

Vergaderjaar 2022–2023

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2023

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eind december 2022 een onderzoek afgerond naar het Nederlandse humanitaire hulpbeleid in de periode 2015–2021. Hierbij treft u de IOB-evaluatie aan: «*Trust, Risk and Learn, Humanitarian Assistance Given by The Netherlands – Funding and Diplomacy – 2015–2021*»¹ en de kabinetsreactie op dit rapport.

De evaluatie focust op twee pijlers van de Nederlandse humanitaire steun: humanitaire financiering en humanitaire diplomatie, met een focus op lokalisering, innovatie en de relatie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking (zogenaamde nexus). De hoofdvraag van de evaluatie is: in hoeverre heeft het Nederlandse beleid bijgedragen aan het bereiken van de humanitaire doelstellingen, en hoe doet Nederland dat? Er is door IOB een analyse gemaakt van het functioneren van het internationale humanitaire systeem en van de rol van de belangrijkste actoren binnen dit systeem, waarbij expliciet is gekeken naar de rol van Nederland. Ook zijn er verdiepingsstudies gedaan naar de Nederlandse inzet bij humanitaire crises in Syrië, Jemen en Zuid-Soedan.

De evaluatie geeft een overzicht van het Nederlandse beleid, de uitvoering en resultaten daarvan, en van de bestedingen aan humanitaire hulp in de periode 2015–2021. Deze uitgaven vallen onder beleidsartikel 4.1 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze evaluatie volgt op een eerdere IOB-evaluatie humanitaire hulp over de

¹ Het kabinet merkt op dat in de Terms of Reference voor het onderzoek de onderzoeksperiode 2015/2020 stond aangegeven, maar IOB uiteindelijk besloot bepaalde cijfers en (beperkte) informatie uit 2021 ook mee te nemen in het rapport. Om deze reden is de onderzoeksperiode 2015–2021 door IOB opgenomen.

periode 2009–2014², die in december 2015 aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd. Tevens maakt deze evaluatie onderdeel uit van de bredere (nieuwe) artikel 4 beleidsdoorlichting, die in 2023 door IOB wordt uitgevoerd.

De IOB-evaluatie is later afgerond dan gepland door de beperkingen van de COVID-19 pandemie. De evaluatie richt zich op de periode 2015 tot en met 2021. Sommige conclusies zijn ingehaald door de actualiteit. Desalniettemin blijven de meeste aanbevelingen van het IOB-rapport geschikt als leidraad voor het Nederlandse humanitaire beleid. Positief is dat de aanbevelingen op meerdere terreinen de door het kabinet ingeslagen weg bevestigen, zoals uiteengezet in de nota «Doen waar Nederland goed in is» (2022)³ en de nota «Mensen Eerst» (2019). Voor het jaar 2023 wordt de aanpak uiteengezet in de kamerbrief «Humanitaire Hulp en Diplomatie in 2023»⁴ die uw Kamer binnenkort toegaat.

Het kabinet verwelkomt de hoofdconclusie van de evaluatie, namelijk dat het Nederlandse humanitaire beleid over het algemeen effectief is geweest en dat tijdige, op behoeften afgestemde en principiële humanitaire actie is verleend in veeleisende contexten. Ook de keuze van de Nederlandse partners – VN, Rode Kruis, *Dutch Relief Alliance* (DRA) – wordt door IOB in de evaluatie onderschreven. Deze zijn in grote mate effectief geweest in het leveren van tijdige hulp die daar aankomt waar deze het dringendst nodig is.

Het grotendeels ongeoormerkte en meerjarige karakter van de Nederlandse financiering bleek een belangrijke factor te zijn voor deze tijdige levering van hulp. Het kabinet waardeert de opmerking van IOB over Nederland als betrouwbare donor en het hieraan gekoppelde belang van meerjarige en flexibele financiering. Het afgelopen jaar is geïnvesteerd in nieuwe, meerjarige partnerschappen met de DRA en het Nederlandse Rode Kruis (NRK). Daarmee wordt tijdige en efficiënte hulp over het algemeen gerealiseerd. Het kabinet onderschrijft tegelijkertijd dat Nederland een meer zichtbare rol als belangrijke donor kan opeisen en heeft in het afgelopen jaar reeds ingezet op het beter uitdragen van de Nederlandse bijdragen en inspanningen op humanitair terrein in bilaterale contacten, op multilateraal niveau en met humanitaire partners en zal hier in blijven investeren.

Er is verder ruimte voor verbetering t.a.v. het betrekken van de lokale bevolking en organisaties (lokalisering), innovatie, humanitaire diplomatie en de relatie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking (nexus).

Lokalisering en risicodeling

Veel van de gesignaleerde aandachtspunten zijn inmiddels aangepakt. Het kabinet hecht sterk aan lokalisering binnen humanitaire hulp. De inzet van lokale partners draagt bij aan een betere en snellere respons, aan sneller herstel en aan effectievere preventie van, en voorbereiding op nieuwe noodsituaties. In lijn met het Nederlandse commitment t.a.v. de Grand Bargain⁵ heeft het kabinet tal van stappen gezet op het gebied van lokalisering, en risicodeling. Het gaat bij lokalisering nadrukkelijk niet alleen om financiering van lokale organisaties, maar vooral ook om

² IOB-evaluatie humanitaire hulp, uitgekomen december 2015.

³ Kamerstuk 36 180, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 36 180, nr. 47.

⁵ Binnen de Grand Bargain is overeengekomen dat tenminste 25% van humanitaire financiering via lokale organisaties zal lopen.

medezeggenschap bij vormgeving van te bieden hulp. Ook is van belang dat juist aan de getroffen bevolking verantwoording wordt afgelegd over die hulp en dat in overleg met hen wordt geïdentificeerd wat wel en niet werkt zodat daaruit lessen worden getrokken. Waar IOB concludeert dat Nederland tijdens de geëvalueerde periode meer op kwantitatieve (financiële) lokalisering heeft ingezet, dan op concrete medezeggenschap van getroffen bevolking op aan hen geboden hulp, is het kabinet van mening dat zeker de afgelopen tijd juist dat laatste aspect veel aandacht heeft gekregen. Het kabinet streeft na dat het gehele systeem van humanitaire hulpverlening effectieve manieren van werken ontwikkelt voor inspraak van en verantwoording aan getroffen bevolking. Zo wordt bijvoorbeeld samengewerkt met *Ground Truth Solutions*⁶ dat hiervoor werkbare mechanismen ontwikkelt die helpen de lokale bevolking een stem te geven in humanitaire actie. Ook krijgen al deze aspecten van lokalisering inmiddels systematisch aandacht in de beleidsdialoog die Nederland voert met humanitaire partners.

Hoe wordt omgegaan met de risico's (o.a. politieke, veiligheids-, financiële) die onvermijdelijk zijn verbonden aan humanitaire hulpverlening is bepalend voor lokalisering. Het kabinet onderkent de conclusie van IOB dat humanitaire partners – inclusief donoren – worstelen met de vraag hoe op een verantwoorde en effectieve wijze risico's in humanitaire hulpverlening *gezamenlijk* te dragen. In de praktijk stellen donoren vaak strikte eisen zonder dit te bespreken met de gefinancierde en uitvoerende (lokale) organisaties⁷. Dit is een obstakel voor lokalisering in het humanitaire veld. Samen met ICRC en InterAction werkt Nederland in 2023 inmiddels met een brede groep humanitaire actoren aan een instrument waarmee donoren, tussenpartijen en lokale uitvoerders gezamenlijk risico's kunnen inventariseren en afspraken kunnen maken over ieders verantwoordelijkheid en verwachtingen in de aanpak van die risico's. Dit zal daadwerkelijke lokalisering faciliteren.

Innovatie

Het kabinet onderkent het belang van innovatie binnen de humanitaire sector.

Hoewel de impact van innovatie binnen de humanitaire sector lastig te meten is, hebben de initiatieven die Nederland heeft ondersteund niet geleid tot transformatie van de sector. Inmiddels is gekozen voor een benadering waarbij innovatie integraal onderdeel uitmaakt van de bestaande partnerschappen zoals met de DRA en het NRK. Daarbij wordt erop toegezien dat partners voldoende aandacht besteden aan monitoring, evaluatie en leren. Steun aan losstaande initiatieven en organisaties die geen eigen betrokkenheid of rol hebben bij humanitaire hulpverlening wordt uitgefaseerd. Hiermee wordt beoogt de toepassing en relevantie van de innovaties te vergroten.

Humanitaire diplomatie

Ook op het gebied van humanitaire diplomatie zijn verbeteringen mogelijk, zo stelt de IOB-evaluatie. Een heldere visie en doelgerichte strategie, in combinatie met voldoende personele capaciteit is een vereiste voor een grote impact. Dat onderschrijft het kabinet. Zo kijkt het trots terug op verschillende initiatieven waar de afgelopen jaren met focus in geïnvesteerd is. Resultaten zijn behaald t.a.v. geestelijke gezondheid en psychosociale steun (*Mental Health and Psychosocial Support*, MHPSS);

⁶ www.groundtruthsolutions.org.

⁷ Risk sharing in practice: success stories, enablers and barriers to risk sharing in the humanitarian sector, Ed Hughes; ICRC, NL MFA, June 2022.

de Nederlandse inzet tijdens de *World Humanitarian Summit* in 2016, waaruit de *Grand Bargain* voortkwam; de VN- Veiligheidsraadresolutie 2417 (2018) die honger als oorlogswapen veroordeelt, en; de verbetering in verschillende humanitaire landensituaties door een gerichte diplomatieke inzet (bijvoorbeeld Jemen). Het kabinet erkent dat focus en prioritering belangrijk zijn om de beste resultaten te bereiken.

Humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking

Humanitaire hulp verlicht de noden, maar biedt geen oplossing voor de grondoorzaken van crises. Het kabinet onderkent derhalve het belang van een betere samenhang tussen humanitaire hulp en inspanningen op het gebied van veiligheid en conflictpreventie en structurele ontwikkeling (bijvoorbeeld op het gebied van klimaatverandering). Toepassing van dit inzicht in de praktijk vergt tijd, doorzettingsvermogen en systeemverandering. Partnerorganisaties werken allen op basis van hun eigen mandaat, werkwijzen en doelstellingen. Meerdere van hen hebben inmiddels zogenaamde nexus-strategieën ingericht, maar zijn op dit vlak ook lerende. Nederland ondersteunt haar partners middels een constructieve en open dialoog en door kennisuitwisseling. Bovendien bevordert Nederland uitwisseling van expertise tussen verschillende werkerterreinen. Zo is er voor gezorgd dat op meer structurele basis kennis en ervaring wordt uitgewisseld bij het bieden van MHPSS als onderdeel van noodhulp enerzijds en als onderdeel van conflictpreventie en vredesopbouw anderzijds. De internationale structuren en kanalen voor noodhulp zijn anders dan de organisaties en mechanismen die werken aan vredesopbouw en conflictpreventie. Mede door Nederlandse inspanningen zijn sinds 2021 in wisselwerking tussen deze verschillende professionele gemeenschappen concrete, praktische hulpmiddelen en aanbevelingen ontwikkeld voor toepassing van MHPSS in crisissituaties.

Het kabinet onderkent dat er mogelijkheden zijn om de impact op specifieke thema's te vergroten. Binnen de beschikbare capaciteit zal daarbij scherpe prioriteitstelling, goede samenwerking en taakverdeling met gelijkgezinde partners nodig zijn, zeker in het licht van het groeiende aantal steeds complexer wordende crises.

Het kabinet kijkt uit naar de vervolgrapportage van de IOB over artikel 4 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, met een focus op de nexus humanitaire hulp, veiligheid en ontwikkeling, die begin volgend jaar gepresenteerd zal worden

Volledige reactie

Voor een gedetailleerde kabinetsreactie op de verschillende conclusies en aanbevelingen in het rapport verwijzen wij graag naar bijgevoegde bijlage.

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