



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB

BELEIDSDOORLICHTING NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP 2009-2014

Een samenvatting in beeld



INHOUDSOPGAVE

1. HUMANITAIRE HULP NODEN & FINANCIERING WERELDWIJD

Wat is humanitaire hulp	p. 5
Aantal vluchtelingen en ontheemden en slachtoffers van natuurrampen	p. 6
Wereldwijde humanitaire hulp: hoeveel en waar?	p. 8
Wereldwijde humanitaire hulp: wie voert het uit?	p. 10

2. KENMERKEN VAN DE NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

Nederlandse humanitaire hulp: hoeveel?	p. 12
Nederlandse humanitaire hulp: waar naartoe?	p. 14
Nederlandse humanitaire hulp: welke kanalen?	p. 15

3. BEOORDELING VAN DE NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

Nederlandse hulp: kwaliteit van financiering	p. 18
Nederlandse hulp: kritisch volgen	p. 20
Nederlandse hulp: gefragmenteerd	p. 22
Nederlandse hulp: samenhang met andere beleidsterreinen	p. 23
Aandacht voor landen met grootste risico's is afgenomen	p. 23

4. BEOORDELING VAN DE MEDE DOOR NEDERLAND GESTEUNDE INTERNATIONALE HULP

De organisatie van de humanitaire hulp	p. 26
Gemeenschappelijke noodhulpfondsen	p. 27
Beoordeling internationale hulp bij natuurrampen	p. 28
Beoordeling internationale hulp bij conflicten	p. 30

5. UITGELICHT SYRIËCRISIS

Syriëcrisis	p. 34
Libanon en Jordanië	p. 35
Gevolgen	p. 36

6. BELANGRIJKSTE LESSEN VAN DE EVALUATIE

Lessen van de evaluatie	p. 39
-------------------------	-------

De Inspectie Ontwikkelings samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een evaluatie uitgevoerd naar de Nederlandse humanitaire hulp in de periode 2009-2014.

IOB ging na in welke mate de ambities van het beleid zijn gerealiseerd. Daarbij werd gekeken naar de relevantie van het beleid ten opzichte van de context, de efficiëntie van het beleid en de effectiviteit van de (mede) door Nederland gesteunde hulp.

De belangrijkste bevindingen van deze evaluatie worden hier gepresenteerd in de vorm van infographics. Het volledige rapport en de deelstudies zijn te vinden op www.iob-evaluatie.nl.



UN Photo / Evan Schneider:
Een inwoner van Tacloban bekijkt de schade na de tyfoon Yolanda/Haiyan, Tacloban City, Filipijnen.

1

WAT IS HUMANITAIRE HULP?

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



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



AANTAL VLUCHTELINGEN EN ONTHEEMDEN EN SLACHTOFFERS VAN NATUURRAMPEN IN DE PERIODE 2009-2014

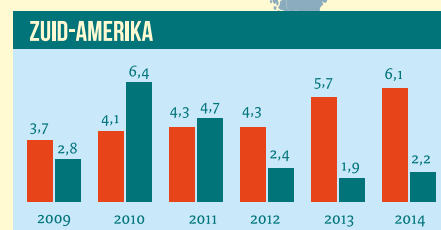
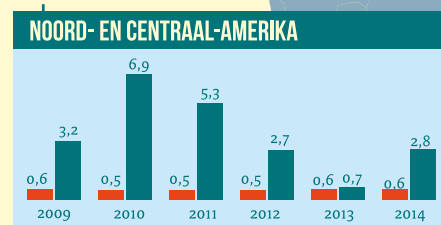
Het totale aantal natuurrampen is de afgelopen jaren gestegen. Dat geldt in het bijzonder voor rampen die het gevolg zijn van extreme weersomstandigheden. De meeste natuurrampen concentreren zich in Azië. Hoewel er een tendens is dat het aantal slachtoffers in de afgelopen jaren daalt, bestaat er ook zorg over de toename van risico's bij rampen. Er zijn bovendien grote verschillen in risico's tussen landen. De grootste risico's voor nieuwe rampen hangen samen met: klimaatverandering, bevolkingsgroei en verstedelijking, en een snelle stijging van voedselprijzen.

Het aantal conflictgerelateerde rampen nam af, terwijl het aantal slachtoffers ervan toenam. De crises in het Midden-Oosten zijn de belangrijkste reden voor deze stijging. In 2014 kwam meer dan de helft van alle vluchtelingen uit drie landen: Syrië, Afghanistan en Somalië. Het aantal langdurige vluchtelingen neemt eveneens toe.

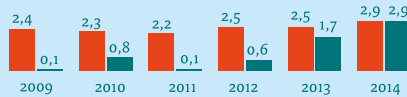
-  Vluchtelingen en ontheemden* in miljoenen
-  Slachtoffers van natuurrampen in miljoenen

HET AANTAL SLACHTOFFERS VAN CONFLICTEN WERD MEDIO 2015 OP 59,5 MILJOEN GERAAMD

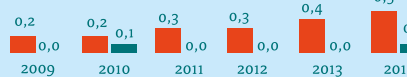
Bron:
Development Initiatives/ Global Humanitarian Assistance Report 2015 op basis van UNHCR en EM-DAT CRED data
* Vluchtelingen, asielzoekers en door UNHCR beschermde ontheemden



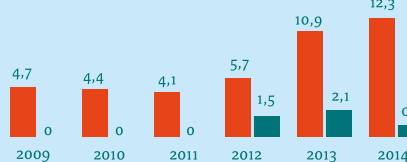
EUROPA



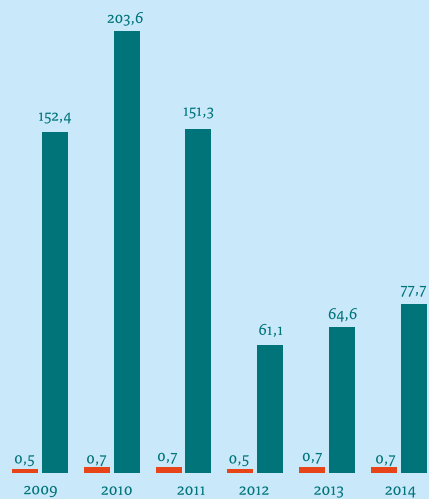
NOORD-AFRIKA



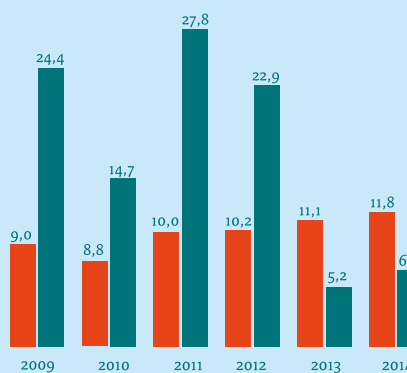
MIDDEN-OOSTEN



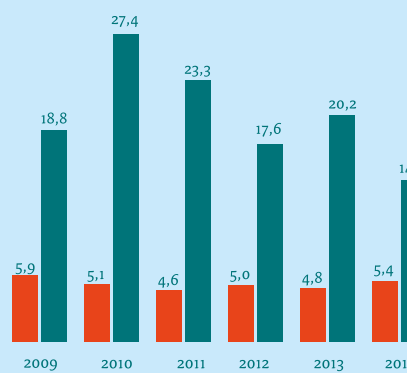
OOST-AZIË



SUB-SAHARA AFRIKA



ZUID- EN CENTRAAL-AZIË



OCEANIË

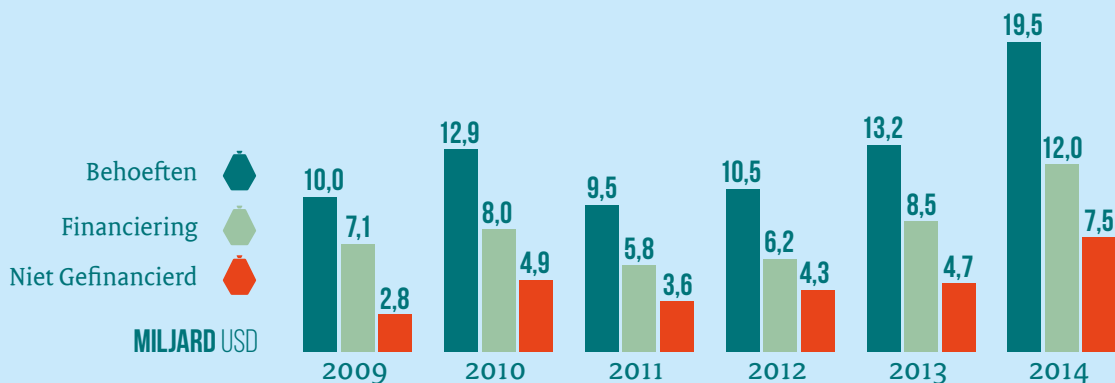


WERELDWIJDE HUMANITAIRE HULP HOEVEEL EN WAAR?

FINANCIERING VAN HUMANITAIRE HULP

VN-hulpoproepen*, 2009-2014 in miljard USD

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.



Bron:

Development Initiatives/ Global Humanitarian Assistance Report 2015 op basis van UN OCHA FTS en UNHCR data

* Het betreft hier de door de VN gecoördineerde hulpoproepen; de grootste collectieve oproepen voor internationale humanitaire hulp. Er loopt echter ook nog veel humanitaire financiering buiten deze hulpoproepen om.

DE GROOTSTE ONTVANGERS VAN HUMANITAIRE HULP IN 2014

in miljard USD

In 2014 werden vijf crises door de VN afgekondigd als zogenaamde 'Level 3-crisis': de ernstigste type crisis. Daarnaast brak er ebola uit in West-Afrika. Meer dan de helft van alle financiering ging naar deze grote crises.

