

Vergaderjaar 2022–2023

36 180

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

Nr. 57

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 mei 2023

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 21 februari 2023 inzake de IOB-beleidsdoorlichting Humanitaire Hulp 2015–2021 (Kamerstuk 36 180, nr. 48).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 april 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wuite

Adjunct-griffier van de commissie,
Prenger

1

Kunt u een overzicht verschaffen van de ontwikkelingen van het aantal noodsituaties in de jaren 2015–2021 en de bijdragen van Nederland in de vorm van humanitaire hulp?

Bijlage 1¹ maakt inzichtelijk hoeveel mensen in de jaren 2015–2021 wereldwijd werden getroffen door een humanitaire crisis en hoeveel humanitaire hulp Nederland in dezelfde periode jaarlijks heeft bijgedragen. Bijlage 2² geeft de ontwikkeling weer in vastgestelde humanitaire noden en de omvang van de internationale humanitaire hulpverlening in miljarden USD sinds 2012. Daaruit blijkt een onverminderd hoog en groeiend financieringstekort.

2

Wat zijn volgens IOB de belangrijkste bezwaren die voortvloeien uit de constatering dat de partners die Nederland steunt niet voldoende lokaliseren, en niet voldoende aansluiten bij lange termijn ontwikkeling en innovatie, en hoe blijkt dit in de praktijk?

Het belangrijkste bezwaar van niet voldoende lokaliseren is dat de verwachte positieve impact van lokaal geleide hulp niet zal worden gerealiseerd. Afhankelijk van de context betekent dit onder andere, dat de partners minder effectief zijn omdat zij minder gebruik maken van lokale kennis, daarmee minder relevante hulp bieden, waardoor ze zich te weinig effectief richten op het sterker en weerbaarder maken van mensen in nood. Partners laten in dat geval ook een kans liggen om het verband met lange termijn perspectieven te verstevigen (de overgang van humanitaire hulp naar ontwikkeling en vredesopbouw). Onderliggend ethisch aandachtspunt is dat de partners ongelijke machtsverhoudingen in stand houden, die er vaak toe leiden dat de mensen die het zwaarst zijn getroffen door een crisis, het verst afstaan van de besluitvorming over hoe deze moet worden aangepakt. De verwachte positieve impact van lokalisering is overigens wel context specifiek en afhankelijk van verschillende factoren zoals de politieke steun van autoriteiten, het type crisis, de humanitaire noden en de beschikbaarheid van behulpzame financieringsinstrumenten. Dit blijkt uit twee door IOB gefinancierde studies: een ODI/HAG literatuurstudie naar lokalisering binnen het humanitaire systeem en een brede studie van MDF naar de effectiviteit van humanitaire partners in drie case studie landen.³

Hoe blijkt dit in de praktijk? Het nadeel van niet voldoende lokaliseren bleek bijvoorbeeld in Jemen waar directe voedseldistributie en cash transfers tijdens de periode van de IOB evaluatie de belangrijkste vorm van humanitaire hulp waren. Het duurde lang voordat deze hulp werd omgevormd richting programma's voor levensonderhoud en meer duurzame oplossingen waar de mensen specifiek om vroegen.

Het niet voldoende aansluiten bij lange termijn ontwikkelingen kan leiden tot hogere kosten en creëert een situatie van «dweilen met de kraan open». Humanitaire crises duren lang, herhalen zich

¹ Zie Bijlage

² Zie Bijlage

³ Barbelet, V., Davies, G., Flint, J. and Davey, E. (2021) *Interrogating the evidence base on humanitarian localisation: a literature study*. HPG literature review. London: ODI; Duncalf J (2022) *Study on the effectiveness of humanitarian partners and funding relations of the Netherlands, Case studies synthesis report*.

en zijn zeer complex van aard. Humanitaire hulp is gericht op de eerste en levensreddende fase. Het leidt vaak tot een tijdelijk parallel systeem om mensen in nood snel te bereiken met voedsel, water en eerste levensbehoeften. Dat systeem is relatief duur en niet toegesneden op duurzaamheid. Er is alles voor te zeggen om vanaf het eerste moment na te denken over de grondoorzaken van de crisis en een lange termijn aanpak, die er niet alleen op gericht is om humanitaire noden te doen afnemen en verdwijnen, maar ook mensen ondersteunt om goed voor zichzelf te kunnen zorgen. Dat vereist meer samenwerking en zodra mogelijk ook een verschuiving van humanitaire hulp naar ontwikkeling en vredesopbouw.

