Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard United Nations Environment Programme

Datum	15 augustus 2017
SCORECARD	United Nations Environment Programme (UNEP)
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
Redacteur:	Yvonne Ruijters Afgestemd met IGG, Min IenM en PV Nairobi

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

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
3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten 6
3.3 Nederlandse rol en invloed 7
3.4 Financiële omvang en bijdragen 7

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie 9
4.1 Strategie en verantwoording 9
4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie 10
4.3 Partnerschappen en samenwerking 11
4.4 Operationeel management 11
4.5 Beleidsevaluatie 12
4.6 Human Resource Management 13
4.7 Financiële stabiliteit 14
4.8 Kostenreductie 15
4.9 Corruptiebestrijding 15

5 Relevantie van de organisatie 17
5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten 17
5.2 Overige relevantie 19

1 Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNEP is een relevante en efficiënte organisatie, met een helder mandaat en goede en gewaardeerde interventies op nationaal en internationaal niveau. De organisatie is financieel sterk echter de scheve verhouding tussen niet-geoormerkt en geoormerkte bijdragen en hoe deze bijgevolg worden ingezet voor UNEP's kerntaken binnen haar reguliere programma, resp. de specifieke programma's en projecten vormt een punt van aandacht. Het operationeel management van de organisatie is goed, de evaluatiefunctie is eveneens goed ingericht en zaken als het personeels- en corruptiebeleid zijn op orde. Partnerschappen zijn voor UNEP en de uitvoering van haar mandaat heel belangrijk, de organisatie kan hier meer op doen en een betere aansluiting bij het werk van andere organisaties zoeken opdat het toegevoegde waarde kan bieden. Meer brede betrokkenheid op landenniveau is nodig. Naast de versterkte regionale presentatie zal die verbetering met name in samenwerking met uitvoerende VN-partners op landenniveau moeten worden gerealiseerd. Dit is zeker ook belangrijk gezien de centrale rol die UNEP speelt bij zaken als klimaatsverandering, voedselzekerheid en energie alsook de integratie van de milieudimensie van duurzame ontwikkeling binnen UNDAF: door meer gebruik te maken van strategische partnerschappen met de VN en de private sector kan de organisatie nog meer effect sorteren.

Institutionele aspecten en functioneren	Score	Verandering
Strategie en verantwoording	4	➔
Resultaatgerichtheid en transparantie	3	↑
Partnerschappen	3	↑
Operationeel management	3	➔
Beleidsevaluatie	3	↑
Human Resource Management	3	↑
Financiële stabiliteit	3	➔
Kostenreductie	4	➔
Corruptiebestrijding	2	↓

Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4
Verandering sinds 2015: positief = ↑, neutraal = ➔, negatief = ↓

1.2 Beleidsrelevantie

UNEP speelt een grote rol in de wereldwijde *advocacy* voor milieuzaken, mede ook door haar rol in het volgen van de staat van het milieu en trends op wereldwijd, regionaal en nationaal niveau. Haar normerende werk binnen internationale milieuverdragen en het internationaal milieubeleid en UNEP's bijdrage aan institutionele versterking zijn eveneens van belang. Via deze normering en kennisontwikkeling heeft het werk van UNEP concrete meerwaarde voor Nederlands beleid en wet- en regelgeving. UNEP speelt daarmee een belangrijke rol bij de handhaving van Internationale Publieke Goederen (IPG's) waarop ook intensieve samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen bestaat. Tevens is UNEP in toenemende mate relevant voor het Nederlands BHOS-beleid gezien haar werk op voedselzekerheid, waterbeheer en klimaat en haar leidende rol bij de uitvoering van de milieudimensie van de SDG's.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
Water	4	4	4
Gendergelijkheid	3		
Klimaat	4	4	4
Overige relevantie			
Internationaal milieubeleid	4	3	4
Nederlandse wet en regelgeving	3	4	4

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, de voor Nederlands BHOS-beleid 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 beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar 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).[1] 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.

[1] 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

Het *United Nations Environment Programme* (UNEP), opgericht in 1972, is de toonaangevende wereldwijde milieuorganisatie die de internationale milieuagenda bepaalt en de coherente uitvoering van de milieudimensie van duurzame ontwikkeling binnen het VN-systeem bevordert.

UNEP is een gezaghebbend pleitbezorger voor het mondiale milieu. Het volgt de staat van het milieu en trends op wereldwijd, regionaal en nationaal niveau en speelt een cruciale rol in de formulering van internationale milieuverdragen en afspraken op regionaal en wereldwijd niveau. UNEP assisteert ontwikkelingslanden bij het implementeren van milieuvriendelijk beleid via duurzame ontwikkeling. Elk aspect van het werk van UNEP voedt de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling en is van belang voor de implementatie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). De aanspraak die op de organisatie wordt gedaan, neemt daarom toe.

De organisatie heeft zowel een normerend als een coördinerend en uitvoerend karakter. Om effectiever te communiceren hanteert UNEP sinds kort de naam *UN Environment*[2].

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

Het hoogste orgaan van UNEP is de *United Nations Environment Assembly* (UNEA), een subsidiair orgaan van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) dat een universeel lidmaatschap kent. UNEA rapporteert via de Economische en Sociale Commissie (ECOSOC) aan de AVVN. Binnen het mandaat van UNEP neemt UNEA zelfstandig besluiten en rapporteert hierover aan de AVVN.

