



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014 | IOB Evaluatie | nr. 406 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire h



IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014

augustus 2015

Voorwoord

Humanitaire hulp was de afgelopen jaren volop in het nieuws: reportages over de tyfoon Haiyan in de Filipijnen, de crisis in Syrië en ebola in West-Afrika volgen elkaar snel op. In 2015 ging het over de aardbeving in Nepal en de burgeroorlog in Jemen. Een vrijwel vast onderdeel van de aandacht in de pers is de vraag of de gegeven humanitaire hulp bij de mensen terecht komt die het nodig hebben. Wordt het geld wel goed besteed? Positieve en kritische beschouwingen daarover wisselen elkaar af.

De situatie in het Midden-Oosten heeft geleid tot een megacrisis zoals we die deze eeuw nog niet hebben meegemaakt. Humanitaire hulporganisaties hebben moeite om zoveel mensen tegelijk te helpen. Nu bovendien steeds vaker sprake is van langdurige en chronische crises, is het de vraag of de humanitaire organisaties nog berekend zijn op hun taak en of hun werkwijze adequaat is. Met de recente grote instroom van Syrische vluchtelingen zijn de gevolgen van de crisis in het Midden-Oosten nu ook in Nederland direct waar te nemen. Ondanks de bijdragen van Nederland en andere donoren aan de opvang van Syrische vluchtelingen in de regio, is de stroom van Syrische asielzoekers de afgelopen maanden snel gegroeid.

Deze en andere thema's komen aan de orde in deze beleidsdoorlichting over de Nederlandse humanitaire hulp. De beleidsdoorlichting laat zien dat er grenzen zijn aan wat de humanitaire hulp kan. Omdat veel Nederlandse hulp via de Verenigde Naties loopt, staat de vraag over de effectiviteit van die hulp centraal.

IOB-inspecteur Nico van Niekerk was verantwoordelijk voor de beleidsdoorlichting, die samen met IOB-onderzoeksmedewerker Julia McCall en de externe onderzoekers Paul Harvey en Glyn Taylor van Humanitarian Outcomes werd uitgevoerd. Landen- en casestudies werden uitgevoerd door Peter Giesen en Reinoud Leenders (de Syriëcrisis), Lydia Poole (Zuid-Soedan), Gerrit-Jan van Uffelen (Ethiopië) en Bert van de Putte en Rafaëla Feddes (Haïti).

Voor deze studie is dankbaar gebruikgemaakt van de adviezen en commentaren van de referentiegroep, die bestond uit professor Dennis Dijkzeul (Ruhr-Universität Bochum), René Grotenhuis (oud-directeur Cordaid en oud-voorzitter van Samenwerkende Hulp Organisaties (SHO)), en Mathijs van Leeuwen (Radboud Universiteit Nijmegen / Universiteit Leiden). Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd in de referentiegroep vertegenwoordigd door Joost Andriessen (directeur van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp, DSH) en Jelte van Wieren (hoofd van het Humanitaire Hulp-cluster van DSH). De plaatsvervangend directeur van IOB, Geert Geut, was voorzitter van de referentiegroep.

Paul de Nooijer en Margret Verwijk traden op als interne meelezers van IOB. Oud-IOB inspecteur Ted Kliet gaf waardevolle feedback gedurende het schrijfproces. De voorlopige bevindingen zijn op 2 juli 2015 besproken tijdens een expertmeeting met deelnemers uit de academische wereld, ngo's, de overheid en onafhankelijke consultants (voor een lijst met deelnemers zie bijlage 4).

Een speciaal woord van dank aan de medewerkers van DSH, en Hans van den Hoogen in het bijzonder, voor het faciliteren van dit onderzoek, en voor de medewerking van de ambassades in Beiroet, Amman, Juba en Addis Abeba, alsmede de Permanente Vertegenwoordigingen van Nederland in New York, Genève en Rome.

Ten slotte wil ik hier mijn grote waardering uitspreken voor al die humanitaire hulpverleners, die onder vaak moeilijke omstandigheden en soms met gevaar voor eigen leven hun werk doen.

De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij IOB.

| 4 |

Geert Geut

*Plaatsvervangend directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van tabellen, figuren en boxen	7
Lijst van afkortingen	10
Hoofdbevindingen en lessen voor de toekomst	12
Inleiding	28
1 De nieuwe context voor humanitaire hulp	32
1.1 Omvang en kenmerken van rampen: recente ontwikkelingen	33
1.2 De financiering en bestedingen van de humanitaire hulp	35
1.3 Veranderingen in de humanitaire hulp	38
2 Beleid en uitvoering	42
2.1 Beleidsformulering	43
2.2 Organisatie en uitvoeringscapaciteit	45
2.3 Uitgaven humanitaire hulp en kanaalkeuze	47
2.4 Bijdragen aan acute en chronische crises	50
2.5 Recente ontwikkelingen: meer geld via het Relief Fund	54
2.6 Thematische prioriteiten	56
2.7 De humanitaire hulp van de Europese Commissie	59
2.8 Conclusies	61
3 De steun aan humanitaire VN-organisaties	64
3.1 Motivatie	65
3.2 Besluitvorming, omvang en modaliteiten van Nederlandse steun aan de humanitaire VN-organisaties	68
3.3 Bijdragen aan efficiënte planning en financiering van de activiteiten van de VN-organisaties	70
3.4 Verantwoording en toezicht	72
3.5 Beleidsbeïnvloeding: de dialoog met OCHA, UNHCR en het WFP	76
3.6 Conclusies	80
4 De steun aan de Rode Kruisbeweging	82
4.1 De ondersteuning van het ICRC	83
4.2 De financiering van het Nederlandse Rode Kruis	86
4.3 Conclusies	90

5	De financiering van Nederlandse ngo's	92
5.1	Motivatie	93
5.2	Financiering aan ngo's	94
5.3	Bijdragen aan efficiënte hulpverlening	97
5.4	Verantwoording	99
5.5	Conclusies	101
6	De Nederlandse bijdragen aan de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN	102
6.1	Het Central Emergency Response Fund (CERF)	103
6.2	Gemeenschappelijke landenfondsen voor noodhulp (CBPF's)	109
6.3	Conclusies	117
7	De Nederlandse steun aan de humanitaire hulp in de Syrische crisis	120
7.1	Achtergronden van de crisis in Syrië	121
7.2	Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Syrische crisis	122
7.3	De humanitaire hulp in Syrië	128
7.4	UNHCR en de opvang van vluchtelingen in Jordanië en Libanon	133
7.5	Conclusies over de Nederlandse humanitaire hulp aan de Syrische vluchtelingencrisis	142
8	Effectiviteit en efficiëntie van de humanitaire hulp	144
8.1	De toepassing van de Transformative Agenda	145
8.2	Coördinatie en effectiviteit bij hulpverlening bij natuurrampen en de ebolacrisis	149
8.3	Coördinatie en effectiviteit bij hulpverlening bij conflicten	154
8.4	Conclusies	158
	Bijlagen	160
Bijlage 1	Over IOB	161
Bijlage 2	Geraadpleegde bronnen	162
Bijlage 3	Geraadpleegde personen	171
Bijlage 4	Deelname aan expertmeeting 2 juli 2015	172
	Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2011-2015	173

Lijst van tabellen, figuren en boxen

Tabel

Tabel 1.1	Grootste ontvangers van humanitaire hulp, 2009-2013	36
Tabel 1.2	Aantallen humanitaire organisaties, staf en begrotingen, 2013	37
Tabel 1.3	Verdeling van directe financiering over kanalen: gemiddelde financiering als percentage van totaal, 2010-2014	38
Tabel 2.1	Uitgaven Nederlandse humanitaire hulp, 2009-2014 (inclusief Relief Fund uitgaven 2014), naar kanaal	48
Tabel 2.2	Verdeling humanitaire steun over kanalen Europese donoren in percentages, 2012	49
Tabel 2.3	Uitgaven geografisch geormerkte humanitaire hulp aan acute en chronische crises per land/regio, 2009-2014, inclusief uitgaven Relief Fund 2014	50
Tabel 2.4	Humanitaire hulp en andere vormen van hulp voor de bestrijding van de ebolacrisis in Sierra Leone, Liberia en Guinee: uitgegeven en gecommiteerd, overzicht tot juli 2015	52
Tabel 2.5	Meerjarige bestedingen uit het Relief Fund, 2015-2017	55
Tabel 3.1	Nederlandse bijdragen uit het budget voor humanitaire hulp aan de humanitaire VN-organisaties, 2009-2014 (inclusief Relief Fund); exclusief CERF en de gemeenschappelijke landenfondsen	68
Tabel 3.2	Bijdragen aan UNHCR: veranderingen over de periode 2009-2014	70
Tabel 5.1	Steun voor ngo's als percentage van de totale humanitaire hulp, verschillende Europese donoren, 2012	94
Tabel 6.1	Grootste ontvangers CERF-financiering, 2006-2015	104
Tabel 6.2	CBPF's uitgaven en inkomsten, 2014	110
Tabel 6.3	Nederlandse financiële bijdrage aan CBPF's, 2009-2014 (inclusief Relief Fund)	111
Tabel 6.4	Uitgaven aan CBPF's per jaar, 2009-2014	111
Tabel 7.1	Omvang en kanaalkeuze Nederlandse hulp voor Syrische vluchtelingencrisis, 2012-2014 en toezegging 2015	125
Tabel 7.2	Financiering landenprogramma's Libanon en Jordanië van de RRP	134
Tabel 7.3	Budget voor de nationale Response Plannen 2015	141

Figuren

Figuur 2.1	Jaarlijkse uitgaven humanitaire hulp, 2004-2014	47
------------	---	----

Boxen

Box 1.1	Humanitaire hulp: wat is het en wat hoort er wel en niet bij?	35
Box 2.1	De Karel Doorman	53
Box 3.1	Humanitaire VN-organisaties: een overzicht	66
Box 3.2	MOPAN: gezamenlijke donorbeoordeling van VN-organisaties	74
Box 3.3	Nederlandse deelname aan de bestuurs- en adviesorganen van UNHCR, WFP en OCHA	78
Box 5.1	Verantwoording hulpgelden SHO aan crisis Haïti	100
Box 8.1	De Transformative Agenda: doel en uitwerking	146

Lijst van afkortingen

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
AZG	Artsen Zonder Grenzen
CAP	Consolidated Appeal Process
CBPFs	Country-Based Pooled Funds (gemeenschappelijke landenfondsen voor noodhulp)
CERF	Central Emergency Response Fund
CIDA	Canadian International Development Agency
CHF	Common Humanitarian Funds
DFID	Department for International Development (Verenigd Koninkrijk)
DCM	Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid
DMM	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
DRA	Dutch Relief Alliance
DREF	Disaster Relief Emergency Fund
DRR	Disaster risk reduction
DSG	Donor Support Group
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
ECHO	European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection
EUR	Euro
FAO	Food and Agriculture Organization
FPA	Framework Partnership Agreement
HRF	Humanitarian Response Fund
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICC	International Criminal Court (Internationaal Strafhof)
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDP	Internally displaced person
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRC	International Rescue Committee
IS	Islamitische Staat
MFS	Medefinancieringsstelsel
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NRK	Nederlandse Rode Kruis
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)
OS	Ontwikkelingssamenwerking

PSNP	Productive Safety Net Programme
SARC	Syrian Arab Red Crescent
SBE	Sub-beheerseenheid
SHARP	Syria Humanitarian Assistance Response Plan
SHO	Samenwerkende Hulporganisaties
SRRP	Syrian Regional Response Plan
UNDP	United Nations Development Programme
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNMEER	United Nations Mission for Ebola Emergency Response
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USAID	United States Agency for International Development
USD	US dollar
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WB	Wereldbank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Hoofdbevindingen en lessen voor de toekomst

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd van de Nederlandse humanitaire hulp. Bij humanitaire hulp gaat het om het redden van levens en het bijstaan van slachtoffers van natuurrampen en conflicten. De nadruk ligt op de onmiddellijke en kortetermijnhulp. Na een toelichting op de opzet van de beleidsdoorlichting, vatten we de hoofdbevindingen van het onderzoek samen. De laatste paragraaf gaat over de lessen voor de toekomst van de Nederlandse humanitaire hulp.

De beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp

Het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp heeft als uitgangspunt 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. Daarbij dient de hulp terecht te komen in die situaties en bij die slachtoffers waar de hulp het meeste nodig is.

Het beleid gaat er vanuit dat de Verenigde Naties (VN) het beste is gepositioneerd om de internationale hulp te coördineren en geeft dan ook hoge prioriteit aan de financiering van humanitaire VN-organisaties.

| 13 |

Tussen 2009-2014 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal EUR 1,6 miljard besteed aan humanitaire hulp.

In dit rapport gaat IOB na in welke mate de ambities van het beleid zijn gerealiseerd. De beleidsdoorlichting geeft een overzicht van de uitvoering, de bestedingen en de resultaten van de Nederlandse humanitaire hulp. Het gaat om de uitgaven die vielen onder beleidsartikel 2.6 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹

De belangrijkste *onderzoeksvragen* zijn:

- a) Zijn de beleidsintenties uitgevoerd en hoe relevant was het beleid ten opzichte van internationale standaarden voor humanitaire hulp en de nieuwe context voor de humanitaire hulp?
- b) Welke bijdragen heeft Nederland geleverd om de coördinatie en efficiëntie van de hulpverlening te verbeteren?
- c) Wat zijn de resultaten van de inspanningen van de gefinancierde VN-organisaties om de hulp efficiënter te maken en beter te coördineren?
- d) Wat kan uit de beschikbare literatuur en evaluatierapporten worden opgemaakt over de effectiviteit van de (mede) door Nederland gesteunde humanitaire hulp?

¹ De indeling van de begroting is thans veranderd als gevolg van de beslissing een aparte begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op te stellen.

De belangrijkste *onderzoeksactiviteiten* die in dit kader zijn uitgevoerd, betreffen:

- a) Archief- en documentatieonderzoek en achtergrondgesprekken met betrekking tot het Nederlandse beleid, de uitgaven, verantwoording van de hulp en de Nederlandse inbreng in het overleg met de humanitaire VN-organisaties.
- b) Een overzichtsstudie van wat in de recente literatuur en evaluatierapporten is terug te vinden over de coördinatie en effectiviteit van de humanitaire hulp en het verband tussen beiden.
- c) Veld- en literatuuronderzoek naar de opvang van Syrische vluchtelingen in Libanon en Jordanië en naar de hulp aan ontheemden in Syrië zelf. Het motief voor dit onderzoek is de grote aandacht voor de Syrische crisis in het Nederlandse beleid en de omvang van de Nederlandse bijdragen aan de hulp.
- d) Veldonderzoek in Ethiopië en Zuid-Soedan, en literatuuronderzoek naar het functioneren van de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN. Deze studie is uitgevoerd vanwege de omvangrijke Nederlandse bijdragen aan deze fondsen.

De opzet van deze beleidsdoorlichting volgt de eisen die daaraan worden gesteld in de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* (2012). De periode van evaluatie betreft de jaren 2009 tot en met 2014. Waar relevant zijn de informatie en de oordeelsvorming geactualiseerd tot medio 2015.

| 14 |

Hoofdbevindingen

Voor het weergeven van de hoofdbevindingen volgen we de vier centrale vragen van de beleidsdoorlichting. Gelet op de grote belangstelling voor dit thema, is er een aparte sectie over de Nederlandse steun aan de humanitaire hulp in de Syrische crisis.

1. Zijn de beleidsintenties uitgevoerd en hoe relevant was het beleid ten opzichte van internationale standaarden voor humanitaire hulp en de nieuwe context voor de humanitaire hulp?

Nederland scoort goed op de kwaliteitscriteria voor donoren van humanitaire hulp, zoals vastgelegd in internationale afspraken.

In de internationale overeenkomst voor Goed Humanitair Donorschap en de Europese Consensus over humanitaire hulpverlening zijn principes vastgelegd om de kwaliteit van de hulp te verbeteren. Deze principes gaan onder meer over de noodzaak van flexibele en voorspelbare financiering en de coördinatie van de hulp. De bevindingen over de mate waarin Nederland zich daaraan houdt, zijn:

- a) In internationale fora en de overlegorganen van de humanitaire VN-organisaties steunt Nederland actief de inspanningen om de kwaliteit en de coördinatie van de humanitaire hulp te verbeteren.
- b) Zestig procent van de financiering is ongeoormerkte steun voor de humanitaire VN-organisaties en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC); de organisaties besteden deze bijdrage volgens hun eigen prioriteiten.
- c) Nederland zet zich actief in om de principes van humanitaire hulp te handhaven en bedrijft actieve diplomatie om de toegang tot hulp voor slachtoffers van geweld te garanderen.

Er zijn geen duidelijke internationale afspraken over de omvang van de humanitaire hulp. Nederland behoort al lange tijd tot de groep van vijftien grootste donoren van humanitaire hulp. Terwijl wereldwijd de noden en de behoeften aan humanitaire hulp toenamen, daalde vanaf 2009 het Nederlandse budget voor humanitaire hulp: van EUR 293 miljoen in 2009 naar EUR 233 miljoen in 2013. Met de verhoging van de begroting tot EUR 375 miljoen in 2015 zal de nominale omvang weer bijna op het niveau van 2008 komen. Daarmee scoort Nederland verhoudingsgewijs goed in vergelijking met andere EU-landen, maar draagt het aanmerkelijk minder bij dan de Scandinavische landen.

In het beleid is er lange tijd veel aandacht geweest voor de structurele oorzaken van humanitaire rampen en crises, maar deze is recentelijk verminderd. De humanitaire hulp is onvoldoende afgestemd op andere relevante beleidsterreinen.

Humanitaire hulp en andere beleidsterreinen grijpen meer in elkaar dan vroeger. Zo is er een verband tussen het bevorderen van internationale stabiliteit en mensenrechten en de instroom van asielzoekers. Veel humanitaire crises die zijn ontstaan als gevolg van conflicten, duren voort omdat politieke oplossingen uitblijven. De grenzen tussen vredesmissies, humanitaire hulp, wederopbouw en reguliere ontwikkelingssamenwerking zijn in veel fragiele staten vervaagd. In Zuid-Soedan en recent in Jemen lopen humanitaire, wederopbouw- en ontwikkelingshulp in elkaar over en vragen de permanente veranderingen van de situatie om een flexibele inzet van de hulp. Het beleid houdt daar nog onvoldoende rekening mee.

| 15 |

Aan het voornemen om in de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aandacht te geven aan rampenparaatheid wordt gevolg gegeven. Met de bezuinigingen op de bilaterale ontwikkelingssamenwerking gebeurt dat echter steeds minder. Humanitaire hulp en ontwikkelingshulp zijn niet goed op elkaar afgestemd. Dit komt omdat de budgetverantwoordelijkheden gescheiden zijn belegd en omdat er op de ambassades te weinig capaciteit is. De meest kwetsbare en fragiele staten zijn niet de ontvangers van de meeste ontwikkelingshulp: onder de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking zijn er drie die op de (Index for Risk Management) lijst van de tien meest kwetsbare landen staan.

Vanaf 2007 is er in het beleid veel aandacht geweest voor de problematiek van fragiele staten, vanuit de gedachte dat de opbouw van bestuurscapaciteit en sociaaleconomische ontwikkeling bij kan dragen aan stabilisatie en crisisbeheersing. De bezuinigingen van de laatste jaren, de afname van de bilaterale ontwikkelingshulp en de prioriteit voor hulp en handel hebben ertoe geleid dat de aandacht voor risicovermindering voor armen in het beleid is afgenomen. Het budget voor rechtstaatontwikkeling en goed bestuur, waaruit veel programma's voor wederopbouw en vredesopbouw in fragiele staten worden gefinancierd, is teruggebracht van EUR 293 miljoen in 2012 naar EUR 189 miljoen in 2015. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de duurzaamheid van de inspanningen op het terrein van noodhulp en wederopbouw.

Na 2013 is de humanitaire hulp weer hoog op de agenda gekomen en zijn er veel nieuwe initiatieven genomen om het beleid aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Er zijn nieuwe uitdagingen waarmee de humanitaire hulp wordt geconfronteerd, zoals de groei van de omvang van de humanitaire crises als die in Syrië, de verstedelijking van de vluchtelingenproblematiek, de duur van de crises, het cyclische karakter van crisissituaties (bijvoorbeeld in Zuid-Soedan) en de uitzichtloosheid van langdurige vluchtelingen en ontheemden. Deze ontwikkelingen vragen om verandering van de traditionele benadering van de humanitaire hulp door donoren.

Vanaf 2013 is in brieven aan de Tweede Kamer moeite gedaan om het beleid te actualiseren en zijn er tal van nieuwe initiatieven genomen om het beleid aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Met de verhoging van het budget wordt financieel bijgedragen aan relevante activiteiten op het gebied van innovatie en programma's om oplossingen te zoeken voor langdurige vluchtelingen. Ook wordt er actiever dan in de voorgaande jaren de samenwerking gezocht met ngo's.

Wel bestaat het gevaar dat de aanpassingen te veel op *ad hoc*-basis plaatsvinden, terwijl een samenhangende visie en benadering op deze ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor de inrichting van de humanitaire hulp noodzakelijk zijn.

| 16 |

De organisatie van en de capaciteit voor de uitvoering van het beleid zijn niet in overeenstemming met de ambities.

Er zijn hoge ambities om de coördinatie en effectiviteit van de humanitaire hulp te verbeteren. Aan eerdere aanbevelingen om zowel de kwaliteit als de omvang van de staf op het ministerie en de ambassades beter af te stemmen op deze ambities is tot voor kort geen gevolg gegeven. Er is een gebrek aan kennis en veldervaring om de relaties met de VN-organisaties en het ICRC meer inhoud te geven en de ontwikkelingen rond humanitaire hulp in de crisisl landen beter te volgen.

De benadering en de werkwijze zijn nog sterk gericht op het beheer en de administratie van projecten en er is weinig tijd voor een meer geconcentreerde inzet op centrale thema's en prioriteiten. Hoewel een groot deel van het budget wordt besteed als ongeoormerkte financiering aan de VN, wordt ook een groot aantal afzonderlijke activiteiten gefinancierd. In de periode 2009-2014 waren dat 300 activiteiten, voor een bedrag van EUR 829 miljoen. Veel inspanningen zijn nodig om deze relatief grote stroom aan projectfinancieringen te beheren en te administreren. Met het besluit om het budget vanaf 2014 te verhogen neemt het aantal projectfinancieringen verder toe.

Recent zijn er wel positieve veranderingen, zoals de uitbreiding van de mogelijkheden voor extra inzet op het departement en op ambassades in de regio's waar veel humanitaire hulp wordt verleend. De aanpak op het ministerie van de ebolacrisis, waarvoor een interne en een interdepartementale taakgroep werd gevormd, is een goed recent voorbeeld van hoe humanitaire hulp kan worden aangepakt met inbreng van externe expertise en bijdragen uit verschillende directies binnen het ministerie en daarbuiten.

De besluitvorming over de kanaalkeuze en de modaliteiten vereisen een betere onderbouwing en de financiering kan efficiënter. De balans tussen kritisch volgen en vertrouwen is zoek.

De onderliggende motivatie bij de besluitvorming over financiering en kanaalkeuze en de veronderstellingen achter de hoge prioriteit voor de financiering van de VN zijn onvoldoende expliciet gemaakt. Het ministerie heeft te weinig kijk op wat er gebeurt op operationeel niveau en in het veld, en vertrouwt in belangrijke mate op de verantwoording van de financiering door de VN-organisaties. De kwaliteit van die verantwoording laat echter te wensen over.

Nederland is bijvoorbeeld een belangrijke donor van noodhulpfondsen van de VN, maar doet weinig moeite om de verantwoording over de bestedingen van die fondsen te volgen. In de uitgevoerde casestudies over Ethiopië en Zuid-Soedan zijn de bevindingen daarover negatief. De Nederlandse en internationale instrumenten voor het monitoren van de VN-instellingen schieten tekort en geven onvoldoende basis om de gesteunde organisaties kritisch te volgen.

Deze 'hands-off'-benadering heeft ertoe geleid dat de Nederlandse steun onvoldoende vergezeld is gegaan van een meer kritische houding ten opzichte van het functioneren van de gesteunde organisaties en hun resultaten. Nederland heeft er samen met andere donoren wel consequent voor gepleit de evaluatiefunctie bij de VN-organisaties te verbeteren en dat heeft bij het WFP tot resultaten geleid.

| 17 |

2. Welke bijdragen heeft Nederland geleverd om de coördinatie en efficiëntie van de hulpverlening te verbeteren?

De Nederlandse financiering heeft uitvoerende VN-organisaties in staat gesteld snel en flexibel noodhulp te verlenen.

Bijna 80 procent van de financiering wordt gekanaliseerd via de VN. De Nederlandse humanitaire hulp kan rekenen op waardering van de VN hulporganisaties, vanwege de omvang van de ongeoormerkte hulp, de voorspelbaarheid en de continuïteit van de hulp. Ongeoormerkte hulp heeft een grote waarde voor de betrokken organisaties omdat deze hen veel beter dan geoormerkte hulp in staat stelt de hulpverlening tijdig te plannen en flexibel te blijven bij onverwachte gebeurtenissen en veranderingen.

In de periode 2009-2014 besteedde Nederland 26 procent van het totale budget voor humanitaire financiering aan het gemeenschappelijke noodhulpfonds CERF en de gemeenschappelijke landfondsen voor noodhulp. De VN heeft deze fondsen ingesteld om snelle en voorspelbare financiering ter beschikking te stellen voor humanitaire hulp en om de coördinatie van de hulp te bevorderen. Deze financiering was eveneens ongeoormerkt.

De Nederlandse steun aan het ICRC is volledig ongeoormerkt en biedt deze organisatie de mogelijkheid om de eigen prioriteiten te volgen. Via de financiering van het Nederlandse Rode Kruis kunnen Rode Kruisverenigingen snel noodhulp bieden.

De ongeoormerkte steun aan het ICRC maakt het deze organisatie mogelijk langdurig aanwezig te blijven in landen met hoge risico's. Het stelt deze organisatie ook in staat de activiteiten beter te plannen en activiteiten te financieren waarvoor elders geen financiering

is te krijgen. Hoewel er veel aanwijzingen bestaan voor de goede reputatie van het ICRC, hebben Nederland en andere donoren weinig moeite gedaan om deze extern te toetsen.

Dankzij de financiering door het ministerie van een noodhulpfonds kan het Nederlandse Rode Kruis snel geld overmaken bij urgente noodsituaties. Een belangrijke meerwaarde van het Nederlandse Rode Kruis is dat het beschikt over een breed netwerk van nationale verenigingen en vrijwilligers die snel ter plekke zijn bij rampen en conflicten. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen in de uitvoeringscapaciteit van deze verenigingen en zijn deze niet altijd goed uitgerust voor de administratie en het beheer van grotere programma's.

De subsidieverlening aan het Nederlandse Rode Kruis is gefragmenteerd over vele afzonderlijke subsidies. Er is ruimte om deze financiering op een efficiëntere wijze te organiseren.

De nieuwe subsidieregeling voor ngo's maakt het mogelijk dat de financiering voor noodhulp door ngo's wordt uitgebreid, sneller beschikbaar komt en beter voorspelbaar wordt. Er zijn onvoldoende argumenten om deze subsidie exclusief tot Nederlandse ngo's te beperken.

Tot 2013 was de directe financiering van humanitaire hulp via ngo's zeer laag (4 procent) ten opzichte van gemiddeld 19 procent van andere Noord-Europese donoren. Vanaf 2013 komt de overheid tegemoet aan de wens van Nederlandse ngo's voor meer, voorspelbare en snellere financiering.

| 18 |

De toekenning van een driejarige ongeoormerkte subsidie voor Artsen Zonder Grenzen is een erkenning voor de hulpverlening van deze organisatie aan de bevolking die door andere organisaties niet of veel minder wordt bereikt.

Daarnaast is EUR 120 miljoen vrijgemaakt voor een nieuwe, meerjarige subsidieregeling (2015-2017) voor Nederlandse ngo's. Deze subsidieregeling stelt hen in staat om per crisis snelle besluiten te nemen over de besteding van het geld. Daarmee is er meer erkenning in het beleid voor de toegevoegde waarde van de humanitaire hulp van ngo's (bereik, lobby, innovatie en specifieke themadeskundigheid). De rol van ngo's is breder dan alleen uitvoerder van VN-hulp. Of de ngo's dit inderdaad waarmaken, moet wel kritischer worden getoetst dan tot nu is gebeurd.

De uitwerking van de financiële instrumenten voor ngo-financiering heeft te veel plaatsgevonden vanuit Nederlandse subsidieoverwegingen en te weinig vanuit het perspectief van het land en de mogelijke meerwaarde die *deze ngo's daar* zouden kunnen hebben. Uit de casestudie over Zuid-Soedan bleek dat onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de meerwaarde zou zijn van Nederlandse ngo's en hun onderlinge samenwerking ten opzichte van andere organisaties die op dit terrein al actief zijn en ten opzichte van de bestaande samenwerkingsverbanden in de regio zelf. Wel is het zo dat veel Nederlandse ngo's nauw samenwerken in internationaal verband of een afdeling zijn van een internationale organisatie. Door de nieuwe subsidieregelingen te beperken tot alleen Nederlandse ngo's wordt evenmin een bijdrage geleverd aan het voornemen om lokale organisaties te versterken.

3. Wat zijn de resultaten van de inspanningen van de gefinancierde VN-organisaties om de hulp efficiënter te maken en beter te coördineren?

Er is vooruitgang geboekt met de verbetering van de coördinatie van de hulpverlening, maar deze is langzaam en verschilt per situatie.

Door de VN is in 2011 een nieuw plan ontwikkeld om de humanitaire hulp te verbeteren: de zogenoemde *Transformative Agenda*: deze zet in op betere coördinatie door de samenwerking tussen organisaties te bevorderen, de aanstelling van humanitaire coördinatoren en betere verantwoording van de hulp. De voortgang met de uitvoering en de resultaten is gemengd en wisselt sterk per land.

Er zijn meerdere argumenten om te betogen dat de humanitaire hulp vandaag de dag beter is uitgerust voor haar taken: nieuwe financieringsmechanismen dragen bij aan snelle financiering, de coördinatie van de hulp is verbeterd en vooral bij natuurrampen zijn de hulporganisaties beter uitgerust om mensen sneller en beter te helpen.

Echter, er zijn ook hardnekkige problemen:

- a) De *Transformative Agenda* van de VN is te veel top-down en houdt te weinig rekening met de praktijk.
- b) Hoewel de ongecoördineerde en ontijdige financiering van de humanitaire hulp een groot obstakel is om de hulp efficiënter te maken, is deze geen onderdeel van de voorgestelde veranderingen.
- c) De gevestigde grote VN-organisaties zijn sterk gericht op hun eigen mandaat en institutionele belangen en zijn niet snel bereid hun werkwijze ondergeschikt te maken aan nieuwe bestuurs- en coördinatie-taken. Ze zijn ook niet altijd overtuigd van de toegevoegde waarde van de nieuwe procedures en het intensieve overleg die de voorgestelde coördinatie met zich meebrengen.

| 19 |

De bevindingen over de resultaten van de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN zijn overwegend positief, maar er blijven problemen met de tijdigheid van de hulp en de meerwaarde van de kleine fondsen is gering.

Zowel het CERF als de landenfondsen hebben bijgedragen aan de financiering van cruciale dienstverlening en ondersteuning om de hulp ter plekke te krijgen, zoals de inzet van vrachtvliegtuigen en andere transport- en communicatiemiddelen. De landenstudies over Zuid-Soedan en Ethiopië, en andere evaluatiestudies, wijzen verder uit dat de gemeenschappelijke fondsen onder bepaalde voorwaarden (goede OCHA-structuur, steun van donoren) hebben bijgedragen aan de coördinatie en de versterking van de samenwerking tussen VN-organisaties en ngo's.

De tijdigheid van het CERF is positief beoordeeld, maar niet wanneer de financiering door VN-organisaties weer wordt doorgegeven naar ngo's. Voor de landenfondsen geldt dat de allocatie over het algemeen traag is. Bovendien zijn veel landenfondsen zo klein ten opzichte van de totale hulp dat ze geen significante invloed hebben op de coördinatie van de hulp.

Innovatie heeft bijgedragen aan een grotere efficiëntie van de humanitaire hulp.

Positieve bevindingen zijn er over de kostenbesparende innovaties, zoals de distributie van vouchers voor voedsel in plaats van voedseluitdeling en het gebruik van debitcards in plaats van geormerkte vouchers. Recent impactonderzoek geeft aan dat met cash-voor-voedsel-programma's meer mensen tegen minder kosten worden bereikt.

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, variërend van *cash transfers* via debitcards tot de inschakeling van private verzekeringsmaatschappijen voor de betaling van gezondheidsdiensten aan vluchtelingen.

Hoge administratieve en programmakosten bij onderaanbesteding en de ongecoördineerde en onvoorspelbare financiering van humanitaire VN-organisaties vormen belemmeringen om de hulp efficiënter te maken.

Slechts weinig evaluatiestudies gaan op een systematische wijze in op de kostenefficiëntie van de hulp. Voor een grotere efficiëntie van de uitvoering van de hulp zijn ten minste drie obstakels die telkens terugkomen:

- a) De accumulatie van de administratieve kosten voor de uitvoering van projecten bij onderaanbesteding door VN-organisaties aan ngo's.
- b) De financieringsmodaliteiten van donoren vormen een belemmering voor een goede budget- en activiteitenplanning. Er is bovendien concurrentie tussen humanitaire organisaties bij de fondsenwerving en veel organisaties hebben problemen om hun basiskosten gefinancierd te krijgen.
- c) Vertraagde overmakingen door donoren en het niet nakomen van eerder toegezegde financiering zijn een belangrijke oorzaak van de vertraagde uitvoering van programma's.

| 20 |

4. Wat kan uit de beschikbare literatuur en evaluatierapporten worden opgemaakt over de effectiviteit van de (mede) door Nederland gesteunde humanitaire hulp?

De bevindingen over de effectiviteit van de (mede) door Nederland gesteunde humanitaire hulp zijn positief in het geval van de natuurramp in de Filipijnen en de voedselcrisis in Ethiopië, maar kritisch over de trage reactie op de ebolacrisis.

De hulp aan de Filipijnen was tijdig en voorzorg in de meest dringende behoeften. Er zijn positieve bevindingen over de mate waarin nationale overheden en regionale organisaties in Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika voortgang hebben 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 voedselhulp heeft hen bovendien in staat gesteld de meest kritische periode van voedseltekorten door te komen. Het mede door Nederland gefinancierde *safety-net* programma helpt de structurele oorzaken van voedseltekorten aan te pakken en voedselhulp af te bouwen.

De bevindingen over de aanpak van de VN in het geval van de ebolacrisis zijn 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.

Bij het uitbreken van plotselinge gewapende conflicten hebben humanitaire VN-organisaties moeite om snelle hulp te geven en slagen ze er pas na verloop van tijd in om resultaten te boeken.

De VN-organisaties blijven veel moeite houden met een snelle en adequate hulpverlening aan vluchtelingen in het geval van plotselinge uitbarstingen van geweld, zoals het geval was in Zuid-Soedan en Centraal-Afrikaanse Republiek. Hetzelfde geldt voor de instroom van vluchtelingen in Ethiopië, waar de hulp grote delen van de vluchtelingen niet bereikte. In al deze gevallen zijn zowel het bereik als de kwaliteit van de hulp in een later stadium verbeterd.

Met de huidige aanpak is er weinig uitzicht op een meer structurele verbetering van de situatie van langdurige vluchtelingen en ontheemden.

Een groeiend deel van de bestedingen 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. Deze aandacht is niet nieuw maar blijkt steeds moeilijker te realiseren binnen de kaders van de humanitaire hulp.

| 21 |

Integratie in de buurlanden vraagt om een meer structurele aanpak van sociaaleconomische voorzieningen voor vluchtelingen en deze kan alleen plaatsvinden in nauwe samenwerking met de overheden van die landen. Deze taak gaat de humanitaire hulporganisaties te boven. De vraag is bovendien hoe ver ze daarmee moeten gaan als tegelijkertijd geconstateerd is dat ze onvoldoende capaciteit hebben om de kerntaken van directe noodhulp in voldoende mate uit te voeren. De verwachtingen van de mogelijkheden om duurzame oplossingen voor vluchtelingen in de buurlanden te bereiken zijn hoger dan wat kan worden waargemaakt.

Ten aanzien van de vraag om steun voor overheden van landen die veel vluchtelingen opvangen, wordt veelal verwezen naar de rol die multilaterale en financiële instellingen daarin zouden moeten spelen. Er bestaat bij Nederland en andere donoren weinig bereidheid om uit de middelen voor ontwikkelingssamenwerking of wederopbouw daar zelf veel aan bij te dragen.

5. De Nederlandse steun aan de humanitaire hulp in de Syrische crisis

Nederland heeft actief humanitaire diplomatie bedreven en een aandeel geleverd in de pogingen om de toegang tot humanitaire hulp voor Syrische vluchtelingen te vergroten. Tussen 2012 en 2014 heeft Nederland EUR 114 miljoen bijgedragen aan humanitaire hulp in Syrië en de buurlanden. De humanitaire hulp in de regio is in 2015 verder uitgebreid.

De hulp in Syrië

Met de steun aan de Rode Kruisbeweging (IFRC en ICRC) bereikt Nederland grote bevolkingsgroepen binnen Syrië. De humanitaire hulp van de VN in Syrië heeft een beperkt bereik. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de beperkingen die de overheid en IS

opleggen aan de humanitaire organisaties. In bovengenoemde landen hebben de hulporganisaties te maken met hoge risico's voor de veiligheid van hun humanitaire staf. In deze landen wordt het humanitair oorlogsrecht met voeten getreden, wat de hulpverlening ernstig bemoeilijkt. Nederland heeft adequaat gereageerd op de beperkingen van de VN-organisaties om hulp binnen Syrië te verlenen door ngo's in de gelegenheid te stellen om cross-borderhulp te verlenen.

De hulp in de buurlanden

De effectiviteit van de hulp die door UNHCR en andere organisaties is verleend aan de vluchtelingen in de buurlanden van Syrië is positief beoordeeld. De hulporganisaties zijn er in geslaagd om de armste en meest kwetsbare families te helpen om in hun belangrijkste basisvoorzieningen te kunnen voorzien. De keuze van Nederland om (tot 2014) een groot deel van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden via UNHCR te kanaliseren heeft goed uitgewerkt. Waarom de hulp aan UNHCR daarna is teruggebracht, is niet duidelijk.

Echter, naarmate de crisis voortduurt, wordt het bereik van de hulp minder: enerzijds nemen de noden toe omdat de vluchtelingen door hun reserves heen raken en anderzijds is de financiering van de humanitaire hulp ontoereikend om alle kwetsbare personen te helpen. Vanaf 2014 is er in zowel Libanon als Jordanië onvoldoende financiering voor de humanitaire hulp en basisvoorzieningen voor de vluchtelingen. Medio 2015 zijn de cash-voor-voedselbijdragen voor de meest kwetsbare vluchtelingen in Libanon verlaagd tot USD 13,50 per persoon per maand. De situatie van de vluchtelingen in de buurlanden is vanaf 2014 verslechterd en er is nauwelijks uitzicht op een politieke oplossing voor de crisis. Vanwege deze situatie hebben veel vluchtelingen die over voldoende middelen beschikken ervoor gekozen naar Europa uit te wijken.

| 22 |

Hervestiging

Vanaf 2013 heeft de Hoge Commissaris van UNHCR Guterres meerdere malen een oproep gedaan om het aantal plaatsen voor hervestiging van vluchtelingen snel uit te breiden. Voor het inwilligen van dat verzoek bestond in Nederland, in tegenstelling tot Zweden en Duitsland, weinig politieke bereidheid. Sindsdien is het aantal Syrische vluchtelingen dat zelf naar Nederland is gekomen fors toegenomen.

Opvang in de regio

In het Nederlandse asielbeleid wordt hoge prioriteit gegeven aan de opvang van vluchtelingen in de regio. Naast de humanitaire hulp was daarvoor een apart fonds beschikbaar. De omvang ervan was echter bescheiden (enkele miljoenen euro's per jaar) en de financiering was gefragmenteerd over veel kleine projecten. De Nederlandse bijdrage voor structurele en duurzame opvang in de buurlanden is beperkt: er is geen geld beschikbaar vanuit ontwikkelings samenwerking en er zijn ook geen fondsen om hieraan meer te doen via de multilaterale ontwikkelingsorganisaties. De realisatie van de doelstelling om de opvang in de regio te laten plaatsvinden is vanaf 2015 onder grote druk komen te staan. De veronderstellingen over de mogelijkheden om de opvang in de regio te realiseren zijn dan ook veel te optimistisch gebleken.

Slotconclusies

Nederland is een belangrijke en voorspelbare donor van ongeoormerkte financiering aan de VN en het ICRC en draagt draagt daarmee bij aan flexibele en snelle financiering van noodhulp. De veronderstellingen over de voordelen van schaal en specialisatie die ten grondslag liggen aan de voorkeur voor de financiering van de humanitaire VN-organisaties, kunnen met enige voorzichtigheid worden bevestigd. Systematische bewijsvoering voor de veronderstelling dat de door de VN voorgestane coördinatie van de hulp leidt tot effectievere hulp, is echter moeilijker te vinden.

Het is niet goed mogelijk op basis van de belangrijkste bevindingen algemene conclusies te trekken ten aanzien van de effectiviteit van de VN-organisaties. Daarvoor is de informatie te onvolledig. Bovendien heeft deze informatie betrekking op slechts een deel van de hulp die de organisaties verlenen.

Wel bevestigen de bevindingen van deze beleidsdoorlichting de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Nederlandse hulp ten aanzien van de voordelen van schaal en specialisatie van organisaties als UNHCR en WFP.

Het WFP blijkt de reputatie voor snelle voedselhulp aan de meest kwetsbare bevolking in de onderzochte cases in belangrijke mate waar te maken. Zo bleek de capaciteit op het gebied van logistieke ondersteuning in het geval van bijvoorbeeld Zuid-Soedan cruciaal. De organisatie heeft moeite om zich te positioneren in de overgang van voedselhulp naar voedselzekerheid.

| 23 |

De expertise en capaciteit van UNHCR om op grote schaal hulp te geven bij grote vluchtelingen-crisis, zoals die in de buurlanden van Syrië, is eveneens positief beoordeeld. UNHCR speelt een cruciale rol als pleitbezorger voor de bescherming van vluchtelingen en voert daarvoor actief overleg met de betrokken overheden.

De beperkingen voor hulpverlening die de overheid en gewapende groepen in de crisislanden opleggen aan de VN-organisaties, leiden er echter toe dat grote delen van de bevolking geen of onvoldoende hulp krijgen. UNHCR heeft onvoldoende antwoord op de groeiende problemen en de complexiteit van de situatie van langdurige vluchtelingen en ontheemden. De organisatie spant zich weliswaar in om vluchtelingen minder afhankelijk te maken van de hulp en om zelfredzaamheid te bevorderen, maar de omvang en complexiteit om dat te bewerkstelligen overstijgen de mogelijkheden van de organisatie. Dit vraagt om een politieke en bredere aanpak waarin ontwikkelingsorganisaties en vooral nationale overheden een grotere rol zouden moeten spelen.

Aan het Nederlandse beleid ligt de veronderstelling ten grondslag dat de huidige benadering van coördinatie via de VN leidt tot betere effectiviteit. Daarvoor zijn er wel indicaties, maar is er nog onvoldoende bewijs. Er is twijfel over de beperkingen van hervormingen die te veel uitgaan van een top-downbenadering. De vraag is in hoeverre het mogelijk is om via graduele veranderingen het 'bestaande systeem' te veranderen zonder dat systeem zelf ter discussie te stellen. De noodzaak tot een groter aandeel van lokale overheden en organisaties in de toekomstige humanitaire hulp maakt nog nauwelijks onderdeel uit van de voorgestelde veranderingen.

Welke lessen kunnen getrokken worden voor toekomstig beleid?

Het toekomstige Nederlandse beleid moet rekening houden met de gevolgen van de veranderingen in de context voor de humanitaire hulp:

- a) Het aantal crises en de diversiteit ervan neemt toe; veel crises zijn of worden chronisch.
- b) Het aantal actoren neemt toe, evenals de betrokkenheid van nationale overheden: dat maakt de traditionele coördinatie van de hulpinspanningen, zoals die door de VN is ontwikkeld, moeilijker.
- c) Nieuwe donoren en opkomende machten hebben andere opvattingen over internationale hulpverlening dan Nederland en de EU.
- d) De schending van het humanitaire recht in megacrisis zoals die in Syrië, maakt het in toenemende mate onmogelijk om grote groepen van de bevolking via de VN te bereiken.
- e) De omvang en frequentie van de chronische crises maakt het zoeken naar meer structurele oplossingen voor langdurige vluchtelingen en ontheemden binnen de bestaande humanitaire kaders zeer moeilijk.

Tegen deze achtergrond kunnen de volgende lessen voor toekomstig beleid worden geformuleerd:

| 24 |

1. *De snel veranderende context voor de humanitaire hulp en de toenemende complexiteit van de crises vragen om een aanpassing van het beleid.*

De uitdagingen van de nieuwe context zijn te groot om de humanitaire hulp op dezelfde leest voort te zetten. De nieuwe beleidsinitiatieven die vanaf 2013 zijn genomen, zijn een goede basis om op voort te bouwen, maar extra inspanningen zijn vereist om uit te werken wat hiervan de consequenties zijn voor het donorschap van Nederland. Daarbij kan worden aangesloten bij de discussies over de thema's die centraal staan tijdens de wereldtop over humanitaire hulp in 2016.

Nederland is in 2014 weliswaar wereldwijd de tiende donor van humanitaire hulp, maar heeft slechts een klein aandeel (2,8 procent) in de totale hulp. Dat vraagt om een meer realistische invulling van het beleid. Uitgangspunten die hierbij voor de hand liggen, zijn: meer richting in het beleid, een langdurige focus op specifieke thema's waarop Nederland een meerwaarde kan hebben en bij de beleidsbeïnvloeding veel meer gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde donoren.

2. *Haal de humanitaire hulp uit haar isolement.*

De groeiende overlap van het humanitaire beleid met andere terreinen van het kabinetsbeleid (ontwikkelingssamenwerking, migratie, stabilisatie, vredesmissies) vraagt om een meer geïntegreerde visie en benadering, zonder dat daarmee de humanitaire principes worden losgelaten. Plaats de besluitvorming over de inzet van humanitaire hulp in een breder perspectief van ontwikkelingssamenwerking, vredesopbouw en conflictbeheersing. Nog steeds actueel daarbij is de noodzaak om bij te dragen aan de vermindering van risico's op gewapende conflicten in fragiele staten.

3. De ambities van het beleid en de uitvoeringscapaciteit kunnen beter op elkaar worden afgestemd.

Niet alleen vraagt de uitbreiding van het budget voor humanitaire hulp om aanpassing van de staf, ook is het nodig om meer te investeren in expertise en inhoudelijke kennis om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Daarvoor is de werving van noodhulpspecialisten en mensen met veldervaring noodzakelijk. Ook de rol van de ambassades bij de hulpverlening in het geval van grote conflicten kan worden versterkt, zeker in het Midden-Oosten.

4. Er is winst te behalen bij een grotere coördinatie van de Nederlandse humanitaire hulp in EU-verband.

De gefragmenteerde besluitvorming over geormerkte financiering van humanitaire hulp door een groot aantal afzonderlijke lidstaten draagt bij aan de fragmentatie van de hulp en werkt negatief uit voor de noodzaak tot snellere en meer flexibele financiering. Een grotere coördinatie van de humanitaire hulp in EU-verband kan winst opleveren voor de efficiëntie van de hulpverlening omdat de EU over een breed netwerk van delegaties en veldkantoren beschikt met gespecialiseerde noodhulpstaf. Kleinere donoren zonder voldoende aanwezigheid ter plekke kunnen daarbij aansluiten. Nederland kan er op inzetten om de politieke en administratieve belemmeringen die thans nog voor grotere integratie bestaan, te verminderen.

Tegen de achtergrond van de toenemende invloed van opkomende machten, zoals Turkije, is intensiever optrekken in Europees verband van belang om invloed te blijven uitoefenen in internationale fora en bij de besluitvorming over humanitaire hulp.

| 25 |

5. Ook binnen de huidige werkwijze is nog winst te behalen door het aantal te financieren activiteiten te reduceren en meer te concentreren op meerjarige bijdragen aan humanitaire organisaties.

Door het financieringsbeleid te rationaliseren kan meer ruimte worden verkregen voor strategisch inhoudelijk beleidswerk. De volgende overwegingen en suggesties zijn daarvoor relevant:

- a) De geormerkte financiering in het geval van grote crises kan worden geconcentreerd in een kleiner aantal grotere bijdragen.
- b) Met de recente uitbreiding van de financiering aan het CERF is de urgentie voor Nederland om telkens weer zelf bij te dragen aan kleinere rampen en programma's, minder groot.
- c) De noodzaak om bij elke ramp een kleine bijdrage te geven is minder evident naarmate er in de regio zelf meer hulpcapaciteit voorhanden is. Met de groei van het aantal (lage-)middeninkomenslanden zal de noodzaak voor externe financiering voor noodhulp daar afnemen.
- d) Omdat veel conflictgerelateerde crises langdurig van aard zijn, is het niet langer noodzakelijk om de financiering alleen op jaarbasis te bepalen.

6. Nederland is een belangrijke donor van ongeormerkte financiering voor de VN. Die 'hefboom' zou beter kunnen worden benut voor beleidsbeïnvloeding.

Er moet meer inhoud worden gegeven aan de dialoog en de beleidsbeïnvloeding op het niveau van de humanitaire VN-organisaties. Bovendien moet deze inhoud meer dan nu het geval is, worden gebaseerd op kennis van wat er in de praktijk gebeurt.

Een effectievere inzet kan worden bereikt door:

- a) de expertise op ambassades te versterken en deze systematischer te betrekken bij de besluitvorming over financiering en bij het monitoren van de situatie en de gefinancierde programma's;
- b) beter gebruik te maken van externe kennis en expertise in Nederland en het buitenland; en
- c) meer dan nu in de kaderinstructies voor het overleg met humanitaire VN-organisaties gebeurt, specifieke en operationele doelstellingen te formuleren en de monitoring ervan nader uit te werken, liefst gezamenlijk met andere gelijkgezinde donoren.

7. Meer aandacht is nodig voor de rol van nationale actoren bij humanitaire hulp.

De meeste natuurrampen vinden plaats in Zuidoost-Azië en juist in die regio is de capaciteit voor preventie en noodhulp sterk toegenomen. In de Filipijnen hebben hulporganisaties te weinig de leidende rol van de overheid gerespecteerd. Waar de capaciteit van de nationale overheid voor humanitaire hulp voorhanden is, moet het creëren van parallelle structuren voorkomen worden. Internationale noodhulp moet in die landen complementair zijn ten opzichte van de nationale inspanningen.

Bij de structurele opvang van langdurige vluchtelingen en ontheemden is intensievere samenwerking met nationale overheden van de landen waar veel vluchtelingen verblijven noodzakelijk. De grenzen tussen humanitaire hulp en structurele hulp aan de overheid zijn niet altijd gemakkelijk te trekken.

| 26 |

Hiernaast is aan te bevelen om de mogelijkheden voor het vergroten van steun aan lokale organisaties en ngo's nader te onderzoeken. Daarbij moet de aandacht uitgaan naar de obstakels die thans nog bestaan voor lokale organisaties om toegang te verkrijgen tot directe financiering van donoren en VN-fondsen.

8. Reeds bestaande samenwerking met Nederlandse en internationale kenniscentra kan worden uitgebreid en meer worden gericht op toegepast onderzoek voor de ondersteuning van het beleid en de monitoring ervan.

Nederland ondersteunt een aantal internationale kenniscentra. Het is belangrijk dat te continueren, maar de aansturing ervan te verbeteren door deze functioneler te laten zijn voor de uitvoering van het beleid. Tekort aan uitvoeringscapaciteit kan op deze wijze deels worden ondervangen.

Financiering van organisaties die werken aan normen en richtlijnen voor de 'kwaliteitseisen' van de hulp is nuttig om de verantwoording over de hulp te verbeteren. Gelet op de geconstateerde leemten in kennis over de resultaten en impact van de hulp zou het verder goed zijn onderzoek te bevorderen naar de resultaten van de hulp vanuit het perspectief van de bevolking.

Inleiding

In deze beleidsdoorlichting geeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een overzicht van de uitvoering, de bestedingen en de resultaten van de Nederlandse humanitaire hulp in de afgelopen jaren. De centrale vraag is in welke mate Nederland heeft bijgedragen aan effectieve humanitaire hulp. De belangrijkste *onderzoeksvragen* betreffen:

1. Zijn de beleidsintenties uitgevoerd en hoe relevant was het beleid ten opzichte van internationale standaarden voor humanitaire hulp en de nieuwe context voor de humanitaire hulp?
 - a) Zijn de beleidsvoornemens uitgevoerd en in overeenstemming met de internationale afspraken over goed donerschap voor humanitaire hulp?
 - b) Hoe wordt rekening gehouden met de snel veranderende context waarbinnen de humanitaire hulp wordt verleend?
2. Welke bijdragen heeft Nederland geleverd om de coördinatie en efficiëntie van de hulpverlening te verbeteren?
 - a) In welke mate heeft de Nederlandse financiering uitvoerende organisaties in staat gesteld snel en flexibel noodhulp te verlenen?
 - b) Heeft Nederland bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering en de coördinatie van de hulpverlening?
3. Wat zijn de resultaten van de inspanningen van de gefinancierde VN-organisaties om de hulp efficiënter te maken en beter te coördineren?
Hierbij volgen wij de criteria zoals die door de VN zijn opgesteld: coördinatie, leiderschap en verantwoording.
4. Wat kan uit de beschikbare literatuur en evaluatierapporten worden opgemaakt over de effectiviteit van de (mede) door Nederland gesteunde humanitaire hulp?
Bij effectiviteit gaat het er in de eerste plaats om of de hulp op tijd is verleend, en in overeenstemming met de belangrijkste behoeften van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals onderdak, sanitaire voorzieningen en bescherming. De belangrijkste criteria voor het meten van effectiviteit zijn: tijdigheid, bereik en kwaliteit van de hulp.

De opzet van deze beleidsdoorlichting volgt de eisen die daaraan worden gesteld in de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* uit 2012.

Afbakening

Bij humanitaire hulp gaat het om het redden van levens en het bijstaan van slachtoffers van natuurrampen en conflicten. De nadruk ligt op de onmiddellijke en kortetermijnhulp. De activiteiten die zijn gericht op wederopbouw op de middellange en lange termijn, worden veelal niet meer tot humanitaire hulp gerekend (zie box 1 in hoofdstuk 1 voor een nadere toelichting). Activiteiten gericht op risicovermindering en preventie van rampen worden daarentegen wel als humanitaire hulp geïnclassificeerd. In de praktijk is het onderscheid tussen directe noodhulp en herstel en wederopbouw niet altijd scherp te maken.

