BIJLAGE BIJ KAMERBRIEF: IOB-BELEIDSDOORLICHTING HUMANITAIRE HULP 2015 / 2021

Kabinetsreactie per thema

Hieronder volgt een overzicht van de aanbevelingen zoals die in het IOB-evaluatierapport: '*Trust, Risk and Learn*, *Humanitarian Assistance Given by The Netherlands – Funding and Diplomacy – 2015-2021*'[1] zijn weergegeven alsook de reactie hierop van het kabinet.

De aanbevelingen komen rechtstreeks uit het rapport en zijn zo letterlijk mogelijk vertaald.

I. Humanitaire systeem en financiering

IOB raadt aan dat Nederland:

i. doorgaat met veelal meerjarige ongeoormerkte middelen. De keerzijde van ongeoormerkte financiering, die het moeilijk maakt om resultaten aan Nederlandse steun toe te schrijven, moet als een inherent nadeel worden geaccepteerd. Dit nadeel weegt niet op tegen het duidelijke voordeel dat de hulpverlening efficiënter en effectiever kan worden verleend en beter kan worden ingespeeld op veranderende behoeften.
ii. niet-geoormerkte en meerjarige financiering bij andere donoren blijft bevorderen, aangezien dergelijke financiering duidelijk verband houdt met doeltreffende humanitaire hulp.
iii. de Nederlandse zichtbaarheid en invloed vergroot door een plek aan tafel te claimen bij organisaties die ongeoormerkte financiering ontvangen.
iv. doorgaat met het financieren van dezelfde groep humanitaire organisaties, maar er in afstemming met andere donoren voor zorgt dat deze partners hun focus op Nederlandse en *Grand Bargain*-gerelateerde prioriteiten behouden of versterken.
v. de strategische samenwerking, het netwerken en informatie-uitwisseling met de EU (DG ECHO en DG DEV) op Nederlandse en *Grand Bargain*-aandachtsgebieden te vergroot en consequent gebruik maakt van de uitgebreidere capaciteit voor Monitoring, Evaluatie en Leren (MEL) van andere donoren.
vi. in MEL investeert, door sterkere focus op een beperkt aantal aandachtsgebieden.
vii. Het netwerk van regionale humanitaire coördinatoren versterken met extra speciaal personeel voor de contacten met DG ECHO;
viii. in overweging neemt om te investeren in extra humanitaire capaciteit in andere regio's waar spraakmakende humanitaire crises plaatsvinden en Nederlandse humanitaire en politieke belangen op het spel staan. Dit zal Nederland helpen om een beter geïnformeerde beïnvloeder te worden en resultaten te boeken op deze prioriteiten.

Kabinetsreactie

De IOB conclusies zijn positief over het door Nederland gevoerde financieringsbeleid van humanitaire hulp. IOB is positief over het feit dat het budget centraal vanuit Den Haag beheerd wordt, evenals over het beperkte aantal partners waarvoor gekozen is in het Nederlandse humanitaire beleid. Ook concludeert IOB dat het geven van meerjarige, vrijwillige bijdragen aan humanitaire hulporganisaties cruciaal is voor effectieve, tijdige en op noden gebaseerde (*needs-based)* humanitaire hulp door nationale en internationale organisaties. Door Nederland gefinancierde partners hebben op basis van hun specifieke kennis en expertise bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Nederlandse humanitaire financiering, namelijk het efficiënt, effectief en tijdig leveren van hulp.

Het kabinet verwelkomt de conclusies en ziet deze als een goede onderbouwing om het huidige (financierings-)beleid voort te zetten. Het reeds gevoerde beleid is ook grotendeels in lijn met de aanbevelingen. De aanbeveling dat Nederland zijn meerjarige, vrijwillige financiering van humanitaire hulp voortzet met als doel effectieve en tijdige *needs-based* hulp wordt van harte overgenomen. Niet alleen stelt deze wijze van financiering aan een beperkt aantal vertrouwde partners hen in staat om snel, efficiënt en doeltreffend aan de slag te gaan. Het zorgt er ook voor dat hulporganisaties niet alleen

[1] Het kabinet merkt op dat in de Terms of Reference de onderzoeksperiode 2015/2020 stond aangegeven, maar IOB uiteindelijk heeft besloten bepaalde cijfers en (beperkte) informatie uit 2021 ook mee te nemen in het rapport. Dit leidde tot een onderzoeksperiode van 2015 tot en met 2021.

gericht zijn op het lenigen van de korte termijn noden, maar ook de kans krijgen om in te zetten op – onder andere – anticiperende hulp en lokale capaciteitsopbouw.

