



Ministerie van Buitenlandse Zaken

**2020 Scorekaart United Nations Relief and Works
Agency for Palestine Refugees in the Near East
(UNRWA)**

Datum 19-10-2020

Opgesteld door Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten

Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave	1
1.	Samenvatting	2
1.1	Institutionele aspecten en functioneren	2
1.2	Beleidsrelevantie	2
2	Inleiding	4
3	Algemene achtergrond	5
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
4	Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie	9
4.1	Strategie en verantwoording	9
4.2	Resultaatgerichtheid en transparantie	9
4.3	Partnerschappen en samenwerking	10
4.4	Operationeel management	11
4.5	Beleidsevaluatie	12
4.6	Human Resource Management	13
4.7	Financiële stabiliteit	14
4.8	Efficiëntie	15
4.9	Integriteit en grensoverschrijdend gedrag	16
5	Relevantie van de organisatie	18
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	18
5.2	Overige relevantie	19

1. Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNRWA's mandaat blijft onverminderd relevant bij het uitblijven van een duurzame oplossing van het Palestijnse vluchtelingenprobleem. De strategie en verantwoording van de organisatie zijn goed. Resultaatgerichtheid en transparantie zijn voldoende. In de afgelopen jaren is de financiële situatie van UNRWA dermate verslechterd dat de organisatie, ondanks eerdere hervormingen op het gebied van operationeel en personeelsmanagement en kostenefficiëntie, grote moeite heeft om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook op het gebied van beleidsevaluatie is serieus gewerkt, maar door een gebrek aan financiën bestaat er nog steeds een capaciteitsprobleem binnen de evaluatieafdeling.

Grote uitdaging voor UNRWA en de internationale gemeenschap is het vinden van financiële stabiliteit voor de organisatie. Door het wegvallen van de Amerikaanse steun en een toenemende vraag naar UNRWA's diensten (groeïende populatie, het steeds complexere conflict) is het telkens moeilijker de benodigde financiering bij elkaar te krijgen. De managementcrisis in 2019 heeft zijn weerslag gehad op het vertrouwen van een aantal trouwe donoren van UNRWA. Onder leiding van de nieuwe *Commissioner-General*, aan de hand van een managementhervormingsplan, wordt hard gewerkt om dit vertrouwen terug te winnen en ervoor te zorgen dat alle '*checks and balances*' aanwezig zijn om een herhaling van een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen.

Institutionele aspecten en functioneren	Score	Verandering
Strategie en verantwoording	4	→
Resultaatgerichtheid en transparantie	4	→
Partnerschappen en samenwerking	3	→
Operationeel management	3	↓
Beleidsevaluatie	3	→
<i>Human Resource Management</i>	3	→
Financiële stabiliteit	2	→
Kostenefficiëntie	4	→
Integriteit en grensoverschrijdend gedrag	3	↓

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

Verandering sinds 2017: positief = ↑, neutraal = →, negatief = ↓

1.2 Beleidsrelevantie

UNRWA blijft een sleutelrol spelen in het bevorderen van stabiliteit in het Midden-Oosten met directe dienstverlening op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg aan Palestijnse vluchtelingen. Het blijft daarmee voor Nederland en het Nederlandse beleid een zeer relevante speler. De organisatie levert bovendien goed werk in een fragiele context, heeft een sterke staat van dienst op het vlak van humanitaire hulp en levert goede resultaten op het gebied van gendergelijkheid.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
--	-------------------	---------------------	------------------

Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
Gendergelijkheid	4		
Onderwijs	4	4	
Noodhulp	4		
Overige relevantie			
Stabiliteit Midden- Oosten	4		

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

2 Inleiding

Scorekaarten 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 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.

Met ingang van 2019 is overgegaan op een nieuwe werkwijze voor de scorekaarten, waarbij de frequentie wordt gekoppeld aan de strategische (VN) en/of financieringscyclus (IFI's) van de afzonderlijke multilaterale organisaties. In plaats van een tweejaarlijks pakket scorekaarten voor 31 multilaterale organisaties en fondsen, worden individuele scorekaarten (online) gepubliceerd in het jaar voorafgaand aan nieuwe strategische planning/middelenaanvulling voor de betreffende organisaties (in de regel om de drie of vier jaar). In november 2019 werden volgens de nieuwe werkwijze zes scorekaarten gepubliceerd: WHO, IOM, WB, AfDB, GCF en GFATM. In 2020 worden de scorekaarten van de AsDB, FAO, GAVI, IFAD, UNCTAD, UNESCO, UNHCR, UNIDO en UNRWA gepubliceerd.

Elke scorekaart 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 de organisatie voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behaalt. 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 vorige scorecard. 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 scorekaarten 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 input geleverd door betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen is in de scorekaart verwerkt.

