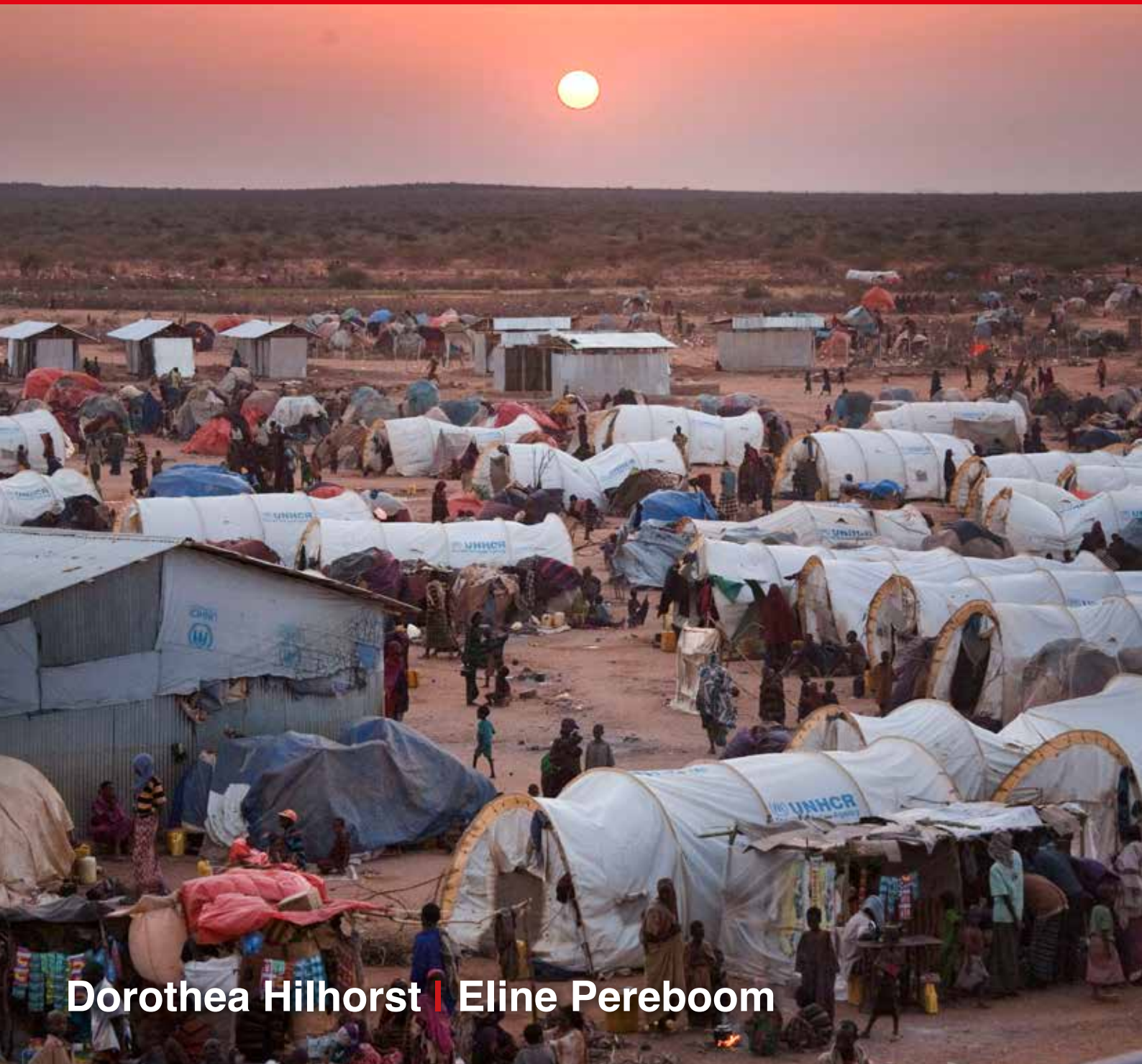


Internationale noodhulp doorgelicht

Nederlandse humanitaire hulp: nu en in de toekomst



Dorothea Hilhorst | Eline Pereboom

HUMANITARIAN AID AND RECONSTRUCTION, WAGENINGEN UNIVERSITEIT | GLOBALISATION STUDIES GRONINGEN, RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN



WAGENINGEN UNIVERSITY
WAGENINGEN UR



Globalisation
Studies
Groningen

Colofon

TEKST

Dorothea Hilhorst, Hoogleraar Humanitaire Hulp en Wederopbouw
Eline Pereboom, Humanitair Adviseur

VORMGEVING

studio ds

BEELD

Flickr Creative Commons

Dit paper is geschreven op basis van interviews en workshops met vertegenwoordigers van Artsen Zonder Grenzen, CARE Nederland, Cordaid, HealthNet TPO, ICCO & Kerk in Actie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling Humanitaire Hulp en Wederopbouw, het Nederlandse Rode Kruis, Oxfam Novib, Save the Children, Stichting Vluchteling, War Child en ZOA. Dit paper was onderwerp van discussie tijdens een Ronde Tafel bijeenkomst van dezelfde organisaties op 3 oktober 2014. Deze Ronde Tafel discussie is onderdeel van de Nederlandse Humanitaire Top op 12 februari 2015.



De Nederlandse Humanitaire Top is een initiatief van: CARE Nederland, Cordaid, HealthNet TPO, Humanity House, ICCO & Kerk in Actie, NCDO, het Nederlandse Rode Kruis, Oxfam Novib, Save the Children, Stichting Vluchteling, Universiteit van Groningen, War Child en ZOA.

CONTACT

Humanity House
t.a.v. Marloes Sonsma
Prinsegracht 8, 2512 GA Den Haag
070 3100054
marloes.sonsma@humanityhouse.org
www.humanityhouse.org

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	11
2. De Nederlandse humanitaire organisaties: een divers werkveld	15
2.1 Specialisatie in crisisgebieden en / of specifiek humanitair mandaat	15
2.2 Internationale inbedding	16
2.3 Stijl van uitvoering	16
2.4 Concluderend	17
3. Ieder type crisis zijn eigen hulpvragen	19
3.1 Open conflicten	19
3.2 Fragiele settings	21
3.3 Vluchtelingen en ontheemden	23
3.4 Rampen als gevolg van natuurlijke gebeurtenissen	24
3.5 Biologisch, chemisch en nucleaire rampen	26
3.6 Concluderend	27
4. Humanitaire hulp in uitvoering	29
4.1 Toegang tot mensen in nood	29
4.2 Principes en uitgangspunten	31
4.3 De link tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling	33
4.4 Samenwerken met de overheid in het crisisgebied	35
4.5 Gender in humanitaire hulp	36
4.6 Concluderend	37
5. Het internationale humanitaire systeem	39
5.1 De rol van de Verenigde Naties	39
5.2 De rol van de internationale NGO's ⁴⁰	
5.3 Financiering van humanitaire hulp	41
5.4 Nieuwe spelers	42
5.5 Standaards en certificering	42
5.6 Concluderend	43
6. Het Nederlandse veld	45
6.1 Het Nederlandse overheidsbeleid	45
6.2 Humanitaire samenwerking en pleitbezorging?	46
6.3 Achterban en draagvlak	48
6.4 Toezicht op humanitaire hulp	49
6.5 Concluderend	49
7. Conclusie	51
Bronnenlijst	53
Websites	54
Afkortingen	55



Samenvatting

Het aantal humanitaire crises is zelden zo groot geweest als in de zomer van 2014. Oekraïne, Syrië, Gaza, Irak, Libië, Zuid-Soedan, Centraal Afrikaanse Republiek, het Ebola-virus, het gaat maar door. Zonder de inspanning van humanitaire organisaties zou het aantal slachtoffers en de schade van deze crises nog veel groter zijn. Tegelijk laat het samenspel van crises ook zien hoe gecompliceerd de toegang tot mensen in nood is en hoe verschillende typen crises het humanitaire systeem voor enorme uitdagingen stelt. Onveiligheid staat veel hulp in de weg; menskracht en financiële middelen zijn krap of worden niet optimaal ingezet; het politieke krachtenveld rondom crisis kan de hulp verlammen en in een aantal gevallen staan de grondslagen en de effectiviteit van de humanitaire hulp ter discussie.

De vraagstukken die deze crises in beeld brengen spelen een rol in de voorbereiding van dertien Nederlandse organisaties van de Nederlandse humanitaire top op 12 februari 2015. In de aanloop naar de Nederlandse humanitaire top hebben de deelnemende organisaties in workshops en interviews met de auteurs van dit rapport besproken welke problematiek zij in hun dagelijks werk het meeste tegen komen en hoe zij de toekomst van hun humanitaire werk zien. Dit rapport vormt de weerslag van deze 'ronde langs de organisaties'.

De Nederlandse humanitaire top heeft het doel leerpunten en toekomstvisies te formuleren voor de humanitaire sector in het Nederlandse veld en daar aanbevelingen voor te formuleren. Dit rapport beoogt de directies van de deelnemende organisaties te ondersteunen bij het formuleren van concrete doelstellingen voor de top.

Een andere belangrijke doelstelling van de Nederlandse humanitaire top is de voorbereiding van de internationale humanitaire top (de *World Humanitarian Summit*) die de Verenigde Naties in 2016 organiseert in Istanboel, met het doel om veranderingen in humanitaire hulp in kaart te brengen en humanitaire hulp op de toekomst voor te bereiden.

Aan de Nederlandse humanitaire top nemen 11 hulporganisaties deel¹ en de afdeling Humanitaire Hulp en Wederopbouw van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor humanitaire hulp binnen het ministerie. Hoofdstuk 2 beschrijft de diversiteit in het Nederlandse werkveld. Organisaties verschillen in hun werkgebied (ontwikkelingslanden of alleen crisisgebieden) en mandaat (humanitair of breed); hun internationale inbedding waarbij bijna alle organisaties deel uitmaken van grotere verbanden; en hun stijl van uitvoering: via partners, eigen uitvoering of een combinatie. Diversiteit leidt tot specialisatie en complementariteit en kan daarmee een kracht van het systeem zijn. Een centrale vraag voor de Nederlandse humanitaire top is welke gemeenschappelijke agenda de organisaties hebben om humanitaire hulp voor de toekomst te verbeteren, met respect voor de eigenheid en diversiteit van het gezelschap.

