



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard United Nations Development Programme

Datum 15 augustus 2017

SCORECARD United Nations Development Programme (UNDP)

Opgesteld door Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten

Redacteur: Mario Leeftang
Afgestemd met PVNY, DSH, IGG, DSO en DDE

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
1.1	Institutionele aspecten en functioneren	3
1.2	Beleidsrelevantie	3
2	Inleiding	5
3	Algemene achtergrond	6
3.1	Doelstelling en toegevoegde waarde	6
3.3	Nederlandse rol en invloed.....	7
3.4	Financiële omvang en bijdragen	7
4	Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie	10
4.1	Strategie en verantwoording	10
4.2	Resultaatgerichtheid en transparantie	11
4.3	Partnerschappen en samenwerking	12
4.4	Operationeel management.....	13
4.5	Beleidsevaluatie	14
4.6	Human Resource Management	14
4.7	Financiële stabiliteit	15
4.8	Kostenreductie	16
4.9	Corruptiebestrijding	17
5	Relevantie van de organisatie	19
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	19
5.2	Overige relevantie	20

1 Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNDP is de centrale en coördinerende organisatie in het VN (ontwikkelings)systeem en wordt gewaardeerd vanwege zijn vermogen om verschillende partners bij elkaar te brengen. Het ontwikkelingsmandaat van UNDP is breed, waarbij UNDP in de uitvoering op moet passen niet te wijd verspreid te raken. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor een deel door donoren wordt gedreven, die veel projecten geoormerkt financieren. Via het huidige Strategische Plan (2014-2017), dat beperkt is tot slechts 7 resultaatgebieden en een strakkere, meer gefocuste aansturing van de landenkantoren probeert UNDP versplintering tegen te gaan. Hoewel UNDP in toenemende mate aandacht besteedt aan resultaatgericht management en de organisatie financieel gezond is, blijft de interne kostenefficiëntie een serieus punt van zorg. UNDP is als een olietanker, die maar langzaam bij te sturen is. Door het politieke speelveld in New York is het vaak moeilijk om als Westerse donoren de organisatie een duw in de goede richting te geven.

Institutionele aspecten en functioneren	Score	Verandering
Strategie en verantwoording	3	→
Resultaatgerichtheid en transparantie	3	→
Partnerschappen	2	↓
Operationeel management	2	→
Beleidsevaluatie	3	→
Human Resource Management	3	→
Financiële stabiliteit	3	→
Kostenreductie	3	→
Corruptiebestrijding en accountability	3	→

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

Verandering sinds 2015: positief = ↑, neutraal = →, negatief = ↓

1.2 Beleidsrelevantie

UNDP heeft als systeemorganisatie met wereldwijde presentie en als betrouwbare en neutrale samenwerkingspartner een grote relevantie voor het BHOS beleid. Op gevoelige terreinen als democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat (in fragiele staten), maar ook op SRGR, gendergelijkheid en klimaat speelt de organisatie, zeker door de schaalgrootte, een belangrijke rol. UNDP heeft het vermogen verschillende spelers bij elkaar te brengen, is voorzitter van de VN ontwikkelingsgroep en speelt een centrale rol in VN hervormingen. Vanuit de *Grand Bargain*¹ heeft UNDP relevantie op het gebied van transitie van humanitaire hulp naar ontwikkelingsgerichte samenwerking. In al het bovenstaande schuilt wel het gevaar dat UNDP soms moeilijk 'te grijpen' is en daardoor wat onzichtbaar dreigt te zijn.

¹ De *Grand Bargain* is een set van afspraken die door donoren en hulporganisaties is gemaakt tijdens de *World Humanitarian Summit* in 2016. Deze afspraken zijn gericht op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van humanitaire hulpverlening.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
Veiligheid en Rechtsorde	4	4	3
SRGR (incl. HIV/AIDS)	3		
Gendergelijkheid	3	4	3
Klimaat	3		
Overige Relevantie			
Internationale coördinatie en samenwerking ontwikkelingsbeleid	4	3	3

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

2 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die effectief zijn en die relevant zijn voor het Nederlandse beleid, of een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen (IFI's), de voor Nederlands beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse BHOS beleid en de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en uitstekend. Daarnaast wordt aangegeven of de organisatie een positieve, een negatieve of een neutrale ontwikkeling heeft doorgemaakt sinds de scorecard 2015. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).² Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

² Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN-organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

3 Algemene achtergrond

3.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De oprichting van het *United Nations Development Programme* (UNDP) in 1965 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) is vastgelegd in resolutie 2029. Het mandaat van de organisatie omvat operationele ondersteuning van landen bij het realiseren van ontwikkelingsdoelstellingen en coördinatie en bevordering van effectiviteit en efficiëntie van het VN-ontwikkelingssysteem. UNDP heeft wereldwijde presentie en wordt gezien als een betrouwbare en neutrale samenwerkingspartner die ook actief is op gevoelige terreinen zoals democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat. UNDP heeft het vermogen verschillende spelers bij elkaar te brengen, is voorzitter van de VN-ontwikkelingsgroep, speelt een centrale rol in VN-hervormingen en is verantwoordelijk voor de coördinatie van het *Resident Coördinator* (RC) systeem. De RC's overzien alle VN organisaties die binnen een land actief zijn en zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van afspraken met de overheid, de verdeling van fondsen voor gezamenlijke programma's en bevordering van effectiviteit, efficiëntie en samenwerking tussen de organisaties. In sommige gevallen treden zij ook op als *Humanitarian Coördinator*. UNDP vormt hiermee een spil in het VN-systeem (lees systeem organisatie) en is daarmee voor Nederland, zeker in fragiele staten, een belangrijke partner.

