



## **Scorecard United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East**

Datum	15 augustus 2017
SCORECARD	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
Redacteur:	Yvonne Ruijters Afgestemd met DSH, DAM en de Nederlandse Vertegenwoordiging in Ramallah

## Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave .....	2
<b>1</b>	<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
1.1	Institutionele aspecten en functioneren .....	3
1.2	Beleidsrelevantie .....	3
<b>2</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Algemene achtergrond .....</b>	<b>5</b>
3.1	Doelstelling en toegevoegde waarde .....	5
3.2	Organisatie, werkwijze en activiteiten .....	5
3.3	Nederlandse rol en invloed.....	6
3.4	Financiële omvang en bijdragen .....	6
<b>4</b>	<b>Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie .....</b>	<b>9</b>
4.1	Strategie en verantwoording .....	9
4.2	Resultaatgerichtheid en transparantie .....	10
4.3	Partnerschappen en samenwerking .....	11
4.4	Operationeel management.....	12
4.5	Beleidsevaluatie .....	13
4.6	Human Resource Management .....	13
4.7	Financiële stabiliteit .....	14
4.8	Kostenreductie .....	16
4.9	Corruptiebestrijding .....	16
<b>5</b>	<b>Relevantie van de organisatie .....</b>	<b>18</b>
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten .....	18
5.2	Overige relevantie .....	19

## 1 Samenvatting

### 1.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNRWA's mandaat is onverminderd relevant en haar strategie en verantwoording zijn onveranderd goed. Resultaatgerichtheid en transparantie zijn eveneens voldoende goed. In de afgelopen jaren heeft UNRWA (goede) hervormingen doorgevoerd die hebben geresulteerd in een versterkt operationeel en *human resource* management. Op kostenefficiëntie, corruptiebestrijding en accountability zijn verbeterlagen gemaakt. Aan beleidsevaluatie is serieus gewerkt maar door een gebrek aan financiën bestaat er nog steeds een capaciteitsprobleem bij DIOS. Grote uitdaging voor UNRWA en de internationale gemeenschap ligt bij het vinden van financiële stabiliteit voor de organisatie. Door een toenemende vraag naar UNRWA's diensten (groeïende populatie, toenemend conflict, en daardoor toenemende humanitaire behoeften) is er meer geld nodig opdat de organisatie haar mandaat kan blijven uitvoeren. Het is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap UNRWA hierin te steunen. Onder de huidige CG is hard getrokken aan *resources mobilisation* en meer verantwoording naar de Palestijnse vluchtelingen toe. Meer kan nog worden gewerkt aan samenwerking met de private sector.

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

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

Verandering sinds 2015: Neutraal = →, Positief = ↑, Negatief = ↓

### 1.2 Beleidsrelevantie

Door haar directe dienstenverlening speelt UNRWA een sleutelrol in het behoud van stabiliteit in het Midden-Oosten, het is daarmee voor Nederland en het Nederlandse beleid een zeer relevante speler. De organisatie levert bovendien goed werk in een fragiele context en heeft een goede toegang en sterke staat van dienst op het vlak van humanitaire hulp. UNRWA boekt goede resultaten op gendergelijkheid. Voedselzekerheid voor Palestijnse vluchtelingen is een van de basisvoorzieningen die het verzorgt.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
<b>Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten</b>			
Gendergelijkheid	4	4	
Humanitaire hulp	4	4	
<b>Overige relevantie</b>			
Stabiliteit Midden-Oosten	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 (IFI's), de voor Nederlands beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor BHOS, en de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

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

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

## 3 Algemene achtergrond

### 3.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) werd in 1949 opgericht op basis van resolutie 302 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), met het doel de humanitaire noden van Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten te verlichten en voor hen ontwikkelingsgerichte activiteiten te ontplooien. UNRWA is een tijdelijke organisatie die actief is zolang het Palestijnse vluchtelingenprobleem niet op een voor alle partijen bevredigende wijze is opgelost. Het mandaat wordt daarom iedere drie jaar door middel van een AVVN-resolutie verlengd. Het huidige mandaat loopt af op 30 juni 2020. UNRWA heeft een unieke rol binnen het VN-systeem: nergens anders voert een VN-organisatie op dergelijke schaal en bij wijze van surrogaat-overheid haar beleid ter plekke zo uit. UNRWA is vooral een operationele organisatie, maar heeft ook een pleit bezorgende rol op het gebied van protectie voor Palestijnse vluchtelingen. Anders dan de meeste andere VN-organisaties voert UNRWA geen globale, maar geografisch afgebakende operaties uit. UNRWA opereert onder zeer lastige omstandigheden en is in grote mate afhankelijk van ontwikkelingen in het Midden-Oosten, tegelijkertijd dragen haar activiteiten bij aan het behoud van stabiliteit in diezelfde regio.

De activiteiten van UNRWA bevorderen tevens de verwezenlijking van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) op het gebied van armoedebestrijding, onderwijs en gezondheidszorg.

### 3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

UNRWA is de grootste VN-organisatie die actief is in het Midden-Oosten, het programma behelst ontwikkelingsgerichte activiteiten en humanitaire hulp voor Palestijnse vluchtelingen in vijf werkgebieden: 1) de Gazastrook, 2) de Westelijke Jordaanoever inclusief Oost-Jeruzalem, 3) Libanon, 4) Syrië en 5) Jordanië. De sectoren waar UNRWA zich op richt zijn: onderwijs, gezondheidszorg, noodhulp, sociale dienstverlening en armoedeverlichting, infrastructuur voor huisvesting en microfinanciering. Er zijn op dit moment ongeveer 5,3 miljoen Palestijnse vluchtelingen geregistreerd. Bij de oprichting van UNRWA in 1949 waren dit er 800.000.

Aan het hoofd van de organisatie staat de Commissaris-Generaal (CG) die door de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) wordt benoemd. Sinds maart 2014 is dat de Zwitser Pierre Krähenbühl, zijn termijn is in maart 2017 met drie jaar verlengd. De CG rapporteert, als enige hoofd van een VN-organisatie, rechtstreeks aan de AVVN. De hoofdkantoren van UNRWA bevinden zich in Oost-Jeruzalem, Amman en Gaza. De CG zetelt in Oost-Jeruzalem. Veldkantoren bevinden zich in Libanon, Syrië, Jordanië en de Westelijke Jordaanoever. UNRWA beschikt over liaison-kantoren in Washington, Brussel en New York. Binnen UNRWA adviseert de Adviescommissie (AdCom) de CG. De AdCom bestaat uit UNRWA's grootste donoren en de gastlanden waarin de UNRWA-vluchtelingenkampen zich bevinden. De AdCom heeft op dit moment 27 leden waaronder Nederland en een drietal waarnemers: de *Palestine Liberation Organization* (PLO), de Europese Unie en de Arabische Liga. Het voorportaal van de AdCom is het Subcomité (SubCom), dat uit dezelfde leden bestaat en dat de agendapunten voor de AdCom (die twee keer per jaar bijeenkomt) voorbereidt.

De *Quadrennial Comprehensive Policy Review* (QCPR) is niet direct van toepassing op UNRWA, maar UNRWA deelt de doelstelling van de QCPR om effectiviteit, efficiëntie, coherentie en impact van het VN-ontwikkelingssysteem te vergroten.

UNRWA hanteert planningscycli, systemen en procedures die complementair zijn aan de QCPR en probeert harmonie te versterken door de planningscycli en monitoringsraamwerken van de SGVN's *Strategic Framework* en de QCPR toe te passen. In het kader van *System Wide Coherence* en *Delivering as One* introduceerde UNRWA als een van de eerste VN-organisaties maandelijks financiële updates en voerde in 2012 het accountantsstelsel IPSAS in. Ook verbeterde UNRWA het resultatenraamwerk, geeft aandacht aan gendergelijkheid en behaalt daarop goede resultaten. UNRWA werkt mee aan het opstellen van de VN *Development Assistance Frameworks* en andere strategische documenten.

Afspraken die tijdens de VN *Sustainable Development* (SDG) Top in 2015, de *World Humanitarian Summit* en de VN Migratie Top in 2016 over een geïntegreerde aanpak, transparantie en verantwoording zijn gemaakt, worden door UNRWA al in de praktijk gebracht. Zo is UNRWA een van de weinige VN-organisaties waarvan de operaties het gehele spectrum van humanitaire hulp naar ontwikkelingssamenwerking beslaan. De organisatie implementeert ontwikkelingsprogramma's in noodsituaties, zoals onderwijs en gezondheidszorg, en is actief op de gebieden van weerbaarheid en *early recovery*. UNRWA voorkomt op deze manier dat een gat ontstaat tussen humanitaire- en ontwikkelingsactiviteiten. Ook besteedt UNRWA aandacht aan *leaving no one behind* in haar middellange termijn strategie (MTS) 2016-2021 en biedt armoedeverlichting aan degenen die dat het hardst nodig hebben.<sup>2</sup> Database-management, criteria en kwetsbaarheid assessments zijn hierop versterkt.<sup>3</sup>

### 3.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland is sinds 2005 lid van UNRWA's AdCom (en SubCom), het orgaan dat de Commissaris-Generaal van UNRWA adviseert. Zij wordt daarin vertegenwoordigd door de Nederlandse Vertegenwoordiging bij de Palestijnse Autoriteit in Ramallah en de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp is nauw betrokken en fungeert als *alternate*. De mate waarin Nederland invloed kan uitoefenen is enigszins beperkt maar de CG luistert goed naar de adviezen van de AdCom. Er is geen reguliere EU-coördinatie over zaken die UNRWA aangaan, dit vindt enkel op ad-hoc basis plaats.

### 3.4 Financiële omvang en bijdragen

UNRWA is gerechtigd voor de kosten van haar managementteam en de uitgezonden VN staf aanspraak te maken op het reguliere VN-budget<sup>4</sup>; 2% van de totale UNRWA uitgaven wordt hiermee bekostigd. Voor het overige (98%) draait UNRWA geheel op basis van vrijwillige bijdragen. UNRWA kampt in toenemende mate met jaarlijks steeds groter wordende financiële tekorten, veroorzaakt door de steeds grotere lasten: het aantal hulpbehoevenden stijgt, de armoede neemt toe,<sup>5</sup> maar bijdragen van traditionele donoren nemen eerder af dan toe. Bovendien werkt UNRWA in een volatiel gebied waar nieuwe crises (Syrië sinds maart 2011; Gaza-oorlogen in december 2008, november 2012 en mid-2014) de vraag naar steun doen toenemen. Ook al zijn tot nu toe de middelen voor de meest essentiële noden uiteindelijk altijd gevonden, vaak door verhoging (op de valreep) van hun bijdrage door de traditionele donoren en verdere bezuinigingen door UNRWA, de situatie is bijna

<sup>2</sup> Om zo hun zelfredzaamheid te bevorderen en marginalisatie tegen te gaan.

<sup>3</sup> UNRWA is positief over de eerste resultaten. Een universele benadering in alle gebieden waarin UNRWA actief is lijkt echter vooralsnog geen haalbare kaart, gezien de situatie op de grond en de uiteenlopende hulpbehoefte per gebied.

<sup>4</sup> Zie AVVN-resolutie 3331 (XXIX) B van 17 december 1974.

<sup>5</sup> Economische indicatoren Gaza zijn alle flink slechter dan voor de start van het conflict in 2014, werkloosheid behoort tot de hoogste ter wereld (44% voor Palestijnse vluchtelingen in het algemeen, 88% voor jonge Palestijnse vluchtelingenvrouwen).

onhoudbaar. Sinds 2015 is de financiële situatie zo ernstig dat de AVVN in december 2016 de SGVN heeft opgeroepen met voorstellen tot versterking van de financiële basis van UNRWA te komen. Op 7 april 2017 verscheen het antwoord van de SGVN (zie 3.7 financiële stabiliteit).

In 2017 heeft UNRWA een reguliere begroting (*General Fund*) van USD 760 miljoen, en een verwacht te kort hierop van USD 125 miljoen. Hiernaast heeft UNRWA een noodhulpverzoek voor Syrië (USD 411 miljoen) en voor de Palestijnse Gebieden (USD 402 miljoen) gelanceerd, beide zijn nog sterk ondergefinancierd. Nederland was in 2016 de 10e donator van UNRWA. De Nederlandse algemene vrijwillige bijdrage aan de reguliere begroting bedraagt in 2016 en 2017 jaarlijks EUR 13 miljoen. Hiernaast heeft Nederland in 2016 EUR 4 miljoen bijgedragen aan UNRWA-operaties in Jordanië en Syrië (uit het 'opvang in de regio' fonds).

UNRWA, inclusief de CG persoonlijk, werkt actief met een *Resource Mobilisation Strategy* en trekt hard aan het vergroten van de donorbasis met name onder de Golfstaten, private instellingen en internationale organisaties als de Wereldbank. Het committeren van nieuwe donoren en het krijgen van stabiele en voorspelbare meerjaarlijkse bijdragen is een grote uitdaging voor de organisatie.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

Jaar	Inkomsten			Totaal	Uitgaven
	Verplichte Bijdragen	Vrijwillige bijdragen			Totaal
		Non-core	Core		
2014	28,2	565	727	1.333	1.289
2015	27,9	572	612	1.213	1.334
2016	28,6	612	633	1.275	1.317

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

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2014	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	141,0
		2. Europese Unie	116,0
		3. Verenigd Koninkrijk	60,0
		<b>9. Nederland</b>	<b>17,7</b>
	Non-core-bijdrage	1. Verenigde Staten	268,0
		2. Saudi-Arabië	102,0
		3. Duitsland	69,0
		<b>15. Nederland</b>	<b>5,9</b>
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	409,0
		2. Europese Unie	139,0
		3. Saudi-Arabië	104,0
		<b>11. Nederland</b>	<b>23,7</b>
2015	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	159,0
		2. Europese Unie	112,0
		3. Verenigd Koninkrijk	51,0
		<b>11. Nederland</b>	<b>16,9</b>
	Non-core-bijdrage	1. Verenigde Staten	222,0
		2. Duitsland	81,0
		3. Saudi-Arabië	75,0
		<b>15. Nederland</b>	<b>4,5</b>
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	381,0
		2. Europese Unie	137,0
		3. Verenigd Koninkrijk	100,0
		<b>12. Nederland</b>	<b>21,4</b>
2016	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	<b>152,0</b>
		2. Europese Unie	114,0
		3. Zweden	48,0
		<b>11. Nederland</b>	<b>14,7</b>
	Non-core-bijdrage	1. Verenigde Staten	216,0
		2. Saudi-Arabië	126,0
		3. Duitsland	64,0
		<b>12. Nederland</b>	<b>7,0</b>
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	368,0
		2. Europese Unie	160,0
		3. Saudi-Arabië	148,0
		<b>10. Nederland</b>	<b>21,7</b>



## 4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

### 4.1 Strategie en verantwoording

UNRWA houdt zich aan haar helder omschreven mandaat. De organisatie biedt steun aan geregistreerde Palestijnse vluchtelingen in en buiten de Palestijnse Gebieden.<sup>6</sup> Door een chronisch tekort aan inkomsten gecombineerd met een groeiende populatie van Palestijnse vluchtelingen, een toenemend aantal crises in UNRWA's werkgebied en daarmee de toenemende kwetsbaarheid/humanitaire nood van de mensen waar het voor zorgt, waarschuwt UNRWA dat uitvoering van het mandaat in het geding dreigt te komen. UNRWA is niet gemandateerd om hulp te bieden aan Palestijnen zonder officiële vluchtelingenstatus (met uitzondering van hen die getrouwd zijn met geregistreerde Palestijnse vluchtelingen), behalve in noodsituaties.

UNRWA's middellange termijnstrategie (MTS) 2016-2021 is een meerjarig strategisch plan waarin het mandaat van UNRWA wordt geoperationaliseerd en beleidsprioriteiten helder in zijn vastgelegd. De strategie geeft voldoende inzicht in de prioriteitstelling en de MTS stelt vijf strategische uitkomsten (bescherming, gezondheidszorg, onderwijs, *livelihoods* en verstrekking van basisbehoeften) centraal. De MTS wordt verder uitgewerkt in de *Agency Strategic Response Plans* per gebied (veldkantoor) waar UNRWA werkzaam is. De AdCom adviseert het UNRWA-management en geeft aanbevelingen over de uitvoering van deze plannen. UNRWA rapporteert vervolgens over de uitvoering van deze aanbevelingen. Voor haar interventielogica werkt UNRWA steeds meer met een *Theory of Change*.<sup>7</sup>

Afhankelijk van de houding van het ontvangende land tegenover de Palestijnse vluchtelingen, vervult UNRWA op meerdere van haar werkgebieden (gezondheid, onderwijs) een rol van surrogaat-overheid voor de Palestijnse vluchtelingen. Waar Palestijnse vluchtelingen geen toegang hebben tot lokale diensten, verzorgt UNRWA deze. Daar waar dat niet nodig is, biedt UNRWA deze niet aan. UNRWA werkt hierin nauw samen met de lokale autoriteiten, lokale organisaties en Palestijnse vluchtelingen zelf (onder andere door middel van vluchtelingencomités). Zo werkt UNRWA de lokale strategische plannen ter implementatie van UNRWA's MTS samen met onder andere de verschillende lokale autoriteiten verder uit om synergie met het regeringsbeleid te bevorderen. UNRWA houdt strikt vast aan het principe van neutraliteit.

UNRWA legt verantwoording af, niet enkel aan donoren en ontvangende landen, ook aan de Palestijnse vluchtelingen. De CG hecht veel waarde aan een goede dialoog met vertegenwoordigers van de Palestijnse vluchtelingengemeenschap en laat tevredenheidsonderzoeken onder vluchtelingen uitvoeren om te vernemen hoe zij menen dat UNRWA beter in hun behoeften kan voorzien. Het *Framework for Accountability to Affected Populations* biedt verschillende mechanismen die ervoor zorgen dat vluchtelingen in verschillende stadia van de programma cyclus worden betrokken en hun stem kunnen laten horen. Ook bestaat er bijvoorbeeld een formele klachtenprocedure in relatie tot het voedselhulpprogramma en gezondheidszorg, en via schoolparlementen kunnen leerlingen hun mening en visie geven.

<sup>6</sup> UNRWA is verantwoordelijk voor de Palestijnse vluchtelingen in Gaza, de Westbank, Libanon, Jordanië en Syrië. Palestijnse vluchtelingen in overige gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van UNHCR.

<sup>7</sup> *Theory of Change* wordt bijvoorbeeld gebruikt om tot een nieuwe gendergelijkheidsstrategie, *international protection strategy, private and public advocacy, mobilization en international human rights system strategy* te komen.

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

Verandering sinds 2015: neutraal = →

#### 4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

UNRWA's MTS 2016-2021 is gebaseerd op resultaatgericht management, de implementatieplannen voor de veldkantoren evenals budgetten zijn hieraan gekoppeld. UNRWA rapporteert helder over de resultaten in een zogeheten *Harmonised Results Report*<sup>8</sup>, in rapportages over de noodhulpverzoeken, via het *Annual Progress Performance Report* van de SGVN en het *Report to the UN General Assembly* van de CG van UNRWA. In 2013 heeft UNRWA ook een (intern) *Mid-Year Results Review* geïntroduceerd dat de verrichte prestaties en behaalde resultaten, de gebruikte financiële bronnen, de mogelijke uitdagingen daarbij en de interventies die nodig zijn, voor interne doeleinden in beeld brengt. UNRWA's alomvattende *Annual Report* geeft een holistisch beeld van alle interventies en draagt verder bij aan transparantie.

UNRWA tracht zo transparant mogelijk te opereren en rapporteert maandelijks over de financiële situatie. Met de introductie van het *Activity Based Costing (ABC)*-systeem in 2013 beschikt UNRWA over procedures die de allocatie van middelen op strategische prioriteiten zoals vastgelegd in de MTS mogelijk maken. Het ABC-systeem draagt door een gedetailleerde analyse van alle budgetactiviteiten bij aan de transparantie van de allocatie van middelen. In 2015 werd tevens het *Enterprise Resource Planning System (ERPS)* geïntroduceerd dat de informatie over procurement, logistiek, financiën, personeel en algemeen management ten behoeve van UNRWA's management verder moet versterken. Geünificeerde data-analyse en rapportage is een uitdaging waar UNRWA aan werkt. UNRWA wil het ERPS met de data uit het ABC verbinden, dit is een hervorming die de besluitvorming ten behoeve van kosten efficiëntie verder zal doen toenemen.

UNRWA's rapportages zijn van goede kwaliteit en voldoen aan de eisen die Nederland stelt, ze beschrijven duidelijk de resultaten die op de *human development goals* zoals uiteengezet in de MTS zijn behaald. De samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages is eveneens goed. Informatievoorziening in de zin van het gemakkelijk terugvinden van rapporten en documenten online op de UNRWA-website kan beter.

UNRWA is partij bij de *Grand Bargain*<sup>9</sup> voor humanitaire financiering die tijdens de *World Humanitarian Summit* in 2016 is overeengekomen en heeft zich ook in dat kader opnieuw geïnteresseerd zo transparant mogelijk en met gedetailleerde

<sup>8</sup> Hoofdkantoor en veldkantoren samen gebruiken RBM systeem om voortgang vast te stellen en te meten. Is steeds meer gedetailleerd, incl. targets die niet gehaald worden. Vertrouwelijk Australisch MOPAN rapport 2016.

<sup>9</sup> De *Grand Bargain* is een set van afspraken die door donoren en hulporganisaties is gemaakt tijdens de *World Humanitarian Summit* in 2016. Deze afspraken zijn gericht op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van humanitaire hulpverlening.

analyses van haar programma budgetactiviteiten te werken. In november 2016 ontving de organisatie een 'Transparency Award' voor haar microfinancieringsprogramma.

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

Verandering sinds 2015: neutraal = →

### 4.3 Partnerschappen en samenwerking

UNRWA werkt onder lastige omstandigheden goed samen met de regeringen van de landen waar de vluchtelingen zich bevinden. UNRWA's samenwerking met andere organisaties is eveneens goed op orde. Naast UNRWA zijn hulporganisaties als WHO, UNFPA, UNICEF, ICRC en WFP actief ten behoeve van Palestijnen (en UNHCR voor Palestijnse vluchtelingen buiten UNRWA's vijf werkgebieden). UNRWA speelt een coördinerende rol en sluit goed aan bij het *Delivering as One* initiatief van de VN. UNRWA draagt binnen de VN-landenteams effectief bij aan het VN *Development Assistance Framework* voor de regio. Waar UNRWA en VN-organisaties beide dezelfde taken uitvoeren (bijvoorbeeld vanwege het exclusieve mandaat van UNRWA geeft UNRWA-voedselhulp aan vluchtelingen en WFP aan niet-vluchtelingen) neemt UNRWA stappen om schaalvoordelen te bereiken en onderlinge verschillen in diensten en/of producten zoveel mogelijk weg te nemen. Aangezien UNRWA's medewerkers grotendeels zelf Palestijnse vluchtelingen zijn, staat UNRWA dichterbij de doelgroep dan veel andere VN-organisaties.

Tegelijkertijd is de samenwerking met NGO's beperkt, juist omdat UNRWA in grote mate zelf uitvoerend is. De organisatie werkt met een gelimiteerd aantal *community based* organisaties aan de levering van basisdiensten. Zoals vastgelegd in de MTS voor 2016-2021 streeft UNRWA naar versterking van partnerschappen om strategische doeleinden te kunnen behalen. In 2016 heeft het 15 formele partnerschappen met *community based* organisaties afgesloten om *livelihood* activiteiten, specifiek voor Palestijnse vluchtelingenvrouwen en jongeren die onder grote werkloosheid lijden, te ondersteunen.

UNRWA tracht de private sector te betrekken bij de uitvoering van haar programma's en heeft een *Private Partnerships Division* opgericht, dit resulteert voornamelijk niet in grote fondsenwerving. UNRWA tracht deze betrokkenheid uit te bouwen wat vraagt om verdere capaciteit en investeringen. Daarbij komt dat de gevoelige politieke context waarin UNRWA opereert bedrijven terughoudend maakt. De divisie richt zich momenteel op uitbreiding van private sector netwerken in het Midden-Oosten omdat daar het meeste potentieel wordt gezien. UNRWA's microfinancieringsprogramma gericht op huishoudens, ondernemers en kleine bedrijven, draagt bij aan private sector ontwikkeling.

UNRWA zoekt ook energiek naar mogelijkheden om samen te werken met de Wereldbank, de *Islamic Development Bank* en het *Global Partnership for Education*. Op de hoogste niveaus bestaat belangstelling en bereidheid hiertoe.

UNRWA neemt actief deel aan de humanitaire coördinatieprocessen zoals het door OCHA geleid cluster overleg. Omdat UNRWA een regionale organisatie is, kan het geen lid worden van het *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), het overlegorgaan van humanitaire actoren, maar werkt het wel samen met de diverse IASC-werkgroepen alsook het *UN Disaster Assessment and Coordination system*.

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

Verandering sinds 2015: positief = ↑

#### 4.4

##### Operationeel management

UNRWA opereert als een semipublieke overheid en levert directe basisdiensten aan Palestijnse vluchtelingen. De reikwijdte van UNRWA's diensten is zo groot dat een semiautonome overheidsstructuur is ontwikkeld om deze te kunnen administreren. Omdat UNRWA's bestaan tijdelijk is en haar diensten na het sluiten van een (toekomstig) vredesakkoord overgaan naar de Palestijnse Autoriteit (PA) betekent dit dat deze in lijn moeten zijn met de standaarden en capaciteit van de PA zodat een effectieve transitie van verantwoordelijkheden straks mogelijk is.

UNRWA heeft de afgelopen jaren een groot aantal operationele hervormingen doorgevoerd, deze zijn in de MTS 2016-2021 verwerkt. Verbeteringen in efficiency en effectiviteit op RBB en HRM zijn doorgevoerd en door het gebruik van de nieuwe strategische doeleinden in de MTS kan UNRWA tot betere prioritering komen (zie 3.2 en 3.6).

Veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden, inclusief voor financieel en project beheer, zijn conform UNRWA's *Organization Directives*, vastgesteld door de CG, gedelegeerd aan de directeuren van de UNRWA-veldkantoren. Risicomanagement strategieën zijn ontwikkeld voor alle UNRWA-programma's op veldkantoor niveau. Op hoofdkantoor niveau is een *emergency response* systeem ontwikkeld voor noodsituaties. Tussen de CG en iedere directeur is een *management compact concept* afgesproken, daarin zijn prioriteiten, deliverables en tijdspaden vastgelegd, deze worden onderbouwd door reguliere monitoring en rapportage.

Door deze hervormingen in haar operationeel management is UNRWA een meer effectieve en efficiënte *needs-based* serviceprovider geworden en is de organisatie beter toegerust voor een toekomstig overdracht van verantwoordelijkheden aan de PA.

Onderdeel	Score
Delegatie van bevoegdheden	4
Projectbeheer en financieel beheer	3
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentrale kantoren	4
Gebruik van lokale partners en systemen	3
<b>TOTAAL</b>	<b>4</b>

Verandering sinds 2015: positief = ↑

#### 4.5 **Beleidsvaluatie**

UNRWA's evaluatiedienst is onderdeel van het *Department of Internal Oversight Services (DIOS)*. De capaciteit van de dienst is beperkt en evenals UNRWA in haar geheel komt DIOS middelen te kort: het budget bedraagt in 2017 USD 230.000 (USD 80.000 voor hoofdkantoor en USD 150.000 voor evaluaties van de veldkantoren) en de dienst beschikt over drie vaste medewerkers.

Tot voor kort bestond er geen stevig evaluatieprogramma en werden evaluaties veelal op ad-hoc basis en afhankelijk van donorfinanciering uitgevoerd. In de MTS 2016-2021 is voor het eerst een lange termijn evaluatieplanning opgenomen die dit beoogt te verbeteren. Ook zijn daarin duidelijk de aanbevelingen meegenomen die aan de hand van een eerdere evaluatie van het voorafgaande MTS werden gedaan. De dienst heeft nagenoeg alle evaluaties kunnen uitvoeren die voor 2016 gepland stonden en haar capaciteit is in 2016 verder opgebouwd, ook op de decentrale niveaus. Door financiële krapte heeft UNRWA echter het aantal geplande strategische evaluaties voor 2017 al naar beneden bij moeten stellen.

Naast DIOS voeren de VN *Board of Auditors (BoA)* en de VN *Joint Inspection Unit* reguliere audits uit. Door de beperkte interne capaciteit heeft UNRWA vooral moeten bouwen op externe evaluaties van haar resultaten. In antwoord op alle evaluaties, audits en onderzoeken volgt standaard een reactie van het UNRWA-management. De organisatie heeft goede follow-up aan bevindingen en aanbevelingen gegeven en deze gebruikt om haar dienstenlevering verder te kunnen verbeteren. De BoA 2016 meldde aanzienlijke verbetering in de opvolging van aanbevelingen, maar spoorde tevens UNRWA aan tot een verhoogde inspanning tot opvolging van de nog resterende aanbevelingen.

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

Verandering sinds 2015: positief = ↑

#### 4.6 **Human Resource Management**

UNRWA werkt met een in 2016 aangenomen *People Strategy 2016-2021* die correspondeert met de MTS: *human resources* prioriteiten zijn gebaseerd op en moeten bijdragen aan UNRWA's vijf strategische doelstellingen uit de MTS.

UNRWA werkt veelal met lokale stafleden (ronde de 31.000) en heeft een relatief kleine internationale staf (155 uitgezonden VN-stafleden en management). De meeste lokale medewerkers zijn Palestijnse vluchtelingen (90%) en werkzaam in onderwijs en gezondheidszorg. In overeenstemming met UNRWA's *Pay Policy* volgt hun salariëring zoveel mogelijk die van de overheid van het land/gebied waar men werkzaam is; daarmee ligt het UNRWA lokale salaris aanzienlijk onder het VN-niveau. Lokale UNRWA staf ontvangt bovendien geen compensatie voor het werken in gebieden met een verhoogd veiligheidsrisico zoals Syrië.<sup>10</sup> De macht van de vakbonden voor de lokale staf is groot en geeft soms aanleiding tot

<sup>10</sup> Het toepassen van VN-veiligheidsnormen en richtlijnen voor salarissen van lokale staf is onhaalbaar gezien de beperkte middelen en het grote aantal lokale stafleden.

arbeidsconflicten. UNRWA weet dit in goede banen te leiden, wat geen sinecure is, en onderhoudt, ook op het niveau van de CG, een goede structurele dialoog met de vakbonden. 72% van het UNRWA-budget wordt aan salarissen besteed.

UNRWA biedt carrièremogelijkheden voor zowel internationale als lokale staf. De organisatie werkt met diverse *performance management* mechanismen inclusief een *online performance appraisal system*. Er bestaat een grote mobiliteit binnen de organisatie alsook een mate van mobiliteit tussen UNRWA en andere VN-organisaties zoals UNHCR. Medewerkers zijn gemotiveerd en worden geselecteerd op hun bewezen kwaliteiten maar door het zéér grote aantal sollicitaties op vrijkomende functies is het voor UNRWA niet mogelijk altijd alle sollicitanten te antwoorden wat tot klachten over een vermeend gebrek aan transparantie in de selectie en aanstelling van nieuwe stafleden leidt.

UNRWA heeft hard gewerkt aan gendergelijkheid binnen de organisatie: het is een dwarsdoorsnijdend element in alle UNRWA-programma's en waar in 2006 slechts 28% van de staf vrouw was, betreft dit in 2017 52%. Gendergelijkheid op de hoogste stafniveaus (23% in 2016) is een prioriteit waar door de organisatie nog aan wordt gewerkt. Gender bewustwording wordt verhoogd door instrumenten als het jaarlijks uitreiken van een '*gender champion award*'.

Voor noodsituaties werkt UNRWA met een *Surge capacity response* mechanisme: een *roster* van kandidaten die binnen 48 uur bij noodsituaties kunnen worden ingezet. Sinds 1 januari 2017 kent UNRWA nieuw beleid op het inhuren en managen van individuele consultants en contractanten, deze wijziging volgt op aanbeveling van de VN BoA in 2016.

Onderdeel	Score
Mobiliteit	4
Kwaliteit	3
Diversiteit	3
Genderbalans	4
<b>TOTAAL</b>	<b>3</b>

Verandering sinds 2015: neutraal = →

#### 4.7 Financiële stabiliteit

UNRWA is vrijwel volledig afhankelijk van vrijwillige bijdragen (in 2016 96%) en het is essentieel dat haar financiële basis wordt verstevigd. Doordat de inkomsten achterblijven bij de uitgaven dreigt ernstige onder-financiering van UNRWA's programmabudget en is de uitvoering van het mandaat in gevaar. Voor 2017 wordt een tekort van US\$ 115 mln. op een (realistische) begroting van US \$ 760 mln. verwacht. Terwijl UNRWA quasi-overheidstaken vervult en het beleidsraamwerk voor de Palestijnse Gebieden garandeert, hebben een stijging in het aantal mensen waar het voor zorgt en toenemende humanitaire noden zich niet vertaald in stijgende, stabiele donorbijdragen. UNRWA's financiële reserves zijn bijgevolg uitgeput. Dit valt de organisatie nadrukkelijk niet te verwijten maar de strategische risico's die dit met zich meebrengt, zijn groot: een tekort op UNRWA's programmabegroting (voor financiering van basisdiensten) raakt direct aan stabiliteit in de regio.<sup>11</sup> Eind december 2016 heeft de AVVN (A/RES/71/93, 6 dec. 2016) de SGVN opgeroepen oplossingen voor UNRWA te onderzoeken, op 7 april 2017 verscheen het antwoord

<sup>11</sup> In 2015 dreigde de situatie dat UNRWA haar 700 scholen die onderwijs bieden aan meer dan 500.000 Palestijnse vluchtelingenkinderen vanwege gebrek aan financiële middelen moest sluiten.

van de SGVN. Voorgestelde oplossingen om UNRWA's financiële basis te verduurzamen zijn een stabiele, meerjarige en verhoogde vrijwillige committering door een bredere groep van donoren, inclusief Arabische staten ((doel Arabische Liga 7,8%), financiering door de Wereldbank, de *Islamic Development Bank* en via het *Global Partnership for Education* en meer geld via het VN-budget.

UNRWA inclusief de CG werkt al jaren hard aan het vergroten van de donor basis en het is UNRWA gelukt nieuwe donoren te vinden: Saudi-Arabië is inmiddels de derde grootste donor van UNRWA, grote bijdragen werden de afgelopen twee jaar ook vanuit Koeweit en de Verenigde Arabische Emiraten gegeven, en ook Brazilië werd een nieuwe donor. Uitdaging voor UNRWA is om deze contributies te stabiliseren. Bijdragen vanuit het bedrijfsleven zijn nog gering maar nemen idealiter toe. Het vinden en/of ontwikkelen van het juiste financieringsmechanisme vanuit de Wereldbank kent hoge prioriteit.

De VN *Board of Auditors* (VN BoA) heeft over 2016 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven en is positief over voortgang bij UNRWA. Maar ook voor hen is de ontoereikende financiële situatie van UNRWA en de onzekere en onbetrouwbare inkomensbron een punt van zorg: de operationele reserves van UNRWA zijn uitgeput.

Het *Department of Internal Oversight Services* (DIOS) voert de interne audits en onderzoeken uit en rapporteert aan de Commissaris-Generaal. De BoA hadden in 2016 zorgen over het ontbreken van een interne audit manual en het hoge verloop bij de internationale staf. Er werd een aanzienlijke verbetering geconstateerd voor wat betreft een snellere implementatie van aanbevelingen, maar UNRWA werd aangespoord om haar inspanningen op dit gebied te verdubbelen (zie ook 3.5). Een EU-evaluatie in 2014 beschouwde de interne controles als zijnde van voldoende goede kwaliteit. *Aman Transparency Palestine* meent dat DIOS in 2016 door een gebrek aan financiële middelen en zonder veldpresentie onvoldoende in haar taken kan voorzien. DIOS stelt in haar jaarverslag over 2016 meer middelen nodig te hebben.

Ofschoon UNRWA goed werk levert en hard trekt aan verduurzaming van haar financiële positie en verbreding van de donorbasis, en ondanks dat de kwaliteit van UNRWA's rapportages goed is en haar solvabiliteitspositie eveneens stevig genoemd kan worden, scoort de organisatie een 2 op financiële stabiliteit omdat verbetering hiervan de hoogste prioriteit verdient. Dit is nadrukkelijk ook een aandachtspunt voor de internationale gemeenschap en donoren zelf.

Onderdeel	Score
Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen	2
Liquiditeitspositie	3
Solvabiliteitspositie	2
Interne auditfunctie	2
Kwaliteit rapportages	4
Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages	4
<b>TOTAAL</b>	<b>2</b>

Verandering sinds 2015: negatief = ↓

#### 4.8 **Kostenreductie**

UNRWA werkt efficiënt en kent een goed kostenmanagement, mede doordat het veel diensten zelf levert en direct met Palestijnse vluchtelingen en lokale gemeenschappen werkt. (zie ook 3.2: gebruik van ABC en EPRS). Activiteiten en output corresponderen met de hoeveelheid beschikbare middelen.

Standaarden voor kosten efficiëntie zijn opgenomen in alle procurement processen en contracten. Nadat een DIOS-review in 2014 een aantal zwakheden in UNRWA's procurement blootlegde en de BoA op dit vlak een aantal aanbevelingen deed, heeft UNRWA verbeteringen doorgevoerd die tot besparingen hebben geleid. De BoA 2016 benoemde aandachtspunten met betrekking tot het management van contracten, UNRWA heeft toegezegd hier actie op te nemen. Additionele kostenbesparingen worden verwacht met de introductie van het nieuwe e-procurement systeem *In-Tend*.

In 2015 heeft UNRWA, daartoe gedwongen door een acuut tekort op haar programmabegroting, met spoed extra bezuinigingen moeten doorvoeren. Zo is het leerlingenaantal per klas is opgeschroefd naar 50 en zijn salarissen verder versoberd.<sup>12</sup> Ook door onderfinanciering van (alle) *emergency appeals*, heeft UNRWA in geplande interventies moeten schrappen. Vanwege de fragiele financiële situatie is het voor UNRWA niet altijd gemakkelijk strategisch te investeren in hervormingen die tot nog betere efficiency zouden kunnen leiden.

UNRWA komt regelmatig tot een innovatieve aanpak om ondanks lastige werkomstandigheden resultaten te kunnen boeken. Noemenswaardig is het *self-learning* initiatief via het onderwijs satelliet kanaal, UNRWA TV, dat voor Gaza is ontwikkeld maar ook al veel vraag elders kent.

UNRWA 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
<b>TOTAAL</b>	<b>4</b>

Verandering sinds 2015: positief = ↑

#### 4.9 **Corruptiebestrijding**

Fiduciaire risico's zijn aanzienlijk, maar UNRWA kent *zero-tolerance* voor alle vormen van fraude en corruptie door haar medewerkers en mensen waarmee de organisatie werkt. Het UNRWA-personeel is zich hier terdege van bewust en/of wordt hierin door DIOS getraind. Nadat de VN BoA in 2013 meende dat UNRWA een beter anti-corruptiebeleid zou kunnen ontwikkelen, is UNRWA's anti-fraude en anti-corruptiebeleid in december 2015 aangepast. Het bevat procedures en systemen om corruptie te voorkomen, controles zijn voldoende robuust om redelijke garanties tegen het risico van fraude te geven. Procedures en systemen hoe te handelen in geval van vermeende en daadwerkelijke fraude en corruptie zijn eveneens uitgewerkt. De CG is persoonlijk aanspreekbaar op uitvoering van het *zero-tolerance* beleid en aan alle managers zijn specifieke verantwoordelijkheden toegewezen.

<sup>12</sup> In overeenstemming met UNRWA's *Pay Policy* volgt hun salariëring zoveel mogelijk die van de overheid van het land/gebied waar men werkzaam is; daarmee ligt het UNRWA lokale salaris al aanzienlijk onder het VN-niveau.



UNRWA heeft een *Ethics Office* (bestaand uit drie vaste krachten) waar personeel terecht kan voor vertrouwelijk advies. In 2016 werden de diensten van het bureau 295 keer ingeroepen. Ruim 160 keer werd om advies gevraagd, ook was het bureau actief met tien verzoeken om bescherming van klokkenluiders (7 nieuwe zaken en drie zaken uit 2015).<sup>13</sup> Daarnaast ontwikkelt en geeft het *Ethics Office* training, in 2016 met name over sociale media en neutraliteit, administreert het programma's om belangenverstremgeling te voorkomen en geeft het beleidsadviezen. Op veldkantoor niveau zijn klachtenmechanismen ontwikkeld en *ethics focal points* en intake comités opgezet maar is er sprake van onvoldoende capaciteit om dagelijkse follow-up aan zaken te geven.

Klachtenmechanismen bestaan voor zaken als voedseldistributie en medische assistentie maar zijn niet voor alle programma's/onderwerpen ontwikkeld. DIOS is het centrale punt van ontvangst en onderzoeken naar mogelijke misstanden worden vanuit het hoofdkantoor en/of veldkantoren verricht. De perceptie bestaat dat klachten niet altijd worden behandeld. Ook hier geldt dat DIOS met te grote budgettekorten kampt.

UNRWA kent een veelomvattend risicomanagement en risico's worden geïventariseerd. Maandelijks, driemaandelijkse en halfjaarlijkse risicoanalyses worden opgesteld en door het UNRWA senior management en *Management Committee* beoordeeld. Het MTS 2016-2021 kent echter geen mitigation measures, in de *Field Office Strategic Plans* zijn deze wel meegenomen.

Onderdeel	Score
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	4
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	4
Anti-corruptiebeleid	4
Transparantie integriteitsschendingen	4
<b>TOTAAL</b>	<b>4</b>

Verandering sinds 2015: positief = ↑

<sup>13</sup> Het jaarverslag van het *Ethics Office* is een bijlage van het jaarverslag van DIOS en wordt ieder jaar met de AdCom gedeeld. Het *Ethics Office* geen instantie voor algemene klachten, maar vooral een bureau waar personeel terecht kan voor vertrouwelijk advies. Alleen voor wat betreft retaliatieklachten (bescherming van klokkenluiders) is het *Ethics Office* bevoegd een voorlopig onderzoek te verrichten; rapporten hiervan zijn vertrouwelijk en worden nimmer extern gedeeld.

## 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

Voor onderstaande Nederlandse BHOS-prioriteiten is UNRWA's relevantie vastgesteld conform het mandaat van de organisatie. Daarbij is gekeken of de prioriteiten relevant (direct van belang voor het beleidsonderwerp); beperkt relevant (deels of indirect van belang voor het beleidsonderwerp) of niet relevant (niet van belang voor het beleidsonderwerp) zijn.

#### Gendergelijkheid

*Relevant.* Gendergelijkheid is een vast element in alle UNRWA-programma's. Een nieuwe gendergelijkheidsstrategie (GES, 2016-2021) is aangenomen in december 2016 met het doel de organisatiecultuur, gebruiken en programma-uitvoering nog meer gendersensitief te maken opdat diensten gelijkmatig toegankelijk zijn voor alle Palestijnse vluchtelingen, zij het vrouw, man, jongen, meisje. UNRWA behaalt vrijwel perfecte gendergelijkheid in UNRWA-scholen. Hiermee biedt UNRWA ook in de onderwijsprogramma's tegenwicht aan de meer traditionele krachten binnen de Palestijnse gemeenschappen, zoals in de Gazastrook. UNRWA heeft kwetsbare groepen, waaronder vrouwen en kinderen<sup>14</sup>, als prioriteit gesteld voor de komende jaren, zoals vastgelegd in de MTS.

Programma's als UNRWA's *Emergency Cash for Work* (CfW) worden in toenemende mate aan vrouwen in Gaza en de Westbank geboden, zij dragen ook (daarop niet anticiperend) positief bij aan gendergelijkheid: door kleinschalige *home-based* inkomens genererende activiteiten op te kunnen zetten, biedt het vrouwen gelegenheid sociale netwerken, zelfvertrouwen, skills en financiële onafhankelijkheid op te bouwen.

#### Humanitaire hulp

*Relevant.* UNRWA is een van de weinige VN-organisaties waarvan de operaties het gehele spectrum van humanitaire hulp tot ontwikkelingssamenwerking dekken. De organisatie implementeert ontwikkelingsprogramma's in noodsituaties, zoals onderwijs en gezondheidszorg, en is actief op de gebieden van *resilience* en *early recovery*. UNRWA voorkomt op deze manier dat een gat ontstaat tussen humanitaire- en ontwikkelingsactiviteiten. UNRWA biedt waar nodig humanitaire hulp aan ruim 5,3 miljoen Palestijnse vluchtelingen.

UNRWA heeft relatief goede toegang, ook in conflictgebieden, dankzij haar aanzienlijke lokale staf. UNRWA heeft een zeer goede staat van dienst in het leveren van snelle en onafgebroken humanitaire hulp. Tijdens het Gaza conflict 2014

<sup>14</sup> Ook kinderen vormen een hoge prioriteit voor UNRWA. Veel diensten op kinderen gericht. UNRWA werkt momenteel aan een *Child Protection Framework*.

voorzag UNRWA de gehele Palestijnse vluchtelingenpopulatie in hun basisbehoeften. Tijdens het Syrië conflict heeft UNRWA aldoor onderwijsdiensten aangeboden.

#### Voedselzekerheid

*Beperkt relevant.* Voedselzekerheid voor de Palestijnse vluchtelingen is een van de basisvoorzieningen die UNRWA verzorgt. Dit maakt onderdeel uit van haar humanitaire programma. Zij doet dit in samenwerking met het WFP en de FAO, en speelt daarin een uitvoerende en coördinerende rol.

#### Water

*Beperkt relevant.* Water en sanitatie vormen een onderdeel van het programma van UNRWA in de vluchtelingenkampen, m.n. het aanleggen van rioleringsystemen. Schoon drinkwater is een basisvoorziening waarin UNRWA voor de vluchtelingen tracht te voorzien en die vooral in Gaza een zeer grote bron van zorg is. Voor het Nederlandse waterbeleid is UNRWA geen relevante partner.

#### Veiligheid en rechtsorde

*Beperkt relevant.* Hoewel het mandaat niet specifiek verwijst naar veiligheid en rechtsorde speelt UNRWA een belangrijke stabiliserende rol in een fragiele regio met conflicten.

#### Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), incl. HIV/Aids

*Beperkt relevant.* Binnen het gezondheidsprogramma van UNRWA is reproductieve gezondheidszorg een belangrijke component waaraan in iedere UNRWA-kliniek uitgebreid aandacht wordt besteed. Voor het Nederlandse SRGR-beleid is UNRWA geen relevante partner.

#### Private sector ontwikkeling

*Beperkt relevant.* UNRWA voert programma's uit gericht op het creëren van werkgelegenheid en het verschaffen van microkrediet. Palestijnse vluchtelingen worden zo in staat gesteld om in hun eigen onderhoud te voorzien en eigen bedrijfjes op te zetten. Deze zijn veelal beperkt in omvang en geen logische partners voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf. UNRWA is geen relevante speler voor het Nederlandse beleid op dit terrein.

<b>Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten</b>			
	<b>Uitvoerend</b>	<b>Coördinerend</b>	<b>Normatief</b>
Gendergelijkheid	4	4	
Humanitaire hulp	4	4	

## 5.2

### **Overige relevantie**

UNRWA is een erkende stabiliserende factor in het Midden-Oosten. Door haar directe dienstenverlening speelt het een sleutelrol in het behoud van sociale en economische stabiliteit in de vijf gebieden/landen waar het opereert. Door de verslechterende veiligheid, politieke en economische condities, zijn de vluchtelingen in toenemende mate afhankelijk van de hulp die UNRWA hen biedt. UNRWA levert goed werk in een fragiele context.<sup>15</sup> UNRWA is en blijft voor velen hun enige steun en toeverlaat. Bijdragen aan UNRWA passen in het beleid om relaties met de Palestijnse autoriteit te intensiveren en de constructieve Nederlandse rol in het Midden-Oosten Vredesproces te onderstrepen. Dankzij de diensten die de Palestijnse

<sup>15</sup> Kon ten tijde van Gaza conflict 2014 gehele Palestijnse vluchtelingenbevolking van humanitaire hulp en basisdiensten voorzien.

vluchtelingen van UNRWA ontvangen, is er hoop voor een lange termijn ontwikkeling/perspectief.

Omdat UNRWA's (tijdelijke) diensten na het sluiten van een (toekomstig) vredesakkoord overgaan naar de Palestijnse Autoriteit (PA), moeten UNRWA's diensten in lijn zijn met de standaarden en capaciteit van de PA opdat een effectieve transitie van verantwoordelijkheden straks mogelijk is. Dit draagt uiteindelijk ook bij aan staatsopbouw.

UNRWA levert goed werk in een fragiele context: de organisatie heeft een zeer sterke en succesvolle staat van dienst in het leveren van diensten in moeilijke omstandigheden en situaties van conflict, en kan dit realiseren mede omdat een groot aantal van haar werknemers zelf Palestijns vluchteling is en temidden van de vluchtelingengemeenschap leeft. UNRWA heeft ook het succesvolle '*education in emergencies*' ontwikkeld.

UNRWA kocht in 2016 voor rond de USD 13,1 miljoen aan goederen in Nederland.

<b>Overige relevantie</b>			
	<b>Uitvoerend</b>	<b>Coördinerend</b>	<b>Normatief</b>
Stabiliteit Midden-Oosten	4		