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste kenmerken en hulpkwesties van vijf verschillende typen crisis: intensieve, gewelddadige conflicten; fragiele settings; vluchtelingen en ontheemden; natuurrampen en biologisch/ chemische en nucleaire rampen. Het hoofdstuk laat zien dat de specifieke ontwikkelingen en problemen van humanitaire hulp vandaag de dag sterk afhanke-

¹ Dit zijn Artsen Zonder Grenzen, CARE Nederland, Cordaid, HealthNet TPO, ICCO & Kerk in Actie, het Nederlandse Rode Kruis, Oxfam Novib, Save the Children, Stichting Vluchteling, War Child en ZOA.

lijk zijn van het type crisis waarin hulp wordt gegeven. De verschillende typen crisis zijn niet duidelijk afgebakend en hangen onderling vaak samen. Juist op de scharnierpunten en overlap tussen verschillende typen crisis ontstaat de meeste frictie over de financiering, ondersteuning, aanpak en praktijk van humanitaire hulp. De belangrijkste vragen die in dit hoofdstuk naar voren kwamen zijn:

- Hoe kan humanitaire hulp in zijn benaderingen beter rekening houden met de verschillende typen crises?
- Is de humanitaire capaciteit – wereldwijd en in Nederland – voldoende toegerust op de verschillende typen crises?
- Hoe kan de toegang tot de bevolking in nood bij crises met een hoge geweldsintensiteit worden verbeterd?
- Wat is de rol van de humanitaire gemeenschap bij biologisch, chemische en nucleaire rampen?

Hoofdstuk 4 behandelt een aantal thema's die uit de workshops en interviews naar voren kwamen wat betreft de uitvoeringspraktijk van humanitaire hulp, met name over de toegang tot mensen in nood; vragen over de principes en uitgangspunten; de link tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling; de rol van de overheid in het crisisgebied; en gender in humanitaire hulp. Voor ieder van de thema's worden een drie tot viertal actuele kwesties toegelicht. Deze kwesties staan vaak in verband met vragen die in de volgende hoofdstukken behandeld worden rondom het internationale humanitaire systeem en het werkveld in Nederland. De belangrijkste vragen die uit dit hoofdstuk naar voren komen betreffen:

- De toegang tot mensen in nood, met name in crises met een hoge intensiteit van geweld, en de rol daarbij van lokale partners waarmee vaak al relaties zijn opgebouwd in de periode voorafgaand aan de crisis
- De rol van principes en verschillende benaderingen in crisisopvang, waarbij verschillende benaderingen complementair kunnen zijn, maar in de praktijk soms strijdig blijken. Bepaalde benaderingen zijn meer opportuun voor bepaalde typen crises en juist waar de typen crises in elkaar overlopen leiden verschillende benaderingen tot lastige discussies. Hierbij speelt ook de vraag of organisaties in het onderhandelen met lokale instanties voldoende adequaat gebruik maken van internationale verdragen waar het land zich aan verbonden heeft.
- De rol van de zogenaamde *faith-based* organisaties die vaak effectief kunnen opereren maar ook specifieke risico's met zich meedragen.
- Het schakelen tussen noodhulp en wederopbouw, als in een harmonicamodel, wat even moeilijk als belangrijk is in veel situaties.
- Het financieringssysteem van humanitaire hulp, met name de gebrekkige continuering van financiering bij LRRD.
- De mate waarin gebouwd kan worden op de overheid in het crisisgebied, waarbij het type en de fase van crisis een rol speelt en de vraag hoe organisaties om gaan met hun kritische observaties en ervaringen met de overheid.
- Het is en blijft belangrijk op de juiste manier gender te verdisconteren in humanitaire hulp. Genderblindheid of een verkeerde aanpak op het punt van gender kan averechts werken voor de positie van vrouwen.

Hoofdstuk 5 bespreekt een aantal vraagstukken betreffende thema's uit de workshops en interviews met betrekking tot het internationaal humanitaire systeem, te weten de rol van de Verenigde Naties, de rol van de Internationale NGO's, de financiering van de hulp, de zo-

genaamde nieuwe spelers en standaarden. Het internationale systeem is een belangrijk aandachtspunt omdat organisaties vaak ingebed zijn in internationale organisaties, wat principiële keuzes en uitvoeringsbeslissingen vaak tot hoge mate bepaalt. Aandacht voor het systeem is ook belangrijk omdat waar hulp gegeven wordt, de bevolking organisaties niet van elkaar onderscheidt en zij de hulp dus vaak beoordelen op het totaal aan aanwezige organisaties. De belangrijkste vragen die uit dit hoofdstuk naar voren komen betreffen:

- De coördinatie is aanzienlijk verbeterd, maar de rol van de Verenigde Naties moet geëvalueerd worden voor wat betreft de verschillende politieke rollen, de combinatie van coördinator en uitvoerder van de hulp en de efficiëntie van de hulp.
- De internationalisering van het systeem heeft veel voordelen, waarbij meer gebruik gemaakt kan worden van de ontwikkelde humanitaire capaciteit in crisisgebieden. Het roept ook problemen op wat betreft efficiëntie, transparantie en controle.
- De flexibiliteit van humanitaire hulp die zich bij alle typen crisis aan moet kunnen passen aan veranderende omstandigheden, moet geborgd blijven in financieringskanalen.
- De kloof tussen beleid en praktijk in de humanitaire hulp, waar een groot aantal richtlijnen bestaan waar de praktijk te weinig uitvoering aan geeft, verdient meer aandacht.

Hoofdstuk 6 behandelt thema's op het gebied van de positionering van humanitaire hulp in de Nederlandse samenleving, te weten het Nederlandse overheidsbeleid, samenwerking en pleitbezorging, achterban en draagvlak en het toezicht op de hulp, waarbij ook hier voor ieder thema een aantal vragen worden uitgelicht. Nederlandse humanitaire organisaties hebben hun werkterrein in crisisgebieden elders in de wereld en zijn ingebed in een internationaal systeem, maar worden in Nederland wel aangesproken als sector, bijvoorbeeld door de media, en er zijn dan ook een aantal vraagstukken met betrekking tot de positie van de organisaties in de Nederlandse samenleving. De belangrijkste punten die uit dit hoofdstuk naar voren kwamen betreffen:

- Het Nederlandse humanitaire beleid is gedifferentieerder geworden in de afgelopen jaren, waarbij apart aandacht is voor wederopbouw en chronische crises en de grens van humanitaire hulp bij natuurrampen wordt gelegd bij rampenparaatheid.
- Er zijn vragen over de kanaalkeuze van het Nederlandse beleid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft recentelijk een aantal beleidsveranderingen aangekondigd op dit punt, alsmede op het punt van flexibele inzet van hulp.
- De Nederlandse hulporganisaties kunnen individueel en collectief hun inspanningen op gebied van humanitaire diplomatie verbeteren.
- Er is soms spanning tussen het versterken van de achterban van organisaties en het versterken van het draagvlak voor humanitaire hulp in de samenleving.
- Het onderwerp van toezicht op humanitaire hulp heeft nog geen systematische aandacht.

Hoofdstuk 7, ten slotte, concludeert het rapport. De doorlichting laat op een aantal punten zien dat er de laatste 20 jaar veel verbeterd is in humanitaire hulp, met name bij natuurrampen. In een aantal landen is de lokale responscapaciteit verbeterd en op het terrein van risicoreductie bij natuurrampen is enorm veel bereikt. Coördinatiemechanisme zijn sterk verbeterd en er wordt - met behulp van nieuwe technologie - beter gebouwd op lokale capaciteiten en ondersteuning geboden aan de weerbaarheid en eigen initiatieven van de bevolking in crisisgebieden.

Er zijn ook nog veel problemen en verbeterpunten. De logistieke uitdagingen zijn enorm, er is vaak sprake van zeer venijnige problemen, geweld en onveiligheid zijn aan de orde van de dag en humanitaire hulp wordt vaak gegeven in politiek complexe omstandigheden. Daarnaast zijn

er ook een aantal problemen die hun oorsprong vinden binnen de sector. Soms gaat het daarbij om negatieve bijwerkingen van verbeteringen, bijvoorbeeld de huidige vraagtekens die gesteld worden bij de grote rol van de Verenigde Naties in de coördinatie van hulp, die 10 jaar geleden juist is opgetuigd omdat hulp veel te versnipperd was.

Hulp moet worden toegesneden op het type crises en de specifieke context waar die zich afspeelt. Juist daar waar de scharnierpunten zijn tussen verschillende soorten crises en vormen van hulp is de meeste kritiek te geven, waaraan organisatieprocessen, bureaucratie en een gebrek aan flexibiliteit vaak debet zijn. Het debat over de politiek, effectiviteit en kwaliteit van de hulp zal doeltreffender worden als daarbij vaker systematisch onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende typen crisis.

Er is de laatste jaren veel innovatie geweest op het terrein van technologische ontwikkelingen en door het ontwikkelen van nieuwe vormen van partnerschap, bijvoorbeeld tussen humanitaire organisaties en het bedrijfsleven. Op beide terreinen valt nog veel te winnen en innovatie is dan ook een centraal thema op de World Humanitarian Summit in 2016.

Op basis van de workshops en interviews met de 12 organisaties zijn de volgende vraagstukken het meest relevant om op de Nederlandse humanitaire top aan de orde te stellen:

- Toegang tot bevolking in nood in ernstig gewelddadige conflicten en de mate waarin humanitaire organisaties zijn toegerust om in die omstandigheden te werken.
- De rol van de VN die als grote en bureaucratische organisatie tegelijkertijd coördineert, implementeert en als donor optreedt voor NGO's, terwijl de humanitaire VN organisaties ook een directe link hebben naar de politieke en militaire takken van de VN.
- Hoe kan het linken van noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling in verschillende typen crises verbeterd worden? Hoe kunnen organisaties beter schakelen en hoe kunnen zij beter inschatten welke respons voor dat moment en die context het meest opportuun is, waar een optimale benutting van lokale capaciteiten altijd het uitgangspunt is? Hoe kan het humanitaire financieringssysteem de aansluiting tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling beter garanderen?
- Hoe kunnen internationale humanitaire organisaties in de praktijk de juiste afweging maken tussen respect voor de soevereiniteit van en samenwerking met de overheid in een crisisgebied, de nood van de bevolking en hun eigen mandaat?
- Hoe kunnen de Nederlandse organisaties hun draagvlak in de Nederlandse maatschappij versterken en hoe kunnen zij eerlijke kwaliteitsdiscussie met elkaar en met het grote publiek blijven voeren?

De workshops en interviews brachten tenslotte ook naar voren dat veel staf van de Nederlandse organisaties behoefte hebben aan scholing en discussie over hun werk. Dit roept de vraag op of de tijd wellicht rijp is voor de oprichting van een kennisinstituut over humanitaire hulp om het lerend vermogen van de sector te versterken.

De World Humanitarian Summit die in 2016 in Istanboel plaatsvindt, stelt zich ten doel de humanitaire sector voor te bereiden op de toekomst. Naar verwachting zullen humanitaire noden toenemen, als gevolg van conflict, natuurlijk dreigingen, klimaatverandering en voortdurende bevolkingsgroei. Dit wordt voor een groot deel opgevangen door de ontwikkeling van responscapaciteit van overheden en het maatschappelijk middenveld in een groot aantal landen. Maar niet overal. Er zullen altijd landen en crises blijven waar direct ingrijpen van de internationale

humanitaire gemeenschap noodzakelijk is. Investeren in een internationale humanitaire sector die professioneel, effectief, transparant en lerend is en de menselijke waardigheid centraal stelt, blijft bijzonder relevant.



1

Inleiding

De zomer van 2014 heeft de humanitaire wereld op zijn kop gezet. Het aantal humanitaire crises is zelden zo groot geweest. Oekraïne, Syrië, Gaza, Irak, Libië, Zuid-Soedan, Centraal Afrikaanse Republiek, het Ebola-virus, het gaat maar door.

Het vraagt om een humanitaire krachttoer en zonder de inspanning van humanitaire organisaties zou het aantal slachtoffers en de schade van deze crises nog veel groter zijn. Tegelijk laat het samenspel van crises ook zien hoe het systeem uit zijn voegen barst. De toegang tot mensen in nood is een voorwaarde voor het verlenen van hulp en staat op veel manieren onder druk. Onveiligheid staat veel hulp in de weg; menskracht en financiële middelen worden krap; het politieke krachtenveld rondom crisis kan de hulp verlammen en in een aantal gevallen staat de effectiviteit van de humanitaire hulp ter discussie.

De zomer laat ook zien dat humanitaire crises veel gedaantes aannemen. De uitdagingen die zij stellen aan de politiek en de praktijk van humanitaire hulp zijn vaak verschillend:

- In Oekraïne trekt een supermacht de humanitaire hulp naar zich toe en is de grote vraag wat de politieke en militaire intenties zijn van hulpkonvooien?
- De Ebola crisis getuigt van geërodeerde gezondheidszorg in West Afrika en gebrekkige responscapaciteit op een dergelijke epidemie. Ingrijpen van militairen moet soelaas bieden.
- In Syrië is nauwelijks toegang tot de bevolking voor hulp, en humanitaire inspanningen om te onderhandelen over toegang met de regering Assad of de strijdende partijen als 'Islamitische Staat' brengt dilemma's mee en kan schadelijk zijn voor de veiligheid van hulpverleners.
- In Gaza leidt een korte periode van extreem geweld tot grote vraag naar wederopbouw en het lijkt erop dat de oplossing van het Palestijnse vraagstuk – een van de oudste vluchtelingenproblemen ter wereld - weer enorm achterop is gezet.
- De Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Soedan zijn lange slepende crises waar perioden van acute nood afgewisseld zijn met perioden van ontwikkeling en institutieopbouw, zonder dat daarmee de volgende uitbarsting van geweld voorkomen kon worden.
- Landen als Congo, Somalië en Afghanistan waren deze zomer weinig in het nieuws. Zij verbleken bij de actualiteit maar ook daar zijn humanitaire organisaties voortdurend aan het werk. Acute humanitaire nood is nog aan de orde van de dag en daarnaast proberen internationale organisaties bij te dragen aan de complexe problematiek van het verlenen van gezondheidszorg en andere diensten in een context van fragiele staatsopbouw.

De vraagstukken die deze crises in beeld brengen spelen een rol in de pas op de plaats die een dertiental Nederlandse organisaties wil maken bij de organisatie van de Nederlandse humanitaire top op 12 februari 2015. De Nederlandse humanitaire top is onderdeel van een proces van reflectie, discussie en verandering wat betreft de uitgangspunten en de praktijk van de humanitaire hulp. In de aanloop naar de Nederlandse humanitaire top hebben de deelnemende organisaties in workshops en interviews² met de auteurs van dit rapport besproken welke problematiek zij in hun dagelijks werk het meeste tegen komen en hoe zij de toekomst van hun humanitaire werk zien. Dit rapport vormt de weerslag van deze ‘ronde langs de organisaties’.

De workshops waren voorbereid met een discussiestuk gebaseerd op internationale literatuur over trends in de noodhulp wat betreft de humanitaire principes, de rol van nationale overheden, de overgang van noodhulp naar ontwikkeling, toegang tot crisisgebieden en de nieuwe donoren.³ De agenda in de workshops was open en bood ruimte aan die vraagstukken die voor de betreffende organisatie actueel en relevant waren. Naast het verwerven van nieuwe inzichten voor dit rapport, waren de workshops ook bedoeld om de discussie over noodhulp binnen de organisaties verder te brengen. Het proces rondom de Nederlandse humanitaire top wil bijdragen aan de discussies binnen organisaties over hun humanitaire beleid, hun effectiviteit, de uitdagingen die zij zien voor de toekomst van het humanitaire werk, en de manier waarop zij die tegemoet treden.

De Nederlandse humanitaire top heeft het doel leerpunten en aanbevelingen voor de toekomst te formuleren voor de humanitaire sector in het Nederlandse veld. Het voorliggende discussiestuk beoogt de directies van de deelnemende organisaties te ondersteunen bij het formuleren van concrete doelstellingen voor de top.

Een andere belangrijke doelstelling van de Nederlandse humanitaire top is om een voorbereiding te bieden aan de internationale humanitaire top (de *World Humanitarian Summit*) die de Verenigde Naties in 2016 organiseert in Istanboel, met het doel om veranderingen in humanitaire hulp in kaart te brengen en humanitaire hulp op de toekomst voor te bereiden.⁴ De top is ook relevant met het oog op de ‘*World Conference on Disaster Risk Reduction*’, die in Sendai, in Japan gehouden wordt in maart 2015,⁵ en waar het internationale kader voor actie voor het omgaan met natuurrampen wordt herzien. De problematiek van fragiliteit - landen of situaties waar (staats)instituties zo fragiel zijn dat humanitaire crises een permanent karakter hebben of altijd om de hoek loeren - zal ook een grote rol spelen in de herziening van de millenniumdoelstellingen in 2015.⁶

Dit rapport is naast de workshops en interviews gebaseerd op de volgende bronnen:

- Lezingen gehouden tijdens debatten over kwaliteit en toekomst van de noodhulp in 2012 en 2013 in de aanloop van de organisatie van de Nederlandse humanitaire top.⁷

2 Er zijn 8 workshops gehouden en met vertegenwoordigers van 4 organisaties (groeps) interviews. De deelname aan de workshops varieerde van 6 tot 60 personen. Daarnaast is een interview gehouden met René Grotenhuis, die momenteel de voorzitter is van de SHO.

3 Dorothea Hilhorst en Eline Pereboom (2014) ‘Background paper, for a round of consultations with Dutch humanitarian actors in preparation of the Netherlands Humanitarian Summit’, ongepubliceerd.

4 Specifiekere doelstellingen van deze internationale top zullen worden bepaald in regionale voorconferenties, zie <http://www.worldhumanitariansummit.org>. Nederland speelt een aanzienlijke rol in de Europese voorbereiding van de top, die plaatsvindt tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU.

5 Zie voor meer informatie: <http://www.wcdrr.org>

6 Zie voor meer informatie: <http://www.un.org/millenniumgoals>.

7 Debattenreeks ‘Changing Humanitarian Aid’ 2012-2013, met o.a. Linda Polman, Rik Delhaas, Thea Hilhorst, Alpaslan Özerdem, Andrea Binder, Mark Duffield, Frank Furedi, Hugo Slim en Yves Daccord.

- Literatuur over noodhulp en wederopbouw
- Observaties uit de 15-jarige onderzoekspraktijk naar internationale noodhulp van Dorothea Hilhorst

Een conceptversie van het rapport is van commentaar voorzien van de deelnemende organisaties aan de top, en is tevens becommentarieerd door Ed Schenkenberg, directeur van HERE, Geneve.

Het rapport is als volgt gestructureerd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft in het kort het Nederlandse humanitaire werkveld en de diversiteit onder de organisaties.
- Hoofdstuk 3 introduceert een aantal typen crises met hun belangrijkste kenmerken en vraagstukken die er spelen rondom humanitaire hulp. Eén van de belangrijkste bevindingen van de workshops en interviews is namelijk dat verschillende typen crises verschillende problemen oproepen met humanitaire hulp.
- Hoofdstuk 4 behandelt een aantal thema's die naar voren zijn gekomen met betrekking tot de uitvoering van de hulp; hoofdstuk 5 behandelt thema's betreffende de organisatie en de coördinatie van internationale hulp en hoofdstuk 6 thema's die te maken hebben met de relatie tussen de Nederlandse humanitaire hulp en de samenleving. Hoofdstuk 7 concludeert het rapport.



2

De Nederlandse humanitaire organisaties: een divers werkveld

Aan de Nederlandse humanitaire top nemen 11 hulporganisaties deel en de afdeling Humanitaire Hulp en Wederopbouw van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor humanitaire hulp binnen het ministerie. Net als andere landen in West-Europa en Noord-Amerika kent Nederland een groot aantal organisaties dat zich bezighoudt met internationale ontwikkeling, waarvan een aantal ook actief is op het gebied van humanitaire hulp. Het is een divers gezelschap. Naast in het oog springende verschillen wat betreft de omvang en de achtergrond van de organisaties gaat het bij humanitaire hulp om verschillende parameters van diversiteit

2.1 Specialisatie in crisisgebieden en / of specifiek humanitair mandaat

- Een aantal organisaties heeft een breed profiel en werkt in een breed werkveld, niet alleen in crisisgebieden. Humanitaire hulp maakt een onderdeel uit van een breder mandaat: Cordaid, ICCO & Kerk in Actie, Oxfam Novib, Save the Children.
- Een aantal organisaties is gespecialiseerd op het werk in crisisgebieden⁸, waarbij ze wel een breed mandaat hebben waar bijvoorbeeld noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling deel van uit kunnen maken: CARE Nederland, HealthNet TPO, Stichting Vluchteling, War Child, ZOA.
- Een aantal organisaties is gespecialiseerd op het werk in crisisgebieden en heeft een specifiek humanitaire mandaat: Artsen zonder Grenzen en het Nederlandse Rode Kruis.

