

Vergaderjaar 2023–2024

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 211

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Naar aanleiding van de toezeggingen tijdens de behandeling van de Begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (36 410 XVII), het Mondelinge Vragenuur van 23 april 2024, en de geannoteerde agenda van de RBZ/OS van 19 april 2024 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 270), om uw Kamer te informeren over stappen ten aanzien van UNRWA, doe ik u deze brief, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, toekomen. Daarnaast gaat deze brief in op de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken, gedaan tijdens het Commissiedebat RBZ op 18 april, om in deze kabinetsreactie in te gaan op de rol van UNRWA ten opzichte van andere hulporganisaties in Gaza.¹ Ook wordt bij deze brief de beantwoording meegenomen van de motie 36 410 V, nr. 77 – Tuinman c.s. over het tegengaan van antisemitisme in Gaza en educatiemethoden van UNRWA-medewerkers.

Zoals bekend, werden er op 26 januari jl. ernstige aantijgingen geuit tegen 12 medewerkers van UNRWA over hun mogelijke betrokkenheid bij de aanslagen van 7 oktober 2023. UNRWA heeft daarop de betrokken medewerkers direct ontslagen, donoren geïnformeerd en een onafhankelijk onderzoek aangekondigd.

Het kabinet nam deze ernstige beschuldigingen tegen UNRWA-medewerkers zeer serieus en heeft daarom op 27 januari een politiek signaal gegeven en tot nader order financiering aan UNRWA opgeschort. Doelstelling hiervan was de organisatie aan te sporen om deze aantijgingen serieus en snel te onderzoeken. De Secretaris-Generaal van de VN heeft naar aanleiding van de aantijgingen opdracht gegeven tot twee onderzoeken: 1) een onderzoek onder leiding van voormalig Minister van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, mevrouw Colonna, naar de neutraliteit van UNRWA 2) een onderzoek naar de aantijgingen jegens de 12 medewerkers door het VN Office of Internal Oversight Services (OIOS).

¹ TZ202404-147

Samenvatting rapport

Het onderzoek o.l.v. mevrouw Colonna, dat is uitgevoerd in samenwerking met het Raoul Wallenberg Instituut in Zweden, het Chr. Michelsen Instituut in Noorwegen en het Deense Instituut voor Mensenrechten, is op 22 april jl. aan donoren gepresenteerd. Het rapport² benoemt dat UNRWA opereert te midden van conflicten en slechte sociaaleconomische omstandigheden. Met name in Gaza is de situatie ingewikkeld aangezien de terroristische organisatie Hamas, tot oktober 2023, de de facto regerende entiteit, was. Voor UNRWA verschillen de neutraliteitsuitdagingen van die van andere internationale organisaties vanwege de omvang van de activiteiten en het feit dat het meeste personeel lokaal is. Colonna stelt dat bij gebrek aan een politieke oplossing tussen Israël en de Palestijnen, UNRWA van cruciaal belang blijft bij het leveren van levensreddende humanitaire hulp en essentiële sociale diensten, met name op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs, aan Palestijnse vluchtelingen in Gaza, Jordanië, Libanon, Syrië en de Westelijke Jordaanoever.

Het rapport benoemt dat UNRWA de benodigde mechanismen, procedures en beleid heeft om ervoor te zorgen dat de verplichting tot naleving van het neutraliteitsbeginsel wordt nageleefd. Dit bereikt de organisatie onder andere door een vastgesteld neutraliteitskader, om te zorgen voor consistentie en samenhang in de gehele organisatie. Ook wordt gesteld dat er een snelle en adequate reactie is op neutraliteitsschendingen.

Colonna stelt dat ondanks dit robuuste raamwerk aandachtspunten op het gebied van neutraliteit blijven bestaan. Het gaat onder meer om voorbeelden van personeel dat publiekelijk politieke standpunten uitdraagt, leerboeken uit het gastland met problematische inhoud die op sommige UNRWA-scholen worden gebruikt, en gepolitiseerde personeelsvakbonden die bedreigingen uiten tegen het management van UNRWA en verstoringen veroorzaken. Het rapport identificeert verschillende maatregelen om UNRWA te helpen deze neutraliteitsproblemen aan te pakken. Dit doet het rapport met 50 aanbevelingen op acht belangrijke gebieden die onmiddellijke verbetering vereisen: engagement met donoren; *governance*; management en interne toezichhoudende afdelingen; neutraliteit van staf; neutraliteit van installaties; neutraliteit van onderwijs; neutraliteit van vakbonden; en partnerschappen met andere organisaties. UNRWA heeft aangegeven de aanbevelingen te omarmen en hier direct opvolging aan te geven. Gegeven de politieke context, zullen de voorgestelde maatregelen alleen effect kunnen bereiken met steun van de gastlanden, Israël en de Palestijnse Autoriteit.

