



Scorecard UNRWA

Datum 19 juni 2015

SCORECARD UNRWA

Opgesteld door Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
Afdeling Sociale en Economische VN Zaken
T- +31 (0)70 – 348 4149

Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave	2
1	Inleiding	3
2	Algemene achtergrond	4
2.1	Doelstelling en toegevoegde waarde	4
2.2	Organisatie, werkwijze en activiteiten	4
2.3	Nederlandse rol en invloed.....	5
2.4	Financiële omvang en bijdragen	5
3	Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie	7
3.1	Strategie en focus	7
3.2	Resultaatsturing	7
3.3	Partnerschappen	8
3.4	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	8
3.5	Beleidsvaluatie	9
3.6	Personeelsbeleid.....	9
3.7	Financieel beheer	10
3.8	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	11
4	Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie	12
4.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	12
4.2	Extra relevantie.....	13
5	Conclusie	12
5.1	Institutionele aspecten en functioneren	12
5.2	Beleidsrelevantie	13

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

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op 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 goed. Daarnaast wordt een "verwachting voor positieve verandering" gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).¹ Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

¹ Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit. Dit als voetnoot opnemen bij de inleiding.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) werd in 1949 op basis van resolutie 302 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) opgericht met het doel de humanitaire noden van Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten te verlichten en voor hen ontwikkelingsgerichte activiteiten te ontplooiën. 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 2017. UNRWA's rol binnen het VN-systeem is een unieke: nergens anders voert een VN-organisatie op dergelijke schaal en bij wijze van surrogaat-overheid haar beleid ter plekke uit. UNRWA is met name een operationele organisatie, maar vervult ook een pleitbezorgende rol op het gebied van protectie (bijvoorbeeld het pleiten bij de Libanese en Jordaanse autoriteiten om Palestijnse vluchtelingen uit Syrië toe te laten).

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

UNRWA is vanwege het grote aantal werknemers (ongeveer 200 uitgezonden stafleden en 30.000 lokale werknemers, voor ongeveer 90% Palestijnse vluchtelingen) de grootste VN-operatie die actief is in het Midden-Oosten. Het programma van UNRWA behelst humanitaire hulp en ontwikkelingsgerichte activiteiten voor Palestijnse vluchtelingen in vijf werkgebieden: 1) de Gazastrook, 2) de Westelijke Jordaanoever, 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 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). Sinds maart 2014 is dat de Zwitser Pierre Krähenbühl. 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.

UNRWA zou idealiter 75% ongeoormerkte fondsen willen ontvangen (in 2013 was dit 54%). De ongeoormerkte fondsen worden ingezet voor UNRWA's basisdiensten (zoals onderwijs en gezondheidszorg) en om armoedeverlichting te bieden aan degenen die dat het hardst nodig hebben. Hiermee probeert UNRWA zelfredzaamheid te bevorderen en marginalisatie tegen te gaan. Indien dergelijke activiteiten door geldgebrek niet meer kunnen worden uitgevoerd heeft dat grote impact op het leven van de Palestijnse vluchtelingen, en mogelijk ook op de stabiliteit in de regio.

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 ontwikkelingsstelsel 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 maandelijkse financiële updates en deed mee aan de invoering van het accountantssysteem IPSAS in 2012. Ook verbeterde UNRWA het resultatenraamwerk, en geeft aandacht aan gendergelijkheid. UNRWA doet mee aan het opstellen van de VN *Development Assistance Frameworks* en andere strategische documenten zoals het *Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016* (van de Libanese regering en de VN).

UNRWA is een van de weinige VN-organisaties waarvan de operaties het gehele spectrum van humanitaire hulp naar ontwikkelingssamenwerking dekken. 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.

2.3 **Nederlandse rol en invloed**

Nederland is sinds 2005 lid van UNRWA's AdCom (en SubCom), en 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. Het voorzitterschap roteert op alfabetische volgorde, elke twaalf maanden, tussen de AdCom-leden.