⁸ Sommige organisaties maken deel uit van een netwerk dat op zich breed georiënteerd is, terwijl de Nederlandse tak wel een 'crisisprofiel' heeft, zoals CARE Nederland.

Profiel/Mandaat	Humanitair	Breed
Crisisgebieden	Artsen Zonder Grenzen, Het Nederlandse Rode Kruis	Care Nederland Healthnet Tpo Stichting Vluchteling Warchild ZOA
Ontwikkelingslanden		Cordaid ICCO & Kerk in Actie Oxfam Novib Save The Children

2.2 Internationale inbedding

Bijna alle Nederlandse organisaties maken deel uit van een groter organisatorisch internationaal verband.

- Een aantal organisaties maakt deel uit van een internationale beweging, die nationale leden heeft in een veelheid van landen: CARE, Caritas International (Cordaid), ICCO-Coöperation, het Rode Kruis, Save the Children.
- Een aantal organisaties heeft zusterorganisaties in een beperkt aantal (overwegend Westerse) landen: Artsen zonder Grenzen, Oxfam Novib, Stichting Vluchteling (relatie met International Rescue Committee), War Child.

2.3 Stijl van uitvoering

Er heerst een beeld dat de Nederlandse organisaties zelf noodhulp verstrekken. Dat is vaak niet het geval: organisaties werken meestal via uitvoerende partners.

- Verreweg de meeste organisaties werken via lokale partners. Dit zijn de nationale leden van het internationale netwerk en/of overheids- en/of niet-overheidsinstanties in de landen van uitvoering. Soms zijn de samenwerkingsverbanden alleen functioneel waarbij een stuk werk wordt uitbesteed omwille van efficiency en effectiviteit. Vaak speelt ook een component van capaciteitsopbouw mee.⁹
- Een aantal organisaties voert zelf projecten uit. In het Nederlandse werkveld zijn dit vooral Artsen zonder Grenzen en HealthNet TPO. Dit betekent overigens niet dat er een groot aantal westerlingen betrokken is bij de uitvoering van deze projecten. Bij Artsen zonder Grenzen werkt naast de internationale staf ook een groot deel lokale staf en de organisatie werkt in bepaalde landen samen met lokale (overheids-) klinieken. Bij HealthNet TPO is bij voorkeur de hele staf lokaal.
- Een aantal organisaties combineert beide uitvoeringsstijlen. Enkele voorbeelden: Cordaid werkt veelal via de lokale Caritas of andere ontwikkelingsorganisaties, en beschikt over de

⁹ Gemma van der Haar, Dorothea Hilhorst (2009) 'Partners in crisis: Peer review of partnership in crisis-related interventions,' PSO/Wageningen Universiteit.

capaciteit om zo nodig zelf projecten uit te voeren bij grote rampen. ZOA voert projecten zelf uit, maar zoekt daarbij actief naar partners waarbij ook capaciteitsopbouw een rol speelt. Het Nederlandse Rode Kruis werkt via zusterverenigingen in diverse landen, en heeft de mogelijkheid op kleine schaal expertise toe te voegen aan deze verenigingen.

2.4 Concluderend

Het Nederlandse werkveld is – net als de humanitaire organisaties in andere landen – sterk divers. Dit kan voordelen hebben in de praktijk, omdat het kan leiden tot specialisatie en complementariteit. Een centrale vraag voor de Nederlandse humanitaire top is welke gemeenschappelijke agenda de organisaties hebben om humanitaire hulp voor de toekomst te verbeteren, met respect voor de eigenheid en diversiteit van het gezelschap.



3

Ieder type crisis zijn eigen hulpvragen

Als organisaties in Nederland gevraagd worden naar hun aanpak en problemen bij humanitaire hulpverlening, is het antwoord steevast: “dat hangt er van af over welke crisis je het hebt”.

Humanitaire budgetten worden gebruikt voor een keur van doeleinden. Deze variëren van acute crisis, tot de jarenlange - soms decennialange - steun aan ‘*care and maintenance*’ van vluchtelingen, tot financiering van allerlei hulp aan fragiele settings, tot institutionele ondersteuning van rampenpreventie, risicoreductie en rampenparaatheid (d.w.z. het vermogen om snel en effectief te reageren op het moment dat het mis gaat). Algemene discussies over de principes en kwaliteit van hulp struikelen vaak over het feit dat sprekers een verschillend scenario in gedachten hebben. In dit hoofdstuk worden een aantal van deze scenario’s geïntroduceerd.

3.1 Open conflicten

Geschiedenis hoofdstukken over de moderne humanitaire hulp beginnen steevast bij de slag van Solferino in 1859, waar Henry Dunant getuige was van een bloedig slagveld. Hij droeg bij aan de medische zorg voor gewonde soldaten en vond daarin de inspiratie voor de aanzet van het internationaal oorlogsrecht (de Geneefse conventies) en de oprichting van het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC). Enkele decennia later werd ook de Internationale Federatie van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan opgericht (IFRC). Het principe van medemenselijkheid dat ten grondslag lag aan het humanitaire werk dat Dunant voorzag schrijft voor dat hulp wordt afgestemd op de humanitaire nood, en niet discrimineert, partij kiest of zich laat sturen door de politiek. Nog altijd worden humanitaire hulp en de humanitaire principes van ‘*humanity*’, ‘*impartiality*’, ‘*neutrality*’ en ‘*independence*’ in de eerste plaats geassocieerd met hulp bij open, gewelddadige conflicten.¹⁰

In de 20e eeuw is het humanitaire veld sterk uitgebreid. Het internationaal humanitair recht is onder andere versterkt naar aanleiding van de 1^e en 2^e wereldoorlog. In de eerste helft van

¹⁰ Zie <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct>

de 20^e eeuw zijn veel humanitaire organisaties ontstaan, veelal in directe reactie op een crisis. Een groot aantal van hen hebben na de dekolonisatieprocessen een ontwikkelingsmandaat gekregen en hebben in de jaren '80, ondermeer naar aanleiding van de hongersnood van 1984 in de Hoorn van Afrika, hun humanitaire wortels herontdekt. Na afloop van de Rwanda crisis in 1994 is de eerste systeem-brede evaluatie uitgevoerd en zijn een aantal kwaliteitsinitiatieven genomen, zoals de ontwikkeling van de *Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*.

In het eerste decennium na de val van de Berlijnse muur waren conflicten vooral intra-statelijk en kon de internationale gemeenschap als het ware als 'neutrale buitenstaander' opereren. Sinds 2001, aangezwengeld door de oorlog tegen terrorisme, hebben we te maken met internationale conflicten waarbij de door het zogenaamde Westen gedomineerde internationale gemeenschap - afhankelijk van welk perspectief je inneemt - optreedt als 'neutrale buitenstaander' of als 'strijdende partij'. Dit heeft ertoe geleid dat in een deel van de conflicthaarden humanitaire hulporganisaties en met name de Verenigde Naties met wantrouwen worden bekeken en worden gerekend tot het Westers 'kamp'. De geloofwaardigheid van de hulp is in een aantal landen ernstig aangetast.

Juist in deze situaties van open, gewelddadig conflict is humanitaire hulp het minst effectief in het bereiken en helpen van slachtoffers. Gebieden zijn vaak ontoegankelijk en het kan voor slachtoffers te gevaarlijk zijn om de hulpverlening te bereiken. Als het voor hulpverleners te gevaarlijk is wordt hulp teruggetrokken. Het probleem van toegang (access) in dit soort situaties is van alle tijden. Er zijn wel een aantal recente ontwikkelingen en discussies.

Terwijl het gebrek aan toegang tot slachtoffers in open, gewelddadige conflicthaarden van alle tijden is, is de ambitie om mensen toch te bereiken onverminderd. De afgelopen jaren is hierbij een trend gekomen waarbij internationale organisaties de hulp uitbesteden aan lokale uitvoerders. Er wordt in deze gevallen gesproken over 'remote control': op afstand gecontroleerde hulp. Terwijl de hulp effectief kan zijn, is ze niet onomstreden, zie paragraaf 4.1. Tegelijkertijd is het belangrijk te constateren dat lokale organisaties die de capaciteit hebben om hulp te verlenen zelf vaak in het nauw zijn of op de vlucht.

Scenario's van open, gewelddadig conflict zijn vaak lokaal en periodiek. Dat betekent dat delen van het land onderworpen zijn aan zware gevechten terwijl in andere delen van het land hulpverlening plaatsvindt in het kader van wederopbouw of ontwikkeling. Ook hier speelt het vraagstuk van proportionaliteit. In een recent rapport vraagt Artsen zonder Grenzen aandacht voor deze situaties. Onder de titel 'Where is everyone'¹¹ constateert de organisatie dat in de ergste brandhaarden weinig organisaties hulp verlenen het humanitaire systeem traag en inadequaat inspeelt op de logistieke complexiteit in deze gebieden, zoals in Zuid Soedan. Terwijl dit voor een groot deel aan de omstandigheden te wijten is, stelt het rapport ook vragen bij de slagvaardigheid en de onafhankelijke besluitvorming van de hulp. Eén van de voorbeelden is de situatie rond Goma in Oost-Congo, waar een opleving van geweld bij het oprukken van de rebellen groep M-23 ertoe leidde dat bijna alle organisaties die aanwezig waren om hulp te verlenen evacueerden toen deze acute noodsituatie ontstond.

¹¹ Médecins sans Frontières (July 2014) 'Where is Everyone? Responding to emergencies in the most difficult places'.

3.2 Fragiele settings¹²

Een aantal landen kent een officieel vredesakkoord en heeft een internationaal erkende overheid, maar conflict gaat op een laag pitje door of flakkert regelmatig weer op. Overheden in deze landen zijn vaak niet bereid of niet in staat om basisvoorzieningen voor de bevolking te realiseren. Het gaat om zogenaamde fragiele situaties, of zelfs fragiele staten.

Fragiele settings vertegenwoordigen vaak een permanente humanitaire crisis. De ontwikkelingsperspectieven zijn moeizaam te identificeren. Het zijn landen waar (met variatie) én de overheid nog niet goed functioneert én het maatschappelijk middenveld verzwakt is én alle armoede-indicatoren in het rood staan én het geboortecijfer het hoogst is én verstedelijking het snelst gaat én criminaliteit welig tiert. De vooruitgang die in veel delen van de wereld te herkennen is in het realiseren van de millennium doelstellingen, gaat aan deze landen voorbij. Het risico op terugval in conflict is altijd aanwezig.

Fragiele settings vragen om een veelheid aan typen hulp, variërend van noodhulp, tot ontwikkeling tot institutieopbouw. Organisaties met een meervoudig mandaat wisselen directe ondersteuning van de meest kwetsbare groeperingen af met institutieopbouw en zelforganisatie van de bevolking. Het gaat vaak om ‘*wicked problems*’: venijnige problemen die zich nauwelijks op laten lossen en waarbij oplossingen die bedacht worden vaak weer nieuwe problemen oproepen.

Hulp in deze situaties kan het bijna niet goed doen wat voor tegenstanders van ontwikkelings-samenwerking een reden kan zijn om de hulp in zijn totaliteit ter discussie te stellen. Argumenten om juist in fragiele settings hulp te blijven verlenen (waarbij ‘*do no harm* en *try doing good*’ het *leitmotif* lijkt te zijn) zijn te vinden in de hoge kwetsbaarheid die snel leidt tot acute humanitaire nood, en de risico’s op hernieuwd conflict die allerlei effecten kan hebben in de regio en internationaal.

De venijnigheid van de problematiek is geen excuus om hulp niet kritisch te beschouwen. Er zijn een aantal terugkerende valkuilen in dit soort situaties. Hulporganisaties hebben de neiging te onderschatten dat, hoe moeizaam de situatie ook is, lokale actoren vaak aangepaste oplossingen kunnen bieden en op hun eigen manier zo goed mogelijk functioneren in het speelveld. Hulporganisaties zijn ook geneigd zich te richten op de uitvoering van projecten zonder het grote geheel in ogenschouw te nemen of zich in te spannen voor coördinatie mechanismen voorbij simpele afstemming. Organisaties dupliceren soms werk omdat ze allemaal tegelijk in de gaten krijgen dat een bepaald probleem interventie behoeft. Organisaties kunnen last hebben van inertie, waarbij ze niet flexibel schakelen van noodhulp naar andere vormen van hulp en vice versa. Hulp kan vaak effectiever en efficiënter, en de leerpunten uit monitoring en evaluatie worden niet altijd opgevolgd. Ook op het terrein van verantwoording afleggen aan de lokale bevolking en lokale instanties is nog veel te winnen.

Een aantal van de kritiekpunten op hulp lijkt al decennialang te gelden. Toch zijn er wel degelijk ontwikkelingen in hulp in fragiele settings. Vergeleken met de jaren ‘90 van de vorige eeuw is

¹² Deze paragraaf is deels ontleend aan de presentatie van Gary Milante van Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, over sociaal-economische ontwikkeling in fragiele settings, tijdens de slotconferentie van de IS-academie ‘Human Security in Fragile States’, op 11 september 2014 in Den Haag



hulp vaker geënt op de bestaande instituties en weerbaarheid van de bevolking¹³, wat de kans op duurzame verandering versterkt. Coördinatiesystemen zijn verbeterd waarbij overheden meer ruimte hebben om het initiatief in eigen hand te houden en hun eigen ontwikkelingsagenda te bepalen.¹⁴

3.3 Vluchtelingen en ontheemden

De zorg voor vluchtelingen en ontheemden valt over het algemeen onder humanitaire budgetten en wordt gerekend tot humanitaire hulp. Humanitaire hulp in conflictgebieden – zoals hierboven uiteengezet – is uitermate moeizaam en in de praktijk wordt hulp met name geboden aan mensen die het open conflict ontvluchten.

Ontheemden blijven in hun eigen land en vallen onder de Nationale wetgeving met bijbehorende burgerrechten. Voor de bescherming en opvang van ontheemden zijn richtlijnen opgesteld in 1998.¹⁵ Vluchtelingen steken de grens over en vallen onder de wetgeving van het gastland, met inachtneming van het vluchtelingenverdrag van 1951.¹⁶ Binnen de Verenigde Naties is UNHCR de eerst verantwoordelijke voor vluchtelingen en ontheemden. Humanitaire organisaties hebben in de praktijk niet altijd duidelijk voor ogen welke werkprincipes volgen uit het vluchtelingenverdrag en hoe deze zich verhouden met de humanitaire principes of mensenrechtenverdragen.¹⁷

De problematiek van ontheemden wordt vaak bemoeilijkt als er sprake is van meervoudige verplaatsing waarbij mensen die gevlucht zijn voor geweld opnieuw in onveilig gebied komen en opnieuw moeten vluchten. Vraagstukken van ontheemden zijn complex, omdat ontheemden zich in sommige landen wel in kampen bevinden, maar zich vaak vrij vestigen aan de rand van steden. Een aantal van hen wacht op het einde van het conflict om terug naar huis te gaan, terwijl velen besluiten in de stad te blijven. Zo vervlecht ontheemding zich met een versnelde urbanisatie in fragiele settings. Het is niet altijd duidelijk welke rol humanitaire hulp in deze complexe problematiek heeft en op welke manieren de overheid met behulp van internationale gemeenschap de basisrechten van deze mensen kan realiseren.¹⁸

Humanitaire hulp is lange tijd bekritiseerd omdat het te weinig rekening hield met de zelfredzaamheid van vluchtelingen en ontheemden en daarmee te weinig bouwde op de eigen initiatieven van hun doelgroepen. Hulporganisaties hadden en hebben dit overigens niet helemaal in eigen hand, omdat veel nationale wetgeving strakke beperkingen oplegt aan de mate waarin vluchtelingen (economische) activiteiten mogen ondernemen. Op dit punt zien we de laatste jaren veel ontwikkelingen, mede ingestoken door technologische vooruitgang. In plaats van

13 Zie Hilhorst, D, I. Christoplos and G. van der Haar (2011) 'Reconstruction from Below. Magic Bullet or Shooting from the Hip?' *Third World Quarterly* 31 (7): 1107-1124

14 Zie bijvoorbeeld G7+ Busan (2011) 'New Deal for engagement in fragile states'.

15 OCHA (1998) 'The Guiding principles on internal displacement'.

16 UNHCR (1951) 'Convention and Protocol relating to the status of refugees'. Palestijnse vluchtelingen vallen niet onder dit verdrag, om dat voor hen al vóór het verdrag een aparte VN organisatie was opgericht, die tot nu toe de hulp voor de Palestijnse vluchtelingen coördineert. Zie voor meer informatie de website van UNWRA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) <http://www.unrwa.org>

17 Dit kwam met name ter sprake in de workshop bij Stichting Vluchteling

18 Deze vraag wordt op dit moment door meerdere organisaties gesteld, waaronder het ICRC, wat onderwerp is van een promotieonderzoek van Raimond Duijsens, een werknemer van het Rode Kruis als onderdeel van de 'IS-academie Human Security in Fragile States'.

het uitdelen van goederen, wordt steeds vaker geld of tegoedbonnen beschikbaar gesteld waarmee vluchtelingen zelf kunnen bepalen en kopen wat ze nodig hebben.

Waar vluchtelingen massaal bewegen stelt dit de hulp voor enorme logistieke, organisatorische en financiële problemen. Omdat kampen vaak de enige plek zijn waar hulp geboden kan worden, kan er plaatselijk toch sprake zijn van overaanbod van hulporganisaties.

Een groot punt van discussie is dat het humanitaire systeem moeite heeft met de opvang van vluchtelingen die zich niet aanmelden bij een kamp maar opgevangen worden door de lokale bevolking, tegen betaling of uit compassie. Het is een efficiënte en waardige propositie om deze mensen te steunen zonder ze onder te brengen in dure kampen, maar de praktijk is op dit punt weerbarstig. Praktische bezwaren raken vermengd met politieke beperkingen en wellicht onwillingheid of onwil in het systeem, waardoor welwillende organisaties met wortels of geschiedenis in het gebied die creatieve oplossingen voorstellen of op kleine schaal uitproberen de kans niet voldoende krijgen om dit te op grote schaal te realiseren.¹⁹ In verband hiermee staat ook de discussie over gemeenschappen in het gastland. De opvang van vluchtelingen of ontheemden trekt een grote wissel op de reserves van deze gemeenschappen die daardoor ook vaak ondersteuning nodig hebben van de humanitaire organisaties.

De aanpak van de problematiek van vluchtelingen wordt bemoeilijkt doordat een aantal crises zo lang duurt dat vluchtelingen generaties lang in kampen verblijven. Het is onmenselijk om deze vluchtelingen de kans te ontnemen om zich te ontplooien via hoger onderwijs en een arbeidzaam leven. Autoriteiten in kampen met een lang bestaan, zoals Kakuma vluchtelingenkamp in Kenia, staan dus voortdurend voor de vraag welke (type) services verleend moeten worden, waarbij services vaak meer karakter hebben van ontwikkeling dan van noodhulp.

Structurele oplossingen van langdurige vluchteling situaties zijn complex en politiek. Politieke beslissingen of nalatigheden bepalen dat mensen generaties lang niet terug kunnen naar eigen land, het land van opvang niet bereid is deze mensen als migranten op te nemen en burgerrechten te verlenen en de internationale gemeenschap opvang in Europa en andere westerse landen zoveel mogelijk beperkt. In hoeverre zien humanitaire organisaties het als hun taak om te lobbyen voor structurele oplossingen?

3.4 Rampen als gevolg van natuurlijke gebeurtenissen

Rampen als gevolg van natuurlijke gebeurtenissen worden vaak kortweg aangeduid als natuurrampen. Dit is misleidend, omdat het suggereert dat natuurlijke dreigingen één op één rampen veroorzaken. Dat is niet het geval. Een natuurlijk incident wordt pas een ramp als er veel mensen aan blootgesteld worden, als zij kwetsbaar zijn voor de gevolgen en institutionele respons capaciteit ontbreekt. Dat geldt ook voor iets wat zo evident natuurlijk lijkt als een aardbeving, waar aardbevingsbestendig bouwen veel schade kan voorkomen.

¹⁹ Dit kwam met name ter sprake in de workshops bij ICCO & Kerk in Actie, HealthNet TPO en Stichting Vluchteling.

‘Natuurrampen’ komen op grote schaal voor en verschillen van omvang en van context. Er zijn daardoor meerdere varianten van dit scenario.