Kabinetsreactie

Het kabinet is van mening dat het onderzoeksteam op gedegen wijze de neutraliteit en integriteit van UNRWA heeft onderzocht en met belangrijke aanbevelingen komt. Het kabinet wil benadrukken dat neutraliteit zeer belangrijk is voor het effectief opereren van dergelijke organisaties. Dit is specifiek van belang voor UNRWA gezien de moeilijke context waarin de organisatie opereert. Als blijkt dat UNRWA-medewerkers deze neutraliteit schenden, dient duidelijk en doortastend te worden opgetreden door de organisatie, ook in de toekomst. Het is positief dat het rapport oordeelt dat UNRWA op het vlak van neutraliteit de juiste mechanismen en procedures heeft en adequaat optreedt. Het kabinet heeft daarentegen wel zorgen op bepaalde punten, bijvoorbeeld ten aanzien van enkele aanbevelingen voor *vetting*, onderwijsmateriaal, de onderbezetting bij het *ethics* bureau en

² Rapport in bijlage

onvoldoende neutraliteitsmedewerkers. Nederland heeft een langstaand en duidelijk beleid op het zogenaamde «*zero tolerance for inaction*» bij schendingen. Het kabinet doet er alles aan om risico's te minimaliseren, maar onderstreept dat risico's onvermijdelijk zijn bij humanitair werk, dat doorgaans plaatsvindt in fragiele en politiek instabiele landen en regio's³.

Zoals bekend heeft Nederland de jaarlijkse bijdrage voor UNRWA reeds overgemaakt in januari van dit jaar. Er waren op dat moment geen additionele bijdragen voorzien aan UNRWA en dat is momenteel nog steeds het geval. Het kabinet is van mening dat het politieke signaal dat Nederland en andere donoren hebben afgegeven over het belang van neutraliteit van UNRWA, inclusief de daarbij behorende bevriezing van fondsen, een belangrijke discussie heeft losgemaakt. Dit geldt zowel over het kunnen borgen van neutraliteit als over het belang om hulp in en aan de Palestijnse Gebieden voldoende te kunnen diversifiëren, in een moeilijke en risicovolle context. Duidelijke zorgen daarover blijven bestaan, en daarmee ook de noodzaak de discussie hierover te blijven voeren. Nederland zal daarvoor in nauw contact blijven met gelijkgezinde donoren om dit te monitoren.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige humanitaire crisis vereist dat alles in het werk gesteld moet worden om hulp te kunnen bieden in Gaza. Zoals het rapport constateert is het werk en de infrastructuur van UNRWA in deze fase daarvoor nodig. Daarom zal het kabinet UNRWA bij toekomstige bijdragen om de crisis te adresseren weer meewegen als potentieel kanaal voor hulp. Er zijn nu geen bijdragen aan UNRWA voorzien. Mocht dat in de toekomst weer aan de orde zijn dan zal een weging worden gemaakt. Bij die weging kijkt het kabinet naar de implementatie van de aanbevelingen en de specifieke hulpbehoeften op dat moment. Ook zal het rapport van het *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) van de VN worden meegewogen.

Nederland zal deze implementatie van de aanbevelingen nauwlettend en kritisch volgen. Hierbij zal Nederland optrekken met andere donoren en de huidige donorcoördinatie-initiatieven blijven benutten. Een aantal andere donoren schortte financiering eerder ook op, waaronder VK, VS en Oostenrijk, en een aantal van hen heeft financiering inmiddels weer hervat, zoals Canada, de EU, Zweden, waarbij ook Duitsland naar aanleiding van het rapport de financiering heeft hervat.⁴ Verder zal Nederland een kritische rol blijven spelen in het adviescomité van UNRWA. Daar zal ook deels de monitoring van de aanbevelingen, waarvan UNRWA heeft gesteld deze allen over te nemen, plaatsvinden.

