragen aan UNDP, ter waarde van 198 miljoen euro. Voor het verdelen van deze middelen onder partnerlanden gebruikte UNDP het zogenaamde TRAC-systeem (*Targets for Resource Assignments from the Core*)³⁴², dat fondsen toewijst op basis van criteria zoals het inkomen per hoofd van de bevolking, de bevolkingsomvang en de ontwikkelingsstatus van een land. Nederland sloot meerjarige overeenkomsten met UNDP voor de periodes 2016–2017, 2019–2021 en 2023–2025.

Daarnaast droeg Nederland aanvullend 49 miljoen euro bij aan UNDP ter ondersteuning van speciale multilaterale activiteiten. Deze ongeoormerkte bijdragen waren gericht op het aanpakken van mondiale uitdagingen en omvatten onder andere steun voor de uitvoering van de 2030 Agenda, het Strategisch Plan 2022–2025 en COVID-19-gerelateerde noodinterventies.

³⁴¹ Zie BZ-scorekaart van UNDP (2020) voor verdere toelichting.

³⁴² Targets for Resource Assignments from the Core. TRAC-1 voorziet in op formules gebaseerde landentoewijzingen, TRAC-2 maakt flexibele, op behoeften gebaseerde, financiering mogelijk en TRAC-3 ondersteunt speciale initiatieven en onvoorziene uitdagingen.

Bijlage E Literatuuronderzoek relevantie resultaten voor BHOS-doelstellingen

Bijlage E.1 Uitbannen extreme armoede

Tabel E.1: Overzicht inzichten hoe resultaten op de vier thematische paden bijdragen aan het uitbannen van extreme armoede

Uitbannen extreme armoede	Verwachte bijdrage	Toelichting
Voedselzekerheid, water en landbeheer	Relevant voor bevorderen haalbaarheid	Groei in de landbouw blijft 2 tot 3 keer effectiever in het terugdringen van extreme armoede dan een gelijkwaardige groei in andere sectoren, en de effecten zijn het grootst voor de armsten in de samenleving. ³⁴³ Onderzoek toont aan dat landbouwinterventies de meest effectieve methoden zijn om langdurige extreme armoede te verhelpen. ³⁴⁴ Daarnaast gaat extreme armoede vaak samen met beperkte toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen. Wereldwijd leven ongeveer 1,6 miljard mensen in zogeheten hotspots waar sprake is van zowel hoge armoede als lage toegang. Als de huidige trends zich voortzetten, zal dit aantal naar verwachting verdubbelen tegen 2050. ³⁴⁵
Duurzame economische ontwikkeling	Indirect; met name relevant voor aanpakken grondoorzaken armoede	Empirisch bewijs wijst erop dat infrastructuur en elektrificatie een belangrijke, zij het indirecte, rol spelen in het terugdringen van extreme armoede in SSA. ³⁴⁶ Zo blijkt bijvoorbeeld dat elke extra procentpunt elektrificatie op de lange termijn leidt tot een daling van het percentage mensen in extreme armoede met circa 0,55 procentpunt. ³⁴⁷ Daarnaast laten de belangrijkste onderzoeksresultaten zien dat de ontwikkeling van infrastructuur in Sub-Sahara Afrika een significante vermindering van extreme armoede teweegbrengt; de invloed van infrastructuurontwikkeling op armoedebestrijding wordt daarbij geschat op 17,9 procent. ³⁴⁸ Op korte termijn kan er echter ook sprake zijn van een negatief effect, doordat publieke investeringen in infrastructuur gepaard kunnen gaan met een afname van middelen voor directe noodhulp. ³⁴⁹
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Indirect; met name relevant voor aanpakken grondoorzaken armoede	Meer dan 1,3 miljard mensen zijn verder in armoede geraakt doordat zij geen of slechts beperkte toegang hadden tot gezondheidszorg. ³⁵⁰ Uit een grootschalige meta-analyse blijkt dat gezondheidsinterventies in Afrika aantoonbaar bijdragen aan duurzame oplossingen voor extreme armoede. Bovendien is er sprake van sterke kruisbestuiving tussen gezondheids- en onderwijsinterventies. ³⁵¹ Zo toont een systematische review aan dat voedselprogramma's op scholen bijzonder effectief zijn in het verbeteren van zowel de gezondheid als de leerprestaties van kinderen. ³⁵²
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Zeer relevant	De literatuur legt een duidelijke causale link tussen institutionele kwaliteit en een afname in extreme armoede. ³⁵³ Met name sociale vangnetten zijn relevant; naar schatting is 36 procent van de armste mensen aan extreme armoede ontsnapt dankzij sociale vangnetten, wat duidelijk aantoont dat programma's voor sociale zekerheid een aanzienlijke impact hebben in de wereldwijde strijd tegen armoede. ³⁵⁴ Met name in lage-/middeninkomenslanden zijn dit soort programma's effectief. ³⁵⁵