De wereldgemeenschap is steeds beter in de preventie van, de rampenparaatheid en de respons op kleine tot middelgrote, terugkerende rampen. Het *Hyogo Framework for Action* van 2004²⁰ heeft een grote rol gespeeld in het versterken van nationale overheden om rampenpreventie en rampenparaatheid beleidsprioriteit te maken en de respons op een ramp te verbeteren. In steeds meer landen worden kleine tot middelgrote en terugkerende rampen in de nationale context opgevangen door overheids- en niet-overheidsinstanties, eventueel in samenwerking met aldaar aanwezige internationale ontwikkelingsorganisaties. Aan de kant van de Verenigde Naties, heeft de UNDP in dit soort gevallen de coördinatie en assisteert de overheid bij zijn taak, behalve bij uitzonderlijk grote rampen of in conflictgebieden, waar OCHA de leiding heeft aan de kant van de VN. Landen verschillen in de mate waarin zij aandacht besteden aan de diepere oorzaken van de kwetsbaarheid die tot rampen leidt, zoals onderontwikkeling, bevolkingsdruk, corruptie, en klimaatverandering, en in de mate waarin de discussie over deze oorzaken gepolitiseerd is. Het actievoeren of lobbyen voor een betere respons op rampen en het aankaarten van grondoorzaken wordt vaak tot humanitaire actie gerekend, maar kan net zo goed gezien worden als ontwikkelingsactiviteit of sociaal-politiek activisme. In Nederland horen we vaak niet eens van deze rampen, ook al zijn er soms honderden slachtoffers te tellen.

Uitzonderlijk grote, massale rampen zijn een ander verhaal. Deze rampen kunnen niet op nationaal niveau worden opgevangen, ook niet met behulp van de al aanwezige ontwikkelingsorganisaties, maar vereisen grootschalig inspanning van buitenaf. Dit is het type rampen waar de Stichting Samenwerkende Hulporganisaties giro 555 regelmatig voor opent.²¹

Het internationale humanitaire systeem waar de Nederlandse organisaties deel van uitmaken heeft zich de laatste 20 jaar enorm ontwikkeld om de eerste opvang en noodhulp bij dit soort rampen te organiseren. Dat geldt ook voor levensreddende hulp bij rampen die pas langzaam tot crisisproporties groeien, zoals bij de droogte in de Hoorn van Afrika in 2011. Deze ontwikkeling in de internationale respons capaciteit wordt vaak over het hoofd gezien en hulp krijgt op dit punt veel onverdiende kritiek. Dit heeft voor een groot deel te maken met een gebrek aan inlevingsvermogen in de zware logistieke opgave van een grootschalige hulpoperatie in omstandigheden waar wegen geblokkeerd zijn, hulpverleners onbereikbaar zijn omdat ze zelf zijn getroffen en het internet plat ligt, om maar enkele typische kenmerken te noemen.

Nadat de eerste crisisopvangperiode voorbij is, na enkele weken, wordt de situatie complexer. De acute nood is niet voorbij, maar komt in een meer of minder goed georganiseerde routine. Daarnaast wordt ook al gewerkt aan de wederopbouw. Wederopbouw na grote rampen is een buitengewoon complexe operatie, die altijd gepolitiseerd is en waarbij de meeste inspanning buiten het kader van de humanitaire hulp gebeurt, zoals de (corruptiegevoelige) herbouw van infrastructurele werken. Humanitaire organisaties richten zich met name op het lokale niveau waar gemeenschappen met elkaar de draad oppakken en hun leefomgeving opbouwen. Wederopbouw is vaak een stroperig proces, gekenmerkt door politisering en bureaucratie. In dit traject gaan hulporganisaties vaak de fout in omdat hun hulpaanbod niet goed aansluit bij wat

20 ISDR (2005) ‘Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities’.

21 Giro 555 wordt ook wel voor conflictsituaties geopend, bijvoorbeeld de Kosovo actie van 1999, de Irak actie van 2001 en de Syrië actie van 2013.

mensen zelf willen ondernemen. Een van de cruciale vraagstukken die de hulporganisaties hierbij stellen is de proportionaliteit van hulp: worden de gelden die zijn ingezameld bij het grote publiek goed verdeeld over noodhulp en wederopbouwactiviteiten?²²

Hele grote rampen waar veel geld uit inzamelingsacties voor beschikbaar is worden gekenmerkt door een heel grote respons waarbij honderden, zo niet duizenden internationale organisaties variërend van de grote netwerken tot individuele initiatieven hulp aanbieden. Omdat zij vaak hun eigen financiële middelen hebben gegenereerd, is coördinatie via geldstromen moeizaam. Deze situatie roept veel terechte kritiek op. Daar staat tegenover dat rekensommen leren dat verreweg het grootste percentage inkomsten wordt omgezet in hulp door een klein aantal zeer grote tot middelgrote organisaties, die wel degelijk constructief bijdragen aan coördinatie. In dit verband is het ook goed op te merken dat veel van de kleinschalige initiatieven afkomstig zijn uit de diaspora, waarbij mensen afkomstig uit het rampgebied hun steentje bijdragen aan de wederopbouw en door hun lokale relaties garanderen dat hulp is toegepast op de specifieke noden en condities.

Tot slot is er een grote categorie van rampen die plaatsvindt in fragiele settings of conflictgebieden. Natuurverschijnselen stoppen niet bij de grens en wachten niet tot het vrede is. Het *Hyogo Framework for Action* kent de belangrijkste rol toe in de respons aan de nationale overheid. Rampen gebeuren echter vaak in situaties waar de overheid niet goed functioneert of waar meer of minder intensieve vorm van conflict zijn. In deze situaties nemen natuurverschijnselen vaker rampzalige proporties aan, juist omdat de respons capaciteit ontbreekt en mensen door de conflictomstandigheden steeds armer en kwetsbaarder zijn geworden. De problemen bij het reageren op de ramp raken dan verstrengeld met problemen als hierboven vermeld in paragraaf 3.1 t/m 3.3.

3.5 Biologisch, chemisch en nucleaire rampen

In de ronde langs de organisaties in het voorjaar van 2014 kwam het gesprek nooit op biologische, chemische en nucleaire rampen. Dit is typisch voor humanitaire hulp in het algemeen, in Nederland en internationaal. Terwijl dit type rampen kan en zal optreden in de toekomst en daarbij ongetwijfeld humanitaire nood ontstaat, is dit geen onderwerp van gesprek onder humanitaire organisaties. Er is geen voorbereiding voor dit type rampen.

Deze zomer kregen we bij het verspreiden van het Ebola virus ineens wel te maken met een ramp die veroorzaakt werd door een biologische vector. Terwijl het Ebola virus zich ontwikkelde tot een crisis, werd duidelijk dat de humanitaire wereld - te beginnen bij organisaties van de Verenigde Naties - geen adequaat antwoord had. Op 2 september 2014 sprak de internationale voorzitter van Artsen zonder Grenzen de Verenigde Naties aan op het inzetten van militairen om de crisis het hoofd te bieden.²³

De Ebola crisis kan de aanleiding zijn om een aantal prangende vragen te bespreken die tot nu toe niet op de agenda van hulporganisaties hebben gestaan. Hoe kan de internationale gemeenschap reageren op biologische, chemische en nucleaire rampen? Is dit het exclusieve

²² Deze vraag wordt ten aanzien van giro 555 al enkele jaren door Artsen zonder Grenzen geagendeerd.

²³ Artsen zonder Grenzen (Sept 2014) 'Ebola Epidemie vereist inzet biologische rampenbestrijdingsteams'.

domein van militaire actoren? Kunnen deze inspelen op het verlenen van basisvoorzieningen? Spelen humanitaire organisaties in dit scenario een rol? Zijn ze daar op toegerust en voorbereid?

3.6 Concluderend

In dit hoofdstuk hebben een vijftal scenario's de revue gepasseerd waarin humanitaire hulp wordt verstrekt. Het hoofdstuk laat zien dat de specifieke ontwikkelingen en problemen van humanitaire hulp vandaag de dag sterk afhankelijk zijn van het type crisis waarin hulp wordt gegeven. Een aantal van de thema's die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen zijn meer of minder relevant voor de verschillende typen crisis die hier zijn behandeld.

Het moge duidelijk zijn dat de verschillende typen crisis niet duidelijk zijn afgebakend in de werkelijkheid en vaak door elkaar lopen. Ze hangen samen, bijvoorbeeld bij vluchtelingenopvang als gevolg van een gewelddadig conflict. Omdat in één land vaak bepaalde gebieden of periodes meer of minder gewelddadig zijn beweegt ook hulpverlening zich tussen verschillende doelstellingen en werkwijzen. Juist op de scharnierpunten en overlap tussen verschillende typen crisis ontstaat de meeste frictie over de financiering, ondersteuning, aanpak en praktijk van humanitaire hulp.

De Nederlandse hulporganisaties zijn niet altijd duidelijk over de vraag in welk type crisis zij het best opereren. Sommige organisaties hebben een zeer brede inzetbaarheid, vaak wel met bepaalde accenten of specialisaties. Andere organisaties houden vast aan een breed profiel (wellicht om opties voor fondsenwerving open te houden) maar zijn in de praktijk sterk gericht en meer effectief op een specifiek type crisis. Hier lijkt zich een kentering af te tekenen, en een aantal van de organisaties heeft aangegeven dat zij zich intern beraden op de vraag of zij zich meer willen specialiseren en profileren op bepaalde types crisis.²⁴

De belangrijkste vragen die in dit hoofdstuk naar voren kwamen zijn:

- Hoe kan humanitaire hulp beter rekening houden met de verschillende typen crises?
- Is de humanitaire capaciteit – wereldwijd en in Nederland – voldoende toegerust op de verschillende typen crises?
- Hoe kan de toegang tot de bevolking in nood bij crises met een hoge geweldsintensiteit worden verbeterd?
- Wat is de rol van de humanitaire gemeenschap bij biologisch, chemische en nucleaire rampen?

²⁴ Dit kwam met name ter sprake in de workshops bij CARE Nederland, Save the Children, War Child.



Produced and Packed by
GLOBAL FOOD INDUSTRIES, Sharjah, UAE
Email: marketing@global-food.com • www.global-food.com
Tel: +971 6 536 0535 Fax: +971 6 536 0809

NET WEIGHT: 10.00 KG
NOT FOR INDIVIDUAL SALE
MADE IN A GOOD SHEET PAPER



PHICORZA MMIE
HIGH ENERGY BISCUIT

4

Humanitaire hulp in uitvoering

De interviews en workshops gingen over de vraag wat de meest relevante vraagstukken zijn in het huidige stelsel van humanitaire hulp en met het oog op de toekomst. Wat betreft de uitvoering van de hulp zijn deze onder de volgende thema's te scharen: de toegang tot mensen in nood; vragen over de principes en uitgangspunten; de link tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling; de rol van de overheid in het crisisgebied; en gender in humanitaire hulp. Ieder thema wordt kort ingeleid, waarna de belangrijkste vraagstukken afkomstig uit de workshops en interviews worden behandeld.

4.1 Toegang tot mensen in nood

Huidige crises, zoals Syrië, Irak, Centraal Afrikaanse Republiek en Zuid Soedan maken het probleem van toegang akelig duidelijk. Humanitaire organisaties hebben een verantwoordelijkheid naar de bevolking, maar ook naar hun eigen staf. In open, gewelddadige conflicten waar de situatie heel onveilig is treft dit de bevolking net zo goed als de hulpverlening. Soms kunnen mensen letterlijk niet worden bereikt als gevolg van wegblokkades, vaak is het te onveilig en zou de aanwezigheid van hulporganisaties – zeker van organisaties van Amerikaanse of Europese herkomst – de onveiligheid verder doen toenemen.

Om toegang tot mensen in nood te verkrijgen wordt in een aantal gevallen gewerkt met cross-border operaties waarbij humanitaire organisaties vanuit buurlanden opereren en – zonder toestemming van de overheid – via grensovergangen hulp verlenen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Syrië, waar een aantal organisaties cross-border werkt.

Er tekent zich internationaal een beweging af van humanitaire organisaties die ervaren dat een hoge mate van inbedding in de samenleving zich uitbetaalt in een grotere en veiliger bewegingsruimte, meer vertrouwen bij de bevolking en een effectievere operatie. Dit gaat met name op in het grote aantal fragiele situaties, waar conflict minder intensief is, en waar internationale organisaties problemen van toegang en vertrouwen (en effectiviteit/ efficiëntie/ duurzaamheid) oplossen door het werken met lokale partners. Naarmate conflict intensiveert

en grootschaliger wordt, kan dit op zekere hoogte nog steeds, maar wordt dit in toenemende mate problematisch omdat lokale partners enerzijds zelf door het conflict capaciteit of neutraliteit verliezen en omdat zij niet in staat zijn hun dienstverlening op te schalen naar het benodigde niveau.

In bijzonder gevaarlijke situaties krijgt partnerschap soms een andere betekenis en wordt het geduid met de term *'remote control'*. Hulp wordt hierbij uitbesteed aan lokale uitvoerders zonder dat er internationale staf aanwezig is in het gebied. Er zijn ethische bezwaren tegen het uitbesteden van hulpverlening in bijzonder gevaarlijke omstandigheden, waarbij het argument dat de situatie voor lokale mensen minder bedreigend is niet altijd opgaat. Er zijn ook bezwaren bij gebrekkige transparantie en controle op hulp in situaties waar hulp ook misbruikt kan worden, wat tot verhoogde conflict risico's kan leiden. Het lijkt erop dat in bepaalde situaties stelselmatig wordt gesproken van *'remote control'* terwijl in werkelijkheid er sprake kan zijn van doorlopende en vertrouwde partnerschappen die zijn ontstaan en opgebouwd in de periode dat de crisis nog niet zo intensief was.

Actuele vragen:

1. In het eerder geciteerde rapport *'Where is everyone'* wordt de vraag opgeroepen of de internationale humanitaire gemeenschap nog genoeg capaciteit heeft om in snel escalerende situaties met een hoge geweldsintensiteit te schakelen naar een grootschalig aanbod van levensreddende voorzieningen.
2. In fragiele situaties speelt prioritering en verdeling over typen hulp en geografische spreiding. Schakelen naar noodhulp en het opschalen van operaties kan worden verhinderd door logheid in het systeem of politisering. De vraag is ook of de humanitaire hulpverlening het goede evenwicht vindt tussen waar het moet enerzijds en waar het kan en partners beschikbaar zijn anderzijds.²⁵
3. Het is belangrijk te borgen dat er ruimte blijft voor de capaciteitsopbouw van lokale instituties om humanitaire hulp te verlenen. Er is geen toekomstscenario denkbaar waarbij humanitaire crisis niet optreden. Een aantal landen zal daarbij voorspelbaar bovengemiddeld worden getroffen, als gevolg van hun natuurlijke ligging en/ of de mate van menselijke en institutionele weerbaarheid.²⁶
4. De internationale discussie rondom *'remote control'* gaat er soms aan voorbij dat landen een geschiedenis hadden voor het conflict waarin betrouwbare ontwikkelings- of humanitaire partnerschappen zijn ontstaan die voortgang kunnen vinden tijdens het conflict. De discussie lijkt soms weinig respectvol naar de lokale organisaties. De term *'remote control'* moet uitgepakt worden om beter te monitoren hoe hulp via partnerschap in de meest gevaarlijke situaties vorm krijgt, wat er wordt bereikt en wat de positieve of negatieve bijeffecten zijn.²⁷ De noodhulporganisatie van de Europese Unie, ECHO, heeft met het oog hierop een aantal criteria ontwikkeld.²⁸

25 Dit kwam ter sprake in de workshop bij Oxfam Novib, evenals in het rapport van Artsen zonder Grenzen *'Where is everyone?'*

26 Dit kwam onder andere ter sprake in de workshops bij Cordaid, Oxfam Novib, Save the Children, ZOA

27 Dit kwam met name ter sprake in de workshops bij CARE Nederland, Cordaid, ICCO & Kerk in Actie, Oxfam Novib. Een voorbeeld genoemd bij ICCO & Kerk in Actie betreft Afghanistan in 2001/2002 waar lokale partners de hulpopvang nog aan konden, maar internationale, niet gewortelde organisaties mensen naar kampen dirigeerden. Ook Somalië wordt genoemd als typisch voorbeeld waar werken met partners voordelen heeft.

28 GPPI (2012) *'Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions'*. Zie ook DG ECHO: http://dgecho-partners-helpdesk.eu/actions_implementation/remote_management/start

4.2 Principes en uitgangspunten

Er is al lange tijd discussie over de mate waarin de humanitaire principes van non-discriminatie, neutraliteit en onafhankelijkheid compatibel zijn met een rechtenbenadering die veel ontwikkelingsorganisaties hanteren. Beide benaderingen hebben veel gemeenschappelijk omdat zij allebei gegrond zijn in internationale verdragen (respectievelijk internationaal humanitair recht, en mensenrechten)²⁹ en allebei de menselijke waardigheid als centraal uitgangspunt hebben. Uitwerkingen van de humanitaire principes, bijvoorbeeld in de Sphere standaards of de Code of Conduct, zijn vaak deels op mensenrechten gebaseerd. De benaderingen zijn dan ook complementair. Terwijl humanitaire hulp op korte termijn de menselijke waardigheid middels directe dienstverlening wil bewaken, stelt een rechtenbenadering zich vaker vragen bij de structurele oorzaken en oplossingen van onrecht en onvrede.

In de praktijk kunnen beide benaderingen elkaar bijten. Het kiezen voor specifieke achtergestelde doelgroepen kan in strijd (lijken te) zijn met het non-discriminatie principe. Het aankakken van de oorzaken van conflict kan in strijd zijn met het uitgangspunt van neutraliteit. Het zoeken naar structurele oplossingen vereist het samen optrekken met nationale en internationale overheden, wat in strijd kan zijn met het onafhankelijkheidsprincipe.

Dit kan tot lastige discussies of een inconsistente praktijk leiden binnen organisaties die zowel op het terrein van humanitaire hulp als ontwikkelingswerk opereren. Het kan ook tot problemen leiden in de communicatie en imago van humanitaire hulp. De principes van non-discriminatie, neutraliteit en onafhankelijkheid zijn, zoals de Engelsen het zo mooi zeggen, *'in the eye of the beholder'*. Ook al opereren organisaties volgens deze principes, kunnen zij door de bevolking gezien worden als partijdig. Het kan ook lastige discussies opleveren tussen organisaties en problemen met coördinatie, waar in het volgend hoofdstuk op wordt teruggekomen.

De discussie over de principes wordt wel gevoerd alsof dit alleen een identiteitskwestie of een keuze van de organisaties is. Echter, de verschillende crises zoals in het vorige hoofdstuk beschreven vragen om verschillende benaderingen, waarbij de humanitaire principes niet overal even relevant zijn.

In de workshops en interviews kwamen de volgende actuele vraagstukken naar voren:

1. Er is een hernieuwde belangstelling en steun voor hulporganisaties die - naast het hanteren van een humanitaire of rechten benadering - hun identiteit en motivatie ontleen aan hun religieuze achtergrond. Er zijn voorbeelden van crises waar organisaties met een islamitische identiteit effectiever - soms als enige optie - konden opereren. Er zijn ook voorbeelden waar bepaalde islamitische organisaties juist niet konden werken vanwege tegenstellingen binnen de islam. Het is ook gebleken dat religieuze instituties vaak weerbaarder zijn dan overheidsinstanties en een zeker niveau van dienstverlening vast kunnen houden in de crisis. Het is in strijd met de humanitaire principes om hulpverlening te mengen met religieuze activiteiten, met name met bekeringsdoeleinden.³⁰ Zolang dit uitgangspunt gerespecteerd wordt, zijn kerkelijke organisaties altijd een belangrijke partner geweest en uitvoeringsorgaan van de humanitaire hulp van zogenaamde *faith-based* organisaties, zoals Cordaid en

²⁹ Zoals het vorige hoofdstuk werd gesteld, zou ook het vluchtelingenrecht hier een expliciete rol in kunnen hebben, maar daar werd weinig tot niet aan gerefereerd in de workshops.

³⁰ Om een recent voorbeeld te geven: een aantal kerkelijke organisaties in Oost-Congo weigeren verkrachte vrouwen de morning-after pil aan te bieden en verwijderen deze uit de hulpverleningskits.



ICCO & Kerk in Actie. Grote donoren lijken dit nu meer te stimuleren. De mate waarin religieuze praktijk en hulpverlening vermengen roept met name vragen op in gebieden die religieus heterogeen zijn en waar bekering of godsdienststrijd een rol speelt. Een andere vraag kan zijn in hoeverre het leunen op religieuze organisaties problemen oproept binnen deze organisaties om hun normale religieuze werk te combineren met en gescheiden te houden van de humanitaire dienstverlening.³¹

2. Omdat humanitaire hulp in internationaal recht is verankerd, kunnen organisaties met (erkende dan wel feitelijke) autoriteiten onderhandelen om zich hierop te beroepen en zo doende toegang te verkrijgen tot hun doelgroep. Dit geldt ook voor rechtenbenadering en veel landen, ook conflicthaarden, hebben bijvoorbeeld het verdrag voor de rechten van het kind ondertekend. Het is de vraag of hulporganisaties hier voldoende gebruik van maken en hierover genoeg competentie hebben.³² Daarmee speelt ook de vraag in hoeverre zij hier samen in optrekken, wat terug komt in de paragraaf over coördinatie.
3. Het principe van onafhankelijkheid wordt in toenemende mate afgedwongen door de overheden waar organisaties onafhankelijk van zouden moeten zijn. Steeds vaker wordt voor de financiering van ontwikkeling en ook humanitaire programma's een eigen bijdrage van organisaties gevraagd die alleen te realiseren is als organisaties een sterke achterban van particuliere donoren hebben. Het is de vraag of dit ten koste gaat van humanitaire capaciteit.³³

4.3 De link tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling

De manier waarop activiteiten rondom noodhulp verbonden worden aan die van wederopbouw en ontwikkeling wordt in het humanitaire jargon aangeduid met de afkorting LRRD: *Linking Relief, Rehabilitation and Development*.