Humanitair

Nederland trekt mede naar aanleiding van het rapport de conclusie dat het zich sterk wil maken voor het vergroten van de rol van andere organisaties ten behoeve van de diversificatie van de hulp. Het humanitaire systeem in Gaza is kwetsbaar vanwege de grote mate van afhankelijkheid van UNRWA voor de implementatie van humanitaire hulp. Dit is één van de redenen waarom Nederland bij de toekenning van additionele middelen voor Gaza toeziet op een balans, waarbij de diverse hulporganisaties die in Gaza actief zijn worden ondersteund. Hierbij zijn de humanitaire noden en responscapaciteiten leidend, maar kijkt Nederland

³ «Beleidsnota: Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking» Kamerstuk 36 180, nr. 1 / 2022D27150, Pagina 5

⁴ Opgeschort: VS (tot maart 2025), VK, Italië, Oostenrijk, Roemenië, Estland, Letland, Litouwen. Inmiddels hervat: Australië, Canada, Duitsland, Zweden, Finland, Denemarken, IJsland, EU, Japan

eveneens naar manieren waarop het functioneren van het bredere humanitaire systeem het beste kan worden versterkt.

In Gaza zijn diverse hulporganisaties actief naast UNRWA, waaronder VN-instellingen, Rode Kruis- en Halve Maanbeweging en INGO's. Deze organisaties werken elk binnen hun eigen expertise, capaciteit, en mandaatgebieden. UNRWA is de grootste humanitaire organisatie in Gaza, zowel in strekking van mandaat en hulpprogramma's als qua personeelsbestand. UNRWA kan vanwege lokaal geworven personeel relatief kostenefficiënt werken, en werkt voor hulpverlening samen met andere hulporganisaties. Dit geldt ook voor voedselhulp, waarbij WFP samenwerkt met UNRWA en vooral UNRWA de distributie verzorgt. De capaciteit, expertise en infrastructuur van UNRWA maken dat de organisatie relatief goede toegang en een groot bereik heeft.

Gezien het formaat en mandaat van UNRWA acht het kabinet het van belang om ervoor te zorgen dat de humanitaire respons in Gaza niet uitsluitend afhankelijk is van UNRWA. Dit creëert een grote afhankelijkheid en mede hierom dient de samenwerking tussen humanitaire organisaties te worden versterkt.

Nederland heeft sinds 7 oktober EUR 55 miljoen additionele ondersteuning voor Gaza beschikbaar gemaakt. Nederland leverde hulp via de lucht en maakte een bedrag van maximaal EUR 10 miljoen vrij voor de totstandkoming van de maritieme corridor tussen Cyprus en Gaza. In lijn met het verzoek van de Kamer wordt gekozen voor het versterken van de inzet van verschillende hulporganisaties. In 2023 ging EUR 22 miljoen naar de Rode Kruis- en Halve Maanbeweging, waarvan EUR 20 miljoen naar het Nederlandse Rode Kruis (NRK) vanwege hun logistieke rol en expertise op gebied van gezondheidszorg. EUR 18 miljoen ging additioneel naar UNRWA, en de Dutch Relief Alliance ontving een additioneel bedrag van EUR 5 miljoen. Ten slotte droeg Nederland EUR 5 miljoen bij aan WFP, met oog op de zeer zorgwekkende berichten over op handen zijnde hongersnood in Gaza, en EUR 5 miljoen aan UNOPS ter ondersteuning van de missie van VN Senior Coördinator Sigrid Kaag. Zodoende probeert Nederland de humanitaire respons in Gaza op een gebalanceerde wijze te ondersteunen, om zo goed mogelijk aan de noden tegemoet te komen.

Onderwijsmateriaal

Het kabinet zal in lijn met de motie 36 410 V, nr. 77 blijven aandringen op neutraliteit van het door UNRWA gebruikte onderwijsmateriaal. Het rapport stelt vast dat UNRWA veel maatregelen treft om neutraliteit te waarborgen in onderwijsmaterialen, in overeenstemming met de VN-normen en de UNESCO-standaarden. Zo heeft UNRWA verschillende mechanismen om antisemitisme in het onderwijs tegen te gaan. Daarnaast constateert het rapport dat UNRWA wel reageert op aantijgingen van schendingen. Centraal staat dat UNRWA-docenten zich aan VN-principes moeten houden en dat haatspraak en antisemitisme niet toegestaan zijn. Hierop heeft UNRWA een *zero-tolerance* beleid. Nederland zal hier blijvend aandacht voor vragen bij UNRWA. UNRWA verwelkomt de aanbeveling om elk jaar met UNESCO het onderwijsmateriaal te herzien. Ook bevestigt UNRWA nogmaals dat het een verbod op het gebruik van lesmateriaal uit tekstboeken van gastlanden dat haat en geweld zou bevorderen, naleeft.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher