



Ministerie van Buitenlandse Zaken

2021 Scorekaart

Datum

November 2021

SCOREKAART ORGANISATIE

Global Environment Facility (GEF)

Opgesteld door:

Directie Inclusieve Groene Groei (IGG)

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	7
3.3	Nederlandse rol en invloed.....	8
3.4	Financiële omvang en bijdragen	9
4	Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie	11
4.1	Strategie en verantwoording	11
4.2	Resultaatgerichtheid en transparantie	12
4.3	Partnerschappen en samenwerking	13
4.4	Aandacht voor risicomanagement	14
4.5	Beleidsevaluatie	15
4.6	Human Resource Management	16
4.7	Financiële stabiliteit	16
4.8	Efficiëntie	17
4.9	Beleid op grensoverschrijdend gedrag	18
5	Relevantie van de organisatie	20
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	20
5.2	Overige relevantie	21

1. Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

Over het geheel genomen is GEF een relevant, capabel beheerd en effectief *mechanisme* (NB: GEF is geen organisatie, maar een *financieel mechanisme* zoals gedefinieerd in het VN-klimaatverdrag). De strategische plannen en programma's worden elke vier jaar grondig besproken en herzien, gebaseerd op een breed scala van evaluaties. Deze evaluaties laten zien dat GEF zijn mandaat en doelstellingen bereikt voor zover de middelen dit toelaten: die middelen zijn in het licht van de wereldwijde milieuproblemen onvoldoende. Zij tonen ook dat GEF een unieke rol speelt als financieel mechanisme voor de uitvoering van multilaterale milieuverdragen door ontwikkelingslanden, en ook relevant is voor regionale en nationale prioriteiten. GEF heeft een goede staat van dienst m.b.t. het leveren van resultaten, hoewel op duurzaamheid¹ en efficiëntie iets minder goed wordt gepresteerd. GEF maakt voor zijn operationele managementprocedures en financiële controles gebruik van de structuren van de Wereldbank. Er zijn ook verbeteringen mogelijk. De bevinding van MOPAN (mei 2019) dat er nog geen voldoende overkoepelend en betrouwbaar systeem bestaat dat de gehele projectcyclus en portfolio omvat, is opgepakt met de introductie van een digitaal *portal* dat in deze behoefte voorziet. Dit *portal* wordt voortdurend verder ontwikkeld. Of GEF's grote maar gefragmenteerde -en te weinig gebruikte- kennis daarmee voldoende toegankelijk is geworden (ook voor beheersdoeleinden) kan nog niet geheel worden beantwoord. Ten slotte, de relatie tussen het GEF-secretariaat en de 18 uitvoerende organisaties blijft een punt van aandacht. Zo ook het aantrekken van privaat kapitaal.

Deze scorecard is een momentopname, maar het functioneren van GEF is al geruime tijd goed. Al in 2012 gaf een Australische scorecard de kwalificatie *strong* op alle vier criteria voor strategisch management en prestaties.² Ook MOPAN (2019) geeft de hoogste score aan strategische elementen zoals lange termijn visie, organisatie-architectuur, *alignment*, en de toepassing van op bewijs gebaseerde planning en programmering. De Nederlandse financiering was nimmer omstreden.

Institutionele aspecten en functioneren	Score
Strategie en verantwoording	4
Resultaatgerichtheid en transparantie	4
Partnerschappen en samenwerking	3
Operationeel management	3
Beleidsevaluatie	4
Human Resource Management	4
Financiële stabiliteit	4
Kostenefficiëntie	3
Integriteit en grensoverschrijdend gedrag	4

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

1.2 Beleidsrelevantie

Binnen het Nederlandse OS-beleid is GEF al sinds de oprichting in 1992 een beleidsrelevant mechanisme, met milieu als meest relevante thema, ook toen milieu nog een 'transversaal thema' was binnen het zgn. GAVIM-beleid.³ GEF financiert milieuactiviteiten in de brede zin des woords. In het kader van (bijv.) klimaatadaptatie zijn dus ook de beschikbaarheid van water, voedselzekerheid, de verduurzaming van waardeketens en investeringssystemen voor GEF relevant. Onderwijs, gender, werk, mensenrechten ed. zijn geen kernthema's maar GEF wordt er vanzelfsprekend wel mee geconfronteerd en hanteert in dat kader sociale waarborgen. De mobilisatie van private middelen sluit aan bij het Nederlandse OS-beleid. Verder draagt de Nederlandse bijdrage aan GEF bij aan de klimaatfinancierings- en biodiversiteitsfinancieringsdoelstellingen.

GEF is geen normerend mechanisme. Het is een fonds dat voorziet in de uitvoering van milieuprojecten door 18 uitvoerende organisaties die hun eigen normen en waarden hebben en die zich voor wat betreft de GEF-financiering richten op de normen en doelstellingen van de milieuverdragen waarvoor GEF het financieringsmechanisme is. GEF heeft sinds de oprichting meer dan USD 21,1 miljard aan subsidies verstrekt en nog eens USD 114 miljard aan cofinanciering gemobiliseerd voor meer dan 5.000 projecten in 170 landen. Onder meer werd via het *Small Grants Programme* steun verleend aan meer dan 25.000 maatschappelijke initiatieven in 133 landen. Sinds zijn oprichting heeft GEF de oprichting en/of het beheer van meer dan 3.300 beschermde gebieden ondersteund, met meer dan 860 miljoen ha aan wereldwijd significante biodiversiteit. GEF-investeringen hebben er ook toe geleid dat meer dan 8 miljard ton broeikasgasemissies zijn vermeden.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief ⁴
Rollen van de organisatie			
Gendergelijkheid	2		
Onderwijs			
Werk			
Voedselzekerheid	3		
Water	3		
Rechtvaardige en vreedzame samenlevingen			
Opvang in de regio			
Migratiesamenwerking			
Noodhulp			
Humanitaire diplomatie			
Klimaat	4	3 ⁵	
Mobilisatie private sector	2		
Inspelen op digitalisering			
Verduurzaming waardeketens	3		
Toekomstbestendig Handels- en investeringssysteem			
Bevordering mensenrechten			

Beoordeling: Licht = 1, Matig = 2, Relatief sterk = 3, Sterk = 4.

Toelichting: Strikt genomen is GEF geen uitvoerende organisatie en had ook in de 1^e kolom steeds n.v.t. kunnen worden ingevuld. Daarmee zou evenwel geen recht worden gedaan aan de opzet van deze scorecard.

2 Inleiding

In het kader van het buitenlandbeleid hecht Nederland aan multilaterale samenwerking. Nederland concentreert zich daarbij op het werken met en financieren van organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid, effectief zijn, of als 'systeemorganisatie' een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur. Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Hiertoe worden zogenoemde scorekaarten opgesteld voor multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert, zoals VN-fondsen en -programma's, Internationale Financiële Instellingen (IFI's), gespecialiseerde VN-organisaties en grote mondiale fondsen. Toetsing vindt primair plaats aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Waar relevant wordt de betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid meegenomen.

De frequentie van toetsing is gekoppeld aan de strategische (bij VN-instellingen) en/of financieringscyclus (bij IFI's). Het ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert de scorekaart voor een organisatie online in het jaar voorafgaand aan nieuwe strategische planning c.q. middelenaanvulling (in de regel om de drie of vier jaar).

Elke scorekaart schetst doelstellingen, mandaat en kernkwaliteiten van de betreffende organisatie, de wijze waarop deze is ingericht, welke activiteiten deze uitvoert, de financiële omvang, en de Nederlandse bijdrage. Iedere scorekaart geeft daarbij - op basis van een analyse van een aantal deelaspecten - een appreciatie van de effectiviteit van de organisatie en van de mate waarin organisaties resultaten behalen die voor het Nederlandse BHOS-beleid relevant zijn.

Voor de score van deelaspecten van effectiviteit geldt een vierpunten-schaal: onvoldoende, matig, voldoende en goed. Iedere scorekaart geeft daarnaast aan of een organisatie - ten opzichte van de vorige scorekaart - een positieve, negatieve of neutrale ontwikkeling heeft doorgemaakt. Omdat dit de eerste scorekaart voor GEF is, kunnen nog geen stijgende of dalende trends worden weergegeven.

Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant.¹ Het eerste hoofdstuk van elke scorekaart bevat een samenvatting, inclusief een tabel met samenvattende scores.

Scorekaarten worden samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Boards of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN)*². Daarnaast wordt input verwerkt vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, vakdepartementen, Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ambassades dragen bij met informatie over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen.