Ook in het Nederlandse beleid is het begrip ‘humanitaire hulp’ niet altijd duidelijk afgebakend. In deze beleidsdoorlichting concentreren we ons op de humanitaire hulp in

meer strikte zin: de uitgaven die vielen onder begrotingsartikel 2.6 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Humanitaire hulpverlening).²

De periode van evaluatie betreft de jaren 2009 tot en met 2014. Waar relevant zijn de informatie en de oordeelsvorming geactualiseerd tot medio 2015.³ Hoewel dit rapport kort ingaat op de Nederlandse steun aan de ebolacrisis in 2015, zal IOB een aparte studie uitvoeren naar de rol van Nederland ten aanzien van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en bij het bestrijden van epidemieën. Dit gebeurt in navolging van de motie-Sjoerdsma.⁴

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek voor de beleidsdoorlichting is verricht op de volgende terreinen:

1. Het onderzoek over het *Nederlandse beleid* is uitgevoerd door middel van archief- en documentatieonderzoek en achtergrondgesprekken met de staf van de relevante beleidsafdelingen en de Permanente Vertegenwoordigingen. Verder is onderzoek gedaan naar de uitgaven voor humanitaire hulp met speciale aandacht voor de kanaalkeuze. Ook is een vergelijking gemaakt tussen het Nederlandse beleid en dat van andere donoren.
2. Bij de belangrijkste ontvangers van de Nederlandse hulp is nagegaan hoe de Nederlandse financiering bijdraagt aan een *efficiënte allocatie* van de humanitaire hulp en in welke mate de Nederlandse doelstelling wordt gerealiseerd om meer en betere *verantwoording* over de bestedingen te verkrijgen. Dat is gedaan door relevante documentatie en rapporten te bestuderen en achtergrondgesprekken te voeren met de staf bij de VN-organisaties die verantwoordelijk zijn voor de financiering en de budgetplanning. Ook zijn gesprekken gevoerd met de staf van de evaluatieafdelingen bij de belangrijkste VN-organisaties en kon gebruik worden gemaakt van recente doorlichtingen van de evaluatiefunctie binnen de genoemde organisaties.
3. Nederland heeft sterk ingezet op de financiering van *het Gemeenschappelijke Noodhulpfonds (CERF)* en de *Gemeenschappelijke landenfondsen van het United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*. Daarom besteden we daar in deze beleidsdoorlichting aandacht aan. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van recente evaluatierapporten. In Zuid-Soedan en Ethiopië zijn casestudies uitgevoerd over het functioneren van de landenfondsen. De keuze voor beide cases is gebaseerd op de relatief grote Nederlandse bijdragen aan deze fondsen.
4. Aan de hand van literatuur- en veldonderzoek is nagegaan of de door Nederland (en andere donoren) gewenste veranderingen (meer coördinatie) in de humanitaire hulp ook worden doorgevoerd en of deze bijdragen aan effectieve(re) hulp. Daarvoor zijn onder meer de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

² Vanaf 2014 viel het onder begrotingsartikel 4.1 (Humanitaire hulp) van de begroting van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De evaluatie gaat ook niet over stabiliteit en reconstructie, omdat deze onder andere budgetartikelen vallen en in een beleidsdoorlichting van 2013 aan de orde zijn geweest (IOB, 2013a).

³ Omdat IOB in 2015 een aparte evaluatie uitvoert over de hulp aan de Palestijnse Gebieden, maakt de hulp die via UNRWA wordt verstrekt geen onderdeel uit van deze evaluatie.

⁴ *Motie van het lid Sjoerdsma*, Kamerstuk 32 605, nr.158, 29 april 2015.

- a) Een overzichtsstudie van wat in de recente literatuur en evaluatierapporten is terug te vinden over de voortgang die de afgelopen twee jaar is geboekt met de coördinatie en de effectiviteit van de humanitaire hulp. Dit onderzoek liep deels parallel met een deelonderzoek voor de studie *The State of the Humanitarian System 2015* (Stoddard, 2015).
- b) Onderzoek naar de *opvang van Syrische vluchtelingen* in Libanon en Jordanië en de hulp aan ontheemden in Syrië zelf. Een belangrijk motief voor dit onderzoek is de grote aandacht voor de crisis in Nederland en de omvang van de Nederlandse financiering. De omvang en de kenmerken van deze crisis vormen verder een goede illustratie van de nieuwe omstandigheden waaronder humanitaire hulp wordt verleend. Voor dit onderzoek kon gebruik worden gemaakt van recente evaluatierapporten, zoals de onafhankelijke evaluatie in opdracht van UNHCR (Hidalgo, 2014).
- c) Een korte *deskstudie* om de bevindingen te actualiseren van eerder evaluatieonderzoek naar de noodhulp die is verleend na de aardbeving in Haïti.

Voor een nadere toelichting op de onderzoeksopzet en de methoden van onderzoek verwijzen we naar de Terms of Reference (ToR) voor deze studie en de reconstructie van de beleidstheorie.⁵

Het eindrapport en de rapportage van de deelstudies

In dit rapport beschrijven we de resultaten van de beleidsdoorlichting. Het rapport is bedoeld voor de verantwoording over het beleid in Nederland. Consultants van Humanitarian Outcomes die nauw betrokken zijn geweest bij de beleidsdoorlichting, hebben een rapport geschreven ('Review of the Netherlands' Humanitarian Policy') dat een algemeen overzicht geeft van de Nederlandse hulp in vergelijking tot die van andere donoren. Ook biedt het rapport de resultaten van de literatuurstudie over de coördinatie en de effectiviteit van de hulp. Het rapport van Humanitarian Outcomes is gericht op belangstellenden in het buitenland. Landenrapporten zijn in de Engelse taal beschikbaar over Ethiopië, Zuid-Soedan, de humanitaire hulp in de Syriëcrisis en Haïti.⁶

Leeswijzer

Het rapport begint met een korte beschrijving van de humanitaire hulp en de belangrijkste trends die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

Hoofdstuk 2 beschrijft de financiering van de hulp en beantwoordt de eerste evaluatievraag over de beleidsuitvoering en relevantie van het beleid.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 gaan in op de tweede evaluatievraag over de Nederlandse kanaalkeuze en de bijdragen aan de efficiëntie en coördinatie van de hulp. De hoofdstukken behandelen achtereenvolgens de steun aan de humanitaire organisaties van de Verenigde Naties, de Rode Kruisbeweging en Nederlandse ngo's.

De volgende hoofdstukken (6 tot en met 8) behandelen de evaluatievragen drie en vier over de efficiëntie van de hulp die door de VN en andere gesubsidieerde organisaties is uitgevoerd, en de resultaten die daarmee zijn behaald. Hoofdstuk 6 gaat over de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN, hoofdstuk 7 over de hulp aan de Syrische ontheemden en vluchtelingen, en hoofdstuk 8 geeft de bevindingen weer van de literatuurstudie over de coördinatie en effectiviteit van de hulp.

⁵ Zie hiervoor de IOB website, www.iob-evaluatie.nl.

⁶ De deelstudies zijn beschikbaar op de IOB website, www.iob-evaluatie.nl.



1

De nieuwe context voor humanitaire hulp

Dit hoofdstuk gaat over de belangrijkste ontwikkelingen in de humanitaire hulp.

We beschrijven deze aan de hand van de volgende thema's:

- 1) de kenmerken van rampen en de risico's op rampen in de toekomst;
- 2) de financiering van de humanitaire hulp; en
- 3) veranderingen in de humanitaire hulp.⁷

De bevindingen op deze thema's zijn van belang om te kunnen nagaan in welke mate in het Nederlandse beleid rekening is gehouden met deze ontwikkelingen.

1.1 Omvang en kenmerken van rampen: recente ontwikkelingen

Grote natuurrampen in de afgelopen vier jaar vonden plaats in Haïti (2011), de Filipijnen (2013) en Nepal (2015). Tussen 2009 en 2012 werden gemiddeld 241 miljoen mensen getroffen door een natuurramp (IFRC, 2013). Het totale aantal natuurrampen is de afgelopen jaren gestegen. Dat geldt in het bijzonder voor rampen die het gevolg zijn van extreme weersomstandigheden. Veel van deze rampen zijn echter kleinschalig(er) en hiervoor zijn veelal geen internationale oproepen voor noodhulp gedaan. De meeste natuurrampen concentreren zich in Azië.

Hoewel het aantal slachtoffers in de afgelopen jaren is gedaald, bestaat er zorg over de toename van risico's bij rampen. Aardbevingen veroorzaken meer slachtoffers omdat meer mensen in kwetsbare gebieden zijn gaan wonen en de bevolking zich meer concentreert in steden. Dit was het geval in Port au Prince in Haïti en Kathmandu in Nepal. Er zijn bovendien grote verschillen in risico's tussen landen. Zo veroorzaakte de zware aardbeving in Chili (2010) 'slechts' 500 doden omdat de woningen goed bestand bleken tegen de schokken. Het grote aantal doden in Haïti (200.000 doden) en in Nepal (8.700 per medio juni) daarentegen werd mede veroorzaakt door een gebrekkig toezicht op de woningbouw.⁸

| 33 |

De grootste risico's voor nieuwe rampen hangen samen met: a) klimaatverandering, b) bevolkingsgroei en verstedelijking, en c) een snelle stijging van voedselprijzen. Om die reden wordt wel gezegd dat natuurrampen steeds minder 'natuurlijk' worden. De toenemende demografische druk op beperkte bronnen als water, voedsel, bossen en grond is daarvoor een belangrijke reden.

Het aantal conflictgerelateerde rampen nam af, terwijl het aantal slachtoffers van die rampen toenam: van meer dan 45 miljoen mensen in 2012 naar bijna 55 miljoen in 2014; medio 2015 wordt het aantal op 59,5 miljoen geraamd. De crises in het Midden-Oosten zijn de belangrijkste reden voor deze stijging. 78 procent van de bevolking die wordt geholpen door UNHCR, concentreert zich in tien landen; alleen in Syrië is dit al 25 procent. In 2014 kwam meer dan de helft van alle vluchtelingen uit drie landen: Syrië, Afghanistan en Somalië, terwijl 60 procent van de nieuwe ontheemden uit vijf landen afkomstig is: Syrië,

⁷ De belangrijkste bronnen zijn een aantal recente overzichtsstudies van de humanitaire hulp: GHA, 2015; OCHA, 2014; Stoddard, 2015; IFRC, 2014; UNHCR, 2015.

⁸ Voor Nepal gebaseerd op: Relief Web, <http://reliefweb.int/report/nepal/nepal-earthquake-2015-situation-report-no20-3-june-2015>. Voor Haïti: zie Van de Putte, 2015.

Irak, Zuid-Soedan, Democratische Republiek Congo en Nigeria (2013). Voor zeven andere landen bedraagt het aantal ontheemden meer dan een miljoen (IDMC, 2015).

Het aantal langdurige vluchtelingen neemt eveneens toe. Geschat wordt dat thans 45 tot 66 procent van de vluchtelingen al meer dan vijf jaar niet terug kan naar hun land. In meerdere fragiele staten (Centraal-Afrikaanse Republiek, Mali, Zuid-Soedan en Somalië) is er sprake van een doorlopende cyclus van geweld en conflict, waarbij de bevolking meerdere malen achtereenvolgend wordt gedwongen zich te verplaatsen binnen of buiten hun land (IDMC, 2015).

Economische groei heeft er in de afgelopen tien jaar toe bijgedragen dat veel landen vooruitgang hebben geboekt met de bestrijding van armoede en de verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden van grote delen van de bevolking.⁹ Toch blijven in die landen armen het meest kwetsbaar voor de gevolgen van rampen. Tegelijkertijd hebben overheden in de midden-inkomenslanden, met name Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika, voortgang geboekt met de inspanningen om beter voorbereid te zijn op rampen en met de preventie van rampen.

| 34 |

Anders ligt dat in de fragiele staten, waar de concentratie van extreme armoede en kwetsbare mensen meer dan 50 procent bedraagt.¹⁰ De bevolking in deze landen is steeds minder in staat zich te weer te stellen tegen de gevolgen van een ramp. De ebolacrisis sloeg hard toe in Liberia, Sierra Leone en Guinea, maar was snel onder controle in landen met een beter georganiseerde gezondheidszorg zoals Nigeria en Senegal. In de meest kwetsbare landen lopen problemen van extreme armoede en humanitaire crises meer en meer in elkaar over. Verontrustend is de samenloop van natuurlijke rampen en gewapende conflicten. In 33 van de 36 landen die tussen 2008 en 2012 te maken hadden met gewapende conflicten, had de bevolking ook te maken met natuurlijke rampen (Yonetani, 2014). De organisatie die binnen de Verenigde Naties (VN) verantwoordelijk is voor de coördinatie van humanitaire hulp, OCHA, waarschuwt dat als gevolg van de toename van deze risico's de behoefte aan humanitaire hulp in de nabije toekomst zal toenemen (OCHA, 2014).

⁹ Echter, in de Sahellanden zijn de sociale indicatoren weliswaar verbeterd, maar steeg het aantal mensen dat lijdt onder voedselonzekeerheid van zeven miljoen in 2005 tot meer dan achttien miljoen in 2012.

¹⁰ World Bank: 2014, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>: 'Poverty is increasingly concentrated in countries where fragility and conflict rob citizens of opportunity. In the 33 FCS [fragile and conflict-affected situations, red.] as defined by the World Bank Group, poverty is 51 percent among half a billion people.'

1.2 De financiering en bestedingen van de humanitaire hulp

Voor de classificatie van humanitaire hulp in de datasystemen van de internationale hulp bestaan soms uiteenlopende definities. Een preciezere aanduiding en afbakening van het begrip staat in box 1.1.

Box 1.1 *Humanitaire hulp: wat is het en wat hoort er wel en niet bij?*¹¹

Humanitaire hulp gaat over het redden van levens, protectie en ondersteuning van slachtoffers van natuurrampen en conflicten. Humanitaire hulp onderscheidt zich van andere vormen van internationale hulp doordat:

- a. de hulp wordt verleend volgens de humanitaire principes: menselijkheid, onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid; en
- b. de hulp meestal is bedoeld voor de korte termijn: het gaat om de hulp tijdens en direct na een ramp of conflict. De hulp voor langdurige vluchtelingencrisises wordt ook als humanitaire hulp geïnclassificeerd.

Noodhulp is de belangrijkste component van humanitaire hulp en omvat:

- a. materiële ondersteuning: onderdak, water, medicijnen enzovoorts;
- b. voedselhulp direct bedoeld voor de eerste levensbehoeften en overleving; en
- c. bescherming en andere vormen van ondersteuning.

Veelal worden ook activiteiten voor *rehabilitatie* onder humanitaire hulp geschaard. De criteria die OECD-DAC hanteert, sluiten langlopende wederopbouwwerkzaamheden echter uit: het herstel van vernielde infrastructuur zou wel onder humanitaire hulp vallen, maar de programma's om de infrastructuur te verbeteren niet. In de praktijk wordt veelal uitgegaan van een graduele overgang van onmiddellijke noodhulp naar *early recovery* en rehabilitatie en vandaar naar wederopbouw op korte en lange termijn.¹¹

Ten slotte worden ook activiteiten gericht op *risicovermindering en preventie* geïnclassificeerd als humanitaire hulp. Daaronder vallen activiteiten voor de *paraatheid bij rampen*: activiteiten die ervoor zorgen dat effectiever en efficiënter kan worden gereageerd op een ramp wanneer deze zich voordoet, bijvoorbeeld door goede waarschuwingssystemen te ontwikkelen voor aankomende natuurrampen. Bij *risicovermindering* gaat het erom de kwetsbaarheid van de bevolking bij rampen te verminderen, evenals de kansen op rampen.

¹¹ Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) Development Assistance Committee (DAC) criteria is humanitaire hulp duidelijk afgebakend: "disaster preparedness" excludes longer-term work such as prevention of floods or conflicts. 'Reconstruction relief and rehabilitation' includes repairing pre-existing infrastructure but excludes longer-term activities designed to improve the level of infrastructure'.

Omdat de afgelopen jaren grote complexe rampen gelijktijdig voorkwamen, is de omvang van de internationale hulp sterk gestegen: van USD 12 miljard in 2009 naar USD 20 miljard in 2014 (Taylor et al., 2015, p. 15).¹² De top vijf van donoren van de afgelopen jaren bestaat uit de Verenigde Staten, de Europese Unie / ECHO, het Verenigd Koninkrijk en afwisselend Duitsland, Japan en Zweden.¹³ Deze landen dragen voor de helft bij aan het totale wereldbudget voor humanitaire hulp. Nederland stond in 2013-2014 als negende op de lijst van de grootste donoren (GHA, 2015).

Ondanks de groei van de internationale financiering voor humanitaire hulp is de afgelopen jaren de kloof gegroeid tussen wat de hulporganisaties aan middelen nodig zeggen te hebben en wat donoren daadwerkelijk bijdragen. De noden groeien sneller dan de donorbijdragen.

In de periode 2009-2013 waren Soedan en Pakistan de grootste ontvangers van de internationale humanitaire hulp (tabel 1.1). Sinds 2013 gaat de meeste steun naar de opvang van Syrische vluchtelingen (USD 1,3 miljard in 2013).

Land	USD miljard
Soedan (Noord- en Zuid-)	5,3
Pakistan	5,2
Haïti	4,3
Somalië	4,0
Ethiopië	3,3
Afghanistan	3,3
Democratische Republiek Congo (DRC)	3,2
Palestijnse Gebieden	2,7
Kenia	2,6
Filipijnen	2,5

Bron: Taylor et al., 2015.¹⁴

¹² Deze bedragen zijn gebaseerd op de database van het Financial Tracking System van de VN. Het GHA geeft hogere cijfers: USD 16,4 miljard in 2009 en USD 24,5 miljard in 2014 (GHA, 2013, p. 21). Een reden voor het verschil zou zijn dat het GHA-rapport betere informatie heeft over private fondsen

¹³ De hulp van Turkije aan Syrische vluchtelingen wordt niet meegerekend als humanitaire hulp, maar bedroeg USD 1,6 miljard in 2013 alleen. Als deze hulp als humanitaire hulp zou worden meegerekend, zou Turkije in 2014 de derde grootste donor zijn geweest.

¹⁴ De uitgaven in 2014 zijn niet meegenomen omdat de volledige data nog niet beschikbaar zijn.

Omdat de meeste financiering naar de grote crises gaat, is er een vrijwel permanent tekort aan financiering voor chronische crises en zogenoemde ‘vergeten’ crises.¹⁵ De meeste hulp gaat nog altijd naar voedselhulp, medische zorg, water en sanitatie en onderdak. De grootste tekorten doen zich voor bij de financiering van de protectie van vluchtelingen en ontheemden.

Bij de uitvoering van humanitaire hulp is een groot aantal organisaties betrokken. Tabel 1.2 geeft daarvan een overzicht. De VN-organisaties hebben in vergelijking met ngo’s minder personeel in het veld bij een gelijk budget, maar ngo’s voeren veel projecten voor de VN uit die gefinancierd worden uit het VN-budget.

Tabel 1.2 Aantallen humanitaire organisaties, staf en begrotingen (2013)			
	VN-organisaties	Ngo’s (schatting)	Rode Kruisbeweging*
Aantal organisaties	11	4.278 • 783 internationale ngo’s • 3.495 nationale ngo’s	191
Veldstaf	56.000 • 47.000 nationaal • 9.000 internationaal	249.000 • 219.000 nationaal • 30.000 internationaal	145.000 • 12.000 ICRC/IFRC, nationaal • 2.000 ICRC/IFRC, internationaal • 131.000 RCS, nationaal
Budget	USD 10,6 miljard	USD 10,7 miljard	• USD 1,10 miljard ICRC • USD 0,17 miljard IFRC • niet beschikbaar Rode Kruis Verenigingen**

Bron: Stoddard, 2015. Omdat VN-organisaties veel geld doorsluizen voor projectuitvoering aan de Rode Kruisbeweging en ngo’s, kunnen de bedragen van de verschillende actoren niet worden opgeteld.

*De Rode Kruisbeweging bestaat uit het Internationale Comité voor het Rode Kruis (ICRC), de Federatie van Rode Kruisverenigingen (IFRC) en de Rode Kruisverenigingen (RCS): voor een nadere uitleg zie hoofdstuk 4.

**De begrotingen van de activiteiten van de Rode Kruisverenigingen bevatten namelijk zowel activiteiten in eigen land als internationale hulp.

¹⁵ Wel is het zo dat de hulporganisaties meer geld uitgeven aan minder crises. Een verklaring is dat met name veel kleinere of incidentele natuurrampen kunnen worden opgevangen door de lokale overheden en nationale organisaties.

Tabel 1.3 maakt duidelijk dat nationale overheden een zeer laag aandeel ontvangen van de humanitaire hulp. Dit geldt ook voor nationale ngo's. Bij de internationale ngo's beschikt een klein aantal organisaties (MSF, Save the Children, OXFAM, World Vision en ICRC) over 31 procent van de totale financiering voor ngo's.

Kanalen	percentage
VN-organisaties	61
Ngo's	19
Rode Kruisbeweging	8
Private organisaties	1
Nationale overheden	3
Ongespecificeerd	8

Bron: Stoddard, 2015; Financial Tracking Service (FTS), 2015.

1.3 Veranderingen in de humanitaire hulp

| 38 |

Het traditionele beeld van blanke hulpverleners die vanuit vrachtwagens voedsel distribueren aan uitgehongerde vluchtelingen, wijkt steeds vaker af van de werkelijkheid. Voedselhulp wordt in toenemende mate vervangen door vouchers waarmee vluchtelingen zelf voedsel kopen of door cashbijstand door middel van debitcards. Humanitaire hulp omvat vandaag de dag net zo goed het gebruik van mobiele telefoons en satellietkaarten waarmee behoeften en slachtoffers sneller kunnen worden geïdentificeerd.

Maar ondanks de nieuwe middelen die nu ter beschikking staan, hebben humanitaire organisaties grote moeite om voldoende en adequate hulp te verlenen (Malcolm-Brown, 2015). De afgelopen jaren hebben zich gelijktijdig meerdere grote en complexe crises voorgedaan die het vermogen van de hulporganisaties onder druk hebben gezet. Deze recente ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven tot een intensieve discussie over de toekomst van de humanitaire hulp. Deze discussie zal worden voortgezet op de aankomende humanitaire top in Istanbul in 2016. Enkele van de centrale thema's in die discussies die ook van belang zijn voor donoren als Nederland, lichten we hierna kort toe.

De financiering van de humanitaire hulp

De bestaande organisatie en mechanismen van de financiering van de humanitaire hulp voldoen niet. Donoren worden bekritiseerd omdat hun financieringswijzen efficiënte en snelle hulpverlening bemoeilijken: financiering wordt veelal alleen gegeven voor de korte termijn en voor geoormerkte specifieke doelen en programma's (Scott, 2015). Dit leidt tot fragmentatie in het hulpaanbod en maakt de financiering onvoorspelbaar. De humanitaire VN-organisaties en ngo's hebben moeite om hun aanwezigheid in het veld en de operationele kosten te financieren. De noodzaak om de financiering beter af te stemmen op de prioriteiten en de grootste noden blijft een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren.

De opkomst van nieuwe donoren

Hoewel de humanitaire hulp van de traditionele donoren blijft stijgen, daalt deze als percentage van de totale humanitaire hulp. Dit komt enerzijds door de toename van private financiering (USD 5,5 miljard in 2013) en anderzijds door de opkomst van nieuwe donoren. Een voorbeeld is Turkije, dat een belangrijk aandeel heeft in de humanitaire hulp aan Syrische vluchtelingen. Ook andere landen in het Midden-Oosten (Koeweit, Saoedi-Arabië en Verenigde Arabische Emiraten) behoren nu tot de top 25 van donoren. Deze landen geven er veelal de voorkeur aan hun hulp direct aan de betrokken regeringen te verlenen in plaats van deze te kanaliseren via de VN of de Rode Kruisbeweging. Daarbij spelen politiek-strategische overwegingen een rol. Opkomende machten/landen zijn veel minder bereid actief te participeren in de bestaande kaders van de VN of de OECD-DAC.

Grotere rol voor nationale actoren

In de midden-inkomenslanden nemen overheden zelf een veel groter aandeel in de preventie en de bestrijding van rampen. Deze landen staan op hun soevereiniteit en voelen er niet veel voor hun beleid ondergeschikt te maken aan de uitgangspunten voor humanitaire hulp van de Westerse landen. Zowel Aziatische als Latijns-Amerikaanse landen zetten hun eigen hulporganisaties op en vragen veelal niet meer om hulp via de bestaande VN-mechanismen.

Nationale overheden van de buurlanden van conflictlanden die grote aantallen vluchtelingen huisvesten, zoals Kenia, Turkije, Libanon en Jordanië, eisen een grotere zeggenschap over de hulpverlening en de toegang tot de internationale financiering. Er bestaat nog steeds veel terughoudendheid bij donoren om overheden rechtstreeks met humanitaire fondsen te steunen, vanwege het risico dat de humanitaire principes te veel onder druk komen te staan. Maar ook tegen de financiering met ontwikkelingsgeldten bestaat weerstand, omdat genoemde landen niet prioritair zijn vanuit de selectiecriteria die daarvoor worden gehanteerd.

Innovatie

Veel aandacht is er voor de noodzaak om vernieuwingen toe te passen in de humanitaire hulp. Nieuwe informatiesystemen voor rampenrisico's, projecten en financiële administratie van de hulp hebben de condities voor coördinatie en samenwerking verbeterd. Het gebruik van satellietbeelden, mobiele telefoons, GPS en sociale media is nuttig gebleken voor de identificatie van behoeften en het monitoren van projecten (IFRC, 2013).

De introductie van debitcards voor cashbijstand in plaats van voedselhulp en andere goederen of diensten heeft zowel het bereik van de hulp vergroot als de afstemming op de behoeften gemakkelijker gemaakt. Omdat geen voedsel meer hoeft te worden aangevoerd, kan die hulp ook veel sneller worden verleend.¹⁶ De traditionele rol van humanitaire organisaties en hun onderlinge taakverdeling bij deze activiteiten is niet vanzelfsprekend meer, nu zich voor de uitvoering van dit soort programma's particuliere en commerciële partijen aandienen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uitvoering van programma's voor inkomensbijstand via mobiele netwerken, banken en andere instituten voor financiële diensten.

¹⁶ Een impactstudie waarin voedselhulp met cash-bijdragen werd vergeleken en andere studies tonen de voordelen empirisch aan. Maar vouchers en cards werken alleen daar waar voedsel en andere goederen ook te verkrijgen zijn. Zie Barder, 2015.

Migratiebeleid en vluchtelingen

De recente vluchtelingencrisis in de Europese Unie (EU) laat duidelijk zien hoezeer de problemen van Afrika en het Midden-Oosten verweekeld zijn geraakt met die van Europa. Humanitaire noodsituaties zijn niet meer alleen ver weg, maar hebben nu zeer directe gevolgen voor de situatie in de EU. Eind 2014 hadden 172.000 Syriërs asiel aangevraagd in Europa en in 2015 is dat aantal snel opgelopen. De samenhang tussen humanitaire hulp en internationaal migratiebeleid is een belangrijk thema op de Europese beleidsagenda geworden.

In welke mate deze ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de Nederlandse beleidsontwikkeling, is een van de onderwerpen die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.



2

Beleid en uitvoering

Tegen de achtergrond van de snel veranderende context waarbinnen humanitaire hulp wordt verleend, is ook het Nederlandse humanitaire beleid in beweging. Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop het beleid zich in de evaluatieperiode heeft ontwikkeld. Om die ontwikkeling in beeld te brengen beantwoorden we de volgende vragen:

- 1) Hoe is het beleid voor humanitaire hulp geformuleerd, hoe is dat in de loop van de tijd veranderd en sluit die verandering aan bij de nieuwe ontwikkelingen?
- 2) Zijn de organisatie en de uitvoering van het beleid in overeenstemming met de beleidsambities?
- 3) Hoe is de besluitvorming over de financiering van humanitaire hulp en over de kanaalkeuze tot stand gekomen en is de financiering in overeenstemming met de internationale afspraken daarover?
- 4) Welke invulling is gegeven aan de thematische prioriteiten?
- 5) Hoe verhoudt de Nederlandse hulp zich tot de humanitaire hulp van de Europese Unie?

2.1 Beleidsformulering

Het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp heeft als uitgangspunt dat de internationale gemeenschap een collectieve verantwoordelijkheid heeft voor het redden van mensenlevens en het verminderen van menselijk lijden als gevolg van conflict en natuurrampen. Daarbij dient de hulp terecht te komen in die situaties en bij die slachtoffers waar de hulp het meeste nodig is. De humanitaire principes van menselijkheid, neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn daarbij leidend (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 2008). Het beleid voor humanitaire hulp kent al gedurende langere tijd een grote mate van continuïteit. Nederland heeft zich altijd een groot voorstander getoond van de toepassing van humanitaire principes (humanitair, neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid). Ook heeft het zich ingespannen voor de totstandkoming en de naleving van initiatieven zoals het Goed Humanitair Donorschap (dat bestaat uit 23 principes om de kwaliteit van de hulp te verbeteren, waaronder ongeoormerkte en tijdige financiering (GHDI, 2003)) en de Europese Consensus met richtlijnen voor de uitvoering van de humanitaire hulp door de Europese Unie (EU) en haar lidstaten (EU, 2007). Specifieke thema's, zoals de bevordering van preventie en een betere aansluiting tussen noodhulp en wederopbouw, zijn eveneens vaste punten op de Nederlandse beleidsagenda.

De actualisering van de oude, al uit 1993 daterende, notitie over humanitaire hulp heeft lang op zich laten wachten. Het nieuwe beleidskader Humanitaire Hulp (*Hulp aan mensen in nood*) werd uiteindelijk in 2011 aan de Tweede Kamer gezonden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Dit beleidskader beschrijft vier ambities waaraan Nederland wil bijdragen:

- a. meer zelfredzaamheid en veerkracht door lokale capaciteit te benutten en meer aandacht voor preventie van en het voorbereid zijn op rampen;
- b. meer effectiviteit door het vermijden van overlap en meer coördinatie van de hulp;
- c. toegang voor humanitaire hulp moet worden gegarandeerd en de neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de hulp moeten worden gerespecteerd; en
- d. meer en betere verantwoording van de hulp.

Voor elk van de ambities beschrijft de notitie activiteiten en inspanningen waarvoor Nederland zich wil inzetten. Het beleidskader besteedt weinig aandacht aan de uitwerking van het beleid in concrete doelstellingen en resultaten. Er zijn bovendien ook nog thematische prioriteiten (zie 2.6). Om deze redenen biedt het kader weinig houvast voor de monitoring en de evaluatie van het beleid. Het beleid wordt wel nader ingevuld en geactualiseerd in brieven aan de Tweede Kamer, veelal naar aanleiding van specifieke crises en/of rampen. Dit was bijvoorbeeld het geval met de hulp aan de slachtoffers van rampen en crises in de Filipijnen, Syrië, Soedan en de ebola-epidemie. In die brieven wordt aandacht besteed aan de argumentatie voor beleidskeuzes en aan de besluitvorming over de afzonderlijke financieringen.

Vooralsnog wordt in het beleid strak vastgehouden aan de noodzaak om humanitaire hulp los te zien van andere hulpvormen en doelen. De nadruk ligt op het belang van de neutraliteit van de humanitaire hulp: deze mag niet worden ingezet als politiek instrument. Om die reden wordt altijd benadrukt dat humanitaire hulp geen onderdeel kan uitmaken van het bredere vredes- en veiligheidsbeleid. Dit standpunt komt regelmatig onder druk te staan. Dat was het geval in Afghanistan, met de gelijktijdige inzet van militairen en hulp. Hetzelfde geldt voor de steun aan VN-organisaties in landen waar de Verenigde Naties (VN) ook een politieke actor is in vredesonderhandelingen en vredesmissies. Ook in de Syriëcrisis hebben de door Nederland gefinancierde hulporganisaties te maken met dilemma's en beperkingen om de principes van onpartijdigheid en neutraliteit na te leven (zie daarvoor ook hoofdstuk 7).

| 44 |

Humanitaire hulp en andere beleidsterreinen grijpen meer in elkaar dan vroeger. De grenzen tussen vredesmissies, humanitaire hulp, wederopbouw en reguliere ontwikkelingssamenwerking zijn in veel fragiele staten vervaagd. Vanaf 2013 is in brieven aan de Tweede Kamer moeite gedaan om het beleid te actualiseren, maar een meer samenhangende visie van de humanitaire hulp ten opzichte van andere relevante beleidsterreinen ontbreekt. De beleidsmakers zonderen de humanitaire hulp nog teveel af van de aanpalende beleidsterreinen.

Na een periode waarin de uitgaven voor humanitaire hulp gestaag daalden, kreeg de humanitaire hulp vanaf 2013 een nieuwe impuls. De minister wil het beleid aanpassen aan de nieuwe omstandigheden en tal van nieuwe initiatieven worden genomen rond specifieke thema's als innovatie en duurzame oplossingen (zie paragraaf 2.6). Ook wordt actiever dan in de voorafgaande jaren de samenwerking gezocht met Nederlandse noodhulporganisaties. In haar brief van 19 september 2014 geeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een overzicht van de actualisering van het beleid. Ze constateert dat de sterk toegenomen behoefte aan humanitaire hulp en de complexiteit van de gewapende conflicten het bestaande humanitaire systeem onder druk zetten. De manier waarop de hulp wordt verstrekt, moet opnieuw worden bezien om de effectiviteit ervan te laten toenemen. Ook moet zeker worden gesteld dat de hulp daar wordt ingezet waar de noden het hoogst zijn en waar alle slachtoffers kunnen worden bereikt. Om die reden is het kabinet overgegaan tot de instelling van het Relief Fund. Met dit fonds kan het extra uitgaven doen bovenop de bestaande begroting voor humanitaire hulp (zie paragraaf 2.3).

2.2 Organisatie en uitvoeringscapaciteit

Binnen het ministerie is de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) verantwoordelijk voor de uitvoering van de humanitaire hulpverlening. De oprichting van deze directie in 2012 had als expliciet doel de coördinatie en integratie tussen humanitaire hulp, wederopbouw, stabiliteit en fragiele staten te bevorderen (IOB, 2013a, p. 67). Na een reorganisatie in 2014 is de afdeling, die verantwoordelijk was voor zowel de humanitaire als de wederopbouw hulp, opgedeeld in aparte clusters voor humanitaire hulp en voor wederopbouw.

De IOB-evaluatie van de Nederlandse humanitaire hulp van 2006 was kritisch over de bezetting van de afdeling voor humanitaire hulp (IOB, 2006). Geconstateerd werd dat de ambities niet in overeenstemming waren met de uitvoeringscapaciteit. Kritiek op de omvang en de expertise van de staf was er ook in de *peer reviews* van 2006 en 2011 door de Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD-DAC, 2006 en 2011). Aan de aanbevelingen om de uitvoeringscapaciteit te vergroten is geen opvolging gegeven.

Het cluster humanitaire hulp bestaat voornamelijk uit algemene beleidsmedewerkers. Net als bij veel andere thematische afdelingen speelt bij de werving en selectie van de medewerkers thematische kennis en ervaring een beperkte rol. Ook zijn er geen themadeskundigen voor bijvoorbeeld protectie. Binnen de afdeling is er sprake van een groot verloop; de continuïteit en de opbouw van kennis zijn daarmee niet gediend. Medewerkers besteden veel tijd aan de goedkeuring van subsidies. Er is onvoldoende tijd voor strategische beleidsontwikkeling en voor het uitzetten van beleidslijnen voor de middellange en lange termijn. Zeer recent zijn er op dit punt wel verbeteringen aangebracht. In 2014 is de staf uitgebreid van zeven tot elf fte's en eind 2014 was het voor het eerst mogelijk op tijdelijke basis een humanitaire-hulpspecialist extern te werven.¹⁷ Ook zijn voor de staf van DSH onlangs de mogelijkheden voor scholing uitgebreid. De aanpak van de ebolacrisis, waarvoor een interne en een interdepartementale taakgroep werd gevormd, geeft een goed voorbeeld van hoe humanitaire hulp kan worden aangepakt met inbreng van externe expertise en bijdragen uit verschillende directies binnen het ministerie en daarbuiten.¹⁸

Ook recente evaluaties van de Franse, Noorse en Deense humanitaire hulp zijn kritisch over de capaciteit (omvang en expertise) van de humanitaire afdelingen (ITAD, 2014). Maar andere (meest grotere) donoren zoals het Department for International Development (DFID) van het Verenigd Koninkrijk (VK), de Europese Commissie (ECHO), Zweden en Zwitserland nemen wel humanitaire professionals aan. In de humanitaire afdeling van DFID werken zowel carrièrediplomaten als humanitaire professionals. DFID heeft geïnvesteerd in de opleiding en vorming van humanitaire professionals en beschouwt humanitaire hulp nu als een van de technische competentie-gebieden die in aanmerking worden genomen bij het contracteren van nieuw personeel. Gecontracteerde staf moet daarom voldoen aan zowel algemene als technische eisen.

¹⁷ Eerder al is er een *rule of law*-specialist gecontracteerd.

¹⁸ Zie hierover de interne berichtgeving en interne terugblik van de ebolatakgroep juli 2015.

De Zwitserse noodhulpafdeling heeft een netwerk van professionals die tijdelijk kunnen worden ingezet voor ondersteuning van noodhulpactiviteiten en DFID contracteert aanvullende humanitaire expertise wanneer nodig. Zowel DFID als de Zweedse overheidsdienst voor ontwikkelings samenwerking SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) hebben reguliere trainingsprogramma's voor de staf (Taylor et al., 2015).

DFID wil capaciteit hebben zowel op het hoofdkwartier als in het veld om een goede wisselwerking tussen beleid en praktijk mogelijk te maken. De staf in het veld is er niet alleen om de uitvoering van programma's te administreren of te volgen, maar ook om vanuit de praktijk bij te dragen aan de algemene beleidsontwikkeling en om het overleg met de VN-organisaties te voeren met de resultaten van de veldmonitoring. DFID heeft ook technische medewerkers geplaatst op de ambassades in hoogrisicolanden als Nepal en Bangladesh om rampenpreventie en activiteiten rond klimaatverandering te integreren in de lopende ontwikkelingsprogramma's.

Nederland heeft ervoor gekozen geen humanitaire staf op de ambassades te plaatsen. Wel is er sprake van een zekere expertiseopbouw door afdelingshoofden van Ontwikkelingssamenwerking tussen conflictlanden te laten rouleren. De ambassades hebben geen specifiek mandaat op het gebied van noodhulp. Hun rol op het terrein van noodhulp beperkt zich veelal tot gevraagde en ongevraagde advisering bij de allocatie van de hulp en informatievoorziening.

| 46 |

De leiding van het ministerie houdt er vooralsnog aan vast de budgetverantwoordelijkheid voor humanitaire hulp centraal te beleggen. Bijdragen aan humanitaire programma's vallen niet onder de bevoegdheid van gedelegeerde budgethouders. De gedachte hierachter is dat er geen sprake meer is van een centrale regie wanneer de besluitvorming ook decentraal plaats zou vinden. De betrokkenheid bij humanitaire zaken en advies voor kanalisering van de humanitaire hulp, evenals de monitoring van door Nederland (mede)gefinancierde humanitaire hulpprogramma's, wordt wel aangemoedigd maar is niet formeel geregeld. Vooral op de ambassades in de partnerlanden (prioritaire landen voor de Nederlandse ontwikkelings samenwerking) is de aandacht voor humanitaire hulp beperkt (mogelijk). Dat kan anders zijn op ambassades die geen verantwoordelijkheid hebben op het gebied van ontwikkelings samenwerking. Er zijn plannen om een medewerker humanitair beleid in het Midden-Oosten te plaatsen, om de ontwikkelingen en de hulpverlening ter plekke beter te kunnen volgen.¹⁹

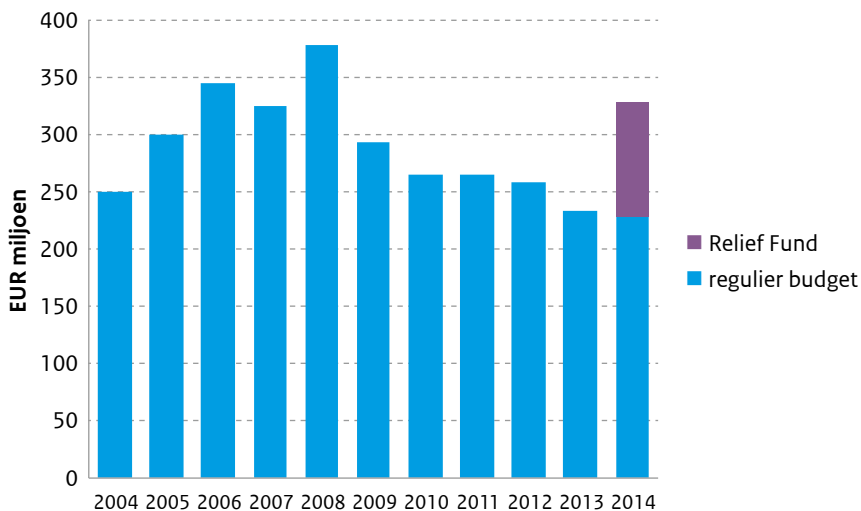
¹⁹ Taylor et al., 2015: 'Donors such as Denmark have a small core team in HQ supported by staff in permanent missions and embassies that have responsibility for humanitarian issues alongside a range of other commitments. Sweden for example has 25 staff at HQ compared to the Dutch 7.'

2.3 Uitgaven humanitaire hulp en kanaalkeuze

Omvang van de financiering

Tussen 2004 en 2014 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal EUR 3,2 miljard besteed aan humanitaire hulp.²⁰ Hiermee behoorde Nederland tot de vijftien grootste donoren van humanitaire hulp in die periode; in 2014 stond het op de negende plaats. In 2008 kenden de uitgaven een piek van EUR 380 miljoen. Dit was in belangrijke mate het gevolg van extra middelen die werden aangewend ten behoeve van acute noodsituaties in onder meer Soedan (Darfur), Democratische Republiek Congo, Irak, Afghanistan en Zimbabwe (Rijksoverheid, 2009). Figuur 2.1 laat zien dat de uitgaven voor humanitaire hulp na 2008 weer dalen, van EUR 293 miljoen in 2009 naar EUR 233 miljoen in 2013. In 2014 is uit de reguliere begroting EUR 228 miljoen uitgegeven. Met de extra uitgaven uit het Relief Fund komt de nominale omvang van de bestedingen (EUR 328 miljoen) weer op het niveau van de periode 2006-2008. Voor 2015 is een budget voorzien van EUR 375 miljoen.

Figuur 2.1 Jaarlijkse uitgaven humanitaire hulp, 2004-2014 (totaal: EUR 3,2 miljard)



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

²⁰ De uitgaven vallen onder begrotingsartikel 02.06 'Effectieve humanitaire hulp'; later 04.01 onder de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Sub-SBE's zijn: noodhulp ontwikkelingslanden, noodhulp niet-DAC-landen, rampenrisicovermindering, UNRWA, UNHCR en WFP. In 2014 komt ook de sub-SBE Noodhulpfonds.

Hoewel een groot deel van het budget wordt weggezet als ongeoormerkte financiering aan de VN, wordt ook een groot aantal afzonderlijke activiteiten gefinancierd: in de periode 2009-2014 waren dat 300 activiteiten voor EUR 829 miljoen.²¹ Daarnaast is er een apart budget voor migratie en ontwikkeling: 92 activiteiten met een bedrag van EUR 52,7 miljoen in de periode 2009-2014. Het resultaat is een gefragmenteerd financieringsbeleid waarbij veel inspanningen gaan zitten in de goedkeuring en de afhandeling van projectfinanciering voor relatief kleine bedragen.

Kanaalkeuze

Hoewel in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking de nadruk ligt op de aansturing van de financiering door thematische prioriteiten (thematische aansturing), is in de humanitaire hulp kanaalkeuze een belangrijk vertrekpunt voor de besluitvorming over financiering.

Tot en met 2014 werd 78 procent van de hulp gekanaliseerd via de VN (zie tabel 2.1). Het gaat hierbij vooral om ongeoormerkte (*core-*)bijdragen aan VN-instanties, maar ook de financiering van het Centrale Noodhulpfonds van de VN (CERF) en de bijdragen aan *pooled funds* op landenniveau vallen hieronder. De belangrijkste ontvangers zijn UNHCR, WFP en UNICEF (zie hoofdstuk 6).

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de bijdragen per kanaal.

Tabel 2.1 Uitgaven Nederlandse humanitaire hulp, 2009-2014 (inclusief Relief Fund uitgaven 2014), naar kanaal			
Kanaal	Bestedingen 2009-2014 (mil. EUR)	Percentage	Waarvan ongeoormerkte financiering
VN ²²	1.290	78	815
ICRC en het Nederlands Rode Kruis	230	14	166
Ngo's	100	6	-
Overige ²³	24	1	-
Totaal	1.644	100	980

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide. Totaalcijfers zijn niet gelijk aan som der delen vanwege afrondingen.

In totaal is 60 procent van de totale humanitaire hulp ongeoormerkte hulp. Met zijn financieringsmodaliteiten voldoet Nederland in grote mate aan de principes van het

²¹ Dit is exclusief de ongeoormerkte bijdragen aan de VN-organisaties CERF, UNHCR, OCHA, UNRWA en WFP. Op basis van het aantal activiteitennummers.

²² Bijdragen aan gemeenschappelijke landenfondsen zijn niet meegenomen als ongeoormerkte financiering; bijdragen aan het CERF wel.

²³ Bijvoorbeeld andere ministeries en kennisinstellingen.

zogenoemde Goed Humanitair Donorschap.²⁴ Naast de VN kan ook het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) op een vaste bijdrage rekenen, vanuit de veronderstelling dat deze organisatie toegang heeft tot regio's en hulpbehoevendenden die niet altijd bereikbaar zijn voor VN-instanties of ngo's (zie hoofdstuk 4).

Een vergelijking over 2012 met andere donoren leert dat Nederland na het Verenigd Koninkrijk verhoudingsgewijs de meeste steun via de VN verleent. De Nederlandse steun voor ngo's, uitgedrukt als percentage van de totale humanitaire hulp, is veel lager dan dat van de andere donoren (zie verder hoofdstuk 5).

Tabel 2.2 Verdeling humanitaire steun over kanalen Europese donoren in percentages, 2012

Donor/kanaal	VK	Zweden	Duitsland	Denemarken	Nederland
Ngo's	10	12	26	28	4
VN	82	70	56	61	75
Rode Kruis / ICRC	5	15	11	11	22
Anders	4	3	7	0	0

Bron: Financial Tracking Service (FTS) / DARA, 2014, p. 29.

Een nadere toelichting van de besluitvorming per kanaal komt in de volgende hoofdstukken (3 tot en met 5) aan de orde.

Besluitvorming

De OECD merkte in haar *peer review* al op dat de Nederlandse allocatiebeslissingen transparanter zouden kunnen zijn door duidelijker criteria te gebruiken. Ook zouden de keuzes voor financiering aan specifieke partners en crises onvoldoende duidelijk worden gemaakt (OECD-DAC, 2006 en 2011). Dat is nog steeds zo. De besluitvorming is bovendien te weinig gebaseerd op een kritische terugblik op de behaalde resultaten. Nederland vormt daarin overigens geen uitzondering, want de *peer reviews* en evaluaties van bijvoorbeeld de Zweedse en Deense humanitaire hulp komen tot gelijksoortige conclusies. Bij de afwezigheid van duidelijke criteria en bewijsvoering lopen beslissingen over de bestedingen meer risico op een zekere willekeur of politisering. Andere donoren (ECHO, DFID, USAID) zijn beter uitgerust om de kanaalkeuze en de besluitvorming over projecten te baseren op kennis van de praktijk in het veld.

Er zijn geen scherpe grenzen te trekken tussen humanitaire hulp aan chronische crises en de activiteiten voor wederopbouw. De financiering voor wederopbouw komt uit verschillende subsidieregelingen: thematische ontwikkelingshulp, het wederopbouwfonds en medefinanciering, maar sommige uitgaven voor *early recovery* en wederopbouw worden ook gefinancierd uit humanitaire fondsen. Omdat de financiering is verdeeld over een groot aantal kleinere en middelgrote activiteiten, wordt het moeilijker om inzicht te hebben in de bestedingen. De besluitvorming over financiering vindt eerder plaats vanuit de doelstellingen van afzonderlijke subsidieregelingen dan in onderlinge samenhang.

²⁴ Deze principes onderschrijven de noodzaak van flexibele en voorspelbare financiering, zo weinig mogelijk geormerkt, en bijdragen aan gemeenschappelijke hulpplannen van de VN. Good Humanitarian Donorship, <http://www.ghdinitiative.org/>.

2.4 Bijdragen aan acute en chronische crises

Naast de ongeoormerkte steun geeft Nederland geoormerkte bijdragen voor de hulp in het geval van acute en chronische crises. Nederland laat zich daarbij leiden door de hulpoproepen (de zogenoemde *appeals*) van de VN en de Rode Kruisbeweging. Ook kunnen specifieke aanvragen van ngo's worden gehonoreerd.

De besluitvorming over de bijdragen aan de chronische en acute crises wordt formeel vastgesteld naar aanleiding van de noodhulpverzoeken van de VN en de Rode Kruisbeweging. Uitgangspunten voor de besluitvorming zijn:

- a) het humanitaire imperatief: hulp bieden waar de nood het hoogst is;
- b) de hoogte van het hulpverzoek en de verwachte dekking;
- c) de hoogte van de bijdragen in het verleden (voorspelbaarheid van de hulp);
- d) de context van de crises en de mate van de mogelijkheden om hulp te kunnen bieden.²⁵

In de periode 2009-2014 heeft Nederland humanitaire activiteiten in veertig verschillende landen en regio's gesteund.²⁶ Meer dan de helft van deze steun ging naar vijf landen: Syrië, de Palestijnse Gebieden, Soedan, Somalië en de Democratische Republiek Congo.

150 |

Uitgaven 2009-2014 per land		EUR (milj.)
1	Syriëcrisis	114
2	Palestijnse Gebieden ²⁷	73
3	Soedan ²⁸	53
4	Somalië	50
5	Democratische Republiek Congo	46
6	Zuid-Soedan	44
7	Ethiopië	39
8	Afghanistan	26
9	Irak	20
10	Pakistan	19

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.²⁹

²⁵ Deze criteria worden genoemd in de brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Besteding humanitaire hulp 2014 en overzicht planning 2015*, 23 februari 2015.

²⁶ Hiertoe behoort ook de categorie 'regionaal Afrika'.

²⁷ In de uitgaven voor de Palestijnse Gebieden zijn ook de algemene bijdragen aan UNRWA meegerekend.

²⁸ Soedan bevat voor een deel uitgaven die in Zuid-Soedan zijn gedaan vóór de onafhankelijkheid in 2011.

²⁹ De hulpverlening aan Haïti bedroeg in totaal weliswaar EUR 42 miljoen, maar daarvan was maar EUR 12 miljoen beschikbaar gesteld uit het budget voor humanitaire hulp.

Humanitaire hulp aan slachtoffers van conflicten

Verreweg de meeste directe Nederlandse financiering voor humanitaire hulp in acute en chronische crises (dat wil zeggen buiten de ongeoormerkte steun aan de VN-organisaties en de Rode Kruisbeweging) gaat naar de slachtoffers van conflicten: van de tien landen/regio's die de meeste humanitaire hulp ontvingen (zie tabel 2.3), waren er acht landen met een conflictgerelateerde crisis.

Omdat, zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, acute en chronische crises in veel gevallen steeds meer in elkaar overlopen, is het onderscheid tussen de twee moeilijk aan te houden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de situatie in Zuid-Soedan, waar in 2014 nieuwe gewelddadigheden uitbraken. De hulp aan de Syrische vluchtelingencrisis en aan Centraal-Afrikaanse Republiek werd ondergebracht onder de uitgaven voor acute crises. Bij het uitblijven van een politieke oplossing krijgen deze situaties echter meer en meer de kenmerken van een chronische crisis. Om die reden zijn ze vanaf 2015 ondergebracht bij de bijdragen aan de hulp voor chronische crises. De beslissingen over de geoormerkte bijdragen aan chronische crises worden nog altijd jaarlijks genomen, maar gelet op het langdurige karakter ervan zou de financiering ook over meerdere jaren kunnen plaatsvinden. Dit zou bovendien de voorspelbaarheid van de financiering verbeteren. Nu treden in de bijdragen aan chronische crises nog veel schommelingen op. Waarom bijvoorbeeld de humanitaire hulp voor Somalië snel is teruggelopen (van EUR 11 miljoen in 2012 naar EUR 1 miljoen 2014), is niet altijd goed op te maken uit de toelichting op de besluitvorming.

| 51 |

Zuid-Soedan blijft een belangrijke bestemming van de bestedingen, met bijna EUR 26 miljoen in 2014. De nieuwe gewelddadige conflicten die daar vorig jaar uitbraken, waren reden om de humanitaire hulp weer uit te breiden. In Somalië, Soedan, Zuid-Soedan, Ethiopië en Democratische Republiek Congo kanaliseert Nederland een groot deel van de hulp via de landenfondsen van OCHA, de VN-organisatie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van humanitaire hulp. De hulp in het geval van de Syrische crisis is het snelst gegroeid en verloopt via meerdere kanalen.

Een verdere toelichting op en beoordeling van de Nederlandse hulp in het geval van conflicten komt later in dit rapport aan de orde: hoofdstuk 6 gaat over de landenfondsen van OCHA, de hulp bij de Syrische crisis komt in hoofdstuk 7 uitgebreid aan de orde.

Hulp bij natuurrampen en epidemieën

De belangrijkste natuurrampen waaraan Nederland geoormerkt heeft bijgedragen, zijn Haïti, Filipijnen en de ebolacrisis. Voor de hulpverlening aan de slachtoffers van de aardbeving in Haïti brachten de Nederlandse ngo's die samenwerken in de stichting Samenwerkende Hulp Organisaties Nederland, EUR 111,4 miljoen bijeen. De Nederlandse overheid droeg daarvan EUR 42 miljoen bij voor de activiteiten van de vijftien Nederlandse ngo's in Haïti. Omdat Haïti geen partnerland is, was de Nederlandse hulp exclusief bestemd voor noodhulp en wederopbouw.³⁰

³⁰ Daarnaast werd voor specifieke projecten EUR 1 miljoen overgemaakt aan IFRC en hetzelfde bedrag aan WFP.

Het kabinet stelde in november 2013 EUR 6 miljoen beschikbaar voor de hulp aan de slachtoffers van de tyfoon Haiyan in de Filipijnen. De betrokkenheid beperkte zich tot een bijdrage voor de eerste levensreddende hulp en omvatte geen wederopbouw. Daarnaast werd na de orkaan Pam op Vanuatu in 2015 besloten om hulp te leveren via Nederlandse ngo's (EUR 2 miljoen) en het wereldvoedselprogramma (WFP; EUR 0,5 miljoen).