Wel stelt IOB dat Nederland als belangrijke donor een meer zichtbare rol kan opeisen, ook op ambassadeniveau. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Het kabinet heeft in het afgelopen jaar reeds ingezet op het beter uitdragen van de Nederlandse bijdragen en inspanningen op humanitair terrein in bilaterale contacten, op multilateraal niveau en met humanitaire partners en zal hier in blijven investeren. Zo is de afgelopen jaren de dialoog met de humanitaire partners geïntensiveerd. Met de *Dutch Relief Alliance* en het Nederlandse Rode Kruis wordt, sinds de met hen afgesloten partnerschappen (vernieuwd sinds 1 januari 2022), een meer gelijkwaardige dialoog over een aantal strategische onderwerpen gevoerd. Ook is Nederland actief in verschillende bestuursraden en adviesorganen, zoals die van de *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR), het *World Food Program* (WFP), het *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) en *United Nations Children's Fund* (UNICEF). Via die bestuursraden is Nederland zichtbaar en wordt regelmatig gesproken over de prioriteiten, te weten lokalisering en risicodeling, het verlenen van geestelijke en psychosociale hulp (MHPSS) en een mensgerichte, inclusieve en gelijkwaardige hulpverlening. Tevens zal Nederland vanaf maart 2023 1,5 jaar voorzitter zijn van de Donor Advisory Group van de Internationale Federatie van Rode Kruis en Rode Halve Maanverenigingen (IFRC). Dat voorzitterschap voeren we in samenwerking met het Nederlandse Rode Kruis (NRK). Dit geeft Nederland een kans om zich zichtbaarder te profileren en onderwerpen te agenderen, onder meer de humanitaire dimensie van lokalisering en klimaatverandering.

Daarnaast engageren de Nederlandse ambassades met nationale autoriteiten in hun ambtsgebied, VN, EU, hulporganisaties en het lokaal maatschappelijk middenveld. Ook nemen zij met regelmaat en actief deel aan humanitaire overleggen, bijvoorbeeld als co-voorzitter van humanitaire donor overleggen of als lid van de advies raad van een OCHA *Country-Based Pooled Fund*. Hun goede informatiepositie stelt Nederlandse ambassades in staat om in deze fora kansen te signaleren en invloed uit te oefenen op de koers en het verzamelen van de benodigde informatie voor Monitoren, Evaluatie en Leren. Ook vergroot dit de zichtbaarheid van Nederland als actieve en betrouwbare donor. Tegelijkertijd liggen er nog kansen om meer informatie te delen en te investeren in kennis bij medewerkers op de ambassades. De regionale humanitaire coördinatoren op ambassades spelen een cruciale rol als schakel tussen het ministerie in Den Haag en humanitaire spelers in landen in crisis waar deze ambassades actief zijn, voor wat betreft het uitdragen van de Nederlandse politieke en humanitaire belangen. Het versterken van de humanitaire personele capaciteit in andere regio's waar ernstige humanitaire crises gaande zijn die aandacht vergen, wordt door het kabinet per casus bekeken. In veel crisesgebieden heeft Nederland geen ambassade ter plaatse en is het derhalve lastig om capaciteit op te schalen.

De IOB evaluatie stelt ook dat er additionele staf zou moeten komen om de strategische samenwerking en het netwerken met de EU (DG ECHO en DG DEV) te versterken. Het ministerie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de relatie met de EU, met name DG ECHO – de noodhulptak van de EU. Dit resulteerde onder meer in nauwe diplomatieke samenwerking op het gebied van humanitaire toegang en principes, met gezamenlijke boodschappen en rode lijnen voor onder meer Afghanistan, Oekraïne en Jemen. Deze samenwerking wordt in 2023 voortgezet. Het kabinet onderkent dat er mogelijkheden zijn om op specifieke thema's de samenwerking nog meer te verdiepen. Binnen de beschikbare capaciteit op het ministerie en de Permanente Vertegenwoordigingen, zal daarbij scherpe prioriteitstelling en goede samenwerking en taakverdeling met gelijkgezinde partners nodig zijn, zeker in het licht van het groeiende aantal steeds complexer wordende crises.

II. Lokalisering, innovatie en nexus

Lokalisering, inclusief risicodeling

IOB raadt aan:

i. Streefcijfers voor meer directe financiering aan lokale actoren worden in veel landen nageleefd, maar dit is onvoldoende gebleken om een echte machtsverschuiving teweeg te brengen. Nederland dient daarom in overleg met humanitaire partners – waaronder lokale partners – andere manieren van lokalisatie, zoals capaciteitsversterking, een sterkere lokale rol van lokale partners in de besluitvorming en een andere manier van risicodeling, in te voeren en te bevorderen. Lokale partners moeten kunnen aangeven waar de hiaten zitten en hoe ze het beste kunnen worden gedicht.