¹ De ontwikkelingssamenwerkingspraktijk van het ministerie van Buitenlandse Zaken zet voor het meten van resultaten steeds meer in op een verschuiving van aandacht voor monitoring en evaluatie (M&E) naar het concept van monitoren, evalueren en het vervolgens actief daarvan leren (MEL). Ook bij de VN fondsen en -organisaties en bij de Ontwikkelingsbanken wordt meer aandacht gevraagd voor deze verbeterslag van M&E naar MEL. Waar opportuun worden ze gestimuleerd hun procedures en benadering daar op aan te passen.

² MOPAN – een initiatief van 19 gelijkgezinde landen waaronder Nederland - licht in een tweejaarlijkse cyclus VN-organisaties en Internationale Financiële Instellingen door op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

3 Algemene achtergrond

3.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De Global Environment Facility, of beter gezegd het Global Environment Facility Trust Fund (hierna te noemen: GEF) werd opgericht aan de vooravond van de Rio Earth Summit in 1992. De preambule van de oprichtingsakte omschrijft in §(a) en §(c) als doelstelling: “...om bij te dragen aan de bescherming van het mondiale milieu en daarbij een ecologisch verantwoorde en duurzame economische ontwikkeling te bevorderen ... als een van de belangrijkste mechanismen voor wereldwijde milieufinanciering, om te zorgen voor een bestuur dat transparant en democratisch van aard is, om universaliteit in zijn deelname te bevorderen en om te zorgen voor volledige samenwerking in de uitvoering ervan door ... de uitvoerende organisaties”. De oprichtingsakte beschrijft echter geen mandaat, omdat dit per thema verleend wordt door de partijen bij een aantal milieuverdragen, zie §3.2.

De beleidsprioriteit van het GEF bestaat uit het halen van de doelstellingen van vijf internationale milieuconventies: het biodiversiteitsverdrag (de *Convention on Biological Diversity*), het klimaatverdrag (de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (incl. het Kyoto Protocol en het Klimaatakkoord van Parijs), het desertificatieverdrag (de *UN Convention to Combat Desertification*), de *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, en de *Minamata Convention on Mercury*. Nederland is een partij bij al die verdragen/akkoorden. Voor het biodiversiteitsverdrag is GEF het enige aangewezen financiële mechanisme. Het klimaatverdrag, desertificatieverdrag, Stockholmverdrag en de Minamata-conventie gebruiken naast GEF ook andere mechanismen.

Naast deze vijf conventies is het GEF ook betrokken bij de uitvoering van enkele andere milieuovereenkomsten, zoals het *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer* en diverse multilaterale overeenkomsten over internationale wateren en grensoverschrijdende watersystemen.

GEF is via de uitvoerende organisaties actief in zowel MOLs, LIC's als MICs. Nederland stuurt aan op een groter aandeel van MOL's en SIDS bij de verdeling van GEF-middelen.⁶

GEF is 's werelds grootste publieke fonds voor de financiering van milieufactiviteiten. GEF wordt gefinancierd door 39 donorlanden, waaronder Nederland. Eenmaal in de vier jaar vindt een zgn. middelenaanvulling of herkapitalisatie plaats, waarbij donoren hun nieuwe bijdrage bekend maken, die zij vervolgens in vier jaarlijkse tranches betalen. Op dit moment loopt de 7e cyclus (GEF-7, 2018-2022) waarvoor 4,1 miljard USD ter beschikking is; de toezeggingen voor de 8e cyclus (GEF-8, juli 2022 - juni 2026) worden begin 2022 verwacht.

Zoals in de oprichtingsakte staat beschreven, is GEF een financieel mechanisme en wordt het als een Internationale Financiële Instelling (IFI) beschouwd.⁷ Het GEF opereert onafhankelijk en behoort niet tot de VN-‘familie’.⁸ Het is geen normerend orgaan. Het is ook geen uitvoerende organisatie: voor de uitvoering van milieuprojecten heeft de GEF 18 uitvoerende organisaties of *implementing agencies*.⁹

De GEF beschouwt de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*) als een “gids voor actie” en ziet een rol voor zichzelf bij het bereiken van met name SDG 2 (einde aan honger); SDG 6 (schoon drinkwater en goede sanitaire voorzieningen); SDG 11 (veilige en duurzame steden); SDG 13 (klimaatverandering aanpakken); SDG 14 (bescherming van zeeën en oceanen) en SDG 15 (herstel ecosystemen en behoud biodiversiteit). MOPAN bevestigt dat GEF daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van deze SDG's. GEF ziet daarnaast een impact van zijn activiteiten/projecten op een aantal andere SDG's.

De grootste kracht van GEF ligt in de breedte en diepte van het GEF-partnerschap en

de betrokkenheid van de partners bij het beleid en de programmeringsdiscussies die elke vier jaar plaatsvinden i.h.k.v. de aanvulling van het trustfund. GEF draagt aantoonbaar bij aan zijn doelstelling. GEF past in onze steun aan het multilateralisme en heeft een bijzondere positie binnen het multilaterale systeem: GEF steunt landen die zich aan mondiale milieuverdragen hebben geëngaat, waar sommige van die landen anders mogelijk aarzelend tegenover zulke verdragsverplichtingen zouden hebben gestaan.

De bevordering van mensenrechten behoort niet tot de doelstellingen van GEF. Echter, GEF hanteert wel als uitgangspunten dat menselijk welzijn afhankelijk is van ecosysteemdiensten en dat het milieu een essentiële voorwaarde is voor duurzame ontwikkeling. Daarom werkt GEF aan doelen die, naast "planeetgevoelig", ook mensgericht zijn.¹⁰ Bij het doen uitvoeren van activiteiten hanteert GEF sociale waarborgen, streeft naar gendergelijkheid, en heeft het aandacht voor de positie van inheemse volkeren en andere belanghebbenden.¹¹

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

GEF bestaat uit een Vergadering (*GEF Assembly*), de Raad (*Council*), het Secretariaat, 18 uitvoerende organisaties, een Wetenschappelijk en Technisch Adviespanel (STAP) en het Onafhankelijke Evaluatiebureau (IEO).

De Vergadering is samengesteld uit alle 184 lidstaten, 'deelnemers' genoemd. De deelnemers komen elke drie tot vier jaar op ministerieel niveau bijeen om het algemene beleid te beoordelen; om de werking van GEF te beoordelen en te evalueren op basis van rapporten die aan de Raad zijn voorgelegd; om het lidmaatschap te herzien; en eventueel om (bij consensus) de oprichtingsakte te amenderen.

De Raad is het belangrijkste bestuursorgaan van GEF en bestaat uit 32 leden die zijn benoemd door de 32 kiesdistricten van GEF lidstaten (14 zetels resp. 14 kiesdistricten voor ontwikkelde landen, 16 voor ontwikkelingslanden en 2 voor economieën in transitie). Leden van de Raad rouleren om de drie jaar of totdat het kiesdistrict een nieuw lid benoemt. Alle partnerlanden zijn permanent vertegenwoordigd in de GEF-Raad, maar niet elk land heeft een eigen zetel; er zijn immers slechts 32 zetels voor 184 landen. De 32 kiesgroepen zijn "geformuleerd en verdeeld op een wijze die rekening houdt met de noodzaak van een evenwichtige en billijke vertegenwoordiging en die voldoende gewicht geeft aan de financieringsinspanningen van de donoren".¹²

De Raad komt twee keer per jaar bijeen en ontwikkelt, beoordeelt en evalueert het operationele beleid en de programma's. Daarnaast evalueert en beoordeelt elke Raadsvergadering ook de projecten die ter goedkeuring worden voorgelegd (het werkprogramma). De Raad besluit bij consensus. Nederland vormt samen met Finland en Estland binnen de Raad een kiesdistrict en zij rouleren hun raadszetel. Tot en met de 6^e middelenaanvulling (GEF-6) had Nederland een eigen zetel.

Het Secretariaat bestaat uit 78 medewerkers en kost ongeveer USD 27 miljoen/jaar. Het coördineert de uitvoering van GEF-activiteiten en wordt geleid door een *Chief Executive Officer* (CEO). Deze wordt door de Raad benoemd voor een termijn van vier jaar (eenmaal verlengbaar) en zit de raadsvergaderingen voor. Het Secretariaat voert besluiten van de Vergadering en de Raad uit. Het coördineert en houdt onder meer toezicht op programma's; zorgt ervoor dat het beleid wordt geïmplementeerd in overleg met de uitvoerende organisaties; zit groepsvergaderingen met de uitvoerende organisaties voor te zorgen voor effectieve onderlinge samenwerking; en coördineert met de secretariaten van de milieuverdragen. Sinds 1 september 2020 is Carlos Manuel Rodriguez CEO; hij is een voormalig Minister van Milieu en Energie uit Costa Rica.

GEF is gevestigd in de burelen van de Wereldbank in Washington en heeft geen landenkantoren. Het GEF-secretariaat en het personeel van het evaluatiebureau IEO (inclusief consultants en stagiaires) zijn contractueel personeel van de Wereldbank.

De Wereldbank fungeert als GEF-beheerder (*trustee*) en beheert het GEF trustfund. Als trustee is de Wereldbank verantwoordelijk voor het mobiliseren van GEF-middelen; stelt zij financiële rapporten op over investeringen en het gebruik van middelen; bewaakt zij de besteding van budgettaire- en projectgelden. Daarnaast stelt de trustee periodieke financiële rapportages op die fondsspecifieke informatie bevatten. Als trustee van GEF treedt de Wereldbank op in een fiduciaire en administratieve hoedanigheid en is het gebonden aan zijn eigen statuten, regels en besluiten. Wie op de GEF-website naar financiële informatie zoekt wordt automatisch doorgeleid naar pagina's van de Wereldbank. Links naar periodieke financiële rapportages m.b.t. GEF staan [hier](#).

De kosten van de Wereldbank als trustee bedragen ca. USD 3 miljoen/jaar. Het GEF-secretariaat beheert naast het eigen trustfund ook nog drie andere aan klimaat gerelateerde fondsen: het *Special Climate Change Fund (SCCF)*, het *Least Developed Countries Fund (LDCF)*, en het *Adaptation Fund*. Nederland is ook een donor van het LDCF. Dit fonds, gericht op de minst ontwikkelde landen, past met de recent versterkte focus op conflict, kwetsbaarheid en milieudegradatie goed bij de beleidsprioriteiten zoals uitgewerkt in de beleidsnota «Investeren in Perspectief».

Aansturing - GEF wordt aangestuurd door de *Conferences of Parties (CoPs)* van de vijf milieuverdragen en moet verantwoording afleggen aan deze CoPs. Op hun beurt zorgen de CoPs voor de aansturing van GEF-beleid, -strategieën, -programmaprioriteiten en gebruik van GEF middelen. De CoPs verstrekken richtlijnen voor een indicatieve lijst van categorieën van activiteiten die steun zouden kunnen krijgen van GEF. De GEF-Raad vertaalt deze richtlijnen in operationele criteria voor GEF-projecten. GEF fondsen zijn beschikbaar voor ontwikkelingslanden en landen met een economie in transitie.

Het *Independent Evaluation Office (IEO)* van GEF voert voortdurend onafhankelijke evaluaties uit. Deze hebben betrekking op het strategisch niveau, op aandachtsgebieden of op horizontale en/of institutionele thema's, zoals over de toewijzing van middelen of governance. Individuele projectevaluaties zijn echter de verantwoordelijkheid van de betrokken uitvoerende organisatie. In de aanloop naar een vierjaarlijkse middelenaanvulling evalueert IEO GEF over de volle breedte van zijn inzet in een zogenaamde *Overall Performance Study (OPS)*. Deze OPS's worden grondig besproken in de Raad en vormen de basis voor toezeggingen voor een volgende middelenaanvulling. In sept. 2021 werd het eindrapport van de evaluatie van de 7^e middelenaanvulling gepubliceerd. Deze "OPS-7" is gebaseerd op 34 onderliggende evaluaties uit de periode 2018-2021. Het vormt mede de basis voor de middelenaanvulling voor de periode 2022-2026. IEO-evaluatierapporten kunnen worden geraadpleegd op <https://www.gefio.org/evaluations/search>

3.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland deelt met Finland en Estland één van de 14 zetels voor de ontwikkelde landen, terwijl bijv. bijvoorbeeld Indonesië en de Filippijnen hun zetel moeten delen met nog 15 eilandstaten in de Grote Oceaan. De Nederlandse stem is dus relatief groot, passend bij onze status als middelgrote donor. 'Onze' zetel rouleert in de praktijk tussen Nederland en Finland; Estland is een 'zwijgende partner'. De invloed van een "zetel" is vnl. afhankelijk van de mate waarin raadsleden constructief-inhoudelijk bijdragen aan de Raadsvergaderingen en is minder sterk gekoppeld aan de grootte van hun donatie.

Posities in de Raad worden met Finland en Estland afgestemd. Er vindt geen EU-coördinatie plaats. Wel wordt waar nuttig gecoördineerd met gelijkgezinde landen zoals Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en de Scandinavische landen.

Aandachtsgebieden op institutioneel terrein zijn voor Nederland het tegengaan van malversaties (ook binnen de 18 uitvoerende organisaties en hun projecten) en verlaging

van de administratiekosten. Inhoudelijk beperkt Nederland zijn invloed tot de strategische en programmatische hoofdlijnen van GEF. Nederland heeft onvoldoende capaciteit om in de Raad inhoudelijk in te gaan op projectvoorstellen en beperkt zich tot heikele punten indien die zich voordoen.

3.4 Financiële omvang en bijdragen

GEF opereert in financieringscycli van 4 jaar en heeft sinds de oprichting in 1992 meer dan USD 21,1 miljard aan subsidies verstrekt en nog eens USD 114 miljard aan cofinanciering gemobiliseerd voor meer dan 5.000 projecten in 170 landen.

	Fonds / zachte leningen loket
Verstreckte schenkingen in 2019/20	2019 USD 717,1 mln 2020 USD 728,0 mln
Bijdrage aan schuldverlichting (HIPC)	0
Totaal kapitaal (in miljard USD)	4,068 (GEF-7)
Nederlands aandeel in%	2,99 (in GEF-7)
Kiesgroep aandeel in %	1 van de 32 stemmen.
Overige Nederlandse bijdragen (TFs)	USD 56 mln voor LDCF ¹³
Positie Nederland op ranglijst	10 (in GEF-7)
Aantal donoren	31 (in GEF-7)

GEF kent geen kernbijdragen maar zogeheten basisaandelen (*basic shares*): het percentage van het streefbedrag van een middelenaanvullingsronde dat een land wordt geacht bij te dragen. Het basisaandeel is gebaseerd op het principe van *burden sharing* (lastenverdeling) dat op zijn beurt wordt gebaseerd op transparantie, billijkheid en de mogelijkheid om te betalen. De kaders voor lastenverdeling variëren geleidelijk in de tijd. Bij de allereerste inleg in het fonds was het basisaandeel voor Nederland 3,30% (en legde NL 3,54% in); dit percentage is sindsdien gestaag gedaald, en ons basisaandeel voor GEF-7 bedroeg nog 2,09%. Nederland droeg toen 2,99% bij. Door die daling heeft Nederland vanaf GEF-7 zijn eigen zetel in de Raad verloren.

GEF kent ook een absolute minimumbijdrage voor donoren waarvoor geen basisaandeel geldt zoals voor ontvangende landen die willen bijdragen. Deze is momenteel 4 mln SDR (*Special Drawing Rights, ca. 4,8 miljoen Euro*^(aug. 2021)); dit geeft deze landen recht op deelname aan de middelenaanvullingsonderhandelingen.

Bij de laatste middelenaanvulling (GEF-7) kwam voor USD 4,07 miljard aan fondsen beschikbaar voor de periode 1 juli 2018 – 30 juni 2022. De inkomsten en uitgaven van GEF aan projectactiviteiten waren in 2019/20 als volgt, in USD:

	Inkomsten	Uitgaven	waarvan aan fees. onkosten, ed.
2019	851.054.186	767.744.808	50.600.000 (6,6%)
2020	777.869.709	784.625.796	56.600.000 (7,2%)

Voor GEF-7 was Nederland de 10^e donor, achter Japan (19,06%), Duitsland (15,02%), VK (10,07%), Frankrijk, VS, Zweden, Canada, Zwitserland en Italië. De Nederlandse inleg voor GEF-7 bedroeg EUR 83,6 miljoen €. Donoren moeten hun vierjaarlijkse inleg betalen in vier jaarlijkse termijnen. De gezamenlijke donortoezeggingen voor GEF-5 (2010), GEF-6 (2014) en GEF-7 (2018) schommelden rond de USD 3,5 miljard. Daar kwam bij hetgeen er over was uit een vorige ronde plus wat inkomen uit investeringen waardoor er voor deze rondes gemiddeld ca. USD 4,25 miljard beschikbaar was.

Overzicht bijdragen en rangorde grootste donoren:

Jaar	Bijdrage	Rangorde/donor	Bedrag (USD)
2018	<i>Daadwerkelijk aandeel (GEF-7)</i>	1. Japan	USD 637 miljoen
		2. Duitsland	USD 502 miljoen
		3. Verenigd Koninkrijk	USD 337 miljoen
		10. Nederland	USD 100 miljoen
2014	<i>Daadwerkelijk aandeel (GEF-6)</i>	1. Japan	USD 607 miljoen
		2. Verenigde Staten	USD 546 miljoen
		3. Duitsland	USD 460 miljoen
		10. Nederland	USD 109 miljoen
2010	<i>Daadwerkelijk aandeel (GEF-5)</i>	1. Verenigde Staten	USD 575 miljoen
		2. Japan	USD 505 miljoen
		3. Duitsland	USD 479 miljoen
		10. Nederland	USD 114 miljoen

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

De kerntaak van GEF luidt: “*The GEF shall operate . . . for the purpose of providing new and additional grant and concessional funding to meet the agreed incremental costs of measures to achieve agreed global environmental benefits in the following focal areas:*

- (a) biological diversity;*
- (b) climate change;*
- (c) international waters;*
- (d) land degradation, primarily desertification and deforestation; and*
- (e) chemicals and waste”.*

Deze duidelijke omschrijving laat weinig ruimte voor een verschuiving van taken (*mission creep*) en de organisatie houdt zich er dan ook aan, naar tevredenheid. Dit blijkt keer op keer uit vergaderverslagen zoals in 2021 bij de bespreking van de concept-conclusies van de 7^e *Overall Performance Study* (totaalevaluatie): (quote) “De GEF is relevanter dan ooit in alle milieusectoren onder zijn mandaat. Het GEF heeft zijn mandaat en de verdragen zeer goed vervuld.” En MOPAN (2019, p.7) concludeert: “GEF bereikt zijn mandaat en doelstellingen en blijft een unieke rol spelen als financieel mechanisme voor multilaterale milieuovereenkomsten”.

Ten behoeve van elke middelenaanvulling stelt GEF een beleids- cq. strategieplan op voor de daaropvolgende vier jaar. Zo heeft het secretariaat voor de komende vierjarige periode (GEF-8, 2022-2026) een *Strategic Positioning and Programming Directions*-document opgesteld. De voorgestelde prioriteiten en strategische keuzes zijn daarin helder opgesomd. Dit document wordt geschreven in samenspraak met de secretariaten van de vijf verdragen voor wie GEF een financieel uitvoeringsmechanisme is (zie §3.1); het wordt vervolgens aan de donoren voorgelegd. Daarnaast leveren de Conferenties van Verdragspartijen (CoPs) van de vijf verdragen tussentijdse input aan GEF.

GEF-interventies sluiten nauw aan bij de nationale prioriteiten. Alle voorstellen worden door de uitvoerende organisaties voorbereid op verzoek van - en in overleg met - de relevante nationale instellingen. Om *alignment* met nationale prioriteiten te garanderen vereist het projectcyclusbeleid dat alle activiteiten de goedkeuring hebben van het relevante operationele nationale contactpunt (*focal point*), meestal een minister of hoge regeringsfunctionaris.

GEF heeft in 2021 in zijn *Strategic Positioning and Programming Directions*-document voor de periode 2022-2026 een *Theory of Change* (ToC) gepresenteerd. Daartoe was opgeroepen door onder andere het eigen Onafhankelijke Evaluatiebureau IEO in OPS-6 (in 2017) en MOPAN (in 2019), die het ontbreken van een overkoepelende ToC als een zwakte zagen die de rapportage van impacts bemoeilijkte. Projectvoorstellen moeten een duidelijke ToC presenteren die aantoont dat de voorgenomen investeringen de oorzaken van bijv. biodiversiteitsverlies effectief aanpakken.

GEF legt voldoende verantwoording af aan het beheersorgaan en de donoren. GEF is zeer aanspreekbaar/benaderbaar en geeft ook buiten de formele vergaderingen om voldoende gelegenheid tot het stellen van vragen over beheer of beleid. Er zijn door BZ nimmer rapportages van GEF afgewezen. De financiële verantwoording verloopt via de Wereldbank.

Onderdeel	Score
Kernmandaat / Prioriteiten / Mission Creep	4
Beleidsstrategie	4
Theory of Change	2-3
Aansluiting Nationaal beleid / Armoedestrategie	3
Verantwoording	3
Aanspreekbaarheid voor overige belanghebbenden	n.v.t.
TOTAAL	3

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

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

GEF maakt gebruik van - en is gecommiteerd aan - resultaatgericht beheer (RBM) om de effectiviteit van het management te verbeteren en om beter verantwoording te kunnen afleggen. GEF doet dit door: (1) de verwachte resultaten realistisch te definiëren, (2) de voortgang van activiteiten m.b.t. de verwachte resultaten te monitoren, (3) door *lessons learned* in managementbeslissingen te integreren en (4) door te rapporteren op basis van gerealiseerde resultaten. MOPAN meldde in 2019 dat GEF sterk inzet op resultaatgericht beheer en dat RBM een sterke rol speelt bij verantwoording en rapportage. MOPAN gaf het oordeel 'voldoende' en merkte op dat de rol van RBM wel wat achterbleef door een gebrek aan mensen/middelen en een overkoepelend systeem voor gehele projectcyclus en portfolio. Ter verbetering van het RBM introduceerde GEF vanaf 2018 het 'GEF-Portal'; een *online interface* voor de invoer, beoordeling, goedkeuring en evaluatie van projecten; het portal heeft gezorgd voor een betere stroomlijning en kwaliteit van gegevens. OPS-7 concludeert dat het Portal "leidt tot verantwoording" (*establishes accountability*). Door het gebruik van formats en controles op de consistentie van gegevens is het nu eenvoudiger om na te gaan hoe doelen en resultaten zich verhouden. Het Portal wordt gestaag verder ontwikkeld. Er zijn nog wel zorgen over de toegang tot oudere gegevens.

Overigens moet ervoor gewaakt worden dat het RBM-systeem te uitgebreid wordt: dit vergt capaciteit en maakt GEF minder efficiënt (zie §4.8).

De verhouding tussen resultaten en gestelde doelen wordt voorts inzichtelijk gemaakt in de scorecards die GEF zelf 2x per jaar publiceert.

GEF gebruikt geen resultaatgerichte budgettracking (RBB). De begroting en beoogde resultaten worden duidelijk gepresenteerd doch niet aan elkaar gerelateerd.

De allocatie van middelen over de beleidsprioriteiten (bij GEF: de 5 *focal areas*) wordt inzichtelijk gemaakt bij elke middelenaanvulling. Zo was de verdeling van de beschikbare USD 3916 miljoen bij GEF-7 als volgt: 33% voor biodiversiteit; 20,5% voor klimaat; 12,1% voor landdegradatie; 15,3% voor chemicaliën en afval; 11,8% voor internationale wateren; en speciale programma's 7,3%. Voor toewijzingen per land is er het STAR-systeem, zie §4.4.

GEF opereert zeer transparant. Alle projecten (beëindigde, lopende, voorgenomen) staan op de website en de projectdocumenten, bemo's, ToC's, PIFs en andere documentatie kunnen door eenieder worden ingezien. Ook wijdt GEF een openbare pagina aan *Tracking Tools & Result Frameworks*. Het Portal GEF sloot zich in 2013 aan bij IATI, en sinds medio 2019 worden gegevens op het IATI register geüpload, cf. de werkafspraken binnen GEF-7. De publicatie van de projectenportfolio in IATI zal plaatsvinden tegen het einde van het fiscale jaar 2021. Ook rapporteert GEF cf. OESO/DAC richtlijnen.

Onderdeel	Score
RBM en RBB	3
Inzichtelijk maken resultaten	3
Inzichtelijk maken allocatie van middelen (o.a. IATI)	4
Communicatie over resultaten	4
TOTAAL	3½

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

4.3 Partnerschappen en samenwerking

GEF **is** een partnerschap, aldus MOPAN (2019, blz. 8). De GEF-website onderkent een heel scala aan verschillende typen partners of 'partnerschappen'. Allereerst zijn daar de 184 *participants*, de lidstaten. Vervolgens zijn er de multilaterale milieuverdragen waarvan GEF de implementatie ondersteunt in ontwikkelingslanden. Deze verdragen geven GEF brede richtlijnen die het vervolgens omzet in operationele criteria voor projecten. Dan zijn er de eerdergenoemde 18 uitvoerende organisaties.

Sinds zijn oprichting heeft GEF de rol erkend die het maatschappelijk middenveld speelt bij het beschermen van het mondiale milieu. De diversiteit aan organisaties (*civil society organisations* ofwel CSOs) die in toenemende mate deelnemen aan GEF-activiteiten, is heel breed. De verschillende aspecten van de samenwerking/interacties tussen GEF en deze belanghebbenden/organisaties/sectoren zijn vastgelegd in een aantal beleidskaders, zoals de *Policy on Stakeholder Engagement*, *Policy on Gender Equality*, *Policy on Environmental and Social Safeguards and Principles* en de *Guidelines for Engagement with Indigenous Peoples*. Doel van de GEF-CSO-betrokkenheid is o.m. het vergroten van transparantie, verantwoordingsplicht, integriteit, van effectiviteit en duurzaamheid van GEF-operaties door het verbeteren van het ontwerp en de uitvoering van door GEF gefinancierde activiteiten, en het verminderen van risico's.

Het GEF *Small Grants Program* (SGP) biedt financiële en technische ondersteuning aan milieu-initiatieven van gemeenschappen en maatschappelijke organisaties. Dit programma omvat momenteel 125 deelnemende landen. Sinds de oprichting heeft GEF 25.000 CSO's en gemeenschapsinitiatieven ondersteund in 133 landen.

Er is ook het GEF-CSO-Netwerk: een onafhankelijke wereldwijde alliantie van maatschappelijke organisaties die werken aan het aanpakken van milieu-uitdagingen binnen de GEF-focusgebieden. Het netwerk dateert uit 1995, toen het toenmalige GEF-netwerk van NGO's werd opgericht als een vrijwillige structuur van milieu-CSO's die werkzaam zijn in ten minste één van de vijf GEF-aandachtsgebieden. In NL is Both-Ends lid van het netwerk. In 2015-16 werd dit netwerk geëvalueerd omdat de indruk was ontstaan dat er een te grote afstand bestond tussen de activiteiten van het netwerk en de GEF-projecten in het veld. N.a.v. deze evaluatie werd in nov. 2017 de relatie GEF-CSO's [herijkt](#).

De GEF partnerschappen staan los van VN-initiatieven als *system wide coherence* en *delivering as one*. De samenwerking met multilaterale ontwikkelingsbanken en met het VN-systeem is niettemin intensief: immers 13 van de 18 uitvoerende organisaties zijn multilaterale banken of VN-organisaties, zie §3.1.

De banden met de private sector vormen een zwak punt van GEF en dit is al jaren zo, al heeft het GEF wel 114 miljard private middelen weten te mobiliseren met de 21,2 miljard publieke middelen die niet in zijn geheel op mobilisatie waren gericht. Vooral sinds GEF-6 wordt geprobeerd de betrokkenheid van de private sector te *mainstreamen* in het GEF-

werk. Instrumenten voor bevordering van de betrokkenheid van de private sector zijn bijv. gemengde financiering (*blended finance*), het *non-grant*-instrument, en publiek-private partnerschappen (ppp). Het bescheiden Earth Fund is een vorm van ppp die al bestaat sinds 2009. Ook in GEF-7 bleef het zoeken naar verdere betrokkenheid van de private sector een prioriteit, en in december 2020 werd een *Private Sector Engagement Strategy* aanvaard (zie [hier](#)). Ook lanceerden GEF en IUCN eind 2020 's werelds eerste 'natuurbehoudversnellingsfonds' met de naam "*Nature+ Accelerator Fund*": een investeringsvehikel ontworpen om financiering uit de particuliere sector te kanaliseren naar initiatieven die zowel de natuur als investeerders ten goede kunnen komen. Voor GEF-8 (2022-2026) blijft intensivering van de banden met de private sector een prioriteit, ook voor Nederland als GEF-donor. Het bedrijfsleven biedt de sleutel tot productieprocessen die schoner en duurzamer zijn en is ook een bron van cofinanciering. Want ook de omvang van de financiering van GEF is een zwak punt; de donormiddelen staan immers in geen verhouding tot de schaal van de problemen die het fonds moet aanpakken.

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

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

4.4 Aandacht voor risicomanagement

GEF heeft slechts één kantoor, geen landenbureaus. Van een delegatie van bevoegdheden naar regionale of landenniveaus is dus geen sprake. Het beleid is thematisch opgezet, in overeenstemming met de verdragsthema's waarvoor GEF het uitvoeringsmechanisme is, al zijn er groepen landen waar speciale aandacht naar uitgaat, zoals kleine eilandstaten (SIDS) en de minst ontwikkelde landen. Ook zijn er indicatieve landenallocaties via het STAR-mechanisme (*System for Transparent Allocation of Resources*) om de voorspelbaarheid van beschikbare middelen te vergroten en bij te dragen aan een gevoel van *ownership* bij de ontvangende landen. Elk land krijgt via STAR een budget toegewezen en kan binnen dat budget voorstellen indienen. Het STAR-systeem bevoordeelt de armste landen, cf. de Nederlandse beleidsinzet.¹⁴

Het projectbeheer (incl. het financieel beheer op projectniveau) is in handen van de uitvoerende organisaties, niet van GEF, al heeft GEF een rol - op afstand - als monitor. Er zijn bij tijd en wijle signalen dat het projectbeheer tekort schiet bij de uitvoerders. M.n. bij UNDP zijn sinds 2018 diverse gevallen van fraude en malversatie aan het licht gekomen. Dit heeft geleid tot extra eisen van donoren, via GEF, aan UNDP voor versteviging van fiduciaire normen en accountantscontroles. GEF heeft zich daarbij constructief opgesteld (evenals UNDP). Voor beide zijn de belangen groot.

Risicomanagement:

GEF is geen uitvoerende organisatie en gebruikt geen nationale systemen (*country systems*).

Projectidentificatieformulieren vereisen dat er een afdoende analyse wordt gemaakt van potentiële risico's in het projectdesign en van de context waarin het project zal worden uitgevoerd, en dat waar mogelijk mitigerende maatregelen worden geïdentificeerd. Dus het GEF-secretariaat is *ex ante* op de hoogte van projectrisico's. Maar GEF houdt minder goed bij of lopende projecten ook daadwerkelijk beneden verwachting presteren, hoewel er wel sinds GEF-5 en -6 verbetering is opgetreden, met betere *tracking tools*. Alle 18 uitvoerende organisaties gebruiken eigen, GEF-conforme systemen voor het identificeren,

monitoren en aanpakken van slecht functionerende projecten. De gegevens over risico's die volgen uit de monitoring van projecten worden aan het GEF management gemeld. GEF's eigen 6-maandelijkse scorecard geeft aan welk percentage projecten beneden de maat presteert. Het algehele beeld geeft aan dat er ruimte is voor verbetering van het risicomanagement. Dat kan evenwel leiden tot kostenstijgingen en draagt ook een risico van micro-management in zich.

GEF heeft duidelijke richtlijnen resp. regels hoe er moet worden gereageerd als interne controlemechanismen een probleem signaleren, incl. de te hanteren procedures en tijdslijnen. Ook is er een volgsysteem beschikbaar dat de acties en reacties bijhoudt en welke relevante procedures daarbij gevolgd zijn. MOPAN (2019, blz. 59) geeft deze mechanismen een ruime voldoende.

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

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

4.5 Beleidsevaluatie

GEF heeft sinds 2003 een eigen, onafhankelijk evaluatiebureau, het *Independent Evaluation Office* (IEO). Die onafhankelijkheid is vastgelegd in de GEF oprichtingsakte en blijkt o.m. uit het feit dat IEO een separaat budget heeft en geen onderdeel is van het GEF-secretariaat. Het Bureau voert evaluaties uit van de impact en effectiviteit van GEF. Het IEO rapporteert en legt direct verantwoording af aan de Raad (*Council*). Het wordt geleid door een directeur, aangesteld door de Raad, die een team van 16 gespecialiseerde beoordelaars coördineert. Het werkt samen met het Secretariaat en de 18 uitvoerende organisaties om geleerde lessen en *best practices* te delen. Evaluaties hebben meestal betrekking op de 5 inhoudelijke aandachtsgebieden, institutionele en strategische kwesties, of transversale thema's. De evaluatie van projecten is derhalve een zaak van de uitvoerende organisaties. Het IEO staat in contact met de bredere milieugemeenschap om op het voorfront te blijven van nieuwe en innovatieve evaluatiemethodologieën. GEF investeert aanzienlijke bedragen in de leer- en evaluatiefunctie. Het IEO kostte USD 6,2 miljoen in 2020.

Het IEO voert de meeste evaluaties zelf uit. In een enkel geval wordt gebruik gemaakt van externe consultants, bijv. wanneer specialistische kennis is vereist of wanneer niet zelf gereisd kan worden vanwege restricties (bijv. in 2020/21 vanwege COVID). In alle gevallen blijft IEO zelf betrokken.

GEF heeft ook een monitoring- en evaluatiebeleid: de *GEF Evaluation Policy* (2019). In dit beleid zijn de uitgangspunten vastgelegd van monitoring en evaluatie voor alle activiteiten die door het GEF worden gefinancierd. Het beschrijft de minimumnormen die op projectniveau moeten worden toegepast, en de rollen en taken van alle partners in het netwerk van uitvoerende organisaties.

De onafhankelijkheid van de IEO wordt op gezette tijden geëvalueerd door een *peer review panel* met leden uit de internationale VN- en MDB-evaluatiegemeenschap. In hun laatste evaluatie (2019) concludeerden zij: "De IEO is een volledig onafhankelijk kantoor van het GEF-secretariaat m.b.t. haar mandaat, rapportagelijnen, werkprogramma, interne werkorganisatie, personeels- en budgetbeheer. De GEF-Raad zorgt voor de noodzakelijke

faciliterende omgeving om de onafhankelijkheid van de IEO-functie te waarborgen; de natuurlijke spanning tussen IEO en het GEF-secretariaat wordt over het algemeen in goede banen geleid.”

Het GEF management moet een antwoord geven op de aanbevelingen uit een evaluatierapport, en moet gemotiveerd omschrijven waarom aanbevelingen wel, niet, of deels worden overgenomen. Geaccepteerde aanbevelingen moeten worden uitgevoerd en over die uitvoering wordt jaarlijks aan de Raad gerapporteerd. De ‘internalisering’ van geleerde lessen kan evenwel worden verbeterd, aldus MOPAN (2019, blz 30).

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

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

4.6 Human Resource Management

Het GEF-secretariaat bestaat uit slechts 75 personen, van CEO tot ondersteunend personeel. Een relatief groot deel van hen bestaat uit themadeskundigen en/of sectorspecialisten. Alle medewerkers (ook die van het onafhankelijke evaluatiebureau IEO) zijn contractueel personeel van de Wereldbank en onderworpen aan dezelfde hoge normen voor personeelsbeheer, incl. procedures voor werving. Volgens MOPAN (2019, blz. 21, 27) is het personeelsbeleid solide, en zijn het integriteitsbeleid en de bijbehorende procedures rigoreus. Zo moet al het personeel verplicht bijscholing volgen over integriteitsbeleid. Deze bevindingen komen overeen met de bevredigende MOPAN-beoordeling van het personeelsbeleid van de Wereldbank. Evenwel werd in 2019 een schaarste onderkend aan expertise op het gebied van sociale wetenschappen, en ook het team voor *Results Based Management* is klein. De gender-balans in leidinggevende functies is adequaat, zie de personeelslijst [hier](#). Deze balans, en ook het aandeel van het personeel afkomstig uit ontwikkelingslanden, wordt gemonitord.

GEF heeft maar één kantoor, dus van fysieke mobiliteit is geen sprake.

Onderdeel	Score
Mobiliteit	
Kwaliteit	3
Diversiteit	4
Genderbalans	4
TOTAAL	4

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

4.7 Financiële stabiliteit

GEF stelt weliswaar een eigen begroting op, maar over het beheer van de middelen, incl. voor thema's als *cost recovery*, *carry over*, operationele reserve ed. heeft GEF geen operationele verantwoordelijkheden. De financiële functie ligt bij de Wereldbank. Nederland heeft als grote donor van GEF dan ook een contractuele (juridische) relatie met de Wereldbank, niet met GEF. GEF is geen zelfstandige rechtspersoon. De scorecard van de WB is daarom grotendeels ook van toepassing op GEF.

Het onderscheid tussen interne en externe audit-rapporten is hier dus niet van toepassing. De Wereldbank produceert i.h.k.v. van zijn beheer van het GEF Trust Fund jaarrekeningen, zesmaandelijke *Trustee Reports*, en maandelijkse *Summary Status Reports*. Die zijn allemaal openbaar te raadplegen. De jaarrekeningen worden gecontroleerd door Deloitte & Touche.

De meest recente jaarrekening signaleert – impliciet – één van de problemen van GEF: concentratie ofwel het fenomeen dat een klein aantal van de 18 uitvoerende organisaties disproportioneel veel middelen ontvangt. In 2020 ontving UNDP 51% van de projectgelden; in 2019 45%. In 2020 ontvingen de 5 grootste ontvangers UNDP, UNEP, WB, UNIDO en FAO gezamenlijk 86%. Ook aan onkosten ontvangt UNDP het meest. Deze problematiek speelt al jaren en verontrust ook NL, en hoewel er een voorzichtige trend is naar een bredere spreiding blijft een echte oplossing vooralsnog uit.¹⁵

Elke vier jaar wordt i.h.k.v. de middelenaanvulling i.s.m. de donoren het financieringsraamwerk voor de volgende vier jaar vastgesteld. Vervolgens worden de *basic shares* van de donoren vastgesteld, gevolgd door hun toezeggingen. De som van de toezeggingen komt niet altijd overeen met het raamwerk. Additionele middelen kunnen beschikbaar komen uit vrijwillige extra bijdragen, terugbetaling van leningen uit het *non-grant* instrument, inkomen uit investeringen. Ook dragen sommige ontvangende landen bij. Er is geen sprake van ongedekte saldi.

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

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

Veel financiële taken liggen bij de Wereldbank en de beoordeling daarvan valt buiten deze scorecard. De samenhang tussen financiële en inhoudelijke rapportages moet gezocht worden op het niveau van de individuele activiteiten/projecten en de verantwoordelijkheid voor die samenhang ligt bij de betreffende uitvoerende organisatie. Op macroniveau is die samenhang beperkt omdat de rapportages niet door dezelfde organisatie worden opgesteld.

4.8 Efficiëntie

In GEF-7 bedroegen de gezamenlijke kosten voor overhead (het Secretariaat, het IEO, de Trustee en het STAP) 3,7% van de totale beschikbare middelen, nl. USD 152 miljoen van de USD 4.068 miljoen. Voor GEF-6 was dit 2,8%. Deze overhead staat in verhouding tot de te leveren prestaties; de bedragen/tarieven in de begroting zijn aanvaardbaar in relatie tot de activiteiten. Niettemin dringt Nederland geregeld aan op verlaging van de administratieve kosten.

Efficiëntie is al geruime tijd een minder sterk punt van GEF. Er zijn diverse oorzaken. De traagheid van de projectcyclus is een herhaaldelijk genoemd euvel; ondanks het instellen van tijdslimieten verbetert de situatie slechts langzaam. De indruk is dat GEF zijn best doet om de efficiëntie te vergroten maar dat er een aantal factoren zijn die dit blijven bemoeilijken.

Het gaat hierbij om de volgende factoren. Het werken in conflictsituaties en/of in fragiele staten met een zwak bestuur beïnvloedt de effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van resultaten en drukt het gemiddelde prestatieniveau. Ook de ingewikkelde, multifocale geïntegreerde programma's (IP's) drukken de efficiëntie. Omdat relatief veel MOL's fragiel zijn, zal de Nederlandse nadruk op meer activiteiten in MOL's het verhogen van de efficiëntie bemoeilijken. Ook is n.a.v. wensen van donoren het aantal beleidsdocumenten, uitvoeringsrichtlijnen en secretariaatsmedewerkers toegenomen. Zo ook het aantal uitvoerende organisaties. Het *Results Based Management* systeem is erg uitgebreid en werkt met veel indicatoren. Al die elementen leiden tot hogere transactiekosten en efficiëntieverlies.

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

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

GEF-personeel is Wereldbank-personeel: voor een oordeel over de wenselijkheid van versobering van salarissen en arbeidsvoorwaarden wordt verwezen naar de scorecard voor de Wereldbank.

4.9 Beleid op grensoverschrijdend gedrag

Risico's van het weglekken van ter beschikking gestelde middelen via corruptie of fraude bestaan met name binnen de projecten en liggen dus bij de 18 uitvoerende organisaties, niet zozeer bij GEF (of de Wereldbank) zelf.

De organisaties die de GEF-projecten uitvoeren, moeten voldoen aan minimumeisen met betrekking tot het management en beheer. Indien er vermoeden is van fraude of andere misstanden, dient de betreffende organisatie hieraan opvolging te geven door middel van intern onderzoek en follow-up. Daarbij zijn de richtlijnen van de desbetreffende organisatie leidend en is de mogelijkheid van de GEF om daaraan opvolging te geven zeer beperkt. Alle partnerorganisaties moeten voldoen aan de *Minimum Fiduciary Standards for GEF Partner Agencies* sinds juni 2014. In aanvulling daarop is sinds 2016 de *Monitoring Agency Compliance with GEF policies on Environmental and Social Safeguards, Gender, and Fiduciary Standards* voorzien van implementatiemodaliteiten, die stelt dat partnerorganisaties zichzelf moeten beoordelen en daarover rapporteren aan de Raad.

In 2018 kwam een malversatie bij een door UNDP beheerd programma van de GEF aan het licht. Hierbij bleek sprake van ernstige tekortkomingen bij de interne controle- en verantwoordingsystemen bij UNDP. Deze casus en de druk van donoren, waaronder NL, hebben UNDP er toe gebracht om de interne controle- en verantwoordingsystemen en managementcultuur te verbeteren. In 2020 heeft Nederland een deel, €10 mln., van de jaarlijkse Algemene Vrijwillige Bijdrage opgeschort. In 2021 is besloten deze niet uit te keren om een helder signaal te geven aan UNDP dat in de toekomst dergelijke tekortkomingen in de interne controle- en verantwoordingsystemen niet geaccepteerd worden. Inmiddels is dankzij deze druk de transparantie ten aanzien van de GEF-zaak toegenomen en zijn interne verantwoordings- en controlesystemen verbeterd en aangescherpt, waarmee de opvolging van deze zaak in de afrondingsfase is gekomen. Nederland zal, samen met andere donoren, via de geëigende kanalen (o.a. de GEF Council), de benodigde lange termijn veranderingen in controle- en verantwoordingsystemen monitoren en stimuleren.

GEF heeft een *Policy on Gender Equality* die zowel geldt voor GEF als voor de uitvoerende organisaties en hun projecten. De uitvoerende organisaties zijn daarnaast verplicht een adequaat beleid te hebben tegen op gender-gebaseerd geweld, seksuele exploitatie en –

misbruik; de normen daarvoor zijn vastgelegd in GEF's *Policy on Environmental and Social Safeguards*.¹⁶

Voor integriteitsproblematiek onder het GEF-personeel geldt het *Department for Corporate Integrity (INT)* als meldpunt voor de gehele Wereldbankgroep. Hier kunnen anoniem klachten over mogelijke corruptie of niet-integer handelen van medewerkers worden ingediend (klokkenluidersregeling). INT onderzoekt deze aanklachten en legt de resultaten voor aan de president van de Bank. De WB kent ook een *Office of Ethics and Business Conduct* die een jaarlijks rapport uitbrengt en de WB voorziet in een meldpunt voor seksueel wangedrag, een klachtendienst en een interne ombudsman. Ook binnen de GEF is een *ethics officer* ingesteld, die onder andere klachten van en over Council leden in behandeling neemt. Transparante communicatie over klachten, procedures ed. binnen het personeelsbeleid is een zaak van de Wereldbank, zie de betreffende scorecard.

Onderdeel	Score
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	3
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	3
Beleid op grensoverschrijdend gedrag	4
Transparantie integriteitsschendingen	4
TOTAAL	3

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

Er is gekozen voor een 3 als eindcijfer omdat de ontwikkelingen rond fraude en malversaties binnen UNDP in 2020/2021 grote impact hebben op UNDP, GEF én BZ.

5 Relevantie van de organisatie

GEF is relevant voor Nederland. Het Ministerie voor BHOS financiert GEF daarom al sinds de oprichting, dus reeds ca. 30 jaar. In totaal is door NL reeds USD 711 miljoen aan GEF besteed; als deel van de Nederlandse biodiversiteit- en klimaatfinanciering. Ook nu (2021) passen de doelstellingen van GEF bij de Nederlandse beleidsprioriteiten die zijn gericht op duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, klimaat, energie, grondstoffen en water (artikel 2 van de BHOS-begroting) en de nota Investeren in Perspectief (mei 2018) waarin klimaatactie en duurzame en inclusieve groei een van de beleidsaccenten is. GEF is het enige mechanisme voor de uitvoering van veel milieuverdragen waar Nederland partij bij is. Naast de uitvoering van die verdragen dient GEF ook de SDGs; speciaal de SDGs t.a.v. klimaat (13) en het leven onder water en het leven op het land (14, 15) passen goed bij de GEF-activiteiten. Maar ook aan andere SDGs wordt bijgedragen, door bijv. investeringen in duurzame landbouw, energie-efficiency en circulaire economie.

Met de verdergaande degradatie van het mondiale milieu neemt de relevantie van GEF alleen maar toe.

5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

Er zijn eigenlijk weinig onderwerpen waarvoor GEF in het geheel niet relevant is, omdat het natuurlijke milieu aan de basis ligt van vrijwel al het menselijke welzijn. In die zin zijn er altijd wel – indirecte - raakvlakken. Indien toch scheidslijnen moeten worden getrokken, dan zouden die er als volgt uit kunnen zien, mede afgaand op het GEF-mandaat:

GEF is relevant voor de volgende BHOS-prioriteiten en speelt op deze terreinen ook een rol bij het behalen van de bijbehorende SDG's. Een rol die op sommige terreinen overigens gedeeld wordt met andere organisaties, zoals bijv. FAO en IFAD voor landbouwontwikkeling, het GCF voor klimaatactie, ed. :

- 2.2 Voedselzekerheid, landbouwontwikkeling en water ¹⁷
- 3. Duurzame en inclusieve groei wereldwijd
- 3.1 Internationale klimaatactie
- 3.4 Verduurzamen van mondiale waardeketens

GEF is beperkt relevant voor de volgende BHOS-prioriteiten:

- 1. Gendergelijkheid en empowerment van vrouwen en meisjes
- 2. Investeren in stabiliteit en armoedebestrijding
- 3.2 Mobiliseren van de private sector voor de SDG's¹⁸

GEF is weinig relevant voor de volgende BHOS-prioriteiten:

- 2.1 Onderwijs, werk en keuzevrijheid voor vrouwen en meisjes
- 2.3 Rechtvaardige en vreedzame samenlevingen
- 2.4 Opvang en bescherming in de regio, en migratiesamenwerking
- 2.5 Noodhulp en humanitaire diplomatie
- 3.3 Inspelen op digitalisering
- 3.5 Investeren in een toekomstbestendig handels- en investeringsstelsel
- 4. Bevordering naleving en respectering mensenrechten

GEF is een mechanisme voor de financiering van milieuactiviteiten. De hierboven genoemde BHOS-prioriteiten zijn niet fijn genoeg vertakt om de specifieke comparatieve voordelen van GEF te belichten, zoals het verminderen van kwikemissies, het beschermen van biodiversiteit of het tegengaan van verwoestijning en bodemdegradatie. Dit zijn niettemin kwesties die indirect, en op langere termijn, grote invloed kunnen hebben op BHOS-prioriteiten als voedselzekerheid of duurzame groei. GEF speelt geen rol binnen de geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie en binnen de Migratieagenda.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Rollen van de organisatie			
Gendergelijkheid	2		
Onderwijs			
Werk			
Voedselzekerheid	3		
Water	3		
Rechtvaardige en vreedzame samenlevingen			
Opvang in de regio			
Migratiesamenwerking			
Noodhulp			
Humanitaire diplomatie			
Klimaat	4	3	
Mobilisatie private sector	2		
Inspelen op digitalisering			
Verduurzaming waardeketens	3		
Toekomstbestendig Handels- en investeringssysteem			
Bevordering mensenrechten			

Beoordeling: Licht = 1, Matig = 2, Relatief sterk = 3, Sterk = 4.

5.2 Overige relevantie

De Nederlandse bijdragen aan GEF tellen eveneens mee bij onze 'targets' voor bestedingen aan publieke klimaatfinanciering en biodiversiteitfinanciering.¹⁹

GEF heeft een rol bij crisisbeheer, niet in de vorm van noodhulp maar GEF reageert wel degelijk op crises. Zo heeft de COVID-pandemie, die door GEF deels wordt beschouwd als een milieucrisis, o.m. tot gevolg dat GEF het nieuwe werkprogramma sterk bijstelt n.a.v. deze nieuwe problematiek.

GEF draagt ook bij aan het Nederlandse polaire beleid door milieuprojecten in het Russische Arctische gebied en Antarctische wateren.

GEF draagt ook bij aan cultuurbehoud. Behoud van de natuurlijke leefomgeving van (bijv.) inheemse volkeren draagt bij aan het behoud van deze volkeren, hun cultuur, en van hun kennis van de natuur, die van een andere aard is dan onze kennis. Voor sommige van deze volkeren geldt bovendien dat zij bepaalde (culturele, religieuze) waarden en 'krachten' aan de natuur toekennen, die bij ons verloren zijn gegaan.

GEF draagt bij aan kennisoverdracht, zoals de introductie van nieuwe en minder vervuilende productiemethoden of technologieën in arme landen.

Omdat deze overige relevanties kwalitatief van aard zijn (niet in een cijfer uit te drukken) en GEF daarvoor ook geen leidende, normerende of coördinerende taken heeft, is ervan afgezien deze relevanties in een tabel te illustreren.

GEF heeft geen concrete meerwaarde voor Nederlandse wetgevingsprocessen. Ook zijn er geen sterke banden met het Nederlandse bedrijfsleven.

-----||-----

-
- ¹ Met duurzaamheid wordt hier bedoeld: beklijfbaarheid van projectresultaten; d.w.z. of die resultaten een blijvende impact hebben op de lange(re) termijn.
- ² Die criteria waren: Clear strategy and Plans; Effective governing body; Monitoring and evaluation systems, en Effective leadership and HR policies.
- ³ GAVIM stond voor "Goed Bestuur, Armoede, Vrouwen, Institutionele Ontwikkeling en Milieu".
- ⁴ GEF is geen coördinerend of normatief mechanisme.
- ⁵ GEF beheert het SCCF (Special Climate Change Fund), het LDCF (Least Developed Countries Fund), verzorgt secretariaatsdiensten voor het Kyoto Protocol Adaption Fund, en onderhoudt contacten met het GCF (Green Climate Fund), en voorziet daarmee in een zekere graad van efficiëntie een coördinatie binnen de complexe multilaterale architectuur voor de aanpak van klimaatverandering.
- ⁶ Betekenis afkortingen: MOLS: Minst Ontwikkelde Landen. LICs: Low Income Countries. MICs: Middle Income Countries. SIDS: Small Island Developing States.
- ⁷ Strikt genomen is GEF een "Operational Entity of the Financial Mechanism", zoals gedefinieerd in Art. 11 van het VN-Klimaatverdrag. Lid 1 van dat artikel luidt: "A mechanism for the provision of financial resources on a grant or concessional basis, including for the transfer of technology, is hereby defined. It shall function under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties, which shall decide on its policies, programme priorities and eligibility criteria related to this Convention. Its operation shall be entrusted to one or more existing international entities." GEF is dus zo'n 'Entity', maar wordt vrijwel altijd mechanisme genoemd.
- ⁸ Het GEF is juist doelbewust één dag vóór de Rio Summit in 1992 opgericht en in beheer gegeven bij de Wereldbank om te voorkomen dat op die top een milieufonds zou worden opgericht onder VN-beheer; de VS en andere donoren achtten beheer door de WB efficiënter (Bron: The Global Environment Facility (GEF) in de "Down to Earth IFIs Factsheet Series"). De QCPR-resolutie en andere VN-brede beleidsinitiatieven zoals *Delivering as One, de Common Country Analysis, System Wide Coherence* ed. zijn dus niet van toepassing op de GEF.
- ⁹ Te weten: de Asian Development Bank (ADB), African Development Bank (AfDB), Development Bank of Latin America (CAF), Conservation International (CI), Development Bank of Southern Africa (DBSA), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Foreign Economic Cooperation Office—Ministry of Environmental Protection of China (FECO), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), Inter-American Development Bank (IDB), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Union for Conservation of Nature (IUCN), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environment Programme (UNEP), West African Development Bank (BOAD), World Bank Group (WBG) and World Wildlife Fund U.S. (WWF-US).
- ¹⁰ Respect voor mens en planeet moet voor het GEF dus hand-in-hand gaan.
- ¹¹ GEF hanteert een lange lijst van beleidsdocumenten en –richtlijnen die tot doel hebben een correct verloop van projecten en van de projectcyclus te waarborgen. Zoals: de "Policy on Environmental and Social Safeguards"; de "Policy on Ethics and Conflict of Interest for Council Members, Alternates and Advisers"; de "Policy on Gender Equality"; de "Assessment Guidelines for GEF Agencies' Compliance with Policies on Safeguards, Gender Equality, and Stakeholder Engagement", de "Policy on Stakeholder Engagement", etc.
- ¹² Zo staat de ratio achter de zetelverdeling beschreven in het GEF oprichtingsinstrument.
- ¹³ Momenteel lopen drie Nederlandse committeringen aan het Least Developed Countries Fund: In 2019 is een overeenkomst getekend voor USD 23,5 mln., verdeeld over 3 jaar: USD 8 mln. in 2019, USD 8 mln. in 2020 en USD 7,5 mln. in 2021. In 2020 is een aanvullende committering gedaan van USD 22,5 mln. die in drie jaar wordt betaald: In 2020 USD 7,5 mln.; in 2021 USD 7,5 mln. en in 2022 USD 7,5 mln. Tenslotte is tijdens COP-26 in Glasgow in november 2021 een extra injectie van 25 miljoen Euro aangekondigd.
- ¹⁴ De financieringsenveloppe voor een land onder het STAR mechanisme wordt "indicatieve allocatie" genoemd. Die wordt berekend gebaseerd o.g.v. een combinatie van de GEF *benefits index* (GBI), de GEF *performance index* (GPI), en een sociale en economische index op basis van het Bruto Binnenlands Product (GDP). De GBI vertegenwoordigt de wereldwijde milieuvoordelen die kunnen worden gegenereerd voor elk focusgebied in een specifiek land (dus voor klimaat of biodiversiteit, ed.). De GPI is specifiek aan een land, en is hetzelfde voor alle focusgebieden. De op het BBP gebaseerde maakt het mogelijk armere landen te bevoordelen bij de allocaties. De hele systematiek is ingewikkeld..
- ¹⁵ Dat komt o.m. omdat UNDP een wereldwijde presentie heeft, en ook vaak (als enige) aanwezig is in kleine en arme landen. Het instellen van (bijv.) een quotum zou deze landen benadelen bij het 'verkriggen' van projecten en zou hun vrijheid beperken om zelf te kiezen met welke organisatie ze in zee willen gaan.
- ¹⁶ De GEF *Policy on Environmental & Social Safeguards* uit 2019 meldt op blz. 18: "Agencies demonstrate that they have in place the necessary policies, procedures, systems and capabilities to ensure that: ... (m) Any risks or potential adverse impacts on women, men, girls and boys are identified as early as possible as part of project or program screening and reflected in relevant safeguards instruments, and differentiated by gender where relevant, including adverse impacts on Gender Equality, Gender-Based Violence (GBV), and Sexual Exploitation and Abuse;(n) Discrimination against women or girls, or gender-based discrimination are prevented; and (o) In case incidences of Gender-Based Violence and/or Sexual Exploitation and Abuse occur, there are: (i) Established reporting and response protocols in place, with specific procedures for GBV including confidential reporting with safe and ethical documenting of GBV cases, that indicate when and where to report incidents, and what follow-up actions will be undertaken; and (ii) Modalities to provide services and redress to survivors."
- ¹⁷ De gebruikte nummers (2.1, 2.2 enz) komen overeen met de nummering van hoofdstukken/paragrafen in de BHOS-Nota "Investeren in Perspectief" van mei 2018.
- ¹⁸ Op dit punt is overigens nog wel verbetering mogelijk en wenselijk (voor biodiversiteit & klimaat).
- ¹⁹ Voor een gedetailleerd overzicht van de publieke klimaatfinanciering wordt verwezen naar het openbare online klimaatdashboard.