In het geval van de ebola-epidemie die in 2014 uitbrak, droeg Nederland bij aan de activiteiten van Artsen zonder Grenzen (AZG) en het Rode Kruis, die bij de eerste tekenen van de crisis ter plekke al activiteiten uitvoerden. Er werd een interdepartementale taakgroep opgericht voor de coördinatie van de ebola-aanpak (ook met het oog op de gevaren voor de Nederlandse gezondheid) en er werd een speciale ebolagezant aangesteld, de ambassadeur te Accra, die intensief contact onderhield met de autoriteiten ter plaatse en met de hulporganisaties. Gelet op de grote operationele beperkingen zowel van de WHO als in de getroffen landen, heeft Nederland zelf veel directe noodhulp verleend. Deze bestond onder meer uit de zending van goederen en de uitzending van medisch personeel. Begin 2015 is bovendien een ngo-initiatief goedgekeurd voor hulpverlening in de door ebola getroffen gebieden. Hiervoor heeft het ministerie rond de EUR 9,9 miljoen gereserveerd (zie hoofdstuk 5). De besteding van de noodhulp en andere hulp rond de ebolacrisis is samengevat in tabel 2.4.

| 52 |

Tabel 2.4 Humanitaire hulp en andere vormen van hulp voor de bestrijding van de ebolacrisis in Sierra Leone, Liberia en Guinee (in miljoen EUR): uitgegeven en gecommiteerd, overzicht tot juli 2015	
Noodhulp	30,9
Bijdrage aan WHO / Ebola response map	5,0
Ebola Response UNICEF	5,0
Bijdrage Ebola Response Rode Kruis	3,3
AZG Sierra Leone en Liberia	1,5
Hulpgoederen naar door ebola getroffen regio	5,7
Joint Response Ebola (gezamenlijk ngo-initiatief)	9,9
Laboratoria	0,5
Inzet Karel Doorman	5,3
Inzet Karel Doorman in ebolagebied	11,0 begroot: werkelijke uitgaven zijn rond de EUR 5,3 miljoen; gefinancierd uit non-ODA-middelen; de EU draagt ook een deel bij, maar niet meer dan 50%
Bilateraal	2,9
Via de ambassades in Accra en Dakar	1,5
Via de ambassade in Bamako	1,4
Regulier ontwikkelingsbudget	15,0
Herallocatie WASH-programma UNICEF naar UNICEF EVD-programma	15,0

Wederopbouw	7,2
Bijdrage Wereldbank Ebola Recovery and Reconstruction Trust Fund (2015)	5,0
Trilaterale samenwerking via KIT-programma	2,2
Totaal	61,3

Bron: DSH/ebolataakgroep.

Bij acute rampen geeft Nederland een deel van de hulp in de vorm van hulpgoederen. Bij de levering van hulpgoederen door afzonderlijke bilaterale donoren wordt gewezen op het gevaar dat de besluitvorming daarover onvoldoende wordt gecoördineerd, te weinig uitgaat van de behoeften ter plekke en wordt ingegeven door overwegingen van publiciteit en draagvlakvergroting (Taylor et al., 2015). Bovendien zijn veel goederen goedkoper en sneller in de regio zelf te krijgen en beschikken de VN en het Rode Kruis in verschillende regio's over eigen opslagplaatsen met goederen voor eerste hulp, waarvandaan de verzending kan plaatsvinden.

In het geval van de hulp aan de Filipijnen betaalde Nederland twee vluchten van militaire transportvliegtuigen en in het geval van de ebolacrisis voer het marineschip de Karel Doorman twee maal uit met hulpgoederen uit Nederland en andere landen (zie box 2.1). Een probleem daarbij bleek dat het ministerie van Buitenlandse Zaken weinig logistieke en technische ervaring heeft op dit terrein en dat de werkzaamheden voor de coördinatie en de uitvoering die ermee gepaard gaan, zeer intensief zijn. Zowel de zending van goederen naar de Filipijnen als het transport naar de door ebola getroffen landen haalden overigens veel publiciteit en zorgden veelal voor een 'goede pers' over de hulp.

Box 2.1 De Karel Doorman

De inzet van de Karel Doorman in het geval van de ebolacrisis heeft veel voeten in de aarde gehad. Onzekerheden bestonden er over de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een transportbehoefte van deze omvang bestond en over de vraag of niet beter gebruik zou kunnen worden gemaakt van vliegtuigen. Ook bleek het lastig kostenramingen te maken die konden worden vergeleken met commerciële opties, omdat veel aspecten nog onduidelijk waren rondom het reisschema, de aard van de activiteiten en de duur van de inzet. Het bleek verder moeilijk een goed overzicht te krijgen van de benodigde goederen en om te achterhalen of en aan welk type ambulances en laboratoria er behoefte was. De verantwoordelijke VN-organisatie (WHO) had geen geactualiseerde lijsten met specificaties beschikbaar. Uiteindelijk bleek er geen lokaal laboratoriumpersoneel beschikbaar te zijn voor de voor het onderzoek naar ebola geschikt gemaakte laboratoria. Daarop besloot Nederland zelf laboratoriumteams uit te sturen, in een samenwerkingsverband tussen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Erasmus Medisch Centrum.

Op 8 oktober 2014 werd de Kamer geïnformeerd over het voornemen de Karel Doorman in te zetten. Een definitief besluit hierover volgde eind oktober, toen duidelijk werd dat er inderdaad een grote behoefte aan transportcapaciteit per schip was. Naast aangekochte Nederlandse goederen heeft de Karel Doorman ook goederen verscheept van acht andere Europese lidstaten. Ngo's konden eveneens goederen aanbieden, op voorwaarde dat hun partners de goederen konden inklaren en ophalen. De Karel Doorman vertrok op 6 november 2014 voor een eerste zending. Op 20 november werd besloten het schip met een tweede zending uit te laten varen, met aan boord hulpgoederen van vier EU-lidstaten, van ngo's en andere organisaties. In totaal heeft de Karel Doorman 137 containers, 1.967 pallets en 245 voertuigen vervoerd met daarin onder andere bedden en matrassen, hand-schoenen, *body bags*, mobiele laboratoria, noodhospitals, ambulances en voedsel.

De ministeries van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en Defensie hebben de inzet van de Karel Doorman gezamenlijk geëvalueerd. Volgens informatie van het ministerie was het vervoer van goederen met de Karel Doorman succesvol, omdat daarmee werd voorzien in de grote vraag naar transportfaciliteiten.³¹ Een goede coördinatie ter plekke zou bovendien voor een snelle doorvoer van de goederen naar de plek van bestemming hebben gezorgd.³² Een onafhankelijk onderzoek over het gebruik van de verzonden goederen is wel voorzien, maar was nog niet beschikbaar bij het afsluiten van deze doorlichting.

Bron: Interdepartementale terugblik aanpak ebolacrisis juli 2015.

2.5 Recente ontwikkelingen: meer geld via het Relief Fund

In september 2014 besloot het kabinet om voor de periode 2014-2017 in totaal EUR 570 miljoen aan extra middelen vrij te maken, dus bovenop het reguliere budget voor noodhulp. Hiervoor is een apart fonds gecreëerd, het Relief Fund. In 2014 is uit het Relief Fund al EUR 100 miljoen uitgegeven voor geografisch geormerkte bijdragen voor onder meer de hulp aan Syrische vluchtelingen, Zuid-Soedan, Centraal-Afrikaanse Republiek, Noord-Irak, de ebolacrisis en een extra bijdrage aan het ICRC. Voor de periode 2015-2017 wordt naast extra uitgaven voor het Central Emergency Response Fund (CERF) en ICRC ook EUR 120 miljoen gereserveerd voor Nederlandse ngo's, voor zowel een snelle inzet bij natuurrampen als een flexibele inzet bij chronische crises.

³¹ IOB heeft dit niet zelf onderzocht.

³² Brief van de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, *Nederlandse inspanningen bij de bestrijding van de ebolacrisis*, 6 februari 2015.

Een voorlopig overzicht van de begrote meerjarige bestedingen uit het Relief Fund voor de periode 2015-2017 staat in tabel 2.5. Niet ingevuld zijn de extra uitgaven voor chronische en acute crises.

Tabel 2.5 Meerjarige bestedingen uit het Relief Fund, 2015-2017		
	EUR miljoen	Percentage van gecommiteerde uitgaven
CERF extra bijdrage	45	
UNICEF: humanitaire-hulpactiviteiten	45	
Totaal VN	90	25%
ICRC extra bijdrage	45	
Nederlandse Rode Kruis extra bijdrage	30	
Totaal Rode Kruis	75	21%
Artsen Zonder Grenzen	15	
Noodhulp via Nederlandse particuliere hulporganisaties	120	
Totaal ngo's	135	37%
Rampenparaatheid	30	
Veiligheid hulpverleners	5	
Opvang in de regio ³³	30	
Totaal kanaal ongespecificeerd	65	
Totaal gecommiteerd	365	
Overig	105	
Totaal	470	

Bron: brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 19 september 2014 en 23 februari 2015; DSH: overzicht geplande uitgaven Relief Fund van 15 juli 2015.

De kanaalkeuze voor de bestedingen van het Relief Fund wijkt sterk af van die voor de bestedingen uit het reguliere budget. De hulp via ngo's is fors uitgebreid, terwijl de financiering via de VN een stuk lager uitvalt. Uiteraard kan hierin bij de besteding van de nog niet vastgelegde middelen nog verandering komen. Een analyse van de totale geplande bestedingen (regulier budget en Relief Fund) in 2015 (op basis van 95 procent invulling van de begroting) leert dat, terwijl de bestedingen via de VN nog altijd de meerderheid uitmaken, de bestedingen via Nederlandse ngo's significant zijn toegenomen: van 4,5 procent in de periode 2009-2014 (exclusief Relief Fund) naar 19,5 procent voor de geplande bestedingen in 2015.³⁴

³³ Later is ook besloten geld te reserveren voor innovatie: zie ook 2.6.

³⁴ Op basis van de kasramingen van het Relief Fund en het reguliere budget per juli 2015; de reeds gedane en geplande uitgaven zijn op dat moment EUR 358 miljoen. In totaal is een budget van EUR 376 miljoen beschikbaar voor humanitaire hulp in 2015 (Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Besteding humanitaire hulp 2014 en overzicht planning 2015*, 23 februari 2015), waarmee 95 procent van het budget is gedekt.

2.6 Thematische prioriteiten

In de beleidsnotitie *Hulp aan mensen in nood* (2011) en in brieven aan de Tweede Kamer die daarop volgden, wordt een aantal thematische prioriteiten genoemd.³⁵ Voor de belangrijkste prioriteiten zijn we nagegaan of en hoe deze zijn ingevuld. Het voornemen om in te zetten op meer verantwoording van de hulp komt in hoofdstukken 3 tot en met 6 aan de orde.

Opvang in de regio

Humanitaire hulp heeft een directe link met het beleid voor migratie en ontwikkeling. Binnen het budget voor migratie en ontwikkeling loopt een aantal projecten op het gebied van opvang in de regio, die worden uitgevoerd door UNHCR, IOM en ngo's in onder meer Libanon, Jordanië, Jemen, Egypte en Kenia. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van zelfredzaamheid van vluchtelingen en steun voor gemeenschappelijke activiteiten van vluchtelingen en de lokale bevolking.

De financiële bijdragen zijn echter gering: enkele miljoenen per jaar verdeeld over een relatief groot aantal kleinere activiteiten. Sinds 2014 is opvang in de regio expliciet opgenomen als nieuwe beleidsprioriteit binnen dit beleid.³⁶ De verantwoordelijkheid is tegelijkertijd ondergebracht bij DSH, vanuit de gedachte dat daarmee een betere integratie met humanitair beleid kan worden bereikt. Daarnaast is voor de periode 2015-2017 EUR 30 miljoen beschikbaar gemaakt voor opvang uit de regio uit het Noodhulpfonds. De nadruk ligt op de integratie van de hulp aan vluchtelingen met die aan lokale gemeenschappen, maar veel van deze activiteiten vormen ook al onderdeel van de reguliere humanitaire programma's.³⁷

| 56 |

In het asielbeleid wordt vaak verwezen naar de inspanningen van Nederland om met humanitaire hulp en speciale programma's de opvang in de regio te bevorderen. Over het potentieel om de instroom van asielzoekers daarmee te beperken zijn de beleidsopvattingen te optimistisch gebleken. Zo schreef de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking nog op 27 mei 2015:

'De beelden van bootvluchtelingen gaan door merg en been. We zorgen daarom voor noodhulp: voedsel, kleding en onderdak, in de regio's waar de grootste stromen op gang komen. Ook bieden we humanitaire hulp vanuit het uitgangspunt dat vluchtelingen in staat moeten worden gesteld een nieuw bestaan op te bouwen. We investeren daarom in uitbreiding en verbetering van voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater en sanitatie in landen van opvang. Hierbij geven we naast de aandacht aan de kansen voor

³⁵ In 2014 is innovatie toegevoegd aan het rijtje prioriteiten. Dit is echter nog te recent om onderwerp van evaluatie te zijn. De Nederlandse inzet richt zich op:

- a. het testen en opschalen van innovatieve producten en ideeën in het veld; en
- b. sturing op innovatie in de VN-organisaties en het bevorderen van de onderlinge coördinatie.

Uit het Relief Fund is voor de periode 2015-2017 indicatief een bedrag van EUR 10 miljoen beschikbaar gesteld. Zie: brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Innovatie van humanitaire hulp*, 18 november 2014.

³⁶ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Beleid inzake migratie en ontwikkeling*, 28 november 2014.

³⁷ Sinds 2014 krijgen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Gemeente Amsterdam financiering uit deze middelen voor activiteiten in het vluchtelingenkamp Za'atari in Jordanië.

vluchtelingen ook aandacht aan de gevolgen van de aanwezigheid van vluchtelingen voor gastgemeenschappen. Wij constateren dat meer dan 90% van de Syrische vluchtelingen in de eigen regio is gebleven; minder dan een procent is doorgereisd naar Europa. Ook in andere gebieden, zoals bij de opvang van Eritreërs in Ethiopië, blijft een groot deel van de vluchtelingen in de eigen regio.’³⁸

Op het moment van schrijven was de grote stroom van Syrische vluchtelingen naar Europa echter al begonnen. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie had in april al aan de Tweede Kamer laten weten:

‘Ondanks de omvangrijke bijdrage die Nederland heeft geleverd aan de opvang in de eigen regio, is het niet waarschijnlijk dat de asielinstroom in de komende periode zal afnemen. De realiteit voor vluchtelingen dat er voorlopig geen weg terug is en de weinig perspectiefrijke situatie in landen van eerste opvang (Turkije, Jordanië en Libanon) maakt dat velen pogingen naar de EU te komen.’³⁹

Gelet op de hoge prioriteit voor opvang in de regio en de recente ontwikkelingen in de buurlanden van Syrië is het noodzakelijk om de veronderstellingen achter het beleid en de gevolgde benadering daarvoor nader te bekijken en in een breder perspectief dan alleen dat van de humanitaire hulp te plaatsen (zie ook hoofdstuk 7).

Duurzame oplossingen

Hoewel de problematiek van langdurige vluchtelingen hoog op de Nederlandse beleidsagenda staat, is er weinig aandacht voor specifieke beleidsinitiatieven op dit punt. Op het ministerie is daarvoor geen vakdeskundigheid beschikbaar, ook niet nadat in 2014 de vluchtelingenproblematiek hoog op de politieke agenda kwam. Nederland is sinds 2013 wel betrokken bij het recente Transitional Solutions Initiative van de UNDP en UNHCR in samenwerking met de Wereldbank. Het belangrijkste doel van dit initiatief is om de opvang van vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen (*internally displaced persons*, IDP’s) in chronische crises te integreren in reconstructie- en ontwikkelingsprogramma’s. Er is nog weinig zicht op de uitkomsten van dit initiatief (zie verder hoofdstuk 7).⁴⁰

Gender mainstreaming in humanitaire hulp⁴¹

Binnen de humanitaire hulp is er nog steeds onvoldoende aandacht voor specifieke gendergerelateerde behoeften. Om die reden heeft de VN een kader ontwikkeld om beter inzicht te krijgen in de prioriteit voor dit thema bij de financiering en uitvoering van humanitaire hulp. Daarvoor is een aantal criteria ontwikkeld, die echter maar in zeer beperkte mate worden toegepast (GHA, 2015). Nederland heeft weliswaar veelvuldig het belang van dit thema benoemd, maar heeft er geen systematische aandacht voor en heeft er

³⁸ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Toelichting extra inzet op jonge Afrikaanse ondernemers en werknemers*, 27 mei 2015.

³⁹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, *Aanbieding Rapportage Vreemdelingenketen januari t/m december 2014*, 2 april 2015.

⁴⁰ Intern berichtenverkeer 22 januari 2014/GEV-CDP overleg Amos: Amos kritisch over inzet UNHCR en UNDP.

⁴¹ Het concept gender mainstreaming wordt als volgt omschreven: ‘the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making’ (Council of Europe, 1998).

ook geen specifieke doelstellingen voor geformuleerd. In de nieuwe regeling voor financiering van ngo's is opgenomen dat deze expliciet dienen te rapporteren over de aandacht in de hulp aan gender.

Nederland is als donor op dit thema wel actief geweest, vooral in Democratische Republiek Congo. Daar financierde de ambassade niet alleen ngo-projecten maar droeg Nederland ook bij aan de VN-strategie voor de bestrijding van seksueel geweld (USD 2,7 miljoen, 2009-2011). Deze strategie beoogt onder andere bescherming te bieden aan burgers, in het bijzonder vrouwen, en daders van seksueel geweld te vervolgen. Ook werden het Congolese leger en vredestroepen getraind om seksueel geweld te voorkomen.⁴²

Preventie van rampen

In de beleidsnotitie van 2011 wordt de aandacht die nodig is voor de preventie van rampen en voor rampenparaatheid in het bijzonder, sterk benadrukt. Deze activiteiten worden voor een klein deel gefinancierd uit het humanitair budget. Nederland streeft ernaar ten minste 1 procent van de Nederlandse Official Development Assistance (ODA) te besteden aan de vermindering van risico's op rampen. Uit de financiële gegevens van het ministerie is niet op te maken of dit streefbedrag is gehaald. Wel zijn er enkele kleine bijdragen gegeven aan programma's van de Wereldbank en aan een programma van de VN.⁴³

| 58 |

Ook is het voornemen aangekondigd dat risicovermindering op rampen wordt opgenomen in de programmering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor partnerlanden. De door Nederland gesteunde programma's op het gebied van klimaatverandering en voedselzekerheid alsmede water omvatten inderdaad bijdragen aan rampenpreventie. In Mali en Rwanda wordt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aandacht besteed aan droogtebestrijding. In Bangladesh, Mozambique en Indonesië draagt Nederland bij aan de preventie van overstromingen door een integrale delta-aanpak. In de begroting voor 2015 kondigt het ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan het verkleinen van risico's op rampen nu breed in de hele ontwikkelingssamenwerking mee te nemen en in de bestedingen van de humanitaire hulp het accent te verschuiven naar rampenparaatheid.⁴⁴ Daarvoor worden verschillende initiatieven gesteund van het WFP en gespecialiseerde ngo's: initiatieven die gebruik maken van nieuwe technologieën, zoals

⁴² Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Beantwoording vragen van de leden Dijkers en Timmermans over seksueel geweld tegen vrouwen in Congo, 21 juni 2011. Het assessment daarvan is niet heel positief. De conclusie in de IOB-evaluatie *Gender, peace and security. Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325 (2015)* is: 'Research done in the DRC furthermore questions the 'women only' approach taken by the sexual violence pillar of the Stabilisation and Recovery Fund Facility and the Gender and Justice programme in Maniema, and their lack of attention to addressing the interlocked nature of gender relations, or the problem of sexual violence in the DRC'.

⁴³ Het ministerie financiert uit het Medefinancieringsprogramma ook de activiteiten van een alliantie van Nederlandse ngo's voor het vergroten van weerbaarheid van lokale gemeenschappen tegen natuurrampen, klimaatverandering en de degradatie van ecosystemen met EUR 35,7 miljoen voor de periode 2011-2015.

⁴⁴ Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2015, TK 34 000 XVII, nr. 2.

mobiele telefoons voor waarschuwingen bij rampen, snelle aanmaak van crisiskaarten, enzovoort.⁴⁵

Preventie van conflicten

De meer structurele aanpak van het voorkomen van rampen en conflicten is na 2011 onder druk komen te staan vanwege de algemene bezuinigingen op de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking en de inkrimping van de bilaterale hulp. Bij de selectie van de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking speelt de kwetsbaarheid voor conflicten en natuurrampen een geringe rol en zijn andere overwegingen belangrijker. Onder de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking komen slechts drie landen (Zuid-Soedan, Soedan en Afghanistan) ook voor op de ranking van de tien landen met de hoogste rampenrisico's. Nog eens vier partnerlanden (Mali, Ethiopië, Jemen en Bangladesh) staan op de lijst van de twintig landen met de hoogste rampenrisico's (OCHA, 2014, p. 64).

Vanaf 2007 is er in het Nederlandse beleid veel aandacht geweest voor de problematiek van de fragiele staten, vanuit de gedachte dat in deze landen de opbouw van bestuurscapaciteit en sociaaleconomische ontwikkeling kan bijdragen aan stabiliteit en conflictbeheersing en daarmee aan het voorkomen van nieuwe conflicten (IOB, 2013a). Zowel binnen als buiten het ministerie bestaat thans zorg over de groeiende kloof tussen de (toegenomen) beschikbaarheid van fondsen voor noodhulp en de als gevolg van bezuinigingen krimpende middelen voor een meer structurele inzet voor crisisbeheersing en conflictpreventie. Zo is het budget voor rechtstaatontwikkeling, wederopbouw en vredesopbouw, waaruit de meeste uitgaven voor fragiele staten worden gefinancierd, teruggebracht van EUR 293 miljoen in 2012 naar EUR 189 miljoen in 2015 (HGIS, 2015).⁴⁶

2.7 De humanitaire hulp van de Europese Commissie

Nederland draagt ook bij aan de humanitaire hulp van de Europese Unie via de reguliere opdrachten aan de EU. Omgerekend kan de Nederlandse bijdrage via de EU op rond de USD 97 miljoen per jaar (in 2012) worden geschat (GHA, 2013). Onder het mandaat van de EU-commissaris is het directoraat-generaal European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection (ECHO) verantwoordelijk voor de humanitaire hulp van de EU. De EU voert geen eigen noodhulp uit, maar financiert ngo's op projectbasis (46,6 procent) en in mindere mate VN-organisaties (39,8 procent) en andere internationale organisaties (8 procent). In 2013 besteedde de EU EUR 1,25 miljard aan humanitaire hulp en rampenpreventie tezamen.⁴⁷ In het Verdrag van Lissabon, dat in 2009 van kracht werd, is vastgelegd dat humanitaire hulp een gedeelde competentie is van de EU en de EU-lidstaten, waarbij zowel de lidstaten als de Commissie een eigen, maar wel op elkaar afgestemd, humanitair hulpbeleid voeren.

⁴⁵ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Nederlandse inzet World Humanitarian Summit en paraatheid*, 4 juni 2015.

⁴⁶ Voor de partnerlanden geldt overigens wel dat programma's op deze terreinen ook kunnen worden gefinancierd uit middelen voor ontwikkelingssamenwerking.

⁴⁷ Prioriteiten waren: de Syriëcrisis (EUR 100 miljoen), Soedan (Noord- en Zuid-: EUR 80 miljoen) en Democratische Republiek Congo (EUR 50 miljoen).

Nederland neemt op reguliere basis deel aan het maandelijks EU-noodhulpoverleg.⁴⁸ Uit het voor deze evaluatie uitgevoerde dossieronderzoek blijkt dat dit overleg weliswaar belangrijk is voor de uitwisseling van informatie, maar tot weinig operationele samenwerking leidt (ADE, 2014). Nederland is er wel in geslaagd ECHO mee te laten betalen aan de verzending van goederen door lidstaten met de Karel Doorman (zie tekstbox 2.1).⁴⁹ Ook de afstemming van standpunten in het overleg met humanitaire VN-instellingen blijkt soms moeizaam te verlopen.⁵⁰ Toch zou een grotere integratie van de noodhulp van afzonderlijke lidstaten in Europees verband voordelen kunnen opleveren:

- a. De gezamenlijke noodhulp van de Europese Commissie (EC) en de afzonderlijke lidstaten maakt Europa tot de grootste donor wereldwijd. Intensiever optrekken in Europees verband zou het daarom mogelijk maken deze status meer te benutten voor lobby en invloed.
- b. De integratie zou mogelijkheden creëren voor een betere coördinatie en een grotere efficiëntie van de hulp, bijvoorbeeld bij het financieren van ngo's. Ook het uitvoeren van gemeenschappelijke inventarisaties van behoeften en gemeenschappelijke evaluaties zou daaraan meehelpen.
- c. Humanitaire steun via ECHO zou als voordeel hebben dat deze minder direct wordt gerelateerd aan politieke of andere belangen van de afzonderlijke lidstaten.
- d. ECHO beschikt over een breed netwerk van EU-delegaties en veldkantoren met gespecialiseerde noodhulpstaf. Kleinere donoren zonder voldoende aanwezigheid ter plekke kunnen daarbij aansluiten.

| 60 |

Tegelijkertijd zijn er ook nadelen:

- a. Volgens de huidige interne regelgeving kan de EC geen ongeoordeelde steun verlenen aan VN-organisaties. Ook kan ze geen lokale ngo's financieren omdat alleen in lidstaten gevestigde organisaties subsidie kunnen ontvangen.
- b. Nog steeds wordt de regelgeving van de EC als te bureaucratisch en weinig flexibel ervaren omdat deze moet voldoen aan de reguliere EC-eisen voor toezicht en verantwoording.⁵¹ Om die reden kan de EC in het geval van projecten van VN-organisaties niet, zoals andere donoren, volstaan met de eigen interne toezichts- en accountantscontroles. Zowel de VN als internationale ngo's verwijten ECHO dat ze hoge rapportage-eisen stelt, die bovendien niet geschikt zijn voor humanitaire hulp in crisissituaties.
- c. De EC stelt minder harde eisen aan organisaties die worden gefinancierd om te werken binnen de VN-coördinatie. Zo bleek uit de landenstudie over Zuid-Soedan dat USD 14 miljoen (11 procent van het totaal) werd gekanaliseerd via ngo's die niet werkten binnen de Common Appeal (het gemeenschappelijke noodhulpkader van de VN). Soms kan deze werkwijze nodig zijn (bijvoorbeeld projecten van Artsen Zonder Grenzen in gebieden waar de VN niet komt), maar in andere gevallen is ze niet bevorderlijk voor de coördinatie van de hulp.

⁴⁸ Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (COHAFA).

⁴⁹ De EU vergoedt 55 procent van de transportkosten, maar stelt daaraan wel de voorwaarde dat het schip voldoende gevuld zou zijn om de kosten te kunnen verantwoorden.

⁵⁰ Zoals blijkt uit het moeizame overleg over de EC-inbreng op de WFP Board op 10-13 november 2014; berichtenverkeer DSH 29 oktober. Verslag COHAFA 24-10-2014.

⁵¹ DARA, 2014 en interne berichtgeving: verslag VN OCHA bijeenkomst IASC Transformative Agenda van DSH, 11 juli 2014.

- d. Een belangrijke reden waarom de lidstaten vasthouden aan hun eigen noodhulp is de zichtbaarheid ervan in eigen land en het creëren van draagvlak voor die hulp. Dat zou moeilijker worden bij kanalisering van de hulp via de EC.

De EC kan overigens zelf initiatieven nemen om te bevorderen dat de humanitaire financiering van de lidstaten complementair en coherent is en zou daar ook actiever in kunnen zijn.⁵² Tegelijkertijd bestaat er bij de lidstaten weerstand tegen een grotere coördinatie door de EC omdat deze de eigen zeggenschap over de financiering en de zichtbaarheid van de eigen hulp niet willen opgeven. Zoals we in de volgende hoofdstukken zullen betogen, leidt de huidige werkwijze van afzonderlijke bilaterale donoren tot veel overlap en is deze niet bevorderlijk voor efficiënte hulpverlening. Zo krijgen thans 25 landen humanitaire hulp van meer dan 15 EU-donoren.

De discussie over de eigenheid en de complementariteit van de noodhulp van de EU komt overeen met de discussie over de Europese ontwikkelingssamenwerking (IOB, 2013b).

2.8 Conclusies

De beleidsnotitie *Hulp aan mensen in nood* van 2011 biedt onvoldoende oriëntatie voor het beleid in de nieuwe context van de humanitaire hulp, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Met de aankondiging van de extra middelen uit het Relief Fund is het beleid wel geactualiseerd en over de reactie op nieuwe crises schrijft de minister regelmatig beleidsbrieven aan de Tweede Kamer. Er is echter weinig aandacht voor het in onderlinge samenhang belichten van de in die brieven behandelde thema's en nieuwe prioriteiten. Datzelfde geldt voor de samenhang met andere beleidsterreinen. De doelstellingen van het humanitaire beleid en die van andere onderdelen van het buitenlandse beleid grijpen steeds meer in elkaar. Een meer samenhangende en geactualiseerde visie daarop ontbreekt in het beleid.

Aan eerdere aanbevelingen om zowel de kwaliteit als de omvang van de staf beter af te stemmen op de ambities van het beleid is tot voor kort geen gehoor gegeven. De recente uitbreiding van de staf is positief, maar zal voor een belangrijk deel nodig zijn om de uitbreiding van de uitgaven en subsidies te beheren. De geconstateerde beperkingen in de uitvoeringscapaciteit voor humanitaire hulp verhinderen een meer strategische benadering in het beleid: veel inspanningen zijn nodig om de relatief grote stroom aan projectfinancieringen rond te krijgen en er is weinig tijd voor een meer geconcentreerde inzet op centrale thema's en prioriteiten. Toch wordt de lijst van thema's die Nederland 'belangrijk vindt' langer, zonder dat voldoende tijd en menskracht beschikbaar zijn om deze prioriteiten inhoudelijk en kritisch te volgen.

Terwijl wereldwijd de noden en de behoeften aan humanitaire hulp toenamen, daalde vanaf 2009 het budget voor humanitaire hulp. Met de uitbreiding van de begroting voor humanitaire hulp in 2014 is de nominale omvang in 2015 weer bijna op het niveau van 2008

⁵² Artikel 168 van het Verdrag van Lissabon.

gekomen. Of de uitbreiding een tijdelijke bijdrage is of structureel, is nog niet vastgelegd. Nederland houdt zich goed aan de internationale afspraken over de financiering van humanitaire hulp, zoals vastgelegd in de verklaring voor Goed Humanitair Donorschap en de Europese Consensus, waarin voorspelbare en flexibele financiering wordt bepleit.

In vergelijking met andere donoren valt het Nederlandse beleid vooral op door het hoge percentage kanalisering van ongeoormerkte hulp via de VN en de tot 2014 zeer beperkte financiering van ngo's. Na 2014 verandert dat en krijgen ngo's uit de extra middelen een groter aandeel van het budget.

Voor de prioriteit van preventie van rampen en crises is er veel aandacht geweest, maar deze aandacht is de afgelopen jaren, met name in het bilaterale beleid, afgenomen.

De kritiek op de donoren van de humanitaire hulp, zoals vermeld in het vorige hoofdstuk, is ook van toepassing op ECHO en de lidstaten. De gefragmenteerde besluitvorming over geoormerkte financiering van humanitaire hulp door een groot aantal afzonderlijke lidstaten draagt bij aan de fragmentatie van de hulp en werkt negatief uit voor de noodzaak tot snellere en meer flexibele financiering. Een grotere coördinatie van de humanitaire hulp in EU-verband (ECHO en onderling tussen donoren) kan winst opleveren voor de efficiëntie van de hulpverlening.



3

De steun aan humanitaire VN-organisaties

Een belangrijk deel van de Nederlandse humanitaire financiering wordt gekanaliseerd via de VN. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de volgende vragen:

- 1) Hoe is de financiering aan humanitaire VN-organisaties beargumenteerd?
- 2) Hoe is vorm gegeven aan de financiering (omvang en modaliteiten)?
- 3) In welke mate heeft de Nederlandse financiering de VN-organisaties in staat gesteld hun activiteiten op een efficiënte wijze te plannen en te financieren?
- 4) Hoe heeft Nederland geprobeerd zicht te houden op de uitvoering van de hulp?
- 5) Op welke wijze is de beleidsdialoog gevoerd met de VN-organisaties en met welke resultaten?

3.1 Motivatie

Het Nederlandse beleid gaat er vanuit dat de VN het beste is gepositioneerd om de humanitaire hulp te coördineren. Er is weinig moeite gedaan de kanaalkeuze te onderbouwen. De verwachte voordelen van kanalisering via de VN zijn alleen in algemene termen aangegeven:

- a) dat deze beter kan bepalen waar het geld het hardst nodig is; en
- b) overlappingsen en lacunes in de hulp beter kunnen worden voorkomen.

Op deze wijze kan worden bijgedragen aan de effectiviteit van de hulp.⁵³

In haar reactie op de noodhulprespons voor de Filipijnen erkent minister Ploumen dat er ook nadelen zijn aan de VN: deze werkt soms traag en bureaucratisch, er bestaat een spanning tussen de coördinerende en de uitvoerende taak van VN-organisaties en het politieke mandaat van de VN maakt het in sommige conflicten lastig te opereren op basis van humanitaire principes.⁵⁴

Ondanks deze kanttekeningen wordt in het Nederlandse beleid grote waarde gehecht aan blijvende en omvangrijke steun aan de humanitaire activiteiten van de VN. De uitwerking van de veronderstellingen en opvattingen daarover zijn echter weinig expliciet gemaakt.

⁵³ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking*, 6 december 2012.

⁵⁴ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Bezoek aan de Filipijnen op 13 en 14 juli 2014*, 21 juli 2014.

Box 3.1 Humanitaire VN-organisaties: een overzicht

UNHCR

De *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) is de gespecialiseerde VN-organisatie voor de bescherming van vluchtelingen, ontheemden en staatlozen. UNHCR is actief in 125 landen. Het budget van de organisatie is de afgelopen jaren significant toegenomen en bedroeg USD 3,6 miljard in 2014. Begin 2015 had UNHCR 9.300 stafleden, waarvan 89 procent in het veld. Ongeveer 25 procent is internationale staf en de rest wordt nationaal geworven.⁵⁵

Met de snelle toename van internationale crises als gevolg van conflicten is het werkerterrein van deze organisatie sterk gegroeid. De UNHCR geeft hulp aan 10,7 miljoen vluchtelingen en 32 miljoen ontheemden. Verder zijn er 3,2 miljoen staatlozen die onder het mandaat van UNHCR vallen (UNHCR, 2015).

WFP

Het Wereldvoedselprogramma (WFP) is in 1961 opgericht als multilaterale voedselhulporganisatie, met zowel een humanitair/noodhulp- als een ontwikkelingsmandaat. Het is de grootste noodhulporganisatie binnen het VN-systeem. In 2013 werkte WFP met een budget van USD 4,3 miljard in 75 landen. Hiermee bereikte het bijna 81 miljoen mensen. WFP beschikt naast het hoofdkantoor in Rome over 75 landenkantoren en 14.000 medewerkers, waarvan 92 procent werkt in de landen waar het WFP actief is (WFP, 2014b).

UNICEF

Het *United Nations Children's Fund* (UNICEF) is wereldwijd actief op het gebied van de bescherming van, de hulpverlening aan en de ontwikkeling van kinderen in de leeftijd van nul tot achttien jaar. Omdat de organisatie een dubbel mandaat heeft – zij is actief op zowel het terrein van de humanitaire hulp als dat van ontwikkelingssamenwerking –, claimt UNICEF goed gepositioneerd te zijn om bij te dragen aan *early recovery* en wederopbouw. Het totale budget van de organisatie is USD 4,2 miljard (2013), waarvan een belangrijk deel wordt besteed aan programma's in conflictgebieden (UNICEF, 2014).

OCHA

OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) is geen uitvoerende organisatie, maar speciaal ingesteld om de samenwerking tussen VN-organisaties onderling en die van de VN met andere hulporganisaties te coördineren. De organisatie heeft een jaarlijks budget van USD 284 miljoen (2014) en werkt met 2.100 stafleden in meer dan 50 landen.⁵⁶

Naast deze organisaties houden ook andere organisaties zich voor specifieke taken of indirect bezig met humanitaire hulp. De *International Organization of Migration* (IOM) en het *United Nations Development Fund* (UNDP) zijn voorbeelden hiervan.

⁵⁵ UNHCR, *Staff Figures*, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c17.html>.

⁵⁶ OCHA, <http://www.unocha.org/>.

De belangrijkste uitvoerende VN-organisaties die subsidie ontvangen uit de Nederlandse begroting voor humanitaire hulp, zijn UNHCR, WFP, UNICEF en OCHA.

De Nederlandse steun voor UNHCR is gebaseerd op de erkenning voor het unieke mandaat van deze organisatie om vluchtelingen en staatlozen te beschermen.⁵⁷ Met de wereldwijde toename van het aantal vluchtelingen is de relevantie van deze organisatie alleen maar gegroeid. UNHCR heeft een groot aandeel in de opvang van vluchtelingen in de regio en daar hecht Nederland in het eigen migratiebeleid grote waarde aan. UNHCR is ook van belang voor het Nederlandse beleid vanwege het lobbywerk van deze organisatie met betrekking tot Europese en nationale wetgeving en beleid over asiel- en migratieonderwerpen en het hervestigingsbeleid van vluchtelingen.

Het WFP krijgt steun omdat deze organisatie het gespecialiseerde kanaal is om humanitaire hulp te bieden in situaties van acute en structurele hongersnood. De speciale dienstverlening die het WFP verzorgt op het gebied van de systeembrede logistiek van de humanitaire hulp is een andere belangrijke reden om deze organisatie te steunen. Omdat de organisatie ook actief is op het gebied van voeding voor kwetsbare groepen en bij het zoeken naar structurele oplossingen voor hongersnood, sluiten de activiteiten goed aan bij de prioriteit in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor voedselzekerheid. De relevantie van het WFP wordt ook beargumenteerd vanwege de intensieve samenwerking tussen het WFP en het Nederlandse bedrijfsleven, vooral op het gebied van logistiek en voeding.

| 67 |

OCHA is een coördinerende en geen uitvoerende organisatie en heeft daarom een relatief bescheiden budget. OCHA speelt een belangrijke rol in het hervormingsproces van de humanitaire hulp van de VN. Omdat Nederland grote waarde hecht aan het verbeteren van de coördinatie bij de hulpverlening, draagt het graag bij aan een sterkere rol voor OCHA. Naast ongeoormerkte steun voor de organisatie zet Nederland veel middelen in voor het VN-financieringsfonds voor humanitaire hulp: het CERF en de gemeenschappelijke fondsen die beide door OCHA worden beheerd. De Nederlandse steun aan deze fondsen behandelen we nader in hoofdstuk 6.

Omdat de werkzaamheden van UNICEF goed aansluiten bij de Nederlandse prioriteit voor speciale aandacht voor vrouwen en kinderen bij conflicten en natuurrampen, krijgt ook deze organisatie ondersteuning voor specifieke noodhulpprogramma's. Sinds 2015 is UNICEF toegevoegd aan de organisaties die ongeoormerkte financiering voor humanitaire hulp ontvangen. Dit besluit is mede voortgekomen uit het verzoek van de Tweede Kamer om meer aandacht te geven aan de bescherming van kinderen bij humanitaire crises.

⁵⁷ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Multilaterale scorekaarten*, 19 juni 2015; bijlage Scorecard UNHCR 2015.

3.2 Besluitvorming, omvang en modaliteiten van Nederlandse steun aan de humanitaire VN-organisaties

De belangrijkste bevindingen over de Nederlandse financiering van de VN zijn:

- Tot en met 2014 werd bijna 80 procent van de Nederlandse humanitaire hulp gekanaliseerd via de VN. De belangrijkste ontvangers waren UNHCR, WFP en het CERF, waarvoor de financiering via OCHA loopt.⁵⁸
- In totaal is in dezelfde periode 63 procent van de hulp aan de VN gegeven als ongeoormerkte hulp:⁵⁹ de organisatie bepaalt zelf aan welke prioriteiten zij de middelen toekent.⁶⁰
- Een vergelijking over 2012 met andere donoren leert dat Nederland na het Verenigd Koninkrijk verhoudingsgewijs de meeste steun via de VN verleent (zie tabel 2.2 in hoofdstuk 2).

Tabel 3.1 Nederlandse bijdragen uit het budget voor humanitaire hulp aan de humanitaire VN-organisaties, 2009-2014, in miljoen EUR (inclusief Relief Fund); exclusief CERF en de gemeenschappelijke landfondsen*

Organisatie	Ongeoormerkte financiering (Core-funding): 2009-2014	Geografisch geoormerkte steun: 2009-2014	Totaal: 2009-2014	Ranking Nederland (2014) ⁶¹	Begroot ongeoormerkte financiering 2015
UNHCR	235	97	332	10	33
WFP	228	74	302	10	36
OCHA	28		28	10	5
UNICEF (humanitaire activiteiten)	-	44	44	8	15
Totaal	491	215	706		89

* Bijdragen die onder wederopbouw zijn geboekt, zijn niet meegenomen; in het geval van bijvoorbeeld WFP en UNICEF liggen deze hoger.

De ongeoormerkte financiering wordt aan het begin van het jaar vastgesteld en overgeemaakt. Naast de ongeoormerkte financiering worden in de loop van het jaar besluiten

⁵⁸ Overigens moet bij de interpretatie van de cijfers worden bedacht dat een aanzienlijk deel van de VN-financiering uiteindelijk via ngo's wordt besteed, omdat de VN-organisaties deze in veel gevallen als uitvoerende partner contracteren.

⁵⁹ De totale hulp via de VN bedroeg in de periode 2009-2014 EUR 1,3 miljard. Daarvan werd EUR 815 miljoen als ongeoormerkte hulp gegeven (zie tabel 2.1 in hoofdstuk 2).

⁶⁰ In het Nederlandse beleid wordt de term *core-funding* gebruikt. Er blijken echter verschillende interpretaties van dit begrip te bestaan: soms wordt het ook gebruikt voor de financiering van het hoofdkwartier of zelfs voor overheadkosten.

⁶¹ Zoals gerapporteerd door organisaties zelf in jaarverslagen en/of website. De ranking van UNICEF is gebaseerd op data over 2013. Voor WFP geldt dat de bijdragen van het CERF en het totaal aan private bijdragen niet zijn meegeteld als aparte donoren; als deze wel worden meegeteld dan is Nederland de 12^e donor.

genomen om afzonderlijke bijdragen aan de VN over te maken voor hun activiteiten in chronische en acute crises. Over de bijdragen per crisis wordt op *ad hoc*-basis besloten, veelal in reactie op de hulpoproep naar aanleiding van een concrete crisis. Nederland heeft hierover met de belangrijkste humanitaire VN-organisaties een zogenoemde kanaalfinancierings-overeenkomst afgesloten, waarmee naar aanleiding van een VN-hulpoproep snel grote bijdragen kunnen worden overgemaakt.

In de beleidsnotitie van 2009 over multilaterale organisaties stelt het ministerie van Buitenlandse Zaken dat goed functionerende organisaties zullen worden beloofd met additionele bijdragen en met verminderde oormerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009). De omvang van de algemene bijdragen is afhankelijk van de kwaliteit en de effectiviteit van de organisatie, de relevantie van de organisatie binnen de VN en de relevantie voor de Nederlandse prioriteiten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en handel. Dit gebeurt op basis van tweejaarlijkse scorekaarten (zie hieronder).⁶² Het is echter niet goed mogelijk een direct verband te leggen tussen de uitkomsten van de beoordeling van de organisaties die het ministerie in deze scorekaarten vastlegt (zie paragraaf 3.2.3) en de recente besluitvorming over de financiering van de organisaties. Dit is sowieso moeilijk vanwege de problemen om de organisaties onderling op een algemeen niveau te vergelijken.

Wat dan wel de precieze afwegingen zijn bij de verdeling van de middelen over de humanitaire VN-organisaties, is niet altijd duidelijk aangegeven.⁶³ Hoewel UNHCR een cruciale rol speelt in de Syrische vluchtelingencrisis en in relevante evaluaties daarover positief wordt beoordeeld, is voor deze organisatie geen verhoging van de structurele bijdrage voorzien. De totale Nederlandse bijdrage aan UNHCR is sinds 2012 gedaald (zie tabel 3.2).⁶⁴ De ongeoormerkte financiering voor 2014 en 2015 is teruggebracht ten opzichte van 2012 en 2013 en met EUR 5 miljoen gedaald, en ook de regionaal-geoormerkte financiële bijdragen zijn in 2014 lager dan in de voorafgaande jaren.⁶⁵

⁶² Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Beantwoording schriftelijke inbreng op de Jaarverslagen 2014 over de hoofdstukken Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*. Antwoord op vragen van de VVD-fractie over multilaterale organisaties, 29 juni 2015, p.13.

⁶³ De argumentatie daarvoor is niet terug te vinden in de jaarlijkse rapportage over de bestedingen van de humanitaire hulp.

⁶⁴ Berichtenverkeer DMM 7 juli 2017, verslag gesprek minister Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met HC Guterres.

⁶⁵ In 2014 kreeg UNHCR extra geld uit het Relief Fund voor de Syriëcrisis: EUR 8 miljoen voor hulpbehoevenden binnen Syrië en vluchtelingen in de omliggende landen.

Tabel 3.2 Bijdragen aan UNHCR: veranderingen over de periode 2009-2014, in miljoen EUR			
	Ongeoormerkte financiering (EUR mil.)	Geografisch geoormerkte financiering (EUR mil.)	Totaal (EUR mil.)
2009	42	12	54
2010	42	1	43
2011	42	10	52
2012	38	26	64
2013	38	25	63
2014	33	22	55
Totaal	235	97	332

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide; optelling is niet gelijk aan de som der delen vanwege afrondingen.

Zoals vermeld in hoofdstuk 2, zal in de besteding van de extra middelen van het Relief Fund (2015-2017) de ongeoormerkte financiering voor VN-organisaties verhoudingsgewijs afnemen. Een analyse van de totale uitgaven over 2014 (regulier budget en Relief Fund) leert dat de bestedingen via de VN nog altijd dominant zijn, maar dat de bestedingen via andere kanalen (Rode Kruisbeweging en de Nederlandse ngo's) wel significant toenemen.

170 |

3.3 Bijdragen aan efficiënte planning en financiering van de activiteiten van de VN-organisaties

De humanitaire VN-organisaties worden voor het allergrootste deel gefinancierd via vrijwillige bijdragen van bilaterale donoren en, in toenemende mate, private fondsen. Voor de VN-organisaties is een efficiënte aanwending van deze bijdragen problematisch, om de volgende redenen:

- a) Tussen de 80 en 90 procent van de externe financiering aan de humanitaire organisaties is nog steeds geoormerkt (Scott, 2015).
- b) Het gefragmenteerde karakter van de externe financiering: men heeft te maken met een groot aantal donoren, elk met eigen voorwaarden, modaliteiten van financiering en rapportage-eisen.
- c) Weinig donoren doen toezeggingen voor meerdere jaren, waardoor de externe financiering op middellange en lange termijn onvoorspelbaar is.
- d) Donoren komen hun toezeggingen niet of te laat na.
- e) Aan het einde van het jaar vindt vaak een ophoping plaats van geplande en ongeplande bijdragen, die nog hetzelfde jaar moeten worden uitgegeven.

Tegen deze achtergrond zijn de ongeoormerkte bijdragen van Nederland belangrijk voor een flexibele aanwending ervan. Ze geven de ontvangende organisaties bovendien de mogelijkheid beter hun eigen prioriteiten te stellen. Hoewel Nederland tot voor kort geen meerjarige financiering gaf, was het in de praktijk wel een stabiele en voorspelbare donor.

Sinds 2014 is de ongeoormerkte steun voor UNHCR, het WFP en UNICEF overigens voor drie jaar vastgelegd. Andere donoren, zoals de EU en DFID, geven al langer meerjarige financieringen, maar dan voor specifieke thema's of programma's.

De totale ongeoormerkte financiering van alle donoren aan UNHCR neemt in absolute bedragen toe, maar daalt als aandeel van de totale bijdragen: van 24 procent in 2010 naar 15 procent in 2014. Dat is deels het gevolg van de forse toename van de geoormerkte steun voor de Syriëcrisis.⁶⁶ Nederland is de tiende grootste donor van UNHCR maar de derde grootste donor van ongeoormerkte bijdragen (UNHCR, 2015). Voor UNHCR is de Nederlandse ongeoormerkte financiering belangrijk, omdat deze de toch al zeer complexe planning van financiering en activiteiten vergemakkelijkt. Geoormerkte bijdragen worden meerdere malen 'uitgegeven', veelal als voorschot voor bijdragen van andere donoren.⁶⁷ Zo werd de indicatieve besteding van de Nederlandse steun in 2015 eerst benut om de activiteiten in Jemen voor te financieren. Toen de andere donorbijdragen voor Jemen binnenkwamen, kon het geld worden benut om de activiteiten in Burundi voor te financieren en mogelijk zal het geld uiteindelijk worden benut voor een 'vergeten crisis' waarvoor andere donoren geen belangstelling tonen.

De Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk zijn de grootste donoren van het WFP, maar leveren een belangrijk deel van hun steun in de vorm van voedselhulp. Een toenemend deel van de financiering wordt op landenniveau geoormerkt, in toenemende mate via gezamenlijke donorfondsen. Voor het WFP is Nederland in omvang de tiende donor maar de tweede grootste donor van ongeoormerkte financiering. Het WFP waardeert de Nederlandse ongeoormerkte financiering, omdat:

- a. de flexibiliteit van de financiering het mogelijk maakt middelen aan te wenden waar dit het hardste nodig is;
- b. de financiering gebruikt kan worden voor financiering van urgente uitgaven bij acute crises, voordat de bijdragen van andere donoren binnen zijn;
- c. deze helpt de effecten van grote schommelingen in donorbijdragen te verminderen, vooral voor logistieke en operationele kosten;
- d. er geen additionele rapportage en administratiekosten aan verbonden zijn;
- e. deze het WFP in staat stelt voedselaankopen te doen wanneer de marktomstandigheden het gunstigst zijn (WFP, 2014c).

Het WFP heeft een interne commissie die op basis van een aantal duidelijke criteria voorstellen doet aan de leiding over de bestedingen van de ongeoormerkte middelen. Het WFP is zich er goed van bewust dat het gebrek aan zichtbaarheid van de ongeoormerkte financiering het donoren lastiger maakt om verantwoording af te leggen over de financiering. Om die reden is het WFP bezig te bezien hoe het daarover beter kan rapporteren aan de donoren.

⁶⁶ Interne berekening van UNHCR.

⁶⁷ VN humanitaire hulp: pledgesconferentieverslag intern van GEV-PV van 13 december 2013. Wederom bevestigd in de beantwoording van vragen daarover van Nederland op de bijeenkomst van 8 juni met donoren over de MOPAN-rapportage 2015.

Zoals hier eerder aangegeven, wil Nederland, naast de omvangrijke ongeoormerkte financiering aan de VN, voorslagnog per crisis zelf uitmaken welk programma of organisatie het het beste kan steunen. Dat betekent wel dat de besluitvorming leidt tot schommelingen in de bijdragen per organisatie en daardoor minder voorspelbaar is.

3.4 Verantwoording en toezicht

In de notitie *Hulp aan mensen in nood* (2011) geeft het ministerie van Buitenlandse Zaken hoge prioriteit aan de noodzakelijke verbetering van de verantwoording van de humanitaire hulp: Nederland wil zich inzetten voor 'meer en betere verantwoording' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Dat gebeurt op drie manieren:

- a) toezicht vanuit het ministerie;
- b) de rapportages en evaluaties van de VN-organisaties zelf;
- c) door een beleidsdialoog met de VN-organisaties te voeren en deel te nemen in relevante fora en bestuursorganen (zie paragraaf 3.5).

a) *Het toezicht vanuit het ministerie*

Binnen het ministerie deelt de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH) de verantwoordelijkheid voor de ongeoormerkte financiering aan de humanitaire VN-organisaties met de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM). Deze laatste is verantwoordelijk voor een zo effectief mogelijke inzet van de via de VN gekanaliseerde Nederlandse hulp en is budgethouder voor ongeoormerkte bijdragen aan de VN-organisaties.

De permanente vertegenwoordigingen in New York (OCHA, UNICEF), Genève (UNHCR, ICRC) en Rome (WFP) vertegenwoordigen Nederland bij de organisaties die in deze steden zijn gevestigd. Hoewel voor het volgen van de humanitaire VN-organisaties maar beperkte menskracht aanwezig is, wordt naar vermogen deelgenomen aan werkgroepen en andere bijeenkomsten rond specifieke thema's of initiatieven.⁶⁸ Zo neemt de permanente vertegenwoordiging in New York met de beperkte beschikbare menskracht deel aan een groot aantal thematische werkgroepen van de VN-organisaties, coördineert ze de inbreng met andere EU-landen, bekleedt Nederland in 2015 het voorzitterschap van de Humanitarian Liaison Working Group (een consultatiegroep van belangrijkste donoren en humanitaire VN-organisaties) en bereidt de vertegenwoordiging de Nederlandse deelname in de besturen en donor-consultatiebijeenkomsten voor.

Op alle drie de vertegenwoordigingen is geconstateerd dat er inhoudelijk meer sturing en (technisch-inhoudelijke) ondersteuning vanuit het ministerie, en met name DSH, is gewenst. De frequente personeelsswisselingen bij DSH alsmede het gebrek aan technisch-inhoudelijke kennis hebben dat tot nu toe verhindert. De werkverdeling en de interne organisatie laten ook ruimte voor verbetering. Er is weliswaar veel overleg tussen directies

⁶⁸ Op de permanente vertegenwoordigingen in New York (1 fte en na 2014 1,5 fte; de plaatsvervangend ambassadeur besteedt ongeveer een derde van zijn tijd aan humanitaire zaken) en Genève (1,3 fte) en Rome (1 fte plus aanvulling van de ambassadeur).

en vertegenwoordigingen, maar de inbreng daarin is te weinig gebaseerd op de kennis en ervaring uit het veld van ambassades en ngo's.

Voor de verantwoording naar het parlement brengt het ministerie het functioneren en de beleidsrelevantie van de humanitaire (en andere) multilaterale organisaties in kaart middels een scorekaart. Deze scorekaart wordt ingevuld met behulp van de informatie die de organisaties op verzoek van de lidstaten opstellen, onafhankelijke evaluaties, rapporten van de *board of auditors* en eventueel wetenschappelijk onderzoek.⁶⁹ De scorekaarten helpen om de motivatie van Nederland om de organisatie te steunen nader te expliciteren en de voortgang op Nederlandse prioriteiten te toetsen. Maar de beoordeling kent ook beperkingen:⁷⁰

- a) De basis waarop wordt geoordeeld, is smal en niet altijd transparant.
- b) De scorekaarten besteden veel aandacht aan organisatorische thema's en te weinig aandacht aan de effectiviteit van de organisaties. Ook nemen ze te weinig de bevindingen van programma-evaluaties mee in de beoordeling.
- c) De scores op de relevantie van het Nederlandse beleid betreffen veelal prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking die lang niet altijd relevant zijn voor de humanitaire hulp.⁷¹

Bij het monitoren van de steun aan de VN-organisaties en bij het uitwerken van de scorekaarten ontbreekt het aan systematische inbreng over de effectiviteit van de hulp op operationeel niveau van ambassades en ngo's.

| 73 |

Om te voorkomen dat elke individuele donor andere eisen aan de rapportages stelt, maar ook uit efficiëntieoverwegingen voor de donoren zelf, hebben gelijkgezinde donoren op hoog ambtelijk niveau afgesproken zo veel mogelijk te werken via gezamenlijke assessments en monitoringssystemen. Hiervoor is het Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) opgericht. Vanwege methodische tekortkomingen van deze analyses was de praktische waarde voor het monitoren van de organisaties tot voor kort beperkt (zie box 3.2). MOPAN-exercities zijn te veel gericht op het functioneren van de organisaties en te weinig op de resultaten in het veld (Taylor et al., 2015). Maar de MOPAN-rapportages worden wel altijd voorzien van een beleidsreactie van de betreffende organisatie en helpen ondanks de gesignaleerde beperkingen om de dialoog met de donoren meer inhoud te geven. Voorstellen om de opzet van MOPAN te verbeteren zijn inmiddels in een vergevorderd stadium.