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

UNDP rapporteert aan de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC). Bestuurlijk heeft UNDP een Uitvoerende Raad (UR) waarin 36 lidstaten op rotatiebasis zitting hebben. Deze UR komt drie maal per jaar bijeen en is in gezamenlijkheid met UNFPA en UNOPS. De Raad stelt de algemene beleidsrichting vast en controleert de uitvoering hiervan. De organisatie wordt geleid door een *Administrator*. Dit is de derde VN functionaris in rang na de Secretaris General en zijn/haar plaatsvervanger. Sinds april 2017 is dit de Duitser Achim Steiner. Hij volgt Helen Clark op (voormalig Premier van Nieuw-Zeeland), die de organisatie twee termijnen heeft geleid van 2009 tot 2017. UNDP's hoofdkantoor staat in New York. Daarnaast zijn er vijf regionale, 129 landenkantoren en zes kenniscentra. Alles bij elkaar is UNDP in bijna 170 landen actief en heeft de organisatie circa 7,600 personeelsleden en ruim 9,800 contractanten in dienst.

De centrale doelstelling van UNDP is het ondersteunen van landen bij armoedebestrijding en bij het verminderen van ongelijkheid en uitsluiting. De uitvoering van dit mandaat wordt vastgelegd in het Strategisch Plan (SP), dat een 4-jarige cyclus heeft. Het huidige SP (2014-2017) heeft zeven resultaatgebieden:

1. duurzame en inclusieve groei, bevorderen werkgelegenheid en middelen van bestaan voor de armen;
2. democratisch bestuur, dat ruimte biedt voor inspraak van burgers, ontwikkeling bevordert, en de rechtsstaat en verantwoording van het bestuur versterkt;
3. landen beschikken over instituties die in toenemende mate in staat zijn om universele toegang tot basisdienstverlening te leveren;
4. snellere vooruitgang op vermindering van gender ongelijkheid en bevordering van *empowerment* van vrouwen;
5. landen zijn in staat de kans op conflict of natuurrampen, ook ten gevolge van klimaatverandering, te verminderen;
6. herstel en wederopbouw worden zo snel mogelijk na conflict of ramp in gang gezet;
7. het ontwikkelingsdebat en acties op alle niveaus geven prioriteit aan bestrijding van armoede en uitsluiting.

In de uitvoering van het mandaat heeft UNDP een brede portefeuille met activiteiten met daarin: capaciteitsopbouw, ontwikkeling van innovatieve benaderingen, advies en ondersteuning van beleids- en wetontwikkeling en uitvoering, waarbij het accent ligt op de armste landen. Er is hiertoe in 2013 in de Uitvoerende Raad een afspraak gemaakt: voor de verdeling van UNDP's programmafondsen is een verdeelsleutel afgesproken waarbij minimaal 85% naar lage inkomenslanden gaat, maximaal 15% naar midden inkomenslanden. De budgetten en verwachte inkomsten zijn vastgelegd in UNDP's *integrated budget estimates* (2014-2017).

UNDP is actief betrokken bij de uitvoering van de VN brede beleidsafspraken uit de *Quadrennial Comprehensive Policy Review Resolutie (QCPR)*, zoals harmonisatie van procedures en versterking van de kwaliteit en coördinerende rol van *VN-Resident Coördinatoren* ter ondersteuning van de hervormingen onder *Delivering as One*. In het jaarlijkse rapport aan de UR is hiervoor een aparte sectie opgenomen. UNDP heeft met andere organisaties een model ontwikkeld voor de presentatie van landenprogramma's en voor monitoring van capaciteitsopbouw. UNDP neemt deel in initiatieven voor gezamenlijke diensten en ondersteunt transitie van hulp naar ontwikkeling als lid van de *Inter Agency Standing Committee*. In lijn met de afspraken in de QCPR zijn in het Strategisch Plan 2014 – 2017 gedisagregeerde sexe-indicatoren opgenomen. Dit in parallel met UNDP's goed uitgewerkte genderbeleid.

UNDP heeft een regelmatige cyclus van beleidsdoorlichtingen en evaluaties. Naast het jaarlijkse evaluatierapport staan er tijdens de Uitvoerende Raden ook regelmatig beleid specifieke documenten op de agenda. Sinds de vorige versie van de scorecard zijn o.a. het Evaluatiebeleid zelf en de bijdrage van UNDP aan gendergelijkheid en versterking van de positie van vrouwen teven het licht gehouden. De bevindingen waren over het algemeen positief.

3.3 **Nederlandse rol en invloed**

Nederland heeft zitting en is vertegenwoordigd in de Uitvoerende Raad (UR) via de Permanente Vertegenwoordiging (PV) in New York. Een groot deel van de inzet wordt gecoördineerd via regionale groepen. Nederland maakt deel uit van de *Western European and Other Group (WEOG)*.³ Er is geen regulier/formele EU-coördinatie. De beslissingen in de Uitvoerende Raad worden doorgaans niet via stemming genomen, maar in consensus. Op basis van een rotatieschema zit Nederland vrijwel permanent (12 van de 15 jaar) in de UR. In 2018 zit Nederland voor een jaar niet in de Raad. Nederland heeft als middelgrote donor invloed in UNDP, zeker ook gezien het feit dat Nederland altijd *core* bijdragen nastreeft en we worden gezien als een constructieve en serieuze gesprekspartner.