¹ Binnen MOPAN beoordeelt Nederland samen met achttien gelijkgezinde landen het functioneren van VN-organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer dertien 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) is 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's mandaat is tijdelijk zolang het Palestijnse vluchtelingenprobleem niet op een voor alle partijen bevredigende wijze is opgelost en wordt daarom iedere drie jaar door middel van een AVVN-resolutie verlengd. In december 2019 is het mandaat verlengd tot 30 juni 2023.

UNRWA heeft een unieke rol binnen het VN-systeem: geen andere VN-organisatie voert, bij wijze van een surrogaat-overheid, haar beleid op deze schaal zo uit. UNRWA is vooral een operationele organisatie, maar heeft ook een pleitbezorgende rol op het gebied van protectie voor Palestijnse vluchtelingen. De werkzaamheden van UNRWA zijn geografisch afgebakend, in tegenstelling tot de meeste andere VN-organisaties. De uitvoering vindt vaak plaats onder zeer lastige omstandigheden en is in grote mate afhankelijk van ontwikkelingen in het Midden-Oosten (met name van het vredesproces).

De VN beschrijft menselijke ontwikkeling als een proces van 'het vergroten van de keuzes die mensen kunnen maken door middel van het uitbreiden van hun capaciteiten'. UNRWA draagt hieraan bij (onder de Duurzame Ontwikkelingsdoelen) door het bieden van onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding. Overkoepelend aan dit werk is de bescherming van mensenrechten door middel van 'beschermende' interventies in het licht van een blijvende oplossing voor Palestijnse vluchtelingen.

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

UNRWA's programma behelst ontwikkelingsgerichte activiteiten en humanitaire hulp voor Palestijnse vluchtelingen in vijf werkgebieden: Libanon, Syrië, Jordanië, de Westelijke Jordaanoever (inclusief Oost-Jeruzalem) en de Gazastrook. Er zijn op dit moment ongeveer 5,6 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 2020 is dat de Zwitser Philippe Lazzarini. De CG rapporteert rechtstreeks aan de AVVN. De hoofdkantoren van UNRWA bevinden zich in Oost-Jeruzalem en Amman. De CG zetelt in Oost-Jeruzalem. Er zijn veldkantoren in Libanon, Syrië, Jordanië, Gaza en de Westelijke Jordaanoever en liaison-kantoren in Brussel en New York. De Adviescommissie (AdCom) die de CG adviseert, bestaat uit UNRWA's grootste donoren en de gastlanden waar de UNRWA-vluchtelingenkampen zich bevinden. De AdCom heeft 28 leden (waaronder Nederland) en een viertal waarnemers: de Palestijnse Autoriteit (PA), de Europese Unie, de Arabische Liga en de Organisatie voor Islamitische Samenwerking. 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.

Door het unieke mandaat van UNRWA is de VN-brede *Quadrennial Comprehensive Policy Review* (QCPR) niet altijd direct van toepassing, 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. In het kader van *System Wide Coherence* en *Delivering as One* geeft UNRWA maandelijkse financiële updates en is het onderdeel van het VN-landenteams in de verschillende werkgebieden.

De werkzaamheden van UNRWA beslaan het gehele spectrum van humanitaire hulp tot ontwikkelingssamenwerking. De organisatie implementeert ontwikkelingsprogramma's in noodsituaties en is actief op de gebieden van weerbaarheid en *early recovery*. UNRWA voorkomt op deze manier dat een gat ontstaat tussen humanitaire- en ontwikkelingsactiviteiten.

Het in juni 2019 verschenen MOPAN-rapport is de belangrijkste bron voor het oordeel over het strategisch en operationeel functioneren van de organisatie ten aanzien van de gestelde doelen sinds het verschijnen van de laatste scorekaart in 2017.

3.3 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. Ondanks het feit dat de AdCom formeel alleen een adviesorgaan is, is het wel de plek voor Nederland om invloed uit te oefenen. De afgelopen drie jaar heeft Nederland een actieve rol gespeeld in het slagvaardiger maken van de AdCom, in consensus met andere gelijkgezinde donoren. De afgelopen jaren is de agenda van de AdCom's gedomineerd door de financiële situatie van de organisatie. Er is geen formele EU-coördinatie (in Brussel) over zaken die UNRWA aangaan, maar in Jerusalem vindt ad-hoc informeel overleg plaats tussen EU-landen in voorbereiding op de AdCom.

3.4 Financiële omvang en bijdragen

Het totale jaarlijkse UNRWA-budget is opgesplitst in drie hoofdcategorieën: het *Programme Budget* (PB, voor de reguliere activiteiten in de onderwijs- en gezondheidssector, infrastructuur in de kampen en sociale dienstverlening); aanvullende noodhulpbudgetten (*Emergency Appeals*) voor de crisis in Syrië en de bezette Palestijnse Gebieden (Gaza en de Westelijke Jordaanoever); en projecten (voornamelijk voor wederopbouw). Het PB voor 2019 was ruim USD 800 miljoen en de *Emergency Appeals* en projecten bedroegen gezamenlijk USD 400 miljoen.