³⁴³ Wereldbank (2025).

³⁴⁴ Agricultural and rural development interventions and poverty reduction: Global evidence from 16 impact assessment studies (Hossain et al. 2024).

³⁴⁵ [Water for shared prosperity](#) (WBG 2025).

³⁴⁶ Regional infrastructure for trade facilitation – impact on growth and poverty reduction (Jouanjean et al. 2015)

³⁴⁷ Achieving sustainable development resilience: Poverty reduction through affordable access to electricity in developing economies (Asghar et al. 2022).

³⁴⁸ Infrastructure development and poverty eradication in sub-Saharan Africa; Its effect and transmission channels (Mallek et al. 2024).

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Healthcare: Lack of universal coverage, 'human rights tragedy on a massive scale' (VN 2022).

³⁵¹ The sustainability of health interventions implemented in Africa: an updated systematic review on evidence and future research perspectives (Nwaozuru et al. 2025).

³⁵² Effectiveness of school-based nutrition interventions in sub-Saharan Africa: a systematic review (Kyerem et al. 2020).

³⁵³ Zie bijvoorbeeld Ochi et al. (2024), Nonlinear Threshold Effect of Governance Quality on Poverty Reduction in South Asia and Sub-Saharan Africa: A Dynamic Panel Threshold Specification. J Knowl Econ 15, 4239–4264.

³⁵⁴ The State of Social Safety Nets (WBG 2018).

³⁵⁵ Mitigating Poverty: Global Estimates of the Impact of Income Support during the Pandemic (UNDP 2022).

Bijlage E.2 Grondoorzaken armoede en migratie

Tabel E.2: Overzicht inzichten hoe resultaten op de vier thematische paden bijdragen aan het aanpakken van de grondoorzaken van armoede en migratie

Grondoorzaken armoede en migratie	Verwachte bijdrage	Toelichting
Voedselzekerheid, water en landbeheer	Zeer relevant	Zie Tabel C.1. Interventies die voedselzekerheid bevorderen zijn bewezen effectief in het aanpakken van multidimensionale armoede op de lange termijn (zowel bestaanszekerheid, gezondheid als onderwijs).³⁵⁶ Daarnaast vormt voedselonzeekerheid een belemmerende factor voor andere essentiële randvoorwaarden voor economische groei, doordat het met name een rem zet op onderwijs en gezondheidszorg.³⁵⁷ Waterschaarste en hongersnood zijn belangrijke factoren voor conflict en migratie - hoewel dit meer zorgt voor binnenlandse (bijv. urbanisatie) of regionale migratie.^{358 359}
Duurzame economische ontwikkeling	Relevant voor het verminderen van (prikkel) tot migratie	Infrastructuur- en energieprojecten dragen bij aan structurele economische ontwikkeling, het bevorderen van private sector ontwikkeling en het verlagen van ongelijkheid.³⁶⁰³⁶¹ De laatste jaren lijken met name investeringen in elektriciteitsinfrastructuur een cruciale rol te spelen, vooral in minder ontwikkelde gebieden.³⁶² Het ontwikkelen van de financiële sector is een belangrijke voorwaarde voor duurzame economische en productiviteitsgroei in ontwikkelingslanden.³⁶³ Klimaatverandering vormt in kwetsbare gebieden een aanzienlijk risico voor economische groei en tegelijk zal de toename in broeikasgassen vooral in Azië en Afrika plaatsvinden. Daarom is inzetten op klimaatmitigatie belangrijk voor economische ontwikkeling. Duurzame economische ontwikkeling biedt perspectief op een betere levensstandaard in ontwikkelingslanden en draagt daarmee bij aan het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. De relatie tussen economische ontwikkeling en migratie wordt in de literatuur vaak getypeerd als een omgekeerde 'U': in lage-inkomenslanden zou economische groei eerst zorgen voor een toename in internationale migratie; pas bij hogere inkomensniveaus zou het pas een remmende werking hebben op internationale migratie.^{364 365} Berthiaume et al (2021)³⁶⁶ en Leefmans et al (2022) laten echter zien dat, wanneer goed gecorrigeerd wordt voor endogeniteit en outliers (zoals India en China), de omgekeerde U-vorm verdwijnt en dat dit remmende effect van economische groei op migratie ook al voor lagere niveaus van economische ontwikkeling geldt.³⁶⁷ Tot op heden laat de literatuur geen eenduidig verband zien tussen klimaatverandering en internationale migratie. Zo leidt klimaatverandering in lage-inkomenslanden tot minder internationale migratie en in middeninkomenslanden leidt het vooral tot urbanisatie maar zelden tot internationale migratie.³⁶⁸