Hoe blijkt dit in de praktijk? Het nadeel van niet voldoende aansluiten bij lange termijn ontwikkelingen blijkt bijvoorbeeld in Syrië. Voor Syrië is het onmogelijk om financiering te vinden voor lange termijn oplossingen die verder gaan dan humanitaire hulp. Donoren willen voorkomen dat de geboden hulp ten goede komt aan het Syrische regime. Tijdens de onderzoeksperiode bleek bijvoorbeeld dat schoon water jarenlang wordt aangevoerd met (dure) vrachtwagens en de goedkopere lange termijn oplossing van reparaties aan de waterinfrastructuur wordt uitgesteld. Het niet voldoende innoveren heeft tot gevolg dat het internationale humanitaire systeem zich te weinig aanpast aan de humanitaire uitdagingen van nu en morgen. Door klimaatverandering, conflict en instabiliteit nemen humanitaire noden overal ter wereld toe, terwijl de financiering via het bestaande humanitaire systeem niet evenredig groeit (zie antwoord vraag 1). Dat maakt het urgent om te streven naar meer effectiviteit en meer efficiëntie. Innovatie speelt hierin een onmisbare rol.

Hoe blijkt dat in de praktijk? Tijdens de periode van de IOB evaluatie heeft innovatie bijvoorbeeld gezorgd voor betere en snellere datavoorziening ten tijde van crises. Daarmee kon de hulp doelgericht en sneller terecht komen bij de meest kwetsbare doelgroepen. Innovatie heeft tijdens de evaluatieperiode ook geleid tot cash transfers in plaats van fysieke voedseldistributie. Daarmee was de hulp meer gericht op wat mensen nodig hadden, omdat ze immers meer keuzevrijheid hadden het geld te besteden aan hun meest urgente behoefte. Het zorgde ook vaak voor een impuls aan de lokale economie en markten. Ten overstaan van klimaat-gerelateerde noodsituaties wordt veel verwacht van vroegtijdige maatregelen die op basis van voorspellingen over de te ontwikkelen noodsituatie ex ante worden genomen.

3

Wat bedoelt IOB precies met de constatering dat partners als VN, Rode Kruis en de DRA worstelen met het delen van de risico's die gepaard gaan met humanitaire hulpverlening?

De worsteling waar IOB op duidt, is dat het lastig is voor internationale humanitaire partners om de risico's van humanitaire hulpverlening op gelijkwaardige voet te delen met alle stakeholders langs de keten van donor tot mensen in nood. Het is van belang dat donoren, internationale partners en lokale partners oog hebben voor alle risico's die gepaard gaan met de humanitaire hulp en voor het feit dat sommige risico's niet zijn uit te sluiten. Het is van belang dat zij deze risico's niet eenzijdig op elkaar afwentelen, maar gezamenlijk dragen.

Door IOB gefinancierd onderzoek⁴ naar lokalisering binnen het humanitaire systeem maakt duidelijk dat donoren graag risico's mijden, vooral waar deze te maken hebben met fraude, corruptie, diefstal, juridische risico's en reputatieschade. Het managen van deze risico's wordt daarom zoveel mogelijk gedelegeerd naar internationale humanitaire partners als de VN, het Rode Kruis en de DRA die gevraagd worden om alle maatregelen te nemen om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. Daaraan kleef een aantal nadelen.

De geringe risicobereidheid onder donoren maakt dat humanitaire partners weinig prikkels hebben om al te transparant te zijn over de risico's die ze zelf lopen. De mitigerende maatregelen die zij nemen verkleinen de risico's wel, maar kunnen ze nooit helemaal wegnemen. M.a.w. in de complexe setting van een humanitaire crisis blijven er altijd risico's bestaan, waarvoor iedereen beter gezamenlijk aan de lat kan staan omdat de risico's daarmee in alle transparantie kunnen worden aanvaard en effectiever kunnen worden aangepakt.

De geringe risicobereidheid van donoren maakt ook dat internationale humanitaire partners alles in het werk stellen om alleen met die lokale partners te werken, die aan de donorvoorwaarden kunnen voldoen om diefstal, corruptie en reputatieschade te voorkomen. Maar diezelfde lokale partners worstelen vaak met andere zo niet grotere risico's, waarvoor minder oog is. Het gaat dan bijvoorbeeld om veiligheidsrisico's die hulpverleners lopen als zij werkzaam zijn aan het front. Uit het IOB onderzoek over de periode 2015 tot 2021 blijkt dat de risico's die met name lokale partners lopen maar zelden kunnen rekenen op steun in de vorm van meer overhead voor hun organisatie.