3.4 **Financiële omvang en bijdragen**

UNDP is de grootste ontwikkelingsorganisatie binnen het VN-systeem met een jaarlijkse 'omzet' van ruim USD 5 miljard. UNDP's inkomsten bestaan uit *core* en *non-core* bijdragen. De afgelopen jaren is de verhouding tussen *core* en *non-core* steeds verder in de richting van de laatste verschoven. Dit maakt UNDP in sterke mate afhankelijk van *non-core* bijdragen (inclusief globale fondsen zoals het *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM)* en de Global Environment Facility (GEF), die inmiddels ongeveer 80% van de inkomsten vormen. Het lage

³ Grote donoren, lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-landen)

percentage aan *core* inkomsten beperkt de mogelijkheden om zelf sturing te geven binnen het mandaat en het hoge percentage *non-core* bijdragen, waarbij elke donorz'n wensen heeft, draagt bij aan versnippering. UNDP denkt zelf een verhouding van 50/50% nodig te hebben om een stabiele basispresentie in het veld te kunnen garanderen en daarnaast ook proactief en strategisch te kunnen inspelen op (nieuwe) ontwikkelingen of crises. De 50/50 verhouding biedt ook de financiële basis die nodig is voor centrale toezicht- en managementfuncties en is de bron voor UNDP's financiële bijdrage aan VN-coördinatietaken, met als grootste budgetlijn het *Resident Coördinator* (RC) systeem.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

Jaar	Inkomsten			Uitgaven	
	Verplichte bijdragen	Vrijwillige bijdragen		Totaal	Totaal
		Non-core	Core		
2014	n.v.t.	3.922	793	4.715	5.314
2015	n.v.t.	3.782	704	4.486	5.057
2016	n.v.t.	4.248	618	4.866	4.660

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren (bedragen in USD miljoen)

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2014	Core-bijdrage	1. Noorwegen	112
		2. Verenigd Koninkrijk	90
		3. Verenigde Staten	81
		8. Nederland	37
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	418
		2. Japan	307
		3. Argentinië	198
		7. Nederland	68
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	499
		2. Japan	385
3. Noorwegen		203	
8. Nederland		104	
2015	Core-bijdrage	1. Verenigd Koninkrijk	83
		2. Noorwegen	81
		3. Verenigde Staten	75
		11. Nederland	20
	Non-core-bijdragen	1. Japan	288
		2. Argentinië	246
		3. Verenigde Staten	189
		10. Nederland	56
	Totaal bijdrage	1. Japan	355
		2. Verenigde Staten	266
3. Verenigd Koninkrijk		258	
10. Nederland		76	

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2016	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	83
		2. Zweden	72
		3. Verenigd Koninkrijk	69
		8. Nederland	32
	Non-core-bijdragen	1. Japan	323
		2. Duitsland	233
		3. Verenigde Staten	229
		7. Nederland	70
	Totaal bijdrage	1. Japan	382
		2. Verenigde Staten	312
		3. Duitsland	260
9. Nederland		102	

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

Eén van de uitdagingen die UNDP heeft binnen haar mandaat - het ondersteunen van landen bij het realiseren van ontwikkelingsdoelstellingen - is dat het een helder maar breed mandaat is. Hoewel UNDP goed binnen dit mandaat werkzaam blijft, is het een zeer breed werkterrein variërend van crisispreventie, wederopbouw, inclusieve en duurzame groei, rechtsstaatontwikkeling, aidsbestrijding, gendergelijkheid, milieu en klimaat. De vraaggerichte manier van werken en het grote aandeel *non-core* donorbijdragen kunnen daardoor gemakkelijk leiden tot verbreding en versnippering waarbij UNDP haar financiële middelen te zeer over te kleine pilotprojecten spreidt. De projecten zijn kleinschalig en technisch en ze worden onvoldoende benut voor beleidsadvies richting (nationale) overheden. In het huidige Strategische Plan (2014–2017) is, onder druk van donoren, meer focus aangebracht en is het aantal resultaatgebieden teruggebracht van 25 naar 7. Er zijn op dit moment nog geen duidelijke indicaties of dit daadwerkelijk tot minder versnippering heeft geleid. Voor elk van de resultaatgebieden is een *Theory of Change (ToC)* ontwikkeld, met een probleemschets, geleerde lessen en daaruit resulterende prioriteiten. De aannames zijn over het algemeen helder geformuleerd en de ToC's beschrijven eveneens de belangrijkste risico's. Ze blijven echter vrij algemeen omdat ze dienen als kaders voor activiteiten in zeer diverse categorieën landen. Op landen en programma/projectniveau worden deze verder en specifiek uitgewerkt.

De afgelopen jaren heeft een grote reorganisatie plaatsgevonden waarbij een overheveling van advies- en ondersteuningsfuncties van New York naar regionale kantoren heeft plaatsgevonden. Deze verschuiving heeft tot doel om landenkantoren beter te ondersteunen. Tevens hebben de landenkantoren scherpere kaders meegekregen waarbinnen de uitvoering van het Strategisch Plan moet plaatsvinden. Door het terugbrengen van het aantal resultaatgebieden in het SP, zien we nu ook dat binnen de landenprogramma's het gemiddeld aantal resultaatgebieden is gedaald naar 4,5. De richtlijn voor landenkantoren is om maximaal in te zetten op vier resultaatgebieden, dus er is zeker voortgang. Tevens kan worden geconcludeerd dat er nog maar een minimaal aantal activiteiten plaatsvindt, die geheel buiten de gedefinieerde resultaatgebieden vallen.

De Nederlandse ambassades zijn van mening dat UNDP's programma's over het algemeen goed aansluiten bij nationale prioriteiten en plannen en dat UNDP's haar rol als coördinator van de VN ontwikkelingsorganisaties op landenniveau naar behoren invult/uitvoert. In New York verlopen de Uitvoerende Raadsvergaderingen soms wat stroperig. Hoewel slechts 36 Raadsleden formeel zitting hebben, kunnen alle overige lidstaten ook inbreng hebben. Er zijn regelmatig politieke compromissen nodig om een brug te slaan tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Dit komt de strategische slagkracht van UNDP niet ten goede.

Onderdeel	Score
Kernmandaat / Prioriteiten / Mission Creep	3
Beleidsstrategie	3
Theory of Change	3
Aansluiting Nationaal beleid / Armoedestrategie	3
Verantwoording	3
Aanspreekbaarheid voor overige belanghebbenden	3
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

Met het huidige Strategische Plan en het bijbehorende resultatenraamwerk heeft UNDP een flinke stap voorwaarts gemaakt in de richting van resultaatgerichtheid. Voorheen was het resultatenraamwerk relatief zwak en lag de focus op output in plaats van op resultaten. Deze inspanning worden door verschillende donoren erkend. Het huidige raamwerk spoort ook landenkantoren aan om hun inzet aan te scherpen en meer te focussen. Ter ondersteuning zijn onder andere handleidingen, een online cursus over de te gebruiken indicatoren en workshops voor monitoring- en evaluatieadviseurs georganiseerd. Tot slot is ook extra mankracht ingezet om landenkantoren te versterken op het gebied van resultaatgericht management (RBM). In de komende periode zal duidelijk worden of deze inzet zich ook daadwerkelijk heeft vertaald in een verbeterde resultaatgerichtheid. De stap naar volledig *Result Based Budgeting* heeft UNDP nog niet gemaakt. Binnen de zeven strategische doelen is geen duidelijkheid over de budgettoekenning in het Strategisch Plan. Er is wel een verdeelsleutel voor verdeling van *core* programmafondsen over landenkantoren.

UNDP heeft zich direct vanaf de oprichting (2008) aangesloten bij het IATI (*International Aid Transparency Initiative*). UNDP is hierbinnen een drijvende kracht en heeft sinds 2013, samen met een aantal andere partners de Secretariaatsfunctie van IATI op zich genomen. In deze rol is het zeer actief en dit heeft ertoe geleid dat veel nieuwe (VN) organisaties en lidstaten zich hebben aangesloten. De organisatie is zelf ook stapsgewijs steeds meer gegevens gaan publiceren. Dit werd in 2014 erkend en zorgde ervoor dat UNDP bovenaan de internationale *Aid Transparency* lijst kwam te staan en dat is sindsdien zo gebleven. UNDP publiceert gegevens over projecten en begrotingen, met project documenten tot op sub-nationaal niveau.

Waar UNDP minder in slaagt is om al deze (project)resultaten te aggregeren naar een niveau waarbij UNDP's eigen bijdrage aan algehele ontwikkeling eenduidig is vast te stellen. In 2014 heeft UNDP de *Result Card* geïntroduceerd, die de belangrijkste ontwikkelingsresultaten in een overzichtelijk schema samenvat. De verwachting is dat de resultatenrapportage, op basis van het verbeterde resultatenraamwerk en het gebruik van eenduidige indicatoren in de gehele organisatie, verder verbetert.

Onderdeel	Score
RBM en RBB	3
Inzichtelijk maken resultaten	3
Inzichtelijk maken allocatie van middelen (o.a. IATI)	4
Communicatie over resultaten	3
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.3 Partnerschappen en samenwerking

UNDP heeft als systeemorganisatie en als voorzitter van de VN-ontwikkelingsgroep (UNDG) veel contact en intensieve samenwerking met andere VN organisaties. Tevens voert UNDP samen met de OESO het secretariaat van het Global Partnership voor effectiviteit van Ontwikkelingssamenwerking (GPEDC), huisvest UNDP het VN-kantoor voor Zuid-Zuid samenwerking (UNOSS) en de mondiale *Business Call to Action* (voor ontwikkelingsrelevant ondernemen, waarbij ruim 100 bedrijven zijn aangesloten) en is UNDP lid van het *UN Global Compact* (samenwerking van VN en bedrijfsleven voor bevordering van mensenrechten). Een sterke competentie van UNDP is het vermogen om synergie te creëren tussen verschillende partijen, zoals overheid en maatschappelijk middenveld. De mate van succes in deze competentie is in grote mate een uiting van het resultaat van UNDP als systeemorganisatie. In het huidige Strategische Plan is ruime aandacht voor verdere harmonisatie van bedrijfsprocessen binnen de VN en versterking van VN coördinatie. Over de resultaten hiervan zijn de ervaringen verdeeld. Er zijn indicaties dat op landenniveau hier soms meer vooruitgang wordt geboekt dan op mondiaal niveau. Tegelijk bestaat er op landenniveau een vertrouwensprobleem omtrent de mate van belangenverstremgeling die de combinatie van *resident representative*, namens het gehele VN-systeem, en UNDP *resident coordinator* met zich meebrengt. In zijn recente hervormingsvoorstellen heeft de SGVN aangekondigd deze twee functies te willen scheiden.

Het beleidsdocument dat UNDP's inzet richting partnerschappen met de private sector beschrijft dateert uit 2012. UNDP positioneert zichzelf als een centrale speler in de internationale samenwerking en profileert zich als een neutrale, langdurige, deskundige en breed georiënteerde ontwikkelingspartner met een belangrijke en brede coördinerende rol. UNDP wil daarbij samenwerken met alle spelers, inclusief overheden, bedrijven, financiële instellingen, maatschappelijk middenveld en charitatieve stichtingen. In de recente jaarverslagen van UNDP is, naast de vermelding van nieuwe partnerschappen, weinig concreets te vinden. Aan de hand van het relatief oude beleidsdocument is het dus moeilijk te bepalen of met deze partnerschappen ook concrete resultaten worden behaald. Daar waar UNDP, als centrale speler, een absolute voorbeeldrol zou moeten spelen op het gebied van partnerschappen binnen de VN, ontbeert een heldere visie waardoor de potentie van UNDP op dit terrein onderbenut blijft.