2.4 **Financiële omvang en bijdragen**

UNRWA is gerechtigd aanspraak te maken op het reguliere VN-budget (zie AVVN-resolutie 272 (2011) ter betaling van de uitgezonden VN staf- en leden van het managementteam. Voor het overige draait UNRWA geheel op basis van vrijwillige bijdragen. UNRWA kampt jaarlijks met grote financiële tekorten. Tot nu toe zijn de middelen voor de meest essentiële noden uiteindelijk altijd gevonden, vaak door verhoging (op de valreep) van hun bijdrage door de traditionele donoren. Het aantal hulpbehoevenden stijgt en 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. In 2015 heeft UNRWA een begroting van ongeveer USD 598 miljoen op het *General Fund*, en een tekort van naar verwachting USD ruim 100 miljoen. Hiernaast heeft UNRWA een noodhulpverzoek voor Syrië (USD 415 miljoen) en voor de Palestijnse Gebieden (USD 414 miljoen) gelanceerd (nog sterk ondergefinancierd). Nederland was in 2014 de 11de donator van UNRWA. De Nederlandse algemene vrijwillige bijdrage aan de reguliere begroting bedraagt in 2015 EUR 13 miljoen. Hiernaast heeft Nederland tot op heden EUR 2 miljoen bijgedragen aan het UNRWA noodhulpfonds Syrië.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

Jaar	Inkomsten			Totaal	Uitgaven
	Verplichte bijdragen	Vrijwillige bijdragen			Totaal
		Geoormerkt	Niet-geoormerkt		
2011	24,6	326,5	497,0	848,1	1.025,1
2012	25,5	357,1	587,0	944,1	991,6
2013	28,2	523,6	618,3	1.141,9	1.118,5

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

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2011	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	128,9
		2. Europese Commissie	124,1
		6. Nederland	18,6
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	110,5
		2. Saoedi-Arabië	71,5
		10. Nederland	8,2
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	239,4
		2. Europese Commissie	175,5
		8. Nederland	26,8
2012	Core-bijdrage	1. Europese Commissie	135,0
		2. Verenigde Staten	118,6
		7. Nederland	18,5
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	114,8
		2. Europese Commissie	66,7
		8. Nederland	6,0
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	233,3
		2. Europese Commissie	204,1
		7. Nederland	24,6

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2013	Core-bijdrage	1. Verenigde Staten	130,0
		2. Europese Commissie	120,2
		10. Nederland	16,6
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	164,0
		2. Saoedi-Arabië	149,5
		15. Nederland	3,4
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	294,0
		2. Europese Commissie	216,4
		11. Nederland	20,0

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 **Strategie en focus**

UNRWA houdt zich aan haar helder omschreven mandaat. De organisatie biedt (brede) steun aan geregistreerde Palestijnse vluchtelingen in en buiten de Palestijnse Gebieden. Door een chronisch tekort aan inkomsten gecombineerd met een groeiende populatie van Palestijnse vluchtelingen en een toenemend aantal crises in UNRWA's werkgebied 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 termijn strategie (MTS) 2016-2021 is een meerjarig strategisch plan waarin het mandaat van UNRWA wordt geoperationaliseerd. De strategie geeft voldoende inzicht in de prioriteitstelling, waarbij de nadruk ligt op partnerschappen, kwetsbare groepen en protectie. De MTS 2016-2021 wordt verder uitgewerkt in implementatieplannen voor de veldkantoren. De *Advisory Commission* (AdCom) adviseert het UNRWA-management en geeft aanbevelingen over de uitvoering van de strategische (implementatie)plannen. UNRWA rapporteert aan de AdCom over opvolging van aanbevelingen en de begrotingskant van de zaak. UNRWA zou haar interventielogica explicieter kunnen maken door het gebruik van *theories of change*.

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. UNRWA werkt hierin nauw samen met de lokale autoriteiten, lokale organisaties en Palestijnse vluchtelingen zelf (onder andere door middel van vluchtelingencomités). Zo zal UNRWA de lokale strategische plannen ter implementatie van UNRWA's MTS samen met onder andere de verschillende lokale autoriteiten verder uitwerken om synergie met het regeringsbeleid te bevorderen.

Beoordeling: goed = 4

3.2 **Resultaatsturing**

De MTS 2016-2021 zet de trend voort van resultaatgericht management die met de vorige MTS werd ingezet. De MTS omvat een uitgebreid resultatenraamwerk, waar de implementatieplannen voor de veldkantoren evenals budgetten aan worden gekoppeld. UNRWA rapporteert helder over de resultaten in het *Harmonised Results Report*, rapportages van de noodhulpverzoeken, het *Annual Progress Performance Report* van de SGVN en het *Report to the UN General Assembly* van de CG van UNRWA. UNRWA heeft voortgang geboekt met de transparantie in de allocatie van middelen met de introductie van het zogenaamde ABC-systeem, *Activity Based Costing*, in 2013. UNRWA beschikt hiermee over procedures die allocatie van middelen op bepaalde strategische prioriteiten zoals vastgelegd in de MTS mogelijk maken. Het mobiliseren van middelen vindt tevens plaats op basis van in de MTS gestelde prioriteiten en met referentie naar behaalde resultaten.