⁶⁹ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Multilaterale scorekaarten*, 19 juni 2015.

⁷⁰ Zo vindt de permanente vertegenwoordiging in Rome dat het WFP in de recentste scorekaartbeoordeling in vergelijking met andere organisaties te laag is gewaardeerd (achtergrondgesprekken op de vertegenwoordiging gevoerd in juli 2015).

⁷¹ Dat leidt dan bijvoorbeeld tot een evidente lage score van UNHCR op de Nederlandse prioriteit voor voedselzekerheid of een lage score van WFP op de Nederlandse prioriteit voor water.

Box 3.2 MOPAN: Gezamenlijke donorbeoordeling van VN-organisaties

MOPAN-assessments richten zich op organisatorische effectiviteit, maar besteden sinds enkele jaren ook aandacht aan de relevantie en de resultaten van organisaties. Het MOPAN-netwerk bestaat uit zestien donoren.⁷² Het netwerk onderzoekt jaarlijks vier tot zes multilaterale organisaties in zo'n tien landen. Bij dit onderzoek worden zowel vertegenwoordigers van donoren op landenniveau en op de ministeries, als de partners van de organisaties op landenniveau bevroegd. De MOPAN-methode omvat onder andere een survey en diepte-interviews in zes van de tien casestudielanden. Sinds 2010 is de methode aangevuld met een documentenanalyse. De donoren van MOPAN gebruiken de bevindingen ter onderbouwing van hun financieringsbesluiten, voor jaarverslagen, voor bilateraal beleidsoverleg met de organisaties, voor de beantwoording van vragen van het parlement en als input voor de eigen assessments.

Positief is dat MOPAN een gemeenschappelijk donorinitiatief is en een vorm van geharmoniseerde monitoring. Van belang is ook dat geprobeerd wordt percepties van verschillende groepen stakeholders in kaart te brengen. Tegelijkertijd is de onderzoeksmethode zwak en de bewijsvoering voor beoordeling te smal. De grootste beperking is wel dat de MOPAN-methode voor een belangrijk deel is gebaseerd op de perceptie van de geïnterviewden, waarvan wordt aangenomen dat deze voor hun scores gelijke criteria hanteren. Omdat voor alle organisaties dezelfde landen worden gekozen, weerspiegelt MOPAN veelal onvoldoende de thematische en geografische prioriteiten van de organisatie. Doordat bij de laatste MOPAN geen deelname van respondenten in het Midden-Oosten was voorzien, kon slechts een zeer beperkt beeld worden gegeven van het functioneren van UNHCR. Bij de verwerking van de resultaten wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen categorieën van respondenten.

Naast de enquêteresultaten wordt geprobeerd om ook informatie uit andere bronnen te benutten. Deze informatie blijkt echter lang niet altijd overeen te komen en het is moeilijk deze in te passen in de argumentatie voor de beoordeling. Inmiddels zijn er voorstellen gereed om MOPAN te verbeteren. De afgelopen jaren is met wisselend succes geprobeerd om zogenoemde Development Effectiveness Reports uit te brengen waarin op basis van de evaluatierapporten van de organisaties meer over effectiviteit wordt gerapporteerd. Omdat de evaluaties veelal slechts betrekking hebben op een (klein) deel van de activiteiten en omdat de decentrale evaluaties zwak zijn, blijkt deze oordeelsvorming over de effectiviteit beperkingen te kennen. Dit verschilt echter per organisatie.

⁷² Australië, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Finland, Denemarken, Zweden, Ierland, Spanje, Zuid-Korea, Nederland, Canada en, sinds half februari 2010, België.

b) De kwaliteit van de rapportages, de evaluatiefunctie en het interne toezicht

Niet alleen Nederland maar ook andere donoren worstelen met de vraag hoe een betere verantwoording te verkrijgen over hun financiële bijdragen aan de VN-organisaties. De kwaliteit van de jaarlijkse rapportages verschilt nogal per organisatie. WFP probeert te rapporteren op basis van de strategische doelstellingen en heeft een plannings- en rapportagesysteem dat is gebaseerd op beoogde resultaten.⁷³ De resultatenrapportages van UNHCR zijn vooral kwantitatief en berichten over bereik en distributie.

Nederland ziet voor zichzelf niet direct een rol weggelegd om de gefinancierde organisaties en programma's van de VN te evalueren, maar wil wel dat de evaluatiefunctie van de betrokken organisaties verbetert. Tot voor kort was het met die evaluatiefunctie niet goed gesteld.⁷⁴ De grootste problemen zijn dat evaluaties: 1) onregelmatig plaatsvinden, 2) meer gaan over het management van resultaten dan over de resultaten zelf, en 3) niet of onvoldoende onafhankelijk zijn (OECD DAC Network on Development Evaluation, 2012). Bovendien vinden er onvoldoende decentrale evaluaties plaats waarvan de kwaliteit bovendien veelal onvoldoende is.

De interne inspectie van de VN constateert bij de grotere organisaties echter veel verbeteringen (Joint Inspection Unit, 2014). UNICEF en WFP worden beter beoordeeld, omdat zij meer onafhankelijke afdelingen voor evaluatie hebben en deze ook beter scoren op gebruik en andere kwaliteitscriteria. De evaluatiedienst van het WFP krijgt lof voor de verbeteringen die de organisatie de laatste jaren heeft doorgevoerd in de evaluatiefunctie. Het WFP doet veel moeite om de aanbevelingen van externe reviews van de evaluatiefunctie op te volgen.⁷⁵ Elk jaar wordt tijdens de vergaderingen van de Uitvoerende Raad een synthese van de uitgevoerde evaluaties besproken en de leiding van de organisatie voorziet elk evaluatierapport van een beleidsreactie. Zowel de staf van de evaluatiedienst als het aantal evaluaties zijn uitgebreid. Dit heeft geleid tot kwalitatief betere evaluaties. Het groeiend aandeel van cash- en voucherprogramma's voor voedselaankopen door de bevolking zelf stelt andere eisen aan evaluatie dan traditionele voedseluitdeling (WFP, 2014a). Het grootste probleem blijft de organisatie van decentrale evaluaties in de landen en op veldniveau (WFP, 2015).

De evaluatiefunctie binnen UNHCR wordt in verschillende doorlichtingen als onvoldoende beoordeeld.⁷⁶ Deze organisatie zou de evaluatiefunctie te veel hebben samengevoegd met de management- en programmafunctie. In het overleg met UNHCR heeft Nederland zich met grote regelmaat ingezet voor een versterking van de evaluatiefunctie bij deze organisatie.

⁷³ WFP Board documents 'Performance Report' 2014.

⁷⁴ Zie onder andere: OECD-DAC Network on Development Evaluation, 2012; Joint Inspection Unit, 2014.

⁷⁵ In juli 2015 was men nog druk doende een nieuw document voor het evaluatiebeleid op te zetten waarin de onafhankelijkheid van de centrale evaluatiefunctie alsmede de financiering van de evaluatieafdeling worden vastgelegd. Draft WFP Evaluation Policy 2016-2021: een definitieve versie van dit document zal worden voorgelegd aan de Executive Board.

⁷⁶ De meest recente is UN Economic and Social Council, 2013.

Mede onder invloed van de druk van Nederland en andere donoren is er wel verbetering in de kwaliteit en de dekkinggraad van de evaluaties,⁷⁷ maar de structurele problemen (plaats in de organisatie en competente en voldoende staf) zijn nog steeds niet opgelost.

De evaluatieafdeling van OCHA functioneert als het secretariaat voor de uitvoering van gezamenlijke VN-evaluaties. Tussen 2009 en 2012 werden twaalf (*interagency*) evaluaties uitgevoerd, waarvan tien zogenoemde 'real time-evaluaties'.⁷⁸ De organisatie en de uitvoering van deze evaluaties bleken gecompliceerd en moeizaam te zijn, en OCHA heeft te weinig gezag om deze een meer onafhankelijk karakter te geven.⁷⁹ Over de hulp na de tyfoon in de Filipijnen (2013) heeft OCHA in 2014 wel een *interagency* evaluatie uitgevoerd. Deze geeft op landenniveau een globaal inzicht in de werkwijze en in de resultaten van de inspanningen van de gezamenlijke organisaties (IASC, 2014).

Sinds eind 2012 publiceert een aantal VN-organisaties ook interne auditrapporten. Nederland pleit, als lid van de bestuursraad van MOPAN, voor transparantie en het belang van goede interne toezichtorganen, zoals een accountantsdienst en een evaluatieafdeling. Daarnaast stimuleert Nederland zaken als resultaatgericht management en de verbetering van de evaluatiefunctie van de VN-organisaties.⁸⁰ Ook zet Nederland zich in voor sterke toezichts- en verantwoordingsmechanismen, zoals het Office of Internal Oversight Services (OIOS) en de Board of Auditors. De rapporten van deze interne toezichthouders geven over het algemeen een goed beargumenteerde en veelal kritische analyse van het functioneren van de humanitaire VN-organisaties.⁸¹

176 |

3.5 Beleidsbeïnvloeding: de dialoog met OCHA, UNHCR en het WFP

De Nederlandse inbreng bij de humanitaire VN-organisaties kan niet los worden gezien van de bredere Nederlandse VN-agenda. Het kabinet hecht eraan dat op zowel het hoofdkantoor als landenniveau samenhang en coherentie binnen het gehele VN-systeem worden versterkt (*Delivering as One*). De effectiviteit van de VN kan worden vergroot door een betere onderlinge

⁷⁷ Zo zijn voor het eerst de activiteiten geëvalueerd van UNHCR's werk op crisisniveau in de buurlanden van Syrië: zie hoofdstuk 7.

⁷⁸ Er bestaan verschillende interpretaties van real time-evaluaties, maar veelal gaat het om een tussentijdse review waarbij, anders dan bij monitoring, een balans wordt opmaakt van de activiteiten in een snel veranderende crisis. De real time-evaluaties worden door externe evaluatoren gedaan.

⁷⁹ UN Economic and Social Council, 2013. *Report of the Office of Internal Oversight Services, Evaluation of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Committee for Programme and Coordination Fifty-third session, 3-28 June 2013.

⁸⁰ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Schriftelijke antwoorden van de minister voor BHOS op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 19 november 2014.

⁸¹ De Joint Inspection Unit of the United Nations System is een onafhankelijke eenheid die bestaat uit elf inspecteurs die onafhankelijk evaluatie- en auditonderzoek doen naar het functioneren van de VN-organisaties. Onderwerpen die aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld verantwoording, de evaluatiefunctie, informatietechnologie, personeelsbeleid en multilinguïsmen. Zie de website: <https://www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx>.

coördinatie en samenwerking, minder fragmentatie en een betere taakverdeling op basis van comparatief voordeel.

Nederland wil de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp toetsen door een intensieve dialoog met VN-organisaties, in bilateraal en multilateraal donorverband. Voor de betrekkingen met de VN-organisaties stelt het ministerie per organisatie een zogenoemde kaderinstructie op. Daarnaast is er begin 2015 ook een VN-kaderinstructie Humanitaire Hulp 2015 vastgesteld.⁸² Hiermee wil Nederland een duidelijker stem hebben in de contacten met de VN op alle niveaus: hoofdkwartier, regionaal en in het veld. Belangrijk thema hierbij is na te gaan of de gemaakte afspraken over leiderschap, coördinatie en verantwoording in de praktijk werken.

In de kaderinstructie voor UNHCR staan de thema's waar Nederland in de dialoog met UNHCR op wil inzetten: duurzame oplossingen voor langdurige vluchtelingensituaties, bescherming van vrouwen en meisjes, verbetering van het interne management, versterking van de evaluatiefunctie, een strategisch gebruik van hervestigingsbeleid, versterking van nationale overheden en ngo's en het bevorderen van de samenwerking met kennisinstututen.⁸³ Een van de belangrijkste thema's in het overleg met UNHCR is de moeizame taakverdeling met OCHA over crisissituaties waarin zowel ontheemden als vluchtelingen moeten worden geholpen. Omdat UNHCR vasthoudt aan haar unieke mandaat om vluchtelingen te helpen, maakt de organisatie bezwaar tegen inlevering van haar bevoegdheden op dat terrein (zie hoofdstuk 8). De kaderinstructie voor UNHCR heeft meer duidelijkheid gecreëerd over de Nederlandse prioriteiten. De lijst met ambities en thema's is echter lang, terwijl de mogelijkheden om daar intensief opvolging aan te geven beperkt zijn vanwege de beperkte menskracht die het ministerie daarvoor kan inzetten. Buiten het reguliere overleg heeft Nederland weinig kunnen investeren in het systematisch volgen en steunen van specifieke onderwerpen.

| 77 |

In de kaderinstructie van 2014 staat een aantal prioriteiten voor de Nederlandse inbreng in het overleg met het WFP:

- Ten tijde van grote humanitaire noden dringt Nederland sterk aan op een grotere nadruk op de humanitaire rol van de organisatie.
- Het WFP moet alleen een rol vervullen in structurele, ontwikkelings-gerelateerde activiteiten waar de organisatie een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van andere organisaties (zoals FAO en IFAD). Ook moet er een duidelijke transitiestrategie zijn om programma's over te dragen aan de lokale overheid, FAO, IFAD of andere organisaties.
- Bij de overgang van voedselhulp naar voedselzekerheid moet scherp worden afgebakend welke taken nog tot het mandaat van het WFP behoren.
- Nederland wil bevorderen dat het WFP voortrekker blijft op het gebied van publiek-private partnerschappen. Nederlandse bedrijven (TNT op het gebied van logistiek, en Unilever en DSM op het gebied van voedselzekerheid) spelen daarbij al een belangrijke rol.

⁸² DMM (2015). Intern berichtenverkeer: VN Humanitaire Hulp – VN Kaderinstructie Humanitaire Hulp 2015.

⁸³ DMM (2015). Kaderinstructie UNHCR.

Anders dan andere landen sluit Nederland geen aparte overeenkomsten af met de organisaties die ongeoormerkte financiering krijgen met specifieke voorwaarden of prioritaire thema's. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken doen dat wel en hebben een zogenaamd strategisch partnerschap met UNHCR om de financiering en de dialoog te verbinden met specifieke thema's en prioriteiten en daarover op reguliere basis te overleggen (ITAD, 2014, p. 30). Zij beogen daarmee meer invloed uit te oefenen en de beleidsbeïnvloeding ook directer te koppelen aan hun financiering. Nederland verkiest het te werken binnen de bestaande structuren en bestuursorganen en wil de VN-organisaties niet extra belasten met afzonderlijke bilaterale overeenkomsten.

Box 3.3 *Nederlandse deelname aan de bestuurs- en adviesorganen van UNHCR, WFP en OCHA*

Ten aanzien van UNHCR neemt Nederland op reguliere basis deel aan het uitvoerend comité: het hoogste bestuursorgaan waarin thans 94 VN-lidstaten deelnemen en dat jaarlijks bijeenkomt om de programma's en de begroting goed te keuren. Gelet op het zeer grote aantal leden en hun zeer uiteenlopende agenda's en standpunten, is de invloed die daar kan worden uitgeoefend gering.⁸⁴ Wel blijkt dat deze organisatie veel waarde hecht aan de opvattingen van lidstaten die relatief veel bijdragen. Zo zijn er met regelmaat bilaterale ontmoetingen, waaronder meerdere malen tussen de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Hoge Commissaris.

De permanente vertegenwoordiging in Rome vertegenwoordigt Nederland bij het WFP. Het WFP wordt bestuurd door een uitvoerende raad die drie maal per jaar bijeenkomt. Deze raad heeft als belangrijkste taken: a) de supervisie van het management, en b) het beoordelen van het beleid, het budget en de programma's. Het bestuur van het WFP is onderverdeeld in een aantal groepen en Nederland maakt deel uit van de groep grote Westerse donoren. Op basis van de omvang van de bijdragen is Nederland (vrijwel) permanent lid van de uitvoerende raad. Nederland bekleedde in de eerste helft van 2011 het voorzitterschap van de raad.

Omdat OCHA onderdeel is van het VN-secretariaat heeft OCHA geen Executive Board, maar er zijn wel andere fora voor overleg. Nederland neemt deel in de volgende fora:

- a. de OCHA Donor Support Group (ODSG), die enkele malen per jaar vergadert;
- b. de jaarlijkse High Level Meeting.

Bij deze vergaderingen wordt Nederland vertegenwoordigd door de permanente vertegenwoordiger (staf) en door stafmedewerkers van DSH. De vertegenwoordiging in de overlegorganen van de financieringsfondsen van OCHA komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

⁸⁴ Tussentijdse vergaderingen vinden plaats op het niveau van het zogenaamde Standing Committee.

Voor alle fora waaraan Nederland deelneemt, zijn de mogelijkheden om afzonderlijk invloed uit te oefenen beperkt. In veel bijeenkomsten is de spreektijd verdeeld over veel donoren en willen afzonderlijke EU-lidstaten de eigen woordvoering te doen. In New York gaven medewerkers van zowel de permanente vertegenwoordiging als van andere donoren (Denemarken) een positieve mening over de rol die de EU-delegatie speelt bij de coördinatie van de standpuntbepaling ten aanzien van de humanitaire hulp van de lidstaten. In Rome daarentegen is de rol van de EU daarbij veel problematischer.⁸⁵ Indien de politieke wil daarvoor zou toenemen, is er veel ruimte om met gezamenlijk optreden het toezicht en de beleidsbeïnvloeding te verbeteren.

De opinies bij andere donoren en betrokken VN-medewerkers over de Nederlandse bijdragen in de verschillende fora zijn positief. Dat laat onverlet dat in de voor deze doorlichting gevoerde gesprekken meerdere malen is opgemerkt dat de bijdrage van Nederland aan het beleidsoverleg de afgelopen jaren is afgenomen en de Nederlandse inbreng minder intensief was. De perceptie is dat dit het gevolg is van de bezuinigingen en van onvoldoende menskracht op het ministerie en de vertegenwoordigingen. Ook binnen het ministerie merken betrokken stafleden op dat de Nederlandse steun vergezeld zou moeten gaan van een meer kritische opstelling ten aanzien van het bereik en de kwaliteit van de hulp. Pas vanaf 2014 lijkt die opstelling zich wat te herstellen.⁸⁶

179 |

Het is niet goed vast te stellen welke invloed Nederland al of niet samen met andere donoren heeft. Permanente thema's op de Nederlandse agenda zijn:

- Een betere coördinatie, met name tussen UNHCR en OCHA. Weliswaar is er in 2015 een memorandum getekend voor intensievere samenwerking tussen beide organisaties, maar de voortgang met de uitvoering ervan is traag (zie hoofdstuk 8).
- Nederland heeft samen met andere donoren veelvuldig kostenbesparing en reductie van het personeel op de hoofdkwartieren aan de orde gesteld. De UNHCR heeft dit thema opgepakt en de afgelopen jaren forse reorganisaties doorgevoerd.
- Bij WFP heeft Nederland consequent aangedrongen op een duidelijke afbakening van het mandaat en de noodzaak van een betere taakverdeling en samenwerking tussen het WFP en de FAO. Hetzelfde geldt voor de bevordering van publiek-private samenwerking. Op beide punten meent de vertegenwoordiging in Rome dat het WFP open staat voor de Nederlandse inbreng en dat het WFP een VN-koploper is op publiek-private partnerschappen.
- De verbetering van de evaluatiefunctie: deze heeft bijvoorbeeld bij UNHCR wel tot aanpassingen maar voorsnog niet tot meer structurele wijzigingen geleid. Bij het WFP heeft Nederland over een langere tijd een verbetering van de evaluatiefunctie bepleit, waarvoor ook meer aandacht is gekomen.

⁸⁵ Dit hangt ook samen met een bureaucratisch probleem in het mandaat van de EU omdat het bestuur van WFP is opgedeeld in regionale groepen en er twee groepen zijn met EU-landen.

⁸⁶ Het is altijd moeilijk deze percepties te objectiveren maar in de interviewrondes die de consultants van Humanitarian Outcomes hebben gemaakt, was dit een regelmatig terugkerend thema: zie Taylor et al., 2015, pp. 41, 48. Deze percepties zijn nogmaals voorgelegd in consultaties door IOB in Genève en New York in mei 2015.

3.6 Conclusies

Nederland heeft de beleidsintentie waargemaakt om prioriteit te geven aan ongeoormerkte financiering via de VN. Deze financieringsmodaliteit heeft een positief effect omdat ze een snelle en flexibele budgetplanning mogelijk maakt.

Andere (grotere) donoren, zoals DFID, maken meer werk van het kritisch volgen van de humanitaire hulporganisaties van de VN. De Nederlandse en internationale instrumenten voor het monitoren van het werk van de VN-instellingen schieten tekort en geven onvoldoende basis om de gesteunde organisaties kritisch te volgen. Nederland heeft wel consequent gepleit voor verbetering van de evaluatiefunctie bij de VN-organisaties. De lijsten aan prioriteiten en aandachtspunten, zoals vermeld in de kaderinstructies, zijn lang en het zou beter zijn om een realistischere en meer gefocuste benadering te volgen op een beperkt aantal specifieke thema's. Daarbij kan veel intensiever met andere gelijkgezinde donoren samen worden gewerkt.⁸⁷

Binnen de beperkte groep van donoren die ongeoormerkte steun verlenen, is Nederland een belangrijke donor. Maar Nederland heeft die positie onvoldoende gebruikt om (samen met andere donoren) sterker in te zetten op verbeteringen in de organisaties en in de onderlinge samenwerking. Nederland heeft te weinig kijk op wat er gebeurt op operationeel niveau en in het veld, en vertrouwt in belangrijke mate op de verantwoording van de VN-organisaties. Op deze wijze is de balans tussen vertrouwen en kritische steun zoek geraakt.

⁸⁷ De recent ingevoerde kaderinstructies zijn een verbetering, maar zijn nog onvoldoende geoperationaliseerd. Het is bovendien noodzakelijk deze thema's in nauwere samenwerking met andere donoren aan te kaarten.



4

De steun aan de Rode Kruisbeweging

De Rode Kruisbeweging baseert zich op de principes van neutraliteit, onafhankelijkheid, menslievendheid en onpartijdigheid. Ze bestaat uit het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en 189 nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, die zich hebben verenigd in de Internationale Federatie van Rode Kruisverenigingen (IFRC).⁸⁸

Over de periode 2009-2014 ging 14 procent (EUR 230 miljoen) van het totale Nederlandse humanitaire budget naar de Rode Kruisbeweging. De Nederlandse overheid geeft directe financiële steun aan het ICRC. De steun aan de IFRC en de nationale Rode Kruisverenigingen verloopt via het Nederlandse Rode Kruis. Daarom behandelen we deze twee subsidiekanalen hierna apart. We beantwoorden daarbij vier vragen:

1. Hoe is de financiering aan de Rode Kruisbeweging beargumenteerd?
2. Op welke wijze is vorm gegeven aan de financiële steun: omvang en modaliteiten?
3. In welke mate hebben de verschillende financieringsmodaliteiten de Rode Kruisbeweging in staat gesteld hun activiteiten op een efficiënte wijze te plannen en te financieren?
4. Wat is de kwaliteit van de verantwoording en hoe heeft Nederland geprobeerd zicht te houden op de uitvoering van de hulp?

4.1 De ondersteuning van het ICRC

Motivatie

Het ICRC is een particuliere non-profitorganisatie die valt onder de Zwitserse wetgeving, en heeft een speciale status in het internationaal humanitair recht en als waarnemer bij de VN. Het bestuur bestaat uitsluitend uit personen met de Zwitserse nationaliteit. Kernmandaat van de organisatie is het bevorderen van het respect van het internationale oorlogsrecht. De belangrijkste activiteiten zijn: protectie (bezoek van gevangenen, opsporing van vermisten, familiehereniging enzovoort), bijstand (distributie van goederen en hulp bij het levensonderhoud enzovoort), preventie (verspreiding van kennis over humanitair oorlogsrecht) en capaciteitsopbouw van nationale verenigingen. De organisatie heeft 13.000 stafleden, de meeste in de nationale of regionale kantoren. Het ICRC is een zelfstandige organisatie met een eigen bestuur en begroting.

Nederland beschouwt het ICRC als een toonaangevende organisatie op het gebied van humanitaire hulp bij conflictsituaties en humanitair oorlogsrecht. Nederland beoordeelt de werkzaamheden van het ICRC als zeer positief en benut de kennis en ervaring van de organisatie met grote regelmaat. Vooral de toegang die het ICRC heeft tot slachtoffers van oorlogsgeweld in gebieden waar de VN of andere organisaties niet kunnen komen, is een belangrijke reden waarom Nederland het ICRC al zo lang ongeoormerkte steun verleent.

⁸⁸ Rode Kruis, *De zeven grondbeginselen*, <http://www.rodekruis.nl/dit-zijn-we/geschiedenis/zeven-grondbeginselen>.

Financiering

Het ICRC heeft een totaal budget van CHF 1,3 miljard (2014) en is voor 93 procent afhankelijk van de financiering van overheden en de EU (ICRC, 2015). Aan het einde van het jaar doet het ICRC financieringsaanvragen (*appeals*) uitgaan voor de geplande programma's voor het jaar erop en gedurende het jaar speciale *appeals* voor niet te voorziene noodsituaties. Meestal is er pas rond mei zekerheid over de hoeveelheid financiering die nodig is, berekend op basis van de geschatte uitgaven en mate van uitvoering. Het ICRC is voor meer dan 77 procent afhankelijk van slechts tien donoren. De Verenigde Staten is de grootste donor (CHF 313 miljoen in 2014), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (CHF 171 miljoen in 2014), Zwitserland (CHF 140 miljoen in 2014) en de Europese Commissie (CHF 126 miljoen in 2014). Andere belangrijke donoren zijn Zweden (CHF 73 miljoen in 2014) en Noorwegen (CHF 59 miljoen in 2014). Het ICRC heeft veel moeite om nieuwe donoren aan te trekken. Eén van de verklaringen daarvoor is dat opkomende landen veelal prioriteit geven aan de financiering van lidorganisaties en niet erg geneigd zijn geld te geven aan een organisatie die geen vertegenwoordiging van donoren in het bestuur toelaat. Alleen van Koeweit heeft het ICRC financiering ontvangen voor een specifiek programma.

Nederland heeft sinds 2003 een kanaalfinancieringsovereenkomst met het ICRC en de organisatie ontvangt jaarlijks een ongeoormerkte bijdrage.⁸⁹ Voor de periode 2013-2015 is een meerjarige financiering van EUR 25 miljoen per jaar toegezegd. Nederland is op de ranking van bijdragen het achtste donorland (2014). Uit de middelen van het Relief Fund is de bijdrage voor de periode 2015-2017 verhoogd tot EUR 40 miljoen per jaar.

| 84 |

Bijdrage aan efficiëntie van planning en de financiering van de activiteiten

Het ICRC waardeert Nederland als donor omdat het 100 procent van zijn bijdrage aan veldoperaties toekent als ongeoormerkt. Voor de totale begroting van het ICRC geldt dat slechts ongeveer 30 procent van de bijdragen ongeoormerkt is.⁹⁰ De ongeoormerkte financiering stelt het ICRC in staat om:

- snel te reageren op onvoorziene crises;
- de continuïteit van het werk van de regionale delegaties te garanderen, zodat deze bij dreigende conflicten in een vroeg stadium contact kunnen onderhouden met de elkaar bestrijdende partijen. Jemen is hiervan een recent voorbeeld. De lange aanwezigheid van het ICRC in dat land stelde het beter in staat snel te handelen bij het uitbreken van het recente gewapende conflict; en
- ook hulp te bieden in humanitaire noodsituaties die geen media-aandacht krijgen. De grote politieke en persaanval voor de Syriëcrisis heeft bijvoorbeeld geleid tot hoge bijdragen voor humanitaire hulp in die regio, maar ging ten koste van andere humanitaire noodsituaties.⁹¹

⁸⁹ Daarvan is 15 procent van de bijdrage bedoeld voor het hoofdkwartier; 85 procent is ongeoormerkte financiering voor de hulp in het veld.

⁹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). Interne berichtgeving Nederlands Voorzitterschap ICRC DSG van 27 mei 2014.

⁹¹ Toespraak ICRC-president Maurer bij lancering 2014 Appeal; berichtenverkeer GEV-PAA, 6 december 2013.

Het ICRC administreert de ongeoormerkte financiering apart en kan zo nodig traceren waarvoor deze is gebruikt.

Verantwoording

De organisatiestructuur van het ICRC is vrij specifiek: het is geen lidorganisatie maar een private associatie onder de Zwitserse wetgeving. De *Assembly Council* is hierdoor alleen toegankelijk voor personen met de Zwitserse nationaliteit en de bestaande overlegvormen laten weinig ruimte voor de inbreng van donoren.⁹² Het ICRC werkt eens in de vier jaar een strategie uit die wordt goedgekeurd door de *Assembly*. In de overeenkomst met Nederland staat dat er een maal per jaar een zogenoemd strategisch overleg plaatsvindt. In de praktijk echter gebeurt dit niet op reguliere basis. Wel zijn er frequente formele en informele bijeenkomsten.

Nederland participeert op reguliere basis in de zogenoemde Donor Support Group (DSG) van de ICRC: een groep die bestaat uit donoren die jaarlijks EUR 10 miljoen of meer bijdragen. De Donor Support Group komt drie maal per jaar bijeen. In 2014 was Nederland voorzitter; het heeft toen actief voorstellen en agendapunten ingebracht. Thema's van zorg die Nederland en andere donoren inbrengen in de Donor Support Group van de ICRC zijn bijvoorbeeld:

- De soms onduidelijke taakverdeling binnen de Rode Kruisbeweging en de regelmatig terugkerende problemen in de samenwerking tussen het ICRC en de nationale verenigingen. Het ICRC heeft moeite zijn rol binnen de beweging te bepalen (Brauman, 2012).
- De precieze taakafbakening van het ICRC en het grote aantal terreinen waarop de organisatie actief is, zijn volgens Nederland en andere donoren problematisch. Sommige activiteiten die het ICRC onderneemt, zijn te ver verwijderd van haar kernmandaat, terwijl ook de vraag naar de duur van de interventies relevant is.⁹³

Nederland neemt deel aan de zogenoemde veldbezoeken die het ICRC voor donoren organiseert en aan het Policy Forum (voor de DSG-leden) waarin het ICRC twee maal per jaar actuele ontwikkelingen presenteert. Zweden en Noorwegen zijn donoren die vergelijkbaar zijn met Nederland, maar ze zijn actiever in het voeren van een strategische dialoog met het ICRC en financieren ook specifieke programma's om bepaalde thema's, zoals gender, beter in het werk van het ICRC te positioneren.

⁹² Zo is Nederland nogal kritisch over de zogenoemde Policy Forum-bijeenkomsten die het ICRC voor donoren organiseert (te weinig ruimte voor discussie), terwijl ook de tweejaarlijkse donorreizen niet functioneel zijn voor een meer kritische externe reflectie over het werk van het ICRC. Het beperken van invloed van donoren hoort ook deels bij het principe van 'onafhankelijkheid', namelijk dat het Rode Kruis onafhankelijk en neutraal wil zijn en zo moet kunnen worden gezien door alle partijen in de wereld.

⁹³ Een voorbeeld van deze kritiek is te lezen in het verslag van de Nederlandse deelname aan de ICRC-donorreis: waar houdt de *core business* van ICRC op en waar zijn andere organisaties beter geëquipeerd voor taken die de organisatie onderneemt: Midden-Amerika ICRC-donortrip, intern berichtenverkeer 16 april 2014.

Het ICRC beschikt over een resultatenmanagementsysteem en werkt volgens uitgewerkte kwaliteitscriteria voor de distributie van goederen en dienstverlening.⁹⁴ Het legt verantwoording af middels rapportages en jaarverslagen. Evaluaties vinden onregelmatig plaats; de verantwoordelijkheid hiervoor ligt veelal bij de delegaties of themaverantwoordelijken. De dekking van de evaluaties is beperkt ten opzichte van de activiteiten.⁹⁵ Recent is de evaluatiefunctie belegd bij een eenheid voor planning, monitoring en evaluatie, die onder meer als rol heeft om de programmamanagers te ondersteunen. Zowel het uitwerken van instrumenten en methoden als de toepassing ervan verkeren in een beginstadium. Er bestaan geen specifieke richtlijnen voor wanneer evaluaties moeten worden uitgevoerd. Programmamanagers bepalen zelf wanneer een evaluatie wordt uitgevoerd en of deze wel of niet door externen gebeurt. Omdat een deel van de werkzaamheden een vertrouwelijk karakter heeft, zijn ook de evaluaties van die activiteiten vertrouwelijk. Deze worden sinds kort op vertrouwelijke basis met donoren gedeeld (op aanvraag).

Veel donoren zijn kritisch over het gebrek aan een meer onafhankelijke verantwoording door middel van evaluaties. In de voor het overige positieve review van ICRC constateert DFID wel een gebrek aan transparantie (DFID, 2013). Hoewel er veel aanwijzingen uit de praktijk bestaan die de goede reputatie van het ICRC onderbouwen, hebben Nederland en andere donoren tot nu toe weinig moeite gedaan om te bevorderen dat deze wat systematischer en extern worden getoetst. Dat zou bij voorkeur geharmoniseerd moeten gebeuren.

| 86 |

4.2 De financiering van het Nederlandse Rode Kruis

Motivatie

De Rode Kruisverenigingen hebben een goede reputatie op het gebied van snelle en effectieve hulpverlening bij natuurrampen. Doordat in praktisch alle landen ter wereld nationale Rode Kruis- of Halve Maanverenigingen opereren, is het Rode Kruis met eigen vrijwilligers vaak als eerste ter plaatse om noodhulp te verrichten. Doordat strikt wordt vastgehouden aan het principe van neutraliteit, verkrijgt het Rode Kruis veelal makkelijker toegang tot conflictgebieden. Deze reputatie is voor de Nederlandse overheid een belangrijk argument om de organisatie te financieren. Net als andere nationale Rode Kruisverenigingen uit Europa en Noord-Amerika ondersteunt het Nederlandse Rode Kruis (NRK) nationale verenigingen in zuidelijke landen; het ontvangt daarvoor financiering van de overheid. Het NRK maakt onderdeel uit van de Internationale Federatie van Rode Kruisverenigingen (IFRC), die zich bezig houdt met de coördinatie van de noodhulp. Naast bilaterale financiering krijgen nationale verenigingen incidenteel ook financiering (als uitvoerend partner) van de VN.⁹⁶

⁹⁴ Een positieve opinie daarover is terug te vinden in: DSG, South Sudan DSG field trip 22-28 maart 2015.

⁹⁵ Een van de obstakels is dat ICRC niet werkt met een traditionele projectcyclus, maar op basis van noden. Er zijn echter wel doelstellingen geformuleerd die kunnen worden getoetst. ICRC heeft bovendien reguliere programma's voor bijstand die in meerdere gevallen door donoren worden geëvalueerd.

⁹⁶ Dat geldt in het bijzonder voor de nationale Rode Kruisverenigingen in Syrië en Turkije.

Financiering

Uit het budget voor humanitaire hulp financiert de Nederlandse overheid vier verschillende activiteiten van het NRK:

a) Blokallocatie 2012-2015: bijdrage van EUR 19,8 miljoen in de periode 2012-2015

Deze subsidie is voor onmiddellijke, levensreddende hulp die via de Rode Kruisverenigingen wereldwijd inzetbaar is. De meeste gelden zijn bestemd als bijdrage aan afzonderlijke hulpverzoeken (*appeals*) van de Federatie. Ook het Disaster Relief Emergency Fund (DREF) van de Federatie wordt gesteund: een fonds dat is bedoeld als opstartgeld in de eerste dagen na een grootschalige ramp of om noodhulpactiviteiten te financieren voor stille rampen die het nieuws niet halen.⁹⁷ Tot slot worden in het geval van een ramp uit de blokallocatie ook Nederlandse specialisten uitgezonden (het 'Gedelegeerdenprogramma') naar nationale verenigingen. Dit gebeurt als de capaciteit en de kennis van een nationale vereniging ontoereikend zijn. In 2013 zijn veertig dergelijke missies verricht van gemiddeld zeven maanden.

b) Geografisch geoormerkte afzonderlijke bijdragen per crisis 2009-2014 voor totaal EUR 16,9 miljoen

Naast bovenstaande bijdragen geeft Nederland op *ad hoc*-basis ook financiering voor specifieke crises. De meeste uitgaven gingen naar de Syriëcrisis (EUR 6,5 miljoen) en de Filipijnen (EUR 4 miljoen).

c) Response Preparedness (capaciteitsopbouw) 2012-2016: bijdrage van EUR 5,2 miljoen

Dit programma is bestemd voor capaciteitsversterking op het gebied van rampenparaatheid en respons. Het wordt deels direct door het NRK uitgevoerd en deels via de Federatie.

d) Subsidie voor activiteiten van particuliere organisaties in chronische crises (strategisch partnerschap voor chronische crises): EUR 5 miljoen voor de periode 2014-2016

Het NRK ontvangt uit deze bron financiering voor de eigen activiteiten op het gebied van voedselzekerheid in Ethiopië. Dit programma voert het NRK zelf uit met de Ethiopische vereniging.⁹⁸

Vanuit het programma voor de ondersteuning van medefinancieringsorganisaties krijgt het Rode Kruis ook separate financiering voor de activiteiten op het gebied van risicovermindering en -preventie.

Bijdragen aan efficiëntie van planning van de financiering van de activiteiten

Zoals hierboven vermeld, verkrijgt het NRK financiering van het ministerie via in totaal vijf afzonderlijke subsidiebeschikkingen. Dat levert veel werk op voor zowel het ministerie als het NRK, het maakt de monitoring van al die activiteiten ingewikkeld en het zicht op het geheel gaat op deze wijze wat verloren.

⁹⁷ In 2013 droeg Nederland slechts voor 0,2 procent bij aan de jaarlijkse bijdrage (CHF 37.679), maar voor 6,1 procent aan specifieke allocaties (CHF 1,3 miljoen).

⁹⁸ Dit programma wordt uitgevoerd in alliantie met het Rode Kruis Klimaatcentrum en Wetlands International. NRK is contracthouder.

De blokallocatie maakt het mogelijk snel en met grote autonomie over de financiering te beslissen. Hoewel het ministerie voor de besluitvorming over de bestedingen via de Federatie toestemming moet geven,⁹⁹ gebeurt dat snel (meestal binnen vier dagen).¹⁰⁰

Via twee modaliteiten voert het NRK de programma's uit waarvoor het subsidie vraagt bij de Nederlandse overheid:

- 1) Het geld wordt doorgesluisd naar de Federatie, die vervolgens verantwoordelijk is voor de uitvoering van de activiteit in de getroffen landen. Dit is gebruikelijk in het geval van de hulpoproepen van de Federatie. Zo maakte het NRK de Nederlandse bijdrage aan de oproep in 2013 voor de hulpverlening in de Filipijnen over aan de Federatie, terwijl de uitvoering in handen was van het Filipijnse Rode Kruis.
- 2) In meerdere gevallen financiert het NRK de noodhulpprogramma's van een nationale vereniging rechtstreeks: dit was bijvoorbeeld het geval met de subsidie aan de Turkse Rode Halve Maan in 2012/2013 en 2014, het Libanese Rode Kruis in 2013/2014 en de Syrische Rode Halve Maan in 2013/2014. De steun betreft zowel financiële steun als de ondersteuning met eigen personeel.

De toegevoegde waarde van het NRK (in vergelijking met een directe subsidie aan de Federatie of nationale verenigingen) zou zijn faciliterende rol zijn: het NRK is beter in staat om de mogelijkheden en voorwaarden voor hulpverlening bij de Nederlandse overheid te overzien en, waar nodig, de ontvangende organisaties te assisteren bij de uitvoering en verantwoording van de programma's.¹⁰¹ Het vergroot bovendien de zichtbaarheid van het NRK. De kosten die het NRK voor zijn intermediaire rol kan doorberekenen zijn gelimiteerd, omdat er een maximum aan de overheadkosten (AKV) is van 7 procent. Hiermee moeten zowel de kosten van de Federatie (een vast percentage aan overhead van 6,5 procent) als die van het NRK worden gedekt. Het NRK heeft voor zijn capaciteitsopbouwprogramma een selectie gemaakt van een beperkt aantal verenigingen waarop het de hulp richt. Voor andere programma's (voedselzekerheid Ethiopië) en noodhulp (zie boven) werkt het ook direct samen met verenigingen uit andere landen.

Binnen de Rode Kruisbeweging bestaan overigens verschillende opvattingen over de taakverdeling tussen de IFRC enerzijds en de donorverenigingen (officieel Partner National Societies) anderzijds bij de financiële ondersteuning van de nationale verenigingen (Host National Societies genoemd). Zo zijn er voorstanders van een meer multilateraal gecoördineerde fondsenwerving en hulpverlening via de IFRC, terwijl anderen opteren voor een meer bilaterale benadering. Sommige nationale verenigingen prefereren directe steun boven hulp via de Federatie. Rode Kruisverenigingen in het Zuiden krijgen thans zowel steun van

⁹⁹ Dit geldt overigens niet voor bestedingen voor het zogenoemde *Disaster Relief Emergency Fund* (DREF) omdat het daarbij gaat om relatief kleine bedragen (enkele tienduizenden euro's). Buitenlandse Zaken wordt hier wel over geïnformeerd.

¹⁰⁰ Intern document: *Netherlands Red Cross, Block Allocation Emergency Relief Programmes 2012-2015. Interim Narrative and Financial Report 2013, 2014*, p.19.

¹⁰¹ De werkwijze is vastgelegd in de strategiepapier van het NRK: 'International Assistance, Our New Way of Working'.

de Federatie als bilateraal.¹⁰² Daarom zijn er op de kantoren van veel nationale ontvangende Rode Kruisverenigingen vertegenwoordigers van verschillende donorverenigingen ingetrokken om 'hun' projecten te ondersteunen, en vooral om ervoor te zorgen dat de verslaggeving naar de financierende overheden in orde is. Het probleem is dat de nationale vereniging erg afhankelijk wordt van het aanbod van bilaterale financiering en de voor elke bilaterale donor wisselende voorwaarden en verantwoordingseisen.¹⁰³

Spanningen zijn er ook in de gevallen waarin nationale verenigingen weinig uitvoeringscapaciteit hebben terwijl donorverenigingen die veel middelen ter beschikking hebben, menen dat een grotere inzet mogelijk is. Deze situatie doet zich voor in bijvoorbeeld Libanon en Jordanië, waar de uitvoeringscapaciteit van de nationale verenigingen niet berekend was op de snelle groei van de activiteiten en de financiering. Zoals boven vermeld, geeft het NRK directe steun aan het Rode Kruis in Libanon. In zijn evaluatie van de activiteiten rond de Syriëcrisis merkt de IFRC daarover op dat in Libanon te veel bilaterale donoren aanwezig waren in verhouding tot de betrekkelijk kleine schaal van de programma's. Deze situatie leidt tot inefficiëntie en coördinatieproblemen (Lawry-White, 2014, p. 53). Noch bij de goedkeuring door het ministerie van de subsidie aan het NRK voor de activiteiten in Libanon en Ethiopië, noch in de verslaggeving daarover worden deze efficiëntieproblemen voldoende onderkend. Het NRK zelf erkent het probleem van overrepresentatie van bilaterale donoren bij zuidelijke verenigingen. Om die reden is in de nieuwe strategie veel aandacht besteed aan de selectie van bilaterale partnerlanden. Er is bewust voor gekozen om bilateraal actief te blijven in Libanon en Ethiopië, vanwege de opgebouwde relatie en ervaring en omdat het NRK goed gepositioneerd is om de vereniging de komende tien jaar te blijven ondersteunen.

Verantwoording

De rapportages over de subsidies van de noodhulp zijn veelal standaardrapporten met een gedetailleerd overzicht van de activiteiten en het bereik. De activiteiten (snelle distributie van hulpgoederen en dienstverlening) voldoen voor het ministerie veelal aan de daarvoor gestelde eisen. In sommige conflictsituaties zijn de mogelijkheden om met precisie te rapporteren over de met de hulpgoederen bereikte doelgroepen uiteraard beperkt; dat geldt bijvoorbeeld voor de hulp in Syrië. Desondanks geven de verslagen wel inzicht in de kwantitatieve data en de bevolking die is bereikt in welke regio's.

De Nederlandse subsidie die het NRK via de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) van de overheid kreeg voor Haïti, is beoordeeld in een eerdere IOB-evaluatie (IOB, 2011) en in verslagen van de Algemene Rekenkamer.¹⁰⁴ De evaluatie van het capaciteitsopbouwprogramma

¹⁰² De begroting van het Libanese Rode Kruis is in slechts vier jaar vervijfvoudigd, van USD 4 miljoen tot USD 20 miljoen. De uitvoeringscapaciteit van het Libanese Rode Kruis is vooral gericht op de eerste medische hulp en niet op bijvoorbeeld de distributie van noodhulpgoederen. Het NRK heeft ervoor gekozen met het Libanese Rode Kruis te werken om bij te dragen aan de capaciteitsopbouw op het gebied van rampenparaatheid in combinatie met ondersteuning van incidentele noodhulp.

¹⁰³ In het nieuwe strategiedocument van het NRK wordt getracht de basis voor samenwerking en partnerschappen met zusterorganisaties nader uit te werken (*The Netherlands Red Cross. Towards 2020*).

¹⁰⁴ Zie Algemene Rekenkamer, Verantwoording van de hulpelden voor Haïti 2010 t/m 2013, http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/12/Verantwoording_van_de_hulpelden_2013_voor_Ha%C3%Afti.

geeft een overzicht van de uitgevoerde activiteiten (trainingen, aankoop noodhulpgoederen en vervoersmiddelen). Omdat het programma nog halverwege is met de uitvoering, kan er echter nog nauwelijks over worden gerapporteerd in termen van vergrote capaciteit en kwaliteit van de hulpverlening (Healthmatch, 2015).

De IFRC heeft zelf een evaluatie laten uitvoeren van de noodhulpactiviteiten van het Noodhulpfonds (DREF), waaraan ook Nederland via het NRK bijdraagt, via de bovengenoemde blokallocatie (Ternstrom Consulting, 2015). Deze evaluatie bestond hoofdzakelijk uit het interviewen van veertig informanten en een internetenquête onder 106 bij het DREF betrokken stafleden van Rode Kruisverenigingen. De evaluatie gaat vooral over organisatorische en uitvoeringsthema's. De evaluatie is kritisch over de gebrekkige monitoring van de met de financieringen uit het fonds geboekte resultaten. Een belangrijk obstakel voor die monitoring, zo constateert de evaluatie, is dat er geen gelijke criteria worden gebruikt voor de definitie van het bereik en de dienstverlening. Hierdoor hebben de in het rapport gebruikte data op geaggregeerd niveau weinig waarde. Bij de beoordeling van de evaluatie past wel de kanttekening dat het hier gaat om kleine hulpverleningsprojecten die in een groot aantal landen door evenzoveel verenigingen worden uitgevoerd.

| 90 |

De IFRC zelf doet overigens veel moeite om de resultaten van haar werk systematischer in beeld te brengen. Ze laat hiervoor evaluatieonderzoek uitvoeren: over de periode januari 2013 tot en met mei 2015 vonden 103 evaluaties en reviews plaats. Hoewel de diversiteit en kwaliteit van de evaluaties wisselend zijn, is daarmee wel een veel meer systematisch overzicht mogelijk van de door de IFRC geboekte resultaten. De IFRC maakt werk van haar ambitie om transparant te zijn over haar werk: de evaluaties, waarvan sommige kritisch zijn over het interne functioneren, zijn openbaar toegankelijk op de website.¹⁰⁵ Elk rapport wordt aangevuld door een uitgebreide beleidsreactie met een systematisch goed opgezet format.

4.3 Conclusies

De ongeoormerkte financiering door Nederland maakt het het ICRC mogelijk om kantoren open te houden in landen waar de risico's op het uitbreken van nieuwe conflicten groot zijn. Hierdoor kan het beter voorbereid zijn om activiteiten te ontplooiën wanneer dit nodig is. De ongeoormerkte financiering maakt verder een tijdige budgetplanning mogelijk. Hoewel er veel aanwijzingen bestaan voor de goede reputatie van het ICRC, hebben Nederland en andere donoren weinig moeite gedaan om deze wat systematischer en extern te toetsen.

Een belangrijke meerwaarde van de het Nederlandse Rode Kruis is dat het beschikt over een breed netwerk van nationale verenigingen. Deze kunnen snel ter plekke zijn bij rampen en conflicten en beschikken over een groot netwerk aan lokale organisaties en vrijwilligers. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen in de uitvoeringscapaciteit van deze verenigingen, die bovendien niet altijd in staat zijn om organisatorisch of administratief grote hoeveelheden

¹⁰⁵ De evaluaties van het NRK zelf worden niet gepubliceerd op de website.

hulp te absorberen. De ondersteuning van deze verenigingen door meerdere bilaterale donorverenigingen en de verwachte coördinerende rol van de federatie daarbij blijken complex en soms moeizaam. In de Nederlandse subsidieverlening aan het NRK zou daar meer aandacht voor moeten zijn, zowel bij de goedkeuring als bij het monitoren van de subsidies. De subsidieverlening aan het NRK is gefragmenteerd over vijf afzonderlijke subsidies en er is ruimte om deze financiering op een efficiëntere wijze te organiseren.



5

De financiering van Nederlandse ngo's

De Nederlandse overheid stelde tot voor kort in beperkte mate financiering beschikbaar voor noodhulp door Nederlandse ngo's. Sinds 2014 is dat echter aan het veranderen. In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is de argumentatie van de overheid om ngo's al dan niet te financieren?
2. Op welke wijze is vorm gegeven aan de financiële steun aan ngo's: omvang en modaliteiten?
3. In welke mate heeft de financiering de ngo's in staat gesteld hun activiteiten op een efficiënte wijze te plannen en te financieren, en droeg dit bij aan een efficiënte hulpverlening in de landen waar de hulp wordt verleend?
4. Wat is de kwaliteit van de verantwoording en hoe heeft het ministerie geprobeerd zicht te houden op de uitvoering van de hulp?

5.1 Motivatie

Hoewel er in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid altijd veel aandacht is geweest voor de definitie van de rol van het maatschappelijk middenveld als basis voor subsidieverlening, was dat in het humanitaire beleid veel minder het geval. In de beleidsnotitie *Hulp aan mensen in nood* van 2011 (zie hoofdstuk 2) rept het ministerie van Buitenlandse Zaken nauwelijks over de financiering van ngo's en geeft ze aan de kanaalkeuze te maken op basis van behoeften. Nederlandse ngo's die in sommige gebieden al jarenlang samenwerken met lokale partnerorganisaties en om die reden goede toegang hebben verworven, zouden in aanmerking komen voor subsidie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 6).

| 93 |

Pas vanaf 2013 worden nieuwe stappen gezet om op meer structurele basis samen te werken met ngo's. Het ministerie wil de kwaliteiten en ervaringen van ngo's dan gebruiken om het humanitaire beleid vorm te geven. Daartoe worden zogenoemde strategische partnerschappen ontwikkeld: de te subsidiëren organisaties krijgen een grote mate van vrijheid in het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan de gestelde doelen. Door te selecteren op kwaliteit en vertrouwen is er minder sprake van controle vooraf en meer van controle op behaalde resultaten. De partnerrelatie zal zich bovendien niet beperken tot de subsidierelatie, maar omvat ook samenwerking in de beleidsontwikkeling. In de woorden van minister Ploumen: 'Ieder van de deelnemende organisaties heeft een eigen netwerk en eigen expertise. Per crisissituatie overleggen de organisaties wie het beste waar hulp kan verlenen: dat komt onze slagkracht ten goede. Bovendien biedt dit de kans om nog beter informatie uit te wisselen en van elkaars ervaringen te leren' (Rijksoverheid, 2015). Een voorbeeld waar dit in de praktijk is gebracht, is de samenwerking bij de bestrijding van de ebolacrisis.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Door regelmatig bijeen te komen met ngo's werden afstemming en samenwerking bij initiatieven gestimuleerd, zoals het Recruitment Centre voor de selectie en uitzending van personeel en het gezamenlijke ngo-voorstel voor hulp aan de getroffen gebieden. Ook zijn tijdens de bijeenkomsten nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. Zo werkten Nederlandse kennisinstellingen, overheid en ngo's mee aan een online ebolacursus voor hulpverleners.

In de beleidsbrief over het Relief Fund brengt de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de sterke betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij hulpverlening in verband met de verhoogde steun aan de Nederlandse ngo's: 'het kabinet is trots op [de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij hulpverlening] en wil graag de steun aan het werk van Nederlandse hulporganisaties vergroten.'¹⁰⁷ Ook is soms de zichtbaarheid van de hulp opgevoerd als argument om meer Nederlandse ngo's te steunen.¹⁰⁸ Deze overwegingen hebben een rol gespeeld bij de besluitvorming over de besteding van de extra middelen, maar de veranderingen in de kanaalkeuze worden in de genoemde toelichtingen niet expliciet gemotiveerd. Ook de vraag vanuit de Tweede Kamer en de lobby van Nederlandse ngo's zijn op de besluitvorming van invloed geweest.

De nieuwe subsidie voor Artsen Zonder Grenzen die vanaf 2015 ingaat, wordt beargumenteerd met een verwijzing naar het vermogen van deze organisatie om snel ter plaatse te zijn en de aanwezigheid van deze organisatie in vergeten of stille crises. Via Artsen Zonder Grenzen wil de overheid tijdigheid en effectiviteit van de gezamenlijke humanitaire respons verbeteren en meer acute noodhulp bieden.

5.2 Financiering aan ngo's

194 |

De kanalisering van humanitaire middelen via ngo's heeft in de afgelopen decennia nogal gefluctueerd. In de periode 2000-2004 bijvoorbeeld werd 16,5 procent van de humanitaire hulp via ngo's gefinancierd (IOB, 2006). Dit aandeel is daarna sterk gedaald. In de periode 2009-2014 kregen humanitaire ngo's gemiddeld 4,5 procent uit het reguliere humanitaire budget van de Nederlandse overheid. Een vergelijking over 2012 met andere donoren leert dat de Nederlandse steun voor ngo's, uitgedrukt als percentage van de totale humanitaire hulp, veel lager is dan die van de andere donoren (tabel 5.1).