ii. Nederland moet als donor ook nadenken over zijn eigen rol in de negatieve machtsdynamiek en mogelijke tekortkomingen in risicomanagement aanpakken. Nederland zou moeten onderzoeken of het haalbaar is om de verantwoording minder te richten op het beperken van het risico dat geld of materialen niet worden gebruikt waarvoor het bedoeld is, en meer op de behaalde resultaten in de ogen van de getroffen bevolking.

iii. In veel gevallen, vaak wanneer fondsen uit *Country Based Pooled Funds* worden toegewezen, worden lokale partners niet geselecteerd voor financiering onder het adagium "de beste partner wint", maar dit maakt lokalisatie een catch-22: lokale partners hebben geen ervaring en capaciteit om humanitaire interventies uit te voeren, en daarom worden ze niet geselecteerd en doen ze nooit zoveel ervaring en capaciteit op. Het is de verantwoordelijkheid van internationale humanitaire actoren, waaronder Nederland, om ervoor te zorgen dat lokale actoren relevante capaciteit verwerven en prioriteit krijgen bij selectie, gekoppeld aan dergelijke capaciteitsversterking en begeleiding waar nodig.

iv. De VN doet het niet goed op het gebied van lokalisatie. Hoewel het lokale partners betrekt in termen van proporties van budget, is de relatie vaak top-down en niet strategisch. Nederland moet zich daarom dubbel inspannen om de verschillende VN-partners aan te spreken op lokalisatie. Om impact te creëren kan dit alleen in afstemming met andere donoren. De eerste actielijn zou kunnen zijn om de lokalisatieagenda verder te brengen met grote donoren zoals de EU (DG ECHO).

Kabinetsreactie lokalisering en risicodeling

Zoals de IOB concludeert, leidt meerjarige, flexibele ondersteuning aan een beperkt aantal vertrouwde, professionele en grote humanitaire partners, waaronder uit de VN-familie, tot efficiënte en effectieve daadwerkelijke hulp die beter kan inspelen op veranderende noden[2]. Ook constateert de IOB terecht dat de mogelijkheden voor het ministerie beperkt zijn om zelf direct humanitaire financiering te verstrekken aan lokale organisaties[3]. [4]. Dit geldt ook voor lokale partners van door Nederland gesteunde internationale humanitaire organisaties. Tenslotte deelt het kabinet het oordeel van de IOB dat het bij lokalisering nadrukkelijk niet alleen gaat om financiering van lokale organisaties, maar vooral ook om medezeggenschap van getroffen bevolking over te bieden hulp en om verantwoording over geboden hulp aan die bevolking. Te sterke focus op financiële streefcijfers kan de aandacht zelfs afleiden van meer fundamentele vragen over besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen die leiden tot ongelijkwaardigheid tussen internationale en binnenlandse organisaties. Het ministerie besteedt daarom in toenemende mate aandacht aan manieren om meer gelijkwaardige relaties mogelijk te maken binnen de hele keten van organisaties die zijn betrokken bij humanitaire hulpverlening. Dit gebeurt zoveel

[2] "IOB's fieldwork in Syria, South Sudan and Yemen led to the conclusion that the reliably predictable multi-year unearmarked funding for UN agencies, Red Cross and NGOs has allowed for more efficient and effective aid delivery, thereby responding better to changing needs. This is true for the large Dutch contributions to the UN Central Emergency Response Fund (CERF), the UN CBPFs, the DRA, the Red Cross Disaster Response Fund as well as the core funding to individual UN agencies, the ICRC (International Committee of the Red Cross) and IFRC", p.4, *Executive Summary*, IOB Evaluatierapport

[3] "Due to capacity constraints and prevailing risk management strategies, MFA is limited in its ability to directly fund local organisations", p. 42, Hoofdstuk *Effectiveness of Humanitarian Partners,* IOB Evaluatierapport

[4] "Due to capacity constraints and prevailing risk management strategies, MFA is limited in its ability to directly fund local organisations", p. 42, Hoofdstuk *Effectiveness of Humanitarian Partners,* IOB Evaluatierapport

mogelijk in nauw samenspel met bondgenoten, en in relevante fora, zoals via de *Grand Bargain* en in EU-verband.

Nederlandse partners
In het nieuwe meerjarige partnerschap met de DRA heeft het ministerie dit kwalitatieve aspect van lokalisering centraal gesteld. De DRA besteedt inmiddels al 35% van de geboden financiering via lokale organisaties en inzet is om dit percentage nog verder te laten groeien. De nadruk ligt daarbij vooral op versterkte gelijkwaardigheid in de partnerschappen met nationale en lokale hulporganisaties, onder meer door de oprichting van de *Local Advisory Group* (LAG). Deze biedt de nationale en lokale partnerorganisaties een platform voor betere en meer gecoördineerde uitwisseling met het bestuur en de leden van de DRA. Verder investeert de DRA waar nodig in capaciteitsversterking en voorziet het partnerschap in het gezamenlijk evalueren en leren van stappen die worden gezet in lokalisatie. Dit sluit aan op de roep van de IOB om voortgang op lokalisering strakker te monitoren en om daarbij beter te voorzien in terugkoppeling door getroffen bevolking over geboden hulp.