³⁵⁶ Agricultural and rural development interventions and poverty reduction: Global evidence from 16 impact assessment studies (Hossain et al. 2024).

³⁵⁷ Food Security and the 2015–2030 Sustainable Development Goals: From Human to Planetary Health (Pérez-Escamilla 2017).

³⁵⁸ Drought, migration, and conflict in sub-Saharan Africa: what are the links and policy options? (Adaawen et al. 2019).

³⁵⁹ The State of Food and Agriculture: Migration, agriculture and rural development (FAO, 2018).

³⁶⁰ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/438751468753289185/pdf/WPS3400.pdf>.

³⁶¹ Regional infrastructure for trade facilitation – impact on growth and poverty reduction (Jouanjean et al. 2015).

³⁶² <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/jfmpc-09-2018-0050/full/html>.

³⁶³ Financial Development and Economic Growth in Developing Asia (ADP 2010).

³⁶⁴ Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition (Dao et al. 2018).

³⁶⁵ Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries (Clemens en Postel 2018).

³⁶⁶ Berthiaume, N., Leefmans, N., Oomes, N., Rojas-Romagosa, H. & Vervliet, T. (2021). A Reappraisal of the Migration-Development Nexus: Testing the Robustness of the Migration Transition Hypothesis., World Bank Policy Research, Working Paper No. 9518. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35032>.

³⁶⁷ Leefmans, N., Vervliet, T., & Oomes, N. (2022). Ontwikkelingssamenwerking leidt niet tot meer maar tot minder emigratie, in: Economisch Statistische Berichten 107(4809), 19 mei 2022. <https://esb.nu/ontwikkelingssamenwerking-leidt-niet-tot-meer-maar-tot-minder-emigratie/>.

³⁶⁸ The migration response to increasing temperatures (Cattaneo en Peri 2017).

Grondoorzaken armoede en migratie	Verwachte bijdrage	Toelichting
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Relevant voor economische ontwikkeling; relatie met migratie is complex	Onderwijs wordt gezien als één van de belangrijkste voorwaarden voor economische groei en toenemende productiviteit.³⁶⁹ Schattingen laten zien dat een stijging van 10 procent in de inschrijving in het primair, secundair en tertiair onderwijs leidt tot respectievelijk een toename van ongeveer 0,82 procent, 0,46 procent en 0,01 procent in de groei van het bbp per hoofd van de bevolking. Daarnaast blijkt uit de resultaten dat een stijging van 10 procent in de levensverwachting bij geboorte gepaard gaat met een groei van respectievelijk 4,9 procent, 2,2 procent en 2,6 procent in het bbp per hoofd.³⁷⁰ Dit impliceert dat het behalen van universele voltooiing van primair en secundair onderwijs onder de volwassen bevolking meer dan 420 miljoen mensen uit de armoede zou kunnen helpen, waarmee het aantal armen wereldwijd met meer dan de helft zou kunnen worden teruggebracht.³⁷¹ Daarnaast heeft onderwijs ook een complexe relatie met internationale migratie vergelijkbaar met economische ontwikkeling.³⁷² Enerzijds zorgt onderwijs voor meer kansen in het thuisland, anderzijds vergroot het de aspiratie van mensen en zijn het vooral hoogopgeleiden die kiezen voor internationale migratie.³⁷³
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Zeerelevante randvoorwaarden voor economische ontwikkeling en migratie	Inclusieve politieke en economische instituties zijn aantoonbaar effectief³⁷⁴, vooral hervormingen die marktfalen en corruptie weten te beteugelen. Dit is van cruciaal belang om investeringen en economische participatie te bevorderen. Steeds vaker onderschrijven economen het belang van goed functionerende lokale overheden om uit de armoede te geraken en migratie te voorkomen.³⁷⁵ Daarnaast is financiële stabiliteit van publieke en private sector belangrijk voor het bevorderen van investeringen en langdurige economische groei. Slechte instituties – en met name corruptie – zijn een belangrijke pushfactor voor high-skilled en non-high skilled workers.³⁷⁶ Opvang in de regio is effectief om irreguliere migratie te voorkomen mits de gastlanden beschikken over voldoende economische ontwikkeling, veiligheid en operationele capaciteit.³⁷⁷

