

Analyse performantie van UNEP op basis van beschikbare jaarrapporten en evaluaties  
(juni 2021)

Ter staving van de vrijwillige meerjarige bijdrage aan de algemene middelen (core) van UNEP gaat hierbij een overzicht van de evaluatie van de werkzaamheden tijdens de voorgaande subsidieperiode voor de periode 2017-2020.

Dit overzicht heeft betrekking op het goed beheer van de toegekende middelen (opvolgingsystemen en mechanismes), de aanwending daarvan (financiële rapportering & audits), als ook de op basis daarvan behaalde resultaten (inhoudelijke rapportering). Links naar de voor deze performance review gebruikte documentatie worden voorzien.

Wat betreft de follow up van de core financiering die we aan UNEP toekennen, is het goed om weten dat de core funding werd toegekend op basis van de strategische meerjarenplannen die door het beheersorgaan van de organisatie werd goedgekeurd. De sturing en opvolging van de werkzaamheden van de organisatie ter uitvoering van die meerjarenplannen – inclusief de controle van de goede besteding van de toegekende core middelen – gebeurt dan ook in essentie in het kader van de beheersorganen van de partnerorganisatie (waar BE in vertegenwoordigd is) op basis van de van toepassing zijnde UN regulations, rules, policies & procedures. Daarnaast wordt doorheen de looptijd van de financiering ook ingezet op dialoog en overleg op bilaterale basis en wordt ook het postennetwerk regelmatig bevraagd.

1. UNEP strategie en werkprogramma:

[link voor MTS 2022-2025](#) en link voor [POW 2022-2023](#)

De [UNEP strategie voor de termijn 2018-2021](#), die de visie en het mandaat van de organisatie vertaalt, richt zich op 7 thematische prioriteiten:

1. Klimaatverandering
2. Rampen en Conflicten
3. Duurzaam beheer van ecosystemen
4. Milieubeheer
5. Schadelijke substanties en gevaarlijk afval
6. Efficiëntie van hulpbronnen - duurzame productie en consumptie
7. Environment under review

De strategieën van UNEP hebben de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling expliciet als referentiekader. De Sustainable Development Goals zijn de ultieme doelstellingen waaraan UNEP wil bijdragen en voor elk subprogramma wordt in de strategie uitgewerkt op welke manier en via welke tussenstappen wordt bijgedragen aan de verwezenlijking ervan.

In de strategie **2022-2025** worden de prioriteiten grondig herschikt en gericht op drie globale milieu-uitdagingen: klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en degradatie

van ecosystemen en vervuiling. UNEP werkte een *theory of change* uit waarbij een wetenschappelijk onderbouwd leefmilieubeleid -en beheer en duurzame consumptie en productie ondersteunende pijlers zijn. Er wordt dus verder gebouwd op de strategische keuzes uit het verleden maar er worden ook lessen getrokken om duidelijker de lang termijn-doelstellingen en verhoopte impact te bepalen en op welke manier verschillende tussentijdse resultaten en outputs hieraan bijdragen.

## 2. Verdeling van de middelen over de verschillende werkprogramma's

Zie tabel in annex van dit document

## 3. Inkomen en Belgische bijdrage

De **financiële status** van UNEP is voorlopig **gezond**, voornamelijk door **geormerkte bijdragen**. De Global Environment Facility levert een belangrijk aandeel in deze geormerkte financiering.

In het totaal beschikte UNEP in 2020 over 501,7 miljoen USD, waarvan een deel te besteden is over meerdere jaren. Het totale budget voor 2020 werd vastgelegd op 460 miljoen USD en eind december 2020 werd 452 miljoen EUR uitgegeven.