Beoordeling: Goed = 4

3.3 Partnerschappen

UNRWA heeft circa 110 partners, waaronder andere VN-organisaties, NGO's en de private sector. UNRWA wil partnerschappen verder versterken de komende jaren, zoals vastgelegd in de MTS voor 2016-2021. UNRWA moet hierin een subtiële balans vinden, aangezien de gastlanden vrezen dat partnerschappen ertoe leiden dat UNRWA's rol wordt uitgehold, omdat haar taken in partnerschappen zouden worden uitgevoerd door andere organisaties. Het gaat dus expliciet niet om uitbesteding van UNRWA's werk maar om samenwerking. UNRWA beoogt hiermee schaalvoordelen te benutten en synergie te vergroten.

Naast UNRWA zijn ook andere hulporganisaties, zoals WFP, UNICEF, ICRC en NGO's, actief ten behoeve van Palestijnen. UNRWA werkt ruim voldoende met deze organisaties samen. UNRWA speelt een coördinerende rol en sluit goed aan bij het *Delivering as One* initiatief van de VN. UNRWA werkt samen met andere organisaties aan het VN *Development Assistance Framework* voor de regio. Omdat UNRWA in grote mate zelf uitvoerend is, is de samenwerking met NGO's beperkt. UNRWA zet zich actief in voor partnerschappen met de private sector, maar deze zouden nog kunnen worden geïntensiveerd. Aangezien UNRWA's medewerkers grotendeels zelf Palestijnse vluchtelingen zijn, staat UNRWA dicht bij de doelgroep dan veel andere VN-organisaties.

UNRWA erkent dat UNRWA's integratie in het humanitaire systeem zou kunnen verbeteren. UNRWA loopt hierin tegen uitdagingen aan: het *Inter-Agency Standing Committee* (het overlegorgaan van de belangrijkste humanitaire actoren) wil UNRWA (als zijnde een regionale organisatie) niet als lid accepteren. Bovendien is het toepassen van VN-veiligheidsnormen en richtlijnen voor salarissen van lokale staf onhaalbaar gezien de beperkte middelen en het grote aantal lokale stafleden.

Beoordeling: Voldoende = 3

Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

De CG rapporteert aan de AVVN. Gastlanden en donoren adviseren en controleren de CG (en overig UNRWA management) rechtstreeks via de AdCom (door de *Australian Multilateral Assessment* gekwalificeerd als sterk punt). De SubCom komt regelmatig bijeen (ongeveer iedere twee maanden) en overlegt over specifieke thema's. De uitvoering van bevoegdheden van UNRWA wordt via de *Agency Strategic Response Plans* gedelegeerd aan de veldkantoren. UNRWA heeft als onderdeel van een 6-jarig programma voor hervorming van het management de veldmanagers meer bevoegdheden gegeven voor personeelszaken, aankoopprocedures en verkoopbeslissingen. Hier tegenover staan de benodigde interne controles, evenals structuren om verantwoording over het behalen van resultaten te verzekeren. UNRWA geeft aan deze architectuur nog verder te willen verbeteren. De UNRWA-directeuren in het veld rapporteren aan de AdCom.

UNRWA is met 30.000 lokale stafleden een zelf-uitvoerende organisatie. Wel sluit UNRWA aan op lokale systemen, zoals het onderwijscurriculum, en op internationale standaarden zoals de WHO-gezondheidsstandaarden en vaccinatieprogramma's. De dagelijkse samenwerking tussen UNRWA en de autoriteiten in de Palestijnse Gebieden, Libanon, Syrië, Jordanië en de Gazastrook en de implementatie van UNRWA-activiteiten verloopt over het algemeen goed. De (wederopbouw)activiteiten van UNRWA in de Gazastrook ondervinden soms hinder door beperkingen (opgelegd door Israël) op de toegang van goederen en personen tot het gebied. In Gaza mag UNRWA tot op ministerieel niveau contact hebben met de de facto autoriteiten om

het humanitaire mandaat te implementeren. Politieke contacten zijn voorbehouden aan de Secretaris Generaal van de VN.

