

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Mensenrechten en
Vredesopbouw
Bezuidenhoutseweg 67
2500 EB Den Haag

Datum 9 oktober 2006
Kenmerk DMV/HH-0697/06
Blad 1/12

Bijlage(n)

Betreft het IOB-rapport 'Dutch Humanitarian Assistance: an
evaluation' alsmede de beleidsreactie op het rapport

Behandeld Joost Andriessen
Telefoon 070-348 4877
Fax 070-348 6647
joost.andriessen@minbuza.nl

Het is mij een genoegen u hierbij het IOB-rapport 'Dutch Humanitarian Assistance: an
evaluation' te doen toekomen alsmede de beleidreactie op het rapport.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven

1. Inleiding

Het is nog niet eerder voorgekomen dat IOB een omvattend onderzoek deed naar de Nederlandse humanitaire hulp. Ik acht het initiatief tot dit onderzoek en de publicatie van de resultaten op dit moment zeer opportuun, om de volgende redenen. Ten eerste ben ik van mening dat een grondig, onafhankelijk onderzoek als dit van groot nut kan zijn in een periode waarin, meer dan tevoren, humanitaire hulp onderwerp is van debat in de (internationale) politiek, de media en onder het publiek. De bevindingen van IOB bieden een basis om geïnformeerd aan dat debat deel te nemen, en er ook sturing aan te geven. Ten tweede is gedurende de onderzoeksperiode (oorspronkelijk 2000 – 2004, maar IOB trekt een aantal hoofdlijnen nadrukkelijk door tot heden) in de humanitaire sector een aantal veranderingsprocessen in gang gezet, zowel nationaal als internationaal. Waar het gaat om verandering in internationaal verband heeft Nederland in veel gevallen een (mede-)initiërende rol gespeeld, zo erkent IOB. De studie velt een oordeel over deze inspanningen en kan daardoor dienen als vertrekpunt voor verdere Nederlandse betrokkenheid bij deze veranderingsprocessen, die immers in veel gevallen nog niet geëindigd zijn (*good humanitarian donorship* proces, hervorming van de humanitaire VN, civiel-militaire samenwerking, etc.). Ten derde omdat ik het, vanuit een oogpunt van transparantie, van belang acht om ook met dit soort evaluaties verantwoording af te leggen over wat een substantieel onderdeel is van zowel de beleidsverantwoordelijkheid als de begroting van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Het onderzoek strekt zich niet uit tot het gehele veld van humanitaire hulp. Bij aanvang is besloten enige beperking aan te brengen. Zo hebben de onderliggende veldonderzoeken uitsluitend betrekking op langdurige crises in ontwikkelingslanden. Dit betekent dat humanitaire hulpverlening aan niet-ontwikkelingslanden (naast hulp in de noordelijke Kaukasus doorgaans uitsluitend rampenrespons) niet is onderzocht. Het betekent eveneens dat humanitaire hulp na natuurrampen buiten beschouwing is gebleven. Gezien de toenemende aandacht voor juist dit aspect van humanitaire hulp oogt dit mogelijk vreemd, maar het werd mede ingegeven door het feit dat IOB reeds betrokken was bij de internationale 'Tsunami Evaluatie Coalitie' die recent tot publicatie van haar bevindingen overging – waarover u reeds separaat werd geïnformeerd. Tot slot maakt 'humanitair ontmijnen', dat inhoudelijk beschouwd kan worden als onderdeel van humanitaire hulp, deel uit van een ander, in 2007 te verschijnen IOB-onderzoek.

Ondanks deze beperkingen beslaat de onderhavige studie wèl de *core business* en het overgrote deel van de financieringen van de Nederlandse humanitaire hulp: (beleidsontwikkeling ten aanzien van) hulpverlening in complexe crisisgebieden.

In het navolgende ga ik achtereenvolgens in op een aantal recente ontwikkelingen in de humanitaire sector, om daarmee een context te schetsen van waaruit vervolgens de belangrijkste bevindingen van IOB geadresseerd zullen worden.

2. Recente ontwikkelingen en (internationale) humanitaire hervormingen

Traditioneel is Nederland een belangrijke speler in het internationale humanitaire veld. Dat komt niet alleen tot uiting in de aanzienlijke financiële middelen die voor humanitaire doeleinden worden ingezet, maar ook in een actieve rol van Nederland – overigens in nauwe afstemming met anderen – bij verander- en verbeterprocessen. Het verheugt mij dat IOB die rol onderkent en hoofdzakelijk tot een positief oordeel komt ten aanzien van zowel de beleidsmatige positionering als de financiële weerslag daarvan in de vorm van allocaties.