UNRWA's inkomsten bestaan voor 97 procent uit vrijwillige bijdragen. Voor het overige (kleine) deel van het *Programme Budget* (het managementteam en de internationale VN-posities) maakt UNRWA aanspraak op een bijdrage uit het reguliere VN-budget. UNRWA kampt met steeds groter wordende financiële tekorten. Deze worden veroorzaakt door steeds grotere lasten aan de ene kant en een afname van bijdragen van traditionele donoren. De financiële crisis heeft sinds 2018, het jaar waarin de VS zich volledig heeft teruggetrokken als donor, een nieuw dieptepunt bereikt. Ook de top van de VN is zich terdege bewust van de situatie de afgelopen jaren. Op basis van een onafhankelijke studie heeft de SGVN begin 2017 voorstellen gelanceerd die moesten leiden tot versteviging van de financiële basis van UNRWA (zie 4.7 financiële stabiliteit), maar daar is nog weinig van terechtgekomen.

Nederland draagt sinds 1951 bij aan UNRWA. De gemiddelde bijdrage aan UNRWA bedroeg de afgelopen tien jaar ruim USD 22 miljoen per jaar. In 2019 was Nederland de 13e donor van UNRWA. De Nederlandse algemene vrijwillige bijdrage aan het PB bedroeg in 2018 en 2019 jaarlijks EUR 13 miljoen. Dit bedrag heeft Nederland in beide jaren opgehoogd met een 'eindejaarsbijdrage' van EUR 6 miljoen om het financiële gat te helpen dichten. In de onderstaande overzichten zijn de bedragen in USD opgenomen.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

Jaar	Inkomsten			Uitgaven	
	Regulier VN-budget	Vrijwillige bijdragen		Totaal	Totaal
		Ongeoormerkt	Geoormerkt		
2017	51,0	639	549	1.239	1.310
2018	65,7	798	431	1.295	1.190
2019	45,2	621	335	1.001	1.173

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

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor,,	Bedrag
2017	Core-bijdrage	1. VS	157,5
		2. Europese Commissie	113,2
		7. Nederland	20,9
	Non-core-bijdragen	1. VS	206,8
		2. Duitsland	65,6
		33. Nederland	0,3
	Totaal bijdrage	1. VS	364,3
		2. Europese Commissie	142,5
		10. Nederland	21,2
2018	Core-bijdrage	1. Europese Commissie	138,0
		2. VS	60,4
		12. Nederland	22,4
	Non-core-bijdragen	1. Duitsland	117,4
		2. Saudi Arabië	109,9
		35. Nederland	0,3
	Totaal bijdrage	1. Europese Commissie	179,0
		2. Duitsland	177,4
		14. Nederland	22,7
2019	Core-bijdrage	1. Europese Commissie	116,7

		2. Verenigd Koninkrijk	58,9
		9. Nederland	20,9
	<i>Non-core-bijdragen</i>	1. Duitsland	122,2
		2. Saudi Arabië	47,5
		26. Nederland	0,8
	Totaal bijdrage	1. Duitsland	169,9
		2. Europese Commissie	131,7
		13. Nederland	21,7

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

UNRWA heeft een helder kernmandaat waarbinnen het basisvoorzieningen biedt aan geregistreerde Palestijnse vluchtelingen in de vijf werkgebieden: Gaza, de Westelijke Jordaanoever, Libanon, Jordanië en Syrië. UNRWA's middellange termijnstrategie (MTS) 2016-21 is een meerjarig strategisch plan waarin het mandaat van UNRWA wordt geoperationaliseerd en de beleidsprioriteiten helder zijn vastgelegd. Hierbij staan vijf strategische uitkomsten (bescherming, gezondheidszorg, onderwijs, *livelihoods* en verstrekking van basisbehoeften) centraal. Deze worden verder uitgewerkt in de *Strategic Response Plans* per werkgebied. Hoewel het MTS op het hoogste niveau geen *Theory of Change* bevat, hebben de onderliggende beleidsvelden (bijvoorbeeld de Genderstrategie) wel *Theories of Change* voor de uitvoering op programmatisch niveau.

Afhankelijk van de houding van het ontvangende land tegenover de Palestijnse vluchtelingen, vervult UNRWA een rol van surrogaat-overheid voor de Palestijnse vluchtelingen. Waar Palestijnse vluchtelingen geen toegang hebben tot lokale diensten, verzorgt UNRWA deze. UNRWA werkt hierin nauw samen met de lokale autoriteiten, lokale organisaties en Palestijnse vluchtelingen zelf (door middel van vluchtelingencomités) om synergie met het regeeringsbeleid te bevorderen. UNRWA houdt strikt vast aan het principe van neutraliteit.

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

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

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

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

UNRWA's MTS 2016-21 is gebaseerd op resultaatgericht management (RBM). De implementatieplannen voor de veldkantoren evenals budgetten zijn hieraan gekoppeld. UNRWA rapporteert helder in het *Annual Operations Report* via de *Common Monitoring Matrix*, het resultatenraamwerk van de organisatie. Het rapport geeft een holistisch beeld van alle interventies met daaraan gekoppeld een grote set aan output-indicatoren, waarbij gericht op de behaalde resultaten kan worden bijgestuurd. De volledige stap naar gedetailleerd *Results Based Budgeting* is nog niet gemaakt. Hierdoor valt de score lager uit dan in 2017, ondanks het feit dat er een duidelijke koppeling is tussen het budget op hoofdlijnen en het resultatenraamwerk.

UNRWA's rapportages zijn van goede kwaliteit en voldoen aan de eisen die Nederland stelt. Het is duidelijk dat het resultaatgericht managen volwassen aan het worden is binnen de organisatie. Ook zien we voortgang op de dataverzameling in de thematische velden van gezondheidszorg en onderwijs. De robuustheid van het RBM-systeem maakt het ook mogelijk om het flexibel in te zetten in geval van een fluïde crisissituatie zoals in Syrië de afgelopen jaren.

UNRWA is in 2020 toegetreden tot het IATI-initiatief en heeft daar zeer recent de eerste data gepubliceerd. In het algemeen is de samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages goed, maar de hardnekkige financiële tekorten maken het soms moeilijk om niet-behaalde resultaten goed te duiden. De algehele informatievoorziening van UNRWA, zeker in de zin van het gemakkelijk terugvinden van rapporten en documenten online op de website, kan nog altijd verbeterd worden.

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

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

4.3 Partnerschappen en samenwerking

UNRWA heeft een brede interpretatie van partners en werkt dan ook samen met een zeer diverse set actoren. Dit varieert van VN-agentschappen, donoren, ngo's en gastregeringen tot uitvoerende partners, waaronder kamp- en gemeenschapsorganisaties en vertegenwoordigende organen van de vluchtelingenbevolking en het personeel. Het feit dat UNRWA geen op een programma gebaseerd VN-agentschap is, heeft haar benadering van relatiebeheer gevormd. UNRWA hecht sterk aan zelfredzaamheid en wil zich niet blootstellen aan onnodige risico's van servicefouten door afhankelijkheid van partners. Hierbij speelt ook mee dat UNRWA voorzichtig is en niet gezien wil worden als het 'uit handen geven' van delen van haar mandaat.

In de dagelijkse praktijk werkt UNRWA binnen de context van de VN-landenteams (UNCT), alhoewel het niet in alle werkgebieden formeel lid is van het UNCT. Dit is mede afhankelijk van de verwachtingen van het gastland ten aanzien van de rol van UNRWA. In de samenwerking met het overheid van het gastland op onderwijs en gezondheidszorg zien we, ondanks verschillen tussen werkgebieden, een positief beeld.

UNRWA is zich hierbij terdege bewust van de operationele context en beseft hoe haar interventies verband houden met die van andere actoren zoals regeringen van gastlanden en andere VN-organisaties. UNRWA deelt haar kennis op het gebied van onderwijs in noodsituaties en langdurige crises en voegt hiermee waarde toe aan de bredere (internationale en regionale) samenwerking op dat gebied.

Onderdeel	Score	Verandering
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 Operationeel management

UNRWA opereert als een semipublieke overheid en levert directe basisdiensten aan Palestijnse vluchtelingen. Omdat het mandaat van UNRWA tijdelijk is (elke drie jaar verlengd door middel van een AVVN-resolutie) in afwachting van een duurzaam (toekomstig) vredesakkoord waarbij de dienstverlening zal worden overgedragen aan landen waar de vluchtelingen (gaan) wonen, moet deze dienstverlening zo veel mogelijk in lijn zijn met de standaarden en capaciteit van deze (potentiele) landen om in de toekomst een effectieve transitie van verantwoordelijkheden mogelijk te maken.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden, inclusief voor financieel en projectbeheer, zijn conform UNRWA's *Organization Directives* die worden vastgesteld door de CG, gedelegeerd aan de directeuren van de UNRWA-veldkantoren. Risicomanagement-strategieën zijn ontwikkeld voor alle UNRWA-programma's op veldkantoorniveau. In 2018 zijn veel gedelegeerde bevoegdheden teruggehaald naar hoofdkantoorniveau uit het oog van strakkere budgettaire controle om zo de financiële crisis het hoofd te kunnen bieden.

Dit, tezamen met het feit dat UNRWA twee hoofdkantoren heeft (Jerusalem en Amman), zorgde voor spanning in de balans tussen de delegatie van bevoegdheden op hoofd- en landenkantoren. Ook in de wisselwerking tussen het kantoor van de CG en de directie voor fondsenwerving was deze spanning zichtbaar. Dit zorgt voor een lagere score dan in 2017 op dit onderdeel.

Na de managementcrisis in 2019, die heeft geleid tot het terugtreden van het gehele senior management (CG, DCG en de *Chief of Staff*) is er een uitgebreid plan opgesteld van managementhervormingen dat in uitvoering is. Hierin krijgen de landenkantoren en directeuren een groot deel van hun bevoegdheden weer terug.

Onderdeel	Score	Verandering
Delegatie van bevoegdheden	2	↓

Projectbeheer en financieel beheer	4	↑
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentrale kantoren	3	↓
Gebruik van lokale partners en systemen	3	→
TOTAAL	3	↓

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

4.5 **Beleidsevaluatie**

De evaluatiedienst van UNRWA is onderdeel van UNRWA 's *Department of Internal Oversight Services* (DIOS). DIOS heeft een onafhankelijke, interne toezichtfunctie inclusief interne audits en inspectiedienst. Het evaluatiebeleid is tot stand gekomen in 2015, op basis van een peer-review van de *United Nations Evaluation Group*. Het beleid schetst helder de criteria voor het identificeren van wat moet worden geëvalueerd; de processen voor kwaliteitsborging, *follow-up*, verspreiding en gebruik van evaluaties; en begeleiding bij de evaluatie van kwaliteitsborging. Het bredere DIOS heeft hierbij een coördinerende rol richting de landenkantoren en de afdelingen van het hoofdkantoor om gezamenlijk de jaarlijkse evaluatieplannen op te stellen. Ook een middellange termijnplan voor centrale (beleids)evaluaties (die in lijn zijn met de prioriteiten van het MTS) wordt opgesteld door DIOS.

Ondanks het helder opgestelde beleid is de uitvoering ervan slachtoffer van de voortdurende financieringscrisis bij UNRWA. Ondanks het feit dat een UNRWA-richtlijn duidelijk stelt dat DIOS over de benodigde financiële en personele middelen moet beschikken om de onafhankelijkheid en objectiviteit adequaat te kunnen handhaven, heeft de algehele financiële situatie van UNRWA een zeer negatieve invloed gehad op het beschikbare evaluatiebudget. Gemiddeld is slechts 0,1 procent van het UNRWA-programmabudget beschikbaar voor gecentraliseerde evaluaties in vergelijking met gemiddeld 0,3 procent bij andere VN-organisaties. In 2017 en 2018 was uiteindelijk slechts 10 procent van de benodigde financiering beschikbaar.

Op landenkantoorniveau is het beeld iets beter. Middelen voor evaluaties worden over het algemeen op verzoek van donoren opgenomen in projectbudgetten en overeenkomsten. Het centrale evaluatiebudget kent geen middelen toe aan veldkantoren. Dit beperkt de onafhankelijke selectie van evaluatieonderwerpen en de mate waarin een strategische benadering van evaluatie binnen de organisatie kan worden toegepast. Alle gecentraliseerde en gedecentraliseerde evaluatierapporten moeten volgens UNRWA's eigen richtlijnen openbaar beschikbaar zijn op de website van UNRWA, dit gebeurt echter niet heel systematisch.

Ondanks de bovengenoemde tekortkomingen heerst er wel een sterk 'evaluatie-denken' onder de medewerkers, dat wordt ondersteund door de data uit het resultaatgerichte controlesysteem. Binnen de programmagebieden van onderwijs en gezondheidszorg vinden (half)jaarlijkse resultatenbeoordelingen plaats, waarbij eventueel bijsturende maatregelen worden genomen (in dialoog met vluchtelingengemeenschappen).

Onderdeel	Score	Verandering
Helder vastgelegd evaluatiebeleid	4	↑
Inrichting evaluatiefunctie	4	↑

Onafhankelijkheid evaluatie-eenheid	3	↓
Reikwijdte en relevantie evaluaties	2	↓
<i>Follow-up</i> aanbevelingen evaluaties	2	↓
TOTAAL	3	→

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

4.6 Human Resource Management

UNRWA's grootste kracht bij het vervullen van haar mandaat, is het personeel van de organisatie. Met ruim 30.000 personeelsleden bestaat zo'n zeventig procent van het budget uit personeelskosten. De *People*-strategie (2016-2021) is duidelijk over het belang van de werkcultuur binnen de organisatie en het feit dat een goed geëquipeerd personeelsbestand de slagkracht en impact van UNRWA kan maximaliseren. UNRWA zet zich dan ook in om ervoor te zorgen dat de kwaliteit en de vaardigheden van het personeel aansluiten bij het mandaat. Elke directie in UNRWA heeft recent de personeelsbehoeften herzien en een actieplan opgesteld om deze te laten aansluiten op de operationele behoeften. Het personeelsbeoordelingssysteem is overal uitgerold, maar wordt wisselend toegepast.

Het strategische personeelsmanagement staat onder druk doordat het personeel angstig is voor gedwongen ontslagen, bevriezen van posities vanwege financiële tekorten en algehele zorgen over baan zekerheid. Deze onzekerheid heeft zijn grondslag in de permanente, kritieke financiële toestand van de organisatie. Ook de uitdagingen op het gebied van beveiliging en veiligheid van personeel nemen telkens toe. UNRWA kan geprezen worden voor het feit dat het haar personeelsbestand telkens flexibel inzet om aan specifieke behoeften van noodsituaties te voldoen.

Het versterken van de gender- en diversiteitsbalans, met name in de senior- en leidinggevende posities van UNRWA, blijft een prioriteit. Het actieplan voor gendergelijkheid is voortgekomen uit het gendergelijkheidsbeleid (2016-2021). UNRWA's internationale staf heeft een mooie balans van 51 procent man en 49 procent vrouw. Het beeld wordt echter anders als we kijken naar het percentage van de senior- en leidinggevende posities dat bekleed wordt door vrouwen; in 2018 was slechts 26 procent van het senior management vrouw. Hier is dus nog winst te behalen.

Hoewel de omstandigheden verschillen per werkgebied, is er slechts beperkte mobiliteit binnen UNRWA en zijn ook de mogelijkheden om nieuwe vaardigheden te introduceren beperkt. Voor een groot deel is dit inherent aan het feit dat het personeel is geworven uit de lokale gemeenschappen per werkgebied. Om dit deels te ondervangen wordt gewerkt met *task teams* (van verschillende directies) om uitwisseling te stimuleren en om getalenteerde medewerkers binnen de organisatie te herkennen. Het komt zeker voor dat personeelsleden overgekwalificeerd zijn voor hun functies. De geringe mogelijkheid om leiderschapsvaardigheden verder te ontwikkelen blijft een beperking. De nieuwe CG houdt exitinterviews met alle vertrekkende (internationale) medewerkers om zo een beter inzicht te krijgen en lessen te leren om medewerkers voor UNRWA te kunnen behouden.

Onderdeel	Score	Verandering
Mobiliteit	2	↓
Kwaliteit	4	↑

Diversiteit	3	→
Genderbalans	3	↓
TOTAAL	3	→

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

4.7 Financiële stabiliteit

UNRWA is vrijwel volledig (95 procent) afhankelijk van vrijwillige bijdragen, de overige 5 procent (voor de internationale staf posities) komt uit het reguliere VN-budget via New York. De inkomsten blijven echter structureel achter bij het budget en zorgen voor een ernstige onder-financiering van UNRWA's programmabudget. Met de volledige terugtrekking van de VS als donor sinds 2018 is deze situatie alleen maar verslechterd. Hoewel in 2018 andere donoren nipt het financieringtekort hebben kunnen dichten, heeft UNRWA 2019 afgesloten met een tekort van USD 55 miljoen. In 2020 dreigt het tekort nog groter te worden.

Terwijl UNRWA quasi-overheidstaken vervult en het beleidsraamwerk voor de Palestijnse Gebieden garandeert, hebben een stijging in het aantal mensen waar UNRWA voor zorgt en toenemende humanitaire noden zich niet vertaald in stijgende, stabiele donorbijdragen. UNRWA's financiële reserves zijn 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 raakt direct aan stabiliteit in de regio.

In 2016 heeft de AVVN (A/RES/71/93, 6 dec. 2016) de SGVN opgeroepen oplossingen voor UNRWA te onderzoeken. 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, financiering door de Wereldbank, de *Islamic Development Bank* en via het *Global Partnership for Education* en meer geld uit het reguliere VN-budget. UNRWA heeft de afgelopen jaren hard gewerkt aan al deze oplossingsrichtingen. Er zijn kleine successen behaald. Zo is Saudi-Arabië inmiddels de derde grootste donor van UNRWA, gaven Koeweit en de Verenigde Arabische Emiraten de afgelopen twee jaar grote bijdragen en werd Brazilië een nieuwe donor. De uitdaging voor UNRWA is deze contributies te continueren.

Het is echter niet voldoende. Door een chronisch tekort aan inkomsten, gecombineerd met een groeiende populatie van Palestijnse vluchtelingen, een toenemend aantal crises in UNRWA's werkgebieden en de daarmee toenemende kwetsbaarheid/humanitaire nood van de mensen waar het voor zorgt, waarschuwt UNRWA dat uitvoering van het mandaat in het geding dreigt te komen.

De VN *Board of Auditors* (VN BoA) heeft over 2019 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. 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.

DIOS voert de interne audits en onderzoeken uit en rapporteert aan de Commissaris-Generaal. Ondanks de structurele personele onderbezetting zijn er de afgelopen jaren kleine verbeteringen geconstateerd voor wat betreft een snellere implementatie van aanbevelingen. Ook MOPAN beschouwt de interne controles als zijnde van voldoende kwaliteit.

De kwaliteit van UNRWA's rapportages is goed en er is een duidelijke samenhang tussen de inhoudelijke rapportages en de financiën, ondanks het feit dat *Result Based Budgeting* niet volledig is doorgevoerd. De rapportages voldoen hiermee ook aan de door Nederland gespecificeerde eisen.

Onderdeel	Score	Verandering
Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen	2	→
Liquiditeitspositie en/of solvabiliteitspositie	2	→
Interne auditfunctie	3	↑
Kwaliteit rapportages	3	↓
Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages	3	↓
TOTAAL	2	→

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

4.8 Efficiëntie

UNRWA werkt efficiënt en kent een goed kostenmanagement, mede doordat het veel diensten zelf levert en een groot deel van het budget bestaat uit salarissen. Daarbij dwingt ook het structurele financieringstekort tot scherpe financiële waakzaamheid. In de afgelopen jaren zijn wederom extra bezuinigingen doorgevoerd zoals het verhogen van het leerlingenaantal per klas en een versobering van de salarissen van lokale krachten zoals leraren en het personeel in de gezondheidszorg (NB. leraren worden per werkdag betaald, hierdoor krijgen ze in de schoolvakanties geen salaris, wat een zekere besparing oplevert). Voor de salarissen van de internationale staf volgt UNRWA het algemene VN-beleid voor salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wordt in de Vijfde Commissie vastgesteld.

Ook de onderfinanciering van de *emergency appeals* leidt tot geforceerde maatregelen zoals het achterwege blijven van inflatiecorrectie op de *Cash Based Transfers*. Hiermee is het daadwerkelijke besteedbare inkomen van vluchtelingen via deze transfers aanzienlijk gedaald. Het is voor UNRWA nagenoeg onmogelijk om strategisch te investeren in hervormingen die tot nog betere efficiency zouden kunnen leiden.

UNRWA komt regelmatig met innovatieve aanpakken om ondanks lastige werkomstandigheden resultaten te kunnen boeken. Noemenswaardig is het *distance-learning*-programma dat UNRWA heeft ingezet gedurende de COVID19-pandemie (en het sluiten van de scholen) om het onderwijs doorgang te laten vinden. Ook het thuisbezorgen van medicijnen door de gezondheidsklinieken tijdens de COVID-19 lockdown, was zo'n maatregel.

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

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

4.9 Integriteit en grensoverschrijdend gedrag

UNRWA kent een *zero tolerance*-beleid voor alle vormen van fraude, corruptie en grensoverschrijdend gedrag door haar medewerkers en mensen waarmee de organisatie werkt. UNRWA's anti-fraude en anti-corruptiebeleid is in 2015 aangepast. Het bevat procedures en systemen om corruptie te voorkomen, controles zijn voldoende robuust om redelijke garanties te geven tegen het risico van fraude. Procedures en systemen voor hoe te handelen in geval van vermeende en daadwerkelijke fraude en corruptie zijn eveneens uitgewerkt. Ondanks dit beleid kwamen er in 2019 berichten naar buiten over misstanden bij het topmanagement van de organisatie. Op basis van de conclusies van een onafhankelijke VN onderzoek is het hoger management van UNRWA opgestapt of ontslagen. Er is geen misbruik van donorgelden aangetoond. De Secretaris-Generaal van de VN en UNRWA hebben zich gecommitteerd aan managementverbeteringen om met name de interne cultuur en de meldingsprocedures nog verder aan te scherpen. Voor 2020 staat de oprichting van een Ombudskantoor op de agenda. Deze misstanden zijn aanleiding om de score op dit onderdeel naar beneden bij te stellen. Conclusie is echter ook (mede op basis van ervaring bij meerdere VN-instellingen) dat het zeer lastig blijft om misstanden op het niveau van topfunctionarissen tijdig en gedegen te ondervangen.

UNRWA heeft reeds een *Ethics Office* waar personeel terecht kan voor vertrouwelijk advies. Dit kantoor rapporteert jaarlijks aan de Adviescommissie. In 2019 werden de diensten van het bureau 320 keer ingeroepen. Ruim 170 keer werd om advies gevraagd. Ook was het bureau actief met verzoeken om bescherming van klokkenluiders. Daarnaast ontwikkelt en geeft het *Ethics Office* training, met name over sociale media en neutraliteit, het voorkomen van belangenverstremming en geeft het beleidsadviezen. Op veldkantoorniveau 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. Het in 2020 op te richten kantoor voor de Ombudsman zal hierin verlichting kunnen brengen.

UNRWA heeft een stevig beleid om seksuele intimidatie en ander grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan waarbij ze een *zero tolerance*-aanpak nastreeft en maatregelen neemt om de organisatie op dit gebied nog verder te versterken. Zo zijn er jaarlijks terugkerende trainingen over *Sexual Exploitation, Sexual Abuse and Sexual Harassment* (SEAH) voor medewerkers, worden er altijd referenties gecheckt van nieuwe werknemers, zijn er in het veld aanspreekpunten, is er een database waarin disciplinaire maatregelen worden opgenomen en zijn er klachtenmechanismen operationeel.

