



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 05

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp

rief # 15 05 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 05 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp | E

Dit zijn de belangrijkste conclusies uit het onderzoek dat IOB uitvoerde naar het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp over de periode 2009-2014:

- Nederland stelt geen voorwaarden aan de besteding van hulpfondsen door de hulporganisaties van de VN en het Internationaal Comité van het Rode Kruis. Hierdoor draagt Nederland bij aan een flexibele en snelle inzet van de humanitaire hulp.
- De veronderstellingen over de schaalvoordelen en specialisaties die ten grondslag liggen aan de Nederlandse voorkeur voor financiering van de humanitaire VN-organisaties kan IOB met enige voorzichtigheid bevestigen. Voor de veronderstelling dat de door de VN voorgestane coördinatie leidt tot effectievere hulp heeft IOB minder bewijs gevonden.
- De aandacht die Nederland in het verleden had voor de structurele oorzaken van humanitaire rampen en crises is recentelijk verminderd.
- IOB beoordeelt de effectiviteit van de hulp aan vluchtelingen in de buurlanden van Syrië positief. Echter, naarmate de crisis voortduurt verslechtert de situatie van de vluchtelingen in de regio in een rap tempo. De veronderstellingen over de mogelijkheden om de opvang in de regio te realiseren zijn dan ook veel te optimistisch gebleken.

De belangrijkste lessen voor toekomstig beleid zijn:

- Humanitaire hulp moet uit haar isolement worden gehaald, en onderdeel worden van een bredere benadering samen met diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en de bevordering van stabiliteit, zonder dat daarmee de humanitaire principes worden losgelaten.
- De ambities van het beleid en de uitvoeringscapaciteit dienen beter op elkaar te worden afgestemd.
- Intensieve samenwerking met gelijkgezinde donoren en de EU is cruciaal voor efficiëntere hulpverlening en om meer invloed te kunnen uitoefenen op de VN.

Achtergrond

Bij humanitaire hulp gaat het erom levens te redden en slachtoffers van natuurrampen en conflicten bij te staan. De nadruk ligt op de onmiddellijke en kortetermijnhulp. Grote natuurrampen in de afgelopen vier jaar vonden plaats in Haïti (2010), de Filipijnen (2013) en Nepal (2015). Hoewel het aantal conflicten afnam, groeide het aantal slachtoffers: van meer dan 45 miljoen mensen in 2012 naar bijna 59,5 miljoen medio 2015. In 2014 kwam meer dan de helft van alle vluchtelingen uit drie landen: Syrië, Afghanistan en Somalië.

Er zijn veel nieuwe uitdagingen waarmee de humanitaire hulp wordt geconfronteerd: de groeiende omvang van de humanitaire crises zoals die in Syrië, de verstedelijking van de vluchtelingenproblematiek, de duur van de crises, het cyclische karakter van crisissituaties (bijvoorbeeld in Zuid-Soedan) en de uitzichtloze situatie van langdurig vluchtelingen en ontheemden.

Beleid en uitgaven

Uitgangspunt van het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp is dat de internationale gemeenschap een collectieve verantwoordelijkheid heeft voor het redden van mensenlevens en het verminderen van menselijk lijden als gevolg van conflicten en natuurrampen. Hulp dient terecht te komen bij die slachtoffers die deze het meest nodig hebben.



Voedsel uitgedeeld door Wereldvoedselprogramma, Kaboel, Afghanistan. UN Photo / WFP.

Tussen 2009 en 2014 gaf Nederland EUR 1,6 miljard uit aan humanitaire hulp. Terwijl wereldwijd de noden en de behoeften aan humanitaire hulp toenamen, daalde vanaf 2009 het budget tot EUR 233 miljoen in 2013. Sinds 2014 is er weer meer geld beschikbaar. Voor 2015 is de begroting EUR 375 miljoen. Hiermee is de nominale omvang van de hulp weer bijna op het niveau van 2008.

Volgens Nederland zijn de Verenigde Naties (VN) het beste gepositioneerd om de internationale hulp te coördineren. Het geeft dan ook hoge prioriteit aan de financiering van humanitaire VN-organisaties.

Nederland heeft hoge ambities om de coördinatie en de effectiviteit van de humanitaire hulp te verbeteren. Aan eerdere aanbevelingen om de organisatie en de samenstelling van de staf op het ministerie en de ambassades beter af te stemmen op deze ambities, is tot voor kort echter geen gevolg gegeven.

Relevantie

Nederland houdt zich aan de bestaande internationale afspraken om ervoor te zorgen dat humanitaire organisaties de hulp tijdig ter plekke kunnen krijgen. Zestig procent van het geld dat Nederland geeft, mogen VN-organisaties en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) besteden volgens hun eigen prioriteiten. Nederland zet zich er bovendien actief voor in om de principes van humanitaire hulp te handhaven. Het bedrijft actieve diplomatie om de toegang tot hulp voor slachtoffers van geweld te garanderen.

De bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en de veranderingen in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de laatste jaren hebben de aandacht voor het verminderen van risico's voor armen doen afnemen. De meest kwetsbare en fragiele staten zijn niet de ontvangers van de meeste ontwikkelingshulp: onder de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn er drie die op de lijst van de tien meest kwetsbare landen staan.

De grenzen tussen humanitaire hulp, vredesmissies, wederopbouw en reguliere ontwikkelingssamenwerking zijn in veel fragiele staten vervaagd. Vanaf 2013 heeft de Nederlandse regering in brieven aan de Tweede Kamer moeite gedaan om het beleid te actualiseren, maar in de praktijk blijft er onvoldoende aandacht voor het feit dat deze beleidsterreinen meer in elkaar grijpen dan vroeger. Een meer samenhangende en geactualiseerde visie op en benadering van deze nieuwe ontwikkelingen zijn nodig. Die moeten ook ingaan op de gevolgen voor de inrichting van de humanitaire hulp.

Kanaalkeuze

Meer dan 80 procent van het budget voor humanitaire hulp wordt gekanaliseerd via de VN en het ICRC. Nederland kan rekenen op waardering van deze organisaties vanwege de omvang van zijn ongeoormerkte hulp en de voorspelbaarheid en continuïteit ervan. Hierdoor kunnen ze de hulpverlening tijdig plannen en effectief reageren op onverwachte gebeurtenissen en veranderingen.

Tot 2013 werd vier procent van de Nederlandse humanitaire hulp direct via ngo's gegeven. Dit is weinig ten opzichte van vergelijkbare Noord-Europese donoren, die gemiddeld negentien procent van hun hulp via ngo's leveren. Recentelijk is hierin verandering gekomen: het kabinet heeft EUR 120 miljoen vrijgemaakt voor een nieuwe, meerjarige subsidieregeling (2015-2017) voor Nederlandse ngo's. Deze regeling stelt hen in staat om per crisis snelle besluiten te nemen over de besteding van het geld. Echter, de regeling is vooral uitgegaan van Nederlandse subsidieoverwegingen en houdt te weinig rekening met het perspectief van het land dat de hulp ontvangt. De afweging wat de mogelijke meerwaarde is van juist deze ngo's in dat land, blijft zo onderbelicht.

Efficiëntie en coördinatie

Er zijn meerdere aanwijzingen dat de humanitaire hulp van vandaag beter is uitgerust voor haar taken: nieuwe financieringsmechanismen dragen bij aan snelle financiering, de coördinatie van de hulp verloopt beter en vooral bij natuurrampen zijn de hulporganisaties beter uitgerust om mensen sneller en beter te helpen. Er zijn echter ook hardnekkige problemen: de gevestigde grote VN-organisaties zijn sterk gericht op hun eigen mandaat en institutionele belangen. Daarnaast zijn ze niet snel bereid hun werkwijze ondergeschikt te maken aan nieuwe bestuurs- en coördinatie taken.

De bevindingen van IOB over de resultaten van de mede door Nederland gefinancierde gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN zijn overwegend positief. Wel duurt het soms te lang voordat de hulp daar komt waar deze nodig is. Vanuit het oogpunt van coördinatie is de meerwaarde van de kleine fondsen bovendien gering.

Positieve bevindingen zijn er over kostenbesparende innovaties. In de hulpverlening aan vluchtelingen in Libanon en Jordanië heeft UNHCR in korte tijd een efficiënt en technologisch hoogstaand registratiesysteem en een breed pakket aan hulp en innovatieve dienstverlening ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn de distributie van *vouchers* voor voedsel in plaats van voedseluitdeling, het gebruik van *debit cards* in plaats van geormerkte *vouchers* en het inschakelen van private verzekeringsmaatschappijen voor de betaling van gezondheidsdiensten aan vluchtelingen. Recent impactonderzoek geeft aan dat met cash-voor-voedselprogramma's meer mensen tegen minder kosten worden bereikt.

Wanneer VN-organisaties projecten onderaanbesteden aan ngo's, leidt de accumulatie van de administratieve kosten die hiermee gepaard gaan tot hogere transactiekosten. Het rationaliseren van de financiering van de hulp stuit echter op obstakels: de concurrentie tussen humanitaire organisaties bij de fondsenwerving en de onvoorspelbaarheid van de financiering door donoren.

Effectiviteit

De hulp aan de Filipijnen was tijdig en voorzag in de meest dringende behoeften. In Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika is goede voortgang geboekt met een betere paraatheid bij rampen en met het voorkomen ervan. De landenstudie over Ethiopië concludeert dat de voedselhulp terecht is gekomen bij dat deel van de bevolking dat deze het meeste nodig had. De bevindingen over de aanpak van de WHO in het geval van de ebolacrisis zijn daarentegen zeer kritisch ten aanzien van de late reactie en de organisatie van de hulp. Pas nadat de ernst van de situatie was doorgedrongen werd op grote schaal hulp aangeboden en kwam de crisis relatief snel grotendeels onder controle.