De essentie van het Nederlandse humanitaire hulpbeleid is gedurende de onderzoeksperiode niet spectaculair gewijzigd. De uitgangspunten van dit beleid zijn immers direct verbonden aan het Internationaal Humanitair Recht, dat in essentie eveneens onveranderd is. IOB beschrijft zeer helder de grondslagen van het beleid, inclusief de toegenomen nadruk op versterking van humanitaire coördinatie. Daarnaast wordt uitvoerig stilgestaan bij de keuze voor rationalisatie van beheersafspraken (als gevolg waarvan bij de VN-instellingen micromanagement is ingeruild voor een volwassen, kritische beleidsdialoog), het streven naar een holistische benadering waarbij humanitaire hulp onderdeel kan zijn van een bredere Nederlandse agenda gericht op vergroten van veiligheid, stabiliteit en verlichten van armoede en tot slot de toegenomen aandacht voor verbetering van donorgedrag.

Onderstaand volgt een beknopte beschrijving van de voornaamste trends en beleidsontwikkelingen, waarbij omwille van de leesbaarheid een onderscheid is gemaakt tussen nationale en internationale processen.

Nationaal - inzetten op communicatie en beleidscoherentie

De wereld wordt kleiner en het oplossen van problemen wordt complexer, doordat alles met alles samenhangt. Het is een waarheid die ook voor humanitaire hulp opgaat. Om op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en, waar nodig, interdepartementaal tot optimale coördinatie, besluitvorming en resultaten te komen is de laatste jaren vanuit de afdeling humanitaire hulp bewust ingezet op intensieve samenwerking met betrokken beleidsafdelingen binnen en buiten het eigen departement.

Op het departement – waar samenwerking met ambassades altijd al intensief was – zijn met name de banden met de directies, belast met multilaterale zaken (inclusief de Permanente Vertegenwoordigingen), met veiligheidsbeleid, en met personenverkeer aangehaald. Dit heeft op het multilaterale vlak geleid tot integratie van humanitaire overwegingen in de beleidsdialoog met humanitaire VN-instellingen en dus tot grotere beleidscoherentie en effectiviteit. De samenwerking op het vlak van vrede en veiligheid, waarbij twee zeer verschillende werelden bijeen zijn gebracht, spitste zich toe op het dossier ‘Civiel-militaire samenwerking’ (CIMIC), waarbij uiteraard ook een belangrijke rol voor het Ministerie van Defensie bleek weggelegd. Hieruit is onder meer het ‘Beleidskader CIMIC’ voortgekomen, dat met uw Kamer is besproken. Het beleidskader zelf vervult internationaal nog steeds een voorbeeldfunctie. Deze nauwe samenwerking, waarbij soms ook NGO’s werden betrokken, bleek later een basis voor samenwerking tussen de departementen en het maatschappelijk middenveld op aanpalende beleidsterreinen.

Interdepartementaal zijn behalve met Defensie vooral de banden met het ministerie van Justitie aangehaald rondom het thema ‘bescherming in de regio’ en de relaties met UNHCR, ook hier met toegenomen beleidscoherentie als gevolg. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt nauw afgestemd over de meest wenselijke invulling van een rol voor de Europese Unie bij internationale rampenrespons. Waar het in dit verband om gaat is evenwel niet de inhoud van al deze relaties, maar om het beeld van een ministerie van Buitenlandse Zaken dat rond alle facetten van humanitaire hulp, in tegenstelling tot het verleden, gericht met ander ‘stakeholders’ is gaan communiceren. IOB bevestigt dit beeld, en oordeelt positief over deze ontwikkeling. Daarbij wil ik benadrukken dat deze werkwijze niet ten koste gaat van de slagkracht van Buitenlandse zaken en Ontwikkelingssamenwerking bij humanitaire hulp in het buitenland: interdepartementale coördinatie is geen doel op zich. Het is mijn overtuiging dat deze werkwijze mede ten grondslag ligt aan de positieve resultaten die IOB beschrijft.

Ook is gestreefd naar open communicatielijnen met het Nederlands maatschappelijk middenveld. Naast veelvuldige operationele contacten is er periodiek overleg tussen departement en NGO’s over beleidsaangelegenheden (in de praktijk nemen slechts Nederlandse NGO’s aan dit overleg deel, terwijl ook buitenlandse NGO’s in aanmerking komen voor subsidies. Dit laatste vanuit de gedachte dat in een crisissituatie voor het meest geëigende kanaal moet kunnen worden gekozen, ongeacht de nationaliteit). De dialoog met NGO’s heeft de laatste jaren onder meer geleid tot een stroomlijning van afspraken over beheer, als gevolg waarvan NGO’s onder meer op veel plaatsen in de wereld voor twee (in plaats van één) jaar subsidies kunnen aanvragen, hetgeen leidt tot grotere flexibiliteit en garanties ten aanzien van de continuïteit van hulpverlening aan slachtoffers. IOB oordeelt hierover positief.

Aansluiten bij een bredere buitenlands-politieke agenda

IOB concludeert eveneens in positieve zin over de wijze waarop Nederland zich heeft gehouden aan de voornaamste humanitaire uitgangspunten (menselijkheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit). Ik verheug mij hierover, want het is een erkenning van het feit dat de regering er op toe heeft gezien dat humanitaire hulp niet is verworden tot een instrument van buitenlandse *politiek*. Daarmee voldoet Nederland aan een van de essentiële voorwaarden voor humanitaire hulpverlening. Anderzijds blijft humanitaire hulp natuurlijk wel degelijk een onderdeel van het instrumentarium van het buitenlands *beleid*. Gedurende de onderzoeksperiode en daarna is gericht ingezet op verdere integratie van verschillende beleidsinstrumenten en –terreinen, waaronder humanitaire hulp. De instelling van het Stabiliteitsfonds, de notitie ‘Wederopbouw na gewapend conflict’ en het reeds genoemde CIMIC-beleidskader zijn enkele voorbeelden van beleidsmatige vernieuwing waarin een relatie met humanitaire hulp is gelegd. In een aantal delen van de wereld – Nederland beschikt over de personele noch de financiële capaciteit om wereldwijd het gehele instrumentarium in te zetten – is deze geïntegreerde aanpak ook zichtbaar. IOB

oordeelt overwegend positief over de wijze waarop de geïntegreerde aanpak in de onderzochte *case studies* is uitgevoerd.

Investeren in kwaliteit door concentratie

IOB velt met name een oordeel over kwalitatieve aspecten van de humanitaire hulp (Nederland behoort in kwantitatieve zin mondiaal tot de grootste humanitaire donoren). Omdat nu eenmaal sprake is van beperkte personele middelen, is bewust gekozen voor concentratie op een aantal onderdelen van humanitaire hulp, in plaats van voor spreiding van aandacht over het gehele beleidsterrein. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat *'disaster preparedness'* niet tot de prioriteiten van het Nederlandse humanitaire beleid behoort. Daarmee is niets gezegd over het belang van *'preparedness'*, dat ik volledig onderken. Het is ook niet zo dat *'preparedness'*-activiteiten per definitie niet worden ondersteund – zo ontvangt onder meer het Nederlandse Rode Kruis subsidies voor dit soort werk. Dergelijke activiteiten kunnen echter ook, waar dat past in bilaterale ontwikkelingsprogramma's, worden opgepakt in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Bij humanitaire hulp is er voor gekozen de beschikbare capaciteit te concentreren op respons, in zowel complexe crises als na natuurrampen. Op beide terreinen is binnen het departement aanzienlijke expertise opgebouwd, waarbij de internationale rampenrespons speciale vermelding verdient. Niet alleen is gedurende lange tijd geïnvesteerd in de opbouw van een internationaal responsmechanisme onder leiding van de VN/OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*); ook binnen het departement is op dit terrein capaciteit opgebouwd, in de vorm van door de VN/OCHA opgeleide medewerkers die soms meegaan met VN-*'assessment missions'* en anders intern de Nederlandse bijdrage aan de hulpoperatie coördineren.

Een andere vorm van concentratie wordt ingegeven door schaarste van middelen: stijgende kosten van humanitaire hulp wereldwijd leiden tot concentratie van die hulp op de meest essentiële noden: voedsel, water en sanitatie, onderdak, gezondheidszorg, zodat zelfs voor een essentieel element als onderwijs steeds minder geld beschikbaar is. Hoewel dergelijke harde keuzes vanuit een puur humanitair perspectief soms onvermijdelijk zijn, acht ik ze in alle andere opzichten ongewenst. Daarom, en omdat ook onderwijs aan slachtoffers van oorlogen en natuurrampen bijdraagt aan de Millenniumdoelstellingen heb ik het initiatief genomen om vanuit de *'onderwijsbegroting'* een bijdrage te geven aan UNICEF voor *'Emergency education'*.

Een derde vorm van concentratie is geografisch: het Nederlandse humanitaire programma is wereldwijd werkzaam, maar concentreert zich desondanks op een beperkt aantal regio's. IOB oordeelt positief over deze concentratie, gegeven de beperkte financiële en personele middelen. Ik zou daaraan willen toevoegen dat ik vind dat, wanneer is gekozen voor een actieve rol op humanitair terrein in een bepaald land, we daar ook moeten blijven tot dat we gemist kunnen worden.

IOB concludeert tevens, dat de concentratie op een beperkt aantal landen en regio's een flexibele reactie op plotselinge nieuwe crises niet in de weg heeft gestaan. Dat is juist, en dat zal zo blijven. Daarbij kan sinds 2006 het *'Common Emergency Response Fund'* (CERF, zie verderop in deze brief) een belangrijke rol spelen.

Internationaal – Good Humanitarian Donorship als vehikel voor vernieuwing

Begin jaren '90 van de vorige eeuw werd door een aantal VN-leden, waaronder Nederland, het initiatief genomen tot een verbetering van de humanitaire slagkracht van de VN. Uiteindelijk leidde dit tot de oprichting van OCHA, dat als relatief kleine, niet-operationele organisatie belast werd met de gehele coördinatie van humanitaire planning, *appeals*, en monitoring van uitvoering binnen de VN. Nederland heeft zich al die jaren sterk gemaakt voor een krachtige invulling van de coördinatierol door OCHA, vanuit de gedachte dat coördinatie leidt tot grotere effectiviteit en efficiëntie. IOB oordeelt positief over deze beleidskeuze. En hoewel het humanitaire systeem binnen de VN wel degelijk voor verbetering vatbaar is (zo is er behoefte aan: betere kwaliteit van humanitaire coördinatoren in het veld; meer erkenning van en ruimte voor inbreng voor NGO's; betere *needs assessments*; grotere bereidheid bij de grote VN-organisaties om zich te voegen naar OCHA) is men het er over eens dat het systeem nu beter functioneert dan in het verleden. Daarbij ben ik van mening dat eventuele toekomstige stappen in de richting van verdergaande concentratie en coördinatie zouden moeten gaan (vgl. het uitgangspunt van één humanitaire pijler binnen een hervormde VN).

Eveneens in de jaren '90 nam Nederland mede het initiatief tot een proces van kwaliteitsverbetering onder NGO's. Dit leidde uiteindelijk tot *Red Cross and Red Crescent Code of Conduct* voor humanitaire organisaties, die door vrijwel alle serieuze NGO's wordt onderschreven en waarvan in 2004 tijdens een conferentie in Den Haag werd geconstateerd dat deze nog niets aan waarde had ingeboet.

In 2001 opperde Nederland dat het tijd werd dat, na de VN en de NGO's, donoren zelf aan de beurt waren voor een verbeteringstraject. Dit vormde de aanloop naar het *Good Humanitarian Donorship* (GHD) proces, van waaruit de laatste jaren een belangrijke invloed is uitgegaan naar zowel donoren als naar andere humanitaire actoren.

Kort gezegd beoogt GHD respecteren van internationaal humanitair recht, versterking van humanitaire coördinatie, voorspelbaarder donorgedrag inclusief flexibeler en voorspelbaarder financiering, een direct verband tussen noden en financiering, minder administratieve last door harmonisatie van donoreisen, en meer aandacht in het beleid van donoren voor transitievraagstukken (de 'gap'). In feite sluit de GHD-agenda nauw aan bij bestaand Nederlands beleid, hetgeen niet vreemd is gezien de voortrekkersrol die Nederland en enkele andere, like-minded donoren spelen. In 2003 (Stockholm) en 2004 (Ottawa) committeerden vrijwel alle grote westerse donoren zich aan de doelstellingen van het proces en het bijbehorende actieplan, dat bestond uit enkele *pilots* in het veld, maar ook uit verankering van humanitaire hulp en GHD in het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO. Dit laatste, waarbij Nederland een belangrijke rol vervulde, is in 2006 afgerond: de *DAC High Level meeting* bevestigde dat GHD de norm is waaraan humanitaire donoren behoren te (gaan) voldoen. Daarnaast besloot het DAC dat humanitaire hulp voortaan deel zou uitmaken van de zgn. *DAC peer reviews*¹, en dat het zich actiever zou bemoeien met het volgen en registreren van humanitaire geldstromen, die bij elkaar goed zijn voor zo'n 10% van de totale ODA-inspanning. De Nederlandse inzet is met name gericht

¹ Nederland is in 2006 geëxamineerd; conclusies van de examinatoren kwamen in belangrijke mate overeen met die van IOB.

geweest op zorgen dat het proces zich bleef concentreren op donorgedrag (flexibele, voorspelbare financiering; steun voor humanitair recht en coördinatie; harmonisatie), in plaats van uit te waaieren naar de andere actoren (NGO's en VN). De verbinding met het DAC is van belang, omdat de humanitaire wereld op een aantal punten (w.o. harmonisatie) nog het nodige kan leren van hetgeen in de ontwikkelingssamenwerking al plaats vindt.