Nederland heeft de inzet op lokalisering ook geïntensiveerd via het netwerk van Rode Kruis en Rode Halve Maanverenigingen, een unieke structuur van lokaal-gewortelde organisaties die werken met lokale staf en vrijwilligers. Het nieuwe meerjarige partnerschap met het NRK beoogt nationale verenigingen in staat te stellen sneller, effectiever en autonomer te reageren op humanitaire crises. Binnen dit partnerschap biedt NRK bilaterale ondersteuning voor de versterking van nationale verenigingen, en draagt het via de Internationale Federatie van Rode Kruis en Rode Halve Maanverenigingen (IFRC) bij aan de bouw van een sterk en gelijkwaardig humanitair coördinatiesysteem dat is gestoeld op de kracht van nationale verenigingen. Voor het Nederlandse Rode Kruis kon 77% van het budget in 2021 worden toegerekend aan gelokaliseerde inzet.

De IOB is kritischer over de VN-familie en lokalisering. Daarbij geeft de IOB wel aan dat in conflictsituaties bij de afweging tussen snelheid en schaal enerzijds en een aanpak die lokalisering mogelijk maakt anderzijds, snelheid en schaal de doorslag moeten geven[5] en dat daarbij de VN hoge ogen scoort. Het kabinet is van mening dat ook in andere contexten VN-organisaties en -mechanismen doorslaggevende mogelijkheden bieden voor zeer effectieve financiering zonder dat daarbij lokalisering wordt veronachtzaamd. De *Country-Based Pooled Funds* (CBPF's) van OCHA bijvoorbeeld, waaraan Nederland een groot deel van haar crisis-specifieke bijdragen doet, kennen (conform doelstelling binnen de *Grand Bargain*) gemiddeld ruim 25% van hun financiering toe aan lokale hulporganisaties. Belangrijker nog is dat naast donoren ook lokale organisaties vertegenwoordigd zijn in adviesraden van specifieke CBPFs. Ook enkele grotere VN-organisaties zoals UNHCR en UNICEF kennen in meerdere landen inmiddels een hogere mate van lokalisering dan tijdens de IOB-onderzoeksperiode en het onderwerp is bij veel VN organisaties hoger op de agenda komen te staan. Dit neemt niet weg dat ook het kabinet aanleiding ziet om leden van de VN-familie aan te zetten tot betere prestaties op dit vlak. Dit is dan ook structureel onderdeel van de beleidsdialoog met deze partners, bilateraal en met gelijkgezinden waaronder de EU in multilateraal verband.

Lokalisering aanjagen: participatie, verantwoording, risicodeling
Nederland faciliteert lokalisering ook voor het hele humanitaire bestel, door de ondersteuning van organisaties als *Ground Truth Solutions* en het START Netwerk die werkbare mechanismen ontwikkelen om lokale bevolking een stem te geven in humanitaire actie. *Ground Truth Solutions* biedt humanitaire organisaties handvatten om bij getroffen bevolking na te gaan hoe de hulp is ontvangen. Het START Netwerk, dat bestaat uit meer dan 80 internationale, nationale en lokale organisaties, ontwikkelt manieren waarbij snel in samenspraak met lokale organisaties en vertegenwoordigers besloten kan worden over een acute respons.

[5] "At the same time, in very intense conflict crises […] IOB observes a clear trade-off between the tailored solutions needed for localisation and the nexus, and the ability to deliver a timely and principled humanitarian response at scale". p.4, *Executive Summary*, IOB Evaluatierapport

Het kabinet deelt de conclusie dat partners worstelen met de vraag hoe op een verantwoorde en effectieve wijze om te gaan met risico's in humanitaire hulpverlening. Feitelijk geldt dit voor de hele humanitaire keten van donoren (inclusief Nederland), intermediaire organisaties en lokale uitvoerders. Risico's zijn onvermijdelijk bij humanitaire hulp die meestal op heel korte termijn moet worden geboden in complexe omstandigheden met bijvoorbeeld vernietigde infrastructuur en fragiele of ontbrekende maatschappelijke en overheidssystemen. Er is sprake van een brede waaier aan risico's, waaronder op het gebied van toegang, veiligheid, machtsmisbruik, fraude of mismanagement, uitsluiting van bepaalde groepen hulpbehoevenden of misbruik van geboden hulp.

Humanitaire organisaties hebben robuuste systemen om risico's in te schatten en te beperken en – als een risico toch materialiseert – daar adequaat op te reageren. Donoren verwachten dit ook. Zoals in de IOB-evaluatie benoemd, zetten donoren deze verwachting vaak om in strikte eisen en juridische bepalingen, zonder begeleidend vooroverleg met de gefinancierde organisaties. Dit kan ertoe leiden dat risico's feitelijk worden afgeschoven op intermediaire, en vervolgens op lokale organisaties. Daarbij wordt onvoldoende erkend dat de risicolast van humanitaire hulpverlening op een verantwoorde manier door alle betrokkenen in de hele humanitaire keten gedragen moet worden. Gebrek aan oog hiervoor is een obstakel voor lokalisering in het humanitaire veld: er wordt gesproken over de noodzaak capaciteit van lokale organisaties te versterken, maar er wordt onvoldoende gesproken over het delen van de risicolast. En dat terwijl het delen daarvan de effectiviteit van maatregelen om (potentiële) risico's te onderkennen, in te perken en te bestrijden, ten goede komt. Dit blijkt onder meer uit een aantal casestudies die in 2022 zijn onderzocht, mede op Nederlands initiatief, en waarover een rapport is verschenen: *Risk sharing in practice: success stories, enablers and barriers to risk sharing in the humanitarian sector*[6].

In 2023 werkt Nederland, ICRC en InterAction in het kader van de *Grand Bargain* met een brede groep humanitaire actoren een risicodelingsinstrument uit. Dat instrument zal donoren, tussenpartijen en lokale uitvoerders concreet in staat stellen gezamenlijk risico's te inventariseren en afspraken te maken over ieders verantwoordelijkheid en verwachtingen m.b.t. die risico's. Dit instrument wordt vervolgens uitgeprobeerd en verfijnd waarbij ook de eigen risicomanagement strategie van het ministerie wordt gewogen. Dit onderwerp vormt ook onderdeel van de dialoog en samenwerking met de DRA en het NRK.

Innovatie

IOB raadt aan:

i. Nederland moet beoordelen in hoeverre specifieke middelen moeten worden ingezet en besteed aan innovatie, en welk deel van de innovatie kan worden overgelaten aan andere donoren of zelfs aan grote VN-agentschappen.
ii. Op basis van bovenstaande beoordeling zou Nederland kunnen overwegen om zijn betrokkenheid bij en ondersteuning van innovatie van activiteiten en modaliteiten door partners te beperken, ten gunste van het bevorderen van systeemverandering en/of het faciliteren van andere prioriteiten, zoals lokalisatie of de nexus.
iii. Als onderdeel van ongeoormerkte financiering moet Nederland zijn partners vertrouwen om te innoveren als onderdeel van hun bedrijfsstrategieën en -beleid. Parallel hieraan dienen waardering voor innovatie en de wil om te innoveren te worden bevorderd in onderhandelingen en gesprekken met fondsontvangers.

Kabinetsreactie Innovatie

IOB moedigt Nederland aan verder na te denken over de wijze waarop innovatie een strategische plek kan krijgen in de humanitaire ondersteuning en met welk doel innovatie wordt ondersteund. Ook is de IOB evaluatie kritisch over het uitblijven van transformatie of systeemveranderingen door de

[6] Risk sharing in practice: success stories, enablers and barriers to risk sharing in the humanitarian sector, Ed Hughes; ICRC, NL MFA, June 2022

beschikbaar gestelde financiering. Het kabinet onderschrijft het belang van innovatie binnen de humanitaire sector. Oplopende noden, veranderende en complexere crises en te weinig middelen dwingen tot meer effectiviteit en efficiëntie in de internationale noodhulpverlening. Innovatie blijft daarom relevant.

Tegelijkertijd erkent het kabinet de belangrijke rol van humanitaire partners om behoeftes te identificeren, oplossingen te verkennen en innovaties te stimuleren en testen binnen de eigen respons. Humanitaire organisaties hebben beter en tijdiger inzicht in wat nodig is en kunnen sneller en doelgerichter inspelen op de vraag en hierdoor de meeste impact genereren. Sinds 2021 heeft het kabinet actief gewerkt aan het tegengaan van versnippering aan innovatieve activiteiten en meer focus aangebracht. In plaats van financiering aan meerdere geïsoleerde innovatieprojecten die slechts in beperkte mate in de praktijk worden toegepast of kunnen worden opgeschaald, wordt nu aangestuurd op een innovatie-stimulerende aanpak door partners binnen hun eigen programmering. In de vormgeving van de partnerschappen en de beleidsdialoog met deze partners wordt innovatie bevorderd.