Onderdeel	Score
Partnerschappen met andere organisaties	3
Visie en rol partnerschappen	2
Aansluiting partnerschappen met andere actoren	2
Samenwerking en coördinatie overige actoren	3
TOTAAL	2

Verandering sinds 2015: negatief = ↓

4.4

Operationeel management

Een analyse in 2014 van evaluaties van landenprogramma's in vier landen met interne conflicten concludeert dat UNDP dankzij stabiele aanwezigheid, capaciteit om op verschillende niveaus te werken en de focus op bestuur en capaciteitsopbouw goed is geëquipeerd om in landen met interne conflicten te werken. De organisatie moet echter betere conflict- en risicoanalyse maken, evenals plannen om daarmee om te gaan. Deze bevindingen bevestigen de evaluatie van UNDP's assistentie en rol in (post) conflictlanden die wees op UNDP's comparatieve voordeel van politieke neutraliteit en lange termijn aanwezigheid, doch UNDP oepriep meer vanuit een veranderingstheorie en goede conflictanalyse te werken. De indruk is dat UNDP in het programma voor versterking van de rechtsstaat meer context specifiek is gaan werken. Aanbevelingen uit eerdere evaluaties zijn: geleerde lessen systematischer gebruiken, meer gefocust en minder gefragmenteerd werken, meer inzetten op nationale beleids- en veranderingsprocessen en meer aandacht besteden aan duurzaamheid van programma's. UNDP heeft aandacht voor deze aspecten expliciet opgenomen in de uitgangspunten van het Strategische Plan 2014 – 2017.

Uit het Board of Auditors (BoA) 2016 rapport blijkt dat er hardnekkige punten zijn waarop UNDP onvoldoende vooruitgang boekt. Het betreft voornamelijk (1) goed projectbeheer (2) beoordeling/monitoring van uitvoerende partners (IP's). Er wordt sinds enkele jaren door de externe auditor geconstateerd dat er (1) onvoldoende toezicht is op projectuitvoering; vertraging in financiële afsluiting van projecten en (2) uitvoerende partners ruim voorschotten ontvangen zonder dat daarover tijdig wordt gerapporteerd. Het tweede punt betreft het probleem van de herziene *Harmonized Approach to Cash Transfers* (HACT) en is een terugkerende kwestie. Dit betekent dat er geen/onvoldoende macro-assessments in het land van uitvoering worden gedaan en dat de beoordeling vooraf van de beheerscapaciteit van een IP (micro-assessment) slecht wordt uitgevoerd. Dit is zorgwekkend, aangezien UNDP de uitvoering van projecten vaak aan lokale overheden/NGO's en laat en het daarbij belangrijk is om vooraf evt. risico's helder in beeld te hebben. UNDP werkt met groot aantal IP's. Gedeeltelijk worden deze punten ook in het interne audit rapport 2016 bevestigd. Terugkerende kwesties bij landenkantoren zijn onvoldoende monitoring van uitstaande voorschotten, zwak functionerend procurement proces, onvoldoende toepassing van het HACT-systeem en matig projectbeheer.

Onderdeel	Score
Delegatie van bevoegdheden	3
Projectbeheer en financieel beheer	2
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentrale kantoren	2
Gebruik van lokale partners en systemen	2
TOTAAL	2

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.5 **Beleidsvaluatie**

UNDP's evaluatiebeleid beschrijft onder andere de verdeling van verantwoordelijkheden, de uitgangspunten en de normen waaraan evaluaties moeten voldoen. De Evaluatiedienst is een intern, onafhankelijk toezichtsorgaan dat rapporteert aan het management en de Uitvoerende Raad. Sinds 2013 heeft UNDP eveneens een evaluatieadvies panel, dat de Evaluatiedienst adviseert. De Evaluatiedienst voert systematisch thematische en institutionele evaluaties uit, evenals evaluaties van landenprogramma's en presenteert deze aan de Uitvoerende Raad in een jaarlijks verslag. Ook op landenniveau zijn voldoende monitoring en evaluatie-expert aanwezig. Ook binnen de gehele VN familie komt de evaluatiedienst van UNDP als meest ontwikkeld naar voren, zo bleek uit een studie naar evaluatiefuncties binnen de VN van de *Joint Inspection Unit* (JIU). De directeur van de Evaluatiedienst beslist over de aanwending van het budget, aanstelling van staf, de uitvoering van evaluaties en heeft een beslissende stem met betrekking tot de inhoud van de evaluatierapporten. Daarmee is voldoende onafhankelijkheid gewaarborgd.

De structuur van de evaluatiedienst kan dus als sterk, professioneel en onafhankelijk worden gezien. Over de uitvoering zijn de afgelopen jaren echter kanttekeningen geplaatst, met name ten aanzien van de kwaliteit van decentrale evaluaties. Een evaluatie in 2014 over het evaluatiebeleid was zeer kritisch over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de decentrale evaluaties, en vroeg ook aandacht voor versterking van een resultaatgerichte cultuur en leren van evaluaties. De landenkantoren gaven aan de evaluaties als weinig nuttig te ervaren en er weinig middelen voor ter beschikking te hebben. Het rapport pleitte verder voor versterking van de onafhankelijkheid en directere betrokkenheid van de Raad bij het toezicht op de evaluatiedienst. Bevindingen die haaks staan op eerdere analyses.