Toepassing van GHD leidt tot een principiële benadering van humanitaire hulp, die echter op rationele overwegingen (humanitair recht, effectiviteit, efficiëntie) berust. Het is paradoxaal genoeg ook een benadering die de laatste jaren onder externe druk staat, omdat de humanitaire hulpverlening zich na grote natuurrampen en in bepaalde gewapende conflicten (Afghanistan, Irak) internationaal kan 'verheugen' in alsmaar toenemende politieke, publieke en mediabelangstelling. De voordelen van die toegenomen aandacht zijn onmiskenbaar, de nadelen (onevenwichtige spreiding van humanitaire fondsen; zichtbaarheid ten koste van effectiviteit en efficiëntie; integratie van humanitaire hulp in buitenlands- en veiligheidspolitieke agenda's) evenwel ook. Ik blijf geïmmiteerd aan GHD en tracht anderen te overtuigen hetzelfde te doen, omdat dat leidt tot de beste hulp aan slachtoffers. IOB bevestigt dat het humanitair beleid en procedures hoofdzakelijk in lijn zijn met de GHD-uitgangspunten. Overigens mag uit het voorgaande niet worden afgeleid dat ik geen of onvoldoende belang zou hechten aan zichtbaar maken van de Nederlandse hulpinspanningen. Ik ben er echter allermïnst van overtuigd dat meer Nederlandse vlaggen leiden tot het gewenste effect: een positief beeld van Nederland. Een vlag zal af en toe zeker helpen, maar goede kwaliteit is zeker zo effectief als het gaat om beeldvorming. Met WFP is een gesprek gestart over meer erkenning en zichtbaarheid voor die donoren die kwalitatief de beste – maar helaas de meest onzichtbare, want ongeoormerkte - bijdragen doen. Nederland behoort hiertoe. Ik ben voornemens hierover ook met andere grote ontvangers van hulpfondsen in gesprek te gaan.

Recente ontwikkelingen: clusterbenadering

IOB besteedt in haar rapport kort aandacht aan recente, meer bindende afspraken inzake humanitaire coördinatie: de clusterbenadering. Deze ontwikkeling, die door Nederland ten volle wordt ondersteund, is een initiatief van OCHA. Eerst zijn de zwakke plekken in de wereldwijde humanitaire respons geïdentificeerd. Vervolgens is door VN, Rode Kruis familie en IOM bekeken welke organisatie geschikt en bereid was om voor die specifieke problemen (bijvoorbeeld: protectie, of noodonderdak) de verantwoordelijkheid te nemen als wereldwijde 'trekker'. Daarmee ligt voor elke nieuwe crisis bij voorbaat vast wie aansprakelijk is voor een bepaald deel van de hulpverlening. Die aansprakelijkheid betreft bijvoorbeeld het maken van afspraken over taakverdeling en planning binnen een cluster, onderhandelen met andere clusterleiders, en een eerste verantwoordelijkheid voor fondsenwerving voor het cluster als geheel. Deze aanpak, die verder gaat dan de eerdere vormen van samenwerking in VN-verband en tussen VN en andere actoren, moet het humanitaire systeem voorspelbaarder en slagvaardiger maken. Inhoudelijk gezien is de belangrijkste vernieuwing dat ontheemden – vroeger vaak de ernstigste slachtoffers omdat geen enkele organisatie verantwoordelijk voor hen was – expliciet tot de doelgroepen van de clusterbenadering behoren. Dit zal met name van UNHCR, dat is

aangewezen als verantwoordelijke voor de protectie van ontheemden, aanzienlijke extra inspanningen eisen. Ik heb mede daarom recent besloten om UNHCR aanvullende steun te geven in Oeganda en DR Congo, alsmede voor de invoering van de clusterbenadering in de eigen organisatie. NGO's hebben in beginsel hun medewerking toegezegd, maar duidelijk is dat de VN hen actief bij het proces zal moeten betrekken. Nederland en andere donoren stimuleren VN en NGO's deze dialoog aan te gaan. Het is nog te vroeg om lessen te trekken, maar eerste ervaringen in Pakistan – na de aardbeving - laten zien dat de clusterbenadering potentieel heeft.

Recente ontwikkelingen: politisering

Nooit eerder werd zo veelvuldig over humanitaire crises gesproken in de Veiligheidsraad als de afgelopen jaren. Dat zegt iets over het doorzettingsvermogen van de VN-noodhulpcoördinator Jan Egeland, maar het zegt ook iets over het toegenomen belang dat om allerlei redenen internationaal aan het voorkomen van humanitair leed wordt gehecht. Ik juich dat toe, en onderstreep daarbij nogmaals dat humanitaire doeleinden niet verward moeten worden met politieke en veiligheidsagenda's. Daar is deze vorm van hulp niet voor. Verwarring over herkomst en doelstellingen van humanitaire hulpverleners en militairen leidt in bepaalde landen en situaties tot aanzienlijke risico's voor de eerste groep en, helaas, tot een aanzienlijk aantal dodelijke slachtoffers.

Ik acht samenwerking en uitwisseling van informatie tussen verschillende soorten actoren in crisisgebieden van groot belang, maar het principiële onderscheid moet gehandhaafd blijven. Het eerder genoemde CIMIC-beleidskader is een uitwerking van deze zienswijze op nationaal niveau; de samenwerking tussen verschillende actoren op het terrein van wederopbouw in Afghanistan is een ander voorbeeld.

Internationaal ben ik ten aanzien van geïntegreerde VN-missies van mening dat humanitaire 'agencies' daarvan organisatorisch wel deel moeten uitmaken, maar dat ze zonedig autonoom, op basis van hun humanitaire identiteit, moeten kunnen opereren: de politieke agenda van zo'n missie moet niet de humanitaire agenda gaan domineren. Zoals eerder vermeld, concludeert IOB dat de internationaal aanvaarde humanitaire principes van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid nog steeds tot de kern van het Nederlandse humanitaire hulpbeleid behoren.

Recente ontwikkelingen: verhoogd streven naar 'accountability'

Humanitaire hulpverlening wordt tot op heden minder dan bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking, geplaagd door kritiek op gebrek aan resultaten, inefficiëntie, en corruptie. Toch verschijnen hierover de laatste tijd meer en meer berichten, mede naar aanleiding van de tsunami hulp. Ik heb mij van meet af aan sterk gemaakt voor transparantie en een harde aanpak van misstanden ook, of juist, in deze sector die immers zoveel publieke *good will* geniet. Ik zal daarmee doorgaan.

Humanitair werk is door zijn aard beheersmatig riskant, vanwege de zeer moeilijke omstandigheden waaronder het wordt uitgevoerd. Het gaat er niet om die risico's te mijden, integendeel, maar om ze transparant in kaart te brengen, openheid te betrachten wanneer zaken misgaan, en dan ook afdoende in te grijpen. Alleen dan zal het hoognodige draagvlak in stand blijven, ook internationaal. Ik ben in dat verband dan ook te spreken over bijvoorbeeld de verbeteringen die in Nederland de SHO hebben aangebracht in hun interne controlemechanismen, en de wijze waarop zij

tegenwoordig aan het publiek verantwoording afleggen. Internationaal is er het zelf-kritische rapport van de *tsunami evaluation coalition*, waarin een aantal grote hulporganisaties en donoren onder andere stevige kritiek levert op het falen van de humanitaire sector in zijn geheel na de tsunami. Overigens sluit de Nederlandse handelwijze na grote natuurrampen nauw aan bij wat in dit rapport als ‘good practice’ naar voren komt: snelle, flexibele financiering van professionele organisaties die beschikken over beproefde relaties in het getroffen gebied.

Ik zie dergelijke rapporten als positieve signalen van het zelfreinigend vermogen van een sector, die tot voor kort nooit aanleiding had voor publieke zelfreflectie. Ik verwacht dat publiek, media en politiek de komende jaren op het punt van transparantie en *accountability* meer eisen zullen gaan stellen en ik ben dan ook een groot voorstander van initiatieven uit de sector zelf, die moeten leiden tot verbetering op deze punten. Diverse van dergelijke initiatieven ontvangen Nederlandse steun. IOB signaleert onder meer dat humanitaire hulp door zowel VN als NGO’s vaak via diverse schijven wordt verleend, maar dat weinig bekend is over de kosten die dat met zich meebrengt, bijvoorbeeld door cumulatie van allerlei overhead- en apparaatskosten. Ik ben bereid om in Europees verband te inventariseren wat voor resultaten of *best practices* er op dit gebied al bereikt zijn, en zonodig te onderzoeken of andere donoren met Nederland nader onderzoek zouden willen entameren.

Recente ontwikkelingen: nieuwe financieringsinstrumenten

In 2002 besloot Nederland om de ‘humanitaire VN’ en het ICRC op een innovatieve, flexibele wijze te gaan financieren, om zo deze organisaties in het zogenoemde veld de nodige armslag te geven. Ik doel hiermee op de kanaalfinancieringsovereenkomsten, waaraan IOB een aantal commentaren wijdt: IOB oordeelt positief over de flexibiliteit en voorspelbaarheid van deze financieringsmodaliteit en de vermindering van de administratieve werklast; IOB heeft enige zorg over het feit dat geen gedetailleerde projectrapportages meer hoeven worden ingediend door de betrokken organisaties, die immers op een projectoverstijgend niveau worden gefinancierd.

Na de tsunami besloot ik om een groot bedrag aan de plaatselijke VN-coördinator in Indonesië te geven, dat door de VN-vertegenwoordigers zelf kon worden verdeeld over de grootste prioriteiten in Atjeh. Deze initiatieven staan niet op zichzelf. Ook andere donoren worstelen met de vraag hoe snel voldoende, flexibel inzetbare middelen bij de juiste hulpverleners te krijgen wanneer de situatie dat vereist. Het is een van de kernvraagstukken van het GHD-proces. In 2005 zijn er, in het kader van GHD en onder Britse leiding (VK was GHD-voorzitter in deze periode) twee nieuwe financieringsmechanismen gecreëerd, met actieve Nederlandse steun en bijdragen. Ten eerste het Common Emergency Response Fund (CERF), waarover ik u al eerder informeerde, dat de VN in staat moet stellen om sneller en effectiever op te treden in nieuwe of ‘vergeten’ crises. Het CERF is met name ook interessant vanwege de combinatie met de eerdergenoemde clusterbenadering: niet alleen zijn tegenwoordig de belangrijkste verantwoordelijkheden duidelijk toegewezen, er is ook ongeoormerkte financiering beschikbaar om daar invulling aan te geven. Ten tweede een experiment in Soedan en DR Congo, waarbij een aantal donoren waaronder Nederland niet meer op project- of organisatieniveau financiert, maar fondsen stort in een speciaal humanitair VN-fonds voor dat land, dat wordt beheerd door de lokale humanitaire VN-

coördinator (analoog aan bovengenoemde Nederlandse financiering in Indonesië). De gedachte achter deze ‘pooled funding pilots’ is dat deze sneller zullen leiden tot een goede aanpak van de ergste noden, omdat de verantwoordelijkheid voor prioriteitenstelling en toewijzing van gelden is verplaatst naar het veld. Beide nieuwe modaliteiten zullen in 2006/07 geëvalueerd worden. Tot nu toe is slechts een relatief kleine groep donoren actief bij deze ontwikkelingen betrokken. Andere wachten af, en ik verwacht dat bij positieve resultaten de donorgroep groter zal worden. Hoewel een en ander formeel los staat van het grotere VN-hervormingsproces, volgt het wel op hoofdlijnen dezelfde logica: het is gebaseerd op een heldere toedeling van verantwoordelijkheden, tracht door de (VN-)bureaucratie heen te snijden, belooft leiderschap en vergroot slagkracht in het veld.

Van groot belang is niet alleen dat donoren flexibeler en eenvormiger financieren, maar ook dat ze eenduidiger rapportage-eisen en dergelijke stellen. Op dit punt van harmonisatie is nog een lange weg te gaan; veel geld wordt verspild om de zeer uiteenlopende wensen van donoren te accommoderen. Ik spreek andere, ‘moeilijke’ donoren (bijvoorbeeld ECHO) hier op aan en zie op dit punt een belangrijke rol voor het DAC weggelegd.

Recente ontwikkelingen: de Europese dimensie – focus op rampenrespons

Het belang dat in Europa inmiddels wordt toegekend aan humanitaire hulpverlening blijkt uit het feit dat humanitaire beginselen waren opgenomen in het (verworpen) grondwettelijk verdrag. In eerdere EU-verdragen was dit niet het geval. De communautaire humanitaire hulpverlening heeft de laatste jaren een fundamenteel veranderingsproces doorgemaakt: ECHO heeft zich ontwikkeld tot een grote en gerespecteerde humanitaire donor die, waar het gaat om bewaken van humanitair recht, *needs assessments* en het overbruggen van de ‘gap’ voorop loopt. Wat helaas nog niet is veranderd is de Brusselse nadruk op zeer ingewikkelde, soms onmogelijk procedures voor ontvangers van ECHO-fondsen en op ‘zichtbaarheid’, waardoor men niet in staat is op alle punten mee te doen aan het GHD-proces. Ik blijf verdere versoepeling bepleiten, maar ben op dit punt weinig hoopvol.

Omdat IOB de rampenrespons niet heeft onderzocht, is in haar rapportage geen aandacht besteed aan de intensieve discussie binnen de EU daarover. Onder auspiciën van de Commissaris voor Milieu wordt een mechanisme voor rampenrespons binnen en buiten de EU opgebouwd, dat in derde landen dreigt te gaan concurreren met de VN-instrumenten die mede door EU-lidstaten zijn ontwikkeld en gefinancierd en die hun waarde bewezen hebben. Mijn streven op dit dossier blijft gericht op versterken waar nodig van EU-capaciteiten, maar dan ter ondersteuning en aanvulling van wat VN/OCHA kan bieden en onder vermindering van duplicatie.

3. Commentaar naar aanleiding van de overige bevindingen van IOB

Ik ben verheugd dat IOB, na een uitgebreid en diepgaand onderzoek over het geheel genomen tot positieve bevindingen komt, en beschouw de IOB-studie derhalve als een bevestiging van de koers die Nederland de afgelopen jaren heeft gevaren. Eventuele

aanpassingen van die koers zullen dan ook niet fundamenteel zijn: daar is naar mijn eigen overtuiging en ook die van IOB geen aanleiding toe.

De hoofdbevindingen van IOB die in het voorgaande niet reeds aan de orde zijn geweest wil ik graag in het navolgende van commentaar voorzien.

Relevantie; effectiviteit; integrale benadering

De constatering van IOB dat de Nederlandse humanitaire hulp relevant en grotendeels effectief is geweest, stemt tot tevredenheid. Dat geldt ook de erkenning dat Nederland tracht humanitaire hulp te implementeren in samenhang met andere beleidsinstrumenten (diplomatie, vredesopbouw, etc.). Uitoefenen van grote diplomatieke druk in 2004 om humanitaire toegang tot Darfur te forceren is hiervan een sprekend voorbeeld. Wel gelden ten aanzien van deze integrale benadering enige beperkingen. Nederland beschikt niet over voldoende menskracht en financiële middelen om het gehele instrumentarium overal ter wereld over de volle breedte in te zetten. Uit de IOB-studie blijkt evenwel dat daar waar dat expliciet de bedoeling is geweest (Afghanistan en Soedan), resultaten zijn geboekt.

Monitoring en personele capaciteit

IOB oordeelt kritisch over de personele capaciteit voor humanitaire hulp in het algemeen, en voor de monitoring van humanitaire activiteiten in het veld door departement en posten in het bijzonder. De ‘institutionele monitoring’ van vooral de humanitaire VN-organisaties en ICRC acht men wel in orde. Ik heb begrip voor deze kritiek, maar teken het volgende aan. Voor zowel departement als posten geldt dat een aanzienlijk aantal werkterreinen als prioritair kan worden aangemerkt, maar dat daarvoor niet altijd extra menskracht kan worden ingezet. Eventuele besluiten over versterking van ‘humanitaire capaciteit’ moet dan ook worden afgewogen tegen deze andere prioriteiten. Daarom heb ik allereerst ingezet op grotere helderheid over wat precies verwacht wordt: eind 2005 is een bijeenkomst met alle betrokken posten georganiseerd en is uitgebreid gesproken over het soort rapportage en monitoring waaraan behoefte is. Een tweede stap die ik, mede naar aanleiding van deze evaluatie, overweeg is te onderzoeken op welke wijze een verdeling van monitoringwerkzaamheden tussen Nederland en andere donoren zou kunnen leiden tot effectiviteitswinst. Ten derde zal ik bezien of humanitaire hulp niet nadrukkelijker aan de orde moet komen tijdens de voorbereiding van (nieuwe) medewerkers die belast zullen worden met dit onderwerp.

Ik ben niet voornemens om specifieke, meer gedetailleerde rapportages van VN-organisaties te vragen. Dat zou haaks staan op het streven naar harmonisatie dat ik juist ook op het gebied van humanitaire hulp van belang acht. Wel ben ik voorstander van verdere pogingen, in multi-donor verband, om de kwaliteit van algemene VN-rapportages te verbeteren.

Beleidskader humanitaire hulp

IOB stelt dat het vigerende humanitaire beleid verspreid is over een aantal beleidskaders en –notities, memoranda en procedures. Men stelt voor om een en ander

samen te brengen in een overkoepelend beleidskader. Ik onderschrijf op zich de wenselijkheid hiervan, maar ben anderszins de mening toegedaan dat, nu door IOB wordt bevestigd dat ook in de huidige situatie goede resultaten worden geboekt, het opstellen van een nieuwe beleidsnota geen al te grote prioriteit moet hebben.