4

Zorgt medezeggenschap van lokale organisaties bij vormgeving van te bieden hulp ook voor een efficiëntere besteding van gelden aan deze organisaties?

Op het gebied van kostenefficiëntie zijn er een aantal studies⁵ die tot deze conclusie leiden. Dat komt omdat lokale partners, afhankelijk van de context, vaak met minder geld hetzelfde of meer kunnen doen op het gebied van bemensing, management en uitvoering van programma's. Of de medezeggenschap van lokale organisaties ook leidt tot meer efficiëntie en een grotere effectiviteit is nog niet systematisch gemeten. De literatuurstudie die IOB naar bestaand onderzoek over lokalisering liet uitvoeren, geeft wel aan dat de percepties van impact steeds positief zijn. Betrokken partijen verwachten zonder uitzondering dat lokalisering tot een grotere effectiviteit, tot meer efficiency, kostenbesparing en meer gelijkheid leidt. Daarom zijn ten tijde van de World Humanitarian Summit in 2016 hierover ook ambitieuze afspraken gemaakt.

5

Waar wil het kabinet op focussen en prioriteren als het gaat om humanitaire diplomatie?

⁴ Barbelet, V., Davies, G., Flint, J. and Davey, E. (2021) Interrogating the evidence base on humanitarian localisation: a literature study. HPG literature review. London: ODI

⁵ Ibid

Humanitaire diplomatie binnen het Nederlandse noodhulpbeleid betreft de inzet van diplomatie ter bevordering van in principes gegronde humanitaire actie ten behoeve van mensen in nood. Thematische aandacht gaat uit naar de hoofdonderwerpen genoemd in de Kamerbrief van 21 februari jl.: bevordering naleving van het humanitair oorlogsrecht en versterking humanitaire ruimte (met focus op de implementatie van VNVR-resolutie 2417 over Conflict & Honger, op bevordering van humanitaire uitzonderingen in sanctieregimes, en op humanitaire toegang en onderhandelingen); verbetering van de noodhulparchitectuur met specifieke focus op afstemming, samenwerking en leiderschap (via bestuurs- en adviesraden en andere gremia en het samen optrekken met bondgenoten als de EU); bevordering van een prominentere en sterkere en meer gelijkwaardige rol van nationale en lokale (hulp)organisaties in internationale humanitaire responses (met daarbij ook aandacht voor inclusiviteit, integriteit en MHPSS); en het mogelijk maken van humanitaire actie door meerjarige en flexibele financiering van partners.

6

Kan voor elke organisatie die een structurele extra bijdrage zal ontvangen (VN-organisaties, het Nederlandse Rode Kruis, Dutch Relief Alliance) aangegeven worden welk percentage van de financiering zij alloceren aan lokale organisaties en hoe zij medezeggenschap vormgeven?

Nederland verstrekt meerjarige en flexibele financiering aan de genoemde organisaties. Nederland stimuleert deze organisaties, zowel de internationale (VN-)organisaties als het Nederlandse Rode Kruis (NRK) en de *Dutch Relief Alliance* (DRA) om met en via lokale organisaties te werken. Hierbij acht Nederland programmatische medezeggenschap van groot belang.

De *Grand Bargain*-rapportages uit 2021 laten zien in welke mate VN-organisaties en fondsen via lokale partners werken: UNICEF (29,3%), WFP (24%), UNHCR (28%), WHO (42%) en het *Central Emergency Response Fund* (CERF) (14%). Van de door Nederland gesteunde *Country-based Pooled Funds* ging in 2022 36% van alle toewijzingen naar nationale NGO's.

De DRA streeft naar minstens 36% implementatie via lokale partners en haalt dit percentage ruimschoots. Het aantal lokale organisaties waar de alliantie mee werkt is in 2022 verder gegroeid naar 86. Naast het uitbreiden van de kwantiteit van hulp die via lokale organisaties loopt werkt DRA aan het versterken van de medezeggenschap van lokale organisaties. Zo heeft het een *Local Advisory Group* opgericht waarin lokale implementerende organisaties zetelen: deze adviesgroep geeft de lokale partners een strategische stem, en directe toegang tot het bestuur van DRA.