Donor/kanaal	VK	Zweden	Duitsland	Denemarken	Nederland
Ngo's	10%	12%	26%	28%	4%

Bron: DARA, 2014, p. 29.

Tot 2013 was het alleen mogelijk om afzonderlijke voorstellen voor financiering voor te leggen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast inhoudelijke argumenten speelden ook pragmatische redenen een rol bij de besluitvorming: aan het einde van het begrotingsjaar moesten overgebleven middelen snel worden besteed en dat kon veelal via de financiering van ngo's. In totaal besteedde het ministerie op deze wijze over de periode 2009-2013

¹⁰⁷ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Noodhulp: herziening Nederlandse humanitaire hulp en de inzet van het Relief Fund*, 19 september 2014, p. 3.

¹⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beoordelingsmemorandum DSH 0119669, 21 oktober 2014; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beoordelingsmemorandum *Dutch NGOs Joint Humanitarian Response for South Sudan (SSJR)*, 5 december 2014; *Dutch Relief Fund 2015-2017, Proposal*, 11 February 2015.

EUR 53 miljoen via ngo's. Grote ontvangers hierbij waren CARE International (EUR 11 miljoen), ZOA Vluchtelingen zorg (EUR 8 miljoen) en Stichting Vluchteling (EUR 6 miljoen).

Daarnaast is het in deze periode twee keer voorgekomen dat het ministerie een bijdrage leverde aan de fondsenwervingsactie van de Stichting Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) bij natuurrampen. In 2010 ging het om EUR 2 miljoen voor hulp na de overstromingen in Pakistan en in 2011 om EUR 42 miljoen voor de aardbeving in Haïti. Van de subsidie voor de activiteiten in Haïti was EUR 12 miljoen bestemd voor noodhulp in het eerste jaar na de ramp, de rest was bedoeld voor wederopbouw in de daaropvolgende jaren.

Hoewel de overheidsfinanciering uit het humanitaire budget van ngo's laag is, hebben (Nederlandse en internationale) ngo's wel ruimschoots toegang gehad tot financiering uit andere fondsen, zoals het Wederopbouwfonds: in totaal EUR 120 miljoen voor de periode 2012-2015. Het onderscheid tussen humanitaire hulp en wederopbouw is niet scherp, en uit dit fonds zijn dan ook projecten gefinancierd die voor een deel overlappen met humanitaire hulp.¹⁰⁹ Een alliantie van Nederlandse ngo's kreeg bovendien een subsidie van EUR 63,4 miljoen uit het Medefinancieringsprogramma (MFS-II, over de jaren 2010-2015), om bij te dragen aan rampenparaatheid en preventie in post-conflictlanden.¹¹⁰

Vanaf 2013 is de financiering van de noodhulpactiviteiten van ngo's significant toegenomen. Er werden drie subsidietenders uitgeschreven voor de financiering van ngo's:

| 95 |

a) *Het strategisch partnerschap voor chronische crises in de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied in Afrika: bijdrage van EUR 30 miljoen voor de periode 2014-2016*

De nadruk ligt op activiteiten op het gebied van transitie die bijdragen aan veiligheid, voedselzekerheid en/of integratie van ontheemden en vluchtelingen. Tien procent van de middelen mag worden gebruikt voor directe noodhulp.

De ngo's voor het strategisch partnerschap werden geselecteerd op basis van hun kennis over en expertise van de thema's en de regio's, in het verleden behaalde resultaten en geleerde lessen.¹¹¹ Pas nadat de selectie had plaatsgevonden, dienden de organisaties een plan van aanpak in. Zeven relatief kleine organisaties werden geselecteerd, die elk EUR 1,25 miljoen per jaar ontvangen.

b) *Cross-borderhulp voor Syrische ontheemden en vluchtelingen: bijdrage van EUR 14 miljoen over de periode 2013-2015*

Na een eerste bijdrage van EUR 2 miljoen is een tender uitgeschreven voor cross-borderhulp vanuit Turkije. Hieruit hebben vier Nederlandse ngo's subsidie verkregen van in totaal EUR 14 miljoen (zie hierover verder hoofdstuk 7).

¹⁰⁹ Het Wederopbouwfonds steunt activiteiten gericht op het bevorderen van veiligheid voor burgers (*human security*), legitieme overheden en vredesdividend in landen gekenmerkt door conflict en fragiliteit. Een deel van de programma's richt zich op voedselzekerheid. Er zijn 29 programma's gefinancierd van internationale ngo's, waarbij elk programma tussen EUR 3 à 7,6 miljoen ontving.

¹¹⁰ CARE, Healthnet TPO, Save the Children en ZOA.

¹¹¹ Daarnaast dienden alle organisaties al uitvoerende partner van DG ECHO te zijn (een Framework Partnership Agreement te hebben).

c) *De Dutch Relief Alliance (DRA): bijdrage van EUR 120 miljoen voor de periode 2015-2017*

In het Relief Fund is voor de periode 2015-2017 een reservering gemaakt van EUR 120 miljoen voor Nederlandse ngo's. Voor het steunen van Nederlandse ngo's werden naast bovengenoemde argumenten ook praktische argumenten gehanteerd. Het is voor de verantwoordelijke directie erg tijdrovend om individuele voorstellen te beoordelen. Er is daarom gezocht naar mogelijkheden voor organisaties om gezamenlijke voorstellen te doen of voor een langere periode financiering te ontvangen (partnerschappen chronische crises). Het resultaat is een nieuwe ngo-faciliteit, de Dutch Relief Alliance (DRA), bestemd voor de financiering van gezamenlijke voorstellen van Nederlandse ngo's die in een consortium samenwerken om bij een concrete crisis hulp te verlenen. Een deel van de ngo-faciliteit wordt vrijgehouden voor activiteiten in het kader van nieuwe crises.

De belangrijkste voorwaarden om in aanmerking te komen voor DRA-financiering, zijn:

- de ngo moet in het bezit zijn van een Framework Partnership Agreement (FPA) met de Europese Commissie. De FPA geldt als drempelcriterium voor het toelaten van ervaren organisaties die hebben aangetoond doelmatig en rechtmatig te werken;¹¹²
- de ngo moet een aantoonbare meerwaarde hebben in het crisisgebied en er moet samenwerking en afstemming plaatsvinden tussen de organisaties; en
- de hulpprogramma's dienen te passen binnen de raamwerken en prioriteiten van de gecoördineerde noodhulpprogramma's die onder leiding van de VN worden uitgevoerd.¹¹³

| 96 |

Medio 2015 nemen twaalf ngo's deel aan de nieuwe faciliteit.¹¹⁴ Nederlandse ngo's moeten voor een specifieke crisis onder leiding van één organisatie een gezamenlijk voorstel indienen voor de financiering van hun noodhulpactiviteiten. In eerste instantie is de faciliteit vooral bedoeld voor de grote complexe crises (zogenoemde Level 3-crisis); daarnaast kunnen zowel het ministerie als de ngo's voorstellen doen voor subsidies bij andere crises. Het eerste voorstel is in 2014 al goedgekeurd voor activiteiten in Zuid-Soedan. Hiervoor ontvingen elf ngo's, onder leiding van één penvoeder, een bedrag van EUR 11 miljoen. Tot medio 2015 zijn negen voorstellen goedgekeurd, onder andere voor Syrië, de ebolacrisis en Irak.

Naast deze subsidietenders werd een aparte regeling getroffen met Artsen Zonder Grenzen (AZG). Om politieke en principiële redenen (waaronder de zorg van AZG om de onafhankelijkheid te behouden en het beleid om voor niet meer dan 20 procent afhankelijk te zijn van overheids subsidies) participeert AZG niet in genoemde tenders. Als erkenning voor de hulp

¹¹² Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Noodhulp: herziening Nederlandse humanitaire hulp en de inzet van het Relief Fund*, 19 september 2014. In Europees verband worden humanitaire ngo's regelmatig gecontroleerd door de Europese Commissie. Wanneer wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van de Europese Commissie wordt met een ngo een Framework Partnership Agreement (FPA) afgesloten. Op het moment van aankondiging van het Relief Fund beschikken twaalf Nederlandse humanitaire hulporganisaties over een FPA. Overige organisaties kunnen tot 1 mei 2015 de FPA aanvragen om nog in aanmerking te komen voor financiering uit de DRA van 2015.

¹¹³ Het valt vaak niet mee dit objectief te toetsen: een formele verklaring van instemming is niet altijd voldoende.

¹¹⁴ Op dit moment zijn dat: CARE, Cordaid, Dorcas Aid International, ICCO / Kerk in Actie, Oxfam Novib, Save the Children, Tear, Terre des Hommes, Stichting Vluchteling, WarChild, World Vision en ZOA.

die deze organisatie biedt aan de bevolking die niet of veel minder door andere organisaties wordt bereikt, kende het ministerie haar een subsidie toe van in totaal EUR 15 miljoen voor de periode 2015-2017. Deze subsidie is vrijwel ongeoormd. Voor de bijdragen onder de EUR 100.000 wordt AZG verzocht om het ministerie vooraf te informeren. Wil de organisatie bijdragen aan een activiteit voor een bedrag van meer dan EUR 100.000, dan moet ze een kort voorstel ter goedkeuring indienen. Voor deze goedkeuring volstaat een uitwisseling per e-mail. Verwacht wordt dat op deze manier snelle hulpverlening mogelijk wordt. Het ministerie kan ook zelf het initiatief nemen en AZG meedelen aan een bepaalde nood situatie te willen bijdragen.

5.3 Bijdragen aan efficiënte hulpverlening

In de periode tot aan 2014 vond de besluitvorming over subsidiëring plaats op *ad hoc*-basis. Zowel de omvang als de voorspelbaarheid van de financiering waren gering en in de praktijk waren de relaties tussen het ministerie en de ngo's weinig intensief. Van zestien van de door IOB onderzochte dossiers¹¹⁵ van ngo-financiering bleek dat de helft van de projecten in het laatste kwartaal van het jaar was goedgekeurd. De Nederlandse overheid had vrijwel opgehouden een relevante donor te zijn voor de noodhulp door de Nederlandse humanitaire ngo's. De ngo's moesten hun middelen dan ook veelal uit andere bronnen zien te verkrijgen.

| 97 |

Zoals eerder gezegd, veranderde dat vanaf 2013. Met de instelling van de nieuwe subsidie-regelingen voor ngo's kunnen deze organisaties rekenen op meerjarige financiering van de Nederlandse overheid en hebben zij betere mogelijkheden om hun activiteiten over meerdere jaren te plannen. Het strategisch partnerschap voor chronische crises biedt de deelnemende ngo's een flexibele en langdurige (drie jaar) vorm van financiering. Het langdurige karakter van de financiering stelt de organisaties in staat om vooruit te plannen en relaties met lokale partners op te bouwen. Op basis van tussentijdse verslagen is het mogelijk vast te stellen dat de subsidieregeling voor chronische crises in de Hoorn van Afrika nog maar zeer matig aan de gestelde doelen voldoet.¹¹⁶

¹¹⁵ Er is een selectie gemaakt van achttien activiteiten: alle activiteiten met een bijdrage van boven EUR 1 miljoen over de periode 2009-2014 zijn meegenomen. Hiermee zijn tevens de acht grootste ngo-ontvangers gedekt (CARE International, Oxfam-Novib, PSO, Save the Children, Stichting Vluchteling, Tearfund, World Vision en ZOA Vluchtelingen zorg); van de grootste twee ontvangers (CARE International en ZOA Vluchtelingen zorg) zijn vier activiteiten meegenomen. Van twee activiteiten waren de gegevens niet beschikbaar op het moment van onderzoek.

¹¹⁶ Bron: tussentijdse verslagen van de subsidieontvangers en interne berichtgeving over strategische partnerschappen voor chronische crises in de Hoorn van Afrika en achtergrondgesprekken. Voor de subsidie voor chronische crises werden in Ethiopië onder meer Dorcas en het Rode Kruis gefinancierd. Uit hun voortgangsverslagen blijkt dat deze organisaties een lange aanlooptijd nodig hebben alvorens tot uitvoering van de programma's te komen. Beide organisaties beschikken over weinig geïnstalleerde uitvoeringscapaciteit terwijl ook hun expertise en technische competentie op het gebied van voedselzekerheid beperkt zijn, zeker in vergelijking met organisaties die al over een veel langere tijd op het terrein van voedselzekerheid werkzaam zijn. De opzet en selectiecriteria van de subsidieregeling hebben dit onvoldoende onderkend.

Voor het ministerie levert het DRA-mechanisme in potentie minder beheerlasten op, omdat er in elke crisis wordt gewerkt met een consortium en dus slechts één coördinator.¹¹⁷ De verwachting is dat hierdoor ook de tijdigheid van de financiering zal toenemen. Desalniettemin zijn de transactiekosten om de subsidiekaders uit te werken en te monitoren nog altijd hoog en deels naar de ngo's verplaatst.

Voor alle drie subsidieloketten geldt als voorwaarde dat alleen Nederlandse organisaties voor financiering in aanmerking komen.¹¹⁸ Door de toegang te beperken wordt echter voorbijgegaan aan de vraag welke organisaties ter plekke het beste zijn toegerust.¹¹⁹ De beperking gaat ook voorbij aan de noodzaak om de hulp meer via lokale actoren en ngo's te kanaliseren (Taylor et al., 2015, p. 45).

Zowel de subsidieregeling voor de chronische crises als de Dutch Relief Alliance (DRA) hechten grote waarde aan het stimuleren van samenwerking tussen Nederlandse ngo's. Uit de eerste voortgangsverslagen van de activiteiten gefinancierd uit de subsidie voor chronische crises blijkt echter dat deze samenwerking moeilijk van de grond komt. Het is nu eenmaal lastig om samenwerking te organiseren op basis van een gemeenschappelijke subsidiebron.¹²⁰ In de voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde studie in Zuid-Soedan wordt gewezen op het gevaar dat de alliantie niet is gevormd vanuit de behoeften in de regio, maar in functie van de financieringsmogelijkheden.¹²¹ Hiermee zou een extra overlegstructuur ontstaan buiten de toch al tijdsintensieve bestaande coördinatie. Bovendien zullen de meeste Nederlandse organisaties het geld uitgeven via de internationale tak. Dit betekent dat deze internationale kantoren, waarvoor de Nederlandse bijdrage in sommige gevallen slechts een klein deel van het budget betreft, worden gedwongen tot apart overleg in het kader van deze financieringsregeling.

Omdat voor het uitbreken van een crisis al is geïnventariseerd waar Nederlandse organisaties actief zijn en op welke terreinen, zal sneller kunnen worden vastgesteld welke organisaties voor financiering in aanmerking komen.¹²² Echter, omdat in de subsidieregeling voor de DRA is bepaald dat de deelnemende ngo's dit grotendeels zelf uitmaken, zijn er ook risico's

¹¹⁷ Dutch Relief Fund 2015-2017, Proposal, 11 February 2015.

¹¹⁸ Onlangs heeft DSH ook nog een bijdrage (5 miljoen euro, waarvan 1 miljoen in 2015 en 2 miljoen in 2016 en 2017) aan het START-Fund goedgekeurd voor snelle noodhulp via een netwerk van 24 humanitaire ngo's: de meeste zijn internationaal opererende en in het Verenigd Koninkrijk gevestigde ngo's, maar met de bedoeling dat ook andere ngo's (uit andere landen, en ook zuidelijke ngo's) toetreden.

¹¹⁹ Weliswaar kunnen Nederlandse afdelingen via hun netwerken snel opereren, maar het is moeilijk aan te tonen wat de invloed en de toegevoegde waarde zijn als de hulp alleen loopt via de Nederlandse afdelingen.

¹²⁰ Voortgangsverslagen van de individuele organisaties met activiteiten gefinancierd uit de subsidie voor chronische crises; interne berichtgeving 24 juni 2015; Verslag bijeenkomst strategische partnerschappen chronische crises Hoorn van Afrika 2-4 juni 2015. Hoewel positieve voorbeelden van samenwerking in Ethiopië worden genoemd, betreffen deze voornamelijk samenwerking voor de uitvoering van de gefinancierde projecten tussen de Nederlandse organisaties.

¹²¹ In Zuid-Soedan gold dat ongeveer 3 procent van het budget is vrijgemaakt voor coördinatie en het vaststellen van toegevoegde waarde. Dit is naast de 'support costs' die ongeveer 14 procent van het totaal behelzen.

¹²² Deze inventarisatie gebeurt voor de DRA door de organisaties zelf.

ten aanzien van de objectiviteit van de oordeelsvorming; er vindt alleen een marginale toetsing door het ministerie plaats. Dit brengt het risico met zich mee dat er spanningen ontstaan tussen collegialiteit en consensus enerzijds en de noodzaak om kritisch elkaars capaciteit te beoordelen anderzijds.¹²³ Voor wat betreft de DRA-faciliteit is de uitvoering nog te recent om in te kunnen schatten in hoeverre genoemde risico's zich ook daadwerkelijk voordoen. Gelet op het grote aandeel in de besluitvorming van de ngo's zelf is het essentieel om de voorziene controle achteraf onafhankelijk te laten toetsen.

Bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten moet er rekening mee worden gehouden dat er een grote variëteit aan uitvoeringsmodaliteiten bestaat. Sommige organisaties voeren hun programma's zelf uit, andere dragen bij aan programma's van het internationale hoofdkwartier en in veel gevallen worden programma's uitgevoerd via directe financiering of subcontractering van lokale partners. Hierdoor kan de uitvoeringsketen soms lang zijn. In haar evaluatie van de SHO-activiteiten in Haïti bracht IOB de verschillende uitvoeringsmodaliteiten in kaart, met als conclusie dat de soms lange uitvoeringsketens van contracteren en subcontracteren ertoe leidden dat elke organisatie in de keten eigen administratieve verantwoordelijkheden kreeg en eigen kosten doorberekende, waardoor de totale overheadkosten hoog konden uitvallen (IOB, 2011). De verschillende uitvoeringsmodaliteiten zijn van invloed op de kostenefficiëntie van de hulpverlening. Wel is het zo dat alle subsidieregelingen voorzien in een maximum aan in rekening te brengen overheadkosten (7 procent). De doorberekening van de programmakosten is echter niet altijd aan strikte definities gebonden.

5.4 Verantwoording

Zoals hierboven vermeld, betrof de ngo-financiering tot 2014 uitsluitend afzonderlijke bijdragen voor noodhulp waarover op *ad hoc*-basis werd besloten. De ngo's konden volstaan met het indienen van tussen- en eindrapportages. Van de zestien activiteiten¹²⁴ die zijn onderzocht, is in zeven gevallen om een eindevaluatie gevraagd. In de andere gevallen werd volstaan met een eindrapportage. De eindrapportages geven in de regel een beschrijving van de activiteiten en rapporteren op het niveau van output: hoeveel goederen en diensten zijn geleverd aan hoeveel begunstigden. Daarnaast wordt vermeld welke obstakels de organisaties tegenkwamen bij het leveren van de hulp en welke lessen hieruit eventueel zijn getrokken. Enkele eindrapportages, zoals het voedselhulpprogramma van Oxfam-Novib in Mali, rapporteren ook over onderzoek (*surveys* of monitoring) dat ze hadden verricht op het niveau van de bevolking. Hierdoor konden ze meer inzicht geven over de (percepties van) doorwerking van de activiteiten en geleverde producten. De evaluaties zijn niet allemaal door onafhankelijke evaluatoren uitgevoerd. Zo evalueerde ZOA een eigen activiteit in Sri Lanka. In een ander geval werd volstaan met de jaarverslagen en een evaluatie van het gehele programma, waarvan de Nederlandse bijdrage slechts een onderdeel uitmaakte. De reactie

¹²³ Dezelfde problematiek speelt bij de discussie over de verdeling van de fondsen uit de opbrengst van SHO-acties, die volgens critici niet of onvoldoende plaatsvond op basis van aanwezige capaciteit van de organisaties ter plaatse.

¹²⁴ Er is een selectie gemaakt van activiteiten: zie paragraaf 5.3.

van het ministerie beperkte zich veelal tot het beoordelen van de eindrapportages, hoewel in enkele gevallen ook werkbezoeken plaatsvonden en er veel communicatie was tussen de ambassade van het betreffende land, de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de organisatie.¹²⁵

De bijdrage van de overheid aan SHO-activiteiten voor de hulp aan de slachtoffers van de aardbeving in Haïti is door IOB in 2011 geëvalueerd en door de Rekenkamer onderzocht. Voor een overzicht van de bevindingen zie box 5.1.

Box 5.1 *Verantwoording hulpgelden SHO aan crisis Haïti*

In haar evaluatie (2011) merkt IOB op dat de SHO-rapportages inzicht geven in de geleverde goederen en diensten (*outputs*), maar betrekkelijk weinig informatie bevatten over hoe de hulp heeft uitgewerkt op het welzijn van de slachtoffers (*outcomes*) (IOB, 2011). Tot en met 2014 heeft alleen Cordaid eindevaluaties uitgevoerd van de gefinancierde activiteiten (van hun onderdakprogramma en programma voor psychosociale hulp); daarbij is ook gekeken naar de effectiviteit op het niveau van de bevolking. Andere deelnemende organisaties (bijvoorbeeld ICCO en Oxfam-Novib) hebben evaluaties ingeleverd van de koepelorganisaties via welke de hulp is gekanaliseerd; deze evaluaties bevatten geen overzicht van de bereikte *outcomes*. Van andere organisaties is geen evaluatie beschikbaar. De Algemene Rekenkamer stelde in zijn rapport over de verantwoording door SHO vast dat het toezicht in 2013 van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de aan SHO verleende subsidie adequaat is uitgevoerd.¹²⁷ In de SHO-rapportage rapporteert elke organisatie gedetailleerd over de *output* die is bereikt in elk van de negen thematische clusters van de SHO. Hierbij noemen zij concrete cijfers. De Rekenkamer constateert echter dat het nog steeds lastig is om op basis van de huidige rapportages de cijfers te duiden en een totaalbeeld te krijgen van de resultaten. Bovendien zijn die resultaten niet of nauwelijks bij elkaar op te tellen, omdat sommige organisaties bij de planning en de realisatie van dezelfde activiteit andere eenheden gebruiken. Deels is minder gerealiseerd dan gepland, bijvoorbeeld bij huizenbouw en het installeren van waterpompen. Geen enkele organisatie rapporteert echter tegenvalers of fouten die intern zijn veroorzaakt. Tegelijkertijd is deels juist meer gerealiseerd dan voorzien, bijvoorbeeld in het geval van de gezondheidszorg.

| 100 |

Over de uitvoering van de programma's van ngo's die vanaf 2014 zijn gefinancierd, zijn wel al eerste rapportages ingediend maar zullen de evaluaties pas na 2015 plaatsvinden.

¹²⁵ Zo wordt intern actief gecommuniceerd over één activiteit waarbij de meerwaarde van het Nederlandse kantoor via welke de financiering loopt ter discussie wordt gesteld; alle informatie en sturing komt namelijk rechtstreeks van het lokale kantoor ter plaatse. Voor één project wordt expliciet aangegeven dat deze wordt gesteund (mede) naar aanleiding van positief advies van de ambassade. Voor minstens vier projecten wordt van de ambassade gevraagd om het project te monitoren. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit heeft plaatsgevonden.

¹²⁶ Algemene Rekenkamer (2014). *Verantwoording van de hulpgelden voor Haïti – 2013*.

5.5 Conclusies

Tot aan 2013/2014 ging de voorkeur in het Nederlandse beleid uit naar indirecte financiering van ngo-activiteiten, namelijk via gemeenschappelijke fondsen van OCHA (zie hoofdstuk 6). De opvatting was dat op deze wijze de coördinatie van de hulp het beste was gegarandeerd. Het ministerie negeerde de ervaringen en de potentiële inbreng van Nederlandse ngo's op het gebied van noodhulp in belangrijke mate. In vergelijking met andere donoren droeg de Nederlandse overheid heel weinig direct bij aan ngo-activiteiten.

Nederlandse ngo's hebben al over een lange periode gelobbyd voor directe toegang tot humanitaire financiering door de Nederlandse overheid. Met de instelling van het Relief Fund komt de overheid aan deze vraag tegemoet, evenals aan de wens van Nederlandse ngo's voor een meer voorspelbare en snellere vorm van financiering. Hoewel niet erg expliciet gemaakt, heeft bij de besluitvorming ook de verwachting meegespeeld dat ngo's een bijdrage leveren aan het behoud en de vergroting van het draagvlak in de samenleving voor humanitaire hulp. Ze zijn daar echter niet op geselecteerd.

Het nieuwe samenwerkingsverband draagt eraan bij dat bij acute humanitaire crises en natuurrampen de financiering voor noodhulp door ngo's sneller beschikbaar is. De uitwerking van de financiële instrumenten voor ngo-financiering heeft echter te veel plaatsgevonden vanuit Nederlandse subsidieoverwegingen en te weinig vanuit het perspectief van het land waar hulp wordt verleend en de mogelijke meerwaarde die *deze ngo's daar* zouden kunnen hebben.



6

De Nederlandse bijdragen aan de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN

Om de financiering voor noodhulp sneller en beter gecoördineerd te kunnen verlenen heeft de Verenigde Naties (VN) twee typen (noodhulp)fondsen opgericht: het Central Emergency Response Fund (CERF) en de Country-Based Pooled Funds (CBPF's). Het CERF is een centraal fonds op mondiaal niveau dat exclusief voor VN-organisaties is bestemd, de CBPF's zijn fondsen op landenniveau die zowel VN-organisaties als ngo's financieren. Nederland is een belangrijke financier van deze fondsen (zie ook hoofdstuk 3), met een bijdrage van EUR 421 miljoen in de periode 2009-2014. Dit is gelijk aan 26 procent van de totale Nederlandse begroting voor humanitaire hulp.

Voor deze beleidsdoorlichting zijn we op basis van beschikbare evaluaties en eigen onderzoek in Ethiopië en Zuid-Soedan nagegaan of deze fondsen aan hun doelstellingen hebben voldaan. Dat is gebeurd aan de hand van de volgende vragen:

- 1) Hebben de fondsen bijgedragen aan voorspelbare en tijdige financiering?
- 2) Hebben de fondsen bijgedragen aan betere coördinatie van de hulp en effectieve hulpverlening?
- 3) Wat zijn de kosten van de hulpverlening via de fondsen?
- 4) Hoe kan het donerschap van Nederland worden beoordeeld?

We behandelen de vragen afzonderlijk voor het CERF (paragraaf 6.1) en de CBPF's (paragraaf 6.2). Tot slot trekken we enkele conclusies over Nederlandse bijdragen aan de gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN (paragraaf 6.3).

6.1 Het Central Emergency Response Fund (CERF)

6.1.1 Opzet en bestedingen

Het Central Emergency Response Fund (CERF) is in 2005 opgericht om aan VN-organisaties snel financiering ter beschikking te stellen voor de eerste noden bij het uitbreken van een crisis of ramp en om bij te dragen aan de financiering van activiteiten in zogenoemde 'vergeten' crises, waarvoor structureel te weinig financiering beschikbaar is.¹²⁷

Het CERF staat onder leiding van de VN-noodhulpcoördinator en het secretariaat van het Fonds is ondergebracht bij OCHA, de VN-organisatie die zich bezig houdt met de coördinatie van de humanitaire hulp. VN-organisaties identificeren met hun partners ter plaatse wat de noden zijn en dienen via de humanitaire coördinator in het betreffende land een aanvraag voor financiering in bij het CERF. Het CERF-secretariaat beoordeelt het voorstel en de VN-noodhulpcoördinator neemt uiteindelijk het besluit om fondsen toe te kennen. Het CERF beschikt bovendien over een leningsfaciliteit om geld voor te schieten aan humanitaire VN-organisaties.

Het fonds is door de jaren flink gegroeid. Waren de initiële uitgaven USD 257 miljoen in 2006, sinds 2010 liggen de uitgaven elk jaar ruim boven USD 400 miljoen. Na een hoogtepunt in 2012 (USD 489 miljoen) zijn de uitgaven inmiddels gedaald tot USD 461 miljoen in 2014.

¹²⁷ Vóór 2005 bestond het Central Emergency Revolving Fund al, dat diende om leningen te verstrekken. Het nieuwe CERF werd uitgebreid met een schenkingsloket.

Sinds 2006 heeft het CERF activiteiten gefinancierd in 94 landen. Ongeveer 65 procent van de CERF-fondsen gaat naar het financieren van een snelle respons – het beschikbaar stellen van financiering in de eerste uren na een crisis – de rest gaat naar activiteiten in chronisch ondergefinancierde ('vergeten') crises.¹²⁸ De top drie van ontvangers sinds de instelling van het CERF bestaat uit Soedan (7 procent), Democratische Republiek Congo (6 procent) en Ethiopië (5 procent). Het meeste geld wordt besteed aan voedselhulp (26 procent), gezondheidszorg (16 procent) en water en sanitaire voorzieningen (10 procent). De grootste ontvangers van CERF-financiering zijn WFP, UNICEF en UNHCR (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Grootste ontvangers CERF-financiering, 2006-2015		
Organisatie	Totaal financiering maart 2006 - juli 2015 ¹³⁰ (in USD mil.)	Percentage totaal
WFP	1.265	32%
UNICEF	968	25%
UNHCR	481	12%
WHO	389	10%
FAO	328	8%

Bron: website CERF, <http://www.unocha.org/cerf/>.

| 104 |

Sinds 2006 is de Nederlandse bijdrage aan het CERF EUR 40 miljoen per jaar. De Nederlandse bijdrage is meerjarig.¹³⁰ Nederland is over de periode 2009-2014 de vierde donor, na het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Zweden. Vanaf 2015 is de bijdrage verhoogd met EUR 15 miljoen per jaar.

Nederland geeft het CERF een hoge prioriteit vanuit de volgende overwegingen:

- vanwege de flexibiliteit en snelheid van de bestedingen kan het fonds de effectiviteit van de hulp helpen vergroten;
- het maakt het minder noodzakelijk dat Nederland een bijdrage levert aan iedere ramp die zich voordoet; Nederland doet dat ook al via het CERF;
- de beheerslast is beperkt; en
- omdat Nederland een van de grootste donoren van het CERF is, neemt de invloed van Nederland in de dialoog met OCHA en VN-organisaties toe.¹³¹

6.1.2 Tijdigheid financiering en bijdrage aan betere en voorspelbare planning van ontvangende organisaties

De bevindingen over de snelheid waarmee het CERF financiering levert, zijn wisselend. Voor grote complexe crises (zogenoemde Level 3- crises) treedt een protocol in werking waarbij het CERF binnen 72 uur automatisch een bedrag vrijmaakt van tussen USD 10 en 20 miljoen.

¹²⁸ In 2014 waren dit bijvoorbeeld Oeganda, Tsjad en Noord-Korea.

¹²⁹ Totale financiering sinds oprichting van CERF in maart 2006 t/m 13 juli 2015.

¹³⁰ Wel is deze bijdrage volgens het goedkeuringsmemo onder voorbehoud van: a) voldoende prestatie van het CERF, b) beschikbaar budget voor humanitaire hulp, en c) gelijkblijvend Nederlands beleid.

¹³¹ Beoordelingsmemorandum CERF, Meerjarige bijdrage CERF 2013-2015, 25 oktober 2012.

Tot nu toe is dit protocol nog maar eenmaal in werking getreden, namelijk voor de hulp na tyfoon Haiyan in de Filipijnen in 2013. Binnen 48 uur was een bijdrage van USD 15 miljoen toegezegd: een bedrag dat later is verhoogd naar USD 25 miljoen. Het CERF was in de Filipijnen voor veel organisaties één van de eerste bronnen van financiering. Voor hulp aan conflictgebieden, waaronder Centraal-Afrikaanse Republiek, Zuid-Soedan en Irak, was dit protocol overbodig omdat er al in een eerder stadium financiering was vrijgemaakt door het CERF (CERF, 2015).

Uit rapportages over 2014 blijkt dat de financiering van het CERF in Soedan, Noord-Korea en Myanmar (2014) op tijd is overgemaakt, waarmee de onmiddellijke noodhulp kon worden gefinancierd.¹³² Uit een evaluatie van het World Food Programme (WFP) uit 2014 bleek dat de CERF-financiering relatief tijdig was ten opzichte van die van andere donoren: in de helft van de gevallen was de financiering binnen 30 dagen beschikbaar (Maunder et al., 2014, pp. 16-17). Ook de UNHCR-evaluatie is, op basis van de percepties van de staf, positief over de snelheid van de financiering (Featherstone, 2014).

Ongeveer 20 procent van de CERF-financiering wordt door de ontvangende VN-organisaties uitbesteed aan uitvoerende partners (vooral ngo's).¹³³ Het doorsluizen van de financiering via VN-organisaties neemt extra tijd in beslag, hoewel dit sterk varieert per organisatie. Zo maakte UNHCR in 2013 het geld over binnen gemiddeld twaalf dagen. Over alle VN-organisaties bezien duurde dit echter veel langer: bijna 55 dagen. Het koste UNICEF zelfs gemiddeld 73 dagen om de financiering over te maken. Om die reden moeten de uitvoerende partners hun activiteiten veelal zelf voorfinancieren om deze tijdig te kunnen starten (CERF, 14 oktober 2014).¹³⁴

| 105 |

Met name in de grote complexe (Level 3-) crises beschouwen VN-organisaties de CERF-financiering als voorspelbaar; WFP weet dat het in zulke gevallen kan rekenen op financiering van het CERF (Maunder et al., 2014).¹³⁵ Daarnaast wordt de flexibiliteit van het fonds gewaardeerd. De CERF-financiering kan worden gebruikt om leningen terug te betalen, iets wat veel andere donoren niet toestaan. Hoewel de aanvraag- en rapportageverplichtingen relatief laagdrempelig zijn, brengen deze wel extra lasten met zich mee. Dat komt omdat het CERF afzonderlijke projectrapportages vraagt die niet overeenkomen met de interne rapportagevormen gericht op programma's (Featherstone, 2014, pp. 11-12).

De betekenis van het CERF moet overigens wel in de juiste proporties worden gezien. De CERF-financiering maakt maar een klein deel uit van de totale financiering van de grote

¹³² Mowjee, 2014; Baker, 2014; Willitts-King, 2014.

¹³³ Waarvan het grootste deel via internationale ngo's (9 procent) en nationale ngo's (6 procent). Uitbesteding gebeurt in de ene sector meer dan in de andere: voedselhulp wordt bijna geheel door de VN-organisatie zelf uitgevoerd (slechts 5,5 procent wordt uitbesteed), maar voor protectie en water en sanitatie geldt dat bijna de helft van de activiteiten door partners wordt uitgevoerd.

¹³⁴ De data die voor deze berekeningen zijn gebruikt, zijn gebaseerd op ongeveer de helft van de CERF-projecten uit 2013 waarvoor de data beschikbaar waren.

¹³⁵ Dit was minder het geval voor bijdragen voor de 'vergeten' crises: daarbij is de allocatie afhankelijk van 'concurrentie' tussen crises en was de bijdrage meestal te klein ten opzichte van het financieringsgat van het WFP.

VN-organisaties. Hoewel WFP de grootste ontvanger is (28-30 procent van het totaal), gaat het om nog geen 4 procent van haar totale inkomsten (Maunder et al., 2014, p. ii). UNHCR ontving van het CERF een bijdrage van 2,6 procent van de totale inkomsten tussen 2006 en 2013 (Featherstone, 2014, p. 5). In totaal droeg het CERF 2 procent bij aan de totale humanitaire hulp in 2014. Hoewel het volume van gemeenschappelijke fondsen de laatste twee jaar is gestegen, is het aandeel van de fondsen in de mondiale humanitaire hulpstromen gedaald (Global Humanitarian Assistance, 2015b, p. 70).¹³⁶

Bovendien geldt dat directe ongeoormerkte bijdragen aan de VN-organisatie vaak dezelfde voordelen opleveren als het gaat om het tijdig reageren op nieuwe crises en het dichten van kritieke gaten, zij het met minder overheadkosten voor de organisatie. Bij WFP zijn de meeste middelen die worden aangewend voor snelle financiering en voorfinanciering, afkomstig uit eigen middelen: deels uit ongeoormerkte financiering en deels uit een speciaal fonds dat wordt gefinancierd door enkele donoren. De CERF-financiering vult dit vaak aan.¹³⁷ Ook UNHCR heeft een eigen reservefaciliteit (UNHCR Operational Reserve) die het mogelijk maakt om, in afwachting van de bijdragen van CERF-fondsen of andere donoren, de activiteiten alvast op te starten.

6.1.3 Bijdragen aan effectieve hulpverlening en coördinatie

| 106 |

De tijdigheid en de voorspelbaarheid van de CERF-financiering (zie paragraaf 6.1.2) hebben ertoe bijgedragen dat levensreddende hulp snel kon worden ingezet, zo blijkt uit evaluaties van WFP, UNHCR, IOM en de rapporten van de humanitaire coördinatoren in de betreffende landen.¹³⁸ Dit geldt met name voor organisaties zonder (of met weinig mogelijkheden tot) interne snelle responsmechanismen. In haar evaluatie stelt de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) daarover vast dat het CERF heeft bijgedragen aan levensreddende activiteiten in verscheidene landen waar geen andere (tijdige) financiering aanwezig was (IOM, 2013). Het snelle responsmechanisme van het CERF wordt dan ook over het algemeen ingezet om bij een nieuwe crisis of bij verslechtering van een situatie activiteiten op te starten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bijdragen van het CERF in vluchtelingensituaties. Langdurige vluchtelingensituaties (in niet-vergeten crises) worden veelal uit andere bronnen gefinancierd (CERF, 2012).

Het CERF heeft ook activiteiten voor noodhulp helpen ondersteunen waarvoor niet altijd voldoende financiering beschikbaar was. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanschaf van materiaal en voor het vervoer van noodhulp of communicatiemiddelen. Een goed voorbeeld is de financiering van de United Nations Humanitarian Air Service (via WFP)¹³⁹ voor het transport van humanitaire werkers en goederen.¹⁴⁰ In veel gevallen gaat het hierbij om activiteiten waarvoor niet op tijd andere financiering beschikbaar was, zoals in het geval van de voedselcrisis in Somalië in 2011 (Taylor, 2012). In Syrië werd in januari 2013

¹³⁶ Van 5,6 procent in 2012 naar 4,5 procent in 2014. Dit geldt voor het CERF en de landenfondsen samen.

¹³⁷ Maunder et al., 2014; Featherstone, 2014.

¹³⁸ Maunder et al., 2014; Featherstone, 2014; IOM, 2013; CERF, 2014.

¹³⁹ In 2008 was CERF de grootste donor van UNHAS (Maunder et al., 2014).

¹⁴⁰ Maunder et al., 2014; Willitts-King, 2012.

USD 20 miljoen toegewezen¹⁴¹ om 'kritieke gaten in de financiering te dichten'. De humanitaire coördinator gaf later echter aan dat deze allocatie weinig toegevoegde waarde had gehad wat betreft strategische timing en wel extra werk opleverde om de CERF-aanvraag op te stellen (CERF, 2015).

In andere gevallen heeft de CERF-financiering ervoor gezorgd dat voor specifieke thema's en clusters financiering kon worden gegeven die niet elders beschikbaar was. Voorbeelden zijn de bijdrage van CERF aan de hulp aan ontheemden (infrastructuur, voedselhulp en WASH) en UNFPA's *gender-based violence*-programma's in Myanmar (Baker, 2014). In de Democratische Republiek Congo werd het CERF als zeer belangrijk gezien voor de respons op cholera-uitbraken (Hidalgo, 2013). Voor UNHCR geldt dat het CERF proportioneel meer bijdraagt aan de programma's voor ontheemden dan aan die voor vluchtelingen (Featherstone, 2014).¹⁴² Voor WFP was de hulp van het CERF van belang om zogenoemde 'twinning activiteiten' te kunnen uitrollen: activiteiten waarbij een donatie in de vorm van goederen (voedsel) wordt gecombineerd met een financiële bijdrage van een andere donor. De organisatie heeft weinig andere financieringsbronnen om deze activiteiten te ondersteunen (Maunder et al., 2014).

De CERF-financiering heeft er in specifieke situaties voor gezorgd dat VN-organisaties in bepaalde regio's actief konden zijn en aanwezig konden blijven. Dat was het geval in Myanmar (Baker, 2014). In de Democratische Republiek Congo was de CERF-financiering belangrijk voor VN-organisaties om hun aanwezigheid buiten Kinshasa te continueren. Met name voor de regio's Zuid-Kivu en Katanga werd de hulp ervaren als essentieel voor de continuïteit van de lopende programma's (Hidalgo, 2013).

| 107 |

Het CERF helpt tevens de coördinatie en de informatie-uitwisseling tussen hulporganisaties ondersteunen. Zo heeft de toegang tot de gezamenlijke fondsen in algemene zin bijgedragen tot de betrokkenheid van WFP bij de gecoördineerde planning van activiteiten. Ook de rapporten van de humanitaire coördinatoren ter plaatse geven aan dat de CERF-fondsen hebben bijgedragen aan een sterkere coördinatie op landenniveau (CERF, 2014).

Inzicht in de effectiviteit van de bijdragen van het CERF op het niveau van de bevolking is moeilijker te verkrijgen, omdat de bijdragen deels zijn bestemd voor ondersteunende diensten. Het CERF-secretariaat kan op basis van de rapporten van de gefinancierde VN-organisaties wel een schatting geven van het aantal begunstigden per land en per sector.¹⁴³

¹⁴¹ Van 2011-2012 had het CERF al USD 40 miljoen bijgedragen aan de crisis in Syrië. In januari 2013 werd de crisis uitgeroepen tot een Level 3-crisis. Op dat moment werd conform het protocol (zie paragraaf 6.1.2) USD 20 miljoen vrijgemaakt.

¹⁴² 6,6 procent van de ontheemdenprogramma's worden door het CERF gefinancierd (slechts 1,7 procent van de vluchtelingenprogramma's). In totaal financiert het CERF 2,6 procent van UNHCR's programma's.

¹⁴³ Zo wordt berekend dat in 2013 via 533 projecten 60,2 miljoen mensen zijn bereikt. Omdat deze data gebaseerd zijn op de individuele rapporten van VN-organisaties, moet wel worden opgepast voor dubbelstellingen.

6.1.4 Kostenefficiëntie

Van de begroting van het CERF wordt 3 procent ingehouden om de kosten van het VN-secretariaat te dekken (CERF, mei 2012). Daar staat tegenover dat het CERF voor donoren lagere transactiekosten met zich meebrengt dan wanneer zij meerdere (jaarlijkse) bilaterale bijdragen zouden doen.

Daarnaast mogen de ontvangers van CERF-financiering nog 7 procent van de totale programmakosten als indirecte kosten rekenen (administratieve en organisatiekosten) (CERF, mei 2012). Deze kosten zijn van toepassing op de hele keten, ook als de uitvoering is uitbesteed. Uit de evaluatie van het CERF in Soedan blijkt dat alleen de VN-organisaties deze kosten in rekening brengen; de uitvoerende partners kunnen geen operationele kosten declareren. Daardoor moeten deze financiering uit andere bronnen verwerven. In Soedan betekende dit dat een aantal ngo's weigerde CERF-gefinancierde programma's uit te voeren (Mowjee, 2014).

6.1.5 Nederlands donorschap: financiering en verantwoording

Nederland vertrouwt op de rapportages van het CERF als het gaat om het afleggen van verantwoording. In 2007 en 2011 zijn twee onafhankelijke evaluaties uitgevoerd. De evaluatie uit 2011 constateert een gebrek aan adequate monitoring en evaluaties van de gefinancierde activiteiten (Channel Research, 2011). Het CERF rapporteert in jaarverslagen over de bevindingen van de monitoring, maar is daarvoor afhankelijk van de interne monitoringssystemen van de VN-organisaties. De verslaggeving is daarna verbeterd en er zijn thans relatief goede rapportages beschikbaar over het functioneren van het CERF en de meerwaarde van CERF-financiering voor ontvangende VN-organisaties. Naast de onafhankelijke evaluaties zijn er onafhankelijke reviews uitgevoerd door ontvangende VN-organisaties en zijn er drie tot vijf onafhankelijke studies per jaar naar de meerwaarde van het CERF op landenniveau.

Nederland heeft zich tot doel gesteld zich in de dialoog met CERF sterk te maken voor:

- het verlagen van de overheadkosten (het gaat om de 3 procent voor het CERF en de 7 procent voor VN-organisaties) en het mogelijk maken dat ngo's ook een deel van de kosten vergoed kunnen krijgen;
- het versnellen van de tijdigheid waarmee VN-organisaties ngo's contracteren (met name WHO, UNDP en UNICEF); en
- eerlijker en opener communicatie over fraude en onrechtmatigheden.¹⁴⁴

Deze onderwerpen zijn regelmatig besproken in de vergaderingen van de Advisory Group van het CERF. De directeur van de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt op persoonlijke titel deel aan de Advisory Group die tweemaal per jaar bijeenkomt. In dit forum worden de rol van het CERF en de uitdagingen voor het fonds besproken, zoals de partnerships van VN-organisaties met implementerende organisaties en het versterken van de zichtbaarheid van het fonds (CERF, 2015). De mogelijkheden om via dit forum het beleid te beïnvloeden zijn echter beperkt.

¹⁴⁴ VN-kaderinstructie humanitaire hulp, 20 februari 2015.

6.2 Gemeenschappelijke landenfondsen voor noodhulp (CBPF's)

6.2.1 Organisatie, opzet en Nederlandse financiering

Naast het centrale noodhulpfonds op mondiaal niveau zijn er gezamenlijke fondsen op landenniveau die onder leiding van een humanitaire coördinator noodhulp financieren. Ze doen dit op basis van door humanitaire actoren in het land zelf gezamenlijk vastgestelde prioriteiten. De oprichting van de landenfondsen (Country-Based Pooled Funds, ofwel CBPF's) kwam voort uit het idee om de hulp meer strategisch te plannen en coördineren. Omdat bovendien het belang werd erkend van de rol van ngo's als partnerorganisaties van de VN, zouden ook deze organisaties direct toegang krijgen tot de financiering.

De CBPF's hebben tot doel:

- de tijdigheid en coherentie van de gezamenlijke humanitaire respons te verbeteren;
- beter prioriteiten te stellen via een inclusief en gecoördineerd proces op landenniveau;
- het leiderschap te versterken van de humanitaire coördinator; en
- bij te dragen aan het humanitaire planningsproces.

De humanitaire coördinator beheert het landenfonds en wordt daarin ondersteund door een Advisory Board.¹⁴⁵ OCHA verzorgt het secretariaat van de fondsen, maar de administratie van een deel van de fondsen is in handen van het UNDP. CBPF's kunnen zowel VN- als ngo-programma's ondersteunen.

| 109 |

In 2015 waren er zeventien gemeenschappelijke landenfondsen actief. De eerste fondsen zijn al in 1995 opgericht, maar zijn uitgebreid in 2005. Er is een groot verschil in omvang tussen de fondsen: het fonds in Zuid-Soedan is het grootst (USD 135 miljoen in 2014) en er zijn tien fondsen die in 2014 minder dan USD 20 miljoen besteedden. Voor de Syrische crisis bestaan sinds 2014 vier fondsen: het oorspronkelijke fonds in Syrië (opgericht in 2012), een fonds in Turkije voor cross-borderhulp, een fonds in Jordanië (zowel cross-borderhulp als hulp in Jordanië) en een fonds in Libanon (alleen hulp in Libanon). Gezamenlijk ontvingen deze fondsen in 2014 USD 79,2 miljoen aan inkomsten.

¹⁴⁵ De Advisory Board bestaat in de regel uit participerende VN-organisaties, OCHA, donoren, ngo's en soms een waarnemer. De Advisory Board geeft advies over de richting van het fonds en de selectie van projecten.

Tabel 6.2 CBPF's uitgaven en inkomsten, 2014		
Land	Uitgaven 2014 (USD mil.)	Inkomsten 2014 (USD mil.)
Zuid-Soedan	135,0	129,4
Somalië	55,2	42,1
Soedan	53,4	52,1
Democratische Republiek Congo	36,7	59,0
Afghanistan	35,0	46,7
Syrië	34,1	27,4
Centraal-Afrikaanse Republiek	27,1	38,4
Jemen	19,3	22,0
Ethiopië	17,7	20,3
Palestijnse gebieden	13,9	7,7
Turkije	9,0	44,7
Pakistan	7,3	8,7
Haïti	3,2	3,1
Myanmar	3,1	4,2
Colombia	2,9	1,7
Libanon	-	4,7
Jordanië	-	2,4
Totaal	453	515¹⁴⁷

Bron: OCHA, Country-Based Pooled Funds (CBPF) 2014, 26 februari 2015.

Groeiden de gemeenschappelijke fondsen tussen 2006 en 2011 flink in omvang, sinds 2011 neemt de financiering af.¹⁴⁷ De grootte van de fondsen ten opzichte van de totale hulpstroom naar de landen is beperkt. In de landen waar de grootste fondsen opereren, nam deze af van gemiddeld 10,8 procent in 2012 naar 6,5 procent in 2014.¹⁴⁸

Nederland is na het Verenigd Koninkrijk en Zweden de grootste donor van CBPF's. De Nederlandse financiële bijdrage aan de CBPF's over de periode 2009-2014 was EUR 181 miljoen, waarbij Soedan, Somalië en Zuid-Soedan het meeste geld ontvingen (zie tabel 6.3).

¹⁴⁶ Waarvan USD 67,3 miljoen (13 procent) is ontvangen in december 2014 om in 2015 te worden uitgegeven.

¹⁴⁷ De afname voor de grootste fondsen, de Common Humanitarian Funds (CHF's), was 13 procent in deze periode (Hidalgo et al., 2015).

¹⁴⁸ Op basis van zes grote gezamenlijke fondsen: Afghanistan, Centraal-Afrikaanse Republiek, Somalië, Democratische Republiek Congo, Zuid-Soedan en Soedan.

Tabel 6.3 Nederlandse financiële bijdrage aan CBPF's, 2009-2014 (inclusief Relief Fund)	
Land	EUR (mil.)
Soedan ¹⁵⁰	43
Somalië	33
Zuid-Soedan	30
Ethiopië	29
Democratische Republiek Congo	26
Centraal-Afrikaanse Republiek	19
Jemen	2
Palestijnse Autoriteiten	1
Totaal¹⁵¹	181

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

De besluitvorming over de Nederlandse bijdrage wordt meestal per jaar bepaald. Het is uit de beleidsstukken niet goed op te maken waarop de hoogte van de bijdrage en de keuze voor de landenfondsen zijn gebaseerd. De bijdrage aan de landenfondsen lag in 2013 bijvoorbeeld lager dan in de jaren daarvoor en daarna (zie tabel 6.4).

| 111 |

Tabel 6.4 Uitgaven aan CBPF's per jaar, 2009-2014	
Uitgaven aan CBPF's per jaar	EUR (mil.)
2009	45,0
2010	26,6
2011	35,8
2012	28,0
2013	11,6
2014	34,0

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

6.2.2 Tijdigheid en bijdrage aan betere en voorspelbare planning van ontvangende organisaties

De landenfondsen kennen twee soorten toewijzing. De eerste is de zogenoemde standaard-allocatie (in de regel twee maal per jaar), waarbij via een consultatieve methode met de betrokken organisaties per sector wordt besloten over de toewijzing van fondsen. Daarnaast is een deel (vaak zo'n 10-20 procent) van het fonds bestemd voor reserveallocaties, bedoeld om in noodsituaties snel te worden toegekend.

¹⁴⁹ Een deel van deze uitgaven is ook besteed in Zuidelijk Soedan voordat het in 2011 onafhankelijk werd.

¹⁵⁰ Totaal is niet gelijk aan de som der delen vanwege afrondingen.

Als gevolg van onder andere een gebrek aan heldere definities en gebrekkige databases is er momenteel geen eenduidige informatie beschikbaar over de snelheid waarmee de gezamenlijke fondsen de financiering doorsluizen naar de uitvoerende partners. OCHA werkt momenteel aan een systeem om real-time data over de financiering te verzamelen. De analyse van de tijdigheid van de fondsen wordt tot nu toe gebaseerd op steekproeven en casestudies.

De standaardallocatie van fondsen is een relatief traag proces. De evaluatie van de landenfondsen¹⁵¹ (2015) concludeert dat er in Centraal-Afrikaanse Republiek en Democratische Republiek Congo gemiddeld 70 dagen zat tussen het moment waarop een voorstel werd ingediend en het moment waarop het geld werd overgemaakt. In Somalië was dit gemiddeld zelfs veertien weken (OCHA, 2015b, pp. 26-27). Hierdoor zijn, op het moment dat de financiering binnenkomt, de context en de hulpvraag veelal veranderd, waardoor budgetneutrale verlengingen moeten worden aangevraagd. Een procedure die extra administratie met zich meebrengt.

De procedures zijn traag vanwege:

- a) het consultatieve karakter van de goedkeuring van de aanvragen, waarbij per sector betrokken organisaties deelnemen in de beoordeling. Deze vertraging is deels inherent aan de wijze waarop het systeem is ingericht; en
- b) administratieve redenen: zo kan UNDP, in de gevallen waarin deze de fondsen administreert, pas een contract aangaan met een ngo op het moment dat de financiering van de donor binnen is. Ook wordt financiering sneller overgemaakt aan VN-organisaties dan aan ngo's, omdat deze bij het opstellen van het contract niet worden onderworpen aan project- en budgetreviews.¹⁵²

| 112 |

In Zuid-Soedan is een aantal maatregelen genomen om die tijdigheid te verbeteren: het allocatieproces is versneld (naar gemiddeld 53 dagen in 2013) en de besluitvorming vindt eerder in het jaar plaats, zodat fondsen beschikbaar zijn tijdens het droge seizoen. Daarnaast zijn de contractprocedures van UNDP met de ngo's versneld (Poole, 2015).

Voor de reserveallocaties worden de fondsen sneller toegekend dan voor de standaardallocaties. Dit is mogelijk omdat de humanitaire coördinator het besluit hierover snel kan nemen. In Centraal-Afrikaanse Republiek was de gemiddelde snelheid voor de reserveallocaties 21 dagen, en in Soedan lag die tussen één en acht dagen.

In 2014 ontvingen VN-organisaties¹⁵³ 42 procent van de financiering uit landenfondsen. Voor deze organisaties is de bijdrage uit de landenfondsen voorspelbaar, maar meestal slechts beperkt ten opzichte van de eigen financiering: CBPF's leverden in 2014 slechts 2,5 procent van de totale humanitaire financiering (Global Humanitarian Assistance, 2015b,

¹⁵¹ Het gaat hier om de CHF-evaluatie van 2015 die de landenfondsen in Afghanistan, Centraal-Afrikaanse Republiek, Somalië, Democratische Republiek Congo, Zuid-Soedan en Soedan onder de loep heeft genomen.

¹⁵² Deze vinden plaats om het contract op te maken nadat de allocatie is vastgesteld. De eerste fase van het proces – het beoordelen van het voorstel – is voor alle indienende partijen gelijk.

¹⁵³ En het IOM.

p. 70). De bijdragen die internationale ngo's krijgen uit de landenfondsen, zijn per activiteit kleiner en minder voorspelbaar. In Zuid-Soedan gaven ngo's aan de financiering vooral te gebruiken als 'top-up'-financiering voor activiteiten die al door andere financieringsbronnen werden bekostigd.

Nationale ngo's ontvangen nog weinig directe financiering van de gezamenlijke fondsen: gemiddeld wordt 14 procent van de hulp uit de fondsen op landenniveau direct aan hen besteed. In de landen met grote fondsen daalt dit percentage (Hidalgo et al., 2015, p. 10).¹⁵⁴ Een belangrijke reden hiervoor is dat nationale ngo's moeite hebben om te voldoen aan de administratieve en verantwoordingsverplichtingen.¹⁵⁵ Zij beschikken in de regel niet over reserves of andere inkomstenbronnen om activiteiten voor te financieren, kosten op te vangen of te investeren in de ontwikkeling van de organisatie. In Zuid-Soedan ervoeren nationale ngo's het als een last dat ze in de hoofdstad aanwezig moesten zijn om coördinatieprocessen bij te wonen. Wanneer wel tot financiering werd overgegaan, vormden de fondsen veelal één van de weinige bronnen van directe financiering. Dat geldt bijvoorbeeld in Zuid-Soedan, waar de ngo 'Nile Hope' in de periode 2012-2014 in totaal 22 projecten gefinancierd kreeg uit het CHF, voor een totaal bedrag van USD 5,7 miljoen.

6.2.3 Effectiviteit: bijdrage aan verbeterde coördinatie en leiderschap

| 113 |

De landenstudies over Zuid-Soedan en Ethiopië, evenals andere evaluatiestudies, concluderen dat de gemeenschappelijke fondsen hebben bijgedragen aan een sterkere coördinatie tussen hulporganisaties. Een belangrijke reden hiervoor is dat de Advisory Boards en de clustervergaderingen voor de goedkeuring van de projecten tevens functioneren als coördinatieplatform voor de betrokken organisaties en donoren.¹⁵⁶ In Ethiopië heeft het overleg over de goedkeuring van projecten en de monitoring per cluster of sector een stimulans gegeven aan de samenwerking met en de coördinatie tussen overheid en hulporganisaties. Dat blijkt onder meer uit de verslagen van de thematische clusterbijeenkomsten en uit de voortgangsrapportages over de samenwerking in specifieke regio's (Van Uffelen, 2015).¹⁵⁷ Daarnaast hebben de fondsen bijgedragen aan de coördinatie tussen donoren, omdat via het mechanisme een gezamenlijk financieringsbesluit wordt genomen dat kan worden afgestemd met de andere grote donoren (meestal de Verenigde Staten en ECHO).

¹⁵⁴ In het Midden-Oosten, Pakistan en Haïti ligt dit percentage overigens tussen 20 en 60 procent (OCHA, april 2015).

¹⁵⁵ OCHA heeft sinds 2011 veel gedaan om het risicomanagement van de gezamenlijke fondsen te verbeteren. Er is momenteel echter geen manier om subcontracterende organisaties te beoordelen op risico's. Donoren die bilateraal nationale ngo's willen financieren, zullen tegen dezelfde problemen oplopen. Er is echter de perceptie bij de fondsen dat de risico's zich verplaatsen (van donoren naar OCHA, van OCHA naar partners, van partners naar uitvoerende partners) in plaats van worden gedeeld. Deelstudie: Taylor et al., 2015, p. 62; Hidalgo et al., 2015, pp. 33-34.

¹⁵⁶ Hidalgo et al., 2015, p. v; Taylor et al., 2015; Poole, 2015.

¹⁵⁷ In Zuid-Soedan leek het fonds te hebben bijgedragen aan een nieuwe coördinatiecultuur, waarbij veel organisaties aangaven mee te doen aan de overlegstructuur ook al zouden ze weinig kans maken op financiering.

De versterking van het leiderschap van de humanitaire coördinatoren was een andere doelstelling van de fondsen. Dit effect is moeilijk te bewijzen. Wel blijkt in beide landen waarin onderzoek is gedaan, dat het een voordeel is dat de humanitaire coördinator zelf op operationeel niveau fondsen kan toewijzen, omdat hij/zij daarmee een instrument in handen heeft om de coördinatie onder haar/zijn leiding te bevorderen.

De kleine fondsen hebben over het algemeen een veel beperktere invloed gehad. De evaluatie van de landenfondsen (2015) concludeert dat de fondsen, met uitzondering van dat in Zuid-Soedan, niet langer de kritieke massa hebben die nodig is om de humanitaire hulp significant te beïnvloeden. De kwetsbaarheid van de fondsen wordt groter naarmate deze door maar een of een beperkt aantal donoren worden gesteund. Het Verenigd Koninkrijk is de grootste donor van de nationale fondsen (41 procent in 2014). In landen waar besloten werd de financiering te verminderen, heeft dit direct grote consequenties gehad voor het voortbestaan van het fonds (Hidalgo et al., 2015, pp. 7-8).

De complementariteit van CBPF-financiering met CERF-fondsen is in verschillende landen, waaronder Ethiopië, Zuid-Soedan en Democratische Republiek Congo, goed en komt voort uit een actief beleid om de fondsen op elkaar af te stemmen. In veel landen wordt de allocatie van CERF- en CBPF-fondsen beheerd door hetzelfde kantoor. In Democratische Republiek Congo werd naar aanleiding van een ebola- en cholera-uitbraak een gezamenlijke respons gestart, waarbij de financiering uit het CERF en CBPF werd gecombineerd.¹⁵⁸

| 114 |

6.2.4 Effectiviteit: gefinancierde activiteiten

De fondsen hebben eraan bijgedragen dat gaten in de financiering werden gedicht, bijvoorbeeld doordat via de standaardallocaties de kosten werden betaald voor transport en opslag van hulpmiddelen.¹⁵⁹ Via de reserveallocaties werd bijgedragen aan de financiering van snelle actie bij onmiddellijke noden.

De jaarverslagen van de CBPF's geven op geaggregeerd niveau de resultaten van de gefinancierde activiteiten in termen van *outputs* (aantal mensen bereikt, aantal producten geleverd) en de mate waarin de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Er is echter een gebrek aan inzicht in de effecten op de bevolking die hulp ontving.

In Ethiopië en Zuid-Soedan hebben we voor deze beleidsdoorlichting getracht meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de door de fondsen gefinancierde activiteiten. De bevindingen vatten we hieronder samen.

Zuid-Soedan¹⁶⁰

Het CHF is erin geslaagd om veelal snel en op flexibele wijze te voorzien in de financiering van cruciale activiteiten waarvoor elders geen, of niet op tijd, financiering kon worden verkregen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het dichten van lacunes in de basisvoorzieningen, de aankoop van goederen of steun aan clusters met financiële tekorten. Nadat in 2014

¹⁵⁸ Hidalgo et al., 2015, p. v; Maunder et al., 2014.

¹⁵⁹ Zie onder andere Maunder et al., 2014: 'The CBPFs play a particularly significant role in funding common services.'

¹⁶⁰ Voor bronnen en referenties, zie Poole, 2015.

in dit land wederom gevechten uitbraken en de humanitaire situatie snel verslechterde, zette het fonds in op een meer strategische en flexibele aanpak om urgente activiteiten en *rapid response mechanisms* snel te financieren.

De analyse van de projecten maakt duidelijk dat het CHF de afgelopen jaren voortgang heeft geboekt als het erom gaat de meest kwetsbare groepen te bereiken en zich te richten op die regio's of sectoren waar de noden het grootst zijn. Tegelijkertijd zijn er belemmeringen voor een effectieve hulpverlening:

- a. Doordat de situatie door interne gewapende confrontaties voortdurend veranderde, moest ook de besluitvorming over de inzet van middelen steeds worden aangepast. De informatie die de deelnemers aan de clustervergaderingen tot hun beschikking hadden, was daarom leidend en de mogelijkheden om in het veld de hulpbehoefte in kaart te brengen, waren beperkt.
- b. De gebrekkige infrastructuur en overvloedige regens en overstromingen leidden tot grote logistieke problemen. Hierdoor moesten de hulpgoederen zo veel mogelijk in het droge seizoen worden getransporteerd.
- c. De grote vertragingen bij de overmaking van donorbijdragen maakten het moeilijk om hulpgoederen op tijd aan te kopen en voor het regenseizoen te vervoeren. Het is cruciaal dat de bijdragen zo veel mogelijk aan het begin van het jaar binnenkomen. Ook de Nederlandse bijdrage voor 2013 was vertraagd.

| 115 |

Uit de analyse van de projectverslagen blijkt dat in totaal meer dan 60 procent van de beoogde doelen en *outputs* van de in Zuid-Soedan geboden hulp is gerealiseerd. Voor verschillende sectoren kan worden aangegeven hoeveel mensen zijn bereikt. Zo werden in totaal 1,6 miljoen mensen bereikt met dienstverlening, vooral gezondheid en onderwijs. In de verslagen van projecten in Zuid-Soedan op het gebied van voedselzekerheid wordt vermeld dat zaaigoed is uitgedeeld en dat voorlichters zijn getraind om families te helpen bij het gebruik daarvan.¹⁶¹ Hier en daar wordt verwezen naar de effecten (bijvoorbeeld dat marktprijzen dalen of de consumptie verbetert), maar de informatie blijft voornamelijk betrekkelijk anekdotisch. Bij de meeste verslagen wordt volstaan met kwantitatieve basisgegevens over het bereik en de directe leverantie van diensten en goederen. Slechts enkele projectverslagen bieden een goede beschrijving van de behaalde resultaten en van de problemen die zich hebben voorgedaan. Voor alle projectrapportages geldt dat deze zijn gemaakt door de uitvoerders zelf en niet extern zijn geverifieerd.

Ethiopië¹⁶²

Uit een steekproef van negen ngo-ontvangers van het fonds blijkt dat vrijwel alle projecten goed scoren op het behalen van de in de projectaanvraag vermelde doelstellingen. Van de in totaal 28 onderzochte projecten van deze ngo's scoorden 21 projecten op een aantal kwaliteitscriteria (zoals tijdigheid, relevantie, score op kwaliteitstandaarden, gender) goed tot uitstekend. Van de drie onderzochte projectdossiers van de VN ontbrak voor twee dossiers voldoende informatie om de kwaliteit vast te kunnen stellen.

¹⁶¹ Deze verslagen zijn geïnventariseerd in het kader van de deelstudie voor deze beleidsdoorlichting over Zuid-Soedan (Poole, 2015).

¹⁶² Voor bronnen en referenties, zie Van Uffelen, 2015.

Tijdens de grote droogte van 2012 heeft het fonds veel directe noodhulpprojecten goedgekeurd in de pastorale regio's (Afar, Somali, Oromia en Southern Nations). Dankzij deze projecten kon acute honger worden afgewend; dat geldt met name voor de noodhulp aan ondervoede kinderen. In deze regio's werden veel cruciale (maar veelal dure) waterprojecten gefinancierd.

De afgelopen jaren zijn er steeds noodsituaties geweest waarvoor het fonds een adequate en snelle financieringsoplossing kon bieden. Zo heeft het fonds snel middelen ter beschikking gesteld voor de onmiddellijke opvang van ondervoede en verzwakte Somalische vluchtelingen in 2011-2012, toen deze massaal de grens overstaken, vooral in Dollo Ado en in Ethiopisch Somalië. Snelheid en flexibiliteit in de goedkeuring van projecten bleken daarbij cruciaal. Dat geldt ook voor de opvang bij de plotselinge instroom van vluchtelingen in 2014, nadat nieuwe gewelddadigheden in Zuid-Soedan waren uitgebroken.

6.2.5 Kostenefficiëntie

De totale kosten die OCHA en UNDP¹⁶³ maakten voor de administratie van de landenfondsen worden geraamd op 5 procent van de inkomsten van de fondsen (op basis van het fonds in Zuid-Soedan). Dit is vergelijkbaar met de kosten die de Wereldbank maakt bij het managen van trustfondsen (Poole, 2015, p. 43).

| 116 |

Zorg bestaat over de omvang van de administratieve kosten die worden berekend voor de zogenoemde subcontractering. Deze kosten worden doorberekend wanneer VN-organisaties het werk uitbesteden aan ngo's of wanneer internationale ngo's fondsen doorsluizen naar nationale ngo's. In principe wordt vastgehouden aan een maximale limiet van in totaal 7 procent te declareren overheadkosten. Als een activiteit door een partner wordt uitgevoerd, moeten de administratiekosten worden gedeeld. Toch leidt het subcontracteren ertoe dat de administratiekosten, de complexiteit en de implementatieduur van de interventie toenemen zonder dat er altijd een waarneembare meerwaarde is. In Zuid-Soedan probeert het CHF-secretariaat nu voorstellen af te keuren wanneer hierbij de meerwaarde van het eventueel subcontracteren niet kan worden aangetoond.

Omdat de financiering uit het fonds onvoldoende is om de overheadkosten te dragen, worden de 'werkelijke' kosten gedragen door andere financieringsbronnen.¹⁶⁴ Voor sommige ngo's overstijgen de kosten om deel te nemen aan het coördinatieproces (en daarvoor permanente presentie in de hoofdstad te hebben) de potentiële baten.

Onderzoek naar de rapportages van de in Zuid-Soedan en Ethiopië uitgevoerde projecten leert dat deze weinig aandacht besteden aan de kosten-batenverhouding van de gefinancierde projecten. In Zuid-Soedan heeft het landenfonds stappen ondernomen om te stimuleren dat de kosten-batenverhoudingen worden meegenomen bij het beoordelen van de voorstellen.

¹⁶³ UNDP treedt bij sommige gemeenschappelijke fondsen op als 'management agent' voor het beheer van de contracten met ngo's.

¹⁶⁴ Poole, 2015; Taylor et al., 2015, p. 59; Poole, 2014.

6.2.6 Nederlands donorschap: financiering en verantwoording

In zowel Zuid-Soedan als Ethiopië was Nederland één van de grootste donoren.¹⁶⁵

In Ethiopië heeft Nederland een cruciale rol gespeeld bij de totstandkoming van het landenfonds. Het wordt samen met het Verenigd Koninkrijk (DFID) gezien als de architect daarvan.

De Nederlandse financiering aan het fonds in Zuid-Soedan kwam te laat. De steun liep te veel uit de pas met de financieringsplanning van het fonds, die erop was gericht de donorfinanciering binnen te hebben voordat de tweejaarlijkse standaardallocatie plaatsvond en het regenseizoen intrad. Sinds 2014 verloopt dit beter. In Ethiopië is na 2013 de hulp stopgezet, omdat werd geredeneerd dat er geen acute noodsituatie meer was en dus geen reden om bij te blijven dragen vanuit de budgetlijn voor acute crises. Bij OCHA in Ethiopië leven zorgen over de continuïteit van de activiteiten en is er teleurstelling over de snelle afbouw van de Nederlandse steun. Omdat DFID nu overblijft als de enige grote(re) donor van het fonds, is ook het idee van een gemeenschappelijk fonds op de tocht komen te staan. Noch over de monitoring, noch over de herfinanciering heeft Nederland veel overleg gehad met DFID.

In de twee casestudies bleek dat de Nederlandse betrokkenheid bij het monitoren van de fondsen gering was: nadrukkelijk minder dan die van andere donoren. De rol van de ambassades bij de goedkeuring en de monitoring van de fondsen was beperkt. Dit komt omdat de prioriteit van de ambassades bij de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's ligt en hun capaciteit de afgelopen jaren is gekrompen. Ook speelt mee dat de ambassades geen budgetverantwoordelijkheid hebben voor deze uitgaven en hun mandaat voor het monitoren van de fondsen niet duidelijk is. Ondanks de hoge bijdrage en de status als tweede donor van het fonds in Ethiopië heeft Nederland weinig gedaan om aan te dringen op een betere (externe) verantwoording.

| 117 |

6.3 Conclusies

Zowel het CERF als de CBPF's scoren goed op hun bijdrage aan het dichten van leemten in de financiering van noodhulp en aan het scheppen van cruciale voorwaarden voor de hulpverlening (zoals transport, aanbestedingskosten, dienstverlening). De landenstudies over Zuid-Soedan en Ethiopië, evenals andere evaluatiestudies, wijzen verder uit dat de gemeenschappelijke fondsen onder bepaalde voorwaarden (goede OCHA-structuur, steun van donoren) hebben bijgedragen aan de betere coördinatie van de humanitaire hulp. Bovendien waren de fondsen belangrijk om het leiderschap van de humanitaire coördinator te versterken.

Wel is er nog altijd kritiek op de tijdigheid waarmee de fondsen worden overgemaakt. Voor de landenfondsen geldt dat de standaardallocatie over het algemeen traag is. Voor het CERF geldt dat VN-organisaties de CERF-fondsen pas na lange tijd aan hun partners overmaken.

¹⁶⁵ In Zuid-Soedan was Nederland de derde donor, met een totale bijdrage van USD 41 miljoen (11 procent van het totale budget). In Ethiopië was Nederland de tweede donor, met een bijdrage van in totaal USD 72,6 miljoen (32 procent van het totale budget) in de periode 2006-2012.

De relatieve omvang van de hulp die via deze fondsen wordt gekanaliseerd, is beperkt: minder dan 5 procent van de totale humanitaire hulpverlening gaat via de gemeenschappelijke fondsen. Voor de VN-organisaties geldt dat de financiering slechts een klein deel van het totale programma omvat. Veel landenfondsen zijn zo klein ten opzichte van de totale hulp aan een land, dat ze geen significante invloed kunnen hebben op de coördinatie van de hulp. Daar staat tegenover dat het CERF en de landenfondsen zijn ingezet om kritieke gaten in de financiering te dichten en ondergefinancierde regio's en sectoren te financieren.

Hoewel de administratiekosten van de fondsen zelf niet uit de pas lopen met de administratiekosten van vergelijkbare fondsen, bestaat er wel zorg over de extra kosten die het doorsluizen van de financiering over meerdere schijven met zich meebrengt. Nationale ngo's worden veelal alleen via tussenkomst van internationale ngo's bereikt.

Het monitoren en evalueren van de fondsen blijft een zwak punt, met name waar het gaat om dienstverleningsprojecten op het niveau van de bevolking. Over het algemeen domineren kwantitatieve dataverzamelingen over *outputs* en bereik en is er te weinig aandacht voor de resultaten op het niveau van de bevolking.

| 118 |

Nederland is een belangrijke donor van de gemeenschappelijke fondsen in termen van financiële bijdragen en het de ondersteunt de doelstellingen van die fondsen om de financiering van noodhulp beter te coördineren. De besluitvorming over de toewijzing van de landenfondsen gebeurt op *ad hoc*-basis, ook als het gaat om niet acute bijdragen en te weinig vanuit een langetermijnvisie op de toegevoegde waarde van de landenfondsen.



7 De Nederlandse steun aan de humanitaire hulp in de Syrische crisis

De crisis rond Syrië is in complexiteit en omvang de grootste van de laatste decennia. Nederland heeft tussen 2012 en medio 2015 EUR 148 miljoen besteed aan humanitaire hulp in Syrië en de buurlanden. In dit hoofdstuk gaan we na wat er met de Nederlandse financiering (samen met die van andere donoren) is gerealiseerd.¹⁶⁶ Na een korte uitleg over de achtergronden van de crisis behandelen we de volgende vragen:

- 1) Zijn de (politieke en humanitaire) beleidsintenties ten aanzien van de Syrische crisis uitgevoerd en hoe kan de besluitvorming over de financiering van de humanitaire hulp worden beoordeeld?
- 2) Hoe hebben de organisaties die (mede) financiële steun verkregen van Nederland de hulpverlening in Syrië uitgevoerd, en met welke resultaten?
- 3) Hoe heeft UNHCR de hulpverlening in de buurlanden Jordanië en Libanon uitgevoerd en met welke resultaten?
- 4) Wat kan worden geconcludeerd over de Nederlandse steun?

7.1 Achtergronden van de crisis in Syrië

Mede onder invloed van de ontwikkelingen in andere Arabische landen breidde de protestbeweging in Syrië tegen de regering van president Bashar al-Assad zich vanaf maart 2011 sterk uit. De onderdrukking van het protest en de wijdverbreide repressie zijn uitgelopen op een gewelddadige confrontatie tussen de regering en de oppositie, en op een aanscherping van sektarische conflicten. Assad heeft steun onder de Alevieten en andere minderheden die baat hadden bij het voortbestaan van zijn regering, terwijl Soenitische organisaties domineren in de oppositie. Bij het conflict spelen in toenemende mate ook buitenlandse bemoeienissen een rol. Vanuit Libanon (Hezbollah), Iran en Irak (Sjiitische organisaties) kwam er militaire steun voor Assad, terwijl onder de opstandelingen, mede door de instroom van buitenlandse jihadstrijders in Syrië, extremistische groeperingen de overhand kregen: Jabhat al-Nasra en vanaf 2012 de Islamitische Staat (IS) vanuit Irak. De crisis breidde zich verder uit naar de buurlanden. Zo leidde de militaire steun van Hezbollah aan Assad tot grote spanningen in Libanon.

| 121 |

De Syrische Oppositie Coalitie blijft onderling verdeeld en de verwachtingen over een uitweg door politieke onderhandelingen zijn vooralsnog somber. De opmars van IS wordt door het Westen en hun bondgenoten in de regio als een grote bedreiging gezien voor de stabiliteit in die regio. Om deze reden valt een door de Verenigde Staten geleide coalitie IS via de lucht aan, zowel in Irak als in Syrië. Deze ontwikkelingen hebben een einde gemaakt aan de verwachting dat zich in Syrië een snelle democratische transitie zou kunnen voordoen.

¹⁶⁶ Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het literatuur- en veldonderzoek dat Reinoud Leenders en Peter Giesen voor deze evaluatie uitvoerden (*Country Study Syria, within the framework of the evaluation of the Netherlands Humanitarian Assistance 2009-2014*) en op eigen IOB-onderzoek voor wat betreft de Nederlandse bijdragen. Verder is veel gebruik gemaakt van de onafhankelijke UNHCR-evaluatie: Hidalgo (2014) *Beyond Humanitarian Assistance, UNHCR and the Response to the Syrian Refugee Crisis in Jordan and Lebanon January 2013 - April 2014*. Voor de bronvermelding van veel specifieke data over details verwijzen we naar genoemde documenten; deze zijn daarom niet altijd in de tekst opgenomen.

Het gewapende conflict in Syrië gaat gepaard met geweld op grote schaal tegen de burgerbevolking en met grove schendingen van mensenrechten. Miljoenen Syriërs vluchten naar andere regio's in het land of naar de buurlanden. Daarmee is een van de grootste humanitaire crises van de afgelopen decennia ontstaan, waarbij er vooralsnog weinig zicht is op een oplossing.

7.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Syrische crisis

Nederland staat een geïntegreerde aanpak van de crisissituatie in Syrië en de regio voor. Door de inzet van een breed palet aan maatregelen en middelen beoogt het kabinet zowel de instabiliteit op de korte(re) termijn tegen te gaan als de oorzaken van de instabiliteit voor de lange(re) termijn weg te nemen.¹⁶⁷ Humanitaire hulp maakt daar geen onderdeel van uit, heeft er wel vele raakvlakken mee maar lang niet altijd dezelfde doelstellingen. In deze paragraaf gaan we na hoe de humanitaire hulp is geplaatst in een breder verband van het buitenlandse beleid en het internationale migratiebeleid.

7.2.1 Bijdragen aan een politieke oplossing van het conflict, het tegengaan van straffeloosheid en militaire inzet

| 122 |

Vanaf het begin heeft Nederland zijn respons op de Syrische crisis gebaseerd op de bezorgdheid over de systematische schending van de mensenrechten in dat land en zich zeer kritisch uitgelaten over de repressie door het regime. Na de gewelddadige aanval op de stad Hama in augustus 2011 riep de minister van Buitenlandse Zaken president Assad op tot aftreden. Ook deed hij een beroep op de VN-Veiligheidsraad om het Internationaal Strafhof (ICC) onderzoek te laten uitvoeren naar de misdaden die het regime in Syrië heeft begaan. Nederland steunde in de Algemene Vergadering van de VN alle resoluties die het geweld van de regering tegen burgers veroordeelden en opriepen tot vredesbesprekingen. Nadat een VN-onderzoekscommissie het regime van Assad verantwoordelijk hield voor massaslachtingen in Homs en de Houla-regio, besloot Nederland de ambassade in Damascus te sluiten.¹⁶⁸ Nederland heeft het instellen van EU-sancties actief ondersteund. Over de gevolgen van die sancties voor de bevolking en de beperkingen die deze met zich meebrengen voor de humanitaire hulp in Syrië, bestaan grote zorgen bij de internationale hulporganisaties. Er is kritiek op de wijze waarop deze sancties zijn toegepast, omdat deze de toch al zwaar getroffen bevolking onnodig raken.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Brief ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer inzake de geïntegreerde aanpak van de crisissituatie in Syrië en de regio van 13 januari 2014.

¹⁶⁸ Het terugtrekken van de ambassadeur heeft ook nadelen. Dit had, volgens de Nederlandse oud-ambassadeur Van Dam tot gevolg dat de Westerse landen 'nu geen ogen en oren' meer hadden in het door Assad beheerste deel van Syrië, waardoor zij de situatie ter plekke minder goed konden inschatten. Minstens zo belangrijk is dat het Westen de communicatiekanalen met Damascus afsloot, waarschijnlijk in de veronderstelling dat het regime van Assad toch wel snel zou vallen. Er is duidelijk sprake van een overdosis aan 'wishful thinking' (Van Dam, 2014).

¹⁶⁹ Het gaat hierbij ook om de beperkingen voor de aankoop van hulpgoederen in Syrië. Intern berichten-verkeer over bijeenkomst van de United Nations Economic and Social Community for West Asia (ECWSA): 'Kritiek VN-organisaties op implementatie economische (EU et al.) sancties'. Moret 2015 pleit voor een betere risico-inschatting van de gevolgen voor de bevolking en meer gefocuste sancties.

Nederland heeft het zoeken naar een politieke oplossing op meerdere wijzen gesteund. Zo gaf het ministerie van Buitenlandse Zaken een financiële bijdrage aan de vredesmissie van de VN en de Arabische Liga onder leiding van Koffi Annan in maart 2012, met personeel en communicatiefaciliteiten. Nederland is lid van de op 24 februari 2012 gevormde groep van Vrienden van Syrië, een internationaal initiatief om een diplomatieke oplossing te vinden voor het conflict, en erkende in 2013 de bredere Syrische Nationale Coalitie. In Istanbul werd de post van speciaal adviseur en later 'gezant in de rang van ambassadeur' gecreëerd, om contact te kunnen houden met de gematigde Syrische oppositie, en deze waar mogelijk te steunen. Deze speciale adviseur beheert een fonds ter waarde van EUR 500.000. Dit fonds is bestemd voor de financiering van kleine projecten, met een snelle impact, van maatschappelijke organisaties en lokaal bestuur.¹⁷⁰ Nederland financierde verder meerdere sessies op Clingendael, waar de oppositieleiders werden getraind in diplomatie en onderhandelingen.

Nederland streeft naar een vreedzame en diplomatieke oplossing van het conflict en weigert om de oppositie ook met wapens te steunen. Deels omdat een verdere proliferatie van wapens weinig uitzicht biedt op een oplossing van het conflict en deels uit vrees dat de wapens in handen van de extremisten zouden vallen. Nadat het eind 2014 een *fact-finding*-missie naar Syrië had gestuurd, maakte het kabinet in april 2015 bekend dat Nederland de gematigde gewapende oppositie gaat steunen met civiele goederen, dat wil zeggen met een steunpakket ter waarde van EUR 3 miljoen met onder andere voedselpakketten, medische kits, kleding, dekens en communicatieapparatuur. Hiermee moet worden voorkomen dat gematigde strijders of hun achterban zich bij gebrek aan alternatieven aansluiten bij IS of andere extremistische groeperingen. Deze steun biedt de gematigde groepen bovendien de mogelijkheid om meer gewicht in de schaal te leggen bij mogelijke politieke onderhandelingen met de Syrische regering.¹⁷¹

| 123 |

De Nederlandse militaire bijdrage in de regio betrof de inzet van twee Patriot-eenheden en militaire staf in Turkije. Sinds september 2014 nemen Nederlandse gevechtsvliegtuigen deel aan de door de Verenigde Staten geleide luchtaanvallen op IS in Irak. De vliegtuigen doen niet mee aan de luchtaanvallen in Syrië, omdat daarvoor te weinig internationale steun bestaat en vanwege internationaal volkenrechtelijke argumenten. In een recente brief daarover geeft de minister van Buitenlandse Zaken aan de inzet boven Syrië in de nabije toekomst wel te overwegen.¹⁷² Nederland heeft ook bijgedragen aan de VN-missie die toeziet op de opruiming van de Syrische chemische wapens.

¹⁷⁰ Of daaruit ook humanitaire hulp kon worden geboden, was soms aanleiding tot interne discussies. DSH hield hierbij vast aan het standpunt dat het fonds daar niet voor was bedoeld. Maar het onderscheid tussen wat daar wel en niet onder valt, is niet altijd gemakkelijk te maken. Zo zijn er wel projectjes voor ziekenhuizen, medische goederen en watervoorzieningen uit het SAS-fonds gefinancierd.

¹⁷¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie aan de Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS*, 7 april 2015.

¹⁷² Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, *Inzake nader advies van de Volkenrechtelijk Adviseur geweldgebruik tegen ISIS in Syrië*, 26 juni 2015.

7.2.2 Humanitaire diplomatie en humanitaire hulp

Zoals hierboven vermeld, wordt in het beleid benadrukt dat humanitaire hulp geen deel uitmaakt van de geïntegreerde benadering. Humanitaire hulp kent immers andere leidende principes (neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid) en is niet primair gericht op stabiliteit maar op het verlichten van menselijk leed. Daar wordt in de rapportages aan de Tweede Kamer niet altijd voldoende zorg aan besteed: zo helpt het opnemen van een overzicht van de Nederlandse humanitaire hulp in een voortgangsrapportage over de militaire acties tegen IS niet mee om de neutraliteit van die hulp te benadrukken.¹⁷³

Humanitaire diplomatie

Nederland heeft op verschillende manieren internationale diplomatie bedreven om de toegang te bevorderen voor humanitaire hulp in Syrië en met name in de conflictgebieden die niet onder controle van de regering zijn.¹⁷⁴ Om dit te bereiken heeft het alle relevante initiatieven en resoluties in de VN daarover ondersteund.

Nederland is toegetreden tot de 'high level group' van de VN die tot doel heeft (meer) hulp bij de noodlijdende bevolking in Syrië te krijgen. Het plan was om speciale corridors te creëren waarvoor in eerste instantie een staakt-het-vuren wordt overeengekomen, gevolgd door een groot hulptransport. De Syrische autoriteiten zouden daarvoor een garantie moeten geven en de VN en het Internationale Rode Kruis zouden naleving kunnen monitoren. Maar het bleek al snel niet realistisch dat het regime van Assad daarmee zou instemmen.

| 124 |

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft de regio vier maal bezocht en tijdens deze bezoeken gesproken met vertegenwoordigers van overheden en internationale organisaties. Nederland heeft deelgenomen aan alle belangrijke internationale conferenties over de vluchtelingencrisis; de laatste vond plaats op 31 maart 2015 in Koeweit.

De Nederlandse ambassades in Beiroet (Libanon) en Amman (Jordanië) rapporteren regelmatig over recente ontwikkelingen rond de humanitaire hulp. De ambassade in Beiroet neemt op reguliere basis deel aan het donoroverleg van de humanitaire organisaties. De ambassadeur probeert sinds begin 2015 ook donoren een actievere rol te laten spelen in de dialoog met de Syrische regering over humanitaire hulp.¹⁷⁵ Omdat veel Nederlandse hulp via de VN loopt, is de zichtbaarheid ervan beperkt en kan bij de humanitaire diplomatie niet aan directe Nederlandse steun worden gerefereerd.¹⁷⁶

¹⁷³ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie aan de Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS*, 7 april 2015.

¹⁷⁴ *Nederland toegetreden tot speciale VN-groep voor humanitaire hulp in Syrië*, Nieuwsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 3 februari 2014.

¹⁷⁵ Maar omdat sommige donoren vrezen dat de dialoog daarover te veel wordt gepolitiseerd, is dit nog niet goed van de grond gekomen. Bron: intern berichtenverkeer, 21 juli 2015.

¹⁷⁶ De Nederlandse ambassade in Libanon heeft om die reden een voorlichtingsbrochure verspreid met een overzicht van alle bijdragen van Nederland aan de opvang van vluchtelingen in dat land.

Humanitaire hulp

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de tot eind 2014 bestede Nederlandse humanitaire hulp en de toezeggingen voor 2015, zoals de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die deed tijdens de conferentie van maart 2015.

Tabel 7.1 Omvang en kanaalkeuze Nederlandse hulp voor Syrische vluchtelingencrisis, 2012-2014 en toezegging 2015		
Organisatie	Totaal 2012-2014 (EUR mil.)	Toezegging 2015 (EUR mil.)
WFP	16,0	10
UNHCR*	55,0	8
UNICEF	10,5	
UNRWA	2,5	2
Totaal VN	84,0	20
Nederlandse Rode Kruis / IFRC	11,5	1
Totaal Rode Kruis	11,5	1
Nederlandse ngo's*	3,2	12
Cross border via ngo's	14,0	
Totaal ngo's	17,2	12
VNG / Gemeente Amsterdam	1,0	
Regional Development and Protection Programme*	0,5	
Overig	1,5	
Totaal	114,2	33

Bron: overzicht DSH (april 2015).

* Deels uit het DCM-budget voor opvang in de regio.

De totale Nederlandse bijdrage voor Syrische vluchtelingen vanaf 2012 bedraagt daarmee EUR 147 miljoen.¹⁷⁷ Op de donorrangking van de VN voor de hulp aan de buurlanden van Syrië, het Syrian Regional Response Plan (SRRP), staat Nederland op de veertiende plaats (2014). De Nederlandse hulp maakt echter slechts 1,4 procent uit van het totaal.¹⁷⁸

Naast de ongeoormerkte steun voor de Central Emergency Response Fund (CERF) en de humanitaire organisaties draagt Nederland alleen met geoormerkte steun bij aan de

¹⁷⁷ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, Inzake het rapport 'Failing Syria', 8 april 2015.

¹⁷⁸ Financial Tracking System geraadpleegd in maart 2015. Daarbij zijn de ongeoormerkte bijdragen aan de VN-organisaties niet opgenomen. In een zogenoemde *fair-share*studie van OXFAM (waarin de omvang van de hulp van OECD-donoren werd beoordeeld op basis van aantal criteria) werd de Nederlandse hulp aan de Syrische vluchtelingen als onvoldoende beoordeeld (32 procent onder de genomen maat). Ook werd geconstateerd dat deze (in verhouding) achterbleef bij de hulp van onder meer Denemarken, Canada en Noorwegen. Deze studie nam de ongeoormerkte bijdragen van Nederland aan de humanitaire VN-organisaties niet in aanmerking. Met de extra bijdragen verleend uit het Relief Fund zou Nederland overigens wel aan de gestelde norm voldoen (Oxfam, 2015).

programma's van UNHCR, WFP, en UNICEF. Tot eind 2014 ging ongeveer 50 procent van de Nederlandse steun via UNHCR, dat de leidende rol had in de hulp in de buurlanden. De steun aan het Rode Kruis is vooral voor de hulp in Syrië bestemd. De besluitvorming over de financiering vindt veelal plaats op *ad hoc*-basis en op pragmatische gronden. Toen bijvoorbeeld in 2014 werd geconstateerd dat er een groot tekort was aan fondsen voor het 'winter'-programma van UNHCR, was dit reden om dat programma te steunen.

In de periode 2012-2014 werd de financiering geoormerkt over zeventien verschillende activiteiten. De financiering gaat daardoor gepaard met onnodige extra werkdruk.¹⁷⁹ Het ministerie heeft onvoldoende capaciteit om de sterk gegroeide hulp aan Syrische vluchtelingen naar behoren te monitoren. Veelal volstaat het met de ontvangst van de rapportages. Ambassades in de buurlanden zijn al actief in de berichtgeving en met deelname aan briefingsbijeenkomsten van de VN, maar er is meer ruimte dan nu wordt benut om de ambassades een actieve rol te laten spelen bij (steun aan) humanitaire diplomatie en het monitoren van de hulp.¹⁸⁰

Cross-borderhulp aan Nederlandse ngo's

Al in 2013 verleende Nederland financiering aan de ngo Save the Children voor de eerste cross-borderhulp. Vanwege de zorg over de achterstand bij de registratie van vluchtelingen en de beperkte toegang die de VN had tot de conflictzones, werd een subsidiekader uitgewerkt dat voorzorg in financiering van drie Nederlandse ngo's (World Vision, Save the Children en Stichting Vluchteling) voor cross-borderhulp en van Dorcas voor hulpverlening aan niet-geregistreerde vluchtelingen.¹⁸¹ Met de extra bijdragen uit het Relief Fund is de totale subsidie voor de cross-borderhulp door ngo's gegroeid tot EUR 14 miljoen.¹⁸²

Aan de organisaties die in aanmerking komen voor cross-borderhulp, werd als voorwaarde gesteld dat ze minstens één jaar actieve ervaring hadden met deze vorm van hulp en juridisch in Nederland zijn gevestigd. Van de geselecteerde ngo's voldeed Save the Children aan de criteria vanwege de al opgedane ervaring met cross-borderhulp; deze organisatie kon voortbouwen op haar ervaring en netwerk. De andere geselecteerde organisaties voldeden niet of matig aan de gestelde criteria. Vooral aan de eis dat ze al minstens één jaar cross-borderhulp hadden geleverd, werd niet voldaan.¹⁸³ Tijdens de selectieprocedure bleek het

¹⁷⁹ Een voorbeeld is het direct financieren van Dorcas om met niet-geregistreerde vluchtelingen in Libanon te werken. UNHCR had de achterstanden met de registratie al snel ingehaald en bood via de financiering van ngo's in Libanon ook al hulp aan niet-geregistreerde vluchtelingen.

¹⁸⁰ Vastgesteld kon ook worden dat de ambassade in Beiroet regelmatig veldbezoeken aflegt en goed gepositioneerd is om een actievere rol bij het monitoren van de mede door Nederland gefinancierde programma's te spelen. Daar wordt echter niet op reguliere basis gebruik van gemaakt; consultaties vanuit het ministerie over financiering vinden alleen incidenteel plaats.

¹⁸¹ Het amendement-Voordewind van november 2013 dat de regering hiertoe opriep, was ingegeven door de zorg over vervolgd christelijke vluchtelingen maar is door de regering uitgewerkt in een meer algemene benadering voor cross-borderhulp.

¹⁸² Daaruit worden ook de activiteiten met niet-geregistreerde vluchtelingen van Dorcas in Libanon gefinancierd.

¹⁸³ Voor World Vision werd een uitzondering gemaakt omdat deze organisatie werd geacht over goede wereldwijde capaciteit te beschikken, al bezig was om opties voor cross-borderhulp te verkennen en vanwege de kwaliteit van het voorstel.

beperkt mogelijk om goede Nederlandse organisaties te vinden. Er zijn dan ook vraagtekens te plaatsen bij het besluit om de selectie te beperken tot Nederlandse organisaties in plaats van te werken met de organisaties die daarvoor het beste zijn geëquipeerd (Giesen & Leenders, 2015)¹⁸⁴

Een andere voorwaarde aan de financiering was het opzetten van adequate monitoringsmechanismen. Gezien de context en de veiligheidssituatie in Syrië bleek dit een moeilijk te realiseren voorwaarde. Zo veel als mogelijk werd de informatie van lokale partners gebruikt om de situatie en de hulp te monitoren en de programma's, waar nodig, aan te passen. Ten slotte moesten de organisaties, in overeenstemming met de eis van het ministerie, strenge maatregelen treffen om de veiligheid van de hulpverleners te waarborgen.

7.2.3 Migratie en asielbeleid ten aanzien van Syrische vluchtelingen en de opvang in de regio

Het Nederlandse migratiebeleid geeft hoge prioriteit aan de opvang van vluchtelingen in de regio. In zijn brief aan de Tweede Kamer voert de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan dat met de beperkte financiële middelen aanzienlijk meer kan worden gedaan in de regio ten opzichte van de situatie dat Syrische vluchtelingen in Nederland worden opgevangen.¹⁸⁵ Syrische vluchtelingen vormen thans de grootste groep asielaanvragers in de Europese Unie (EU), met een totaal aantal aanvragen van 172.095 personen over 2013 en 2014. In dezelfde periode vroegen 11.513 Syriërs (voor de eerste keer) asiel aan in Nederland en werden er 7.590 personen toegelaten.¹⁸⁶ In 2014 waren er 2.725 toekenningen in verband met gezinshereniging.¹⁸⁷ Eind 2014 zijn er in totaal rond de 10.000 Syrische vluchtelingen in Nederland toegelaten.¹⁸⁸ In 2015 is het aantal Syrische asielzoekers dat naar Nederland komt nog sneller gegroeid.

| 127 |

Eind 2014 had UNHCR van diverse landen toezeggingen om 67.638 vluchtelingen te hervestigen. De Nederlandse regering heeft erin toegestemd om 500 vluchtelingen op te nemen; deze zouden worden voorgedragen door UNHCR. Tot eind 2014 zijn via het programma voor hervestiging 331 Syriërs in Nederland toegelaten. Deze groep krijgt onmiddellijk huisvesting en een werkvergunning aangeboden. Een verzoek om meer vluchtelingen op te nemen werd niet gehonoreerd. Nederland blijft daarmee achter bij Duitsland en Zweden.

¹⁸⁴ Wel is het zo dat geselecteerde organisaties veelal onderdeel uitmaken van internationale ngo's. Het aantal organisaties dat actief is in cross-borderhulp vanuit Turkije, is inmiddels explosief gegroeid. Op een coördinatievergadering van de VN over cross-borderhulp presenteerden zich 95 organisaties (Giesen & Leenders, 2015, p. 21).

¹⁸⁵ Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan Tweede Kamer, *Syrische vluchtelingen*, van 11 september 2013.

¹⁸⁶ EUROSTAT, geraadpleegd op 28 juli 2015. Deze cijfers zijn gebaseerd op die van de IND. De CBS-cijfers wijken hier weer wat van af. Toegelaten wil zeggen *protection status*: dat kan zijn voorlopig of het verkrijgen van een vluchtelingenstatus. Zie voor technische uitwerking hiervan de begrippenlijst op EUROSTAT.

¹⁸⁷ IND, <https://ind.nl/organisatie/jaarresultaten-rapportages/rapportages/Paginas/default.aspx>.

¹⁸⁸ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Vluchtelingenopvang Syrië, Nederlandse inzet tijdens internationale conferentie te Berlijn*, 14 oktober 2014.

UNHCR heeft de EU-landen ook gevraagd om alternatieve mogelijkheden te onderzoeken waarmee zij vluchtelingen (eventueel tijdelijk) toegang kunnen verlenen, zoals humanitaire visa, beurzen en familiehereniging (UNHCR, 28 november 2014). Nederland is daar niet op ingegaan. De mogelijkheden voor een bijzondere verblijfsvergunning op tijdelijke basis achtte de regering onwenselijk.¹⁸⁹ Het verzoek van de UNHCR kwam naar aanleiding van de verdrinkingsdood van mogelijk rond de 700 personen in de Middellandse Zee op 18 april 2015, waaronder ook Syrische vluchtelingen.¹⁹⁰ De Europese Commissie heeft een plan uitgewerkt waarbij de EU-lidstaten in twee jaar tijd bootvluchtelingen uit Italië en Griekenland moeten herverdelen. Voor Nederland zou dat neutraal uitpakken. De besluitvorming in EU-verband daarover was medio 2015 nog gaande.

7.3 De humanitaire hulp in Syrië

Nederland is op meerdere wijzen betrokken bij de humanitaire hulp in Syrië, zo bleek uit de vorige paragraaf. Deels via directe steun aan de VN-organisaties en de Rode Kruisbeweging en deels via ngo's voor cross-borderhulp. In deze paragraaf gaan we na hoe de hulp functioneerde en tot welke resultaten deze heeft geleid.

| 128 |

7.3.1 De organisatie van de humanitaire hulp binnen Syrië

Tussen maart 2011 en eind december 2014 zijn in Syrië naar schatting 212.000 mensen gedood, meer dan 520.000 mensen gewond en een onbekend maar groot aantal mensen verdwenen. Het aantal ontheemden wordt geschat op 7,6 miljoen, wat gelijk staat aan ongeveer 40 procent van de bevolking. Tussen januari en juli 2015 zijn er meer dan 800.000 ontheemden bijgekomen, als gevolg van nieuwe gewelddadigheden en de uitbreiding van de gebieden die onder controle staan van IS.¹⁹¹ Meer dan 4,8 miljoen mensen wonen in gebieden die moeilijk of niet bereikbaar zijn voor humanitaire hulpverlening. In november 2014 zaten 212.000 mensen vast in belegerde steden, afgesloten van voedsel en andere levensbehoeften.

Internationale humanitaire organisaties reageerden relatief laat op de noodsituatie in Syrië. De Syrische regering weigerde de humanitaire organisaties aanvankelijk toegang tot het land en vertraagde vervolgens de toestemming aan de VN om in Syrië humanitaire activiteiten te ontplooiën.

Voor de hulp in Syrië is een gemeenschappelijk door OCHA gecoördineerde operatie gaande: het Syrian Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP). SHARP werd gelanceerd in december 2012. Dat is betrekkelijk laat, omdat OCHA de noodklok over de situatie in Syrië al zes maanden eerder had geluid en vijf maanden daarvoor het Rode Kruis zijn eerste

¹⁸⁹ Brieven van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 15 april en 27 mei 2014.

¹⁹⁰ Geneva Briefing Notes UNHCR 21 April 2015. Summary of spoken comments by Volker Türk, Assistant High Commissioner for Protection (*made in reference to the EU Joint Foreign and Home Affairs Council 10-point action plan on migration of 20 April 2015*).

¹⁹¹ Deze kunnen overigens niet zomaar worden opgeteld omdat er onder de nieuwe ontheemden velen zijn die al eerder ontheemd waren geraakt. Bron: verslag van briefing van de VN-vertegenwoordiger in Damascus / interne berichtgeving ministerie van Buitenlandse Zaken van 15 juli 2015.

hulpverzoek al had doen uitgaan. Het jaarlijkse budget van SHARP bedroeg in 2013 USD 1,4 miljard en in 2014 USD 2,3 miljard. De werkelijk ontvangen bijdragen waren beduidend lager: in 2013 USD 828 miljoen en in 2014 USD 1,2 miljard. De grootste donoren aan SHARP in 2014 zijn de Verenigde Staten (USD 812 miljoen), de Europese Commissie (USD 172 miljoen), het Verenigd Koninkrijk (USD 147 miljoen) en Duitsland (USD 127 miljoen). Uit de regio zelf waren de Verenigde Arabische Emiraten (USD 86 miljoen) en Koeweit (USD 68 miljoen) de grootste donoren.¹⁹²

In de gebieden die onder controle staan van de regering, is de hulpverlening afhankelijk van de voorwaarden die deze daarvoor stelt. De Syrische regering heeft met de belangrijkste VN-organisaties een akkoord getekend over de humanitaire hulp en aan zestien internationale ngo's toestemming verleend om in het land te werken. Van deze ngo's zijn er thans elf actief, met name de Deense Vluchtelingen Raad, Oxfam Great Britain en International Medical Corpse. Hiernaast hebben 107 nationale ngo's toestemming om te participeren in de internationale hulpverlening.

De belangrijkste uitvoerende organisatie voor de VN is het Syrische Rode Kruis (SARC), dat 60 procent van het VN-budget besteedt. SARC is in vrijwel het hele land aanwezig en beschikt over 3.000 actieve vrijwilligers. De organisatie is actief op het gebied van (nood) gezondheidszorg, voedselhulp, onderdak en psychosociale hulp. SARC wordt wel bekritiseerd omdat een deel van de leiding en sommige lokale afdelingen te dicht bij de regering zouden staan, en omdat de meeste hulp zou worden verleend in de door de regering gecontroleerde gebieden. Uit de rapportages blijkt echter dat deze organisatie op grote schaal effectieve hulp heeft geboden in regio's waartoe anderen geen toegang hadden. Ook de voor deze evaluatie geraadpleegde ex-stafleden van UNHCR in Damascus bevestigen dit. SARC heeft ook afdelingen die actief zijn in de door de oppositie gecontroleerde gebieden. Deze bieden daar vaak als enige op permanente basis humanitaire hulp (Lawry-White, 2014).

| 129 |

7.3.2 Cross-borderhulp

De Syrische regering laat vrijwel geen hulp toe in de door de oppositie gecontroleerde gebieden. Grote delen van de bevolking ontvangen hierdoor geen of nauwelijks humanitaire hulp. Deze hulp kwam er wel vanuit Turkije: de Turkse Human Rights and Freedoms Humanitarian Aid Foundations (IHH), gesteund door giften van moslims en Europese ngo's, leverde tussen 2011 en juni 2013 voor bijna USD 275 miljoen aan noodhulp. Ook vele Syrische organisaties, soms gelieerd aan de oppositie, wisten in de conflictzones mensen in nood te bereiken.

De coördinatie van de cross-borderhulp vanuit Turkije vindt plaats in het NGO Forum. Pas in april 2014 kon onder leiding van OCHA een gemeenschappelijk financieringsverzoek worden opgesteld voor de cross-borderhulp vanuit Zuid-Turkije.¹⁹³ Van de internationale

¹⁹² Global Humanitarian Assistance, 2015a.

¹⁹³ Ook pogingen van Nederland om hulp in de conflictgebieden te laten coördineren door de aan de oppositie gelieerde organisatie Assistance Coordination Unit (ACU) mislukte. Dat kwam doordat er weinig zicht meer was op de Nederlandse bijdrage ten opzichte van de omvangrijke steun voor ACU vanuit Arabische landen en omdat ACU niet kon voldoen aan de verantwoordingseisen.

ngo's die later volgden, zijn vooral Artsen Zonder Grenzen en Save the Children in de conflictzones actief, met hulp vanuit de buurlanden. De Turkse overheid stelde zich hierbij tolerant op, ook ten aanzien van internationale ngo's die nog niet aan de formele (registratie) verplichtingen hadden voldaan.

Na een actieve lobby door OCHA nam de Veiligheidsraad van de VN op 22 februari 2014 unaniem een resolutie (2139) aan dat alle partijen in het Syrische conflict direct en ongehinderd toegang moeten verlenen aan humanitaire organisaties van de VN en hun partners, ook vanuit de buurlanden. En op 14 juli 2014 nam de Veiligheidsraad een resolutie aan waarmee de VN toestemming kreeg om vanuit de buurlanden de grens van Syrië over te steken. Deze resolutie was bedoeld om humanitaire hulp in de conflictzones te verlenen zonder toestemming van de Syrische overheid. De Syrische autoriteiten worden wel in kennis gesteld van de cross-borderactiviteiten.

De eerste konvoien met hulpgoederen bereikten 972.000 mensen in Aleppo en Idlib. Met toestemming van de overheid staken 380 trucks met hulpgoederen de Turks-Syrische grens over. Daarna volgden nieuwe missies vanuit zowel Turkije als Jordanië. Tegen het einde van 2014 werd, vooral vanuit Turkije, de hulp uitgebreid; deze betrof nu naast voedselhulp ook kleding, onderwijsmateriaal, tenten enzovoort. Sinds medio december onderhoudt de VN, met toestemming van de Syrische en (Noord-) Iraakse regeringen, een luchtbrug voor humanitaire goederen vanuit Irak (Iraaks Koerdistan) naar Noordoost-Syrië. Nieuwe belemmeringen door de Syrische overheid en de intensivering van de gevechten met IS hebben de mogelijkheden voor cross-borderhulp echter ernstig beperkt. Van de 115 aanvragen voor transport van goederen vanuit buurlanden naar conflictgebieden hebben de Syrische autoriteiten er bijvoorbeeld minder dan de helft goedgekeurd. Ondanks de autorisatie van de Veiligheidsraad om zonder toestemming van de Syrische overheid cross-borderhulp te verlenen hebben de VN-organisaties hun hulp niet noemenswaardig kunnen opvoeren.

| 130 |

7.3.3 Bereik en resultaten

Het is moeilijk een goed beeld te krijgen van het bereik van de humanitaire hulp. In een *survey*-onderzoek melden de hulporganisaties dat ze gemiddeld tussen de 36 en 50 procent van de mensen in nood bereiken. Er zijn echter grote verschillen per sector. De hoogste percentages mensen worden bereikt met voedselhulp en vaccinaties. Op het gebied van de gezondheidszorg echter zijn er grote tekorten. Enquêtes die in de door de regering gecontroleerde gebieden zijn uitgevoerd, bevestigen de grote beperkingen in het bereik van de hulp: in 2013 gaf 90 procent van de mensen in nood aan de afgelopen dertig dagen 'onvoldoende' of 'grotendeels onvoldoende' hulp te hebben ontvangen om in de behoeften te kunnen voorzien. In 84 van de 125 regio's waar de enquête werd gehouden, gaven geïnterviewden aan dat de humanitaire hulp voorziet in minder dan 25 procent van de eerste behoeften.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Voor bronnen zie Giesen & Leenders, 2015 en ook: WHO, september 2014; IOM, 2014; IFRC, 11 oktober 2014.

Het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) meldt op zijn website dat via het Syrische Rode Kruis in 2014 in totaal 3,5 miljoen mensen op maandelijkse basis hulp krijgen. Het Turkse Rode Kruis zou met de cross-borderhulp 35.000 mensen bereiken.¹⁹⁵ Er zijn nog geen evaluaties beschikbaar van de door SARC verleende hulp. In de conflictgebieden zijn het vooral ngo's en lokale hulporganisaties die de meeste hulp verlenen.

De VN daarentegen is niet bij machte om de grote meerderheid van de bevolking in de door de oppositie gecontroleerde gebieden te bereiken. De VN-hulp dekt niet meer dan 17 procent van de totale hulp in die gebieden. In de vier regio's waar de meeste cross-borderhulp naar toe ging (Aleppo, Idlib, Quneitra en Dar'a), bereikte de voedselhulp slechts 38 procent en de gezondheidszorg slechts 16 procent van de twee miljoen mensen in nood. In de loop van 2014 is het bereik van de cross-borderhulp overigens sterk gedaald. Enerzijds omdat onvoldoende gehoor is gegeven aan de in de Veiligheidsraad van de VN aangenomen resoluties, anderzijds omdat de toegang tot de getroffen bevolking alleen maar is verslechterd. Het aantal mensen zonder hulp zou zijn verdubbeld, van 2,5 miljoen naar 4,8 miljoen.¹⁹⁶ De VN-konvooiën zouden in 2014 in de zwaarst getroffen regio's slechts 1,1 miljoen mensen hebben bereikt, bijna 1,8 miljoen minder dan het jaar ervoor. De opmars van IS en Al-Nusrah heeft geleid tot een toename van nieuwe ontheemden, die veelal niet of moeilijk door de humanitaire hulp van de VN kunnen worden bereikt. Sommige ngo's claimen echter erin te slagen ook in door IS gecontroleerde gebieden noodhulp te verlenen, na daarover overeenstemming met IS te hebben bereikt. Begin 2015 zou het aantal mensen dat voor de humanitaire hulp moeilijk of niet te bereiken is, zijn gegroeid van 2,5 miljoen tot 4,8 miljoen mensen: reden waarom internationale ngo's de noodklok luiden met een document over de falende hulp in Syrië (Hartberg et al., 2015).

| 131 |

De eerste door Nederland gefinancierde cross-borderhulp is verleend door het ngo Save the Children. Uit de verslagen hierover blijkt dat de fondsen zijn besteed voor de aanschaf en distributie van diverse (medische, hygiënische en winter) basispakketten onder ontheemden in het basiskamp Qah en omringende kampen. De pakketten zijn tevens gedistribueerd in lokale gemeenschappen, om ook daar de meest kwetsbare gezinnen te helpen. In totaal zijn er volgens planning 50.000 pakketten gedistribueerd. Binnen Syrië zijn zogenoemde *relief committees* gevormd. Deze comités ondersteunen niet alleen bij de selectie van de families die in aanmerking komen voor de hulp, maar informeren ook welke routes veilig zijn voor de aanvoer van de hulp en over hoe de distributie te organiseren. Omdat de meeste ngo's hun hulp kanaliseren via netwerken en vertrouwenspersonen in Syrië is het toezicht op de hulp en de verantwoording erover niet gemakkelijk.

¹⁹⁵ De data zonder bron komen uit het landenrapport over Syrië van IOB, Giesen & Leenders, 2015.

¹⁹⁶ Volgens het in maart 2015 door een coalitie van ngo's uitgebrachte rapport *Failing Syria* (Hartberg et al., 2015).

7.3.4 Analyse en verklaringen

Drie factoren beïnvloeden de effectiviteit en het bereik van de hulp in Syrië in belangrijke mate, namelijk:

1. *Onvoldoende middelen*

De donorbijdragen aan SHARP zijn onvoldoende om de snelle stijging van de noden in Syrië te dekken. Donoren komen hun toezeggingen niet of te laat na. WFP, UNHCR en IOM waarschuwden er in 2014 voor dat de hulp aan Syrië aanzienlijk zou afnemen als op korte termijn niet meer financiering beschikbaar kwam. In juli 2015 was nog maar 30 procent van de begroting gefinancierd. De aarzeling bij donoren om noodhulp in de door de regering gecontroleerde gebieden te financieren speelt een rol bij het uitblijven van de financiering.

2. *De schending van het principe van toegang tot mensen in nood: de tegenwerking van de Syrische overheid en elkaar bestrijdende opstandelingen*

De tegenwerking van de Syrische overheid heeft de VN-hulp ernstig vertraagd en een groter bereik van de hulp verhinderd. In de door haar gecontroleerde gebieden bepaalt de Syrische overheid veelal waar en aan wie de hulp wordt verleend.¹⁹⁷ Ngo-medewerkers bekritisieren de VN omdat deze zich te afhankelijk zou hebben gemaakt van de Syrische regering en onvoldoende zou hebben aangedrongen op uitbreiding van de hulp aan de conflictzones. Het antwoord van VN-woordvoerders hierop is dat de toegang in belangrijke mate afhankelijk is van de politieke besluitvorming daarover in onder meer de VN-Veiligheidsraad. Ook bestaat het risico dat een al te grote druk op de Syrische regering zich tegen de hulpverlening zou kunnen keren, doordat deze nog meer beperkingen kan opleggen.

| 132 |

VN-organisaties staan voor lastige dilemma's. Zowel in het overleg met de Syrische regering als door de verplichting om samen te werken met door de regering goedgekeurde nationale organisaties. Hoewel veel van deze organisaties bijdragen aan effectieve humanitaire hulp, zijn er ook organisaties die (in)direct onder invloed van de regering staan. De neutraliteit van de hulp komt daarmee onder druk te staan. Hoewel de recente VN-Veiligheidsraadsresoluties hen nieuwe ruimte bieden om de hulp significant uit te breiden naar de conflictzones en andere gebieden die niet onder de controle zijn van de regering, zouden de VN-organisaties deze onvoldoende benutten. Het is echter moeilijk een gefundeerd oordeel te vormen over deze kritiek. Met de machtsuitbreiding van IS zijn grote delen van Syrië en Irak onbereikbaar geworden voor humanitaire hulp. De hulpverlening blijkt bovendien niet zonder risico's. Sinds het begin van de crisis zijn 36 medewerkers van SARC en 24 VN-medewerkers gedood; een nog groter aantal is ontvoerd.

3. *Gebrekkige coördinatie in de cross-borderhulp*

Het voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde onderzoek wijst op een gebrekkige coördinatie tussen de VN en ngo's. OCHA was pas in augustus 2013 in het conflictgebied aanwezig, lang nadat een aantal ngo's er al actief was met cross-borderhulp. Internationale ngo's verwijten de VN-organisaties dat ze nauwelijks rekening houden met hun ervaring en kennis. Ze hebben de leidende rol van OCHA niet zomaar erkend, omdat de organisatie er onvoldoende in zou

¹⁹⁷ Interview met het hoofd van het UNOCHA-landenkantoor in Syrië: geciteerd in Parker, B. 2013 (Giesen & Leenders, 2015).

slagen effectieve cross-borderhulp te organiseren en te voorzichtig zou opereren om de Syrische overheid niet voor het hoofd te stoten. Pas vanaf juli 2014 lijken de coördinatie en de samenwerking te verbeteren. Toen ook werd een gezamenlijk plan vastgesteld voor de humanitaire operaties vanuit zuidelijk Turkije. Doordat een groot aantal zeer diverse organisaties actief is in de grensregio's, is het overigens niet gemakkelijk de verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen.

7.4 UNHCR en de opvang van vluchtelingen in Jordanië en Libanon

Bijna 50 procent van de Nederlandse hulp voor de vluchtelingen crisis in de buurlanden van Syrië verliep via UNHCR. Om die reden besteden we in deze paragraaf aandacht aan de organisatie en de resultaten van de humanitaire hulp van deze organisatie in Jordanië en Libanon.

7.4.1 Context en de organisatie van de hulp

De eerste vluchtelingen uit Syrië arriveerden in maart 2011 in de buurlanden Jordanië en Libanon. Naarmate het conflict in Syrië zich in de jaren erna uitbreidde, steeg het aantal vluchtelingen explosief. In april 2015 bedroeg het aantal geregistreerde vluchtelingen in Jordanië 625.000 en in Libanon 1,15 miljoen. Door een strenger toelatingsbeleid nam het aantal geregistreerde vluchtelingen eind 2014 licht af. De projecties voor 2015 wijzen echter weer op een lichte stijging, die mede wordt veroorzaakt door een toename van de vluchtelingen uit Irak.

| 133 |

Hoewel noch Jordanië noch Libanon de Vluchtelingenconventie van 1952 hebben ondertekend, hebben beide landen wel een overeenkomst met UNHCR om de opvang van vluchtelingen te coördineren. Ze hebben een grote flexibiliteit getoond bij de ontvangst van de grote aantallen vluchtelingen, al beginnen de beperkingen in de absorptiecapaciteit zich steeds meer te manifesteren. Om die reden is het toelatingsbeleid in Jordanië en Libanon de afgelopen maanden strenger geworden. Enquêtes onder de bevolking in Jordanië wijzen uit dat het aantal voorstanders van sluiting van de grens voor Syrische vluchtelingen is gegroeid van 66 procent in 2012 tot 80 procent in 2014.¹⁹⁸ Ook spelen sinds de opkomst van IS en andere extremistische islamitische groeperingen veiligheidsoverwegingen een belangrijke rol.

In Jordanië heeft de overheid de politieke leiding van de opvang terwijl UNHCR het sectorale overleg leidt. De belangrijkste overheidsinstellingen (kantoor van de eerste minister en sectorale ministeries) zijn nauw betrokken bij de opvang en bepalen in belangrijke mate de voorwaarden waaronder de hulporganisaties kunnen werken.

In Libanon zijn de interne politieke verhoudingen zeer gevoelig. Hierdoor is zowel de opvang van de vluchtelingen als hun verdeling over het land een delicate kwestie. De permanente

¹⁹⁸ Giesen & Leenders, 2015, pp. 58-59.

politieke crisis en het wankel evenwicht tussen de verschillende politieke groeperingen zijn er de oorzaak van dat de regering weinig slagkracht heeft om een actief beleid te voeren ten aanzien van de opvang van de vluchtelingen. Overigens kent Libanon een lange traditie van migratie van Syrische gastarbeiders; volgens schattingen gaat het om rond de 500.000 personen.

UNHCR is de leidende organisatie voor de opvang van vluchtelingen in beide landen. In Jordanië beschikt UNHCR over vijf veldkantoren (de meeste dicht bij de grens met Syrië) en 799 stafleden, waarvan 114 internationaal. In Libanon zijn er zes veldkantoren en 580 stafleden, waarvan 133 internationaal. De VN heeft voor de opvang in de buurlanden van Syrië een Regionaal Response Plan (RRP) ontwikkeld. Voor de totale programmering was in 2014 een budget van USD 3,7 miljard begroot, waarvan 63 procent is gefinancierd (Global Humanitarian Assistance, 2015b). Uit tabel 7.2 blijkt dat voor beide landen de donorbijdragen ver onder de begrotingen bleef.

Land	2013		2014	
	Begroot	Financiering	Begroot	Financiering
Libanon	1.216	881	1.515	694
Jordanië	976	736	1.201	556

Bron: Final Reports RRP 5 en 6 over respectievelijk 2013 en 2014. De data zijn moeilijk te achterhalen omdat de begroting in de loop van de jaren is bijgesteld en er onduidelijkheid is voor welk jaar donorbijdragen zijn gebruikt.

WFP en UNHCR hebben het grootste aandeel in de uitvoering van de begroting.

7.4.2 Bereik en resultaten

De onafhankelijke evaluatie van de UNHCR-operaties in Libanon en Jordanië (Hidalgo, 2014) komt tot positieve conclusies over de rol van deze VN-organisatie in de Syrische vluchtelingencrisis. Gelet op de complexiteit en de schaal van de crisis heeft UNHCR goed werk verricht. De organisatie speelde een leidende rol in een uiterst complexe crisis, met het grootste budget uit de geschiedenis van de humanitaire hulp (een beroep op USD 4,2 miljard voor 2014). De organisatie nam hierbij de verantwoordelijkheid op zich voor bijna drie miljoen vluchtelingen verspreid over vijf landen. UNHCR coördineerde de hulp met meer dan honderd internationale en nationale partners verdeeld over twaalf sectoren (Hidalgo, 2014, p. 91).

Het voor deze beleidsdoorlichting in Jordanië en Libanon uitgevoerde onderzoek concentreerde zich op enkele van de sectoren waarbij UNHCR het nauwst betrokken is: protectie, onderdak en inkomen.

Registratie en protectie¹⁹⁹

De registratie van vluchtelingen is een van de centrale taken van UNHCR. Hiervoor beschikt de organisatie over zowel regionale als enkele mobiele registratiekantoren. In beide landen wordt daarbij biometrische technologie toegepast. In Jordanië zijn 594.596 en in Libanon 1.183.327 vluchtelingen geregistreerd (april/mei 2015). UNHCR heeft de aanvankelijke achterstanden met de registratie snel ingelopen. Vanaf 2013 is de organisatie erin geslaagd vrijwel alle vluchtelingen in korte tijd te helpen hun verblijf te legaliseren, in aanmerking te komen voor assistentie door de hulporganisaties en in veel gevallen toegang te verkrijgen tot de nationale sociale voorzieningen. Door zich te registreren kunnen vluchtelingen in aanmerking komen voor cash- en voedselhulp. Daarnaast wordt ondersteuning geboden bij dreigende uitzetting of andere verblijfsproblemen.²⁰⁰

UNHCR doet veel aan humanitaire diplomatie om betere voorwaarden voor de opvang van vluchtelingen te bepleiten bij de regeringen van Libanon en Jordanië. UNHCR moet zowel in Jordanië als in Libanon telkens zorgvuldig afwegingen maken. Enerzijds gaat het daarbij om de noodzaak om medewerking van de overheid te verkrijgen voor het oplossen van allerlei problemen die vluchtelingen ondervinden. Anderzijds gaat het erom te lobbyen en diplomatieke druk uit te oefenen om zich ervan te verzekeren dat de politieke ruimte voor het werken met vluchtelingen, niet afneemt.

Protectie bij geweld tegen vrouwen en kindertrouwlijken is een belangrijke prioriteit van UNHCR. Een vierde van de zaken waarbij de organisatie helpt, betreft seksueel geweld. Gedwongen huwelijken van vooral jonge meisjes is een van de meest voorkomende problemen waarvoor UNHCR, samen met gespecialiseerde ngo's, ondersteuning biedt.

In beide landen geldt overigens dat de toegang tot vluchtelingen de afgelopen maanden is bemoeilijkt. Dit probleem heeft te maken met veiligheidsmaatregelen en een beperkte absorptiecapaciteit. Er is zorg over de afnemende politieke ruimte om de protectietaken naar behoren te kunnen vervullen.

Huisvesting en onderdak

In Jordanië woont ongeveer 15 procent van de vluchtelingen in kampen, terwijl de overige 85 procent zich grotendeels concentreert in de steden. Omdat het vluchtelingen niet is toegestaan om buiten het kamp te werken en de hulp veelal onvoldoende is, heeft dit in het grootste kamp, Za'atari, in het eerste jaar geleid tot frequent voorkomende criminaliteit en onveiligheid. Maar de situatie is later aanmerkelijk verbeterd. Ook is geprobeerd verbeteringen aan te brengen in de harde levensomstandigheden in het kamp (stof, hitte). Begin 2014 woonden rond de 110.000 vluchtelingen in 15.000 prefab-containers en 64.000 tenten voor noodopvang. Het kamp leek lange tijd overigens meer op een doorgangskamp: sinds de

¹⁹⁹ Voor bronnen van veel kwantitatieve data verwijzen we naar het casestudierapport over de hulp aan Syrische vluchtelingen (Giesen & Leenders, 2015).

²⁰⁰ Een apart probleem vormen de kinderen van Syrische vluchtelingen geboren in Libanon: in de periode 2011-2014 wordt dit aantal geschat op 50.000. De legaliseringsprocedure kost USD 2.500 per kind, ver boven de mogelijkheden van de meeste families.

oprichting hebben meer dan 500.000 mensen het kamp alweer verlaten.²⁰¹ Bij de opzet van een tweede kamp, Azraq, wordt geprobeerd lessen te trekken uit deze ervaringen. Maar als gevolg van de snel verslechterende situatie van arme vluchtelingen in de steden is er vanaf begin 2015 voor het eerst weer animo om naar de kampen terug te keren.²⁰²

In Libanon heeft de regering zich altijd gekeerd tegen de opvang in kampen. 81 procent van de vluchtelingen woont in gehuurde accommodaties, die veelal worden gedeeld met meerdere families, tegen een gemiddelde huur van USD 200 per maand. In beide landen woont ongeveer een vijfde van de vluchtelingen in tijdelijke of noodopvangvoorzieningen. Het gaat veelal om de meest kwetsbare groepen: vluchtelingen die zelf geen onderdak kunnen vinden of die de huur niet meer kunnen betalen en uit hun huis worden gezet. UNHCR probeert deze mensen op te vangen in opgeknapte oude gebouwen of andere geïmproviseerde voorzieningen. Daarnaast probeert de organisatie, waar nodig, water- en sanitaire voorzieningen te verzorgen of te herstellen. Ook verleent UNHCR huursubsidie aan de meest kwetsbare groepen. De hulpverlening is overigens ontoereikend en liep in 2014 achter bij de planning.

Inkomen en voedsel

| 136 |

Na de moeilijkheden in de beginfase, toen de periode tussen registratie en assistentie soms wel zeventien dagen duurde, krijgen vluchtelingen in Libanon nu hulp binnen elf dagen na registratie. In toenemende mate wordt deze hulp in natura vervangen door geldsteun. UNHCR en WFP maken gebruik van verschillende vormen van geldsteun:

- a. reguliere algemene maandelijkse bijstand voor kwetsbare families of personen;
- b. seizoensgebonden cashbijstand;
- c. eenmalige bijstand voor specifieke noodsituaties; en
- d. bijstand voor specifieke doelen, zoals vouchers voor voedselaankopen, huursubsidie of de aankoop van babykits.

In Jordanië besteedt WFP maandelijks rond de USD 17,7 miljoen aan voedsel, veelal in de vorm van vouchers, voor 40.000 kampvluchtelingen en 450.000 vluchtelingen daarbuiten. In 2013 werden 7.000 huishoudens geholpen met algemene cashbijstand. UNHCR verleent maandelijks een financiële bijdrage aan 21.000 van de meest kwetsbare Syrische gezinnen. Dit staat gelijk aan 14 procent van de vluchtelingen buiten de kampen. Eind 2014 kwamen meer dan 10.000 extra Syrische vluchtelingen-huishoudens in aanmerking voor deze steun. Door gebrek aan beschikbare fondsen is UNHCR echter niet in staat deze assistentie nog langer te verlenen.

²⁰¹ 'Analysis of Za'atari population figures, Interagency Information Sharing Portal' geciteerd in Hidalgo, 2014, p. 56. In meerdere verslagen en rapportages over het kamp (Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Inzake het verslag van het bezoek van de Minister voor BHOS aan Jordanië en pledging conferentie Koeweit*, 3 april 2015) wordt een soms wel optimistische voorstelling van zaken gegeven over bedrijvigheid en zelfredzaamheid van de kampbevolking. De meeste vluchtelingen in het kamp kiezen ervoor elders te worden gehuisvest.

²⁰² Briefing note UNHCR, *Jordan's Za'atari refugee camp turns 3, challenges for the future of the thousands living there*, Briefing Ariane Rummyer, 28 juli 2015.

In Libanon is de schatting dat 70 procent van de vluchtelingen financiële of andere bijstand behoeft om in de basisvoorzieningen te kunnen voorzien. Ongeveer 29 procent van het totale aantal vluchtelingen wordt geclassificeerd als zeer kwetsbaar. Met het winterprogramma werden vooral de kwetsbaarste families bereikt, die wonen op een hoogte boven de 500 meter. Maar zowel in 2013 als in 2014 waren er meerdere tekortkomingen in de uitvoering: vertragingen, niet altijd werden de meest behoeftige families bereikt. In Libanon schat UNHCR het aantal vluchtelingen dat geen cashsteun heeft, maar daarvoor wel in aanmerking zou moeten komen, op 300.000 (2014).

Impact van de hulp op de overlevingsstrategieën van de vluchtelingen

Goed impactonderzoek zou moeten aantonen hoe de humanitaire hulp bijdraagt aan de basisbehoeften en overleving van vluchtelingen. Daarvoor ontbreken echter voldoende data, al zijn er wel indicaties voor te geven.²⁰³

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop vluchtelingen erin slagen zich te redden. De huishoudsurveys in Jordanië wijzen uit dat 52 procent van de inkomsten van Syrische vluchtelingen afkomstig is van humanitaire hulp en liefdadigheid. Naarmate vluchtelingen erin slagen werk te vinden, daalt dit percentage. Maar er zijn ook zeer arme vluchtelingen die nauwelijks kunnen overleven. Hiernaast zijn er voorbeelden van vluchtelingen die voedselvouchers weer doorverkopen om andere urgente uitgaven te kunnen doen. Vluchtelingen overleven in belangrijke mate dankzij eigen inspanningen en middelen: ze lenen geld om de huur te voldoen, vallen terug op hulp van familie en vanuit Syrië, verkopen bezittingen, en accepteren kinderarbeid en huwelijksaanzoeken voor dochters in ruil voor financiële hulp. Ook zijn er familieleden die tijdelijk terugkeren naar Syrië wanneer de situatie dat toelaat (CARE, 2014). Een belangrijk motief daarvoor is hereniging met achtergebleven familie. En grote aantallen Syrische vluchtelingen proberen Europa te bereiken.

| 137 |

Uit onderzoek naar de leefomstandigheden van vluchtelingen blijkt telkens weer dat de cashprogramma's voor de armste families weliswaar niet voldoende zijn om te overleven, maar hen vaak wel in staat stellen cruciale aankopen te doen of schulden te betalen.²⁰⁴ Ondanks de beperkte fondsen voor de cashprogramma's zijn de hulporganisaties erin geslaagd de armste en meest kwetsbare families en personen te helpen om in ieder geval in de belangrijkste basisvoorzieningen te kunnen voorzien. Maar UNHCR en de andere hulporganisaties kunnen niet voorkomen dat de humanitaire situatie op dit moment eerder verslechtert dan verbetert. Twee derde van de vluchtelingen in Jordanië leeft onder de nationale armoedegrens en één op de zes Syrische vluchtelinghuishoudens leeft in grote armoede, met minder dan USD 40 per maand per persoon om rond te komen. Bijna de helft van de huishoudens die de onderzoekers bezochten, had geen verwarming, een kwart had gebrekkige elektriciteit, en een vijfde had geen werkend toilet. De huurkosten beslaan meer dan de helft van de huishoudelijke uitgaven, en vluchtelingengezinnen worden steeds meer gedwongen hun onderkomen te delen met anderen, om zo de kosten te drukken.

²⁰³ Er zijn weinig rapportages die informeren over meer dan alleen kwantitatieve data over het aantal met de hulp bereikte mensen.

²⁰⁴ Sloane, 2014; Hisain, 2014; CARE, 2014; UNHCR, 2014.

Over het algemeen maken de bevindingen van genoemd onderzoek duidelijk dat een verdere afname van de huidige steun directe en serieuze consequenties heeft voor de Syrische vluchtelingen in beide landen. Deze situatie is vooral zorgelijk voor de meest kwetsbaren, zoals gezinnen met een vrouw als hoofd van het huishouden en oudere vluchtelingen. Het gebrek aan financiering maakt dat grote groepen niet kunnen worden geholpen. In juli 2015 is niet alleen het aantal mensen dat in aanmerking komt voor voedselhulp in Libanon sterk teruggebracht, maar ook de omvang ervan: naar USD 13,50 per maand per persoon.²⁰⁵ De mogelijkheden voor vluchtelingen om te werken worden sterk beperkt en veel kinderen kunnen niet naar school. De snelle verslechtering van de situatie is een belangrijke oorzaak voor de grote instroom van Syrische vluchtelingen in Europa.

7.4.3 Efficiëntie

De onafhankelijke evaluatie van UNHCR (Hidalgo, 2014) komt met een positief oordeel over de efficiëntie van de organisatie:

- a. UNHCR heeft op grote schaal technologische en organisatorische vernieuwingen doorgevoerd voor de registratie van vluchtelingen. De organisatie heeft in korte tijd een zeer efficiënt en technologisch hoogstaand registratiesysteem ontwikkeld.
- b. Hoewel niet altijd succesvol, heeft UNHCR op een vernieuwende wijze gebruik gemaakt van data-analyses om de hulp zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften.
- c. Een breed pakket aan hulp en innovatieve dienstverlening is ontwikkeld, variërend van *cash transfers* via debitcards tot de inschakeling van private verzekeringsmaatschappijen voor de betaling van gezondheidsdiensten aan vluchtelingen.

| 138 |

De allocatie en de bestedingsmechanismen bij UNHCR zijn in het algemeen efficiënt. Wel is de budgetplanning zeer afhankelijk van de kasinkomsten op de korte termijn en van het overmaken van middelen door donoren. Doordat dit laatste zich concentreert aan het einde van het begrotingsjaar, is de projectcyclus erg kort (soms niet meer dan drie à vier maanden) en is de continuïteit van de activiteiten moeilijk te garanderen (Hidalgo, 2014). In Libanon waren er in 2013 bijvoorbeeld negen tussentijdse aanpassingen in het operationele budget en moesten de projectcontracten met uitvoerende organisaties meerdere malen worden herzien. Hoewel het oordeel over het budgetmanagement (is het geld echt nodig en kan het goed worden besteed?) voldoende is, wordt in de evaluatiestudie ook opgemerkt dat het financieel management onvoldoende is geïntegreerd in het operationeel management, bijvoorbeeld om de kosten van verschillende alternatieve benaderingen tegen elkaar af te wegen of de kostenbesparing van genomen beslissingen te analyseren. Dit geldt ook voor de besluitvorming over verschillende modaliteiten bij het contracteren van personeel.

UNHCR voert zelf een groot deel van de protectieactiviteiten uit (met name registratie) en is de leidende organisatie voor de sectoren onderdak, cashsteun en steun aan lokale gemeenschappen. In andere sectoren is het voornemen om samen te werken met andere gespecialiseerde VN-organisaties en ngo's. Er zijn echter voorbeelden van een slechte werkverdeling tussen UNHCR en UNICEF op veldniveau, waar de uitvoerende partners van beide

²⁰⁵ WFP, 'WFP Forced to make deeper cuts in Food Assistance due to lack of funding', <https://www.wfp.org/news/news-release/wfp-forced-make-deeper-cuts-food-assistance-syrian-refugees-due-lack-funding>.

VN-organisaties aparte financiering krijgen voor hetzelfde project. Onduidelijkheid over de rol van de humanitaire coördinator en van het landenteam onder leiding van OCHA heeft in een vluchtelingen crisis als deze geleid tot spanningen en problemen in de coördinatie tussen VN-organisaties, en tussen UNHCR en OCHA in het bijzonder. Dit heeft vooral in Jordanië tot frustratie geleid. In Libanon is UNHCR een actief lid van het landenteam en verloopt de samenwerking beter (Hidalgo, 2014, p. 47 en 107).

De uitvoering van de programma's en projecten verloopt zo veel mogelijk via de uitvoerende partners: lokale overheden (vooral gemeenten), internationale en nationale ngo's en religieuze organisaties, zoals Caritas. Voor de selectie van partners wordt een aantal criteria toegepast, waaronder beschikbare expertise en ervaring. Zowel de onafhankelijke UNHCR-evaluatie als het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek onder partners in zes regio's in Jordanië en Libanon wijzen uit dat partners in het algemeen positief zijn over de kwaliteit van het partnerschap met UNHCR. Maar als gevolg van de voorwaarden van de financiering door donoren zijn de voorspelbaarheid en de tijdigheid van de financiering problematisch gebleken, vooral in Libanon. Telkens als UNHCR het budget moest bijstellen vanwege onvoldoende of niet tijdige financiering, werd ook de financiering van de uitvoerende partners gekort, met directe gevolgen voor de omvang en het bereik van de hulp aan vluchtelingen. Vanuit het perspectief van UNHCR is het arbeidsintensief om te werken met een groot aantal ngo's. Bovendien zijn er nogal wisselende ervaringen met de uitvoeringscapaciteit van ngo's en neemt de noodzaak toe om te werken met gespecialiseerde organisaties. Om deze redenen werkt UNHCR liever met een kleiner aantal grotere uitvoerende organisaties. UNHCR stelt deze in staat om in subregio's of specifieke sectoren zelf lokale organisaties en kleinere ngo's te contracteren. Hiervoor zijn voor 2015 nieuwe procedures opgesteld.

| 139 |

Vanwege hoge personeelskosten en transactiekosten van de banken is cashbijstand, zeker in de aanlooptijd, niet altijd goedkoper dan voedselhulp. Geconstateerd is ook dat de uitvoering van de voucherprogramma's efficiënter kan (Hisain, 2014, p. 10). De digitale verwerking van de registratiedata heeft het mogelijk gemaakt de toegang tot de dienstverlening beter te organiseren en beter te focussen op de meest kwetsbare bevolking. Evaluatie en onderzoek wijzen op de voordelen van het gebruik van debitcards:

- a. Vluchtelingen wonen zeer verspreid en debitcards reduceren logistieke problemen en de kosten van distributie (Hidalgo, 2014, p. 8).²⁰⁶ Geld kan bovendien snel worden overgemaakt.
- b. Het is een waardiger vorm van hulp omdat vluchtelingen bij distributiecentra niet meer in de rij hoeven staan en zelf kunnen beslissen waaraan ze het geld besteden.
- c. Monitoring van de transacties maakt het mogelijk informatie te verzamelen over de behoeften van de vluchtelingen.²⁰⁷

²⁰⁶ Hoewel er ook op wordt gewezen dat de kosten van de administratie en de selectie van families erg hoog zijn: zie Giesen & Leenders, 2015, hoofdstuk 5.4.3.

²⁰⁷ UNHCR Lebanon Monthly Updates, December 2014, UNHCR Syria Regional Refugee Response Inter-agency Information Sharing Portal.

Lange tijd bleek het niet mogelijk om de financiering en de benadering op het terrein van de cashprogramma's beter op elkaar af te stemmen. Daardoor kwam het voor dat verschillende VN-organisaties en ngo's tegen verschillende voorwaarden bijstand gaven. Er zijn inmiddels gemeenschappelijke criteria voor selectie en uitvoering om de programma's beter op elkaar af te stemmen.

7.4.4 Duurzaamheid en de perspectieven op de middellange termijn

De onafhankelijke UNHCR-evaluatie (Hidalgo, 2014, p. 8) constateert dat UNHCR slachtoffer dreigt te worden van het eigen succes. De organisatie was zo gericht op de mobilisatie van fondsen en hulpverlening op de korte termijn dat ze onvoldoende heeft onderkend hoe noodzakelijk het is om de hulpverlening meer te integreren in de kaders van de nationale en lokale overheden. Hoewel het begrijpelijk is dat UNHCR er alles aan heeft gedaan om snelle en tijdige hulp te organiseren, is het besef dat het hier gaat om een veel langduriger crisis onvoldoende aanwezig geweest. De noden van de vluchtelingen zullen eerder toe- dan afnemen. Daarom zou UNHCR nu een strategie moeten ontwikkelen voor de middellange termijn. Een strategie die niet direct afhankelijk is van de jaarlijkse mobilisatie van fondsen en die een grotere rol toekent aan nationale overheden en organisaties.

| 140 |

Het besef dat de Syrische vluchtelingen crisis geen tijdelijke noodsituatie is maar inmiddels is geëvolueerd tot een chronische crisis, wordt langzamerhand breed gedeeld. Toch bestaat over de consequenties hiervan nog veel discussie. De UNHCR-evaluatie komt dan ook tot de conclusie dat de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de meer structurele hulp aan de buurlanden, zoals de Wereldbank en UNDP, die hulp onvoldoende hebben waargemaakt.

Jordanië en Libanon hebben een grote instroom van vluchtelingen toegestaan. Ook hebben deze landen UNHCR en andere humanitaire organisaties de ruimte gelaten voor hun activiteiten. De spanning met de eigen bevolking is voor de overheden in beide landen reden tot veel zorg. De Jordaanse overheid schat de kosten van de vluchtelingenopvang in 2014 op USD 871 miljoen, omdat de publieke dienstverlening aan vluchtelingen sterk moet worden uitgebreid. Zo zouden jaarlijks 140.000 Syrische vluchtelingenkinderen in het reguliere onderwijs moeten worden opgenomen. In zowel Libanon als Jordanië vragen overheden en hulporganisaties om meer aandacht voor de armen in de lokale gemeenschappen, om te voorkomen dat deze de zwaarste lasten dragen van de instroom van vluchtelingen en om ongelijkheid in de dienstverlening tussen vluchtelingen en de lokale bevolking te voorkomen.²⁰⁸ UNHCR heeft in 2014 een programma gestart om ook arme Libanese gemeenschappen te helpen (USD 25 miljoen), evenals een programma om de Libanese overheden te ondersteunen (USD 30 miljoen). De organisatie doet veel moeite om hierbij zo goed mogelijk samen te werken met de gemeenten.

In Libanon verzet de overheid zich tegen een blijvende integratie van vluchtelingen. Niet in het minst omdat ze bang is dat het wankel politieke evenwicht tussen de verschillende bevolkingsgroepen zal worden doorbroken. Voor deze vrees verwijzen overheidsvertegen-

²⁰⁸ Een door de Wereldbank opgericht multidonor-trustfonds, bedoeld om Libanese 'host communities' financieel te ondersteunen bij de opvang van de vluchtelingen, zou USD 300 miljoen à 400 miljoen moeten investeren. In september 2014 was er echter slechts USD 25 miljoen bijgedragen.

woordigers ook naar de eerdere ervaringen met de opvang van Palestijnse vluchtelingen. Libanon voelt zich steeds meer in de steek gelaten, nu de bereidheid bij donoren om financieel bij te dragen gering is. Dit alles maakt dat het voor UNHCR en de andere hulporganisaties erg moeilijk is om structurelere oplossingen te vinden, bijvoorbeeld in het geval van huisvesting.

Onder leiding van de humanitaire coördinator, OCHA en UNDP en in samenwerking met UNHCR is eind 2014 een zogenoemd Resilience Programme opgesteld. Dit programma heeft als doel de opvang van de vluchtelingen op te nemen in een bredere aanpak gericht op de middellange termijn. In deze aanpak zullen de nationale overheden in zowel Libanon als Jordanië een groter aandeel hebben. Een belangrijk deel van de begroting is bijvoorbeeld bestemd voor de nationale overheden, om de uitbreiding van de sociale dienstverlening te financieren, evenals de andere kosten die samenhangen met de vluchtelingencrisis. In deze Resilience programma's spelen UNDP en de Wereldbank een belangrijke rol. De kosten voor de directe humanitaire hulp aan vluchtelingen die de internationale organisaties verlenen, zijn ondergebracht in een apart Vluchtelingenprogramma. Het Resilience-programma en het Vluchtelingenprogramma zijn samengevoegd in nationale Response-plannen voor Jordanië en Libanon.

Er bestaat bij UNHCR zorg over de beschikbaarheid van voldoende steun en aandacht voor de aanhoudende noodsituatie onder vluchtelingen en de continuïteit van de lopende programma's: het Resilience-programma zou naast de humanitaire hulp moeten komen, maar het niet moeten vervangen.

| 141 |

In tabel 7.3 zijn de belangrijkste financiële data voor beide plannen samengevat.

Land	Resilience Budget	Refugee response budget	Overig	Totaal
Jordanië	916	889	1.062*	2.868
Libanon	724	1.419	-	2.143

Bron: *Regional Refugee and Resilience Plan*, www.3RPSyriaCrisis.org;

* extra kosten geclaimd door de overheid van Jordanië voor o.a. veiligheidsbeleid, wegen, etc.

In het geval van het Libanese Response-plan was tot halverwege juli 2015 nog geen 22 procent gefinancierd. Donoren lijken niet bereid om de financiering de komende jaren op hetzelfde peil te houden als dat van de afgelopen jaren. Ook bestaat er veel weerstand om Libanon en Jordanië op te nemen in de reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's. In het geval van Nederland is hiervoor, met de bezuinigingen op het reguliere ontwikkelings-samenwerkingsprogramma, bovendien nauwelijks ruimte. Een ander obstakel is de geringe bereidheid van Jordanië en Libanon om in ruil voor budgetsteun interne hervormingen door te voeren in het sociaaleconomisch beleid.

Minister Ploumen pleit er in haar brief aan de Tweede Kamer over Jordanië voor om dit land, hoewel het een midden-inkomensland is, toch in aanmerking te laten komen voor laag-concessionele leningen van de Wereldbank.²⁰⁹ Dit sluit aan bij voorstellen van de Wereldbank om concessionele middelen voor midden-inkomenslanden met een hoge mate van fragiliteit mogelijk te maken. De toepassing hiervan voor Jordanië en Libanon was medio 2015 echter nog in een pril stadium.²¹⁰

7.5 Conclusies over de Nederlandse humanitaire hulp aan de Syrische vluchtelingencrisis

Humanitaire hulp vindt niet plaats in een vacuüm en kan niet los worden gezien van het bredere buitenlandbeleid ten aanzien van de regio. Nederland heeft zich hard gemaakt voor de toepassing van internationaal recht voor oorlogsmisdaden en grove schendingen van de mensenrechten. Met steun aan de gematigde oppositie probeert Nederland een bijdrage te leveren aan een politieke oplossing van het conflict in Syrië. Nederland heeft actief humanitaire diplomatie bedreven en een aandeel geleverd in de pogingen om de toegang tot humanitaire hulp te vergroten.

| 142 |

Met de steun aan het Rode Kruis (ICRC en IFRC) heeft Nederland grote bevolkingsgroepen binnen Syrië bereikt. Nederland heeft adequaat gereageerd op de beperkingen van de VN-organisaties om hulp binnen Syrië te verlenen, door ngo's in staat te stellen om cross-borderhulp te verlenen. In Syrië wordt het humanitair oorlogsrecht met voeten getreden, wat de hulpverlening ernstig bemoeilijkt.

De effectiviteit van de hulp die door UNHCR en andere organisaties is verleend aan de vluchtelingen in de buurlanden van Syrië is positief beoordeeld. De hulporganisaties zijn er in geslaagd om de armste en meest kwetsbare families te helpen om in hun belangrijkste basisvoorzieningen te kunnen voorzien. De keuze van Nederland om (tot 2014) een deel van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden via UNHCR te kanaliseren heeft goed uitgewerkt. Waarom de hulp aan UNHCR daarna is teruggebracht, is dan ook niet duidelijk.

Echter, naarmate de crisis voortduurt, wordt het bereik van de hulp minder: enerzijds nemen de noden toe omdat de vluchtelingen door hun reserves heen raken, en anderzijds is de financiering van de humanitaire hulp ontoereikend. Vanaf 2014 is er zowel in Libanon als in Jordanië onvoldoende financiering voor de humanitaire hulp en voor basisvoorzieningen voor de vluchtelingen. De situatie van de vluchtelingen in de buurlanden in vanaf 2014 verslechterd, en er is nauwelijks uitzicht op een politieke oplossing voor de crisis. Vanwege deze situatie hebben veel vluchtelingen die over voldoende middelen beschikken ervoor gekozen om naar Europa uit te wijken. De veronderstellingen over de mogelijkheden om de opvang in de regio te realiseren zijn veel te optimistisch gebleken.

²⁰⁹ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Inzake het verslag van het bezoek van de Minister voor BHOS aan Jordanië en pledging conferentie Koeweit*, 3 april 2015.

²¹⁰ Intern berichtenverkeer 'Libanon: ontwikkelingsgelden voor Libanon?', 8 juli 2015.

Nederland heeft op bescheiden schaal bijgedragen aan programma's die zijn bedoeld om de druk te verminderen op de publieke voorzieningen van de buurlanden. Deze druk is het gevolg van de grote instroom van vluchtelingen.²¹¹ De Nederlandse bijdragen voor een duurzame benadering van de opvang in de buurlanden zijn beperkt: er is geen geld beschikbaar vanuit ontwikkelingssamenwerking en er zijn ook geen fondsen om hieraan meer te doen via de multilaterale ontwikkelingsorganisaties.

De Hoge Commissaris van UNHCR Guterres heeft meerdere malen een oproep gedaan om het aantal plaatsen voor hervestiging van vluchtelingen snel uit te breiden.²¹² Voor het inwilligen van dat verzoek bestaat in Nederland vooralsnog weinig politieke bereidheid. Sindsdien is het aantal Syrische vluchtelingen dat zelf naar Nederland is gekomen echter fors toegenomen.

²¹¹ Zo is EUR 2,5 miljoen bijgedragen aan het *Lebanese Crisis Trust Fund* van de Wereldbank, waarmee de sociale dienstverlening door de overheid wordt versterkt. Nederland draagt verder EUR 3 miljoen bij voor een programma van de EU om de Libanese onderwijssector te versterken. Uit het stabilisatiefonds worden enkele programma's voor basisvoorzieningen van gastgemeenschappen gefinancierd. In Jordanië draagt Nederland bij aan het verbeteren van de relatie tussen vluchtelingen en gastgemeenschappen.

²¹² Zie interne berichtgeving van de CDP Beiroet; intern berichtenverkeer van 23 juni 2014.



8

Effectiviteit en efficiëntie van de humanitaire hulp

Nederland heeft hoge prioriteit gegeven aan het verbeteren van de coördinatie van de humanitaire hulp in de verwachting dat hiermee de effectiviteit van de hulp wordt bevorderd. De meeste financiering is daarom gekanaliseerd via de Verenigde Naties (VN). In het vorige hoofdstuk is voor de hulp aan de Syrische vluchtelingen nagegaan of deze ambities worden gerealiseerd. In dit hoofdstuk doen we dat voor de natuurrampen en andere crises waaraan Nederland de afgelopen jaren prioriteit heeft gegeven.²¹³ Daarbij stellen wij ons twee vragen:

- 1) Welke voortgang hebben de VN-organisaties geboekt om de hulp beter te coördineren en efficiënter te maken?
- 2) Wat is uit de beschikbare rapporten en literatuur op te maken over de effectiviteit van de humanitaire hulp?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we, naast de bevindingen van de casestudies, gebruik gemaakt van de recente studie die het Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP) heeft uitgevoerd naar de humanitaire hulp (Stoddard, 2015), het literatuuronderzoek dat voor deze beleidsdoorlichting is gedaan (Taylor et al., 2015), de bevindingen van de casestudies en aanvullende literatuur.

8.1 De toepassing van de Transformative Agenda ²¹⁴

De kritiek op de hulpverlening bij de tsunamiramp in Oost-Azië van 2004/2005 was voor de VN aanleiding om een pakket aan hervormingen voor de humanitaire hulp aan te kondigen. OCHA werd de centrale organisatie die de coördinatie zou verzorgen tussen de humanitaire VN-organisaties onderling en tussen humanitaire VN-organisaties en andere hulporganisaties. Voor elke sector werd een leidende organisatie aangewezen voor de coördinatie van de hulp (de zogenoemde clusterbenadering) en op landenniveau kwamen er humanitaire coördinatoren die namens OCHA moesten proberen de veelal autonoom opererende humanitaire organisaties meer op één lijn te krijgen.

De ervaringen met de coördinatie van de hulpverlening na de aardbeving in Haïti in 2010 maakten duidelijk hoe groot de tekortkomingen van de humanitaire hulp nog altijd waren. In 2011 kondigde de secretaris-generaal van de VN daarom een nieuwe reeks maatregelen aan: de zogenoemde Transformative Agenda (zie box 8.1). Belangrijke onderdelen van die agenda waren de versterking van de coördinatie en het leiderschap van de humanitaire coördinatoren, meer aandacht voor strategische planning op landenniveau en betere verantwoording.

²¹³ Omdat de Nederlandse financiering slechts een klein deel van de totale hulp uitmaakt, kunnen de resultaten uiteraard maar in zeer beperkte mate worden toegeschreven aan de Nederlandse hulp. Omdat bovendien veel hulp ongeoormerkt is gegeven, is het ook moeilijk een direct verband te leggen tussen specifieke crises en de Nederlandse bijdragen.

²¹⁴ Er is geen systematisch overzicht beschikbaar over efficiëntie in de humanitaire hulp; hier richten we ons op de volgende aspecten: efficiënte werkverdeling door coördinatie, rationale allocatie van middelen, tijdigheid, economisch gebruik van middelen.

Box 8.1 De Transformative Agenda: doel en uitwerking

De Transformative Agenda

Het doel van de Transformative Agenda is het verbeteren van de tijdigheid en de effectiviteit van de humanitaire hulp. De agenda bouwt voort op de hervormingen die in 2005 zijn begonnen en die zich richtten op coördinatie, leiderschap, financiering en de samenwerking met ngo's en andere partners.

Voor de uitvoering van de agenda werken de belangrijkste humanitaire VN-organisaties samen in het zogenoemde Interagency Standing Committee (IASC). De Wereldbank, de Rode Kruisbeweging en vertegenwoordigers van ngo's zijn geen lid maar nemen wel deel aan de werkzaamheden. OCHA coördineert de uitwerking en de uitvoering van de agenda.

De Transformative Agenda is gebaseerd op drie pilaren:

- 1) coördinatie;
- 2) leiderschap;
- 3) verantwoording.

In 2012 en 2014 zijn in totaal acht protocollen uitgewerkt voor de wijze waarop deze drie thema's in de praktijk vorm moeten krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de richtlijnen voor de programmacyclus (hoe te opereren bij het inventariseren van behoeften bij een ramp of crisis tot en met de uitvoering en verantwoording van het programma) en het functioneren van de clusterbenadering, waarbij de coördinatie in een sector plaats vindt onder leiding van een of meerdere gespecialiseerde organisaties. Een belangrijk onderdeel van de agenda is het versterken van het leiderschap: daarvoor moet de humanitaire coördinator in de landen waar noodhulp wordt geboden, een sterkere rol krijgen. Hetzelfde geldt voor de landenteams waarin de belangrijkste actoren (overheid, VN-organisaties en ngo's) samenwerken.

Voor de grootste en meest complexe rampen kan de VN-noodhulpcoördinator (tevens ondersecretaris van de VN die leiding geeft aan OCHA) een zogenoemde Level 3-status uitroepen. Tevens wordt binnen 72 uur een senior-noodhulpcoördinator aangesteld uit een pool van seniorexerts van de grote VN-organisaties. Bovendien moet zo snel mogelijk een zogenoemd *interagency response team* ter plekke zijn: een team van specialisten die worden geworven uit een pool van staffleden van verschillende VN-organisaties. Vervolgens moet er zo snel mogelijk een inventarisatie worden gemaakt van de behoeften en noden. Binnen 72 uur moeten de eerste fondsen beschikbaar komen, binnen tien dagen moet er een voorlopige planning zijn en binnen dertig dagen moet een gemeenschappelijk *Humanitarian Response Plan* zijn uitgewerkt dat voor financiering aan de donoren kan worden voorgelegd. Van de door OCHA beheerde noodhulpfondsen als CERF en de landenfondsen wordt verwacht dat deze snel bijdragen leveren om de hulp en de eerste behoeften te kunnen financieren.

In de eerste jaren na de invoering van de Transformative Agenda lag er veel nadruk op de uitwerking van de nieuwe benadering in procedures en protocollen. Dit heeft bijgedragen aan de perceptie van een nogal bureaucratische benadering. De set aan protocollen en modules die zijn uitgewerkt voor leiderschap en coördinatie, wordt soms beter begrepen door de staf op de hoofdkwartieren dan door de mensen in het veld (Taylor et al., 2015, p. 54). Bezwaar is ook dat de voorschriften voor de toepassing ervan te weinig rekening houden met de situatie in de praktijk (Maxwel, 2014, p. 6)

Er is tot nu toe zes maal een zogenoemde Level 3-crisis uitgeroepen: in 2013 in de Filipijnen, Syrië en Centraal-Afrikaanse Republiek, in 2014 voor Irak en Zuid-Soedan en in juli 2015 voor Jemen. In al deze crises is getracht de richtlijnen van de Transformative Agenda toe te passen. In de meeste gevallen werd er snel een coördinator aangesteld en waren de *interagency response teams* snel ter plaatse. Met wisselend succes is voortgang geboekt met het uitwerken van een gemeenschappelijk hulpplan en de bijbehorende begroting. Overleg en uiteenlopende belangen van de deelnemende organisaties verhinderden vaak een meer integrale aanpak.

Er zijn nu 39 humanitaire coördinatoren voor Level 3-crisis en andere landen waar noodhulp wordt gegeven. Uit recente perceptiestudies blijkt dat de waardering voor hun functioneren groeit, maar er zijn grote verschillen per land (ICVA, 2014; De Geoffroy, 2015). In toenemende mate worden kandidaten aangenomen met een duidelijke achtergrond en ervaring op het gebied van humanitaire hulp. Er is aanhoudende kritiek op humanitaire coördinatoren die hun functie combineren met die van Resident Coordinator van de VN (meestal de vertegenwoordiger van UNDP) en in sommige gevallen ook optreden als plaatsvervangende speciale vertegenwoordiger en medeverantwoordelijk zijn voor de VN-vredesmissies. Wanneer humanitaire coördinatoren op deze wijze betrokken zijn bij het politieke werk van de VN, is dit volgens critici strijdig met het principe van onpartijdigheid bij de humanitaire hulp. Bovendien houden zij op deze wijze te weinig tijd over voor hun humanitaire werk.

| 147 |

De ervaringen met de toepassing van de clusterbenadering verschillen per crisis en per cluster. Een overzicht van 22 evaluatiestudies (Knox, 2015) wijst uit dat de clusterbenadering in de meeste van de onderzochte gevallen succesvol is als forum voor overleg en samenwerking. Het overleg leidt tot meer samenwerking tussen organisaties en programma's, maar niet tot een gezamenlijk programma waarbij de deelnemende organisaties hun autonomie in verregaande mate opgeven. Dit wordt bevestigd in de perceptiestudie die op verzoek van OCHA zelf is uitgevoerd (De Geoffroy, 2015). De vraag is echter hoe erg dat is. Een te strikte en te ambitieuze invulling van de clusterbenadering laat immers te weinig flexibiliteit over voor aanpassing aan snel veranderende situaties. Een algemene klacht is dat de coördinatie en de deelname aan het clusteroverleg erg tijdsintensief zijn. De geringe deelname van lokale actoren aan de coördinatie is een algemeen verschijnsel.

Op de derde pilaar, verantwoording, is nog relatief weinig actie ondernomen. Er wordt geconstateerd dat er weinig wordt gerapporteerd over de tekortkomingen van de noodhulp. De verantwoording heeft veelal alleen betrekking op een project of organisatie, en zelden op wat er op landenniveau gebeurt. Incidenteel zijn er interessante nieuwe initiatieven om verantwoording af te leggen aan de bevolking zelf en om hen meer te betrekken bij de besluitvorming over de hulp (De Geoffroy, 2015).

OCHA heeft zijn aanwezigheid in het veld uitgebreid om op landenniveau de coördinatie van de hulp te ondersteunen, maar blijft een relatief kleine organisatie met weinig operationele capaciteit. Voor het uitvoeren van zijn mandaat is OCHA daarom sterk afhankelijk van het vertrouwen en de *goodwill* van de andere grote VN-organisaties, zoals UNHCR en WFP. Deze organisaties hebben veelal een eigenstandig mandaat, een veel grotere veldstaf, gespecialiseerde technische competenties en zijn ook nog eens concurrerend bij het werven van schaarse middelen.

Het is lastig om een goed algemeen overzicht te krijgen van de resultaten van de Transformative Agenda. Dat komt omdat de beschikbare rapportages sterk procedureel en procesmatig zijn georiënteerd. Er wordt weinig onderzoek gedaan naar de toepassing op veld- en operationeel niveau. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de Transformative Agenda nog niet heel lang wordt toegepast.

Uit de casestudies en andere documentatie zijn de belangrijkste obstakels voor snellere voortgang te destilleren:

- De fondsenwerving en de financiering vallen grotendeels buiten de Transformative Agenda. Deze vinden nog grotendeels plaats per organisatie: elke organisatie opereert apart en op landenniveau bestaat er een veelvoud aan fondsen en financieringsmechanismen. Een analyse van de VN-portfolio's in de landen waar humanitaire hulp wordt verleend, laat een grote diversiteit zien aan instrumenten en regelingen voor de subsidie van uitvoerende partners (Joint Inspection Unit, 2012). De gezamenlijke plannen voor humanitaire respons zijn potentieel een vooruitgang vergeleken bij de vorige situatie, waarin de afzonderlijke appeals van de organisaties bij elkaar werden opgeteld en als gemeenschappelijk hulpplan werden gepresenteerd. OCHA speelt echter geen coördinerende rol bij de fondsenwerving en de besluitvorming daarover vindt, nog steeds grotendeels bilateraal plaats tussen donoren en hulporganisaties (zie hoofdstuk 3).
- VN- en andere organisaties zijn in de eerste plaats verantwoordelijk aan hun hoofdkwartieren en donoren, en er zijn onvoldoende stimulansen om de eigen benadering en werkwijze ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijke agenda. Zoals vermeld in hoofdstuk 7 over de Syrische vluchtelingencrisis, leidt onduidelijkheid over de taakverdeling bij de hulpverlening aan de ontheemden in eigen land regelmatig tot fricties tussen OCHA en UNHCR over het leiderschap bij crises waarbij er zowel ontheemden zijn als vluchtelingen.

Sceptici twijfelen aan de mogelijkheden die de VN heeft om met de huidige strategie (verbetering van bestaande structuren) toe te groeien naar een internationaal gecoördineerd bestuur van de humanitaire hulp. Anderen zijn pessimistisch over de relevantie van een centraal top-downsysteem voor de uitvoering van humanitaire hulp op gedecentraliseerd niveau. Zij bepleiten een gedecentraliseerde benadering die is gebaseerd op netwerken en verandering van onderaf (Niland, 2015) of een combinatie van beide strategieën (Stoddard, 2015).

8.2 Coördinatie en effectiviteit bij hulpverlening bij natuurrampen en de ebolacrisis

*Haïti*²¹⁵

De aardbeving in Haïti (2010) had een verwoestend effect: het aantal doden wordt geschat op 230.000 en meer dan een miljoen mensen raakten dakloos. Kort erop brak een cholera-crisis uit.

De grootscheepse hulpcampagne die na de aardbeving op gang kwam, werd gedomineerd door internationale en bilaterale hulp. De ingestelde Interim Haïti Recovery Commissie werd weliswaar formeel geleid door de regering, maar in de praktijk gedomineerd door de Verenigde Staten (de speciale gezant voor de VS was ex-president Clinton). De commissie bleek weinig operationeel. Het Noord-Amerikaanse leger controleerde de luchthaven. De samenwerking met de VN liet veel te wensen over. Vanwege de zwakte van de Haïtiaanse regering (die bovendien te kampen had met de verwoesting van de eigen infrastructuur en een groot aantal slachtoffers onder het overheidspersoneel) is de hulp veelal vrijwel geheel via parallelle structuren georganiseerd en uitgevoerd. Slechts één procent van het budget voor noodhulp en reconstructie werd via de Haïtiaanse overheid gekanaliseerd. Het zeer grote aantal hulpverlenende organisaties en de grote diversiteit in omvang, professionaliteit en capaciteit maakten het lastig de hulp te plannen en te coördineren. De schattingen lopen uiteen van 800 tot enkele duizenden buitenlandse ngo's die hulp kwamen bieden. Omdat er geen formele registratie plaats vond, is het precieze aantal onduidelijk. Haïtiaanse organisaties namen slechts beperkt deel aan de coördinatie, niet in het minst omdat de meeste vergaderingen in het Engels werden gehouden.

| 149 |

Geprobeerd is de clusterbenadering toe te passen, maar deze heeft niet goed gefunctioneerd. Het bleek vrijwel onmogelijk een goed overzicht te maken van de noden onder de bevolking en van de hulpinspanningen. Alleen de sector water en sanitatie, en in een later stadium de sector huisvesting, functioneerden beter omdat veel informatie werd uitgewisseld en een betere taakverdeling kon worden afgesproken.

Omdat inmiddels alweer vijf jaar zijn verstreken, is er wat meer inzicht in de effecten van de noodhulp op de langere termijn en in de eerste resultaten van de wederopbouw. Daarbij is er op het gebied van reconstructie veel bereikt:

- a. Van de bijna 1,5 miljoen daklozen is bijna 1,4 miljoen inmiddels gehervestigd; zij hebben de noodopvang en/of tenten verlaten. Het aantal mensen dat nog in opvangcentra en kampen verblijft, is gedaald tot rond de 80.000. Vrijwel al het puin is uit de straten verwijderd. Met middelen voor wederopbouw en door eigen inspanning van de bevolking zijn op grote schaal huizen opgeknapt of gebouwd, maar dit dekt bij lange na niet de behoeften.

