

Vergaderjaar 2025–2026

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 34

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2025

Hierbij bied ik uw Kamer de Periodieke Rapportage over Multilaterale Samenwerking (BHO-begrotingsartikel 5.1) aan. Deze Periodieke Rapportage betreft een evaluatie over de periode 2017–2023 van de Nederlandse ontwikkelingsbijdrage via twee grote VN-organisaties (UNICEF en UNDP) en twee regionale ontwikkelingsbanken (de Afrikaanse en de Aziatische Ontwikkelingsbank, AfDB en AsDB). Deze vier organisaties nemen samen veruit het grootste deel van de bestedingen onder dit begrotingsartikel voor hun rekening.

De bijdrage aan deze organisaties heeft de vorm van zogenaamde ongeoormerkte financiering via kernbijdragen aan VN-organisaties, en via kapitaal- en middelenaanvullingen aan de ontwikkelingsbanken. De kernbijdragen hebben tot doel de organisaties de ruimte te bieden om zo efficiënt en effectief mogelijk bij te dragen aan Nederlandse ontwikkelingsdoelstellingen die binnen hun mandaat vallen op basis van een vastgestelde strategie. Met kernfinanciering kan UNICEF bijvoorbeeld snel geld toewijzen om onvoorziene humanitaire crises te adresseren, of kunnen de ontwikkelingsbanken investeringen sturen op grond van financieringsbehoefte en solvabiliteit van landen. Binnen de VN gelden hiervoor afspraken die zijn vastgelegd in het *Funding Compact*, met als doel ten minste 30% van de programmafinanciering als ongeoormerkt ter beschikking te stellen. Binnen de banken opereert Nederland als aandeelhouder en draagt in principe bij naar rato van zijn aandeel in de bank zelf of binnen het ontwikkelingsfonds van de bank. De Periodieke Rapportage stelt vast dat de beleidsredenen om ongeoormerkte financiering toe te passen worden ondersteund door het (empirisch) onderzoek.

De vier onderzochte organisaties zijn systeemorganisaties met een breed ontwikkelingsmandaat. Het onderscheid tussen de rol van de VN en die van de ontwikkelingsbanken moet daarbij wel duidelijk worden gehanteerd. UNICEF en UNDP zijn beide VN-fondsen met voornamelijk een

uitvoerende taak. De regionale ontwikkelingsbanken vervullen de rol van financier, en kunnen met het ingelegde kapitaal en middelen zelfstandig geld uit de markt aantrekken. Zij vormen daarmee een belangrijke schakel in het vergroten van de totale hoeveelheid ontwikkelingsfinanciering. Omdat het BHO-beleid niet stuurt op uitvoeringskanalen, maar op resultaten, vallen niet alle banken en VN-organisaties onder hetzelfde begrotingsartikel: thematische bijdragen aan VN-organisaties of banken zijn in de BHO-begroting bij de thematische artikelen ondergebracht, evenals landspecifieke bijdragen die via de ambassades lopen. Onder BHO-beleidsartikel 5.1 zijn multilaterale systeemorganisaties opgenomen die een breed thematisch mandaat hebben. Net als de Periodieke Rapportage bekijkt deze beleidsreactie de conclusies en aanbevelingen vooral binnen het kader van dit beleidsartikel. Waar deze relevant zijn voor andere multilaterale organisaties en beleidsartikelen, worden deze breder getrokken.

De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de periode 2017–2023. De internationale context waarbinnen de vier organisaties opereren is ondertussen sterk veranderd als gevolg van een terugtrekking van veel VS-financiering evenals bezuinigingen op ontwikkelingsfinanciering door meerdere grote traditionele donoren, toegenomen tegendruk op het normatieve kader van de VN, en de noodzaak om tot hervormingen te komen om het multilaterale systeem *fit-for-purpose* te houden. Daarmee staat het hele internationale ontwikkelingssysteem voor een grote uitdaging, omdat het multilaterale systeem in omvang en rol toonaangevend is. Waar relevant zal dit expliciet gemaakt worden. Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen afzonderlijk toegelicht.

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 BHO-doelstellingen.

Het kabinet ziet deze conclusie als ondersteunend aan het beleid en de relevantie van de gekozen inzet. Zoals in de evaluatie gesteld, droeg de Nederlandse steun aan VN-organisaties primair bij aan de doelstelling om extreme armoede uit te bannen en droeg steun aan regionale ontwikkelingsbanken aannemelijk bij aan het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, het versterken van een veerkrachtige wereldeconomie en het bevorderen van klimaatmitigatie. Ook de complementariteit van de Nederlandse inzet via de VN-organisaties en de (regionale) ontwikkelingsbanken wordt onderschreven. De vastgestelde doeltreffendheid van VN-organisaties op terreinen als goed bestuur, gezondheidszorg en onderwijs maakt hen complementair aan regionale ontwikkelingsbanken op deze thema's.

De inzet via multilaterale organisaties met ongeoormerkte middelen is integraal onderdeel van het BHO-beleid. Via de posities in de bestuursraden (*boards*) van VN-organisaties en de regionale banken draagt Nederland bij aan de strategische oriëntatie. Dit geldt ook voor andere VN-organisaties en ontwikkelingsbanken die buiten de reikwijdte van deze Periodieke Rapportage vallen. Nederland blijft een actieve rol spelen in het bevorderen van de effectiviteit van multilaterale organisaties. Zo was Nederland in 2025 voorzitter van MOPAN dat (regionale) ontwikkelingsbanken en VN-organisaties regulier doorgelicht.¹

¹ MOPAN staat voor *Multilateral Organizations Performance Assessment Network*, een samenwerkingsverband van 21 donoren gericht op de systematische monitoring van multilaterale organisaties.

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

De evaluatie stelt dat de bijdrage van de vier onderzochte organisaties aan het bevorderen van klimaatadaptatie vooralsnog beperkt was en de bijdrage aan het aanpakken van grondoorzaken van irreguliere internationale migratie lastig vast te stellen. In aansluiting op Aanbeveling 2 (zie hieronder) is het kabinet van mening dat VN-organisaties en multilaterale banken effectiever opereren wanneer ze zich aan hun mandaat en strategie houden. Op bepaalde thema's (zoals bijvoorbeeld migratie, vluchtelingen of landbouw/voedselsystemen) zijn gespecialiseerde multilaterale organisaties aanwezig, die ook door Nederland worden ondersteund. De regionale banken hebben sinds 2023 hun strategieën aangepast om meer aan klimaat te kunnen doen, waarmee geplande en nieuwe investeringen op een meer duurzame wijze worden ontworpen en uitgevoerd.

Daarnaast wordt geconcludeerd dat de ontwikkelingsbanken beperkt doeltreffend waren in het bevorderen van goed bestuur in partnerlanden en het stimuleren van de private sector waarbij bijvoorbeeld bij AfDB wordt gesteld dat de toegevoegde waarde van AfDB investeringen ten opzichte van marktfinanciering onduidelijk was. Hoewel het primaire mandaat van de banken ligt bij het ondersteunen van overheden, wordt in toenemende mate geïnvesteerd in mechanismen om de private sector te ondersteunen om daarmee meer private financiering voor ontwikkeling te mobiliseren. Het belang hiervan werd in juni 2025 tijdens de VN-top over de financiering van ontwikkeling nadrukkelijk vastgelegd in de slotverklaring.

De VN-organisaties waren minder doeltreffend op economische thema's, het waarborgen van de duurzaamheid van projecten door het ontbreken van langdurige ongeoormerkte financiering en het bereiken van de meest kwetsbare groepen zoals mensen met een beperking. In lijn met Aanbeveling 5 (zie hieronder) onderschrijft Nederland het belang van meerjarige kernfinanciering voor de doeltreffendheid van VN-projecten en roept ook andere donoren op tot deze financieringsvorm.

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

Deze conclusie ondersteunt de keuze om via deze organisaties te blijven bijdragen aan de ontwikkelingsdoelen. Via de bestuursorganen van deze organisaties en het inzetten van MOPAN als toetsingskader houdt Nederland toezicht op het functioneren van deze organisaties. Effectief toezicht blijft voor het kabinet prioritair. Voor de twee VN-organisaties geldt dat zij in grote mate afhankelijk zijn van vrijwillige bijdragen van donorlanden, en dat donorlanden deze bijdragen in toenemende mate oormerken. Hiermee komen de flexibiliteit en effectiviteit van deze organisaties in het geding. Tegelijkertijd staat de financiering van het VN-ontwikkelingssysteem in brede zin onder druk. Via het VN80-initiatief en de *Humanitarian Reset* wordt gezocht naar structurele aanpassingen om dit op te vangen en het systeem opnieuw in te richten. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de duurzaamheid van VN-projecten om te voorkomen dat resultaten verloren gaan bij het eventueel wegvallen van financiering.

Voor de regionale ontwikkelingsbanken geldt dit vooralsnog minder. Op initiatief van de G20 zijn de laatste jaren juist belangrijke stappen gezet om het financieringsvolume te vergroten. Wel is het van belang onderscheid te maken tussen het bancaire deel gericht op de middeninkomenslanden dat volledig zelf-financierend is, en het fondsdeel gericht op de

armste landen dat periodiek door aandeelhouders moet worden aangevuld. Voor beide banken geldt dat ze met hun triple-A rating zeer kredietwaardig zijn. Tegelijkertijd steunen deze banken daarbij op de kredietwaardigheid van hun aandeelhouders. In 2024 verschaftte Nederland om die reden een garantie aan de Afrikaanse Ontwikkelingsbank waarmee de kredietwaardigheid werd behouden. Voor het fondsdeel van de banken geldt een andere logica: wanneer een fonds niet (voldoende) wordt aangevuld, zal op termijn de toegang voor armste en meest kwetsbare landen minder worden. Dit is vooralsnog niet aan de orde. In 2026 staat wel de middelenaanvulling van het Afrikaanse Ontwikkelingsfonds (ADF) op de rol, waarover de aandeelhouders naar verwachting voor eind 2025 een besluit nemen.

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

De Periodieke Rapportage constateert dat tijdens de Corona-periode het risico van versnippering door oprekking van mandaten op de loer lag. Meerdere organisaties gingen inzetten op de gezondheidssector, hoewel dit niet het kernmandaat van de organisatie betrof en hierop ook geen of slechts beperkte expertise beschikbaar was. Gezien de uitzonderlijke situatie waarbinnen de vier onderzochte organisaties toen moesten opereren, was dit destijds begrijpelijk. Tegelijkertijd deelt het kabinet het standpunt dat het tegengaan van versnippering de effectiviteit van de betreffende organisaties verbetert en dat de inzet van ongeoormerkte financiering hieraan moet bijdragen. Dit is dan ook al langer een actieve inzet van Nederland binnen de boards bij zowel VN als de banken. De Periodieke Rapportage ondersteunt daarbij wel de inzet van ongeoormerkte financiering waarvan het algemene belang onder meer is vastgelegd in de VN *Funding Compact*.

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

Deze conclusie ondersteunt in grote mate het kabinetsbeleid. Complementariteit tussen de verschillende financierings- en uitvoeringsorganisaties blijft echter altijd een punt van aandacht. Nederland ondersteunt in VN-verband de versterking van de coördinatie in de ontvangende landen via het *Resident Coordinator* systeem, dat beoogt om coördinatie van verschillende VN-inzet in landen goed op elkaar af te stemmen. Daarnaast steunt Nederland ook actief een betere samenwerking tussen banken (bijvoorbeeld tussen de regionale banken en de Wereldbank) en tussen de banken en VN-organisaties. Dit vraagt ook om goede rijksbrede afstemming (zie ook Aanbeveling 1).

Aanbeveling 1: Versterk de rijksbrede afstemming van de multilaterale inzet.

Sinds 2022 geldt het Beleidskader Mondiaal Multilateralisme als basis voor de rijksbrede inzet via multilaterale organisaties. Het kader wordt aangevuld met operationele samenwerking binnen en tussen departementen, en tussen departementen, ambassades en permanente vertegenwoordigingen. Naast algemene principes geldt dat gezien de diversiteit van VN-organisaties en ontwikkelingsbanken voor iedere organisatie ook specifieke beleidsoverwegingen en boardinstructies gelden. Hierbij kijkt het kabinet ook naar de samenhang tussen de inzet via multilaterale organisaties en andere financieringskanalen, zoals (internationale) ngo's en de bilaterale inzet. De rijksbrede afstemming geldt onder meer voor

normatieve kaders die meerdere organisaties raken (gezamenlijke positionering op onder meer Oekraïne, klimaat of gender) en financieringskaders (onder meer het VN *Funding Compact* of het G20 *Common Framework*). Waar mogelijk wordt met kaderinstructies gewerkt, die vervolgens per organisatie of thema worden gecontextualiseerd.

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

Het belang van heldere en duidelijk afgebakende (thematische en geografische) mandaten is onderdeel van de Nederlandse prioriteiten. Op overkoepelend niveau is onder de paraplu van het VN80-hervormings-initiatief een werkspoor uitgerold om mandaten tegen het licht te houden. Daarnaast is dit ook het dagelijks werk van de Nederlandse vertegenwoordiging in de boards van VN-organisaties en de banken. Wel geldt dat organisaties nieuwe mandaten en werkvelden moeten kunnen integreren, zoals bij het klimaatbestendig maken van de programmering, meer aandacht voor de private sector of het versterken van de PSEAH-responsiviteit.²

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

De kwaliteit en effectiviteit van het bestuur in de ontvangende landen is een van de bepalende factoren voor het succes van ontwikkeling. Dit verklaart waarom de vier onderzochte organisaties hier actief op inzetten door middel van capaciteitsontwikkeling, ondersteuning van verkiezingen, kwaliteit van regelgeving en transparante aanbesteding. Naast ongeoormerkte financiering kan – zoals de evaluatie ook aanbeveelt – gerichte ondersteuning hieraan bijdragen. Nederland ondersteunt om die reden bijvoorbeeld de *African Legal Support Facility* bij de AfDB om schuldenmanagement te versterken. Tegelijkertijd blijft de kwaliteit van bestuur een hardnekkig vraagstuk dat alleen binnen de lokale context kan worden aangepakt. Het gaat hierbij ook om ruimte voor maatschappelijke organisaties, respect voor mensenrechten en onafhankelijke rechtspraak. De inzet via multilaterale organisaties gaat daarbij samen met bilaterale inzet. Nederland blijft zich daar onder meer via de *boards* en onze programma's via de ambassades voor inzetten.

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

Het kabinet onderschrijft het belang van onafhankelijke evaluatie en actieve inzet daarop in de Executive Boards. Nederland is in 2025 voorzitter van het MOPAN-initiatief dat de kwaliteit en effectiviteit van multilaterale organisaties toetst. Waar de kwaliteit van evaluaties onvoldoende is, zal Nederland aandringen op verbetering hiervan.

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

In het verlengde van Conclusie 4 (zie hierboven) ondersteunt deze aanbeveling het huidige beleid om zo veel mogelijk te werken met meerjarige financiering. Dit geldt niet alleen voor de vier onderzochte organisaties; het wordt ook toegepast op andere multilaterale organisaties. Voor de ontwikkelingsbanken is de financiering via middelenaan-

² PSEAH staat voor *Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment*.

vullingen per definitie meerjarig, meestal op basis van een drie- of vierjarige cyclus. Overigens geldt ook voor geoormerkte financiering dat meerjarige contracten de voorspelbaarheid en doelmatigheid van een investering doen toenemen.

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

Deze aanbeveling sluit aan bij het staande beleid, dat onder meer wordt gevoed door de MOPAN-beoordelingen. Wel geldt dat dit per organisatie moet worden bekeken. Daarnaast weegt de Nederlandse positie in sommige organisaties zwaarder dan in andere, of, zoals het geval is bij de ontwikkelingsbanken, dat hiervoor eerst een gezamenlijke positie bepaald moet worden in de kiesgroep waar Nederland lid van is.

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

Het bedrijfsleven levert een belangrijke en almaar groter wordende bijdrage aan ontwikkelingsdoelen; o.a. als kennispartner, leverancier en financier van het multilaterale ontwikkelingssysteem. Deze trend moedigt het kabinet aan. Zo won het Nederlandse bedrijfsleven over de afgelopen periode gemiddeld zo'n 500 miljoen euro per jaar aan VN-contracten en 150 miljoen aan aanbestedingen via de multilaterale banken (zie ook sectie 5.4 van de Periodieke Rapportage). Hoewel er geen een-op-een-relatie is tussen de ongeoordeelde inzet en het winnen van een contract, zet het kabinet actief in op het vergroten van de verdienkansen door Nederlandse bedrijven beter te koppelen aan de prioriteiten van de multilaterale organisaties, te pleiten voor aanbestedingsregels die kansen bieden voor de hoogwaardige oplossingen geboden door het Nederlandse bedrijfsleven en door vroegtijdig deze kansen te identificeren.

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

Goed onderzoek en adequate kennis zijn belangrijke ingrediënten voor het maken van beleidsafwegingen en het verbeteren van de impact. Voor multilaterale organisaties geldt dat Nederland hierbij primair gebruik maakt van internationaal onderzoek en evaluaties, waaronder MOPAN. Eigen onderzoek is relevant waar dit raakt aan de kwaliteit van de Nederlandse inzet in het bijzonder. Zo voert de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten onder meer een tussentijdse review uit van het Beleidskader Mondiaal Multilateralisme uit 2022 om te toetsen in welke mate het beleid moet worden aangepast aan de snel veranderende internationale omstandigheden.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries