



## **2024 Scorekaart United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**

Datum september 2024

SCORECARD: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Opgesteld door: Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten

Redacteur(en): Afgestemd met DSH, PVGEV

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Samenvatting.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Algemene achtergrond.....</b>	<b>5</b>
3.1	Samenvattende beschrijving van de organisatie door MOPAN naar het Nederlands vertaald .....	5
3.2	Nederlandse rol en invloed .....	6
3.3	Financiële omvang en bijdragen.....	7
<b>4</b>	<b>MOPAN beoordeling van UNHCR.....</b>	<b>8</b>
4.1	Samenvatting van de uitkomsten van de MOPAN-beoordeling naar het Nederlands vertaald.....	8
4.2	Appreciatie van de MOPAN-beoordeling.....	16
<b>5</b>	<b>Relevantie van de organisatie.....</b>	<b>18</b>
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHO-prioriteiten.....	18
5.2	Overige relevantie .....	19

## 1 Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden is voor zijn welvaart, veiligheid en gezondheid afhankelijk van een stabiele wereld waarin landen op basis van afspraken met elkaar samenwerken. Het Koninkrijk heeft hier veel baat bij omdat belangen en waarden van het Koninkrijk in gemeenschappelijkheid kunnen worden bevorderd.

Binnen de multilaterale samenwerking concentreert Nederland zich op het werken met en het financieren van ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties (VN) en Internationale Financiële Instellingen (IFI's) die relevant zijn voor het Nederlandse beleid. Hiermee positioneert Nederland zich in het internationale krachtenveld als een speler die ertoe doet en draagt Nederland via deze ontwikkelingsorganisaties bij aan oplossingen voor wereldwijde uitdagingen en het lenigen van humanitaire noden. Dit komt ten goede aan de weerbaarheid, waarden en welvaart van Nederland.<sup>1</sup>

De samenwerking met ontwikkelingsorganisaties vraagt om regelmatige en zorgvuldige toetsing. Een voor Nederland belangrijk netwerk daarbij is het *Multilateral Organizations Performance Assessment Network* (MOPAN). MOPAN werkt ter verbetering van het multilaterale systeem middels het doorlichten van multilaterale organisaties op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit. Dit onafhankelijke orgaan wordt bestuurd door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van alle aangesloten landen, waaronder Nederland, en bijgestaan door een secretariaat. Een groep geselecteerde externe dienstverleners voert de beoordeling uit. MOPAN leden bepalen welke organisaties beoordeeld dienen te worden en volgens welke tweejarige planning dit gebeurt. Gemiddeld worden geselecteerde organisaties elke vier à vijf jaar beoordeeld.

De MOPAN beoordelingen vormen de basis van door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde scorekaarten voor multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ontwikkelingshulp (ODA) bijdrage levert. Het gaat hierbij om VN-fondsen en -programma's, IFI's, gespecialiseerde VN-organisaties en grote mondiale fondsen.

De MOPAN beoordelingen worden uitgevoerd middels een op bewijs gebaseerde, onafhankelijke aanpak. Ze bieden een omvattend beeld van het functioneren van een organisatie, waarbij rekening wordt gehouden met de (historische) context, de missie en de koers van de organisatie. Daarbij worden prestatienormen opgesteld en aanbevelingen gedaan ter versterking van de leercapaciteit, ter verbetering van de resultaten en ter bevordering van de verantwoordingsplicht.

Deze scorekaart brengt het functioneren van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in kaart. Allereerst volgt een samenvatting van de scorekaart (hoofdstuk 2), waarna een achtergrond van de organisatie wordt geschetst op basis van de MOPAN-beoordeling en de Nederlandse rol en invloed (hoofdstuk 3). Voorts bevatten de scorekaarten een samenvatting van de uitkomsten van de MOPAN-beoordeling naar het Nederlands vertaald en een appreciatie van deze beoordeling op basis van kennis en ervaring vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, en waar relevant vakdepartementen, Permanente Vertegenwoordigingen dan wel Kiesgroep kantoren (hoofdstuk 4). Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 de relevantie van de organisatie voor Nederlands beleid toegelicht.

<sup>1</sup> Beleidskader Mondiaal Multilateralisme

## 2 Samenvatting

De VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR is een organisatie met het mandaat tot het verlenen van internationale bescherming, het bieden van humanitaire hulp en het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen, asielzoekers, staatlozen, binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen.

MOPAN stelt dat UNHCR een leidende rol heeft bij de implementatie van de agenda van het *Global Compact on Refugees* en als organisator van het *Global Refugee Forum*. Dit heeft sterk bijgedragen aan de totstandkoming van heldere internationale kaders voor solidariteit en de gezamenlijke aanpak van de vluchtelingenproblematiek. De organisatie staat de laatste jaren onder grote druk vanwege de toename van het aantal mensen dat wereldwijd op de vlucht is, inmiddels meer dan 120 miljoen, terwijl financiering niet evenredig meegroeit.

MOPAN concludeert dat UNHCR nauw samenwerkt met andere VN-organisaties en zich samenwerkingsgericht opstelt. De organisatie heeft een indrukwekkend mechanisme voor respons in noodsituaties, en is in staat zeer snel te reageren op crises. UNHCR heeft de afgelopen jaren de nodige hervormingen doorgevoerd om verder te decentraliseren en door inzet op strategische, meerjarige planningscycli te versterken.

Door MOPAN geïdentificeerde aandachtspunten zijn het inzetten van veranderingen in de organisatiecultuur en het bevorderen van meerjarige planning. Ook de informatievoorziening richting het Uitvoerend Comité kan worden verbeterd. UNHCR heeft de afgelopen jaren intern veel aandacht besteed aan de aanpak van *Sexual Exploitation Abuse and Harassment (SEAH)*, bijvoorbeeld door middel van het opzetten van meldpunten in de organisatie. Het blijft voor UNHCR, als organisatie die werkt met mensen in kwetsbare situaties, belangrijk om te blijven investeren in de (sociale) veiligheid van zowel vluchtelingen als het eigen personeel, als ook in het opzetten van een slachtoffergerichte benadering tot SEAH.

Nederland werkt binnen het PROSPECTS-programma nauw met UNHCR samen om de leefomstandigheden van gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen te verbeteren. Binnen dit partnerschap leveren Nederland en UNHCR een belangrijke bijdrage aan het faciliteren van opvang in de regio. Door daarbij samen te werken met lokale NGO's en het MKB draagt UNHCR bij aan de economische ontwikkeling van zowel vluchtelingen als de gastgemeenschap.

### 3 Algemene achtergrond

#### 3.1 **Samenvattende beschrijving van de organisatie door MOPAN naar het Nederlands vertaald<sup>2</sup>**

Het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR of de VN Vluchtelingenorganisatie) werd in 1950 opgericht als het agentschap van de VN voor vluchtelingen, om de miljoenen vluchtelingen te ondersteunen die tijdens en na de Tweede Wereldoorlog ontheemd waren geraakt. Samen met het oprichtingsmandaat van UNHCR vormt het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 en het bijbehorende Protocol uit 1967 het wettelijk fundament van de werkzaamheden van UNHCR en is de "meest uitvoerige codificatie van de rechten van vluchtelingen op internationaal niveau".

Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen geeft aan wie als vluchteling kan worden aangemerkt en wat zijn of haar rechten zijn. Daarnaast zijn in het verdrag de grondbeginselen vastgelegd voor de bescherming van vluchtelingen, waaronder een strikt verbod op uitzetting, dat breed wordt erkend als norm in het internationaal gewoonterecht: *Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugsturen naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.*<sup>1</sup>

Regionale rechtsinstrumenten inzake vluchtelingen, waaronder de Overeenkomst van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid over specifieke aspecten van vluchtelingenproblemen in Afrika uit 1969, de Cartagena *Declaration on Refugees* uit 1984 en de wetgeving die deel uitmaakt van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, bouwen voort op het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en vormen tezamen het wereldwijde wettelijk kader voor vluchtelingen.<sup>3</sup>

UNHCR is 's werelds grootste organisatie voor vluchtelingen, met vertegenwoordigingen in 135 landen en 20.739 medewerkers (in 2023). Sinds de oprichting in 1950 verricht UNHCR werkzaamheden op steeds gecompliceerdere en omvangrijkere schaal, met meer dan 108 miljoen gedwongen ontheemden in 2022.

Sinds de laatste MOPAN-beoordeling van 2017-18, heeft de COVID-19 pandemie een wereldwijde gezondheids crisis veroorzaakt en hebben conflicten geleid tot meerdere noodsituaties met grootschalige ontheemding tot gevolg. Dit terwijl er voor langlopende vluchtelingencrisis nauwelijks zicht is op een oplossing en daarnaast de gevolgen van de klimaatverandering ook nog bijdragen aan gedwongen ontheemding. De oorlog in Oekraïne, die in februari 2022 begon, heeft tot 's werelds grootste vluchtelingencrisis geleid, waarin meer dan 6 miljoen Oekraïners vluchteling zijn geworden. In deze complexe omgeving heeft UNHCR met verschillende partners belangrijke multi-stakeholder initiatieven opgezet, met name het *Global Compact on Refugees* en bijvoorbeeld ook de *Window for Host*

<sup>2</sup> Pagina 10 van de [UNHCR Performance at a Glance \(MOPAN\)](#).

<sup>3</sup> Diverse resoluties van de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) en besluiten van het Uitvoerend Comité van UNHCR geven de organisatie daarnaast bevoegdheden over binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen. In 2003 verlengde de AVVN UNHCR's mandaat voor onbepaalde duur.

*Communities and Refugees* als onderdeel van de vergadering in 2019 van de *International Development Agency* van de Wereldbank. Het toegenomen aantal mensen dat onder de bescherming valt van UNHCR leidt tot stijging van de jaarbegroting. In 2022 een stijging van 15,9% ten opzichte van 2021.

### 3.2 Nederlandse rol en invloed

Nederland was een van de zesentwintig staten die het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen in 1951 ondertekende. UNHCR is met name relevant voor de Nederlandse prioriteiten op het gebied van humanitaire hulp en de integrale migratieagenda, waaronder het versterken van opvang in de regio en het opzetten van migratiepartnerschappen. Zo is UNHCR een belangrijke (uitvoerende en coördinerende) organisatie in het humanitaire systeem, bijvoorbeeld binnen het PROSPECTS-partnerschap<sup>4</sup>, en speelt het een normstellende rol in Nederland, Europa en wereldwijd m.b.t. opvang en bescherming van vluchtelingen.

Het hoogste uitvoerende bestuursorgaan is het Uitvoerend Comité (Executive Committee, ExCom), dat openstaat voor aanmelding van alle VN-lidstaten. De ExCom heeft als taak het adviseren van de Hoge Commissaris in de uitvoering van zijn mandaat. De ExCom, nu 108 landen waaronder het Koninkrijk der Nederlanden (KNL), komt jaarlijks bijeen in Genève ter goedkeuring van programma's en de begroting en ter bespreking van actuele zaken op vluchtelingengebied. De ExCom adviseert de organisatie en neemt conclusies aan op specifieke onderwerpen die vallen onder het mandaat van UNHCR. De besluiten in ExCom worden in principe genomen met unanimiteit. Een voorbeeld is de ExCom conclusie op *Mental Health and Psycho Social Support* uit 2021 waarbij KNL een belangrijke faciliterende rol heeft gespeeld en bijvoorbeeld de integratie van *Mental Health and Psychosocial Support* (MHPSS) in de vluchtelingenrespons. De Standing Committee, open voor deelname van leden van de ExCom, zorgt ervoor dat het werk van de ExCom ook tussen de jaarlijkse vergaderingen door kan gaan. UNHCR heeft een meerjarig strategische plan (*Strategic Directions*) voor 2022-2026. Inzet van KNL bij de ExCom wordt in nauwe samenwerking tussen de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Genève, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken bepaald.

Buiten de ExCom en Standing Committee bijeenkomsten, is er ook tussentijds bilateraal contact. Zo organiseert Nederland bilaterale strategische beleidsdialogen met UNHCR, met als doel het versterken van de samenwerking op institutioneel en inhoudelijk vlak. De meest recente beleidsdialoog vond plaats op 10 en 11 juni 2024 in Den Haag. Tijdens deze dialoog spraken Nederland en UNHCR onder andere over duurzame terugkeer, MHPSS, risicomangement en het PROSPECTS-partnerschap.

<sup>4</sup> PROSPECTS is een initiatief van Nederland, uitgevoerd door o.a. UNHCR, het brengt de verwevenheid tussen humanitaire hulp en ontwikkeling in de praktijk door meer samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren te bevorderen, in overeenstemming met het streven naar nieuwe manieren van werken. Het partnerschap is gericht op het versterken van de economische en sociale integratie van ontheemde vrouwen, mannen en kinderen in gastgemeenschappen door middel van interventies op het gebied van onderwijs en leren, werkgelegenheid en middelen van bestaan, bescherming en sociale bescherming, en kritieke infrastructuur. Het doel is de integratie van ontheemden te verbeteren door mechanismen zoals integratie in nationale beschermingssystemen, dienstverlening en sociale bescherming.

### 3.3 Financiële omvang en bijdragen

Nederland behoort tot de 10 grootste donoren van UNHCR en is een belangrijke donor van ongeoormerkte financiering. Voor UNHCR zijn ongeoormerkte middelen van belang om flexibel in te kunnen springen daar waar de noden het hoogst zijn. Daarnaast zijn ongeoormerkte bijdragen van belang om vluchtelingen in langdurige vluchtelingensituaties te kunnen blijven steunen, ook wanneer hun situatie minder aandacht krijgt. Nederland dringt er ook bij andere donoren op aan het aandeel ongeoormerkte bijdragen te verhogen.

Als onderdeel van het *Funding Compact*<sup>5</sup> is de doelstelling gezet om minstens 30% ongeoormerkte financiering te geven als richtlijn voor goed donorschap. Nederland heeft dit doel voor de afgelopen jaren gehaald met respectievelijk 39%, 34% en 38% ongeoormerkte financiering in 2021, 2022 en 2023.

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

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2023	Totaal-bijdrage	1. Verenigde Staten	1.902
		2. Europese Unie	238
		3. Duitsland	227
		9. Nederland	96
2022	Totaal-bijdrage	1. Verenigde Staten	2.195
		2. Duitsland	535
		3. Europese Unie	255
		10. Nederland	110
2021	Totaal-bijdrage	1. Verenigde Staten	1,872
		2. Duitsland	488
		3. Europese Unie	326
		10. Nederland	92

<sup>5</sup> Het *funding compact* bevat afspraken over verbetering van de manier waarop VN-ontwikkelingsorganisaties worden gefinancierd. Het compact, dat door Nederland is onderschreven, koppelt afspraken over betere financiering door lidstaten aan concrete en meetbare afspraken met VN-organisaties over betere transparantie en verantwoording over resultaten, de implementatie van hervormingen en verbeterde efficiëntie.

## 4 MOPAN beoordeling van UNHCR

### 4.1 Samenvatting van de uitkomsten van de MOPAN-beoordeling naar het Nederlands vertaald<sup>6</sup>

#### Belangrijkste sterke punten

- UNHCR heeft een krachtig mandaat, en zijn inzet voor en focus op humanitaire beginselen en internationaal vluchtelingenrecht komen terug in al zijn strategische prioriteiten en activiteiten.
- UNHCR is sterk in belangenbehartiging, conform zijn mandaat en ter invulling van mondiaal afgesproken agenda's en doelen
- Het leiderschap van UNHCR bij het bevorderen van de agenda van het Global Compact on Refugees en de bijeenroepende rol voor het Global Refugee Forum, zijn sterke prestaties voor het creëren van duidelijke internationale kaders voor solidariteit en lastenverdeling.
- In vluchtelingensituaties speelt UNHCR een leidende rol in de internationale respons in overeenstemming met haar mandaat, en in de inter-agency humanitaire responsmechanismen voor andere ontheemdingssituaties, speelt UNHCR een samenwerkingsgerichte en positieve rol.
- Een indrukwekkend mechanisme voor response in noodsituaties staat borg voor zeer snelle humanitaire actie bij crises.
- Decentralisatie en uitgebreide organisatorische hervormingen werpen al vruchten af en ondersteunen de strategische richtingen van UNHCR en zetten deze op een pad naar een meerjarenperspectief, ook al is er nog meer werk nodig om het maximale uit nieuwe processen en managementtools te halen.

#### Verbeterpunten

- De juiste culturele veranderingen en prikkels leveren om over te schakelen naar een langere termijn focus en werkwijze.
- Verder versterken van het gebruik van bewijs in planning en programmering, en versterken van de fundamentele die zijn gelegd door de nieuwe COMPASS-rapportage en het op resultaten gebaseerde management- en budgetteringskader.
- De rol van UNHCR in klimaatnoodsituaties en -rampen verder verduidelijken en zorg dragen voor het systematischer behalen van klimaat- en milieudoelstellingen.
- Blijven consolideren van het hervormingsprogramma en verduidelijken en socialiseren van de rol van de regionale bureaus.
- Heroverwegen van crisis response voor vluchtelingen, vanuit een langetermijnperspectief, zodat vluchtelingennoodsituaties zoveel mogelijk vanaf dag één worden benaderd op een manier die het risico verkleint dat UNHCR 'blijft hangen' als voornaamste dienstverlener op de lange termijn in langdurige vluchtelingensituaties.
- Doorgaan met hervormingen om een minder veeleisende en redelijkere financieringspartner te worden in partnerschappen.
- Verbetering van het overleg met het Uitvoerend Comité en verbetering van de rapportage aan donoren.

#### Belangrijkste Bevindingen

<sup>6</sup> Pagina's 2-8 van de [UNHCR Performance at a Glance \(MOPAN\)](#).



*De belangrijkste sterke punten van UNHCR*

**UNHCR heeft een krachtig mandaat, en zijn inzet voor en focus op humanitaire beginselen en internationaal vluchtelingenrecht komen terug in al zijn strategische prioriteiten en activiteiten.** UNHCR heeft een krachtig en uniek mandaat dat duidelijk terugkomt in zijn strategische koers en operationele prioriteiten. Dat mandaat heeft ertoe bijgedragen dat de organisatie haar focus heeft behouden in een turbulente operationele omgeving en tijdens veeleisende interne reorganisaties. Overeenkomstig dat mandaat wordt UNHCR gekenmerkt door een sterke inzet voor en focus op humanitaire principes en internationaal vluchtelingenrecht. UNHCR is zich goed bewust van zijn sterke punten en complementariteit ten opzichte van het mandaat van partnerorganisaties.<sup>7</sup> De uitdaging voor UNHCR is zijn strategie consequent om te zetten in resultaten en daar op robuuste wijze over te rapporteren.

**Het brede hervormingsproces van UNHCR heeft vruchten afgeworpen.** In de vorige MOPAN-beoordeling werd een behoefte aan meer organisatorische samenhang en een wendbaarder bedrijfsmodel van de organisatie gesignaleerd. UNHCR was op dat moment al begonnen met een veelomvattend veranderproces, dat nog niet is afgerond maar inmiddels wel resultaten heeft opgeleverd. Belangrijke verbeterpunten zijn onder meer de volgende:

- Een duidelijkere organisatiestructuur die leidt tot decentrale besluitvorming om zo meer flexibiliteit en wendbaarheid te creëren op operationeel niveau.
- Duidelijk, geconsolideerd en meer gestroomlijnd beleid dat zowel voor eigen medewerkers als voor externe betrokkenen beter toegankelijk is.
- Verbeterde gegevensverzameling en verslaglegging aan de hand van het nieuwe kader voor resultaten en planning, COMPASS<sup>8</sup>. Dit biedt nu betere kansen op meerjarenplannen die op resultaten gebaseerd zijn, ook al zijn nadere inspanningen nodig om indicatoren te verfijnen, de monitoring van resultaten te versterken en medewerkers te ondersteunen in het optimale gebruik van het COMPASS-systeem.
- Een meer robuuste infrastructuur ter voorkoming van seksuele uitbuiting en misbruik, en innovatieve oplossingen voor hulp aan slachtoffers van seksuele intimidatie, beide op basis van actief leren.
- Een sterker risicobeheer door middel van een rigoureuze en gebenchmarkte hervormingsprogramma dat al tot significante verbeteringen heeft geleid en een duidelijke koers aangeeft voor de komende periode.

**UNHCR vervult een duidelijke en leidende rol in vluchtelingensituaties en neemt op actieve en betrokken wijze deel aan de gezamenlijke aanpak van VN-organisaties in contexten met veel binnenlands ontheemden (Internally Displaced Persons, IDPs).** UNHCR is geïntegreerd in en ondersteunt een systeem brede humanitaire benaderingswijzen. In vluchtelingensituaties speelt UNHCR duidelijk een leidende rol, conform zijn mandaat. UNHCR geeft leiding aan het *Refugee Coordination Model* (RCM).<sup>9</sup> Vanuit die rol stelt UNHCR sector specifieke coördinatiemechanismen in, leidt het de werkgroep voor bescherming van vluchtelingen, en waarborgt deelname van vluchtelingen en gastgemeenschappen.

<sup>7</sup> Met name ten opzichte van andere VN-organisaties als WFP, IOM, UNICEF, WHO, UNDP, OCHA, OHCHR en UNAIDS.

<sup>8</sup> De COMPASS-aanpak legt de nadruk op het gebruik van data en bewijs om gewenste resultaten te definiëren, vooruitgang te controleren en dynamisch te leren en aan te passen. Behaalde resultaten worden gevolgd via een vereenvoudigde resultatenketen die is afgestemd op het VN-systeem van "impacts", "uitkomsten" en "outputs".

<sup>9</sup> Het Refugee Coördinatie Model (RCM) van UNHCR, uitgegeven in december 2013, biedt een raamwerk voor het leiden, coördineren en uitvoeren van vluchtelingenoperaties. Het RCM verduidelijkt de manieren van coördinatie in relatie tot bredere humanitaire coördinatiestructuren zoals clustersysteem van het Inter-Agency Standing Committee (IASC). Het biedt een inclusief platform voor het plannen en coördineren van vluchtelingenoperaties en schetst de rol en verantwoordelijkheden van UNHCR en andere humanitaire actoren bij vluchtelingenoperaties en gemengde ontheemdingssituaties.

Daarnaast helpt de organisatie bij het opbouwen van de capaciteit van andere (lokale) organisaties, doordat de UNHCR-vertegenwoordiger in rechtstreeks contact staat met overheden. Dankzij decentralisatie kan UNHCR nauw samenwerken met en via systemen en actoren binnen afzonderlijke landen. Dit is een steeds gebruikelijkere aanpak, niet alleen op nationaal maar ook op lokaal niveau. De bijdrage van UNHCR aan de respons op situaties van binnenlandse en gemengde ontheemding via de clustermechanismen van het *Inter-Agency Standing Committee* is sinds de laatste MOPAN-beoordeling duidelijker en voorspelbaarder geworden. Dit geldt met name in situaties van conflict-gerelateerde ontheemding. De bijdrage van UNHCR aan noodsituaties die het gevolg zijn van extreme weersomstandigheden of natuurrampen is minder evenwichtig. UNHCR heeft het beleid ten aanzien van zijn rol bij rampenbestrijding toegelicht, maar er blijven onduidelijkheden bestaan over het niveau en de voorspelbaarheid van de bijdragen in dergelijke noodsituaties.

***UNHCR heeft een indrukwekkend mechanisme voor respons in noodsituaties, dat in de beste gevallen borg staat voor zeer snelle humanitaire actie bij crises.***

UNHCR is sterk in het treffen van crisisresponsmaatregelen en kan die ook snel opschalen als dat nodig is, al wisselt die snelheid van crisis tot crisis - zoals UNHCR in zijn eigen evaluatie van Level 3-noodsituaties heeft bevestigd. De jaarlijkse begroting van UNHCR kent een voorziening voor operationele reserves, en recente aanpassingen van de regels omtrent het aanwenden van die reserves voor plotselinge en opkomende crisissituaties hebben UNHCR wendbaarder gemaakt in het mobiliseren van middelen in dergelijke situaties. Het beleid van UNHCR voor paraatheid en respons inzake noodsituaties, uit 2023, voorziet in een breed en actiegericht overkoepelend kader, en UNHCR is doorgaans proactief in het treffen van voorbereidingen, ook wat betreft de situatie-specifieke risicoanalyse en -bewaking en het vooraf aanleggen van voorraden conform dat beleid.

In Moldavië en Oeganda, de twee landen die de MOPAN-beoordelingscommissie heeft bezocht, toonde UNHCR een indrukwekkende respons op de plotseling toenemende vraag. De respons op de humanitaire crisis die volgde op de machtsovername door de Taliban in Afghanistan was eveneens indrukwekkend. In enkele andere gevallen, met name waar UNHCR ter plekke minder sterk aanwezig is of wanneer de ontheemding niet het gevolg is van een conflict maar van een natuurramp, viel het op dat de respons van UNHCR trager was.

***UNHCR is sterk in belangenbehartiging, conform zijn mandaat en ter invulling van mondiaal afgesproken agenda's en doelen.*** In een wereld waarin vluchtelingen, asielzoekers en (illegale) migranten in toenemende mate worden beschouwd als onderdeel van een algemeen en grotendeels ongewenst verschijnsel, blijft UNHCR een belangrijke en constructieve rol vervullen in het wereldwijde discours, bij het ontwikkelen van kennisproducten en bij het behartigen van de belangen van gedwongen ontheemden en staatlozen. UNHCR heeft een groot vermogen om mensen samen te brengen, maar ook zijn vermogen om een stem te geven aan de zwakkeren. De juridische en technische expertise van UNHCR ten aanzien van zijn mandaat genieten alom respect. UNHCR geeft als hoeder van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 en het bijbehorende Protocol uit 1967 leiding aan de implementatie van de agenda van het *Global Compact on Refugees* en organiseert ook het *Global Refugee Forum*. Beide hebben sterk bijgedragen aan de totstandkoming van heldere internationale kaders voor solidariteit en gezamenlijke lastenverdeling, alsmede aan de inclusie van vluchtelingen bij maatschappij-brede inspanningen om vluchtelingenkwesties aan te pakken.

*Verbeterpunten*

***In een omgeving waar financiering strikt aan doelen is gekoppeld, staat UNHCR voor de belangrijke en steeds groter wordende uitdaging te waarborgen dat de middelen naar behoefte worden toegewezen.*** Binnen de financiering van humanitaire hulp is een verschuiving waarneembaar van ongeoordeelde bijdragen naar geoordeelde bijdrage welke leidt tot een afname van kwaliteitsfinanciering.<sup>10</sup> Gelet op de huidige geopolitieke situatie zal deze trend zich waarschijnlijk voortzetten. Weliswaar groeit het budget van UNHCR, maar die groei is vooral toe te schrijven aan geoordeelde middelen. Verhoudingsgewijs is de niet aan beperkingen onderhevige kernfinanciering van de UNHCR nog nooit zo laag geweest, terwijl de geoordeelde bedragen juist hoger zijn dan ooit. Het grootste deel van de middelen van UNHCR is geoordeeld voor specifieke regio's. Dit beperkt de mogelijkheden van de organisatie om middelen toe te wijzen op basis van behoeften en van haar strategische prioriteiten. Een recent en opvallend voorbeeld daarvan is de grootschalige oormerking van donormiddelen voor Oekraïense vluchtelingen en binnenlands ontheemden. Deze enorme financieringsstroom naar UNHCR bestond echter niet alleen uit aanvullende middelen: een deel ging ten koste van andere UNHCR-activiteiten. Dat leidde ertoe dat in 2022 de toezeggingen voor Oekraïne (en zijn buurlanden) voor 88% gefinancierd waren, tegen bijvoorbeeld slechts 51% van de middelen voor de Rohingya crisis in Bangladesh.

Uit een analyse van UNHCR zelf blijkt er een serieuze discrepantie te bestaan tussen de wereldwijde verdeling van middelen als gevolg van grootschalige geoordeelde bijdragen enerzijds, en de wereldwijde verspreiding van de behoeften anderzijds. Er is dan ook een nadere dialoog nodig tussen UNHCR en zijn donoren over een efficiëntere toewijzingssystematiek.

Het beoordelingsteam merkt echter ook op dat het momenteel lastig is te bepalen in hoeverre UNHCR zijn ongeoordeelde middelen toewijst op basis van feitelijke behoeften. Het zou daarom zinvol zijn als UNHCR gedetailleerder verslag doet van de toewijzing van zijn (ongeoordeelde) financiering en geen middelen uit die middelen uitgeeft aan activiteiten die in verhouding tot de behoefte al goed gefinancierd zijn.

***UNHCR moet zich als financieringspartner minder veeleisend en redelijker opstellen.*** De vorige MOPAN-beoordeling was kritisch over de wijze waarop UNHCR zich opstelt als partner. Sindsdien heeft UNHCR een aantal uitgangspunten voor verstandig partnerschap opgenomen in zijn beleid. Ook heeft UNHCR zijn systeem voor het beheer van samenwerkingsverbanden (PROMS), dat momenteel in praktijk wordt gebracht, vereenvoudigd en gedigitaliseerd. UNHCR wil PROMS inzetten om tot meer maatwerk te komen in zijn samenwerkingsovereenkomsten, zodat capaciteitsopbouw en beheersmaatregelen kunnen worden afgestemd op de behoeften en tekorten van de partner en op de specifieke context-gerelateerde risico's. In de praktijk blijft UNHCR in veel gevallen een veeleisende partner met ferme rapportagevereisten die niet kunnen worden aangepast wat betreft de hoogte van het te financieren bedrag, de kwaliteit van de samenwerking of de robuustheid van de systemen voor toezicht en controle van de partners zelf. Dit leidt bij veel partners tot belastende en onnodige rapportage-inspanningen, terwijl UNHCR zelf die rapportages soms maar ten dele gebruikt.

UNHCR heeft zich aangesloten bij het Grand Bargain-initiatief voor kwaliteitsfinanciering, maar dat komt in de praktijk nog niet voldoende tot uiting. Meerjarige financiering aan UNHCR is eerder uitzondering dan regel. Van de

<sup>10</sup> Meerjarige en flexibel inzetbare financiële middelen.

beperkte hoeveelheid meerjarige financiering die het ontvangt geeft UNHCR weinig door aan zijn uitvoeringspartners. Een ander aandachtspunt is de voorspelbaarheid van de samenwerking. De uitvoeringspartners in de verschillende landen worden geconfronteerd met sterk uiteenlopende tijdslijnen en eisen voor vergelijkbare interventies. Sommige partners ervaren het alsof ze als onderaannemer worden behandeld: een zeer krappe planning voor het inleveren van voorstellen, amper gelegenheid tot inbreng bij projectdesign, stevig toezicht op projecten met maandelijksse rapportageverplichtingen, en beperkte financiering waar steeds opnieuw over wordt onderhandeld.

***Het hervormingsproces van UNHCR is bedoeld om binnen de organisatie een focus op de langere termijn te bewerkstelligen, maar dit is nog niet geoperationaliseerd.*** Dankzij COMPASS is er nu sprake van meerjarenplanning op nationaal en regionaal niveau. Volgens planning beschikken alle landenkantoren vanaf eind 2023 over een meerjarenstrategie. In de praktijk echter is er van die omslag nog weinig te merken, ook omdat de begroting en financiering nog niet op een meerjarige leest zijn geschoeid. In de meeste gevallen blijven de werkwijzen van UNHCR, ook die waar gefinancierde partners bij zijn betrokken, gericht op de kortere termijn.

UNHCR heeft zich sterk ingespannen om in langdurige vluchtelingensituaties een werkwijze te bevorderen gericht op de nexus tussen humanitaire hulp, ontwikkeling en vrede en om de inclusie van vluchtelingen in nationale ontwikkelingsplannen te stimuleren en ondersteunen. Onderlinge afhankelijkheden en parallelle systemen blijven evenwel een uitdaging in dergelijke situaties. Het samen met overheden opzetten van afzonderlijke hulpprogramma's voor vluchtelingen kan weliswaar helpen om snel en doelmatig noodhulpcapaciteit aan te leggen, maar kan op langere termijn in de weg staan van het streven om vluchtelingen op te nemen in nationale basisvoorzieningen en ze economisch actief en zelfvoorzienend te laten worden. UNHCR heeft zich sterk ingespannen om de afstemming met nationale en internationale ontwikkelingsactoren te verbeteren. Die inspanning heeft echter nog niet tot tastbare resultaten geleid wat betreft de praktische coördinatie en "overdracht" van rollen en verantwoordelijkheden wanneer er meer geschikte ontwikkelingstrajecten beschikbaar zijn. UNHCR is zich bewust van de behoefte aan exit strategieën waarin het verantwoordelijkheden overdraagt aan nationale overheden en ontwikkelingsactoren, en dus zelf geen ontwikkelingstaken op zich neemt, maar is er nog niet in geslaagd om dergelijke strategieën op systematische wijze te ontwerpen en te implementeren. Hierbij speelt ook dat overheden bewust parallelle systemen in stand willen houden; dit speelt met name in opvanglanden met omvangrijke vluchtelingengemeenschappen, waar de overheid niet door de internationale gemeenschap in de steek wil worden gelaten.

***UNHCR is sinds de herstructurering beter toegerust om tussen de verschillende afdelingen en niveaus een samenhangende aanpak te volgen. Het is echter onvoldoende duidelijk welke rol de regionale bureaus daarin spelen.*** De zeven nieuw opgerichte regionale bureaus hebben meerdere functies, waaronder operationele ondersteuning, programmaplanning, resource management, interne controle en risicobeheer. De nabijheid van de regionale bureaus bij het veldwerk is bedoeld om de ondersteuning zo efficiënt mogelijk te organiseren. De bureaus waren dan ook cruciaal voor UNHCR om tijdens de coronapandemie het werk voort te zetten en te blijven helpen. Toch blijft er bij de landenkantoren verwarring bestaan over afbakening van verantwoordelijkheden tussen de regionale bureaus en het hoofdkantoor evenals over toezicht en verantwoording. Zo lang de rol van de regionale bureaus niet helder is geformuleerd, bestaat het risico dat sommige van hun functies een nodeloze extra bureaucratistische laag vormen en zich

ontwikkelen tot afzonderlijke machtsbases, wat tot extra onduidelijkheid en complicaties kan leiden in de communicatielijnen en besluitvorming.

**De organen van UNHCR voor intern toezicht hebben een duidelijkere onafhankelijke status gekregen, maar in de externe raadpleging en transparantie is nog ruimte voor verbetering.** Het intern toezicht binnen UNHCR is toereikend en er zijn stappen gezet om de onafhankelijkheid van de toezichtsorganen te waarborgen. Sleutelfuncties in het intern toezicht, te weten de ombudsman, de inspecteur-generaal en de hoofden van het Evaluation Office en het Ethics Office zijn nadrukkelijk non-career-functies.<sup>11</sup> De toezichtsorganen hebben slechts een bescheiden budget tot hun beschikking, maar doen veelal wat zij geacht worden te doen.

De Hoge Commissaris is gebonden aan het Statuut van UNHCR uit 1950 en behoudt zijn mandaat "totdat het vluchtelingenprobleem is opgelost". De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is het bestuursorgaan van UNHCR en ontvangt jaarlijks een verslag van de Hoge Commissaris. UNHCR heeft daarnaast een uitvoerend comité (ExCom), dat is opgericht om de Hoge Commissaris te adviseren en te besluiten over het gebruik van vrijwillige fondsen. De ExCom is geen bestuursorgaan, maar een adviesorgaan en is onder meer bevoegd tot het goedkeuren van de programmabegroting van UNHCR. Donoren zijn zich er weliswaar van bewust dat het mandaat en de niet-politieke aard van de werkzaamheden van de Hoge Commissaris gerespecteerd moeten worden, maar geven ook aan dat UNHCR zijn transparantie en wijze van verslaglegging zou kunnen versterken en met de ExCom een meer consultatieve dialoog kan voeren. Dit omvat onder meer tijdige informatievoorziening en raadpleging voordat er belangrijke besluiten worden genomen. Ook zou UNHCR mogelijkheden kunnen bieden voor een meer interactieve dialoog met de lidstaten. De ExCom-leden zouden zich van hun kant meer kunnen inspannen om de bestaande audit- en evaluatierapporten te gebruiken en afzonderlijke en overlappende controleverzoeken te vermijden.

**Slechts weinig vooruitgang geboekt op dwarsdoorsnijdende vraagstukken.**

In algemene zin zien we in deze beoordeling bewijs dat de prestaties van UNHCR waar het gaat om genderkwesties sterk zijn verbeterd en inmiddels voldoende zijn. Er is nu een beleid geformuleerd voor kwesties op het gebied van leeftijd, gender en diversiteit, de gegevensverzameling en verslaglegging zijn uitgesplitst, er is een plan voor de invoering van dat beleid en er zijn meer middelen toegewezen aan gendervraagstukken. Uit de MOPAN-beoordeling is evenwel gebleken dat het naar gender uitsplitsen van gegevens zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin nog niet is voltooid, en dat de bewustwording van medewerkers omtrent dat beleid beter kan. Op het gebied van milieu en klimaatverandering is er sprake van enige verbetering, al vertonen de feitelijke prestaties en resultaten nog wel een wisselend beeld. UNHCR heeft al veel gedaan om milieu en klimaatverandering op te nemen als dwarsdoorsnijdende thema's, maar feitelijke actie op deze gebieden is nog grotendeels afhankelijk van de motivatie van afzonderlijke medewerkers. De aanstaande publicatie van het *Strategic Plan on Climate Action 2024-2030* van UNHCR zou echter een doorbraak op dit gebied kunnen bewerkstelligen.

**CONCLUSIE**

UNHCR kan zijn potentieel alleen benutten en kan zijn mandaat - het bieden van bescherming, noodhulp en oplossingen - in de huidige complexe geopolitieke omgeving alleen vervullen, als het over het juiste bedrijfsmodel beschikt. De

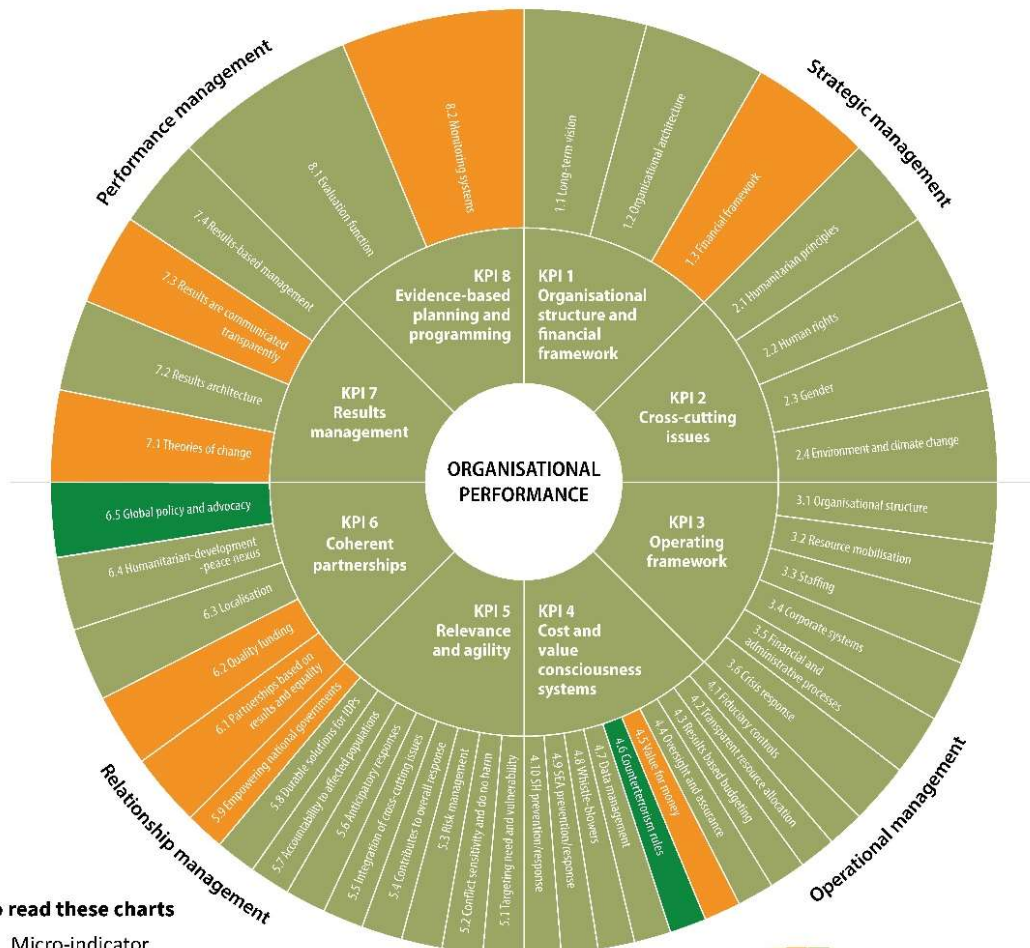
<sup>11</sup> Deze functionarissen zijn geen onderdeel van de reguliere medewerkers poule en in-principe voor hun bevordering en plaatsing niet afhankelijk van de leiding van UNHCR.

conclusie van de beoordeling is dat UNHCR veel vooruitgang heeft geboekt in het realiseren van de juiste strategische koers, de juiste systemen en processen en een programmagerichte aanpak voor optimale resultaten. Tegelijkertijd zijn de prestaties op een aantal punten nog voor verbetering vatbaar om het fundament van UNHCR te verstevigen; MOPAN zal de voortgang op die punten in de volgende beoordeling onderzoeken.

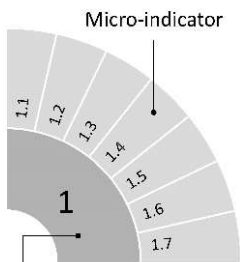
*Toelichting op figuur*

De hierop volgende figuur geeft een overzicht van de prestaties van UNHCR op kernpunten in het MOPAN-beoordelingskader. Het wordt sterk afgeraden om een vergelijking te maken met andere beoordeelde organisaties en met eerdere MOPAN-beoordelingen, vanwege het feit dat de methodologie in de loop der tijd is veranderd en vanwege de verschillen tussen de organisaties wat betreft schaal, operationele context en relatieve voordelen. In de grote figuur staat organisatieprestatie centraal, onderverdeeld in acht indicatoren, met een groot aantal sub-indicatoren.

UNHCR scoort relatief goed, met alle hoofdindicatoren op tevreden. Op een aantal sub-indicatoren scoort UNHCR echter nog ondermaats: financieel raamwerk, waarde voor geld, ondersteunen van nationale overheden, partnerschappen gebaseerd op resultaat en gelijkheid, kwaliteit van donaties/fondsen, *theories of change*, transparantie van behaalde resultaten, en systemen voor monitoren.

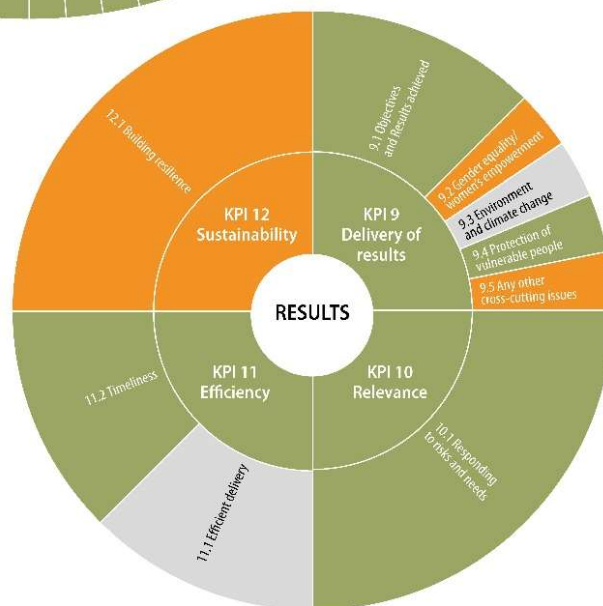


**How to read these charts**



Key Performance Indicator

- **Highly satisfactory** (3.51-4.00)
- **Satisfactory** (2.51-3.50)
- **Unsatisfactory** (1.51-2.50)
- **Highly unsatisfactory** (0-1.50)
- **No evidence / Not applicable**



## 4.2 Appreciatie van de MOPAN-beoordeling

Het MOPAN-rapport geeft een uitgebreide en goed onderbouwde beschrijving van het functioneren van UNHCR. Nederland onderschrijft zowel de positieve als kritische bevindingen van het rapport. In algemene zin concludeert MOPAN dat UNHCR sinds de vorige MOPAN-beoordeling van 2017-2018 vooruitgang heeft geboekt op een aantal terreinen:

- UNHCR vervult een leidende rol in vluchtelingensituaties en heeft een duidelijke toegevoegde waarde binnen het VN-systeem, mede dankzij het normstellende mandaat en de capaciteit om noodhulp snel en groot op te schalen waar en wanneer een crisis uitbreekt of groter wordt.
- De MOPAN-beoordeling stelt terecht dat de organisatiehervorming die UNHCR heeft ingezet zijn vruchten afwerpt. Het stroomlijnen van de organisatie en decentraliseren van besluitvorming leidt tot meer flexibiliteit en wendbaarheid. Nederland ziet wel dat er nog meer werk nodig is om deze veranderingen op alle niveaus van de organisatie te implementeren en door te zetten.
- UNHCR heeft een systeem brede rol bij de bescherming van vluchtelingen en ontheemden. Ook is UNHCR koploper in het betrekken van hun doelgroep bij de eigen programmering (*Accountability to Affected Populations & Vluchtelingenparticipatie*). Tot slot loopt UNHCR voorop bij het ontwikkelen van beleid ten aanzien van seksueel wangedrag (de aanpak van *Sexual Exploitation, Abuse and Harassment* (PSEAH)) en MHPSS.
- UNHCR hecht veel waarde aan een zorgvuldige en transparante screening van nieuwe medewerkers. Zo wordt al voor het eerste sollicitatiegesprek een pre-screening gedaan en worden referenten gecheckt. Daarnaast zet UNHCR op het hoogste niveau in op het *Misconduct Disclosure* Systeem.
- De MOPAN-beoordeling wijst terecht op de uitdagingen van UNHCR met betrekking tot de hoeveelheid en kwaliteit van financiering. Ook de IOB onderkent het belang van kwaliteitsfinanciering.
- Aan UNHCR de complexe taak om in deze uitdagende context te waarborgen dat middelen naar behoefte worden toegewezen. Nederland benadrukt hierbij dat UNHCR aan transparantie kan winnen door donoren beter te informeren over de criteria die het hanteert bij prioritering, maar erkent ook dat dit wordt bemoeilijkt door financieringstekorten en de verminderde kwaliteit van financiering, waar UNHCR niet of nauwelijks invloed op heeft.
- Nederland zet zich stevig in voor het bevorderen van de rol van UNHCR bij de integratie en inclusie van vluchtelingen in ontwikkelingsprogramma's en sociale voorzieningen bij lange termijn opvang in de regio. Mede door het Nederlandse PROSPECTS-partnerschap, dat hier concreet handen en voeten aan geeft, heeft UNHCR zich hierop verder ontwikkeld.

Naast de in de MOPAN-beoordeling gedane aanbevelingen, zal Nederland ook aandacht besteden aan de volgende onderwerpen:

- UNHCR werkt nauw samen met lokale NGO's, nationale overheden en lokale autoriteiten. In 2022 ging 24% van de totale financiering en 58% van de totale partnerschapsuitgaven naar nationale en lokale partners. Hoewel de inspanningen van UNHCR op het vlak van lokalisering worden erkend, ontbreekt het UNHCR aan een overkoepelend strategie, beleid en ambitie. Nederland dringt specifiek aan op het bieden van meerjarige en flexibele kwaliteitsfinanciering naar lokale partners. Ook dringt Nederland er bij UNHCR op aan dat strenge en zware controle en rapportage-eisen partnerschappen bemoeilijken.



- In termen van het vergroten van inspraak en participatie van lokale partners in de humanitaire respons, heeft UNHCR ook belangrijke stappen gezet en maken lokale partners steeds meer deel uit van de planning en uitvoering van noodhulp vanaf het begin van de respons. Wel zijn er bij UNHCR nog stappen te zetten op de mogelijkheden voor inspraak en participatie van lokale organisaties.
- De organen van UNHCR voor intern toezicht hebben een duidelijkere onafhankelijke status gekregen, maar in de externe raadpleging en transparantie is nog ruimte voor verbetering. Nederland hecht veel belang aan gedegen onafhankelijk toezicht en blijft zich inzetten om de toegang en financiering voor Office of Internal Oversight Services (OIOS) en UNHCR's Inspector General's Office (IGO) te waarborgen.

## 5 Relevantie van de organisatie

### 5.1 Relevantie voor Nederlandse BHO-prioriteiten

Beleidsprioriteiten	
Veiligheid	Relevant
Migratie en opvang in de regio	Zeer relevant
Private sector ontwikkeling	Relevant
Voedselzekerheid	Relevant
Water	Beperkt relevant
Noodhulp	Zeer relevant
Mondiale gezondheid	Niet relevant

#### Veiligheid

*Relevant.* Wereldwijd zijn er ruim 43 miljoen vluchtelingen op zoek naar veiligheid. Normaal gesproken is het de taak van een overheid om fysieke veiligheid en de mensenrechten van zijn burgers te beschermen. Wanneer mensen moeten vluchten voor een onveilige situatie in hun land komen ze in een kwetsbare positie. Vanuit het mandaat is UNHCR verantwoordelijk voor de bescherming van vluchtelingen. Ook gaat er vanuit het werk van de UNHCR een stabiliserende werking uit naar stabiliteit en veiligheid in een regio waar mensen op de vlucht zijn geraakt en in die van de betreffende opvangende landen. UNHCR ondersteunt daarnaast staten in het opstellen of herschrijven van hun nationale vluchtelingenwetgeving. Door bij te dragen aan het verbeteren van nationale vluchtelingenwetgeving, draagt UNHCR ook bij aan de veiligheid en rechtspositie van vluchtelingen.

#### Migratie en opvang in de regio

*Zeer relevant.* De relevantie van UNHCR op gebied van migratie en opvang in de regio is groot en neemt verder toe. Gezien het grote aantal conflicten wereldwijd, en de hierdoor ontstane vluchtelingenstroom is er een grotere taak voor de organisatie.

UNHCR draagt bij aan stabiliteit in regio's waar vluchtelingen zich bevinden, waaronder post-conflictgebieden en fragiele staten. UNHCR draagt bij aan de bescherming en veiligheid van mensen, en aan het tot stand brengen van duurzame oplossingen voor vluchtelingen en ontheemden. UNHCR is relevant voor de ordentelijke terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, promoot en draagt waar mogelijk bij aan de lokale integratie van vluchtelingen, en UNHCR heeft wereldwijd een grootschalig hervestigingsprogramma om vluchtelingen elders een veilig bestaan te geven. Hervestigingsprogramma's zijn een belangrijk instrument van internationale deling van verantwoordelijkheid met opvanglanden, en kan helpen in het creëren van meer ruimte voor het verbeteren van de situatie van vluchtelingen die in opvanglanden blijven. Daarnaast heeft UNHCR ook gemandateerde bevoegdheid voor intern ontheemden (IDPs). Ook bij de inzet op het verbeteren van de omstandigheden voor migranten en vluchtelingen aan de buitengrenzen van Europa speelt UNHCR een belangrijke rol.