De humanitaire VN-organisaties hebben moeite om snelle en adequate hulp te geven bij het uitbreken van een gewelddadig conflict. Ze slagen er pas na verloop van tijd in om resultaten te boeken. Ze hebben ook problemen bij het verkrijgen van toegang tot vluchtelingen en ontheemden. Voorbeelden hiervan zijn de gebeurtenissen in Zuid-Soedan en Centraal-Afrikaanse Republiek.

In al deze gevallen zijn zowel het bereik als de kwaliteit van de hulp in een later stadium verbeterd.

Ook in Syrië heeft de door de VN verleende humanitaire hulp een beperkt bereik. Dit is vooral een gevolg van de beperkingen die de Syrische overheid en IS opleggen. In veel andere crisislanden hebben de hulporganisaties te maken met grote risico's voor de veiligheid van hun mensen.

IOB beoordeelt de effectiviteit van de hulp aan vluchtelingen in de buurlanden van Syrië positief. De hulporganisaties zijn erin geslaagd de armste en meest kwetsbare families te helpen om in hun belangrijkste basisvoorzieningen te voorzien. Naarmate de crisis voortduurt, neemt het bereik van de hulp echter af. Enerzijds nemen de noden toe omdat vluchtelingen door hun reserves heen raken. Anderzijds is de financiering van de hulp ontoereikend om alle kwetsbare personen te helpen. Financiering voor structurele opvang van de vluchtelingen blijft uit. De mogelijkheden voor vluchtelingen om te werken worden sterk beperkt en hun kinderen kunnen niet naar school. De snelle verslechtering van de situatie is een belangrijke oorzaak voor de grote instroom van Syrische vluchtelingen in Europa.



Luchtfoto van het vluchtelingenkamp Za'atari, Jordanië. UN Photo / Mark Garten.

Een groeiend deel van de humanitaire hulp gaat naar langdurige crises. Met het uitblijven van politieke oplossingen voor die crises neemt de roep om meer aandacht voor duurzame oplossingen toe. Integratie van vluchtelingen in de buurlanden vraagt om meer structurele sociaaleconomische voorzieningen, in nauwe samenwerking met de overheden van die landen. Deze taak gaat de humanitaire hulporganisaties te boven. De verwachtingen omtrent het bieden van duurzame oplossingen voor de vluchtelingenopvang in de regio zijn hoger dan wat kan worden waargemaakt. Dat geldt voor de buurlanden van Syrië, maar ook voor Afrikaanse landen die

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 406 (augustus 2015)

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014

ISBN: 978-90-5328-472-5

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 05 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp | Evaluatie Nieuwsbrief

grote aantallen vluchtelingen opvangen. Vooralsnog bestaat er bij Nederland en andere donoren weinig bereidheid om de middelen voor ontwikkelingssamenwerking of wederopbouw in te zetten voor dergelijke oplossingen.

Lessen voor het beleid

Uit het onderzoek trekt IOB enkele lessen voor toekomstig beleid.

Haal de humanitaire hulp uit haar isolement en plaats het humanitair beleid in een breder perspectief. Accepteer dat er veel overlap is met andere beleidsterreinen en breng meer samenhang aan in het beleid. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan het neutrale karakter van de humanitaire hulp.

Stem de doelstellingen van het beleid en de uitvoeringscapaciteit beter op elkaar af en investeer in kennis en de werving van staf met ervaring op het gebied van noodhulp.

Binnen de huidige werkwijze is nog winst te behalen door het aantal te financieren activiteiten te reduceren, meer te concentreren op meerjarige bijdragen aan humanitaire organisaties en de bestedingen minder te fragmenteren over kleine projecten. Op deze wijze komt er meer ruimte voor strategisch beleid.

Geef meer inhoud aan de dialoog en de beleidsbeïnvloeding op het niveau van de humanitaire VN-organisaties. Baseer deze inhoud meer dan nu het geval is op kennis van wat er in de praktijk gebeurt. Nederland is een belangrijke donor van de VN. Die 'hefboom' zou beter kunnen worden benut voor beleidsbeïnvloeding.

Er is winst te behalen bij een grotere coördinatie van de Nederlandse humanitaire hulp in EU-verband. De afzonderlijke besluiten van een groot aantal lidstaten leiden tot fragmentatie van de hulp.

Besteed meer aandacht aan de rol van nationale overheden en lokale ngo's bij de humanitaire hulp. Laat internationale hulp complementair zijn aan nationale inspanningen.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | september 2015 | ISSN:2214-630X | 15BUZ88204|N