43%

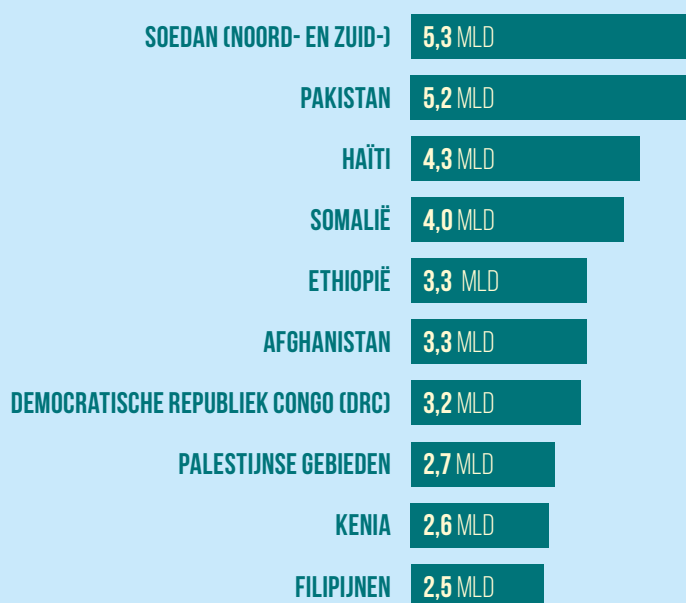
OVERIG
9,3 miljard

Bron:

Development Initiatives/ Global Humanitarian Assistance Report 2015 op basis van UN OCHA FTS data.

10 GROOTSTE ONTVANGERS VAN HUMANITAIRE HULP, 2009-2013

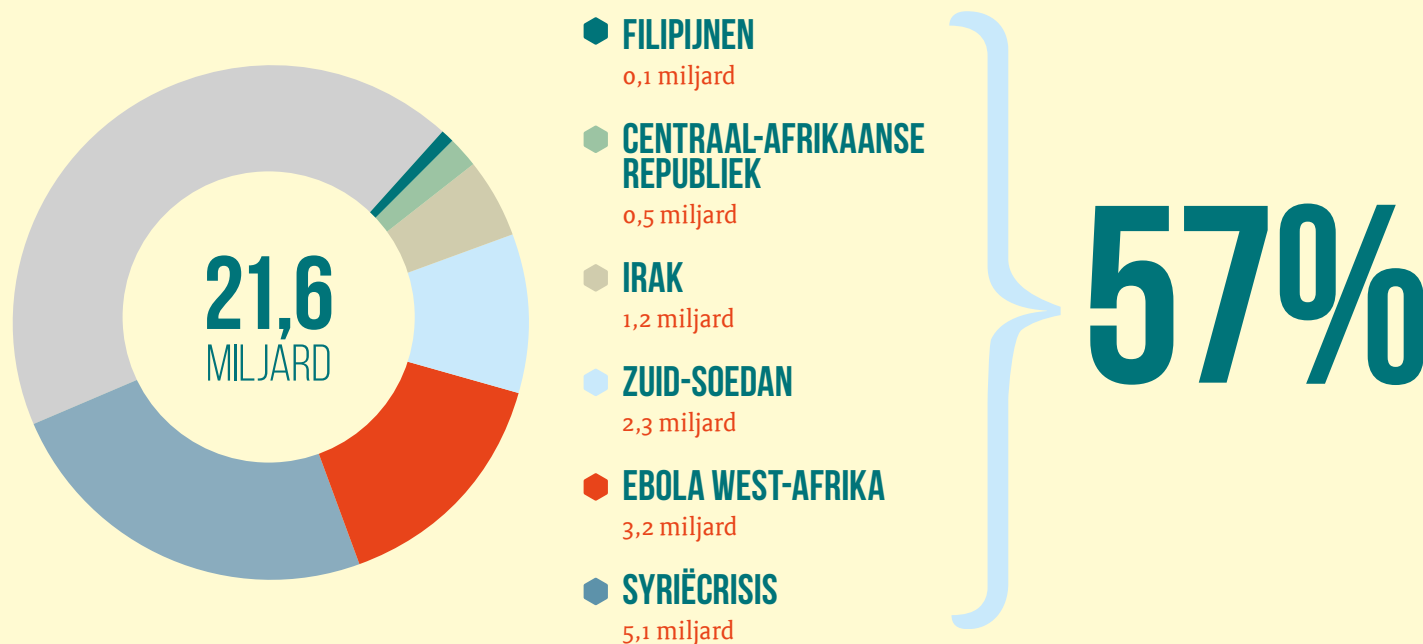
Internationale humanitaire hulp in miljard USD



In de periode 2009-2013 waren Soedan en Pakistan de grootste ontvangers van de internationale humanitaire hulp. Omdat de meeste financiering naar de grote crises gaat, is er een vrijwel permanent tekort aan financiering voor chronische crises en zogenoemde 'vergeten' crises. De meeste middelen gaat nog altijd naar voedselhulp, medische zorg, water en sanitatie en onderdak. De grootste tekorten doen zich voor bij de financiering van de bescherming van vluchtelingen en ontheemden. Sinds 2013 gaat de meeste steun naar de Syriëcrisis.

Bron:

Taylor, G., Harvey, P. & Couture, E., 2015. Review of the Netherlands' Humanitarian Assistance 2009-2014, Den Haag: IOB / Humanitarian Outcomes.



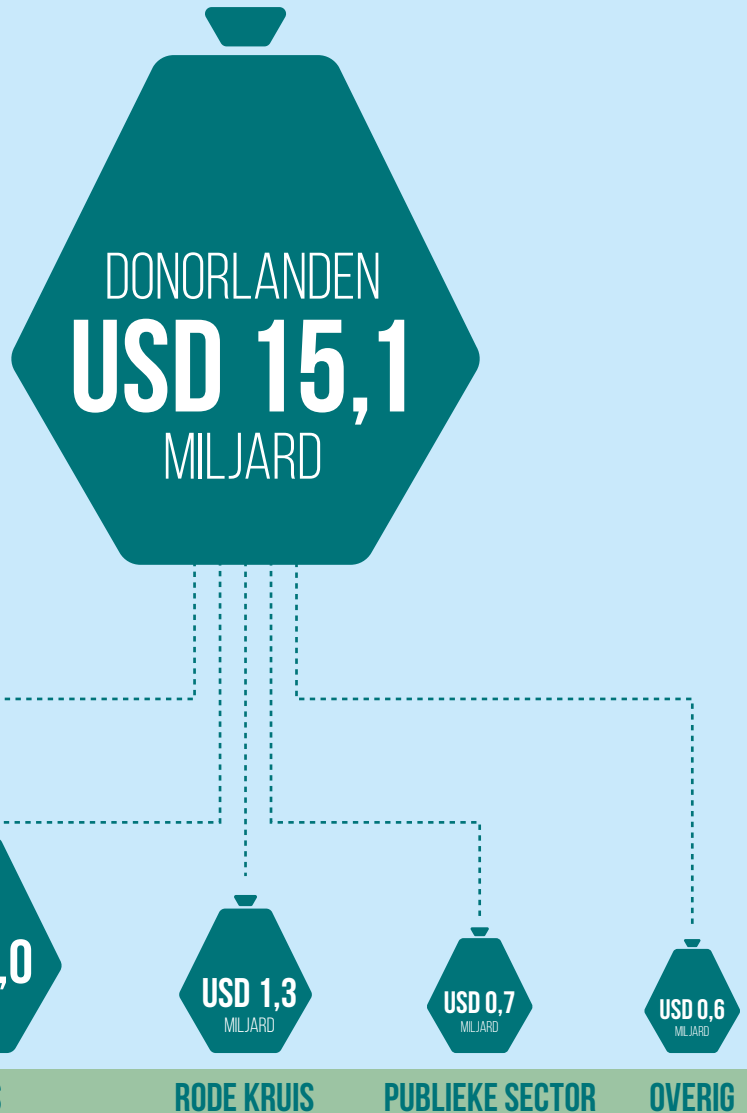
WERELDWIJDE HUMANITAIRE HULP

WIE VOERT HET UIT?

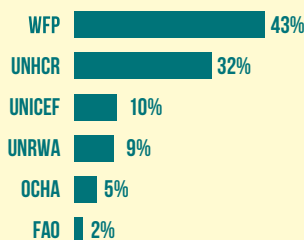
Bij de uitvoering van humanitaire hulp is een groot aantal organisaties betrokken. Ngo's voeren veel projecten voor de VN uit die gefinancierd worden uit het VN-budget. Nationale overheden en nationale ngo's ontvangen een zeer laag aandeel van de humanitaire hulp. Bij de internationale ngo's beschikt een klein aantal organisaties (Artsen Zonder Grenzen, Save the Children, Oxfam en World Vision) over een groot deel van de financiering.

Naast de financiering van overheden, droegen private fondsen in 2013 ook nog 5,4 miljard bij aan humanitaire hulp.

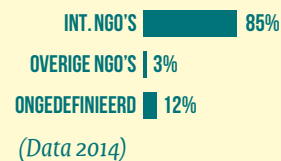
FINANCIERING*



Waarvan 6 humanitaire VN organisaties het gros ontvangen (7,3 miljard). Van deze 7,3 miljard ontvangen WFP en UNHCR het meeste:



Waarvan het grootste deel naar internationale ngo's gaat:



Bron:

Development Initiatives/ Global Humanitarian Assistance Report 2015

* Deze cijfers zijn op basis van data uit 2013, maar de verhoudingen zijn vergelijkbaar met die van andere jaren.



KENMERKEN VAN DE NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

Nederland heeft in de periode 2009 tot en met 2014 1,6 miljard besteed aan humanitaire hulp. IOB ging na hoe Nederland het doet in vergelijking met andere donoren, naar welke crises de financiering gaat en via welke kanalen de hulp wordt gegeven.

Andrea Bruce / NOOR:

Syrian Red Crescent: Hulpverleners van de Syrisch-Arabische Rode Halve Maan (SARC) helpen slachtoffers van een zelfmoordaanslag in Damascus, Syrië.

NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP HOEVEEL?

“**NEDERLAND** BEHOORDE
TOT DE VIJFTIEN
GROOTSTE DONOREN
VAN HUMANITAIRE HULP”

Tussen 2004 en 2014 behoorde Nederland tot de vijftien grootste donoren van humanitaire hulp in die periode; in 2014 stond het op de negende plaats.

TOTALE NEDERLANDSE BIJDRAGE
T.O.V. TOTALE INTERNATIONALE HULP IN 2014



*De totale internationale hulp betreft alle hulp van donorlanden.
Het totaalbedrag op pagina 9 is hoger omdat daar ook private
financiering is meegerekend.*

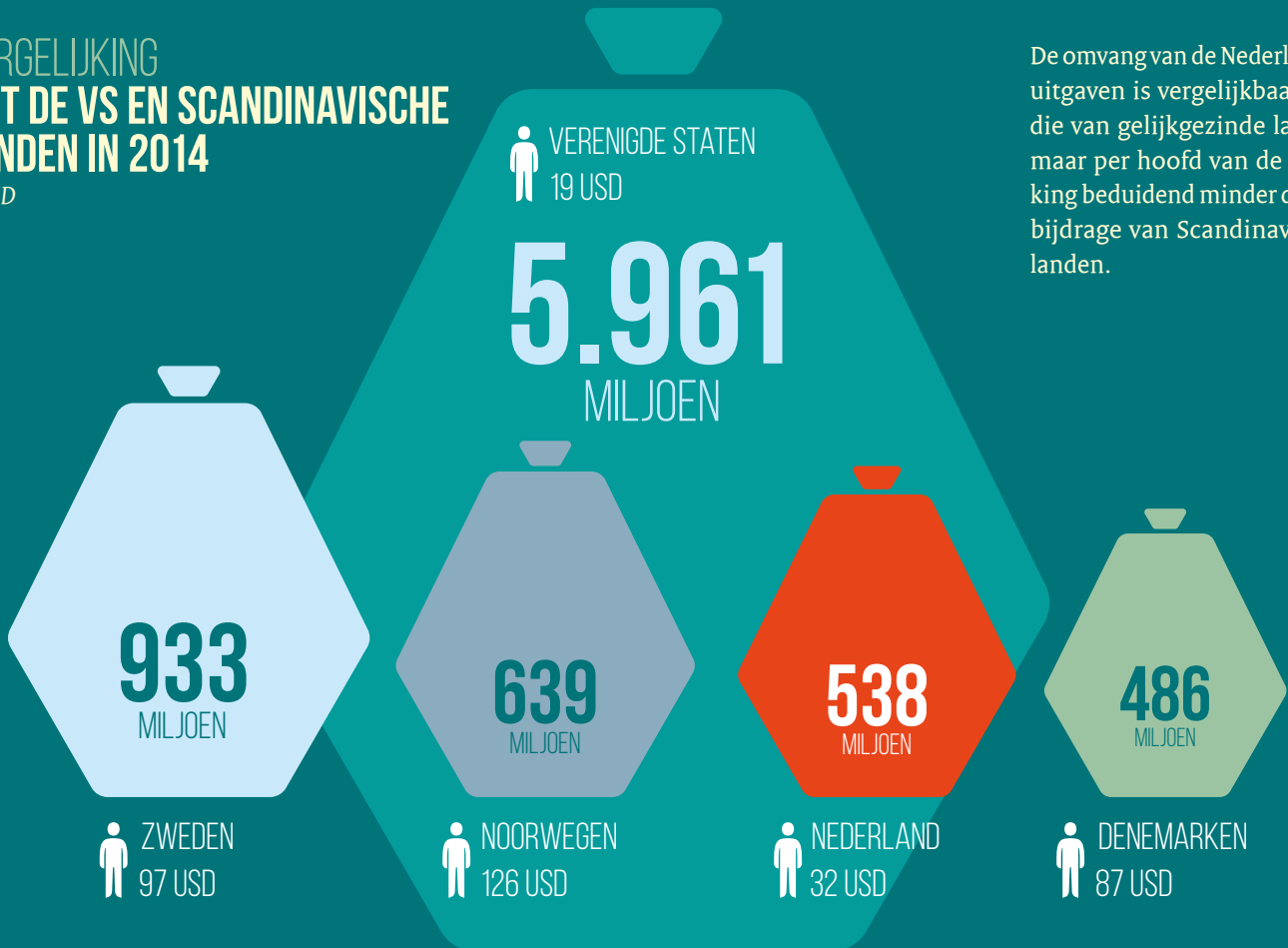
Bron:
Development Initiatives/ Global Humanitarian Assistance Report 2015

**NEDERLAND HEEFT DE
VOLGENDE AMBITIES WAT
BETREFT HUMANITAIRE HULP:**

- Meer zelfredzaamheid en veerkracht
- Hogere effectiviteit door minder overlapping en meer coördinatie
- Humanitaire toegang en neutraliteit
- Meer en betere verantwoording

VERGELIJKING MET DE VS EN SCANDINAVISCHE LANDEN IN 2014

in USD



De omvang van de Nederlandse uitgaven is vergelijkbaar met die van gelijkgezinde landen, maar per hoofd van de bevolking beduidend minder dan de bijdrage van Scandinavische landen.

Bron:

Development Initiatives/Global Humanitarian Assistance Report 2015

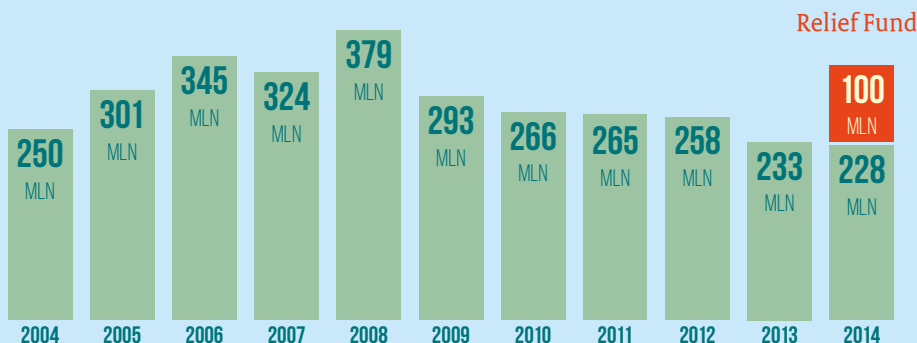
* in deze cijfers zijn ook waar relevant de bijdragen aan de noodhulp van de EU meegenomen



Humanitaire hulp in USD per hoofd van de bevolking (2014)

UITGAVEN NEDERLAND AAN HUMANITAIRE HULP

in EUR



Bron:

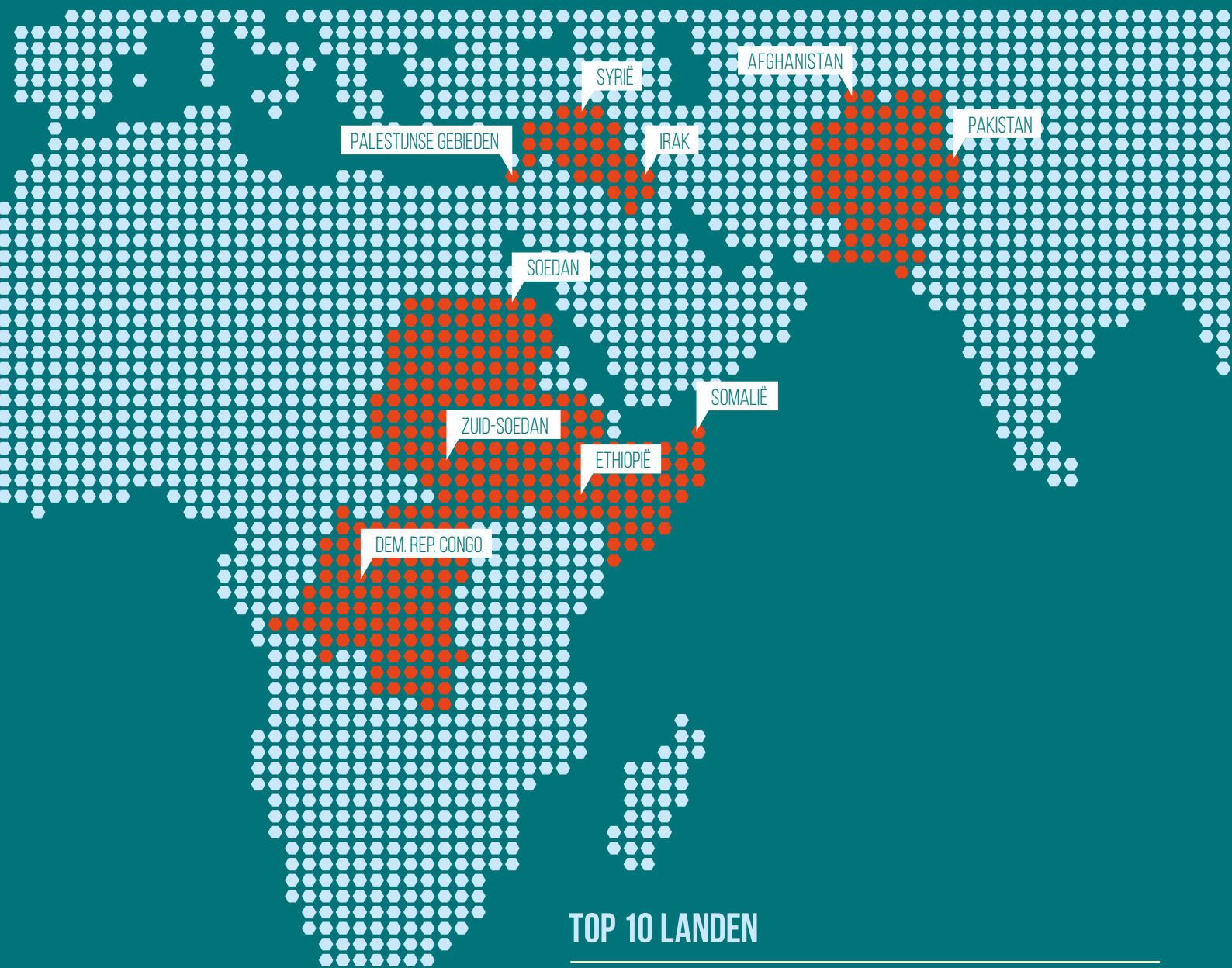
Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

In 2008 kenden de uitgaven van Nederland een piek. Dit was in belangrijke mate het gevolg van extra middelen voor acute nood-situaties in onder meer Soedan (Darfur), Democratische Republiek Congo, Irak, Afghanistan en Zimbabwe. In de jaren daarna daalde de hulp als gevolg van de bezuinigingen.

In september 2014 besloot het kabinet om voor de periode 2014-2017 in totaal EUR 570 miljoen aan extra middelen vrij te maken, bovenop het reguliere budget voor noodhulp. Hiervoor is een apart fonds gecreëerd, het Relief Fund. Hiermee is de nominale omvang van de bestedingen weer op het niveau van de periode 2006-2008. Voor 2015 is een budget voorzien van EUR 375 miljoen.

NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP 2009-2014

WAAR NAARTOE?



Naast algemene steun aan humanitaire organisaties (ongeoormerkte steun), geeft Nederland ook hulp in het geval van specifieke 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.

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

TOP 10 LANDEN

 SYRIËCRISIS €114 miljoen	 ZUID-SOEDAN €44 miljoen
 PALESTIJNSE GEBIEDEN* €73 miljoen	 ETHIOPIË €39 miljoen
 SOEDAN** €53 miljoen	 AFGHANISTAN €26 miljoen
 SOMALIË €50 miljoen	 IRAK €20 miljoen
 DEM. REP. CONGO €46 miljoen	 PAKISTAN €19 miljoen

* Hierbij zijn de algemene bijdragen aan UNRWA meegerekend, mede bestemd voor activiteiten in buurlanden.

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

NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

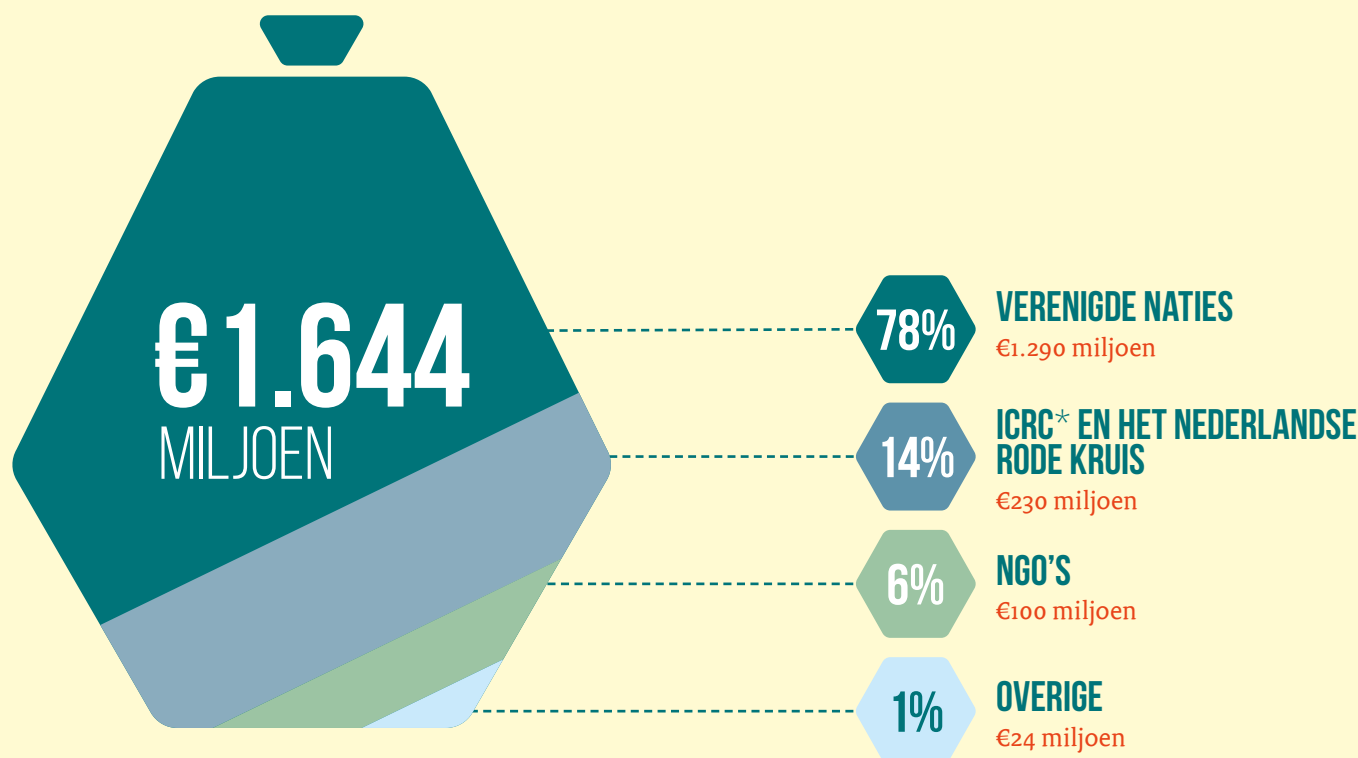
WELKE KANALEN?

Volgens Nederland zijn de Verenigde Naties (VN) het beste gepositioneerd om de internationale hulp te coördineren. Het geeft dan ook hoge prioriteit aan de financiering van humanitaire VN-organisaties. Belangrijke humanitaire VN-organisaties zijn UNHCR, WFP en UNICEF. Daarnaast is het Rode Kruis een belangrijk kanaal voor Nederlandse hulp. Tot en met 2013 kregen ngo's een relatief klein aandeel van de Nederlandse financiering. Recentelijk is hierin verandering gekomen: het kabinet heeft EUR 120 miljoen vrijgemaakt voor een nieuwe, meerjarige subsidieregeling (2015-2017) voor Nederlandse ngo's. IOB beoordeelt de uitbreiding van de hulp via ngo's als positief, maar zet vraagtekens bij het besluit de subsidie tot Nederlandse ngo's te beperken.

TOTALE UITGAVEN

NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

2009-2014



Bron:

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

* Internationaal Comité van het Rode Kruis



UN Photo / J.C. McIlwaine:
Inwoners van een Protection of Civilians kamp tijdens het bezoek van VN-vertegenwoordigers, Juba, Zuid-Soedan.



3.

BEOORDELING VAN DE NEDERLANDSE HUMANITAIRE HULP

IOB heeft onderzocht wat de kwaliteit is van de Nederlandse financiering voor de humanitaire organisaties. Daarnaast keek IOB naar de besluitvorming en de organisatie van het humanitaire beleid.

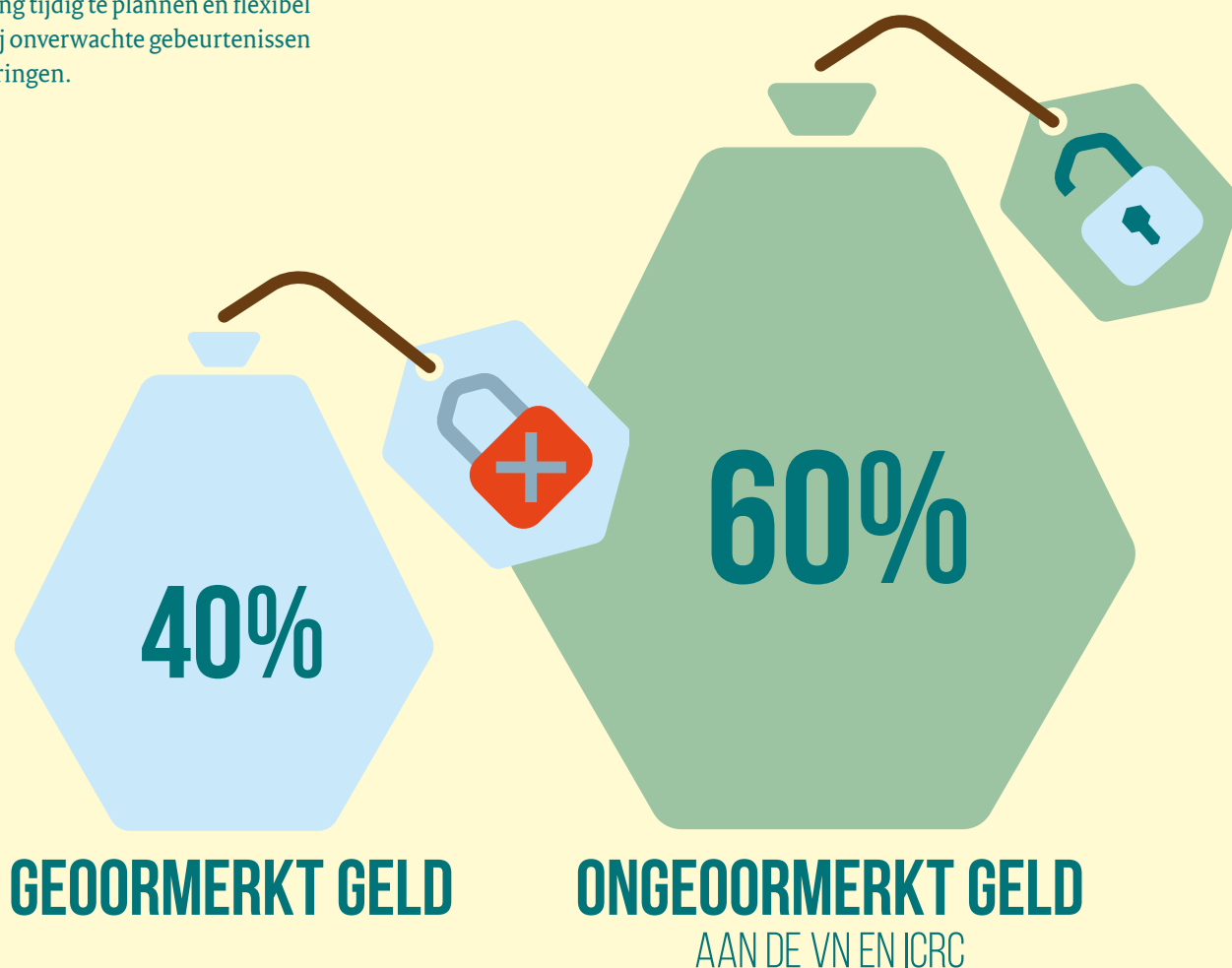
NEDERLANDSE HULP

KWALITEIT VAN FINANCIERING

Nederland is een belangrijke donor van ongeoormerkte financiering voor VN-hulporganisaties en de Rode Kruisbeweging. 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.

Van andere donoren ontvangen deze organisaties vaker financiering voor specifieke doeleinden of regio's. Daar zijn vaak allerlei voorwaarden aan verbonden waardoor het moeilijk is om de financiering flexibel in te zetten.

Daarnaast is Nederland een belangrijke financier van het wereldwijde gemeenschappelijke noodhulpfonds (CERF). Dit voorziet in snelle financiering voor humanitaire VN-organisaties op het moment dat een crisis uitbreekt.



HET BELANG VAN ONGEOORMERKTE FINANCIERING VOOR HUMANITAIRE ORGANISATIES:

- ✓ EIGEN PRIORITEITEN
- ✓ TIJDIGE PLANNING
- ✓ MINDER HOGE KOSTEN
- ✓ MEER FLEXIBILITEIT

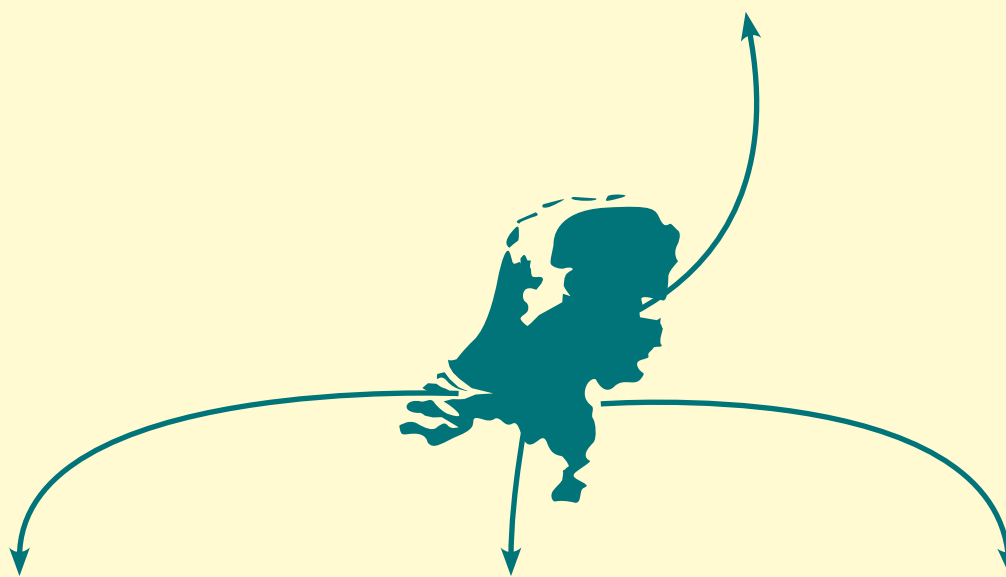
NEDERLANDSE BIJDAGEN AAN VERSCHILLENDE HUMANITAIRE ORGANISATIES, 2009-2014

WERELDWIJDE NOODHULPFONDS (CERF)



€240 miljoen

Nederlandse is de vierde donator
met €40 miljoen per jaar



WFP

€302 miljoen



75% van de Nederlandse
bijdrage is ongeoormerkt

Van het totale budget van WFP is slechts
8% ongeoormerkt*

UNHCR

€332 miljoen



71% van de Nederlandse
bijdrage is ongeoormerkt

Van het totale budget van UNHCR is slechts
15% ongeoormerkt*

ICRC

€170 miljoen



97% van de Nederlandse
bijdrage is ongeoormerkt

Van het totale budget van ICRC is slechts
30% ongeoormerkt*

NEDERLANDSE HULP KRITISCH VOLGEN

DE BALANS
TUSSEN KRITISCH
VOLGEN EN
VERTROUWEN
IS ZOEK



De besluitvorming over de kanaalkeuze en de modaliteiten vereisen een betere onderbouwing. 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. 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 om de evaluatiefunctie bij de VN-organisaties te verbeteren en dat heeft bij het WFP en UNICEF tot positieve resultaten geleid.



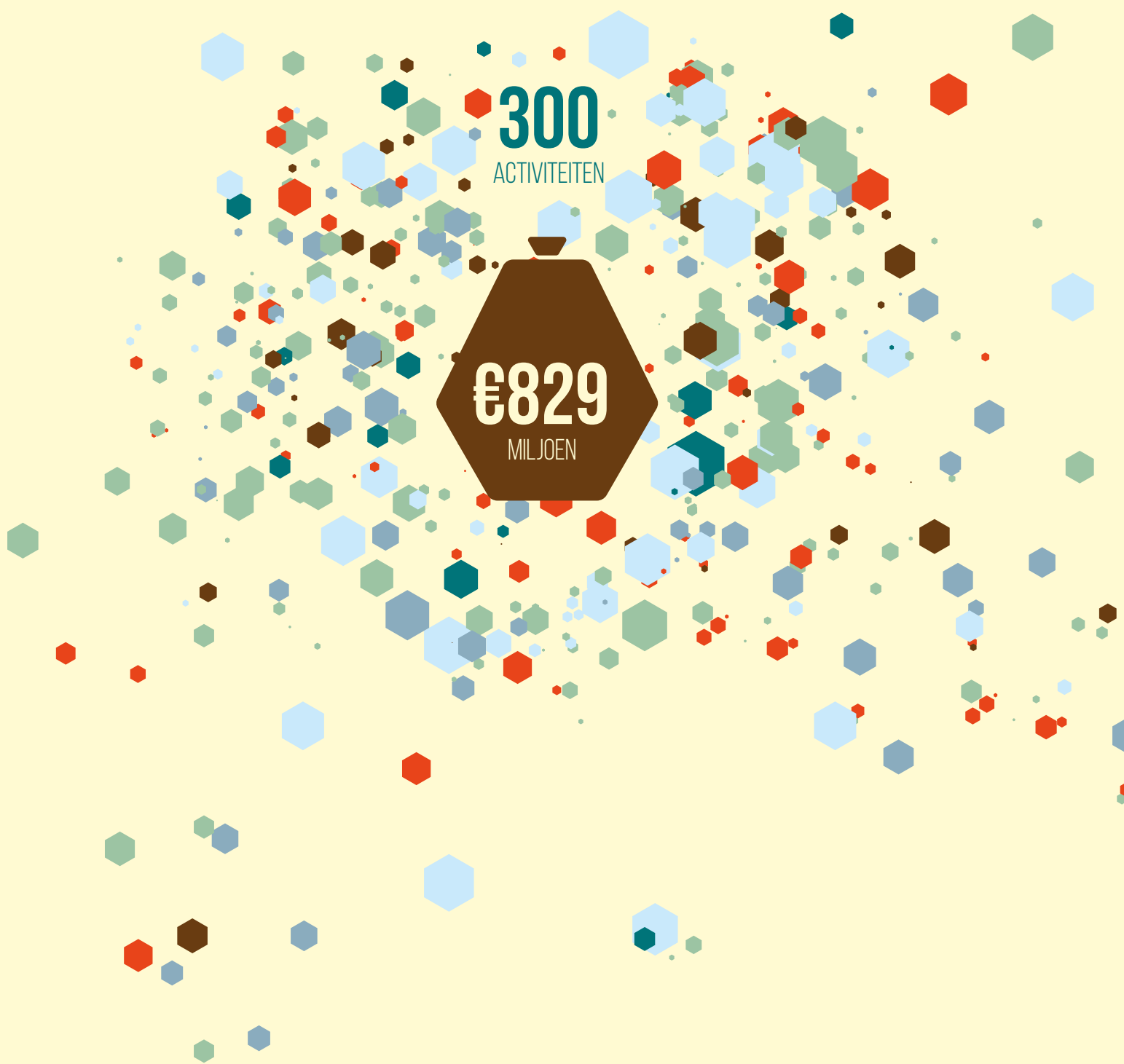
UN Photo / WFP:
Afghaanse mannen laden zakken met tarwe die zijn uitgedeeld door het WFP, Kaboel, Afghanistan.

NEDERLANDSE HULP GEFRAGMENTEERD

De benadering en de werkwijze van Nederland 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 Nederland een groot deel van het budget besteedt 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.

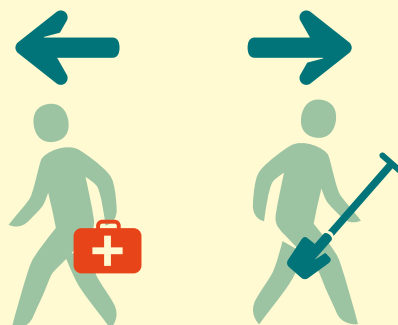


*Dit bedrag omvat alle uitgaven exclusief de ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties.
In deze EUR 829 miljoen is ook inbegrepen de ongeoormerkte bijdragen aan het ICRC van in totaal EUR 166 miljoen.*

NEDERLANDSE HULP SAMENHANG

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 hulp, 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.

HUMANITAIRE HULP EN ONTWIKKELINGSHULP ZIJN NIET GOED OP ELKAAR AFGESTEMD



AANDACHT VOOR LANDEN MET GROOTSTE RISICO'S IS AFGENOMEN

10 landen met grootste risico voor humanitaire crises, 2015

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

SOMALIË	
CENTRAAL-AFRIKAANSE REPUBLIEK	
AFGHANISTAN	PARTNERLAND VAN NL
ZUID-SOEDAN	PARTNERLAND VAN NL
SOEDAN	
JEMEN	PARTNERLAND VAN NL
IRAK	
DEMOCRATISCHE REPUBLIEK CONGO	
TSJAAD	
MYANMAR	

Bron:

Inform 2015 Risk Index; op basis van kans op blootstelling op gevaar, kwetsbaarheid en weerbaarheid.



UN Photo / Isaac Billy:
WFP voedseldropping in Bentiu, Zuid-Soedan.



4

BEOORDELING VAN DE MEDE DOOR NEDERLAND GESTEUNDE INTERNATIONALE HULP

Nederland heeft hoge ambities om de coördinatie en de effectiviteit van de gezamenlijke humanitaire hulp te verbeteren. IOB ging daarom na welke bevindingen er zijn over de voortgang van de organisatie van de humanitaire hulp door de VN en hoe de gemeenschappelijke noodhulpfondsen functioneren. Ook onderzocht IOB wat de resultaten van de gezamenlijke hulp in verschillende crises zijn.

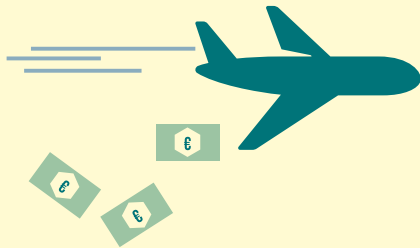
DE ORGANISATIE VAN DE HUMANITAIRE HULP

Humanitaire hulp is vandaag de dag beter 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 om de hulp te plannen.

Er zijn echter ook hardnekkige en 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.

Ook is de voorgestelde coördinatie te veel top-down ingegeven. De ongecoördineerde en ontijdige financiering door donoren is een groot obstakel om de hulp efficiënter te maken.

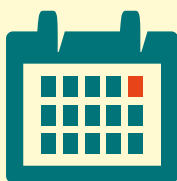
VOORUITGANG



SNELLERE FINANCIERING



BETERE COÖRDINATIE VAN HULP

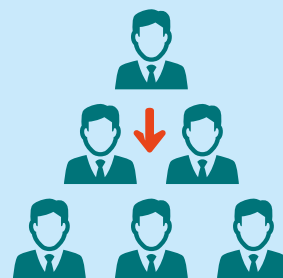


BETERE PLANNING

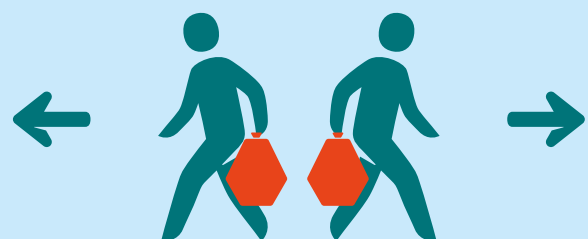
PROBLEMEN



STERK GERICHT OP EIGEN MANDAAT



TOP-DOWN



DONORBIJDRAGEN NIET GOED AFGESTEMD

GEMEENSCHAPPELIJKE NOODHULPFONDSEN

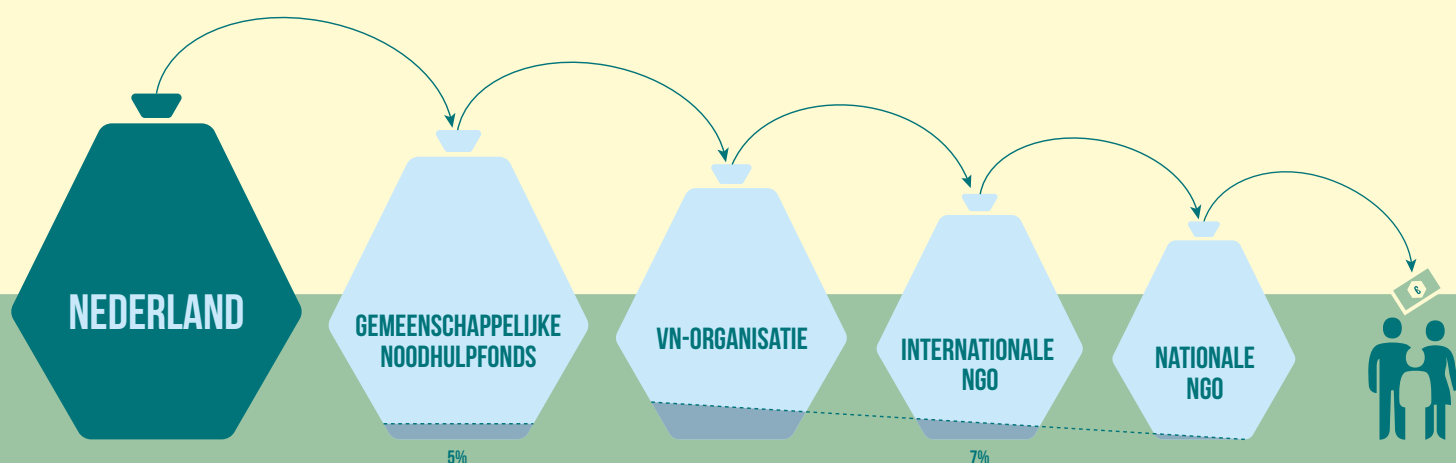
Nederland draagt bij aan het wereldwijde gemeenschappelijke noodhulpfonds (CERF) en aan gemeenschappelijke landenfondsen. Deze fondsen zijn bedoeld om snel financiering ter beschikking te stellen voor de eerste noden bij het uitbreken van een crisis of ramp. Daarnaast spelen ze een rol in de afstemming van de hulp.

De fondsen werken goed om leemten in de noodhulp te dichten zoals transport, aanbestedingskosten en dienstverlening.

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. Veel landenfondsen zijn zo klein ten opzichte van de totale hulp aan een land, dat ze nauwelijks invloed kunnen hebben op de coördinatie van de hulp in die landen.

Er bestaat zorg over de extra kosten die het doorsluizen van de financiering over meerdere schijven met zich meebrengt. De gemeenschappelijke fondsen gebruiken gemiddeld 5-7% van de financiering als administratiekosten. Daarna mogen de uitvoerende organisaties gezamenlijk nog 7% van de financiering gebruiken voor eigen administratiekosten. Voor het CERF geldt dat het grootste deel van deze kosten wordt gebruikt door de VN-organisatie: aan het einde van de keten kunnen de uitvoerende ngo's nog nauwelijks administratiekosten declareren.

Nationale ngo's worden veelal alleen via tussenkomst van internationale ngo's bereikt. Voor het CERF geldt dat VN-organisaties de fondsen pas na lange tijd aan hun partners overmaken.



BEOORDELING INTERNATIONALE HULP BIJ NATUURRAMPEN

In Haïti werd de grootscheepse hulpcampagne die na de aardbeving op gang kwam gedomineerd door internationale hulp. Vanwege de zwakte van de Haïtiaanse regering, is de hulp vrijwel geheel via parallelle structuren georganiseerd en uitgevoerd. 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.

In Ethiopië is de voedselhulp terecht gekomen bij het meest behoeftige deel van de bevolking. Er is echter kritiek op de tijdigheid en de omvang van de voedselhulp in de pastoralistenregio's. De Ethiopische overheid heeft een grote stem in de hulpverlening. Het voedselzekerheidsprogramma van de overheid heeft de bevolking beter in staat gesteld de gevolgen van de droogte te weerstaan, hoewel er ook kritiek is op de uitvoering van het programma.

De hulpverlening aan de Filipijnen verliep veel beter dan in Haïti, en zowel de tijdigheid als de coördinatie van de hulp worden als goed beoordeeld. De overheid speelde een actieve rol bij de coördinatie, maar de internationale hulporganisaties hielden te weinig rekening met de activiteiten die de nationale overheid zelf al ontplooid. Hierdoor ontstonden twee parallelle structuren. Desondanks is het oordeel over de voortgang die is gemaakt met de coördinatie van de hulp, positief.

De bevindingen over de aanpak van de Wereldgezondheidsorganisatie in het geval van de ebolacrisis zijn daarentegen zeer kritisch ten aanzien van de late reactie en de organisatie van de hulp. Pas nadat de ernst van de situatie was doorgedrongen werd op grote schaal hulp aangeboden en kwam de ziekte relatief snel grotendeels onder controle.



























TIJDIGHEID VAN HULP

BEREIK VAN DE BEVOLKING

**COÖRDINATIESYSTEEM EN
SAMENWERKING**

**GEBRUIK VAN NATIONALE/LOKALE
STRUCTUUR EN CAPACITEIT**

**RECONSTRUCTIE EN STRUCTURELE
VERBETERING**

HAÏTI	ETHIOPIË	FILIPIJNEN	EBOLA WEST-AFRIKA
Dakloos: 1 miljoen Dodelijke slachtoffers: 230.000	Voedselhulp afhankelijk: 3,2 miljoen	Dakloos: 4 miljoen Dodelijke slachtoffers: 6.000	Besmet: 27.600 Dodelijke slachtoffers: 11.200
 Snel	 Met regelmaat vertragingen	 Snel	 Laat
 Zeer wisselend	 Overwegend positief	 Afgelegen regio's minder bereikbaar	 Later verbeterd
 Chaotisch	 Overwegend Positief	 Verbeterd	 In eerste instantie zwak
 Weinig	 Overheid speelt een grote rol	 Onvoldoende rekening mee gehouden	 Nauwelijks aanwezig
 Directe schade hersteld	 Overwegend positief	 Snel aandacht voor	 Aandacht voor opbouw gezondheids-systeem
 2010	 2010-2012	 2013	 2014-2015

BEOORDELING INTERNATIONALE HULP BIJ CONFLICTEN

ZUID-SOEDAN



2 MILJOEN

Ontheemden / Vluchtelingen
(2013/2014)

ETHIOPIË

opvang somalische en
Zuid-Soedanese vluchtelingen



660.000




















Vluchtelingen
(2014)

CENTRAAL-AFRIKAANSE REPUBLIC



1 MILJOEN

Ontheemden
(2015)

 <p>Sterk leiderschap VN</p>	 <p>Na verloop van tijd verbeterde de coördinatie van hulp</p>	 <p>Na verloop van tijd verbeterde de coördinatie van hulp</p>
 <p>Gecoördineerde hulp</p>	 <p>Na verloop van tijd verbeterde de tijdigheid van hulp</p>	 <p>Na verloop van tijd verbeterde de tijdigheid van hulp</p>
 <p>Gemeenschappelijke noodhulpfondsen dragen bij aan snelle hulp</p>	 <p>In eerste instantie zwakke coördinatie van hulporganisaties</p>	 <p>Na verloop van tijd verbeterde het bereik van hulp</p>
 <p>WFP grootschalige operatie voedsel</p>	 <p>Hulp was bij eerste instroom vluchtelingen te laat</p>	 <p>In eerste instantie zwakke coördinatie van hulporganisaties</p>
 <p>Toegang tot de bevolking beperkt door o.a.: geweld, gebrek aan informatie, tekort aan financiering</p>	 <p>Beperkte (politieke) ruimte voor hulporganisaties om hulp te bieden</p>	 <p>Hulp kwam in eerste instantie te laat</p>
 <p>Onvoldoende aandacht voor structurele en politieke oorzaken van het conflict</p>		 <p>Bereik van de hulp in eerste instantie beperkt, mede vanwege geweld</p>
		 <p>Gebrek aan financiering</p>
		 <p>Bescherming van de bevolking was moeilijk in bepaalde gebieden</p>

 Positief
 Kritisch

“TO THOSE WHO TRIGGER AND PROLONG CONFLICTS, LEAVING HUMANITARIANS TO CLEAN UP THE MESS, IT IS TIME TO SAY THAT THIS MUST STOP. WE AS HUMANITARIANS CAN NO LONGER PICK UP THE PIECES.”

*United Nations High Commissioner for Refugees,
António Guterres, 5 november 2014*

De humanitaire VN-organisaties hebben moeite om snelle en adequate hulp te geven bij het uitbreken van een gewelddadig conflict. Ze slagen er pas na verloop van tijd in om resultaten te boeken.

De humanitaire hulporganisaties zijn niet gezamenlijk in staat om op grote schaal hulp te bieden wanneer verschillende megacrisis zich tegelijkertijd voordoen.

Er is onvoldoende financiering voor hulp beschikbaar en de financieringsmodaliteiten zijn niet altijd flexibel en snel genoeg.

Zonder politieke oplossingen voor conflicten nemen de noden alleen maar toe terwijl de hulporganisaties in sommige gevallen al de grenzen van hun vermogen hebben bereikt.

De veiligheid van hulpverleners en de toegang tot slachtoffers staan onder grote druk.






UNHCR
The UN
Refugee Agency


UNHCR
The UN Refugee Agency

UN Photo / Mark Garten:
Za'atari vluchtelingenkamp in Jordanië.

5.

UITGELICHT SYRIËCRISIS

IOB schonk specifieke aandacht aan het Nederlandse beleid en de resultaten daarvan in de Syriëcrisis. Het gaat daarbij om hulp aan slachtoffers in Syrië zelf en om hulp aan Syrische vluchtelingen in Jordanië en Libanon.



SITUATIE IN SYRIË

mrt 2011-dec 2014



212.000
Dodен



520.000
Gewonden





...
Verdwenen

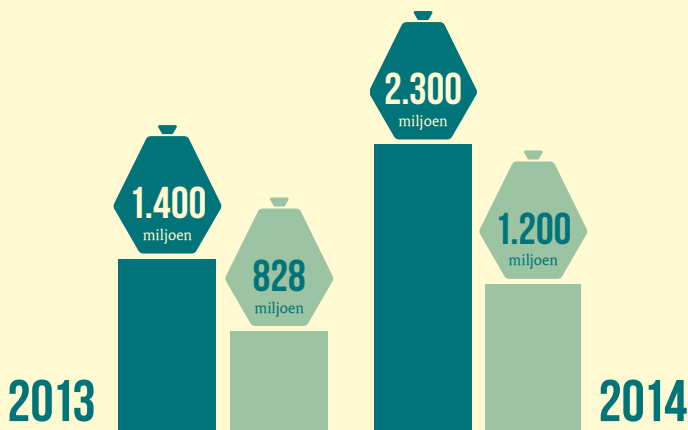


+7,6 MILJOEN
Ontheemden

FINANCIERING VAN HULP IN SYRIË*

in USD

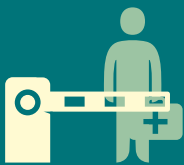
 Budget op basis van behoeften  Werkelijk ontvangen



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

Nederland heeft adequaat gereageerd op de beperkingen van de VN-organisaties om hulp binnen Syrië te verlenen door al in een vroeg stadium de ngo Save the Children in de gelegenheid te stellen om cross-borderhulp te verlenen en de financiering hiervan later uit te breiden. Ook met de steun aan het Internationale Rode Kruis (IFRC en ICRC) heeft Nederland bevolkingsgroepen binnen Syrië bereikt.

BEOORDELING VAN NEDERLANDSE HULP IN SYRIË



De mede door Nederland gefinancierde VN hulp in Syrië heeft een beperkt bereik, vanwege beperkingen die de Syrische overheid en IS opleggen & gevaar voor hulpverleners.



NL heeft daarom adequaat gereageerd door hulp te verlenen via ngo's (cross-borderhulp).

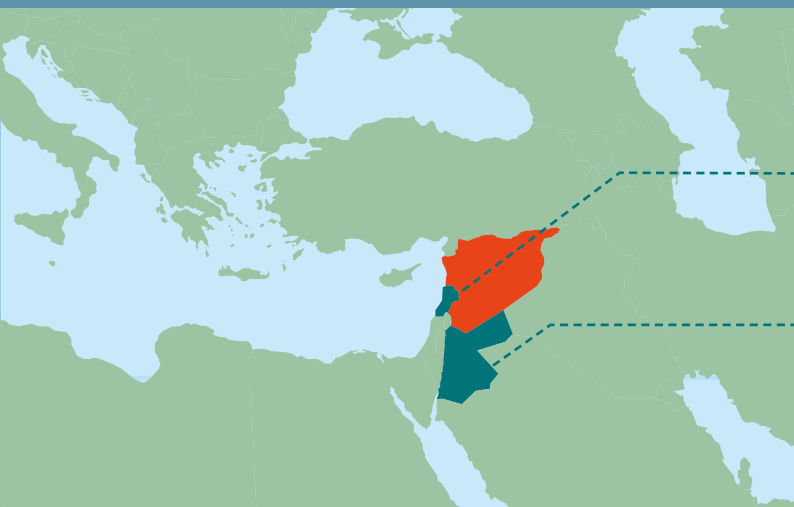


Ook heeft Nederland via steun aan het Rode Kruis het bereik van slachtoffers in Syrië vergroot.

* Bijdragen aan Syrian Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP).

SITUATIE IN LIBANON EN JORDANIË

34 - 35



LIBANON  **1.1 MILJOEN**
Vluchtelingen geregistreerd

JORDANIË  **0.6 MILJOEN**
Vluchtelingen geregistreerd

UNHCR, oktober 2015

BEOORDELING VAN MEDE DOOR NEDERLAND GEFINANCIERDE HULP IN LIBANON EN JORDANIË



Meest kwetsbare
families zijn bereikt



Moderne
registratiesystemen



48% van inkomsten
vluchtelingen eigen middelen



Cash voor
voedsel

De VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR is er in de buurlanden Libanon en Jordanië 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 medio 2014) een groot deel van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden via UNHCR te kanaliseren heeft goed uitgewerkt.

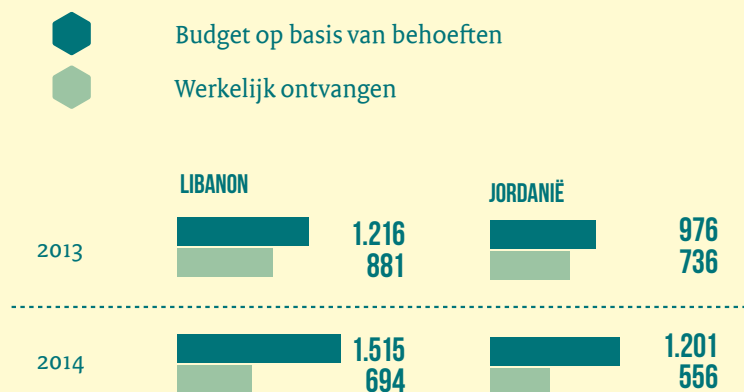
Positieve bevindingen zijn er over kostenbesparende innovaties. In de hulpverlening aan vluchtelingen in Libanon en Jordanië heeft UNHCR in korte tijd een efficiënt en technologisch hoogstaand registratiesysteem en een breed pakket aan hulp en innovatieve dienstverlening ontwikkeld. Voorbeelden hiervan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

Toch is het zo dat vluchtelingen in belangrijke mate overleven dankzij eigen inspanningen en middelen: ze werken wanneer dat mogelijk is, lenen geld, vallen terug op hulp van familie, verkopen bezittingen en accepteren kinderarbeid en huwelijksaanzoeken voor dochters in ruil voor financiële hulp. Huishoudsurveys in Jordanië wijzen uit dat 52 procent van de inkomsten van Syrische vluchtelingen afkomstig is van hulp of liefdadigheid. Naarmate vluchtelingen erin slagen werk te vinden, daalt dit percentage. Maar er zijn ook zeer arme vluchtelingen die nauwelijks kunnen overleven.

MAAR... DE SITUATIE IS VERSLECHTERD

FINANCIERING IS ONVOLDOENDE*

in miljoen USD



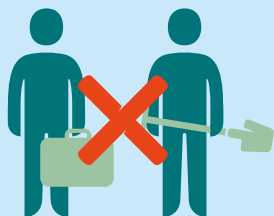
NEDERLANDSE HUMANITAIRE FINANCIERING

- Nederlandse financiering voor de Syriëcrisis bedroeg EUR 147 miljoen (t/m april 2015)
- Later is dit bedrag verhoogd
- Daarnaast droeg Nederland bij via de ongeoormerkte bijdragen aan VN-hulporganisaties

DAARNAAST:



TE WEINIG HULP
VOOR STRUCTURELE
EN DUURZAME OPVANG



VLUCHTELINGEN KUNNEN
NIET WERKEN



KINDEREN KUNNEN NIET
NAAR SCHOOL



EIGEN RESERVES
RAKEN OP

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 mogelijkheden

voor vluchtelingen om te werken worden sterk beperkt en veel kinderen kunnen niet naar school. Er is bovendien nauwelijks uitzicht op een politieke oplossing voor de crisis.

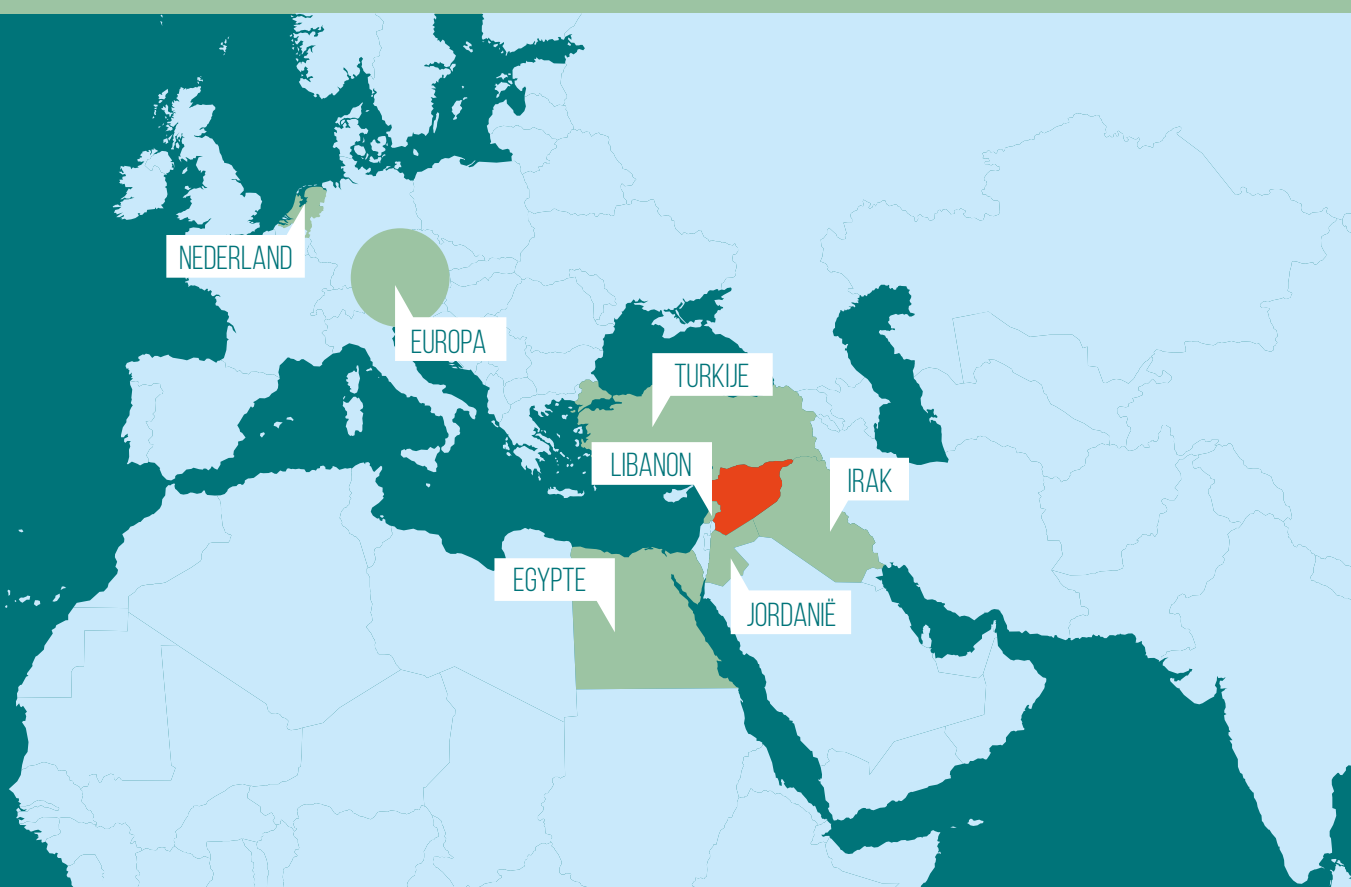
* Financiering van Regional Response Plans. Bron: Final Report RRP.

Hoewel UNHCR goede resultaten heeft bereikt voor wat betreft de korte termijn hulp, is het besef dat het hier gaat om een veel langduriger crisis onvoldoende aanwezig geweest. Daarvoor is meer structurele hulp noodzakelijk die ook een grotere rol toekent aan de nationale overheden en organisaties. Deze taak gaat de humanitaire hulporganisaties te boven. De bijdragen van Nederland voor een duurzame benadering van de opvang in de buurlanden zijn tot en met begin 2015 beperkt gebleven.

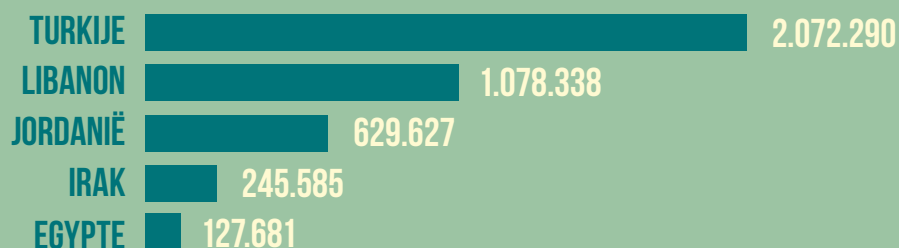
Jordanië, Libanon en Turkije hebben een grote instroom van vluchtelingen toegeestaan. De spanning die dit oplevert met de eigen bevolking is voor de overheden een reden tot zorg.

Naarmate de situatie voor vluchtelingen verergerde en het conflict voortduurde zijn steeds meer vluchtelingen naar Europa getrokken.

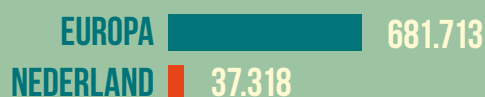
REGISTRATIE VLUCHTELINGEN



Geregistreerde
Syrische vluchtelingen
Per oktober 2015*



Syrische
asielaanvragen
Per oktober 2015**



6.

Uit de resultaten van de evaluatie heeft IOB enkele belangrijke lessen gedestilleerd voor de toekomst van het Nederlandse humanitaire hulpbeleid.





1. HAAL HUMANITAIRE HULP UIT HAAR ISOLEMENT



2. STEM CAPACITEIT AF OP AMBITIE



3. MEER SAMENWERKEN IN EU-VERBAND



4. MEER RUIMTE VOOR NATIONALE ACTOREN

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

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

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

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

WAT IS IOB?

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van het Nederlandse buitenlandbeleid. IOB beoogt om verantwoording af te leggen over de resultaten van het beleid. Daarnaast draagt IOB bij aan het leren van resultaten voor de verbetering van de beleidsuitvoering. De kwaliteit en onafhankelijkheid van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd door middel van systematische en transparante procedures. Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden naar de Tweede Kamer gestuurd.

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

Inhoud:

IOB (*Julia McCall en Nico van Niekerk*)

Ontwerp:

Studio Duel, www.studioduel.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | december 2015