UNEP hoopte een **verschuiving van geormerkte bijdragen naar core-funding** te kunnen bewerkstelligen: dit maakt de financiering zekerder, stabiel en voorspelbaarder en daardoor zou de organisatie aan slagkracht winnen. Deze verschuiving werd **tot nu toe slechts gedeeltelijk gerealiseerd**. In 2020 haalde UNEP 74,2 miljoen USD binnen van de gebudgetteerde 100 miljoen USD voor het Environment Fund (EF). Met 77 van de 193 lidstaten die bijdragen aan het EF is de bijdrage van de VN-lidstaten aan het gezamenlijk afgesproken werkprogramma nog lang niet universeel. Daarbij dient trouwens opgemerkt te worden dat de **top 15 van de donoren in 2016** goed waren **voor 93% van de bijdrages aan het Environment Fund**.

**België** wordt in het programme performance report als **voorbeeld** aangehaald **van een betrouwbare, op het kernbudget (het Environment Fund) gerichte donator** die bovendien zijn financiering over verschillende jaren vastlegt. **België was in 2020 de vijfde bilaterale donator aan het Environment Fund**, na Nederland, Duitsland, de Verenigde Staten en Frankrijk NL,- een prestatie waarop ons land trots kan zijn.

Voor de verbreding van de donorbasis mikt UNEP vooral op de middeninkomenslanden (China, India en anderen). Ook versterkte partnerschappen en samenwerking met de privésector zijn opties voor fondsenwerving, maar de bijdrage van de privésector is niet altijd rechtstreeks te vertalen als financiële bijdrage. De **bijdrage van de privésector** ligt voornamelijk in meewerken aan initiatieven (bv. het bannen van plastic tassen, vergroenen van toeristische activiteiten "Green Fins"), ontwikkelen van technologie, delen van kennis, meewerken aan communicatie (bv. advertentieruimte vrij ter beschikking stellen van UNEP). UNEP werkt evenwel nauw samen met de financiële sector in hun Science-Policy werk rond Green Finance voor de ontwikkeling van groene financiële instrumenten.

### Goed beheer van de toegewezen middelen

De algemene beheerraad van UNEP, met universeel lidmaatschap sinds de conferentie voor duurzame ontwikkeling Rio+20, is het hoogste bestuursorgaan van UNEP en is o.a.

verantwoordelijk voor de review en goedkeuring van het gebruik van de middelen van het Environment Fund.

De dagelijkse werking van UNEP wordt opgevolgd door de permanente vertegenwoordigingen te Nairobi, verzameld in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (CPR).

Voor de inhoudelijke opvolging van het werk van UNEP via het Environment Fund maken we gebruik van de feedback van de post te Nairobi, jaarlijkse rapportering door UNEP en de verschillende rapporten over "programme performance".

Jaarlijks wordt ook een speciaal subcomité van de CPR (ASC) georganiseerd dat focust op de uitvoering van het lopende werkprogramma. Hieraan neemt DGD deel.

De Europese positie ter voorbereiding van de vergaderingen van de verschillende bestuursorganen van UNEP (UNEA, CPR en ASC) wordt voorbereid in de EU working party on international environmental issues (WPIEI-global). Medewerker van DGD is in deze Europese werkgroep co-lead voor het voorbereiden van de EU positie over het werkprogramma en budget van UNEP. De BE positie voor deze WPIEI wordt voorbereid in coormulti en ook andere BE experts spelen een sturende rol in het voorbereiden van EU positie over verschillende thema's (o.a. oceanen, marine litter, chemicals and waste, duurzame consumptie en productie,...)

UNEP evalueert de uitvoering van de strategieën intern. Deze interne evaluatie wordt geleid door UNEP's Evaluation Office. [Hier](#) vindt u een document waarin het evaluatiebeleid van UNEP wordt uiteengezet en het [laatst beschikbare evaluation synthesis report](#) (2018-2019, dat een samenvatting geeft van projectevaluaties van projecten die werden goedgekeurd in 2011-2014). Daarin wordt verduidelijkt hoe tussentijdse en eindevaluaties op projectniveau leiden tot een evaluatie van "verwachte resultaten" op subprogramma-niveau en eindevaluatie van de tweejaarlijkse werkprogramma's.