Beoordeling: voldoende = 3

Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.5 **Beleidsbeoordeling**

UNRWA's evaluatiefunctie is onderdeel van het *Department of Internal Oversight Services (DIOS)*. Het budget van de evaluatiedienst was in 2014 slechts USD 232.984 en de dienst beschikt over drie vaste medewerkers, twee JPO's en drie stagiairs. Het relatief lage budget is een aandachtspunt, zoals ook naar voren komt uit de *Compact Assessment* door DFID. Ongeveer 90% van de centraal geplande evaluaties wordt uitgevoerd door externe consultants. De huidige grondslag van UNRWA's evaluatiefunctie geeft DIOS te weinig houvast om kwaliteit en goede coördinatie tussen hoofdkwartier en de veldkantoren te garanderen. Om deze reden is DIOS in 2014 begonnen met het ontwikkelen van een alomvattend evaluatiebeleid, de zogenaamde *Evaluation Architecture*. Dit beleid omvat onder andere *Standard Operating Procedures* om kwaliteit te waarborgen en legt de interactie/ rapportagelijnen vast tussen hoofdkantoor en veldkantoren. DIOS volgt de UNEG-richtlijnen en de evaluaties worden onafhankelijk uitgevoerd.

Hoewel evaluaties over het algemeen essentiële zaken betreffen (zoals UNRWA's genderbeleid), werden de evaluaties teveel 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.

Elke zes maanden wordt de mate van opvolging van centraal uitgevoerde evaluaties vastgesteld en DIOS rapporteert over opvolging van evaluaties (kwantitatief) in de jaarlijkse rapportage die ook aan AdCom leden wordt voorgelegd. UNRWA beoogt verdere verbetering aan te brengen in opvolging van de evaluaties.

Recentelijk zijn door DFID en door de EU onafhankelijke evaluaties van UNRWA uitgevoerd. Beide evaluaties zijn in grote lijnen positief. DFID's *compact assessment* wijst op verbeteringen maar ook op resterende uitdagingen bij UNRWA's evaluatiedienst, zoals een tekort aan toegekende middelen waardoor sommige geplande evaluaties niet door konden gaan.

Beoordeling: voldoende = 2

Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.6 **Personeelsbeleid**

UNRWA heeft een relatief kleine internationale staf (200 uitgezonden VN-stafleden en management), maar een groot aantal lokale stafleden (30.000), waardoor in 2015 ongeveer 78% van het budget aan salarissen wordt besteed.

UNRWA heeft geen overkoepelend personeelsbeleid, maar biedt wel carrièremogelijkheden voor zowel internationale als lokale staf. Er is beperkte mobiliteit tussen UNRWA en andere VN organisaties, maar grote mobiliteit binnen de organisatie. Het aantal tijdelijke stafleden stijgt en UNRWA wijst op het risico dat de organisatie kwetsbaar wordt als zij te afhankelijk is van tijdelijk door donoren gefinancierde staf. UNRWA heeft gewerkt aan het *mainstreamen* van gender binnen de organisatie: waar in 2006 slechts 28% van de staf vrouw was, betrof dit in 2014 45%. Wel stelt UNRWA dat zij nog verbetering moet aanbrengen in het niveau waarop vrouwelijke stafleden werkzaam zijn. UNRWA's internationale staf bestaat

voor 86% uit medewerkers uit ontwikkelde landen en slechts 14% uit ontwikkelingslanden. Hoewel UNRWA een zo breed mogelijke geografische spreiding voorstaat, heeft UNRWA gezien de kleine omvang van de internationale staf en de noodzaak mensen aan te nemen op basis van bewezen kwaliteiten, besloten om geen quotum in te voeren.

90% van de lokale stafleden betreft Palestijnse vluchtelingen. De meeste lokale medewerkers zijn werkzaam in onderwijs en gezondheidszorg. Hun salariëring volgt in principe de loonontwikkeling van de overheid van het land/gebied waar men werkzaam is. In 2012 werd besloten de overheidssalarissen in Libanon niet meer in dezelfde mate te volgen (te hoog), en hetzelfde werd in 2013 in de Westelijke Jordaanoever en in Gaza toegepast. De salariëring ligt overigens onder het VN-niveau: een chauffeur voor UNRWA verdient aanzienlijk minder dan een chauffeur voor UNHCR in dezelfde regio. Lokale UNRWA staf ontvangt bovendien geen compensatie voor het werken in gebieden met een verhoogd veiligheidsrisico zoals Syrië. De macht van de vakbonden voor het verhoudingsgewijs talrijke lokale UNRWA-personeel is groot en geeft geregeld aanleiding tot arbeidsconflicten. UNRWA weet dit (ondanks de gecompliceerdheid) in goede banen te leiden en heeft de laatste jaren de structurele dialoog met de vakbonden verder uitgebreid.

Beoordeling: voldoende = 3

Verwachting voor positieve verandering: neutraal = →

3.7 Financieel beheer

De UNRWA-begroting voor 2015 bedraagt USD 598 miljoen, benodigd voor activiteiten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale dienstverlening en armoedeverlichting, infrastructuur, kampmanagement, microfinanciering en overhead. UNRWA spant zich in om de begroting zo sober mogelijk op te stellen, mede op aandringen van donoren. De inkomsten blijven echter de afgelopen jaren structureel achter bij de uitgaven. UNRWA verwacht in 2015 een tekort van ruim USD 100 miljoen. Het tekort wordt meestal aan het eind van het jaar alsnog verholpen door extra bijdragen van donoren. Naast de algemene middelen heeft UNRWA noodhulpverzoeken voor Syrië (USD 415 miljoen) en voor de Palestijnse Gebieden (USD 414 miljoen) gelanceerd, waarop ook sprake is van grote tekorten. In 2013 ontving UNRWA ongeveer 54% van haar middelen ongeoormerkt. UNRWA's *overhead* bedraagt ongeveer 11% van het budget in 2014. Dit is in verhouding met de programma-uitgaven. UNRWA's liquiditeitspositie is in principe voldoende: UNRWA kan haar dagelijkse activiteiten in 2013 gedurende 129 dagen financieren zonder extra middelen van donoren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de meeste van deze middelen geoormerkt zijn, waardoor ze in de praktijk niet zomaar kunnen worden gebruikt voor uitgaven.

UNRWA heeft de laatste jaren op basis van de *Resource Mobilisation Strategy 2012-2015* actief gewerkt aan het vinden van nieuwe donoren en het mobiliseren van fondsen vanuit de private sector. Dit heeft geleid tot enkele successen: verhoogde bijdragen vanuit het bedrijfsleven van 0.7% in 2013 naar 2,5% in 2014, vergrote bijdragen uit de Arabische landen, en toetreding tot de AdCom door Brazilië en de VAE dankzij toegenomen bijdragen. De fondsenwervingsstrategie wordt momenteel geëvalueerd, op basis waarvan een nieuwe strategie zal worden opgesteld voor de komende jaren.

UNRWA heeft de afgelopen jaren verbetering aangebracht in de transparantie van de begrotingsstructuur. UNRWA is een van de weinige VN-organisaties die

maandelijks over de financiële situatie rapporteert. De introductie van *Activity Based Costing* (ABC) heeft de transparantie van de allocatie van middelen verbeterd.

De interne audit wordt uitgevoerd door DIOS (*Department of Internal Oversight Services*), die aan de CG rapporteert. Evenals UNRWA als geheel, kampt DIOS met een tekort aan middelen en staf. DIOS stelt in zijn jaarlijkse rapportage dat dit tekort implicaties heeft voor zijn kernactiviteiten, zoals het garanderen van het naleven van interne controles. UNRWA heeft aangegeven bijzondere aandacht te zullen geven aan de aanbevelingen van DIOS. Zo heeft UNRWA maatregelen genomen om het projectmanagement te verbeteren en is een Arabischstalig e-portal opgericht waar lokale staf alle interne richtlijnen voor verantwoording en interne controles kunnen vinden.

Over het jaar 2013 heeft UNRWA van de Board of Auditors een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. Als aandachtspunten werden genoemd: interne controle, *treasury*, *asset management* en *procurement*.

Beoordeling: matig = 3

Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.8 **Corruptiebestrijding in de interne organisatie**

UNRWA's interne frauderichtlijnen bevatten procedures en systemen om corruptie te voorkomen, vooral in kwetsbare posities zoals bij de inkoopafdeling. De EU *Pillar Assessment* (december 2014) stelt dat UNRWA's interne controles voldoende zijn. De VN Board of Auditors is kritisch over UNRWA's anti-fraude beleid, en adviseert UNRWA om een beter anti-fraude beleid op te stellen. De VN Board of Auditors beveelt UNRWA ook aan om interne inkoopprocedures beter na te leven. UNRWA heeft aangegeven hieraan te werken. UNRWA rapporteert aan de AdCom over de opvolging van de aanbevelingen, evenals over (vermeende) fraudegevallen.

UNRWA's *Ethics Office* draagt bij aan een ethische organisatie door het geven van advies, voorkomen van belangenverstremming, bescherming tegen vergeldingsmaatregelen, trainingen, het opstellen van beleid en standaarden, en het voorkomen van en reageren op seksuele uitbuiting en misbruik van de begunstigden. Het kantoor is recentelijk uitgebreid met twee personen, de trainingen van inspecteurs in het veld zijn verbeterd en UNRWA heeft *ethics focal points* en *intake committees* opgezet in elk veldkantoor. De inspectieonderzoeken worden vastgelegd in I-sight, het systeem waarin aanklachten worden bijgehouden gedurende het gehele proces. De sterke toename in aantal onderzochte aanklachten (van 4 in 2008 (het jaar van oprichting) tot 213 in 2012 naar 272 in 2013) wijst volgens UNRWA op de groeiende rol en het toegenomen nut van het *Ethics Office*.

In 2013-2014 zijn 150 aanklachten onderzocht, die vooral betrekking hadden op lichamelijke straffen in scholen. In 2011-2012 waren 250 aanklachten onderzocht. UNRWA geeft aan dat de daling voortkomt uit verhoogde *awareness* dankzij het werk van de *Ethics Office*. Decentrale inspectieonderzoeken behoeven verdere aandacht, v.w.b. de kwaliteit en onafhankelijkheid.

Beoordeling: Voldoende = 3

Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid

Beperkt relevant. Voedselzekerheid is voor de Palestijnse vluchtelingen 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.

2. Water

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

3. 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 in Syrië en regelmatig ook in Gaza. UNRWA biedt onder andere noodhulp, gezondheidszorg en onderwijs aan Palestijnse vluchtelingen in Syrië en Gaza, en aan Palestijnse vluchtelingen die vanuit Syrië naar Libanon en Jordanië zijn gevlucht. In tegenstelling tot de andere Syrische vluchtelingen in deze landen, wordt voor de Palestijnse vluchtelingen dus grotendeels 'gezorgd'. Dat is zeer welkom gezien de druk op de capaciteit van de lokale regeringen. Dit is van belang voor de veiligheid en rechtsorde in deze landen.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), inclusief hiv/aids

Niet relevant. Binnen het gezondheidszorgprogramma van UNRWA is reproductieve gezondheidszorg een belangrijke component. Hieraan wordt in iedere UNRWA-kliniek uitgebreid aandacht besteed. Voor het Nederlandse SRGR-beleid is UNRWA geen relevante partner.

5. Gendergelijkheid

Relevant. Gendergelijkheid is een vast element in alle UNRWA-programma's en UNRWA stelde in 2008 een *Gender Mainstreaming Strategy* op om gender volledig te integreren in UNRWA's organisatiebrede prioriterings- en planningsproces. UNRWA heeft *gender taskforces* opgezet die het beleid implementeren in *Gender Action Plans* en hierover tweemaal per jaar rapporteren. UNRWA behaalt vrijwel perfecte gendergelijkheid in UNRWA scholen. Hiermee biedt UNRWA ook in de onderwijsprogramma's tegenwicht tegen de meer traditionele krachten binnen de Palestijnse gemeenschappen, zoals in de Gazastrook. UNRWA heeft kwetsbare groepen, waaronder vrouwen en kinderen, als prioriteit gesteld voor de komende jaren, zoals vastgelegd in de MTS. Een recente evaluatie van UNRWA's *Gender Mainstreaming* beleid is in grote lijnen positief. De belangrijkste aanbevelingen betreffen: verbeteren van monitoring en rapportages, verder versterken van de positie van *gender focal points*, en het betrekken van mannen om de achterliggende oorzaken en impact van geweld tegen vrouwen tegen te gaan. UNRWA zal hieraan opvolging geven in de regionale implementatieplannen van de MTS. UNRWA neemt deel aan UN-SWAP (VN systeem-brede verantwoordingsraamwerk voor gendergelijkheid) en in 2013 behaalde UNRWA de voorwaarden voor 87% van alle *gender mainstreaming* prestatie-indicatoren. UNRWA wil verbeteringen aanbrengen via een *gender marker* systeem met financiële benchmarks om middelenallocatie

naar gendergelijkheid en toegang van vrouwen tot senior management posities te kunnen vastleggen.

6. Klimaat
Niet relevant.

7. *Private Sector Development*

Niet 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.

8. Humanitaire hulp

Relevant. UNRWA biedt waar nodig humanitaire hulp aan Palestijnse vluchtelingen. In 2015 heeft UNRWA twee *Emergency Appeals* uitgestuurd, een voor Palestijnse vluchtelingen in en gevlucht uit Syrië, en een voor Palestijnse vluchtelingen in nood in Gaza en de Westelijke Jordaanoever. Deze *appeals* zijn sterk ondergefinancierd. UNRWA heeft relatief goede toegang, ook in conflictgebieden, dankzij haar aanzienlijke lokale staf. Aangezien UNRWA zowel actief is in humanitaire hulp als in ontwikkelingssamenwerking, is UNRWA goed in staat om de overgang tussen beide sectoren vloeiend te laten verlopen. UNRWA's integratie in het wereldwijde humanitaire systeem zou verder versterkt kunnen worden.

4.2 **Extra relevantie**

UNRWA is een erkende stabiliserende factor in het Midden-Oosten. De organisatie vervult hiermee een rol die strikt genomen verder gaat dan het kernmandaat, maar daarmee niet in strijd is. 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.

Ofschoon opgericht als een (in eerste instantie) tijdelijke organisatie ter verstrekking van humanitaire hulp aan een beperkte groep van Palestijnse vluchtelingen in een beperkt geografisch gebied, dragen de activiteiten van UNRWA bij aan de verwezenlijking van de Millenniumdoelen op het gebied van armoedebestrijding, onderwijs en gezondheidszorg. Zo biedt UNRWA, als grootste VN-operatie in de regio, werkgelegenheid aan ruim 26.000 Palestijnse vluchtelingen. Ook UNRWA's MTS sluit aan op de post-2015 duurzame ontwikkelingsagenda.

UNRWA kocht in 2014 voor rond de USD 22,7 miljoen aan goederen in Nederland.

5 Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

Met uitzondering van UNRWA's evaluatiebeleid, scoort UNRWA voldoende tot goed v.w.b. de institutionele aspecten van deze scorecard. UNRWA heeft de afgelopen jaren voortgang geboekt, met name op het gebied van RBM. UNRWA's inzet om partnerschappen met andere organisaties verder te versterken zal mogelijk helpen om een verdere efficiëntieslag te maken, hoewel dit de substantiële tekorten zeker niet zal kunnen wegnemen.

	Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren		
Strategie en focus	4	
Resultaatsturing	4	
Partnerschappen	3	↑
Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	3	↑
Beleidsevaluatie	2	↑
Personeelsbeleid	3	→
Financieel beheer	3	↑
Corruptiebestrijding in de interne organisatie	3	↑

5.2 Beleidsrelevantie

UNRWA is in de eerste plaats relevant voor Nederland vanwege haar stabiliserende rol in de regio. UNRWA biedt perspectief van onderwijs en soms werk aan een grote groep veelal kwetsbare en gemarginaliseerde vluchtelingen. UNRWA vervult gezien de toenemende conflicten in de regio bovendien een steeds grotere humanitaire rol voor de Palestijnse vluchtelingen in onder andere Syrië en Gaza. UNRWA's actieve inzet op het gebied van gendergelijkheid (zoals op UNRWA scholen) heeft positieve invloed op de positie van de vrouw in de verschillende sectoren waar UNRWA werkzaam is.

	Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	
Voedselzekerheid	0
Water	-
Veiligheid en rechtsorde	0
SRGR, inclusief hiv/aids	-
Gendergelijkheid	+
Klimaat	-
<i>Private Sector Development</i> (inclusief IMVO)	-
Humanitaire hulp	+