Nexus

IOB raadt aan:

i. De Meer Jaren Landen Strategieën (MLSen) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken moeten worden ingezet om betere samenwerking, communicatie en programmering tussen de verschillende perspectieven, budgetten en afdelingen op gang te brengen: de afdeling Humanitaire Hulp moet actief deelnemen aan de landenteams die deze MLSen ontwikkelen en monitoren.
ii. De afdeling Humanitaire Hulp kan veranderingen op gang brengen door explicieter en proactiever te zijn in het definiëren van wegen naar een geleidelijke stopzetting van humanitaire hulp door andere thematische afdelingen uit te nodigen om slechts een beperkt aantal langdurige humanitaire crises op te volgen die een aanslag vormen op het discretionaire budget .
iii. Om ervaring op te doen en te leren hoe zo'n geleidelijke exit in de praktijk kan worden gerealiseerd, zouden één of twee 'nexuspilots' moeten worden ontwikkeld. Voor deze pilots zouden ambassades een belangrijke rol moeten spelen, omdat de nabijheid van het veld het gemakkelijker maakt om afstemming op bredere ontwikkelingsdoelen te vergemakkelijken. Het zou kennis van de operationele realiteit vereisen en noodzakelijkerwijs leiden tot maatwerk. Om dat te bereiken, zal het nodig zijn om de betrokkenheid, het eigenaarschap en de *buy-in* van ontwikkelingsstakeholders binnen en buiten het ministerie te vergroten.
iv. Flexibiliteit in budgetten moet worden onderzocht en geïmplementeerd binnen het bredere ministerie om gemengde financiering mogelijk te maken bij de overgang van een puur humanitaire benadering naar een ontwikkelingsbenadering.
v. Aanbevolen wordt dat Nederland (samen met andere donoren) zijn aanpak van de nexus in politiek moeilijke contexten heroverweegt en operationaliseert om openingen te vinden die mensen duurzamer en ook kosteneffectiever dienen. Politieke kwesties belemmeren het werken aan de nexus, zoals nu het geval is in Syrië, waar alleen humanitaire (levensreddende) en vroegtijdige herstelondersteuning is toegestaan. Hoewel de reden hiervoor bekend is, zijn kwetsbare mensen die de situatie niet kunnen veranderen hiervan de dupe.

Kabinetsreactie Nexus

De IOB evaluatie constateert dat de operationalisatie van de link tussen ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp (de zogenaamde nexus) nog een uitdaging is. Operationele en organisatorische uitdagingen staan volgens IOB in de weg om optimaal toe te werken naar de nexus. De humanitaire afdeling en andere afdelingen binnen het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking werken in silo’s. Deze silo's moeten worden doorbroken wil Nederland succesvol de nexus bevorderen en resultaten boeken. Het doorbreken van de silo's impliceert het zetten van strategische stappen binnen het bredere ministerie naar meer flexibiliteit en samenhang.

Het kabinet is het grotendeels eens met de conclusies en aanbevelingen van IOB in relatie tot de nexus. Aanpakken van grondoorzaken is van groot belang om humanitaire noden te verminderen. Dat vergt

een inspanning van verschillende partijen, zowel binnen het ministerie als daarbuiten. Bij het ontwikkelen van de Meer Jaren Landen Strategieën (MLSen) is de afdeling humanitaire hulp nauw betrokken geweest. Dit heeft ertoe geleid dat in verschillende MLSen aandacht is voor de noodzaak humanitaire hulp en structurele ontwikkelingssamenwerking effectief op elkaar te laten aansluiten, op basis van een duidelijke visie over de reikwijdte van noodhulp, en de grenzen daaraan. De aanbeveling van de IOB om meer expliciet te formuleren hoe en wanneer Nederlandse noodhulp wordt afgebouwd of getransformeerd in structurele ontwikkelingsinspanningen zal – daar waar mogelijk – bij de uitvoering van de MLSen ter harte worden genomen.

Het kabinet onderkent dat het werken met pilots een goede manier is om nieuwe werkwijzen te toetsen aan de operationele realiteit. Zo kunnen ook obstakels binnen het ministerie worden geïdentificeerd en uitdagingen met humanitaire partners worden besproken. Deze werkwijze vergt strategisch geduld, inzettingsvermogen en systeemverandering.

Ook is relevant dat humanitaire hulp vooral wordt verleend in dusdanig fragiele, gevaarlijke en geïsoleerde gebieden dat OS-, klimaat- en overige actoren veelal niet aanwezig zijn en een nexus-aanpak moeilijk te realiseren is. In enkele gevallen gaat het daarbij ook om landen waar bewust is besloten de OS-programmering (tijdelijk) te stoppen. IOB constateert terecht dat niet in alle gevallen werken aan de nexus mogelijk is, zoals in Syrië waar alleen humanitaire (levensreddende) hulp geleverd wordt.

III. Humanitaire diplomatie

IOB raadt aan:

i. IOB stelt voor om het aantal prioriteiten op het gebied van humanitaire diplomatie (verder) te beperken en het Nederlandse niveau van betrokkenheid vast te stellen op basis van capaciteit, geloofwaardigheid en netwerk. Tegelijkertijd wat betreft de prioriteiten die niet meer worden nagestreefd: versterk de communicatie en coördinatie met actoren die beter geplaatst zijn om positieve en effectieve verandering te bewerkstelligen.

ii. Bouw een sterker verhaal op over de geselecteerde prioriteiten: prioriteiten moeten worden geselecteerd op basis van frequentere strategische reflectie, die realistische resultaten identificeert en de concrete stappen die nodig zijn om verandering teweeg te brengen. Humanitaire diplomatie moet verder gaan dan "Bewustwording" en erkennen dat het behalen van daadwerkelijke resultaten de belangrijkste ambitie is.

iii. Versterk de wisselwerking met ambassades en missies: er wordt voorgesteld om een regelmatige uitwisseling van gedachten en ervaringen op het gebied van humanitaire diplomatie tussen de afdeling Humanitaire Hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken missies en bilaterale ambassadeurs te institutionaliseren, gekoppeld aan regelmatige reflectie op geleerde lessen. Bilaterale ambassades zouden een sterkere rol moeten krijgen bij het operationaliseren van de nexus en lokalisatie.

iv. Erken dat er, zelfs met meer focus, een sterker verhaal en een stevigere wisselwerking met ambassades en missies, behoefte is aan het aanpakken van de huidige capaciteitsbeperkingen:
   - Het kan nuttig zijn om in het bredere Ministerie van Buitenlandse Zaken medewerkers te hebben met een stevige achtergrond in humanitair en politiek werk, aangezien dit het stellen van prioriteiten en het effectief uitoefenen van invloed vergemakkelijkt.
   - Het is essentieel om te bouwen aan en te investeren in een sterk netwerk van ambassadeurs, diplomaten, beleidsmakers en besluitvormers met humanitaire expertise in crisisgevoelige landen.
   - De twee functies van regionaal humanitair coördinator in Amman en Nairobi moeten worden gekoesterd en behouden. Overweeg deze uit te breiden door capaciteit toe te voegen in andere regio's waar spraakmakende humanitaire crises plaatsvinden en Nederlandse humanitaire en politieke belangen op het spel staan.
   - IOB beveelt aan het netwerk van regionale humanitaire coördinatoren te versterken met extra personeel in Brussel om de impact van de Nederlandse humanitaire diplomatie te vergroten door meer strategische samenwerking, netwerken en informatie-uitwisseling met de EU (DG ECHO en DG DEV) op Nederlandse en *Grand Bargain*-aandachtsgebieden.
   - Nieuwe collega's moeten een gerichte opleiding krijgen en moeten deelnemen aan personeelsuitwisselingen.

- Het verdient aanbeveling om mogelijkheden te verkennen voor meer samenwerking met de afdeling mensenrechten en de mensenrechtenambassadeur op het gebied van pleitbezorging voor humanitair oorlogsrecht.

v. Versterk de onderbouwing van humanitaire diplomatie met bewijs en lessen uit het verleden door strategisch te sturen op het gebied van monitoring, evaluatie en leren en door missies en ambassades te vragen om input voor de beleidsontwikkeling en de beleidsdialoog met humanitaire partners op de gekozen prioriteiten. Dat zal bijdragen aan focus en een stevigere humanitaire diplomatie.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het eens met de observatie van IOB dat het gebruik van diplomatie om humanitaire doelstellingen te promoten, kan helpen om meer resultaten te bereiken. Waarbij het van belang is prioriteiten te stellen, een verhaal op te bouwen, ambassades duidelijk te ondersteunen en meer informatie en geleerde lessen uit te wisselen. Het IOB beaamt dat de Nederlandse humanitair diplomatieke inzet gedurende de evaluatie-periode zichtbaar impact had op het gebied van MHPSS, conflict en honger, en de *Grand Bargain.* De gemaakte positieve impact op deze thema's is geen toevalstreffer, maar het resultaat van strategische, gestructureerde en langdurige inzet. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld flink geïnvesteerd in de uitwerking van de *Grand Bargain* door het voorzitterschap op zich te nemen, is consequent het thema MHPSS op de agenda geplaatst en heeft Nederland expertise geboden om humanitaire spelers bij te staan bij een MHPSS inclusieve aanpak.