³⁶⁹ Langlopende literatuur, zie bijvoorbeeld The Distribution of Human Capital and Economic Growth (Galor et al. 1997).

³⁷⁰ Human capital contribution to economic growth in Sub-Saharan Africa: Does health status matter more than education? (Ogundari en Awokuse 2018).

³⁷¹ UNESCO UIS & GEM.

³⁷² Flahaux en de Haas (2016)

³⁷³ Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition (Dao et al. 2018).

³⁷⁴ The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation (Acemoglu et al. 2001); MF (2022). Governance and Institutions: Drivers of Growth and Inclusive Development. Washington, DC.

³⁷⁵ Polity Size and Local Government Performance: Evidence from India (Narasimhan en Weaver 2024); steeds vaker zetten overheden in op decentralisatie waarbij meer verantwoordelijkheden komen te liggen bij regionale en lokale overheden. Dit kan leiden tot meer corruptie of conflict indien hiervoor niet de juiste instituties zijn ingericht.

³⁷⁶ Does corruption promote emigration? An empirical examination (Cooray en Schneider 2015).

³⁷⁷ Opvang in de regio: een vergelijkende studie (Hilhorst et al. 2021).

Bijlage E.3 Bijdragen aan weerbare wereldeconomie

Tabel E.3: Overzicht inzichten hoe resultaten op de vier thematische paden bijdragen aan een weerbare wereldeconomie

Bijdrage aan weerbare wereldeconomie	Verwachte bijdrage	Toelichting
Voedselzekerheid, water en landbeheer	Beperkt relevant maar bijdrage door vermindering conflict	Zie punt onder governance, stabiliteit en humanitaire hulp.
Duurzame economische ontwikkeling	Relevant door bevorderen economische diversificatie en weerbaarheid	Het bevorderen van fysieke infrastructuur in ontwikkelingslanden draagt bij aan North-South handel – met name als deze investeringen inzetten op regionale integratie. ³⁷⁸ Hierbij is “zachte” infrastructuur (bijv. introduceren van regionale standaarden) net zo belangrijk als harde infrastructuur.
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Relevant door voorkomen pandemieën	COVID heeft laten zien dat gezondheid belangrijk is en een pandemie de wereldeconomie plat kan leggen – grootste afname sinds WWII. ³⁷⁹ Investeren in gezondheidsinfrastructuur kan pandemieparaatheid in toekomst verbeteren doordat vaccinaties sneller worden toegediend en overheden sneller kunnen anticiperen.
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Bevorderen van private en publieke financiële stabiliteit draagt bij aan weerbaarheid wereldeconomie; lokale conflicten werken ontregelend	Het bevorderen van financiële stabiliteit van publieke en private sector in ontwikkelingslanden is cruciaal voor een weerbare wereldeconomie door toenemende integratie in het mondiale financiële systeem en de internationale handelsketens, met name rond strategische goederen zoals <i>critical raw materials</i> . ³⁸⁰ Financiële destabilisatie kan niet alleen binnenlandse economische ontwrichting veroorzaken, maar ook mondiale toeleveringsketens verstoren. In de geopolitieke leegte die dan ontstaat, kunnen rivaliserende staten hun invloed uitbreiden, wat leidt tot herverdeling van politieke en economische macht. ³⁸¹ Stabiele overheden verminderen conflicten; lokale conflicten kunnen bijdragen aan destabilisering van de wereldhandel (bijv. Jemen).

³⁷⁸ Regional infrastructure for trade facilitation – impact on growth and poverty reduction (Jouan-jean et al. 2015).

³⁷⁹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/09/the-impact-of-covid-19-on-directions-and-structure-of-international-trade_e67f38eb/0b8eaafe-en.pdf.

³⁸⁰ World Bank. (2023). Critical Raw Materials and Supply Chain Resilience.

³⁸¹ Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79; Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.

Bijlage E.4 Bevorderen klimaatmitigatie en adaptatie

Tabel E.4: Overzicht inzichten hoe resultaten op de vier thematische paden bijdragen aan het bevorderen van klimaatmitigatie en adaptatie

Bevorderen klimaatmitigatie- en adaptatie	Verwachte bijdrage	Toelichting
Voedselzekerheid, water en landbeheer	Zeer relevant	Voorkomen van ontbossing is cruciaal voor CO ₂ -opslag en behoud van ecosystemen. Duurzaam landgebruik draagt bij aan klimaatadaptatie door erosiebeheersing en waterretentie. ³⁸²
Duurzame economische ontwikkeling	Zeer relevant	Investeren in hernieuwbare energie voorziening en grid-infrastructuur in ontwikkelingslanden is volgens internationaal energie-agentschap belangrijke voorwaarde voor behalen van doelstellingen. ³⁸³ Hierbij is ook steeds meer een rol weggelegd voor <i>urban infrastructure</i> als voorwaarde voor klimaatadaptatie. ³⁸⁴
Sociale ontwikkeling en gezondheid	Beperkt relevant	Klimaatverandering vergroot gezondheidsrisico's (zoals hittegolven, vectorziekten). Investeren in gezondheidszorgsystemen en onderwijs verhogen weerbaarheid. Effect is indirect maar relevant voor adaptatiecapaciteit. ³⁸⁵
Governance, stabiliteit en humanitaire hulp	Relevant	Goed bestuur en effectieve instituties verhogen de veerkracht van samenlevingen. Het versterken en handhaven van eigendomsrechten – bijvoorbeeld via formele landregistratie en duidelijke gebruiksrechten – kan bijdragen aan duurzaam landbeheer, het voorkomen van ontbossing en het tegengaan van <i>'tragedy of the commons'</i> -situaties. Dit bevordert niet alleen mitigatie (minder emissies uit landgebruik), maar ook adaptatie doordat het lokale gemeenschappen zekerheid geeft om te investeren in hun omgeving. Humanitaire hulp kan tijdelijke schokken opvangen, maar structurele governance is essentieel voor langetermijnweerbaarheid. ³⁸⁶

³⁸² FAO (2016) "Climate change and food security", IPCC (2022) WGII: Land and food systems.

³⁸³ <https://www.iea.org/reports/scaling-up-private-finance-for-clean-energy-in-emerging-and-developing-economies/executive-summary>.

³⁸⁴ [Climate Resilient Infrastructure in Developing Countries | SpringerLink](#).

³⁸⁵ WHO (2021) Climate change and health, IPCC (2022) Health, Wellbeing, and the Changing Climate.

³⁸⁶ World Bank (2021), Groundswell Report; Deininger & Feder (2009), Land Registration, Governance, and Development; IPCC (2022), WGII: Climate Resilient Development Pathways.

Fotografie

Voorkant: © ArtisticPhoto / Shutterstock

International Flags blowing in the wind

H1: © Ylanite Koppens / Pexels

Gold Compass and a Rope on a Map

H2: © JC McIlwaine / UN Photo

UN Day Celebration at Kapuri School

H3: © Monstera Production / Pexels

Anonymous person with magnifying glass over world map of coins

H4: © Quang Nguyen Vinh / Pexels

People Planting on Field

H5: © Mufid Majnun / Pexels

Man in Yellow Helmet Carrying Steels

H6: © Aaditya Arora / Pexels

World Map Illustration

H7: © Duc Nguyen / Pexels

Bridge Over Colorful Flower Field at Sunset

H8: © Engin Akyurt / Pexels

Selective Focus Photography of Brown Wooden Book Shelf

Gepubliceerd door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.twitter.com/IOBevaluatie
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE

Auteurs: SEO economisch onderzoek in opdracht van
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Oktober 2025