BZ werkt nauw samen met UNHCR op het gebied van opvang in de regio. Meer dan 95% van de Nederlandse aanpak voor Opvang in de Regio gebeurt via het PROSPECTS-partnerschap, waar UNHCR, samen met UNICEF, IFC, de Wereldbank en ILO, deel van uitmaakt. Het doel van het PROSPECTS-partnerschap is om op een duurzame wijze de leefomstandigheden van gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen te verbeteren. De specifieke rol van UNHCR in dit programma is om vluchtelingen bescherming te bieden. Dat houdt onder meer in dat UNHCR persoonsdocumenten faciliteert, zodat ze makkelijker toegang tot werk, onderwijs

en gezondheidszorg krijgen. UNHCR is dan ook een sleutelpartner in dit programma en heeft de afgelopen jaren een centrale rol op zich genomen bij het internaliseren van vluchtelingenbescherming in alle programma's van alle partners.

### **Private sector ontwikkeling**

*Relevant.* UNHCR heeft in haar programma's een sterke focus op lokalisering en samenwerking met lokale organisaties. Door samen te werken met lokaal MKB speelt de organisatie in op de lokale context en realiteit, waardoor er beter en sneller kan worden gereageerd op crises. Daarnaast kan ondernemerschap een effectieve manier zijn om migranten en vluchtelingen te integreren in lokale economieën. Door samen te ondernemen, wordt er een brug geslagen tussen de vluchteling en iemand uit het opvangland. Ook kan toenemend ondernemerschap leiden tot een groei van de (lokale) economie.

### **Voedselzekerheid**

*Relevant.* UNHCR werkt samen met partners, nationale overheden en andere VN-agentschappen om ervoor te zorgen dat ontheemde bevolkingsgroepen toegang hebben tot voldoende voedingsrijke voeding en basisvoorzieningen om ondervoeding te voorkomen en ondervoeding te verminderen. Daarbij zet UNHCR in op een holistische benadering van voedingsprogrammering, waarbij wordt gewerkt aan zowel de directe als onderliggende oorzaken van ondervoeding.

### **Water**

*Beperkt relevant.* UNHCR werkt aan watervoorziening als onderdeel van hun bredere *Water, Sanitation and Hygiene (WASH)* agenda. Hierbij ziet UNHCR elk van de drie als onderling afhankelijke, maar aparte werkgebieden. Tijdens een noodsituatie zorgen de WASH-initiatieven van UNHCR voor onmiddellijke overleving, waardigheid en het voorkomen van ziekte-uitbraken. Naarmate een situatie stabiliseert of langer aanhoudt, richt UNHCR zich op duurzame oplossingen door middel van capaciteitsopbouw, infrastructuur en door vluchtelingen geleide hygiënepromotieactiviteiten. UNHCR pleit bij overheden voor de opname van vluchtelingen in nationale WASH-systemen, inclusief planning, budgettering en monitoring. Wanneer landen vluchtelingen opvangen en ondersteuning nodig hebben, biedt UNHCR WASH-capaciteitsopbouw, begeleiding, infrastructuurupgrades, ondersteuning voor exploitatie en onderhoud en financiering.

### **Noodhulp**

*Zeer relevant.* UNHCR speelt een cruciale rol in noodhulp. Binnen het humanitaire systeem leidt UNHCR het beschermingscluster, en is het co-lead van zowel het 'shelter' cluster als het *Camp Coordination & Camp Management* cluster (CCCM). Bij humanitaire crises die voornamelijk betrekking hebben op vluchtelingen, coördineert UNHCR de respons in plaats van het bureau voor de coördinatie van humanitaire zaken (OCHA). De vraag naar UNHCR's hulp is de laatste jaren sterk toegenomen, waardoor verantwoordelijkheden en budget aanzienlijk zijn gegroeid. UNHCR fungeert steeds vaker als organisatie van "laatste redmiddel," waarbij ze de gaten in de respons trachten te vullen waar andere organisaties dat niet kunnen.

## **5.2 Overige relevantie**

### **Lokalisering**

UNHCR werkt nauw samen met lokale NGO's, nationale overheden en lokale autoriteiten. Door middel van lokalisering en stimulering van lokaal ondernemerschap kan worden ingezet op de ontwikkeling van de lokale economie. In het kader van lokalisering heeft UNHCR in de laatste jaren steeds meer

geïnvesteed in deze partnerschappen. Zo heeft UNHCR een strategische adviesgroep opgericht die door 16 verschillende lokale organisaties wordt geleid. Daarnaast draagt lokalisering bij aan verbetering van de kwaliteit van opvang in de regio. Voor succesvolle lokalisering stuurt Nederland ook actief aan op voortgang op het gebied van risicodeling en risicomangement.

### **MHPSS**

UNHCR speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen van relevante instrumenten voor de implementatie van MHPSS in een humanitaire respons. Zo heeft UNHCR een toolkit rondom suïcidepreventie in vluchtelingensettings ontwikkeld, en ook een operationele handleiding voor MHPSS-programmering in vluchtelingenkampen. Ook heeft UNHCR een eigen *Public Health Strategy*, een onderdeel hiervan is de MHPSS annex. Binnen MHPSS past UNHCR het lokaliseringsprincipe toe. Door samen te werken met lokale organisaties kan de juiste zorg worden geboden. Buiten dat UNHCR aandacht besteedt aan MHPSS voor vluchtelingen, zet de organisatie ook actief in op het in bescherming nemen van haar eigen personeel.

### **Mensenrechten**

UNHCR zet zich in om vluchtelingen, ontheemden en stateloze personen te beschermen. Door samen te werken met overheden en andere partners, adviseert en lobbyt UNHCR ervoor dat er strengere regels en wetten komen om de rechten van vluchtelingen te beschermen. UNHCR schenkt daarbij specifiek aandacht aan de meest kwetsbare groeperingen. Tijdens het vluchten uit een onveilige situatie, zijn vrouwen en meisjes vaak extra kwetsbaar. Door een sterke afhankelijkheidsrelatie van bijvoorbeeld smokkelaars, kunnen vrouwen en meisjes zich moeilijk verweren tegen (seksueel) geweld. Door zich hiervoor in te zetten, draagt UNHCR eraan bij dat mensen in kwetsbare posities bijvoorbeeld toegang hebben tot zorg, onderwijs en werk. UNHCR staat achter het Vluchtelingenverdrag van 1951 en stimuleert staten zich hier ook aan te houden en voor in te zetten.

### **Advies en actie op de gemengde migratiestroom**

UNHCR erkent dat vluchtelingenstromen niet los gezien kunnen worden van de bredere mondiale migratie-uitdagingen. UNHCR streeft er daarom naar om in samenwerking met andere organisaties en staten te werken aan oplossingen. Zo is UNHCR actief op bekende migratieroutes, waar ze middels tussentijdse check-points vluchtelingen en migranten adviseren en voorlichten over hun kansen in Europa. Concreet heeft UNHCR een 10-punten actieplan ontwikkeld dat dient als een bron voor UNHCR, andere VN-organisaties, overheden, en het maatschappelijk middenveld voor hoe om te gaan met gemengde migratiestromen.

---