Voor de opvolging van het financieel beheer maakt DGD gebruik van jaarlijkse audit-rapporten die opgemaakt worden door de Board of Auditors van de VN (zie [link](#)).

**MOPAN** (Multilateral Organization Performance Assessment Network) tenslotte nam UNEP in 2016 onder de loep (zie [link](#)) en is momenteel opnieuw een evaluatie over de doeltreffendheid van de organisatie aan het uitvoeren.

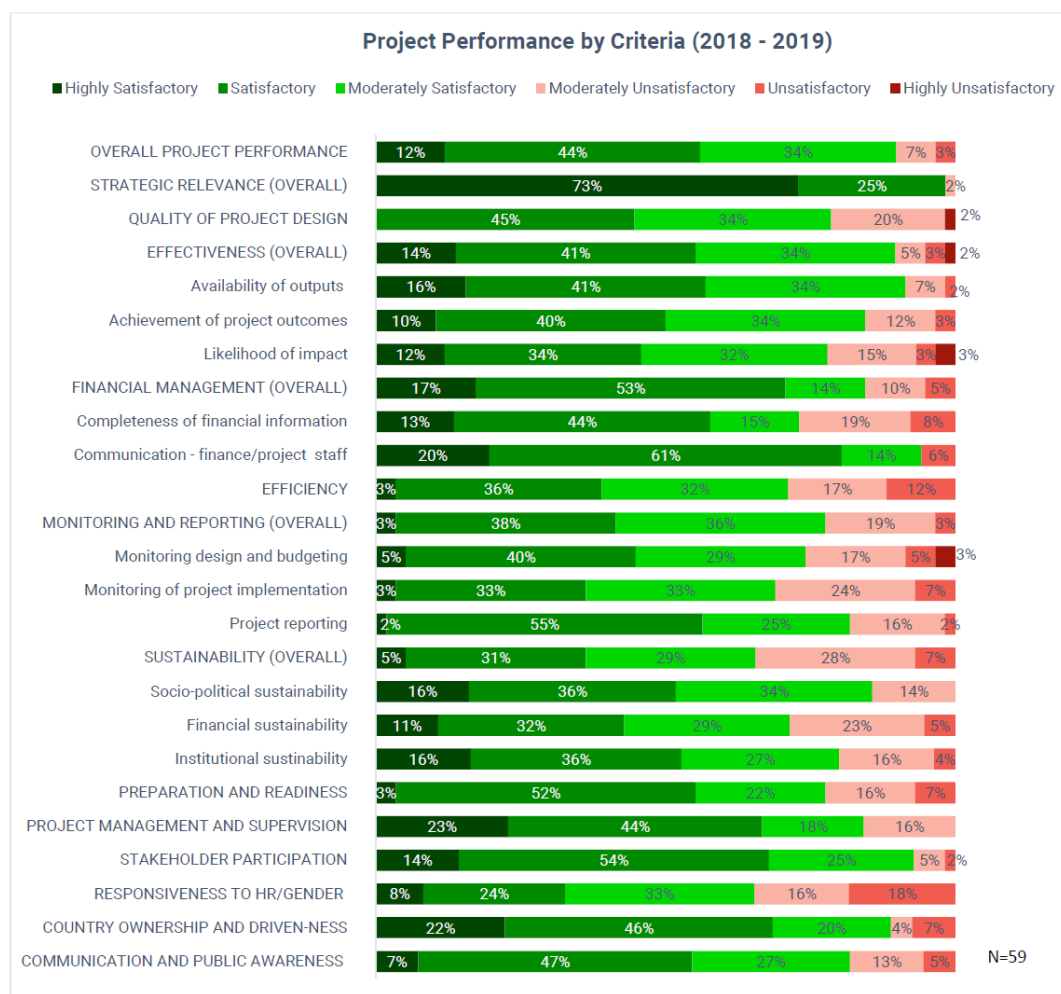
#### 4. Goede aanwending van de toegewezen middelen

##### a) Evaluation synthesis report:

Onderstaande figuur geeft een goed overzicht van de vaststellingen van de evaluatoren doorheen de verschillende evaluaties die in dit rapport werden opgenomen. Er werden evaluaties van 61 projecten uit de periode 2011-2014 verwerkt in dit syntheserapport, goed voor 265 miljoen dollar. De projecten scoorden goed op vlak van de criteria strategische relevantie, financieel beheer, doeltreffendheid en algemene performantie. Aandachtspunten waren de kwaliteit van het design, monitoringsystemen, efficiëntie (die negatief beïnvloed wordt door "no-cost extensions", ofwel vertraging in uitvoering) en duurzaamheid (waarschijnlijkheid dat behaalde resultaten blijven voortduren op langere termijn). Ook de integratie van gender kon in het algemeen beter in deze projecten. De evaluatoren merken wel op dat in tussentijd maatregelen werden genomen die zouden

moeten leiden tot aanzienlijke verbetering in het design en uitvoering van meer recente projecten.

Figure 4. Performance against all evaluation criteria in projects evaluated during the 2018-19 biennium



b) Mopan:

De algemene conclusie van de MOPAN-beoordeling van 2016 is dat, hoewel er enkele gebieden zijn waar prestaties kunnen worden verbeterd, UNEP voldoet aan de vereisten van een effectieve multilaterale organisatie. De organisatiearchitectuur is afgestemd op het mandaat van de organisatie en comparatieve voordelen, met name met betrekking tot mondiale normatieve kaders en leiderschap op milieugebied.

De interventies op nationaal niveau zijn in overeenstemming met de behoeften en prioriteiten van de leden. UNEP is ook goed in het uitbouwen van partnerschappen, maar de integratie van haar werk in de activiteiten die andere VN-agentschappen ontplooiën blijft een continue uitdaging (cfr. UN reform). De organisatie heeft haar regionale aanwezigheid versterkt om haar strategische planning en werkprogramma beter af te stemmen op de behoeften en prioriteiten van de lidstaten.

Hieronder een overzicht van de belangrijkste sterktes en gebieden waar toen verbetering verwacht werd:

**Key strengths and areas for improvement**

---

**Key strengths**

- **Long-term planning** horizons and results framework provide clear vision and strategic direction.
- **Organisational architecture well aligned** with mandate and comparative advantages, with matrix management system now well embedded.
- **Organisational systems and processes** mostly very good and fit for purpose.
- Good **compliance with audit findings**, and operates in accordance with UN financial regulations.
- Systems in place to integrate **analysis of cross-cutting issues** into operations and project/programme design processes.
- Forms **effective partnerships** that are central to its service delivery model and leverage considerable additional resources.
- **Results-based management** now embraced and being applied across organisation, with training and appropriate guidance manuals and tools in place.
- **Independent evaluation function and quality assurance systems** operate effectively and were well regarded in recent external assessments.
- **Substantial results at the international level**; contributions to advancing normative frameworks on global environment and well received knowledge products that drive global dialogue.

**Areas for Improvement**

- Regional strengthening and changes to delegation of authority framework should further drive decentralisation, but they will need to be **monitored to ensure effectiveness**.
- **Strong gender policy/architecture** now in place, but unclear whether **gender results** are being delivered at the project level.
- Application of **results-based budgeting** still work in progress.
- **Analysis and integration** of broader governance and social justice issues need greater attention.
- **Alignment and integration** with other UN agencies need to be better demonstrated, especially where there is potential overlap at a national level.
- **Partner and capacity analysis** needs improvement at the national level.
- **More emphasis to the monitoring and reporting of project outcomes** to rebalance the current focus on project activities and outputs.
- Greater **use of performance data and lessons learned** from past interventions would strengthen planning outcomes.
- **Post-intervention monitoring and evaluation** would substantiate sustainability of outcomes, an aspect that currently lacks clarity.
- **Country-level relevance** of interventions and actual results/benefits delivered to target beneficiaries could be more clearly documented.

c) Board of auditors:

Het oordeel van de auditors over de financiële status van UNEP op 31 december 2019 (laatste beschikbare auditverslag) is: "In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the United Nations Environment Programme as at 31 December 2019 and its financial performance and cash flows for the year then ended, in accordance with IPSAS." En de algemene conclusie was: "The Board did not identify significant errors, omissions or misstatements from the review of financial records of UNEP for the year ended 31 December 2019."

Er was echter wel ruimte voor verbetering in financieel beheer en financiële controle en dus formuleerde de board verschillende aanbevelingen. In het laatste programme

performance report zet UNEP uiteen hoe ze sindsdien aan deze aanbevelingen is tegemoet gekomen. In juni 2020 was de *implementation rate* van de aanbevelingen tot dan 100%.

De belangrijkste aanbevelingen waren:

- Versterken van het *oversight* van het hoofdbestuur ten opzichte van regionale kantoren en secretariaten van milieuverdragen door:
  - Opzetten van een dashboard om financiële data en data over projecten wereldwijd beter te kunnen opvolgen (automatiseren processen)
  - Verbeteren monitoring en controle werkplannen regionale kantoren en secretariaten milieuverdragen
  - Verbeteren van het regelgevend kader dat de werkrelatie tussen UNEP en het secretariaat van het biodiversiteitsverdrag vormgeeft, inclusief het opmaken van een memorandum of understanding dat duidelijk de verschillende verantwoordelijkheden uiteenzet
- Versterken van projectmanagement door:
  - Prioriteren van recruiting project coördinatoren en personeel dat projectimplementatie ondersteunt
  - Coördinatie met regionale kantoren om *inception workshops* in te richten zodat tijdig met project review en implementatie kan gestart worden
  - Tijdige toewijzing van budgetten
- Selectie van uitvoerende partners:
  - Controle mechanisme versterken op toepassing van partnershipsbeleid en procedures (minstens drie organisaties met elkaar vergelijken)
  - Evaluatieproces bij het selecteren van partners beter schriftelijk vastleggen
  - Transparantie in het selectieproces verbeteren
- Verbeteren van het aanwervingsproces en controle hierop bij het secretariaat van het biodiversiteitsverdrag

## 5. Behaalde resultaten

Deze figuur geeft een overzicht van de behaalde *targets* ten opzichte van het resultatenkader van het werkprogramma 2020-2021 voor het jaar 2020.

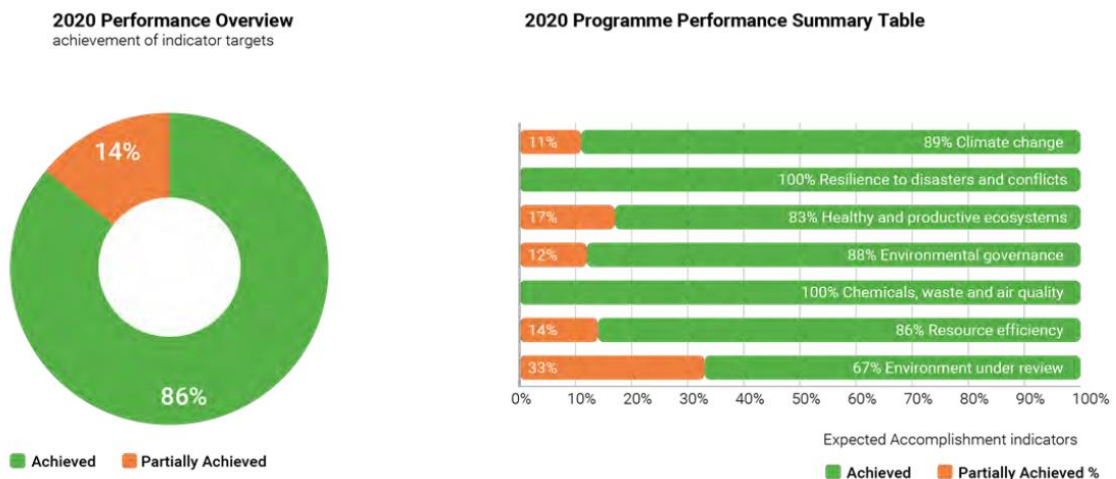


Figure 1: 2020 Performance Overview and Summary

Zoals u kan zien werden 86% van de vooropgestelde doelen tegen eind 2020 gehaald. Sommige doelen werden slechts gedeeltelijk gehaald, waarbij vertragingen omwille van de pandemie als plausibele reden wordt geciteerd.

Voor sommige doelen was er ook sprake van "overachievement". Daarom heeft UNEP voor toekomstige werkprogramma's het ambitieniveau ook al opgeschaald.

Enkele hoogtepunten (niet exhaustief) uit het [jaarrapport 2020](#) en het [2020 Programme Performance Report \(unep.org\)](#)

#### *Klimaatverandering:*

In 2020 heeft UNEP landen ondersteund bij het opzetten van institutionele structuren om nationale aanpassingsplannen te coördineren, bij het versterken van technische capaciteit om ecosysteemgebaseerde klimaataanpassing te integreren en om de toegang tot klimaatfondsen voor aanpassingsprojecten te verbeteren. Wat klimaatmitigatie betreft hebben 135 landen met de steun van UNEP lage emissie-ontwikkelingsplannen strategieën en beleidsplannen voor duurzame energie aangenomen. Met de steun van UNEP investeerden landen 70 miljoen dollar in schone energie en energie-efficiëntie en steun van UNEP zorgde ook voor het koolstofvrij maken van investeringsportfoli'o's (met een waarde van 48 miljard dollar). Daarnaast ondersteunde UNEP ook een aantal landen om financiering aan te trekken voor de uitvoering van maatregelen in het kader van REDD+.

Een belangrijke les was dat er in sommige landen zich opportuniteiten voordeden om klimaatplannen te gebruiken als "blauwdruk" voor duurzaam herstel na COVID-19.

#### *Weerbaarheid in context van natuurrampen en conflict*

Als één van de activiteiten in het kader van *disaster risk reduction (DRR)* ondersteunde UNEP de VN-respons na de explosie in de haven van Beirut. Een United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) team, met daarin een lid van het UNEP/OCHA Joint Environment Unit, werd uitgestuurd om de internationale hulp te coördineren. Deze steun omvatte onder meer een snelle identificatie en inschatting van onmiddellijke leefmilieuroisico's, als kennisbasis voor DRR en herstel.

Tijdens de pandemie werkte UNEP ook aan beleidsaanbevelingen voor beleidsmakers en uitvoerende instanties voor een beter beheer van medisch afval en ander afval dat veroorzaakt werd door de maatregelen die overheden namen in kader van COVID-19 (bv. op ingerichte quarantaine locaties).

In het volgende MTS zal het werk onder dit subprogramma geïntegreerd worden doorheen de drie programmatische prioriteiten: klimaat, ecosystemen en vervuiling. De nadruk zal liggen op een betere uitvoering in het kader van de mantra "Leave No One Behind", meer interne samenwerking en effectievere externe partnerschappen, en meer normatieve, kennis-, beleids- en adviesondersteuning voor het hervormde VN-systeem, resident-coördinatoren van de VN en voor lidstaten

#### *Gezonde en productieve ecosystemen*

UNEP ondersteunt landen bij:

- Het monitoren en onderhouden van de gezondheid en productiviteit van marine -en landecosystemen
- Verbeteren van kennis van de waarde en rol van ecosystemendiensten, inclusief met betrekking tot de aanpak van COVID-19 en preventie van toekomstige pandemieën
- Versterken van transsectorale samenwerking voor het beheer van landecosystemen
- Integreren van de "ecosystem-aanpak" in curricula voor hoger onderwijs

- Integreren van de gezondheid van ecosystemen in economische beleidsbeslissingen op nationaal niveau

UNEP werkt daarnaast samen met financiële instellingen om hun businessmodellen aan te passen om de negatieve impact van hun investeringen op ecosystemen te verminderen

#### *Leefmilieubeheer*

In dit subprogramma werkte UNEP onder meer samen met 33 landen om de institutionele capaciteiten te versterken die nodig zijn om internationale milieuverdragen te implementeren op nationaal niveau, onder meer door het wetgevend kader hiermee in lijn te brengen.

#### *Schadelijke stoffen, afvalbeheer en luchtvervuiling*

In dit subprogramma werkt UNEP samen met overheden, private sector en middenveld om vervuiling te verminderen en een goed beheer van schadelijke stoffen te verzekeren, in overeenkomst met verplichtingen voortvloeiend uit multilaterale milieuverdragen.

Een interessante output was het werk dat UNEP deed over de kosteneffectiviteit en duurzaamheid van milieuvriendelijke alternatieven voor DDT in de aanpak van malariapreventie -en controle in Afrika. UNEP ondersteunde 5 landen bij het uitwerken van een geïntegreerde *Vector Management Strategie*.

Wetenschappelijke kennis vertalen is opnieuw de basis in het werk van UNEP in dit subprogramma. Deze link moet op internationaal niveau versterkt worden. Duurzaam beheer van schadelijke stoffen en afval is van cruciaal belang voor het aanpakken van vervuiling en het vormgeven van de toekomst, van het ontwerpen van milieuvriendelijke innovatieve producten, processen en waardeketens tot duurzame consumptie- en productiesystemen. Met het nieuwe MTS is er de mogelijkheid om dit verder te in de vervuilingsspijler en de vele facetten van goed beheer van chemicaliën en afval op een alomvattende wetenschappelijke manier aan te pakken, inclusief hun relatie met klimaat en natuur.

#### *Duurzame consumptie en productie*

UNEP ondersteunt publieke en private actoren in de adoptie van duurzame levenswijzen en duurzame consumptiepatronen en het verlenen van informatie aan consumenten om een duurzame levenswijze te promoten. UNEP ondersteunt landen daarnaast ook in het nemen van maatregelen om voedselverspilling te meten en tegen te gaan doorheen de waardeketen.

#### *Het leefmilieu onder Review*

Een belangrijke taak van UNEP is om vooruitgang te meten in het bereiken van de SDGs. UNEP ontwikkelde daarvoor onder meer verschillende tools, zoals de World Environment Situation Room (WESR), een dynamisch kennisplatform met geospatiale, remote sensing en satellietgegevens die worden geïntegreerd met statistieken en gegevens over de leefmilieudimensie van duurzame ontwikkeling.

### **CONCLUSIE:**

Op basis van het voorgaande zijn we de mening toegedaan dat het United Nations Environment Programme beschikt over een logische, planmatige aanpak die voortvloeit uit haar overkoepelende strategie waarbij de bereikte resultaten tijdens de voorbije



periode het performante karakter van de organisatie in haar actiedomein(en) aangetoond hebben.

Daarnaast beschikt de organisatie over de noodzakelijke controle- en opvolgingsmechanismes om een goed beheer van de toegewezen middelen te verzekeren. De verbeterpunten/aanbevelingen die in het kader van de recentste audits opgemerkt werden, zullen nauwlettend in het oog gehouden worden in het kader van zowel de vergaderingen van de beheersorganen van de organisatie als de bilaterale dialogen tussen de DGD met de organisatie.