Richting de begunstigen is UNRWA een campagne gestart met beeldmateriaal en flyers om duidelijk aan te geven dat het ontvangen van humanitaire hulp gratis is en dat er in geen enkel geval een wederdienst gevraagd mag worden. Het *Department of Internal Oversight Services* (DIOS) onderzoekt de meldingen en rapporteert direct aan de *Commissioner-General*. Hoewel het kantoor van DIOS naar behoren functioneert, blijft de beschikbare capaciteit van het kantoor een punt van aandacht. Het *Ethics Office* speelt een belangrijke rol binnen de organisatie op de preventiekant van grensoverschrijdend gedrag.

Onderdeel	Score	Verandering
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	4	→
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	4	→
Beleid op grensoverschrijdend gedrag	3	↓

Transparantie integriteitsschendingen	3	↓
TOTAAL	3	↓

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

5 Relevantie van de organisatie

5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

Voor onderstaande Nederlandse BHOS-prioriteiten is UNRWA's relevantie vastgesteld conform het mandaat van de organisatie:

1. Gendergelijkheid en *empowerment* van vrouwen en meisjes
2. Investeren in stabiliteit en armoedebestrijding

2.1 Onderwijs, werk en keuzevrijheid voor vrouwen en meisjes

Relevant. UNRWA's gendergelijkheidsstrategie (aangenomen in 2016), met als doel de organisatiecultuur, gebruiken en programma-uitvoering nog meer gendersensitief te maken opdat diensten gelijkmatig toegankelijk zijn voor *alle* Palestijnse vluchtelingen, is onverminderd relevant. Met onderwijs als *core*-mandaat van UNRWA, zien we in de schoolklassen vrijwel perfecte gendergelijkheid terug. Dit is een belangrijk signaal naar de soms meer traditionele krachten binnen de Palestijnse gemeenschap, als het gaat om gendergelijkheid. Ook in andere programma's zoals *Emergency Cash for Work* zijn in toenemende mate vrouwen actief. Dit draagt actief bij aan zichtbare gendergelijkheid: door het opzetten van kleinschalige *home-based* inkomen-genererende activiteiten, kunnen vrouwen sociale netwerken, zelfvertrouwen, vaardigheden en financiële onafhankelijkheid opbouwen.

2.5 Noodhulp en humanitaire diplomatie

Relevant. Ondanks dat het feitelijk mandaat van UNRWA (waaronder het leveren van onderwijs en gezondheidszorg) gedefinieerd zou kunnen worden als ontwikkelingsgerelateerd, bestrijkt de uitvoering van dat mandaat het gehele spectrum van humanitaire hulp tot ontwikkelingssamenwerking. De organisatie implementeert ontwikkelingsprogramma's in noodsituaties, zoals onderwijs en gezondheidszorg, en is actief op de gebieden van *resilience* en *early recovery*. Zo kan worden voorkomen dat er een gat ontstaat tussen humanitaire- en ontwikkelingsactiviteiten. UNRWA heeft hiertoe goed toegang tot conflictgebieden mede dankzij haar lokale staf. Hierbij zijn de conflicten in Gaza en Syrië goede voorbeelden.

2.2 Voedselzekerheid, landbouwontwikkeling en water

Beperkt relevant. Op de beleidsterreinen van Voedselzekerheid, Landbouwontwikkeling en Water levert UNRWA een beperkte bijdrage. Het aanbieden van schoon drinkwater en het aanleggen van rioleringsystemen in de vluchtelingenkampen is onderdeel van de basisvoorzieningen die UNRWA levert, echter voor het overkoepelde Nederlandse waterbeleid is UNRWA geen relevante partner.

	Rollen van de organisatie		
	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Gendergelijkheid	4		
Onderwijs	4	4	
Noodhulp	4		

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

5.2 Overige relevantie

UNRWA speelt een sleutelrol in het behoud van sociale en economische stabiliteit in de vijf werkgebieden waar de organisatie opereert en is daarmee een overkoepelende stabiliserende factor in het Midden-Oosten. Door de verslechterende veiligheid, politieke en economische omstandigheden en het conflict in Syrië zijn de Palestijnse vluchtelingen in toenemende mate afhankelijk van de hulp die UNRWA hen biedt. De organisatie is en blijft voor velen hun enige steun en toeverlaat. Steun aan UNRWA past in het beleid om relaties met de Palestijnse Autoriteit te intensiveren en de constructieve Nederlandse rol in het Midden-Oosten Vredesproces te ondersteunen. Dankzij de diensten die de Palestijnse vluchtelingen van UNRWA ontvangen kunnen zij zich blijven ontwikkelen en behouden ze perspectief op een beter leven en een rechtvaardige en uitvoerbare oplossing.

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

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