²¹⁵ Voor bronnen en referenties: zie Van de Putte, 2015.

- b. De hulp heeft bijgedragen aan betere sociale voorzieningen en een betere toegang hiertoe. Dit geldt vooral voor onderwijs: de deelname van kinderen in de schoolgaande leeftijd steeg van 78 naar 90 procent.
- c. Na de cholera-epidemie van 2010 is voortgang geboekt met de bestrijding van deze ziekte. Daar staat tegenover dat er eind 2014 17.000 nieuwe gevallen en 200 doden waren.
- d. In vervolg op de noodhulp heeft de overheid met buitenlandse steun grootschalige sociale programma's opgezet, gericht op de armsten.

Anderzijds is het aantal structurele verbeteringen slechts gering. De armoede is onverminderd groot en veel slachtoffers van de ramp hebben nog altijd weinig uitzicht op een verbetering van hun omstandigheden. Haïti was voor de aardbeving een van de armste landen ter wereld en is dat ook gebleven. Het bijdragen aan een oplossing daarvoor valt echter buiten het bereik en het mandaat van de humanitaire hulp.

Ethiopië²¹⁶

De grote droogte in de Hoorn van Afrika (2010-2012) had een grote impact op de voedsel-situatie van de bevolking en er is veel kritiek op de hulpverlening in de regio in die periode. Die kritiek betrof echter veel minder de hulp in Ethiopië. Hoewel dit land ook regelmatig wordt getroffen door terugkerende perioden van droogte, was het hierop veel beter voorbereid, dankzij maatregelen van de overheid en de activiteiten van hulporganisaties. De overheid heeft een grote stem in de hulpverlening en bepaalt zelf in grote mate de voorwaarden voor de humanitaire hulp (Slim, 2012).

| 150 |

Het WFP is verreweg de grootste VN-organisatie in het land en de belangrijkste uitvoerder van programma's op het gebied van voedselhulp en voedselzekerheid. OCHA is een betrekkelijk kleine speler en de humanitaire coördinator heeft een ondersteunende rol in de coördinatie voor specifieke onderwerpen en in de relaties met de overheid. Het landenfonds financiert meerdere projecten die het werk van WFP en hun partners ondersteunen (zie hoofdstuk 6). De meningen over het functioneren van het landenteam, waarin de VN-organisaties, de overheid en ngo's de hulp coördineren, zijn positief (Van Uffelen, 2015, p. 60). De landenstudie die voor deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd, constateert een gebrek aan operationele samenwerking tussen het WFP en de FAO in het voedselcluster.

Als gevolg van de droogte, in combinatie met structurele armoede, waren in de periode 2010-2012 3,2 miljoen mensen voor overleving afhankelijk van voedselhulp. De nood was het grootst in de pastoralistenregio's in het zuiden en zuidoosten van het land. Het WFP verzorgde voedselhulp aan de door de droogte getroffen bevolking. Maar ook op meer reguliere basis verleent WFP voedselhulp aan zogenoemde chronisch ondervoede mensen. Waar voldoende voedsel beschikbaar is, koopt het WFP lokaal geproduceerd voedsel in.

De landenstudie concludeert dat de voedselhulp terecht is gekomen bij de bevolking die deze het meeste nodig heeft en dat deze hen in staat heeft gesteld om de meest kritische periode van voedseltekorten door te komen. De studie zet echter kanttekeningen bij de

²¹⁶ Voor bronnen en referenties: zie Van Uffelen, 2015.

tijdigheid en de omvang van de voedselhulp in de pastoralistenregio's.²¹⁷ Er traden met regelmaat vertragingen op in de distributie. Door de lange tijd die soms is gemoeid met het besluit tot financiering, waren de aankoop en het transport van de voedselhulp slecht te plannen. Vanwege een gebrek aan fondsen was de omvang van de hulp bovendien onvoldoende. Ook kwam het vaak voor dat de voedselhulp door meer mensen werd benut dan waarvoor deze was bestemd (Van Uffelen, 2015).

De Ethiopische overheid heeft in 2005 het Productive Safety Net Programma (PSNP) geïntroduceerd. Dit programma heeft een bereik van 5,8 miljoen mensen (2013). Met de opzet van deze sociale-vangnetconstructie en kleinschalige ontwikkelingsprojecten voor voedselzekerheid probeert ze meer structurele oplossingen voor de voedseltekorten te vinden en zo toekomstige voedselhulp te voorkomen. In ruil voor deelname aan activiteiten om voedselzekerheid te vergroten (bijvoorbeeld door watervoorzieningen op dorpsniveau aan te leggen) geeft PSNP voedsel of cashsteun in perioden van voedselschaarste, om te voorkomen dat de mensen hun zaaigoed of andere bezittingen moeten verkopen. De bevindingen over de resultaten hiervan zijn op hoofdlijnen positief. Evaluatie- en impactstudies concluderen dat mede dankzij dit programma de bevolking beter in staat was de gevolgen van de droogte te weerstaan. Impactstudies geven aan dat deelname aan de PSNP de duur van de periode van voedseltekorten vermindert en dat het bezit van vee toeneemt (Van Uffelen, 2015, pp. 32 en 33). Dat neemt niet weg dat er ook kritiek is op de uitvoering en impact ervan; dat geldt vooral voor de armste regio's (Van Uffelen, 2015). De Ethiopische overheid zet er op in om het aantal mensen dat chronisch ondervoed is en in aanmerking komt voor traditionele voedselhulp, te verminderen en meer mensen in het PSNP op te nemen.²¹⁸

| 151 |

*De Filipijnen*²¹⁹

De tyfoon Haiyan sloeg op 8 november 2013 hard toe in de Filipijnen, met als gevolg 6.000 doden en vier miljoen mensen die werden verdreven van hun huis en haard. Eén miljoen huizen werd vernietigd of ernstig beschadigd. De internationale gemeenschap stelde bijna één miljard aan hulp beschikbaar.

De hulp aan de Filipijnen is de eerste casus waarin de hervormingen van de Transformative Agenda met redelijk succes zijn toegepast. De hulpverlening aan de Filipijnen verliep veel beter en zowel de tijdigheid als de coördinatie van de hulp worden als goed beoordeeld.

²¹⁷ Hiermee worden bedoeld: rondtrekkende veehouders en mensen die vee houden maar meer dan de helft van hun inkomsten uit gewaasteelt halen.

²¹⁸ De overheid wil de twee miljoen mensen die in 2015 reguliere voedselhulp ontvangen, terugbrengen tot 600.000 in 2018. De onderbouwing voor de afname van het aantal chronisch ondervoede mensen wordt overigens in twijfel getrokken (IOB-landenrapport Ethiopië (Van Uffelen, 2015, p. 29)). De PSNP voorziet voor 2015 een deelname van tien miljoen mensen (WFP, Board Documents, *Protracted Relief and Recovery Operations Ethiopia 200712*, 2015, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoco63904.pdf>).

²¹⁹ Dit deel is grotendeels gebaseerd op het rapport Taylor et al., 2015 en de daarin genoemde evaluatiestudies. In aanvulling hierop zijn ook andere publicaties gebruikt, waaronder een nummer van *Humanitarian Exchange* over de respons op tyfoon Haiyan (Humanitarian Practice Network Humanitarian Exchange, januari 2015).

De clustercoördinatie werkte naar behoren en er vond goed intersectoraal overleg plaats om doublures te voorkomen. De overheid speelde een actieve rol bij de coördinatie van de hulp en had daarin zelf ook een actief aandeel. In tegenstelling tot in Haïti was de overheid snel en efficiënt met het faciliteren van een snelle invoer van hulpgoederen op de luchthaven. Een beslissende factor voor het succes was de actieve rol van de bevolking om zelf snel met de herstelwerkzaamheden te beginnen en waar mogelijk te participeren in de hulpprogramma's.

De internationale hulporganisaties hielden echter te weinig rekening met de activiteiten die de nationale overheid zelf al ontplooidde; ze ontwikkelden hun eigen coördinatiemechanismen. Hierdoor ontstonden twee parallele structuren: een van de overheid en een van de internationale hulporganisaties. Meerdere evaluaties zijn daarom kritisch over het falen om de hulpverlening meer via nationale organisaties te laten verlopen. OCHA kwam onder druk om het landenfonds voor noodhulp ook open te stellen voor nationale ngo's, maar had niet de capaciteit om deze snel op uitvoeringscapaciteit te screenen. Kritiek was er ook op de gebrekkige coördinatie bij de organisatie en de uitvoering van de vele cashprogramma's die ngo's uitzetten. Ondanks deze tekortkomingen is het oordeel over de voortgang die is gemaakt met de coördinatie van de hulp, positief.

| 152 |

De evaluaties over de effectiviteit van de hulp in de Filipijnen zijn eveneens positief.

- a. Binnen dertig dagen was er een strategisch responsplan klaar om de hulp te organiseren voor de maanden direct na de ramp.
- b. Binnen drie weken arriveerden 450 internationale reddingswerkers, al ontbrak het aanvankelijk aan een duidelijke taakverdeling voor hun inzet.
- c. Het centrale noodhulpfonds van de VN (CERF) maakte snel USD 25 miljoen beschikbaar voor de eerste hulp en de door UNOCHA gecoördineerde fondsenwerving resulteerde in bijdragen voor een bedrag van USD 468 miljoen.²²⁰
- d. De hulp was snel ter plaatse, al konden sommige verder afgelegen eilanden pas in een later stadium worden bereikt.
- e. De hulp sloot goed aan bij de belangrijkste directe risico's en behoeften: het tegengaan van besmettelijke ziekten, programma's voor voedselzekerheid, toegang tot schoon drinkwater en eerste opvang en onderdak. Een uitbraak van besmettelijke ziekten en andere grote gezondheidsproblemen als gevolg van de ramp hebben zich niet voorgedaan.
- f. Over het algemeen wist de hulp dat deel van de bevolking te bereiken dat de hulp het meeste nodig had, al was dat in de afgelegen regio's minder het geval.²²¹

De Filipijnse regering verklaarde na drie maanden dat de noodhulpfase was beëindigd. Vanaf dat moment zou de inzet worden gericht op wederopbouw. De uitdagingen hierbij zijn groot, vooral op het gebied van huisvesting en het creëren van werkgelegenheid voor de vissers die na de ramp hun belangrijkste bron van inkomsten hebben verloren.

²²⁰ Naast USD 375 miljoen die buiten het Strategic Response Plan om werd verleend.

²²¹ Zie: Hanley, 2014; Darcy, 2014.

De tyfoon Hagupit van 6 december 2014 bracht eveneens grote schade toe aan de huizen en de infrastructuur. Hierdoor werden 4,1 miljoen mensen getroffen. Toch bleef het aantal slachtoffers laag, dankzij de opgevoerde rampenparaatheid en andere voorzorgsmaatregelen van de overheid.

Ebola

De uitbraak van de ebolacrisis in 2014 heeft een grote impact gehad op de bevolking, vooral in drie landen: Sierra Leone, Guinee en Liberia. Tussen 2013 en medio 2015 zijn ruim 27.600 mensen besmet geraakt met het virus en zijn meer dan 11.200 mensen overleden. Aanhoudende onveilige begrafenissen, agressie jegens hulpverleners, aanhoudende migratiestromen, het regenseizoen en de financiële tekorten maakten het lastig om alle contacten te monitoren en nieuwe gevallen tijdig te ontdekken. Het virus verspreidde zich snel naar de stedelijke gebieden. Velen brengen de uitbraak van de epidemie in verband met de tekortkomingen in het gezondheidssysteem van de drie landen waar de epidemie zich concentreerde. Er waren daardoor onvoldoende voorzieningen om de verspreiding te stoppen. Zo waren er onvoldoende gezondheidswerkers, ontbraken goede communicatiesystemen, was er een gebrek aan laboratoria, en was er onvoldoende elektriciteit en water in de gezondheidsposten en de ziekenhuizen.

Artsen Zonder Grenzen heeft ernstige kritiek geuit op de late en ongecoördineerde hulp (Médecins sans Frontières, 2014). Veel kritiek kreeg de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Een door de organisatie zelf opgezette onderzoekscommissie concludeert dat de WHO de ernst van de crisis heeft onderschat en te laat en bovendien op een niet adequate wijze op de crisis heeft gereageerd (Ebola Interim Assessment Panel, 2015). De organisatie heeft veel te laat de noodsituatie uitgeroepen en heeft niet de capaciteit noch de middelen om operationeel te zijn bij grote plotselinge gezondheids crises.

| 153 |

De toepassing van de Transformative Agenda bleek in het geval van de ebolacrisis van weinig waarde. De verantwoordelijke VN-organisaties reageerden veel te laat. Op 19 september 2014 besloot de secretaris-generaal van de VN een speciale missie in te stellen: de UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER). UNMEER had als doel de hulp te leiden. Deze speciale missie werd opgezet omdat de WHO onvoldoende operationele capaciteit had en OCHA over onvoldoende expertise en capaciteit beschikte om de bestrijding van de epidemie te kunnen leiden. UNMEER heeft veel moeite gedaan om middelen en politieke wil te mobiliseren, maar heeft op operationeel niveau minder goed resultaat geboekt. Het duurde lang voordat de missie zelf operationeel was en er werd te veel buiten bestaande overheids- en VN-structuren om gewerkt. De eerste evaluaties wijzen uit dat deze tijdelijke speciale missie er maar zeer ten dele in is geslaagd haar opdracht uit te voeren (Taylor et al., 2015, p. 46). De externe evaluatie van de WHO was negatief over de waarde van de speciale missie (Ebola Interim Assessment Panel, 2015, p. 24). De taken van UNMEER worden nu gefaseerd overgedragen aan andere VN-instanties, zoals UNDP en OCHA. In ieder land blijft een ebolacrisismanager van de VN aanwezig. Deze is verantwoordelijk voor de coördinatie van de respons en de politieke dialoog.

Pas nadat de ernst van de situatie was doorgedrongen, werd op grote schaal hulp aangeboden en kwam de crisis relatief snel grotendeels onder controle. Op 9 mei verklaarde de WHO Liberia officieel ebolavrij. In Sierra Leone en Guinee echter lijkt de situatie medio 2015 nog niet volledig onder controle. Voor alle drie de landen is de grootste uitdaging nu om op een duurzame wijze nieuwe problemen te voorkomen.²²²

Een belangrijke les die uit deze ervaring is getrokken, is dat de gezondheids- en humanitaire wereld niet goed op elkaar zijn ingespeeld. Dat geldt voor zowel de VN als donoren en andere WHO-lidstaten. Er zijn nauwelijks gecoördineerde mechanismen om de ernst en urgentiegraad van een epidemie gezamenlijk te beoordelen en op tijd de noodsituatie uit te roepen. Het advies aan de WHO is dan ook om de bestaande organisatiestructuur te vervangen door een gespecialiseerd centrum voor crisisparaatheid voor zowel het specialistische werk voor de bestrijding van de uitbraak van ziektes als het humanitaire werk. In de toekomst zou de WHO, samen met OCHA, binnen een clustersysteem op landenniveau een betere oplossing kunnen bieden (Ebola Interim Assessment Panel, 2015).

8.3 Coördinatie en effectiviteit bij hulpverlening bij conflicten

| 154 |

In 2014 ging 70 procent van het wereldwijde budget voor humanitaire hulp naar vier grote crises: Centraal-Afrikaanse Republiek, Irak, Syrië en Zuid-Soedan. De noodhulp in Syrië hebben we in het vorige hoofdstuk behandeld. Daarom concentreren we ons in deze paragraaf op Zuid-Soedan en Centraal-Afrikaanse Republiek.²²³ Ook besteden we aandacht aan de bevindingen van de Ethiopiëstudie over de hulp aan de Somalische en Zuid-Soedanese vluchtelingen in dat land.

*Zuid-Soedan*²²⁴

Uit de beschikbare studies over de humanitaire hulp aan Zuid-Soedan komt het beeld naar voren van een sterk leiderschap van OCHA en een verbeterde coördinatie van de humanitaire hulp. Toen eind 2013 de gewelddadigheden in Zuid-Soedan uitbraken, hebben de humanitaire coördinator en OCHA snel gereageerd en een gemeenschappelijk hulplan uitgewerkt met duidelijke prioriteiten. Alle bestaande allocaties die nog niet waren overgemaakt, werden getoetst aan de relevantie ervan voor de nieuwe situatie. De hulporganisaties en de donoren waren positief over het leiderschap van de humanitaire coördinator en over de wijze waarop de besluitvorming over de hulp plaatsvond (Poole, 2015). Begin juni 2015 werd de humanitaire coördinator door de Zuid-Soedanese overheid het land uitgezet, vermoedelijk omdat hij zich kritisch uitliet over de rol van de overheid bij het nieuwe conflict.

²²² Het opsporen van nieuwe besmettingen blijft in bepaalde gebieden een serieus probleem, zeker nu het epidemisch centrum zich langzaam verplaatst naar de hoofdsteden. Ook bestonden er medio 2015 zorgen over nieuwe besmettingen rond de hoofdstad Conacry en dicht op de grens met Guinee-Bissau.

²²³ De humanitaire hulp aan Irak valt buiten het bereik van de doorlichting.

²²⁴ Voor bronnen en referenties: zie Poole, 2015.

Zowel het CERF als het gemeenschappelijke humanitaire fonds bleken belangrijke instrumenten om snel hulp ter plekke te krijgen. Het landenfonds had een positief effect op de coördinatie van de hulp doordat de besluitvorming over de financiering ook bijdroeg aan een betere werkverdeling van de betrokken organisaties en omdat de financiering van logistieke en transportproblemen snel kon worden opgelost (zie ook hoofdstuk 6). In 2014, na het uitbreken van de crisis, was het landenfonds de eerste donor van urgente hulp (Poole, 2015).

Na de uitbraak van nieuwe gewelddadigheden waren de noden groot: bijna twee miljoen mensen gingen op de vlucht, 3,5 miljoen mensen waren ondervoed of liepen grote risico's daarop, en er was een cholera-uitbraak in mei 2014. De noodhulp die werd verleend, dekte maar een deel van de behoeften (OCHA, 2015a). WFP leidde een grote operatie om de ontheemden en vluchtelingen van voedsel te voorzien: voedsel werd aangevoerd per boot en met vrachtwagens, en vanuit vliegtuigen werden voedselpakketten gedropt. In totaal werden daarmee in 2014 2,5 miljoen mensen bereikt.²²⁵ De toegang tot de bevolking in nood was echter beperkt. Dit had te maken met geweld tegen humanitaire werkers, gebrekkige informatie over de situatie en een tekort aan financiering. Daarnaast werd de logistieke capaciteit van de hulpverlening zwaar op de proef gesteld: meer dan de helft van het land is tijdens het regenseizoen onbereikbaar.

In het afgelopen decennium is vanaf de vredesovereenkomst van 2005 tot aan de nieuwe crisis hoge prioriteit gegeven aan de sociaaleconomische opbouw van het nieuwe land. De humanitaire hulp werd in deze periode snel afgebouwd. Veel inspanningen richtten zich op de versterking van de overheid, het opbouwen van infrastructuur en het opzetten van sociale dienstverlening. Deze inspanningen hebben niet kunnen voorkomen dat er wederom gewelddadige conflicten uitbraken en dat daarmee een deel van de opgebouwde voorzieningen teniet is gedaan. Experts wijzen erop dat de donoren zich te veel hebben gericht op de technische hulpverlening en onvoldoende aandacht hebben gehad voor de structurele en politieke oorzaken van de conflicten (Pantuliano, 2014; Maxwell, 2014). Bovendien was er op het moment dat de donoren van humanitaire hulp overgingen op ontwikkelingshulp, weinig bewijs dat de humanitaire noden van de bevolking waren verminderd (Poole, 2015).

| 155 |

De Somalische en Zuid-Soedanese vluchtelingen in Ethiopië

De evaluatie van UNHCR's (aanvankelijke) reactie op de instroom van Somalische vluchtelingen in 2011 in Ethiopië (Dolo Ado) was zeer kritisch (Richardson, 2011). Hongersnood en het geweld van Al Shabaab in Somalië brachten in korte tijd een grote stroom van vluchtelingen op gang: vluchtelingen die veelal uitgeput en in zeer slechte gezondheid de grens overstaken. In Dolo Ado, dicht bij de grens met Somalië, waren eind 2012 meer dan 194.000 Somalische vluchtelingen in vijf kampen bijeengebracht. Vanaf eind 2013 kwamen grote groepen Zuid-Soedanese vluchtelingen de grens over als gevolg van de nieuwe gewelddadigheden in hun land. Eind 2014 waren er in Ethiopië meer dan in totaal 659.524 vluchtelingen, waarvan 300.000 uit Zuid-Soedan en 254.000 uit Somalië.²²⁶

²²⁵ WFP, *10 Facts About Hunger in South Sudan*, <https://www.wfp.org/stories/10-facts-about-hunger-south-sudan>.

²²⁶ UNHCR, *2015 UNHCR country operations profile – Ethiopia*, <http://www.unhcr.org/pages/49e483986.html>.

Bij de opvang van de Somalische vluchtelingen in de periode 2011-2012 waren WFP, UNICEF, UNHCR en de overheidsdienst voor vluchtelingen betrokken, plus een groot aantal uitvoerende organisaties. Een gebrek aan coördinatie en het ontbreken van een goede taakverdeling leidden tot verwarring en stonden effectieve hulp in de weg. OCHA heeft noch de expertise noch de capaciteit om bij de coördinatie van deze problematiek een rol van enige betekenis te spelen (Van Uffelen, 2015, pp. 68-69).²²⁷

Zoals hierboven vermeld, wil de overheid de hulp aan vluchtelingen zo veel mogelijk onder eigen controle houden. Dit heeft te maken met de gevoelige politieke situatie in het zuiden en in relatie tot Somalië. Daarom bepaalt de overheidsdienst voor vluchtelingen in belangrijke mate waar en hoe humanitaire organisaties kunnen werken. Dit beperkt de ruimte voor UNHCR en ngo's om hulp te geven. De overheid is terughoudend ten aanzien van de integratie van vluchtelingen in de lokale gemeenschappen.

UNHCR was er niet op voorbereid om snel te kunnen reageren op de grote en plotselinge instroom van vluchtelingen, eerst uit Somalië en vervolgens uit Zuid-Soedan. Daardoor bleef tijdige en adequate hulpverlening uit. De hulpverlening werd ook gehinderd door:

- a. de omvang van de vluchtelingenstroom en de extreem slechte conditie waarin de mensen aankwamen;
- b. grote vertragingen in de levering van voedselhulp. Dit terwijl de vluchtelingen volledig afhankelijk waren van die voedselhulp. Ook bleek het geleverde voedsel niet toereikend te zijn; en
- c. vertragingen in de fondsenwerving en onvoldoende fondsen.

In een later stadium is de hulpverlening verbeterd en zijn de genoemde coördinatieproblemen deels opgelost. Ook in het geval van de instroom van vluchtelingen vanuit Zuid-Soedan, na het oplaaien van de nieuwe gevechten in 2014, hebben UNHCR en andere VN-organisaties grote problemen gehad om snel ter plaatse te zijn, vooral in de moeilijk begaanbare grensplaatsen. In Gambella zijn daarvoor kampen ingericht, die echter al snel onvoldoende capaciteit hadden.

Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR)

De crisis in de Centraal-Afrikaanse Republiek is lange tijd een vergeten crisis geweest. Meer dan 40 procent van de bevolking (1,3 miljoen) is slachtoffer van een combinatie van natuurrampen en aanhoudende gewapende conflicten. Er zijn meer dan een miljoen interne vluchtelingen, waarvan 368.000 langdurig, en ongeveer 15 procent van de moslimbevolking vluchtte het land uit (OCHA, 2015c). In reactie op de gewelddadigheden stuurde Frankrijk eind 2013 een militaire missie naar de Centraal-Afrikaanse Republiek om het geweld tegen de bevolking tegen te gaan en sinds januari 2014 zijn er ook militaire missies van de Europese Unie en de Afrikaanse Unie in het land gestationeerd. Deze zijn per 15 maart 2015 overgegaan in de militaire stabilisatiemissie van de VN.²²⁸

²²⁷ UNHCR verwijst daarbij overigens ook naar het exclusieve mandaat dat deze organisatie heeft voor de bescherming van vluchtelingen.

²²⁸ Multidimensionele Geïntegreerde Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Centraal-Afrikaanse Republiek of kortweg MINUSCA is een vredesoperatie van de Verenigde Naties die in april 2014 werd opgericht om de inwoners van de Centraal-Afrikaanse Republiek te beschermen. Het acroniem komt van de Franse naam *Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique*.

De VN en andere hulporganisaties faalden aanvankelijk bij het effectief organiseren van de hulp. Pas in een later stadium werd er, onder versterkt leiderschap van de VN, gewerkt aan een betere coördinatie van de programmering en de uitvoering. De rol van OCHA werd bemoeilijkt doordat de grote VN-organisaties onder druk van hun eigen hoofdkwartieren toch eigen prioriteiten bleven stellen en onvoldoende bereidheid toonden om in de clusters samen te werken. De coördinatie kreeg aanvankelijk wel vorm in een forse toename van vergaderingen en werkdocumenten, maar niet in effectievere hulp (Taylor et al., 2015).

De reviews en evaluaties over de effectiviteit van de hulp zijn kritisch tot zeer kritisch en concluderen dat de hulp aan de bevolking in alle opzichten tekort schoot. Deze kwam niet alleen veel te laat op gang, maar was ook van slechte kwaliteit (Picco, 2014; Hehenkamp, 2013). Het gebrek aan voldoende financiering wordt in verband gebracht met het geringe strategisch-politieke belang van dat land voor de grote donoren (Taylor et al., 2015, p. 51). Hoewel de situatie in 2013 zeer gespannen was, besloot Artsen Zonder Grenzen hulp te bieden in de conflictzones waarvoor de VN-organisaties en de meeste ngo's de toegang voor de hulpverleners als te riskant beschouwden (Hehenkamp, 2013). In de loop van 2014 is het bereik van de hulp echter snel uitgebreid. De humanitaire hulp groeide van USD 96 miljoen in 2013 tot USD 504 miljoen in 2014 (Stoddard, 2015).

Hulporganisaties slaagden er niet in om kwetsbare bevolkingsgroepen in de binnenlanden voldoende bescherming te bieden. Maar de omstandigheden voor de hulpverleners waren uiterst gecompliceerd en gevaarlijk. De humanitaire coördinator, gesteund door UNHCR en IOM, slaagde erin om de meest gevaar lopende moslimgemeenschappen naar het noorden te evacueren (Zapater, 2014). De VN-missie in Centraal-Afrikaanse Republiek heeft op meerdere plaatsen bescherming proberen te bieden aan ontheemden in zogenaemde 'burgerbeschermingsterreinen'. De organisaties hadden moeite een antwoord te vinden op de dilemma's die zich voordeden bij de opvang van grote groepen ontheemden. Dit was bijvoorbeeld het geval in maart 2014, toen 100.000 mensen bescherming zochten op de M'Poko luchthaven. De organisaties gaven voedselhulp en materiaal voor onderdak, maar wilden deze hulp beperken om te voorkomen dat de mensen lang zouden blijven en vanwege de voedselhulp niet naar hun woonplaats zouden terugkeren.

Recentelijk is er enige verlichting gekomen, nu de veiligheid in de meeste regio's is verbeterd en ontheemden op bescheiden schaal naar huis kunnen. In mei 2015 besloot de VN de Centraal-Afrikaanse Republiek van de lijst met grootste noodsituaties (Level 3) te halen. Ook begonnen de Fransen en de EU met de geleidelijke terugtrekking van hun militairen. Ngo's waarschuwen echter dat voldoende humanitaire hulp nodig blijft, omdat de noden als gevolg van de crisis ook de komende tijd hoog zullen zijn (International Rescue Committee, 2015).

8.4 Conclusies

Er zijn meerdere argumenten en voorbeelden uit de praktijk om te betogen dat de humanitaire hulp vandaag de dag beter is uitgerust voor haar taken. Zo zijn er nieuwe financieringsmechanismen gekomen die bijdragen aan een snelle financiering. Bovendien is de coördinatie van de hulp verbeterd en zijn in veel crises de hulporganisaties beter in staat geweest om de hulp te plannen.

Er zijn echter hardnekkige structurele problemen. De gevestigde grote VN-organisaties zijn sterk gericht op hun eigen mandaat en niet snel bereid hun werkwijze ondergeschikt te maken aan nieuwe bestuurs- en coördinatietaken. Ze zijn ook niet altijd overtuigd van de toegevoegde waarde van de nieuwe procedures en het intensieve overleg dat de voorgestelde coördinatie met zich meebrengt. UNHCR en OCHA komen maar moeilijk tot zaken wanneer het gaat om leiderschap en coördinatie van de hulp in situaties waarin er zowel vluchtelingen zijn als ontheemden.

De effectiviteit en de efficiëntie van de hulp zijn verbeterd in het geval van natuurrampen. In veel landen in Zuidoost-Azië is voortgang geboekt met zowel de rampenparaatheid als het voorkomen van rampen. De landen in deze regio zijn steeds meer zelf in staat om noodhulp aan de bevolking te verlenen.

| 158 |

De VN-organisaties blijven veel moeite houden met een snelle en adequate hulpverlening bij het uitbreken van plotselinge gewapende conflicten. Dat geldt voor de crisis in de Centraal-Afrikaanse Republiek en bij de instroom van vluchtelingen in Ethiopië. Aanvankelijk bereikte de hulp grote delen van de bevolking niet. In deze landen is het bereik van de hulp in een later stadium verbeterd.

Ook in Syrië heeft de humanitaire hulp van de VN een beperkt bereik, zo zagen we in hoofdstuk 7. De belangrijkste oorzaak hiervan zijn de beperkingen die de overheid en IS opleggen aan de humanitaire organisaties. De hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden echter is positief beoordeeld. Dit is mede dankzij de aanvankelijk welwillende houding van de overheden in die landen en omdat er andere gunstige voorwaarden aanwezig zijn, zoals relatieve stabiliteit, goede infrastructuur en de mogelijkheid om goed lokaal personeel te werven. Na 2014 is de situatie van de vluchtelingen echter snel verslechterd.

Op basis van de voor deze studie gebruikte onderzoeken kunnen we concluderen dat er voortgang is geboekt met de doelstellingen van de Transformative Agenda. In meerdere crises heeft dit zich uitbetaald in een snellere en beter gecoördineerde hulpverlening. Echter, voor de mate waarin dit (mede) heeft geleid tot effectiviteit zijn wel indicaties te geven, maar is het moeilijk een goed gefundeerd oordeel te vellen op algemeen niveau omdat daarvoor systematische bewijsvoering ontbreekt.

Voor de groeiende tekorten van de humanitaire hulp bij grote plotselinge en chronische crises is een aantal verklaringen te geven (bevindingen uit de hoofdstukken 1, 3, 7 en 8):

- a) De humanitaire hulporganisaties zijn niet gezamenlijk in staat om op grote schaal hulp te bieden wanneer verschillende megacrisis zich tegelijkertijd voordoen.
- b) De financiering van de noodhulp groeit weliswaar, maar minder snel dan de noden.
- c) De modaliteit van financiering van de humanitaire hulp is ontoereikend. Noodhulp vereist flexibele, snelle en ongeoormerkte financiering om in te kunnen spelen op veranderende situaties. De huidige financiering voldoet daar lang niet aan.
- d) Met de overgang van onmiddellijke noodhulpsituaties naar chronische crises, alsmede door het cyclische verloop van sommige crises, hebben de organisaties de grenzen van hun vermogen bereikt. Wanneer politieke oplossingen uitblijven, nemen de omvang van de noden en de leemten in de hulp toe.
- e) Waar het gaat om conflicten krijgt de VN veelal onvoldoende mandaat van de Veiligheidsraad om de hulp te geven waar deze het hardste nodig is.
- f) De veiligheid voor de hulpverleners en de toegang tot de slachtoffers van politiek geweld staan onder grote druk. Sinds het begin van de crisis in Syrië zijn 36 medewerkers van SARC en 24 VN-medewerkers gedood; een nog groter aantal is ontvoerd. Hoewel de VN in staat is snel noodhulpstaf ter plekke te krijgen, blijft het voor landen als Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Soedan problematisch om er goed gekwalificeerd personeel voor langere tijd te stationeren.

Het rapport uit 2014 van Artsen Zonder Grenzen is kritisch op de VN-organisaties omdat deze noch de flexibiliteit noch de goede instrumenten hebben om in noodsituaties adequaat te reageren (Healy & Tiller, 2014). De financieringsmechanismen zijn te langzaam en het leiderschap is zwak. De technische capaciteit op het gebied van sanitatie, water en gezondheid zou tekort schieten. Bovendien tonen VN-organisaties, evenals overigens veel internationale ngo's, risicomijdend gedrag, waardoor ze minder aanwezig zijn op de plaatsen waar de nood het grootste is.

Het voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde onderzoek bevestigt een deel van de kritiek op het functioneren van de humanitaire VN-organisaties. Een kanttekening bij deze kritiek is dat die vaak onvoldoende wordt geplaatst in de context van de veelal extreme moeilijkheden die de nieuwe complexe en grootschalige crises van de afgelopen jaren kenmerken. De coördinatie van de hulp vraagt tijd en kan leiden tot bureaucratie. Aan de andere kant leidt de chaos van ongereguleerde humanitaire hulp tot veel overlap en lacunes en uiteindelijk tot veel grotere problemen.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Verder adviseert IOB over de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades worden verricht.

IOB-evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement *verantwoording af* te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*, door lessen en verbetermogelijkheden aan te reiken die kunnen worden geïncorporeerd in de beleidscyclus van het ministerie. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget om zo nodig specialistische kennis van buiten te kunnen benutten. Voor de kwaliteitsbewaking stelt IOB voor elke evaluatie een externe referentiegroep samen, waarin naast externe deskundigen ook betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie en andere relevante deskundigen zitting hebben. Bovendien wijst IOB voor elke evaluatie enkele inspecteurs aan als kritische meelezers. IOB's Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties zijn beschikbaar op de website www.iob-evaluatie.nl en in papieren vorm via het IOB-secretariaat.

| 161 |

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De onderwerpkeuze wordt mede bepaald op grond van de behoeften vanuit het ministerie, het parlement en de relevantie voor de samenleving. IOB stemt de eigen evaluatieprogrammering ook af op die van andere donoren en ontwikkelingsorganisaties.

Aanpak en methodologie

IOB streeft naar relevantie, hoge kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden die – zo mogelijk – uitmonden in robuuste impactstudies. IOB verricht tevens systematische overzichtsstudies van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen. Met de evaluatiediensten van andere landen binnen het evaluatienetwerk van de OESO-Commissie voor ontwikkelingssamenwerking werkt IOB nauw samen, onder meer door het uitwisselen van kennis en expertise en het uitvoeren van gezamenlijke evaluaties.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

Dit rapport is in belangrijke mate gebaseerd op de deelstudies van het onderzoek. Deze rapporten kunnen digitaal worden geraadpleegd op de website van IOB, www.iob-evaluatie.nl. Het gaat om de volgende bronnen:

Taylor, G., Harvey, P. & Couture, E., 2015. *Review of the Netherlands' Humanitarian Assistance 2009-2014*, Den Haag: IOB / Humanitarian Outcomes.

Giesen, P. & Leenders, R., 2015. *Review The Netherlands' Contribution to the Humanitarian Response to the Syria Crisis: 2011-2014*, Den Haag: IOB.

Poole, L., 2015. *Evaluation of Dutch Humanitarian Assistance 2009-2014: Support to the South Sudan Common Humanitarian Fund, Case study of Dutch Humanitarian Assistance*, Den Haag: IOB.

Uffelen van, G.-J., 2015. *A Review of Dutch Humanitarian Assistance Policy and Programme Support, The 2009 Drought and Food Crisis in Ethiopia, IOB country Case Study*, Den Haag: IOB.

| 162 | Putte van de, R., 2015. *Humanitarian Assistance to earthquake victims in Haiti*, Den Haag: IOB.

Overige bronnen

ADE, 2014. *Evaluation of the Implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid, Final Report*, Brussel: ADE.

Baker, J., 2014. *Independent Review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Myanmar*.

Barber, O., 2015. *On World Humanitarian Day: Could We Do Better with Cash?*, Center for Global Development.

Brauman, R., 2012. Médecins sans Frontières and the ICRC: matters of principles. *The International Review of the Red Cross*, 94 (888 Winter 2012), p. 1523.

CARE, 2014. *Living unseen: Urban Syrian Refugees and Jordanian Host Communities: Three Years into the Syria Crisis*, Amman: CARE.

CERF, 2012. *CERF Allocations to Responses to Consequences of Chronic Conflict Situations*.

CERF, mei 2012. *Paper on Project Direct and Indirect Costs*.

CERF, 2014. *Analysis of data from 2013 RC/HC reports on the use of CERF funds. Added value of CERF in 2013 as assessed by RC/HC*.

CERF, 14 October 2014. *CERF Sub-grants to Implementing Partners. Interim Update on 2013 CERF Grants.*

CERF, 2015. *Annual Report 2014*, OCHA.

CERF, mei 2015. *CERF support to large-scale humanitarian crises. CERF Advisory Group background paper.*

Channel Research, 2011. *5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund. Synthesis Report*, OCHA.

Council of Europe, 1998, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/o3themes/gender-mainstreaming/index_en.asp.

Dam, van N., 2014. *Syrië, Irak en de aanpak van ISIS*, inleiding op discussie georganiseerd door de Atlantische Commissie op 8 december 2014, Den Haag.

DARA, 2014. *The European Consensus on Humanitarian Aid: An NGO Perspective*, VOICE.

Darcy, J., 2014. *Real-Time Evaluation of the Typhoon Haiyan Response*, New York: UNICEF.

DFID, 2013. *International Committee of the Red Cross (ICRC): Multilateral Aid Review (MAR) Update 2013 progress rating.*

| 163 |

Dijkzeul, D. & Hilhorst, D., 2016 / in press. *Instrumentalization of Aid in Humanitarian Crises: Obstacle or Precondition for Cooperation?* In: V.M. Heins, K. Koddenbrock and C. Unrau (eds.), *Humanitarianism and Challenges of Cooperation*, Routledge: London and New York.

Ebola Interim Assessment Panel, 2015. *Report of the Ebola Interim Assessment Panel*, Geneva: WHO.

EU, 2007. *The European Consensus on Humanitarian Aid*, Brussels: DG Humanitarian Aid (ECHO).

Featherstone, A., 2014. *A review of UNHCR's utilisation of the Central Emergency Response Fund (CERF)*, UNHCR Policy Development and Evaluation Service.

Geoffroy, V. de, 2015. *Transformative Agenda Survey*, Inspire Consortium.

Global Humanitarian Assistance, 2013. *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, London: Development Initiatives.

Global Humanitarian Assistance, 2015a. *Crisis Briefing Syria*. [Online]
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/crisis-briefings>.

Global Humanitarian Assistance, 2015b. *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, London: Development Initiatives.

GHDI, 2003. *23 Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship*, Good Humanitarian Donorship Initiative.

Giesen, P. & Leenders, R., 2015. *Review The Netherlands' Contribution to the Humanitarian Response to the Syria Crisis: 2011-2014*, Den Haag: IOB.

Hanley, T. et al., 2014. *IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response*, New York: IASC.

Hartberg, Martin et al., 2015. *Failing Syria, assessing the impact of UN Security Council Resolutions in Protecting and Assisting Civilians in Syria*.

Healthmatch, 2015. *Evaluation of the Response Preparedness Program 2012-2016 of the NRC, Final Report*, Den Haag: NRC.

Healy, S. & Tiller, S., 2014. *Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*, London: Médecins sans frontières.

Hehenkamp, A., 2013. The aid has failed the people of the Central African Republic, *The Guardian*.

Hidalgo, S., 2013. *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Democratic Republic of Congo (DRC)*.

Hidalgo, S., 2014. *Beyond Humanitarian Assistance, UNHCR and the Response to the Syrian Refugee crisis in Jordan and Lebanon*, Geneva: UNHCR.

Hidalgo, S. et al., 2015. *Evaluation of the Common Humanitarian Fund. Global Synthesis Report*, New York: OCHA.

Hilhorst, D. & Pereboom, E., 2014. *Internationale noodhulp doorgelicht – Nederlandse humanitaire hulp: nu en in de toekomst*, WUR / Globalisation Studies Groningen.

Hisain, A. et al., 2014. *Economic Impact Study: Direct and Indirect Impact of the WFP Food Voucher Programme in Jordan*, Amman: WFP.

Humanitarian Practice Network Humanitarian Exchange, januari 2015. *The Typhoon Haiyan Response*. London: ODI.

IASC, 2014. *Global IASC Inter-Agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response*, New York: OCHA.

ICRC, 2015. *Annual Report 2014*.

ICVA, 2014. *NGO Perception on the State of Humanitarian Leadership, Coordination and Accountability*, Geneva: ICVA.

IDMC, 2015. *Global Overview 2015 Internally displacements by conflict and violence*. IDMC Geneva, Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).

IFRC, 2013. *World Disasters Report, Focus on technology and the future of humanitarian intervention*, Geneva: IFRC.

IFRC, 11 oktober 2014. *Emergency Appeal Operation Update Syria: Complex Emergency*. [Online] Beschikbaar op: <http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=66425>.

IFRC, 2014. *World Disasters Report 2014*, Geneva: IFRC.

International Rescue Committee, 2015. *Too Soon to Turn Away, Security, Governance and Humanitarian Need in the Central African Republic*, New York: IRC.

IOB, 2006. *Dutch Humanitarian Assistance, An Evaluation*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB, 2011. *Assisting Earthquake Victims: Evaluation of Dutch Cooperating Aid Agencies (SHO). Support to Haiti in 2010*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB, 2013a. *Investeren in stabiliteit*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB, 2013b. *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and Practices: Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 165 |

IOB, 2013c. *Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOM, 2013. *IOM Evaluation of CERF-Funded Interventions (2006-2012)*.

IOM, 2014. *Regional Response to the Syria Crisis 2014*, 18 November - 1 December 2014. [Online] Beschikbaar op: <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Syria-Regional-Response-to-the-Sitrep-20141201.pdf>

ITAD, 2014. *Evaluation of the Strategy for Danish Humanitarian Action: 2010-2015*, Kopenhagen: DANIDA.

Joint Inspection Unit, 2012. *Financing for Humanitarian Operations in the United Nations System*, Geneva: United Nations.

Joint Inspection Unit, 2014. *Analysis of the Evaluation Function in the United Nations System*, Geneva: United Nations.

Knox, P. a. C., 2015. *Exploring Coordination in Humanitarian Clusters*, London: ALNAP/ODI.

Lawry-White, S., 2014. *Real Time Evaluation of the IFRC Syria Crisis Response, 2012-2014*, Geneva: IFRC.

Malcolm-Brown, M., 2015. *Old-World Humanitarianism Faces New-World Challenges*, <http://www.cgdev.org/publication/ft/old-world-humanitarianism-faces-new-world-challenges>.

Maunder, N., Visser, M., Hodson, B. & Allan, S., 2014. *Strategic Evaluation: WFP's Use of Pooled Funds for Humanitarian Preparedness and Response (2009-2013): A Strategic Evaluation*, WFP Office of Evaluation.

Maxwel, D. a. S., 2014. *From post-conflict recovery and state building to a renewed humanitarian emergency: A brief reflection on South Sudan*, London: Feinstein InternationalCenter/Secure Livelihoods Research Consortium.

Médecins sans Frontières, 2014. *Pushed to the Limit and Beyond, A year into the largest ever Ebola outbreak*, London: MSF.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 2008. *Beleidsregels humanitaire hulp*, Staatscourant.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009. *Samen werken aan mondiale uitdagingen, Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011. *Hulp aan mensen in nood. Beleidskader humanitaire hulp*.

Moret, E. S., 2015. Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria. *European Security*, 24(1), pp. 120-140.

Mowjee, T., 2014. *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Sudan*, Policy2Practice Team.

Netherlands Red Cross, 2015. *Strengthening Community Resilience in Somali Region of Ethiopia, 2014 annual Narrative Report*, Den Haag: NRK.

Niland, N., 2015. *Independent Whole of System Review: Protection in the context of Humanitarian Action. Draft Report*, New York: OCHA.

OCHA, 2014. *Saving Lives Today and Tomorrow*, Geneva: OCHA.

OCHA, 2015a. *Common Humanitarian Fund South Sudan. 2014 Annual Report*, New York: OCHA.

OCHA, 2015b. *Evaluation of the Common Humanitarian Fund. Global Synthesis Report*, New York: OCHA.

OCHA, 2015c. *Humanitarian Bulletin Central African Republic*, New York: OCHA.

OCHA, 26 februari 2015. *Country-Based Pooled Funds (CBPF) 2014*.

OCHA, april 2015. *Funding Coordination Section (FCS). Year in Review 2014*, New York: OCHA.

OECD DAC Network on Development Evaluation, 2012. *Assessing of the Development Effectiveness of Multilateral Organizations. Guidance on the Methodological Approach*, Paris: OECD.

OECD-DAC, 2006 en 2011. *DAC Peer Review of the Netherlands Development*, Paris: OECD-DAC.

Oxfam, 2015. *Syria Crisis Fair Share Analysis 2015*.

Pantuliano, S., 2014. *Donor-driven technical fixes failed South Sudan: Its time to get political*, Think Africa Press.

Picco, Enrica, 2014. "Central African Republic: fragile state, fragile response." *Humanitarian Exchange*, September 2014 Special Feature, The Crisis in the Central African Republic (62), pp. 3-5.

Poole, L., 2013. *Funding at the sharp end. Investing in national NGO response capacity*, CAFOD.

Poole, L., 2014. *Bridging the Needs-based Funding Gap: NGO Field Perspectives*, Norwegian Refugee Council.

Poole, L., 2015. *Evaluation of Dutch Humanitarian Assistance 2009-2014: Support to the South Sudan Common Humanitarian Fund, Case study of Dutch Humanitarian Assistance*, Den Haag: IOB.

Putte van de, R., 2015. *Humanitarian Assistance to earthquake victims in Haiti*, Den Haag: IOB.

Richardson, L., A. Bush and G. Ambroso, 2011. *An Independent Review of UNHCR's Response to the Somali Refugee Influx in Dollo Ado, Ethiopia*, Nutrition Works.

| 167 |

Rijksoverheid, 2009. *Rijksbegroting. Slotwet en jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*.

Rijksoverheid, 2015. *Grotere slagkracht Nederlandse hulporganisaties*.

Scott, R., 2015. *Financing in crisis: making humanitarian financing fit for the future*, Paris: OECD-DAC Working Papers 22.

Slim, H., 2012. *IASC Real-Time Evaluation of the Horn of Africa Drought Crisis in Somalia, Ethiopia and Kenya*, New York: IASC.

Sloane, E., 2014. *The Impact of Oxfam's Cash Distributions on Syrian Refugees Households in Host Communities and Informal Settlements in Jordan*, London: OXFAM.

Stoddard, A., 2015. *The State of the Humanitarian System*, London: ALNAP.

Taylor, G., 2012. *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Somalia*, Humanitarian Outcomes.

Taylor, G., Harvey, P. & Couture, E., 2015. *Review of the Netherlands' Humanitarian Assistance 2009-2014*, Den Haag: IOB / Humanitarian Outcomes.

Ternstrom Consulting, 2015. *DREF Evaluation 2015, Final Report*, Täby (Zweden): Ternstrom Consulting.

Uffelen van, G.-J., 2015. *A Review of Dutch Humanitarian Assistance Policy and Programme Support, The 2009 Drought and Food Crisis in Ethiopia, IOB country Case Study*, Den Haag: IOB.

UN Economic and Social Council, 2013. *Review of the Evaluation Capacity of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Report of the Office of Internal Oversight Services.*

UN Economic and Social Council, 2013. *Report of the Office of Internal Oversight Services, Evaluation of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Committee for Programme and Coordination Fifty-third session, 3-28 June 2013.*

UNHCR, 2014. *Syrian Refugees Living Outside Camps – Home Visit Data Findings 2013*, Amman: UNHCR.

UNHCR, 28 november 2014. *Observations regarding the Rome Conference of the EU Horn of Africa Migration Route Initiative.*

UNHCR, 2015. *UNHCR Global Report 2014*, Geneva: UNHCR.

UNICEF, 2014. *UNICEF Annual Report 2013*, UNICEF.

WFP, 2014a. *Summary Report of the Peer Review of the Evaluation Function at the World Food Programme.*

WFP, 2014b. *The World Food Programme's Annual Achievements in 2013*, WFP.

WFP, 2014c. *WFP's use of Multilateral Funding in 2013*, Rome: WFP.

WFP, 2015. *Implementation status of evaluation recommendations. Agenda item 7 for Executive Board Annual Session Rome 25-28 May 2015.*

WHO, september 2014. *WHO and Health Partners Responding to the Syrian Arab Republic Health Tragedy*. [Online]

Available at: <http://www.who.int/features/2014/syria-health-tragedy/en/>.

Willitts-King, B., 2014. *Independent Review of the Value Added of CERF in the Democratic People's Republic of Korea.*

Yonetani, M., 2014. *Global Estimates 2014: People displaced by Disasters*, Geneva: IMDC.

Zapater, J., 2014. Humanitarian evacuations in the Central African Republic. *Humanitarian Exchange*, 62 (Special Feature: The Crisis in the Central African Republic), pp. 12-13.

Kamerbrieven

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Beantwoording vragen van de leden Dikkers en Timmermans over seksueel geweld tegen vrouwen in Congo*, 21 juni 2011.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking*, van 6 december 2012.

Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan Tweede Kamer, *Syrische vluchtelingen*, van 11 september 2013.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, *Brief inzake de geïntegreerde aanpak van de crisissituatie in Syrië en de regio*, 13 januari 2014.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Bezoek aan de Filippijnen op 13 en 14 juli 2014*, 21 juli 2014.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Noodhulp: herziening Nederlandse humanitaire hulp en de inzet van het Relief Fund*, 19 september 2014.

| 169 |

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Vluchtelingenopvang Syrië, Nederlandse inzet tijdens internationale conferentie te Berlijn*, 14 oktober 2014.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Innovatie van humanitaire hulp*, 18 november 2014.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Schriftelijke antwoorden van de minister voor BHOS op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 19 november 2014.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Beleid inzake migratie en ontwikkeling*, 28 november 2014.

Brief van de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, *Nederlandse inspanningen bij de bestrijding van de ebolacrisis*, 6 februari 2015.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Besteding humanitaire hulp 2014 en overzicht planning 2015*, 23 februari 2015.

Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2015, TK 34 000 XVII, nr. 2.

Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, *Aanbieding Rapportage Vreemdelingenketen januari t/m december 2014*, 2 april 2015.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Inzake het verslag van het bezoek van de Minister voor BHOS aan Jordanië en pledging conferentie Koeweit*, 3 april 2015.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie aan de Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS*, 7 april 2015.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan Tweede Kamer, *Inzake het rapport 'Failing Syria'*, 8 april 2015.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Toelichting extra inzet op jonge Afrikaanse ondernemers en werknemers*, 27 mei 2015.

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Nederlandse inzet World Humanitarian Summit en paraatheid*, 4 juni 2015.

| 170 | Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, *Multilaterale scorekaarten*, 19 juni 2015.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, *Inzake nader advies van de Volkenrechtelijk Adviseur geweldgebruik tegen ISIS in Syrië*, 26 juni 2015.

Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Beantwoording schriftelijke inbreng op de Jaarverslagen 2014 over de hoofdstukken Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*, 29 juni 2015.

Bijlage 3 Geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen voor de deelstudies zijn vermeld in de betreffende rapporten (zie IOB website, www.iob-evaluatie.nl).

Daarnaast zijn aanvullende gesprekken gevoerd met de directies DSH en DMM van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordigingen in New York, Genève en Rome. Ook zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van OCHA, UNHCR, WFP, UNDP en UNICEF, alsmede medewerkers van de Rode Kruisbeweging (ICRC, IFRC en het Nederlands Rode Kruis) en humanitaire ngo's, te weten Save the Children, ZOA, CARE Nederland, Cordaid, Dorcas, ICCO cooperation, World Vision, Stichting Vluchteling, Oxfam-Novib en Artsen zonder Grenzen.

Bijlage 4 Deelname aan expertmeeting 2 juli 2015

Katrien Coppens
Artsen Zonder Grenzen

Thea Hilhorst
Wageningen University

Hans van den Hoogen
Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ton Huijzer
Stichting Vluchteling

Bram Jansen
Wageningen University

| 172 |

Inge Leuverink
Cordaid

Nienke Smidman
Oxfam-Novib

Gerrit-Jan van Uffelen
Wageningen University / Independent Consultant

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2011-2015

Evaluatierapporten die vóór 2011 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl.

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress – Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake Victims: Evaluation of Dutch Cooperating Aid Agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Bénin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010. (Verkorte Versie)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Évaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5

Als u een publicatie in gedrukte vorm wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar IOB@minbuza.nl, met vermelding van de titel en het IOB nummer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

- Voorpagina: Stanley Greene / NOOR, *Tears in the Sand*: Het Za'atari vluchtelingenkamp in het noorden van Jordanië aan de grens met Syrië.
- H1 UN Photo / J.C. McIlwaine: Een ontheemde vrouw houdt een *voucher* vast voor graandistributie van het IOM, Tomping kamp in Juba, Zuid-Soedan.
- H2 UN Photo / WFP: Afghaanse mannen laden zakken met tarwe die zijn uitgedeeld door het WFP, Kaboel, Afghanistan.
- H3 UN Photo / Fred Noy: WFP voedseldropping in Upper Nile State, Soedan.
- H4 Andrea Bruce / NOOR, *Syrian Red Crescent*: Hulpverleners van de Syrisch-Arabische Rode Halve Maan (SARC) helpen slachtoffers van een zelfmoord-aanslag in Damascus, Syrië.
- H5 Stanley Greene / NOOR, *Tears in the Sand*: Man en vrouw komen na een lange wandeling door de woestijn aan in het vluchtelingenkamp Za'atari, Jordanië.
- H6 UN Photo / J.C. McIlwaine: Inwoners van een *Protection of Civilians* kamp tijdens het bezoek van VN-vertegenwoordigers, Juba, Zuid-Soedan.
- H7 UN Photo / Mark Garten: Luchtfoto van het vluchtelingenkamp Za'atari, Jordanië.
- H8 UN Photo / Evan Schneider: Een inwoner van Tacloban bekijkt de schade na de tyfoon Yolanda/Haiyan, Tacloban City, Filipijnen.

| 178 |

Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag
Druk: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-473-5

Redactie: Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies, www.simonelangeweg.nl

IOB-bureauredacteur: Jochem Hemink

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | augustus 2015

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 in die situaties en bij die slachtoffers waar deze het meeste nodig is.

Tussen 2009 en 2014 gaf Nederland EUR 1,6 miljard aan humanitaire hulp.

Deze beleidsdoorlichting gaat na wat er van de Nederlandse doelstellingen en hulp terecht is gekomen. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de grote crises waar de Nederlandse hulp zich op richt (het Midden-Oosten en Zuid-Soedan) en natuurrampen zoals in Haïti en de Filipijnen.

re hulp 2009-2014 | IOB Evaluatie | nr. 406 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014 | IOB Evaluatie | nr. 406 | Belei

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | augustus 2015

15BUZ87433|N