Nederland zet deze resultaatgerichte aanpak in 2023 voort. Dit wordt gedaan door middel van strategische reflectie over waar Nederland aan tafel zit en voor welke onderwerpen de Nederlandse stem moet worden ingezet. In de periode 2021/22 heeft de humanitaire afdeling grote stappen gezet in het aanbrengen van prioritering en een sterker narratief binnen de humanitair diplomatieke inzet, op basis van de Nederlandse meerwaarde. In 2023 wordt deze versterkte inzet, in lijn met de IOB-aanbevelingen, voortgezet. Bijvoorbeeld op het gebied van humanitaire uitzonderingen op sanctieregimes, het aankomende Nederlandse voorzitterschap van de IFRC *Donor Advisory Group* en het lidmaatschap van de adviesraad van het *Central Emergency Relief Fund* (CERF). De Kamerbrief 'Humanitaire hulp en diplomatie 2023' gaat hier op korte termijn nader op in.

Om geloofwaardig en effectief in te zetten op humanitaire diplomatie heeft Nederland bovendien geïnvesteerd in de eigen capaciteit op dit terrein. Hierbij is het merendeel van de IOB-aanbevelingen reeds geïmplementeerd. Zoals reeds hierboven beschreven (zie I. Humanitaire systeem en financiering) heeft Nederland de samenwerking met DG ECHO, de noodhulptak van de EU, in 2021/22 verder versterkt. Een prioriteit binnen deze versterkte samenwerking is de inzet van gecoördineerde, gemeenschappelijke humanitair diplomatieke boodschappen door de EU en haar lidstaten. Hiertoe heeft Nederland in 2021/22 op hoofdstedenniveau meegeschreven aan gemeenschappelijke boodschappen vis-a-vis hulporganisaties, (de facto-)autoriteiten en gewapende groepen in o.a. Jemen en Afghanistan. Op landenniveau werd de humanitair diplomatieke inzet van de EU en haar lidstaten gecoördineerd in onder meer Burkina Faso. In lijn met de IOB-aanbevelingen zal Nederland zich binnen EU-verband inzetten voor het monitoren en evalueren van (het gebruik en de impact van) de gemeenschappelijke boodschappen.

Bovendien heeft Nederland geïnvesteerd in de versterking van het netwerk van ambassadeurs, diplomaten, beleidsmakers en besluitvormers met humanitaire expertise in crisisgevoelige landen, door kennisopbouw en verder geïnstitutionaliseerde uitwisseling. Zo werd in Den Haag de kennis van het humanitaire beleid en humanitaire dynamieken bij medewerkers van de politieke afdelingen uitgebreid. In 2023 wordt onderzocht hoe deze kennisopbouw meer gestructureerd kan worden aangepakt, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar het uitwisselen van geleerde lessen en geschikte opleidingsprogramma's (zoals IOB tevens aanraadt). Ook worden de verschillende uitwisselingsmomenten tussen Den Haag en het postennetwerk, waaronder de Permanente Vertegenwoordigingen, dit jaar verder geïnstitutionaliseerd en - waar relevant en wenselijk - uitgebreid.

IV: De humanitaire donor die mensen nodig hebben

IOB raadt aan:

i. Ga toekomstscenario's uitwerken om Nederland te positioneren in debatten over de urgente en toekomstgerichte vraag of de huidige manieren van humanitaire hulpverlening effectief en passend zijn in een sterk veranderende wereld.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft de noodzaak te reflecteren op noodzakelijke ontwikkelingen in de wereldwijde systematiek voor humanitaire hulpverlening. Noodhulp is slechts een tijdelijke oplossing voor een (acuut) probleem.

Veel van de inspanningen die eerder in deze reactie zijn beschreven spelen in op toenemende uitdagingen en complexiteit van noodhulp: een gerichtere aanpak van grondoorzaken voor crises middels een sterkere synergie tussen noodhulp, structurele ontwikkeling en conflictpreventie (nexus); gerichtere inzet op preventie en anticiperende hulp; concretere actie om lokale organisaties het heft in handen te geven zodat geboden hulp beter aansluit op behoeften van getroffen bevolking.

Omdat het werk op het snijvlak van noodhulp, stabiliteit en structurele ontwikkeling van groot belang is, kijkt het kabinet uit naar het aanstaande strategische evaluatie rapport van de IOB over heel begrotingsartikel dat begin 2024 gepresenteerd zal worden aan de Tweede Kamer. Dit artikel 4 betreft zowel het humanitaire beleid, als het beleid op het gebied van veiligheid en rechtsstaatontwikkeling en opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking. Het ministerie heeft de IOB voor deze overkoepelende doorlichting gericht onderzoeksvragen meegegeven over hoe de synergie versterkt kan worden van de Nederlandse inspanningen gericht op stabiliteit, opvang en bescherming in de regio en humanitaire hulp.