Na discussie in de Uitvoerende Raad is UNDP aan het werk gegaan om deze aspecten te adresseren bij de ontwikkeling van het nieuwe evaluatiebeleid, inclusief een heldere taakverdeling, jaarlijkse werkplannen en budget. Er zijn echter verschillende standpunten over de betrokkenheid van de Raad bij aansturing van de evaluatiedienst. Over de herziening van UNDP's evaluatiebeleid is dan ook nog geen overeenstemming bereikt. Belangrijk verschil van inzicht betreft de betrokkenheid van de Board bij de benoeming van het hoofd van de evaluatiedienst. UNDP management wil hier meer controle over uit voeren wat de onafhankelijkheid van de dienst in gevaar zou kunnen brengen. Resultaat van dit alles is dat er nog steeds wordt gewerkt met het beleidskader uit 2011.

Onderdeel	Score
Helder vastgelegd evaluatiebeleid	2
Inrichting evaluatiefunctie	3
Onafhankelijkheid evaluatie-eenheid	3
Reikwijdte en relevantie evaluaties	2
Follow up aanbevelingen evaluaties	3
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.6 **Human Resource Management**

Het huidige personeelsbeleid van UNDP dateert uit de periode 2008-2011. Er is sinds die periode een aantal initiatieven op het gebied van personeelsbeleid gestart, zoals intensiever gebruik van kandidatenbanken, ontwikkeling van carrièreplannen en

meer gerichte planning van vervulling van vacatures. Vooral het vullen van vacatures (lange tijden) en het vasthouden van hoog gekwalificeerde medewerkers was jaren lang een zwak punt van UNDP, iets wat in meerder interne auditrapporten naar voren kwam. Er zit langzaam verbetering in maar er zijn nog steeds signalen van capaciteitsproblemen, wisselende teamsterktes en een te reactieve opstelling van UNDP. Een bijstelling van het beleid is aanstaande, maar heeft vertraging oplopen door de uitrol van de reorganisatie.

De brede, organisatorische reorganisatie (2014/2015) had tot doel de gehele organisatie flexibeler, minder topzwaar, jonger, kostenefficiënter en effectiever te maken. Hierbinnen was een belangrijke stap het verminderen van het personeelsbestand op het hoofdkantoor in de richting van de regionale kantoren. Parallel hieraan is ook het competentieraamwerk aangepast zodat het aansluit bij de nieuwe structuur en functieprofielen. In het huidige Strategische Plan 2014 – 2017 zijn indicatoren en streefcijfers opgenomen op het gebied van personeelszaken/beleid zoals: snelheid van vacaturevervulling, tevredenheid van medewerkers en vertegenwoordiging van vrouwen in de organisatie.

UNDP had in het verleden een vrij onevenwichtige personeelsopbouw, met relatief veel oudere en hoog ingeschaalde professionals. Met de verwachte uitstroom van een grote groep pensioengerechtigden en de instroom van jongere medewerkers uit het *Junior Professional Officer Programme* en het *Leadership Development Programme*, hoopt UNDP de opbouw meer in evenwicht te brengen en de organisatie te verjongen. Resultaatssturing richting medewerkers en de functioneringscyclus blijven aandachtspunten. Hoewel de procedures en de middelen aanwezig zijn, loopt de organisatie achter in het gebruik hiervan en worden lage scores gehaald in het volmaken van de rapportages.

In lijn met de QCPR streeft UNDP naar 50% vrouwelijke staf. Het beeld is gezond, met uitzondering van enkele managementlagen. Over de gehele personeelsbestand is het aantal vrouwen zelf licht in de meerderheid en ook in het Senior Management is een goede balans. UNDP volgt de in VN-breed kader overeengekomen salaris- en arbeidsvoorwaarden.

Onderdeel	Score
Mobiliteit	3
Kwaliteit	2
Diversiteit	4
Genderbalans	4
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.7 Financiële stabiliteit

Met een omzet van zo'n USD 5 miljard is UNDP de grootste VN-ontwikkelingsorganisatie. De organisatie heeft ruime reserves en kan dus ook als financieel gezond worden beschouwd. De financiële problematiek ligt aan de inkomsten kant. Zoals eerder in paragraaf 2.3 beschreven is de verhouding tussen *core* en *non-core* inkomsten steeds verder in de richting van de laatste verschoven. Het aantal landen dat *core-funding* bijdraagt stijgt weliswaar nog steeds, maar dat is slechts in de onderste helft van de ranglijst, waarmee de afhankelijkheid van de grootste tien donoren onverminderd groot blijft. De verhouding tussen institutionele - en programma-uitgaven vertoont de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van

richtlijnen rond *cost recovery* op *non-core* inkomsten, een gunstige ontwikkeling. Waar voorheen deze managementkosten nog boven de 10% lagen zijn ze inmiddels gedaald naar 8,5%. In 2014 heeft UNDP een nieuwe systematiek voor de financiering van deze kosten ingevoerd. Afgemeten aan de totale begroting zijn de totale inkomsten goed in balans.

De BoA gaf over 2016 wederom een goedkeurende verklaring af en constateert dat UNDP financieel gezond is met daarbij de opmerking dat de kwaliteit van financiële overzichten na de introductie van IPSAS in 2012 blijft verbeteren. De totale inkomsten waren in 2016 USD 5.103 miljoen, terwijl totale uitgaven USD 4.660 miljoen bedroegen. Daarmee eindigde UNDP het jaar 2016 met een positieve netto vermogenspositie en een adequate liquiditeitspositie.

De opvolging van de aanbevelingen van de BoA laat een wisselend beeld zien. Waar 2014 een jaar was waarin veel openstaande aanbevelingen zijn opgevolgd, waren 2015 en 2016 een matig jaar. Van de 40 openstaande aanbevelingen, is inmiddels 73% volledig opgevolgd. De zorg gaat hierbij uit naar een aantal terugkomende 'systeem' aanbevelingen namelijk projectmanagement en beoordeling en monitoring van uitvoerende partners. Dit blijken hardnekkige punten waar Nederland tijdens de Uitvoerende Raden aandacht voor vraagt. Overige aandachtspunten zijn: consequente toepassing van resultaatgericht management door landenkantoren, overzicht en monitoring van veldactiviteiten, consequente toepassing van de *Harmonized Approach to Cash Transfers* en fraudegevoeligheid van interne ICT systemen.

De BoA is van mening dat UNDP een gezond systeem voor intern toezicht heeft en dat het senior management nauw betrokken is bij het werk van het Bureau voor Audits en Onderzoek (OAI). Op verzoek van de Uitvoerende Raad, is de capaciteit van het OAI uitgebreid om zo aan de toenemende werklast het hoofd te kunnen bieden. De rapportages die Nederland ontvangt voldoen over het algemeen aan de eisen en de ervaring leert dat UNDP altijd bereid is om, indien gewenst, aanvullende informatie te geven.

Onderdeel	Score
Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen	3
Liquiditeitspositie en/of solvabiliteitspositie	3
Interne auditfunctie	3
Kwaliteit rapportages	3
Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages	3
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.8 Kostenreductie

UNDP heeft de afgelopen jaren op papier hard gewerkt om de overheadkosten terug te brengen, met wisselend resultaat in de praktijk. Het SP erkent de voorbeeldrol die UNDP hierin heeft richting de andere VN organisaties. Het *Integrated Results and Resources Framework* heeft indicatoren op efficiëntie, bv. op management, reiskosten en inkoop. De reiskosten is een categorie waar veel zorgen over zijn van donoren, maar ook van de interne auditors. Ook een recente interne audit gaf aan dat er slechts minimaal gebruik wordt gemaakt van kostenbesparende maatregelen en dat het nodig is om het beleid rond dienstreizen aan te passen en in lijn te brengen met andere VN organisaties. In 2014 heeft UNDP USD 251 miljoen uitgegeven aan reizen. Ook de inkoop van goederen laat een soortgelijk beeld zien.

Het percentage overheadkosten is de afgelopen jaren langzaam teruggelopen, van 10.7% in 2010 naar een geplande 8.1% in 2017. Het UNDP Management ontwijkt soms de dialoog met de Uitvoerende Raad over de *cost recovery* structuur. De formeel geplande herziening van dit in 2013 vastgestelde beleid laat nog steeds op zich wachten. UNDP volgt het algemene VN-beleid wat betreft salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wordt in de vijfde commissie vastgesteld.

Onderdeel	Score
Verhouding programma-uitgaven/overhead	3
Kosteneffectiviteit programma's	2
Versobering salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden	3
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

4.9

Corruptiebestrijding

UNDP heeft een solide (*zero tolerance*) anti-fraude en corruptie beleid, een klokkenluidersbeleid en geïntegreerde risicomangement procedures voor het voorkomen van belangenverstremgeling, het openbaar maken van financiële gegevens en sancties richting verkopers. Er is een Bureau voor Ethiek dat voorlichting, training en advies van en voor medewerkers verzorgt. De trainingen zijn voor alle UNDP werknemers verplicht. Er is een leidraad voor gerechtelijke stappen die gedetailleerd weergeeft hoe managers en andere stafleden om moeten gaan met integriteitschendingen als fraude en corruptie. Het Bureau voor Ethiek voert zijn mandaat met duidelijke resultaten uit.

Het Bureau voor Audits en Onderzoek (OAI) heeft een risico gestuurd werkplan en streeft naar één audit per landenkantoor per planningscyclus. Het werkplan en de uitvoering daarvan wordt gemonitord door het *Audit Advisory Committee*. Het identificeren van fraude risico's begint al in de ontwerpfase van de projecten/interventies, waarbij functiescheiding in de financiële processen wordt ingebouwd. Het OAI voert jaarlijks audits uit op gebied van strategische en operationele processen, zowel bij UNDP New York, als op landen- en regionale kantoren. Vanwege de omvangrijke UNDP inzet in complexe situaties, zoals fragiele staten, zijn doelmatigheids- en rechtmatigheidsrisico's groot. Het percentage audits dat een onvoldoende scoorde van projecten die door lokale partners worden uitgevoerd, was voorheen hoog en blijft een aandachtspunt ondanks de aanvullende maatregelen die UNDP heeft genomen (zoals de aanpassing van het programma en project-managementstandaarden). Het gaat er hierbij vooral om, om vooraf (toekomstige) uitvoerende partijen nauwkeuring aan een solide doorlichting te onderwerpen (micro-assessment volgens de HACT-systematiek). In samenwerking met andere organisaties zijn in fragiele staten *Risico Management Units* opgezet. De toenemende aandacht voor resultaatgericht management binnen de organisatie draagt ook bij aan verbetering van risicosignalering, maar het kan zeker in de praktijk nog beter.

Het OAI heeft geen toestemming van het Management om een onderzoek te starten en doet tegenwoordig ook proactief onderzoek (met name in hoge risico gebieden), ook als (nog) geen verdenkingen van fraude of corruptie zijn gerezen. Het OAI rapporteert jaarlijks aan de UR over zijn onderzoek en publiceert, met het oog op transparantie, de maatregelen die zijn genomen. Sinds eind 2012 worden alle interne auditrapporten gepubliceerd. Hierin wordt ook gerapporteerd over geconstateerde fraudezaken en integriteitsschendingen en genomen maatregelen.

De meest recente, VN-brede evaluatie van de inspectiedienst van UNDP komt tot de conclusie dat de dienst in veel gevallen als voorbeeld functie dient voor andere soortgelijke diensten.

Onderdeel	Score
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	3
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	3
Anti-corruptiebeleid	4
Transparantie integriteitsschendingen	4
TOTAAL	3

Verandering sinds 2015: neutraal = →

5 Relevantie van de organisatie

Dit hoofdstuk behandelt de relevantie van de organisatie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten. Hierbij wordt een driedeling gemaakt: een organisatie is relevant voor een BHOS-thema indien van direct belang voor een beleidsonderwerp, een organisatie is beperkt relevant als hij deels of indirect van belang is voor het beleidsonderwerp of een organisatie is niet relevant als hij niet van belang is voor het beleidsonderwerp. Ten aanzien van het thema gender geldt dat een organisatie ook als relevant is aangemerkt wanneer het gender in substantiële mate toepast als dwarsdoorsnijdend thema. Het presteren van de organisatie op de relevante thema's wordt vervolgens gescoord op uitvoerende, normerende of coördinerende activiteiten op dat thema.

5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

Veiligheid en rechtsorde

Relevant. De organisatie heeft door een neutrale, onpartijdige opstelling, relevante deskundigheid en substantiële financiële middelen vaak goede relaties met de overheden in de landen waar gewerkt wordt. Hierdoor kan UNDP een rol vervullen op het gebied van wederopbouw van bestuur, justitie, politie en maatschappelijk middenveld. Goede voorbeelden hiervan zijn (post) conflictsituaties zoals in de Centrale Afrikaanse Republiek, Zuid Sudan, Afghanistan en de Palestijnse gebieden. In het strategische plan 2014 – 2017 komt de inzet op veiligheid en rechtsorde onder 4 van 6 resultaatgebieden terug.

Seksuele & Reproductieve Gezondheid & Rechten, incl. HIV/Aids

Relevant. UNDP is een cosponsor van UNAIDS en beheert voor het *Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria* (GFATM) een aantal programma's.

Gendergelijkheid

Relevant. In het huidige Strategische Plan wordt ruimschoots aandacht geschonken aan het bevorderen van gendergelijkheid. Dit is een logisch gevolg van de aanzienlijke vooruitgang in gender mainstreaming in de jaren ervoor. VN-breed speelt UNDP een rol bij het opnemen van gender in UNDAF's en het coördineren van genderactiviteiten in VN-landenteams. UNDP heeft een uitgewerkt genderbeleid voor de periode 2014 – 2017 dat de inzet van personeel en financiële middelen beschrijft en duidelijke streefcijfers formuleert.

Klimaat

Relevant. Duurzame ontwikkeling heeft altijd centraal gestaan binnen UNDP en ook in het Strategische Plan 2014-2017 is het een prioriteit. Beleidsmatig dateert de klimaatstrategie uit 2011. UNDP draagt bij aan aandacht voor klimaatverandering in armoedestrategieën en nationale ontwikkelingsplannen. Binnen het VN-systeem is UNDP op dit thema financieel gezien een grote speler. UNDP werkt met een 100tal landen aan hernieuwbare energie en efficiënt energiegebruik en aan rampenrisicovermindering. UNDP is de grootste uitvoerder binnen de *Global Environmental Facility* (GEF). UNDP traint met GEF-fondsen ontwikkelingslanden voor *National Adaptation Plans Processes*.

Voedselzekerheid

Beperkt relevant. UNDP draagt indirect bij door het tegengaan van landdegradatie met fondsen van de *Global Environmental Facility* (GEF) en via wederopbouw activiteiten op het platteland.

Water

Beperkt relevant. UNDP is actief lid van UN Water en werkt ook aan risicovermindering van (natuur) rampen.

Private sector ontwikkeling

Beperkt relevant. UNDP's Centrum voor Private Sector en Ontwikkeling werkt aan grotere betrokkenheid van bedrijven bij ontwikkeling, ondernemerschap en uitvoering van de SDG's in ontwikkelingslanden

Humanitaire hulp

Beperkt relevant. UNDP heeft strikt genomen geen humanitair mandaat maar is wel verantwoordelijk voor het systeem van VN-resident coördinatoren die in een aantal landen ook als humanitaire coördinator optreden. UNDP is ook actief als *Managing Agent* van enkele *Common Humanitarian Funds*. UNDP speelt een rol in ondersteuning van landen die in transitie zijn van humanitaire hulp naar ontwikkeling. UNDP is coördinator van (vroege) wederopbouw en is daarnaast relevant vanwege de rol op het gebied van preventie van rampen en versterken van weerbaarheid van gemeenschappen.

Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Veiligheid en rechtsorde	4	4	3
SRGR	3		
Gendergelijkheid	3	4	3
Klimaat	3		

5.2**Overige relevantie**

UNDP is de systeemorganisatie in het VN ontwikkelingssysteem. Binnen deze rol vallen de verantwoordelijkheid voor het Resident Coördinator systeem en het voorzitterschap van de VN ontwikkelingsgroep, de groep hoofden van de VN-organisaties die streeft naar meer coherentie en harmonisatie binnen de VN. Bovendien zijn bij UNDP verschillende VN- brede programma's en diensten ondergebracht, zoals bijvoorbeeld het kantoor voor bevordering van Zuid-Zuid samenwerking. UNDP ondersteunt samen met de OESO het mondiale partnerschap voor effectieve ontwikkelingssamenwerking.

Overige relevantie			
	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Internationale coördinatie en samenwerking ontwikkelingsbeleid	4	3	3