Het Nederlandse Rode Kruis (NRK) werkt «zo lokaal als mogelijk, zo internationaal als nodig», waarbij de structuur van de Rode Kruis- en Halve Maanbeweging zich uitstekend leent voor humanitaire hulp via lokale organisaties. Het zijn altijd de lokale Rode Kruis- en Halve Maanverenigingen in de crisisgebieden, die met hun uitgebreide netwerken van staf en vrijwilligers tot in de haarvaten van de samenleving zitten, die aan het roer staan van de humanitaire respons. Een groot deel van de Nederlandse bijdrage voor NRK kan daarom direct worden toegerekend aan lokalisering. Ook de internationale fondsen van de Rode Kruis- en Halve Maanbeweging scoren goed: via het *Disaster Response Emergency Fund* (DREF), waar NRK een belangrijke donor van is, gaat bijvoorbeeld 81% tot 95% naar lokale partners.

In welke initiatieven op het gebied van geestelijke gezondheid en psychosociale steun is specifiek geïnvesteerd?

De Nederlandse inzet op geestelijke gezondheid en psychosociale steun (MHPSS) vertaalde zich in politieke en diplomatieke inspanningen en in gerichte financiële investeringen. Nederland zette het belang van MHPSS als integraal onderdeel van crisisrespons hoog op de politieke agenda als medeorganisator van de tweede *Global Mental Health Conference (Mind the Mind now)* in 2019. Voortbouwend op de verplichtingen die landen en internationale organisaties in 2019 aangingen bij *Mind the Mind now* en bij de 33^e *International Red Cross Red Crescent Conference*, droeg Nederland er in de daaropvolgende jaren aan bij dat MHPSS werd opgenomen in richting gevende resoluties, handboeken, humanitaire analyses en verzoeken om financiering (*appeals*). Hierdoor werd bevorderd dat algemene, wereldwijde financiering voor humanitaire respons in crises die via onder meer VN- en Rode Kruis-*appeals* verliep, mede beschikbaar en inzetbaar was voor MHPSS. Dit heeft de financieringsbasis voor MHPSS flink vergroot. En ook de Nederlandse ongeoormerkte humanitaire financiering kwam op deze manier een MHPSS-inclusieve aanpak ten goede.

In 2020 greep Nederland de vijfjaarlijkse review aan van de VN-Vredesopbouw Architectuur (*UN Peacebuilding Architecture-review*) om ook het belang van MHPSS als onderdeel van conflictpreventie en vredesopbouw structureel onderkend te krijgen. Ook dit heeft geleid tot ontwikkeling van richtlijnen en hulpmiddelen en betere inbedding van MHPSS in (programma's en begrotingen voor) vredesopbouw.

Nederland deed het politieke en diplomatieke pleidooi voor MHPSS in crisisrespons vergezeld gaan van twee initiatieven die programmeurs en uitvoerders in crisissituaties beter in staat stellen om daadwerkelijk MHPSS in hun interventies op te nemen. Enerzijds voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland sinds eind 2019 een programma uit dat experts uitzendt aan internationale organisaties die in een crisis samen MHPSS in hun respons willen integreren en die daarbij ondersteuning en coördinatie nodig hebben. In totaal leverde dit MHPSS *Rapid Deployment Mechanism* van eind 2019 tot en met 2021 24 en tot op heden 40 experts. Aan dit programma droeg het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot en met 2021 ruim EUR 1,6 mln. bij en van 2019 tot op heden ruim EUR 3,1 mln. Anderzijds financierde Nederland met enkele andere donoren de ontwikkeling van het *MHPSS Minimum Services Package*, een online catalogus van minimaal noodzakelijke MHPSS-diensten die uitvoerende organisaties helpen MHPSS in hun werk mee te nemen en de kosten daarvoor te berekenen. Hieraan droeg Nederland van 2019 tot en met 2021 ruim EUR 6 mln. bij. Verder is een aantal extra, ongeoormerkte bijdragen die de afgelopen jaren werden verstrekt aan bijvoorbeeld ICRC en aan het VN *Peacebuilding Fund* begeleid door gerichte gesprekken met de ontvangende partij over extra inspanningen om MHPSS in hun werk in te bedden.

Deze gerichte, en door IOB als waardevol erkende strategie waarin financiering van faciliterende instrumenten samengaat met politieke en diplomatieke investeringen, heeft geleid tot structurele aandacht en een steviger internationale financieringsbasis voor MHPSS in crises.