

Bijlage 2. Opzet en vraagstelling Periodieke Rapportage Artikel 5 begroting BHOS: Multilaterale samenwerking en overige inzet

1. Doel

Het doel van deze Periodieke Rapportage is om conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek inzicht te geven in de (voorwaarden voor de) doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten onder artikel 5 ‘Multilaterale samenwerking en overige inzet’. Het betreft de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)¹ en zal gaan over de periode 2017 tot en met 2023. Met de uitkomsten van de evaluatie wordt het Ministerie in staat gesteld de formulering en uitvoering van toekomstig beleid te verbeteren (leren) en verantwoording af te leggen richting de Kamer over het gevoerde beleid.

2. Inhoudelijke afbakening: het beleid

Het Nederlands beleid onder begrotingsartikel 5 ‘Multilaterale samenwerking en overige inzet’ heeft als overkoepelend doel: bijdragen aan inclusieve groei door middel van versterkte multilaterale samenwerking en betrokkenheid in multilaterale organisaties.² Onder deze organisaties vallen VN organisaties, internationale financiële instellingen (IFI’s), multilaterale banken en regionale ontwikkelingsbanken. De overige inzet wordt met name vorm gegeven door middel van ‘de inzet van cultuur en sport in ontwikkelingslanden om een sociale en kansrijke samenleving te stimuleren en het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid in Nederland’. Begrotingsartikel 5 valt onder het bredere beleidskader ‘Mondiaal Multilateralisme’³, dat de strategische kaders voor Nederland biedt om invloed uit te oefenen op het multilaterale systeem samen met gelijkgezinde landen. Dit kader zal in 2025 door middel van een mid-term review geëvalueerd worden en is daarom geen onderdeel van deze periodieke rapportage.

Begrotingsartikel 5 is opgedeeld in zeven sub-artikelen, waarbij de eerste twee direct beleid betreffen en de laatste vijf⁴ voornamelijk betrekking hebben op correcties, restituties en overige ontvangsten. Hoewel de verschillende onderdelen van sub-artikel 5.2 (overig armoede beleid)⁵ relevant zijn voor een bijdrage aan inclusieve groei, is het aandeel in het budget dusdanig laag⁶ dat dit geen onderdeel zal zijn van de evaluatie. De focus in deze periodieke rapportage zal daarom komen te liggen op sub-artikel 5.1.

¹ Met aantreding van het nieuwe Kabinet is de term Ontwikkelingssamenwerking (OS) vervangen door Ontwikkelingshulp en spreken we vanaf nu over de BHO begroting. Echter, gezien deze periodieke rapportage beleid betreft van vorige Kabinetten, zal in deze brief gerefereerd blijven worden naar BHOS.

² Tweede Kamer der Staten Generaal, ‘[Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024](#)’, KST 36 410 XVII, nr.1, 19 september 2023.

³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2023. ‘[Beleidskader Mondiaal Multilateralisme: Positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde](#)’. Publicatie-nr. 22408363.

⁴ Sub-artikel 5.4: Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen; Sub-artikel 5.20: Ontvangsten en restituties met betrekking tot leningen; Sub-artikel 5.21: Ontvangsten OS; Sub-artikel 5.22: Koersverschillen; Sub-artikel 5.23: Diverse ontvangsten non-ODA.

⁵ Hieronder vallen bijdragen aan schuldverlichtingsactiviteiten, activiteiten op de posten voor cultuur en sport, bijdragen aan UNESCO, en eventuele koersverliezen.

⁶ De enige uitzondering hierop betreft schuldverlichting, waar zo’n 20% van de totale uitgaven onder Artikel 5 naar toe gaat.

5.1 Multilaterale samenwerking

Om mondiale uitdagingen het hoofd te kunnen blijven bieden, is het volgens de minister van BZ van belang dat het multilaterale stelsel 'fit for purpose' is en blijft. Nederland zet zich daarom in voor een multilateraal stelsel dat representatiever, meer coherent, efficiënter en effectiever is, door een betrouwbare en voorspelbare donator te zijn.⁷

Onder sub-artikel 5.1 vallen bijdragen aan multilaterale organisaties en programma's ten behoeve van activiteiten die armoede bestrijden in ontwikkelingslanden en een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de duurzame ontwikkelingsdoelen en klimaatafspraken.⁸ De multilaterale organisaties zijn onder te verdelen in verschillende groepen: VN organisaties, zoals UNICEF en UNDP; speciale multilaterale activiteiten, zoals de OESO; Internationale Financiële Instellingen, zoals het IMF en de Wereld Bank; en regionale ontwikkelingsbanken, zoals de African Development Bank en de Asian Development Bank.

3. Tijdsafbakening

De regeling periodiek evaluatieonderzoek uit 2022 schrijft voor dat een periodieke rapportage elke vier tot zeven jaar wordt opgesteld. De afronding van een vorige periodieke rapportage vormt het startpunt van een nieuwe looptijd.⁹ De vorige periodieke rapportage¹⁰ van begrotingsartikel 5 is in 2017 afgerond en betrof de periode 2012-2015. Relevante ontwikkelingen uit 2016 zijn hierin ook meegenomen. De huidige periodieke rapportage zal zich focussen op de periode 2017-2023. Hiermee beslaat het de Kabinetten Rutte III en Rutte IV.

4. Overzicht uitgaven

De totale uitgaven voor begrotingsartikel 5 voor de periode 2017-2023 bedroegen iets meer dan € 2 miljard, waarvan € 1.5 miljard was toebedeeld aan sub-artikel 5.1. De specifieke uitgaven binnen sub-artikel 5.1 zijn in de tabel hieronder uitgesplitst.

Uitgaven voor begrotingsartikel 5.1 voor de periode 2017-2023, bedragen in EUR 1.000

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Verplichtingen	323.578	75.165	168.359	1.110.681	61.837	532.027	772.132
Programma uitgaven totaal	294.132	163.792	255.594	282.519	271.230	417.023	363.839
5.1 Multilaterale samenwerking	150.637	151.146	149.792	214.821	178.163	348.175	319.553
UNDP	28.000	30.000	30.000	20.000	30.000	30.000	28.250
UNICEF	14.000	26.000	33.000	33.000	33.000	33.000	13.577
UNIDO	1.859	1.237	1.583	1.308	1.531	1.367	1531
Middelen-aanvullingen multilaterale banken en fondsen	82.573	49.410	58.230	80.113	58.894	67.280	79.789

⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2023. '[Beleidskader Mondiaal Multilateralisme: Positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde](#)'. Publicatie-nr. 22408363.

⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal, '[Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2024](#)', KST 36 410 XVII, nr.2, 19 september 2023.

⁹ Artikel 2 en 4. Overheid.nl wettenbank, '[Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022](#)', (geraadpleegd op 20 augustus 2024).

¹⁰ IOB, 2017. '[Beleidsdoorlichting Nederlandse Samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde naties](#)'.

Kapitaalaanvullingen bij regionale ontwikkelingsbanken	6.482	6.547	3.447	10.407	6.652	6.652	8.156
Speciale multilaterale activiteiten	8.723	17.594	10.398	22.936	8.521	8.151	13.577
Assistent-deskundigen programma	9.000	8.016	12.487	11.343	9.035	10.092	9.000
Internationale Financiële Instellingen		12.342		35.714	30.530	29.633	8.000
Bijdrage aan IFI's voor steun Oekraïne						162.000	140.000

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' voor de jaren 2018 tot en met 2024.

* Voor het jaar 2023 betreft het de begrote bedragen, de daadwerkelijke uitgaven zijn nog niet vastgesteld.

5. Vraagstelling

Hoofdvraag:

Welke inzichten bestaan er in de (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BHOS bijdragen op het terrein van multilaterale samenwerking tussen 2017 en 2023 en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag wordt nader uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen. Deze zijn gebaseerd op de onderdelen zoals benoemd in artikel 4.5 van de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.¹¹ Bij het verder uitwerken van de onderzoeksopzet in de *Terms of Reference* zullen deze deelvragen ook meer worden toegespitst op de hoofdvraag en het begrotingsartikel.

Deelvragen:

1. Wat was het beleid in de periode 2017-2023 en hoe heeft het zich ontwikkeld? Wat was het budget en welke instrumenten werden ingezet om het beleid uit te voeren?
2. Welke inzichtbehoefte en kennisvragen zijn er opgesteld door de beleidsdirectie bij aanvang van de te onderzoeken periode?
3. Welke inzichten verschaffen relevante reeds uitgevoerde evaluaties met betrekking tot (de voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de BHOS bijdragen op het terrein van multilaterale samenwerking?
4. In welke mate was het Nederlands beleid doeltreffend en doelmatig in het behalen van de beoogde ambities, en welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
5. Op welke wijze kan het Nederlands beleid doeltreffender en doelmatiger worden uitgevoerd?
 - Bij gelijkblijvende inzet van middelen?
 - Hoe kan ten minste 20% of een andere significante besparing worden gerealiseerd?
6. Wat zijn de belangrijkste resterende kennislacunes met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlands beleid?

¹¹ Overheid.nl wettenbank, '[Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022](#)', (geraadpleegd op 20 augustus 2024).

6. Methoden

De periodieke rapportage wordt uitgevoerd door middel van een syntheseonderzoek. Hiervoor worden de beschikbare onafhankelijke onderzoeken en evaluaties gebruikt die zijn uitgevoerd over de periode 2017 tot en met 2023. Paragraaf 9 weergeeft een beknopt overzicht van de beoogde bronnen. Waar nodig zal het onderzoek worden aangevuld met inzichten op basis van interviews of focus groepen.

7. Onafhankelijkheid en kwaliteitsborging

De onafhankelijkheid en kwaliteit van deze periodieke rapportage zal op meerdere manieren worden geborgd. Zo wordt de periodieke rapportage uitgevoerd onder leiding van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor deze periodieke rapportage worden zowel een interne IOB-klankbordgroep als een externe referentiegroep samengesteld. Zij adviseren het onderzoeksteam en de directeur van IOB over de kwaliteit van de ToR en het eindrapport. De bijeenkomsten zullen worden voorgezeten door een lid van het IOB-MT.

De interne IOB-klankbordgroep zal bestaan uit minimaal twee IOB-collega's die zelf niet meewerken aan het onderzoek. De externe referentiegroep zal bestaan uit minimaal twee externe onafhankelijke experts, relevante beleidsmedewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een afgevaardigde van de directie Financieel en Economische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en een afgevaardigde van de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Minimaal één van de externe experts uit de referentiegroep zal een verklaring geven bij het eindrapport over de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het onderzoek.

8. Tijdsplan

Het onderzoek zal van start gaan in het eerste kwartaal van 2025. In de planning wordt ernaar gestreefd de periodieke rapportage uiterlijk in het laatste kwartaal van 2025 aan uw Kamer toe te sturen.

9. Onderliggende bronnen

Voor het uitvoeren van het syntheseonderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende bronnen: de MOPAN evaluaties van multilaterale organisaties, de scorekaarten van multilaterale organisaties, jaarverslagen van multilaterale organisaties, OESO DAC review (s), interne evaluaties uitgevoerd door multilaterale organisaties, en waar mogelijk evaluaties van multilaterale organisaties uitgevoerd door andere donoren of evaluatiediensten. Deze lijst is niet uitputtend. Deze bronnen zullen verder verzameld worden tijdens het opstellen van de *Terms of Reference*. Met het verder uitwerken van de onderzoeksopzet in de *Terms of Reference* zal ook gekeken worden of/en welke aanvullende bronnen nog nodig zijn.