UNEP wordt geleid door een Uitvoerend Directeur die door de VN Secretaris-Generaal is voorgedragen aan de AVVN. De huidige directeur Erik Solheim (Noorse nationaliteit) werd in 2016 aangesteld voor een termijn van vier jaar.

Het UNEP-secretariaat maakt onderdeel uit van het VN-secretariaat en volgt op financieel en administratief terrein het beleid en de regelgeving van de VN. Het hoofdkantoor is gevestigd in Nairobi. UNEP kent een divisiestructuur en heeft 6 regionale kantoren met 5 daaraan verbonden sub-regionale kantoren, 3 liaisonkantoren, 5 landenkantoren en 1 programma kantoor. De regio- en landenkantoren geven uitvoering aan de Middellange Termijnstrategie (MTS) en het werkprogramma van UNEP in het desbetreffende land of de regio.

De UNEA vergadert eens in de twee jaar[3] in Nairobi en opereert op basis van consensus met de mogelijkheid tot stemming. Elke UNEA-sessie wordt ten behoeve van politieke besluitvorming afgerond met een bijeenkomst op ministerieel niveau. De UNEA kent een Bureau waarin de regionale groepen vertegenwoordigd zijn en de vergadering wordt voorbereid door een Comité van Permanente Vertegenwoordigers (CPR) in Nairobi, dat tevens als doel heeft de uitvoering van het werkprogramma en het bijbehorend budget te volgen en zo nodig bij te sturen. Het CPR komt op reguliere basis bijeen in werkgroepen of sub-comités, en in uitgebreide samenstelling wanneer het de UNEA-vergadering betreft.

[2] Dit is niet formeel vastgesteld, om die reden wordt in deze scorecard nog de naam UNEP gehanteerd.
[3] In 2017 is een extra UNEA ingelast om zo het tweejaarlijkse bijeenkomstenschema in lijn te brengen met dat van andere VN-besluitvormingsprocessen.

UNEP huisvest de secretariaten van diverse (14) internationale milieuverdragen en het 10-jarige raamwerk voor programma's op duurzame consumptie en productie (10YFP). UNEP is tevens een uitvoerende organisatie van de *Global Environmental Facility* (GEF), een fonds voor ondersteuning van ontwikkelingslanden bij milieuprojecten, en van het Multilaterale Fonds voor de implementatie van het Montreal Protocol voor ozonlaag afbrekende stoffen, een fonds dat ontwikkelingslanden ondersteunt bij de naleving van dit verdrag. Tevens richt UNEP zich op de advisering en capaciteitsopbouw van nationale overheden (vooral in lage- en middeninkomenslanden) ten aanzien van de milieudimensie van duurzame ontwikkeling.

UNEP heeft de taak om de systeem-brede coördinatie op het gebied van milieu vorm te geven en doet dit via de *Milieu Management Groep* (EMG), waarin naast VN-organisaties ook multilaterale milieuverdragen en internationale banken zitting hebben. UNEP voert het secretariaat en Uitvoerend Directeur Solheim zit de EMG voor. De samenwerking met andere VN-organisaties is goed, als voorbeeld dient de effectieve samenwerking onder het *Poverty Environment Initiative*. UNEP boekt in het kader van de QCPR-resolutie vooral vooruitgang op management gebaseerd op resultaten. De organisatie heeft hard gewerkt aan gendermainstreaming in haar middellange termijnstrategieën. Ook rapporteert het over de toestand van het milieu in relatie tot gendergelijkheid in de *Global Gender and Environment Outlook* (GGEO).

3.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland heeft invloed binnen UNEP als belangrijke donorpartner, als kennisleverancier en als lid van de UNEA. Nederland is ook vertegenwoordigd in het CPR. Tevens vindt informeel bilateraal werkoverleg tussen de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging en UNEP plaats. De Nederlandse inbreng wordt in beginsel gecoördineerd in EU-verband, waarbij wordt deelgenomen aan de Brusselse Raadswerkgroepen. In 2016 en 2017 (namens Malta) heeft NL in haar rol van EU Voorzitter een actieve rol binnen de EU én daarmee bij UNEP gespeeld. Nederland en UNEP houden in het najaar van 2017 weer een beleidsoverleg waarbij wederzijdse onderwerpen voor intensievere samenwerking worden verkend. Zoals op het gebied van 'milieu en conflict' en private sector partnerschappen ter bevordering van de transitie naar een inclusieve, koolstofarme, klimaatweerbare en circulaire economie.

3.4 Financiële omvang en bijdragen

UNEP ontvangt aanzienlijk meer geoormerkte dan niet-geoormerkte bijdragen. Niet-geoormerkte bijdragen worden in UNEP's Milieufonds gestort dat UNEP's belangrijkste middel vormt om haar tweejaarlijkse werkplannen te kunnen uitvoeren. In 2014-2015 kwam slechts 20% van de totale UNEP-inkomsten via het Milieufonds binnen, iets minder dan 5% kwam via het VN reguliere budget. Nederland stond jarenlang op de eerste plaats wat betreft de niet-geoormerkte bijdrage aan UNEP maar is in 2016 door Duitsland en Frankrijk ingehaald. Op de donorranglijst van de totale financiële bijdrage aan UNEP neemt Nederland in 2016 de 10e plaats in. Een belangrijke additionele inkomstenbron voor UNEP vormt het *Global Environmental Facility* (GEF) met USD 231,9 miljoen in 2016.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

	Inkomsten				**Uitgaven**
Jaar	*Verplichte bijdragen*	*Vrijwillige bijdragen*		*Totaal**	*Totaal*
		Non-core	*Core*		
2014	16.2	388.3	86.2	490.7	544.6
2015	223.1	301.9	100.0	625.0	559.2
2016	213.7	388.5	101.4	7126	561.3

** Contributions to the conventions and protocols for which UNEP acts as secretariat are not incorporated in the total income.*

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

Jaar	**Bijdrage**	**Ranking/donor**	**Bedrag**
2014	*Core*-bijdrage	**1. Nederland**	**10,7**
		2. Duitsland	9,6
		3. Finland	7,4
	Non-core-bijdragen	1. Noorwegen	32,1
		2. EU	31,2
		3. Duitsland	16,7
		21. Nederland	**0,9**
	Totaal bijdrage	1. Noorwegen	35,1
		2. EU	31,2
		3. Duitsland	26,3
		9. Nederland	**11,6**
2015	*Core*-bijdrage	**1. Nederland**	**9,0**
		2. Duitsland	8,2
		3. Frankrijk	7,5
	Non-core-bijdragen	*	*
	Totaal bijdrage	*	*
2016	*Core*-bijdrage	1. Duitsland	8,4
		2. Frankrijk	7,5
		3. Nederland	**6,3**
	Non-core-bijdragen	1. EU	39,1
		2. Noorwegen	23,0
		3. Montreal Protocol	21,8
		18. Nederland	**1,7**
	Totaal bijdrage	1. EU	39,1
		2. Noorwegen	26,0
		3. Montreal Protocol	21,8
		10. Nederland	**8**

** Vanwege de overgang naar het nieuwe administratieve systeem Umoja in 2015 zijn nog niet alle financiële gegevens over 2015 beschikbaar.*

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

Het mandaat van UNEP is helder en is in 2012 tijdens de Rio +20 conferentie herbevestigd. Het werkterrein van UNEP is goed afgebakend: de middellange termijnstrategie (MTS)[4], ingekaderd in een langere termijn visie (*Vision 2030*), en de opeenvolgende tweejaarlijkse werkplannen[5] passen binnen het mandaat van UNEP. Er is geen sprake van '*mission creep'*. In de MTS en de werkplannen zijn zeven beleidsprioriteiten[6] uitgewerkt en wordt aangesloten bij beleid en strategie op nationaal niveau. Het management stuurt sterk aan op resultaten. Het strategisch kader is daarmee goed geformuleerd: UNEP's lange termijnvisie en resultatenraamwerk bieden de juiste handvaten voor een duidelijke strategische richting.

Voor haar interventielogica werkt UNEP met *theories of change* wat heeft bijgedragen aan een duidelijke strategische planning. De werkzaamheden van UNEP zijn sterk verbonden met de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. UNEP heeft zich hard gemaakt voor goede wetenschappelijke informatie om tot gefundeerde Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) te komen en richt zich nu op de implementatie van de milieudimensie van de 2030 Agenda en het monitoren van de doelen.

UNEP wordt als een relevante partner gezien en haar interventies op landenniveau worden eveneens als positief ervaren (ondanks dat de organisatie te klein is voor landenrepresentaties). UNEP kan haar werk op landenniveau nog beter afstemmen met dat van andere VN-organisaties, bijv. op de terreinen van klimaatverandering, energie, water, voedselzekerheid en *disaster riskmanagement* en daarmee haar relevantie richting lidstaten doen toenemen. UNEP's bijdrage aan One UN op landenniveau kan echter beter en het kan meer consistentie in de aansluiting bij andere VN-organisaties betrachten. Juist omdat het de integratie van milieudimensie van duurzame ontwikkeling in de *UN Development Assistance Frameworks* (UNDAF) op landenniveau moet integreren, dient het hier sterker op in te zetten. UNEP werkt aan het versterken van haar regionale en sub-regionale aanwezigheid, dit zal het gemakkelijker maken effectief bij te dragen in UNDAF-verband.

De organisatie kan haar interventies beter documenteren en communiceren om zo haar actuele resultaten en voordelen voor de diverse doelgroepen te verduidelijken; volgens het begin 2017 gepubliceerde MOPAN-rapport over UNEP wordt niet altijd voldoende aandacht besteed aan het afleggen van verantwoording aan stakeholders en begunstigden. Ook kan het meer vaart zetten achter het delen van informatie en het reageren op verzoeken om informatie door donoren. In dat verband is het belang dat de nieuwe Uitvoerend Directeur hecht aan goede communicatie en aandacht voor burgers bemoedigend. UNEP kent een *Access to Information policy,* is aanspreekbaar via haar *Access to Information Desk* en werkt met een panel dat eventuele verschillen van mening bekijkt (b.v. als verzochte informatie niet is verstrekt).

[4] Momenteel loopt de MTS voor 2014-2017, de MTS voor 2018-2021 is in 2016 goedgekeurd.
[5] Momenteel loopt het *Programme of Work and Budget* (PWB) voor 2016-2017, het PWB voor 2018-2019 is in 2016 goedgekeurd.
[6] 1. *Climate Change*, 2. *Disasters and conflicts*, 3. *Ecosystem Management*, 4. *Environmental Governance*, 5. *Chemicals & Waste (and air quality),* 6. *Resource efficiency*, 7. *Environment under review.*

Onderdeel	Score
Kernmandaat / Prioriteiten / Mission Creep	4
Beleidsstrategie	4
Theory of Change	4
Aansluiting Nationaal beleid / Armoedestrategie	3
Verantwoording	3
Aanspreekbaarheid voor overige belanghebbenden	3
TOTAAL	**4**

Verandering sinds 2015: neutraal = ➔

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

UNEP heeft in haar middellange termijnstrategie voor 2018-2021 meer visie over te behalen resultaten (2030 horizon) uitgewerkt en haar werkprogramma voor 2018-2019 gebaseerd op *Result Based Management* (RBM), in eerdere jaren ontbrak het hier grotendeels aan. De MOPAN-assessment van voorjaar 2017 betitelt dit als een eerste en belangrijke stap op weg naar RBM. Ook is een sterkere focus gelegd op *Result Based Budgeting* (RBB) maar de invoer hiervan verkeert nog in een beginnende fase. UNEP budgetteert op basis van output en geeft aan nog te werken aan de beste aanpak om RBB in de praktijk te brengen.

De allocatie van middelen over de beleidsprioriteiten wordt inzichtelijk gemaakt in het jaarlijkse *Programme Performance Report* en tussentijdse rapportages (*Mid-term reviews*) hierover aan de CPR. UNEP presenteert de rapportages tijdens de universeel toegankelijke vergaderingen van het CPR en de UNEA en het eindrapport is via de website beschikbaar. In 2015 ging UNEP over op het nieuwe *Umoja accounting/enterprise resource planning system*, het allocatiesysteem functioneert nog niet optimaal, maar Umoja zou op korte termijn volledig operationeel moeten zijn en de financiële efficiëntie en transparantie doen toenemen. De transparantie in de allocatie van middelen dient verder te worden versterkt. UNEP heeft zich in 2016 aangesloten bij het *International Aid Transparency Initiative* (IATI).

Een van de conclusies uit de recente beoordeling door het MOPAN-netwerk is dat UNEP goede voortgang heeft geboekt v.w.b. haar presteren en resultaten op mondiaal niveau maar dat het voor specifieke interventies lastiger is om daadwerkelijke impact en resultaten aan te duiden. UNEP's rapportages blijven te algemeen, gaan in op activiteiten en *output* i.p.v. werkelijke resultaten. Het is daarom moeilijk om de *outcome* op dwarsdoorsnijdende onderwerpen aan te tonen en tot een oordeel over impact en duurzaamheid van de UNEP-interventies op nationaal niveau te komen. UNEP moet meer inzetten op monitoring en evaluatie van projecten/interventies na afronding opdat de duurzaamheid ervan kan worden aangetoond. Naar verwachting zal op dit punt ook verbetering optreden, omdat de indicatoren die tijdens UNEA in 2016 voor het werkprogramma 2016-2017 zijn vastgesteld minder algemeen zijn geformuleerd. UNEP is zeer actief op sociale media en communiceert actief naar de media.

Onderdeel	Score
RBM en RBB	2
Inzichtelijk maken resultaten	2
Inzichtelijk maken allocatie van middelen (o.a. IATI)	3
Communicatie over resultaten	3
TOTAAL	**3**

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.3 Partnerschappen en samenwerking

UNEP's operationele model is sterk gebaseerd op het werken met partners. UNEP heeft op tal van voor milieu en duurzame ontwikkeling relevante terreinen partnerschappen opgezet met andere multilaterale organisaties, overheden, kennisinstellingen, ngo's en bedrijven, zoals de *Climate and Clean Air Coalition,* het *Partnerschap for Clean Fuels and Vehicles* en het *Partnerschap for Action on Green Economy* (PAGE), alsook een samenwerking van ILO, UNDP, UNITAR en UNEP op circulaire economie. Ook de *Global Environmental Facility* (GEF) is een partnerschap waar UNEP een belangrijk aandeel in heeft. Met een personele bijdrage van Nederland wordt verder gewerkt aan het verstevigen van de samenwerking met niet-statelijke actoren.

De samenwerking met VN-organisaties is goed, als voorbeeld dient de effectieve samenwerking onder het *Poverty Environment Initiative*. UNEP's bijdrage aan de *One UN* op landenniveau kan beter (zie ook 3.1), hier bestaat het risico van enige duplicatie en overlap met het werk van andere organisaties, specifiek v.w.b. programma's op het vlak van energie, klimaatsverandering en disaster riskmanagement. UNEP moet haar toegevoegde waarde duidelijker tonen, en haar complementariteit aan andere organisaties meer afbakenen. De samenwerking binnen het in 2016 overeengekomen *System-Wide Framework of Strategies on the Environment* kan dit vergemakkelijken, juist omdat UNEP afhankelijk is van andere VN-organisaties om goed te kunnen coördineren en samenwerken op landenniveau.

UNEP's samenwerking met kennisinstellingen, ook Nederlandse, is uitstekend. UNEP's inzet op versterking en initiatie van multi-stakeholderpartnerschappen met de private sector is een aandachtspunt dat op de radar van de nieuwe Uitvoerend Directeur staat, zo is een nieuwe unit ingericht die alle mensen die met bedrijfsleven werken samen doet komen en die een extra impuls moet geven.

Onderdeel	Score
Partnerschappen met andere organisaties	3
Visie en rol partnerschappen	3
Aansluiting partnerschappen met andere actoren	4
Samenwerking en coördinatie overige actoren	3
TOTAAL	**3**

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.4 Operationeel management

UNEP's operationeel management is goed. De organisatorische structuur volgt het mandaat, en UNEP heeft goede voortgang gemaakt in het integreren van dwarsdoorsnijdende belangen in haar werk, het kan zo haar mandaat verwezenlijken

en goede resultaten behalen. Systemen zijn voldoende robuust en transparant, met duidelijke verantwoordingslijnen. Verantwoordelijkheden van de regionale kantoren zijn vastgelegd. De regionale kantoren gebruiken jaarlijkse werkplannen, hun directeuren beschikken over gedelegeerde bevoegdheden en rapporteren aan de plaatsvervangend Uitvoerend Directeur. Toch wordt de organisatie nu nog te zeer centraal gestuurd, UNEP kan haar operationeel management nog verder versterken door meer besluitvormingsbevoegdheden naar een lager niveau te delegeren. UNEP werkt hiernaartoe.

Op landenniveau maakt UNEP gebruik van lokale systemen om effecten van interventies te vergroten. UNEP werkt vooral samen met nationale overheden, wetenschappelijke instituten en ngo's. UNEP heeft geen landenkantoren maar implementeert landenprojecten via (i) de regionale kantoren; (ii) in toenemende mate ook via sub-regionale kantoren; (iii) samenwerking binnen de VN; (iv) partnerschappen. Er is recentelijk een aantal nieuwe sub-regionale kantoren geopend en extra posten zijn door de AVVN toegekend aan UNEP, die voor een groot deel naar de (sub)regionale kantoren zijn gegaan. UNEP krijgt in toenemende mate verzoeken om steun van landen en regio's en zal de komende jaren verder moeten werken aan het uitbreiden van de capaciteit om aan die vraag te kunnen voldoen. Dit is niet alleen een kwestie van het versterken van de regionale kantoren, maar vereist ook een verdere operationalisering van programma's op hoofdkantoor, het meer werken via partnerschappen met de private sector en het maatschappelijk middenveld en het verstevigen van de samenwerkingsverbanden met regionale partners en andere VN-organisaties.

De VN *Board of Auditors* (VN BoA) stuitte in 2016 op enkele onregelmatigheden in UNEP's programma en projectbeheer, zoals een traag beheer van restfondsen, een te lange beoordelingstijd van projectvoorstellen, onvoldoende toezicht op rapportage door implementerende partijen en het niet voldoende snel afsluiten van afgeronde projecten met hen.

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

Verandering sinds 2015: neutraal = ➔

4.5 Beleidsevaluatie

De UNEP-evaluatiefunctie is goed ingericht. Het beleid van het evaluatiebureau is helder vastgelegd. Het werkplan is gebaseerd op de cyclus van UNEP's MTS en omvat ook thematische evaluaties. De kwaliteit van de (onafhankelijke) evaluaties die het bureau uitvoert, worden door MOPAN in 2017 als goed tot zeer goed aangemerkt. Volgens de MOPAN-beoordeling functioneert UNEP's evaluatie bureau voldoende onafhankelijk, werkt het effectief en efficiënt, en geeft het UNEP-management goede opvolging aan gedane aanbevelingen. Het hoofd van het evaluatiebureau van UNEP rapporteert rechtstreeks aan de Uitvoerend Directeur maar kan ook rechtstreeks aan UNEA rapporteren.

Capaciteit en budget van het bureau zijn echter te gering om alle evaluaties die op de rol staan werkelijk te kunnen uitvoeren, meer middelen (zowel financieel als

personeel) moeten worden aangewend opdat het bureau haar werk naar behoren kan doen. Evenmin wordt het budget voor het evaluatiebureau onafhankelijk vastgesteld, zoals de *United Nations Evaluation Group* (UNEG) richtlijnen aangeven. Sinds 2014 wijst UNEP langzaamaan meer middelen toe voor het evaluatiebureau.

Nadat de opvolging van UNEP beschikt over de systematiek om de opvolging die aan evaluatie aanbevelingen wordt gegeven te monitoren maar deze lijkt onvoldoende gebruiksvriendelijk en kan worden verbeterd. Voor wat betreft aanbevelingen door de Board of Auditors heeft UNEP (UNEP-breed) in 2016 61% van de door de BoA gedane aanbevelingen (over 2015) volledig uitgevoerd en werd aan 31% van de aanbevelingen nog gewerkt, deze percentages zijn beter dan die over 2015.

Onderdeel	**Score**
Helder vastgelegd evaluatiebeleid	4
Inrichting evaluatiefunctie	4
Onafhankelijkheid evaluatie-eenheid	3
Reikwijdte en relevantie evaluaties	3
Follow up aanbevelingen evaluaties	3
TOTAAL	**3**

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.6 Human Resource Management

UNEP heeft een staf van 1156 mensen, verspreid over het hoofdkantoor in Nairobi en de zes regionale en acht landen/liaison kantoren.

UNEP baseert het personeels- en salarisbeleid op de artikelen in het VN-Handvest en de algemeen geldende normen en standaarden die gelden binnen de VN. Sollicitatieprocedures zijn bijgevolg erg traag. Omdat UNEP onderdeel vormt van het VN Secretariaat is het *Managed Mobility Program* ook op UNEP-medewerkers in de professionele categorie van toepassing. Dit houdt in theorie in dat mensen in Nairobi elke 4 jaar van positie moeten wisselen en collega's in Geneve, Parijs, Bonn, New York etc. elke 7 jaar. In de praktijk vindt er binnen UNEP mobiliteit plaats maar meer op ad-hoc basis dan gestructureerd. UNEP kent een transparant beoordelingssysteem voor de prestaties van het personeel. Ook geeft de organisatie aandacht aan geografische diversiteit van de werknemers en maakt het geen onderscheid tussen vrouwen en mannen om in aanmerking te komen voor een bepaalde functie. Europa is wel nog oververtegenwoordigd en Azië onder vertegenwoordigd maar UNEP streeft ernaar om meer kandidaten uit m.n. China en India aan te trekken, ook voor leidinggevende posities.

De verdeling man-vrouw is ca 60-40%. Echter in het senior management (D2) en de ondersteunende staf zijn vrouwen oververtegenwoordigd. In het middenmanagement (D1/P5) zijn vrouwen daarentegen ondervertegenwoordigd. In de categorieën P1-P4 is de verdeling redelijk in balans. Het merendeel van de UNEP-staf heeft een gender *mainstreaming* training gevolgd, deze vormt ook een verplicht onderdeel in het introductieprogramma voor nieuwe UNEP-staf. Toch is gender nog niet volledig gemainstreamed in de organisatie.

De kwaliteit van het personeel is over het algemeen hoog. De organisatie wordt door lidstaten en andere partners geroemd als een organisatie met een goede kennis. Omdat de huidige VN-regels, structuren en interne procedures een optimale inzet van werknemers binnen de organisatie in de weg staan, is UNEP bezig deze waar

mogelijk te stroomlijnen, dit zal de output van de organisatie verder doen toenemen.

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

Verandering sinds 2015: positief = ↑

4.7 Financiële stabiliteit

UNEP's financiële stabiliteit is de afgelopen jaren verstevigd. UNEP's Milieufonds (waarin ongeoormerkte bijdragen worden gestort) wordt samen met het reguliere budget aangewend voor UNEP's kerntaken. Geoormerkte bijdragen worden aangemerkt voor specifieke projecten en programma's. Nadat UNEP extra taken door Rio+20 in 2012 kreeg toegewezen, is de bijdrage vanuit het VN reguliere budget verviervoudigd. UNEP's liquiditeits- en solvabiliteitspositie zijn goed en zijn in 2016 verder versterkt. Door deze stevige basis heeft UNEP haar werkprogramma kunnen uitbreiden. UNEP werkt aan het verbreden van de donorbasis en Uitvoerend Directeur Solheim zet hierop in en wil meer private financiering aantrekken, dit vlot echter nog niet al te zeer.

UNEP's begroting is voldoende realistisch. Zorgpunt is wel dat relatief weinig bijdragen ongeoormerkt worden gegeven, steeds meer zijn bijdragen geoormerkt. Deze trend van toenemende oormerking leidt tot een disbalans in het kunnen uitvoeren van kerntaken versus specifieke projecten en programma's en plaatst de organisatie voor problemen. Voorjaar 2017 is UNEP door haar lidstaten opgeroepen met oplossingen voor de gegeven situatie te komen. De processen voor middelentoewijzing waar UNEP mee werkt, voorzien er in principe in dat de financiële middelen conform strategische prioriteiten worden verdeeld. Tegelijkertijd is er voldoende ruimte voor flexibiliteit om gewijzigde noden en prioriteiten te kunnen adresseren. Het systeem geeft de Uitvoerend Directeur van UNEP voldoende ruimte om in te gaan op urgente verzoeken van lidstaten die buiten de MTS of het werkprogramma vallen, zoals in het geval van de olieramp in de Niger delta.

De samenhang tussen UNEP's inhoudelijke en financiële rapportages is voldoende maar kan verder worden verduidelijkt. UNEP neigt er in haar rapportages naar om vooral activiteiten en output te benadrukken en outcome en impact echter minder te belichten, dit zal met nieuwe indicatoren verbeteren. De interne auditfunctie is voldoende toegerust. UNEP voldoet aan de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS).

Onderdeel	Score
Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen	4
Liquiditeitspositie en/of solvabiliteitspositie	4
Interne auditfunctie	3
Kwaliteit rapportages	3
Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages	3
TOTAAL	**3**

Verandering sinds 2015: neutraal = ➔

4.8 Kostenreductie

UNEP werkt efficiënt, programma-interventies zijn zodanig ontworpen dat maximale impact kan worden behaald. De recente MOPAN-*assessment* is positief over de kostenbesparende maatregelen die zijn getroffen/ Echter op specifieke project niveaus, in het bijzonder waar het de screenings en goedkeuringsprocessen betreft, kunnen verdere verbeteringen worden aangebracht. De overhead kosten zijn laag. Personele middelen worden conform strategische prioriteiten ingezet, de toepassing van RBB kan beter. Meer transparantie in de allocatie van middelen is gewenst.

UNEP volgt het algemene VN-beleid wat betreft salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wordt in de vijfde commissie vastgesteld.

Onderdeel	**Score**
Verhouding programma-uitgaven/overhead	4
Kosteneffectiviteit programma's	4
Versobering salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden	3
TOTAAL	**4**

Verandering sinds 2015: neutraal = ➔

4.9 Corruptiebestrijding

UNEP is als onderdeel van het VN-secretariaat onderworpen aan het algemene anti-corruptiebeleid en relevante VN-regelgeving, zoals omschreven in het handboek van het VN Bureau voor *Internal Oversight Services* (OIOS). Maatregelen om corruptie uit te bannen zijn hierop gebaseerd. Ook de onafhankelijke VN BoA rapporteert jaarlijks over mogelijke onrechtmatigheden.

De organisatie kent een voldoende goed risicomanagement en werkt met effectieve strategieën, processen en instrumenten om risico's te controleren. UNEP heeft de *UN Enterprise Risk Management and Internal Control Policy* aangenomen en het MTS 2014-2017 heeft een nieuw *project-at-risk* systeem als integraal onderdeel van het *Programme Information Management Systeem* opgenomen om slecht lopende projecten snel te kunnen identificeren. Volgens de recente MOPAN-bevindingen kan UNEP nog meer maatregelen treffen om risicomanagement verder te verbeteren.

UNEP beschikt over verantwoordingsrichtlijnen en processen en voert een actief integriteitsbeleid. De organisatie valt onder het VN Kantoor voor Ethiek en het VN-beleid voor de bescherming van klokkenluiders. De staf moet deelnemen aan een verplichte training op integriteit. Hoewel UNEP onderneemt adequaat actie in geval van geconstateerde onrechtmatigheden (door inschakeling van OIOS), transparant is over integriteitsschendingen en opvolging geeft aan aanbevelingen van OIOS, ontbeert de organisatie een fraudebeleid. De Board of Auditors (BoA) acht dit wel nodig omdat UNEP met uitvoerende partners werkt, die vaak in afgelegen en risicovolle gebieden opereren. UNEP moet dit formuleren als basis voor een consistente aanpak van fraude en corruptie.

Onderdeel	Score
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	3
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	3
Anti-corruptiebeleid	1
Transparantie integriteitsschendingen	3
TOTAAL	**2**

Verandering sinds 2015: negatief = ↓

De totaalscore op dit onderdeel is afgerond naar beneden, gezien de ernst van het ontbreken van een anti-corruptiebeleid. Het is vanwege het ontbreken van een consistente aanpak niet zeker dat het lage aantal geconstateerde gevallen van fraude de werkelijke situatie weergeeft.

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

Water

Relevant. UNEP doet veel goed werk op waterbeheer, bijvoorbeeld in de context van ecosysteemdiensten, bescherming van zoetwaterbronnen, mondiale normering voor waterkwaliteit en kennisopbouw over bescherming van het mariene milieu. UNEP werkt hierop nauw samen met andere organisaties, in het bijzonder UNICEF, UN Habitat en neemt deel aan het coördinatiemechanisme UN Water. UNEP speelt ook een sleutelrol bij de verzameling van gegevens, analyse en (formulering van de) aanpak van vraagstukken op het gebied van milieu en biedt een platform voor samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de private sector (zie ook 4.2 overige relevantie).

Gendergelijkheid

Relevant. De afgelopen jaren heeft UNEP er hard aan gewerkt gender te integreren in de MTS van zowel 2014-2017 als de nieuwe voor 2018-2021. Ook is een beleidsstrategie op gendergelijkheid en milieu voor 2014-2017 aangenomen waarmee gender als dwarsdoorsnijdend thema maximaal wordt geïntegreerd in UNEP's strategie en werk. Daarnaast werkt UNEP samen met UN Women aan specifieke projecten op het wegnemen van barrières die vrouwen toegang geven tot duurzame energie. In 2014 startte UNEP met een beoordeling van de toestand van het milieu in relatie tot gendergelijkheid en in 2016 verscheen de eerste *Global Gender and Environment Outlook* (GGEO). Dit zal ook als input dienen voor de zesde evaluatierapportage over de mondiale toestand van het milieu (GEO 6) en de uitvoering van de SDG-agenda.

Klimaat

Relevant. UNEP verzorgt gezaghebbende publicaties, draagt bij aan wereldwijde kennis en onderzoek en steunt capaciteitsopbouw. UNEP is als een van de oprichters nauw betrokken bij het *International Panel on Climate Change* (IPCC) en andere aan UNFCCC gerelateerde gezaghebbende organen. De rapportages van UNEP spelen een belangrijke rol bij klimaatonderhandelingen. Een voorbeeld is ook het *Emissions Gap* rapport dat in beeld brengt hoe het ingezette internationale en nationale beleid en acties, inclusief die van niet-statelijke actoren, zich verhouden tot het lange termijn klimaatdoel. UNEP is tevens partij bij het UN REDD+ programma en de door het Multilaterale Fonds gefinancierde projecten voor de ondersteuning van ontwikkelingslanden (m.n. lage inkomenslanden) bij de transitie naar klimaatvriendelijke alternatieven voor ozonlaag-afbrekende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen. Ook bij klimaatadaptatie speelt UNEP d.m.v. klimaatadaptatieprogramma's en ontwikkelingsprojecten als het *Global Support Programme* een belangrijke rol. UNEP huisvest het PROVIA-onderzoeksnetwerk op klimaatverandering en speelt een belangrijke rol bij het uitfaseren van 'dirty Diesel' in West-Afrika waar het actief heeft meegedaan tijdens de Ronde Tafel die Minister

Ploumen over dit onderwerp in december 2016 heeft gehouden. UNEP heeft op dit thema twee belangrijke partnerschappen lopen: de *Climate and Clean Air Coalition* en het *Partnerschap for Clean Fuels and Vehicles*. Daarnaast werkt Nederland samen met UNEP en anderen aan de vorming van een *Global Excellence Centre on Adaptation* in Nederland.

Voedselzekerheid
Beperkt relevant. UNEP is relevant op een van de drie pilaren van het Nederlandse voedselzekerheid, te weten 'realiseren ecologisch houdbare voedselsystemen'. UNEP's werk hierop is goed: de organisatie speelt een belangrijke rol, vooral vanuit het perspectief van verduurzaming van voedselproductie en –consumptie en behoud van biodiversiteit. UNEP heeft een strategisch partnerschap gevormd met FAO om voedselproductie en –consumptie te verduurzamen en kennis hierover breed te verspreiden. V.w.b. duurzame productie en consumptie voert UNEP het secretariaat van het *10 Year Framework for Sustainable Consumption and Production* (10YFP). UNEP is niet of weinig relevant op de twee andere voedselzekerheid pilaren binnen het Nederlandse beleid, te weten 'bevorderen inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector' en 'uitbannen huidige honger en voeding'.

Veiligheid en rechtsorde
Beperkt relevant. De rol van milieu, inclusief klimaatverandering, en schaarse hulpbronnen, inclusief schoon zoet water, bij conflicten is groot. UNEP speelt een belangrijke rol als het gaat om de ontwikkeling en uitvoering van milieurecht. Wereldwijd is er nog onvoldoende oog voor milieu en schaarste als aanjager van conflicten, een onderwerp waar NL in het kader van *planetary security* sterk op inzet. UNEP speelt nog een bescheiden rol bij het onder de aandacht te brengen van het onderwerp maar de Uitvoerend Directeur, Erik Solheim, heeft dit wel expliciet als prioriteit benoemd voor de komende jaren. Binnen het programma 'rampen en conflicten' is UNEP op projectniveau actief in post-conflict situaties.

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), incl. HIV/Aids
Beperkt relevant. UNEP heeft, samen met de WHO, de bescherming van de gezondheid tegen stoffen die de hormoonhuishouding verstoren als opkomend thema gesignaleerd en monitort dit nog steeds, waardoor dit onderwerp op de agenda van de multilaterale milieuverdragen staat.

Humanitaire hulp
Beperkt relevant. Een van de zeven UNEP-programma's is 'rampen en conflicten'. In dit kader is UNEP instrumenteel zowel aan de preventiekant als in mitigatie van de gevolgen van humanitaire rampen. UNEP werkt hiertoe samen met UN OCHA. UNEP's werk is vooral relevant bij de aanpak van grondoorzaken voor migratie (armoede, conflict en natuurgeweld).

Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
	Uitvoerend	**Coördinerend**	**Normatief**
Water	4	4	4
Gendergelijkheid	3		
Klimaat	4	4	4

5.2 Overige relevantie

UNEP speelt een grote rol in de wereldwijde *advocacy* voor milieuzaken, ook door haar werk met multilaterale milieuverdragen. UNEP is een toonaangevend kenniscentrum over onderwerpen die het behoud van en toegang tot publieke mondiale goederen raken (als duurzame groei, klimaatverandering, de effecten van het verlies aan ecosysteemdiensten en de schaarste aan hulpbronnen) en levert hoge kwaliteit milieuproducten af zoals het *Frontiers Emissions Gap Report* en de *Global Environment Outlook* (GEO). Nederlandse kennis en kennisinstituten spelen hierin een relevante rol. Dit geldt eveneens voor de verschillende wetenschappelijke panels ter ondersteuning van de internationale milieuverdragen zoals het *International Panel on Climate Change* (IPCC), *International Resource Panel* (IRP) en *International Panel on Biodiversity and Ecosystem Services*, (IPBES). UNEP is een belangrijke partner voor Nederland om invulling te geven aan de circulaire economie, o.a. als kennispartner en in partnerschappen zoals het IRP, en het *Global Partnership on Marine Litter*. Ook in dat verband werkt Nederland samen met UNEP en andere partners aan de vorming van een *Global Centre of Excellence on Adaptation.*

Door haar normatieve werk heeft UNEP een concrete meerwaarde voor de Nederlandse wet en regelgeving, bijv. op het gebied van biodiversiteit, afvalstoffen, chemicaliën waaronder kwik, hoogzwavelige diesel, bestrijdingsmiddelen en ander persistente organische verbindingen, ozonlaag afbrekende stoffen en klimaat en waterkwaliteit. Een recent voorbeeld hiervan is het onlangs afgesloten Kigali Amendement van het Montreal Protocol, waarin is afgesproken om het gebruik van sterke broeikasgassen met 80% te verminderen.

Overige Relevantie			
	Uitvoerend	**Coördinerend**	**Normatief**
Internationaal milieubeleid	4	3	4
Nederlandse wet- en regelgeving	3	4	4