LRRD heeft veel dimensies. Vaak gaat het om een gelijktijdige koppeling, waarbij in sommige delen van het land en voor sommige doelgroepen noodhulp aan de orde is, terwijl op andere plekken wederopbouw of ontwikkeling plaatsvindt. Het wordt ook vaak geassocieerd met een tijdspad waarbij de drie elementen als elkaar opvolgende fasen worden gezien, zoals wanneer men na een natuurramp verklaart dat 'de noodhulpfase voorbij is'. In werkelijkheid lopen deze fasen in elkaar over, en vindt ook vaak tegen gestelde beweging plaats. Dit wordt wel geduid met het harmonicamodel, waarbij ontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden als het kan, maar wel bijgesprongen wordt met noodhulp als het moet. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij management van cyclische droogte waarbij pastorale gemeenschappen 'tussen de droogtes door' weerbaarder worden gemaakt en zich voorbereiden op een betere respons op de volgende droogte.³⁴ Het kan ook gezien worden als een manier van werken, waarbij noodhulp 'smart' wordt georganiseerd en zoveel mogelijk gebruik maakt van aanwezige capaciteit, middelen en

³¹ Dit kwam met name ter sprake in de workshop bij ZOA

³² Dit kwam met name ter sprake in groepsinterview Save the Children, interview Artsen zonder Grenzen, en onder andere bij de workshops bij ZOA, CARE Nederland en War Child.

³³ Dit kwam met name ter sprake in de workshops bij CARE Nederland en HealthNet TPO

³⁴ Dit specifieke voorbeeld is ontleend aan de praktijk van Cordaid, maar het harmonica model is herkenbaar in de aanpak van verschillende organisaties die een meervoudig mandaat hebben.

markten om op die manier ontwikkelingsprocessen zo min mogelijk te verstoren. Er zijn ook risico's verbonden aan LRRD. Vergeleken met noodhulp, zijn wederopbouw en ontwikkeling vaak sterker gepolitiseerd en dit kan dan als een boemerang werken op het verstrekken van noodhulp. De verschillende cultuur en uitvoeringsstijl van noodhulp en ontwikkeling kan de transitie binnen dezelfde organisatie bemoeilijken en vertragen, zowel bij de overgang naar wederopbouw als wanneer een terugkeer naar noodhulp wordt vereist. Een Nederlandse evaluatie naar LRRD concludeerde dat "het een cruciale uitdaging is voor de humanitaire actoren om toegewijd te blijven aan de humanitaire principes en tegelijkertijd rekening te houden met ontwikkelingsvragen en de politieke dimensies van internationale samenwerking".³⁵

De discussie rondom LRRD lijkt soms te veronderstellen dat de humanitaire respons goed te controleren en te sturen is. In werkelijkheid zijn er veel actoren betrokken bij dienstverlening in crisis die voor een groot deel hun eigen plan trekken en hun eigen stijl behouden. Daardoor kan het gebeuren dat één organisatie in hetzelfde dorp de bijdrage vraagt voor gezondheidszorg die gebruikelijk is in een ontwikkelingscontext, terwijl andere organisaties dezelfde diensten nog gratis aanbieden. Het hoeft hierbij niet te gaan om twee humanitaire organisaties, ook nationale dienstverlening, private dienstverlening en hulp vanuit de diaspora spelen een (grote) rol. Dienstverlening in crisis is niet alleen het terrein van humanitaire hulpverlening.

Actuele vraagstukken zijn:

1. Waar liggen de grenzen van de hulp? Waar eindigt de verantwoordelijkheid van de humanitaire actoren?³⁶ Humanitaire organisaties zijn ook wel beschuldigd van 'mandate creep' waarbij ze steeds meer taken naar zich toe trekken die wellicht beter door andere organisaties kunnen worden gedaan. Aan de andere kant zou daarmee de winst van een geïntegreerde benadering blijven liggen. De kunst om integratie te bewerkstelligen door afstemming, coördinatie en een goede taakverdeling tussen verschillende organisaties (of verschillende afdelingen binnen multi-mandaat organisaties) wordt nagestreefd maar verloopt nog vaak moeizaam in de praktijk en loopt snel averij op door competitie en misverstanden binnen de sector.³⁷
2. LRRD heeft ook een financiële dimensie. Donoren hebben vaak een aparte financiering voor noodhulp of wederopbouw. Een groot probleem is de continuïteit van financiering om LRRD mogelijk te maken. In lager onderwijs kan het bijvoorbeeld gebeuren dat er alleen noodfinanciering is voor enkele maanden waarna het onderwijs weer doorbroken of afgebroken wordt.
3. Bij grote natuurrampen waar gecollecteerde bijdragen van het grote publiek door de organisaties verdeeld worden over noodhulp en wederopbouwactiviteiten speelt de vraag of de verdeling van het geld tussen noodhulp en wederopbouw activiteiten proportioneel is en overeenstemt met de beeldvorming in Nederland over de besteding van het geld.³⁸
4. De formulering van LRRD begint bij noodhulp, de ramp of het conflict is het beginpunt van de aanpak. Dit kan bijdragen aan een 'schone lei' fantasie die vergeet dat er voor en tijdens de ramp of het conflict, allerlei functionele instituties waren en zijn. Een aantal organisaties geeft nu expliciete aan in hun beleid dat zij de werkwijzen en partnerschappen opgebouwd in ontwikkelingsperioden meer willen benutten in het reageren op rampen. Er wordt gespeeld met nieuwe formuleringen zoals *Linking Development to Relief to Rehabilitation to*

35 IOB (May 2013) 'Linking Relief and Development: more than old solutions for old problems?'

36 Interview Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp.

37 Dit kwam naar voren bij de workshop bij Oxfam Novib.

38 Besproken in de interviews met Artsen zonder Grenzen en René Grotenhuis, en in de workshop bij ICCO & Kerk in Actie.

Development. Eén aspect hiervan is om de capaciteit van ontwikkelingspartners te versterken om zo nodig noodhulp te verstrekken.³⁹

4.4 Samenwerken met de overheid in het crisisgebied

De rol van de nationale overheid in een crisisgebied hangt af van de aard van de crisis. In het geval van open, gewelddadig conflict is de overheid partij in het conflict of heeft nauwelijks controle over het grondgebied. Hulporganisaties werken samen met de overheid om vergunningen te krijgen om hun doelgroep te bereiken, maar houden zoveel mogelijk afstand. Daar waar delen van het land gecontroleerd worden door opponenten van de staat, zoals bij de Taliban in Afghanistan, wordt in de praktijk ook daarmee afgestemd omwille van de toegang. Deze groepen zijn er immers de feitelijke al dan niet legitieme autoriteit. Zelfs waar overheden volop betrokken zijn in het conflict, is het soms mogelijk intensief samen te werken met (decentrale) vakministeries, zoals in lokale ziekenhuizen.

Trends in het internationale recht bieden steeds meer ruimte aan de internationale gemeenschap om de soevereiniteit van de staat ondergeschikt te maken aan de directe nood van de bevolking en ontheemden, zoals door middel van de doctrine van de *Responsibility to Protect*. Het is wel gebleken dat dit zeer complex is, omdat het ook kan leiden tot gewapende interventies die op den duur veel problemen creëren (denk bijvoorbeeld aan Libië).⁴⁰

In het geval van fragiele staten verschuift de internationale agenda naar vredesopbouw en staatsformatie met de nodige risico's voor onderschikking van aandacht voor humanitaire nood en het beginsel van non-discriminatie, in gevallen waar de overheid bepaalt waar dienstverlening plaatsvindt. Aan de andere kant wordt benadrukt dat het werken via overheidsdiensten belangrijk is om te voorkomen dat, zoals in het verleden, er te lang sprake blijft van parallelle dienstverlening door internationale hulporganisaties.

Bij het opvangen van vluchtelingen is de gastoverheid een belangrijke actor. In vluchtelingenkampen in ontwikkelingslanden worden de meeste overheidsbevoegdheden meestal gedelegeerd aan UNHCR. Diplomatieke inspanningen zijn gericht op het mogelijk maken van vluchtelingenopvang en in gevallen van langdurige en ingesleten problematiek, op het vinden van lange termijn oplossingen, waarbij vluchtelingen werkvergunning krijgen en wellicht zelfs burgerschap.

In het geval van natuurrampen, heeft de nationale overheid de eerste verantwoordelijkheid in de respons, waarbij de overheid in ontwikkelingslanden wordt bijgestaan door de VN (OCHA of UNDP). Hier zien we de laatste decennia veel ontwikkelingen, waarbij ook internationale NGO's - die hun natuurlijke partners altijd onder het maatschappelijk middenveld vonden - (lagere) overheden steeds vaker tot implementatiepartner maken.

Specifieke vraagstukken:

1. Terwijl er toenemend en uitgebreid aandacht is voor de rol van de overheid, blijft de vraag

³⁹ Dit kwam ter sprake in de workshops bij ICCO & Kerk in Actie, Oxfam Novib en ZOA.

⁴⁰ Zie <http://www.janpronk.nl/columns/dutch/misplaatste-euforie.html>

naar betekenis van het maatschappelijk middenveld in crisisgebieden soms liggen. Terwijl het maatschappelijk middenveld wel wordt gebruikt als implementatiepartner, is de vraag naar hun maatschappelijke rol soms ondergeschikt.⁴¹

2. In het geval van natuurrampen, en tot op zekere hoogte ook vluchtelingen, fragiliteit en conflict, wordt steeds vaker de nadruk gelegd op de weerbaarheid van de bevolking en lokale instituties als startpunt van de hulp. Het benadrukken van de *resilience* van de bevolking kan ertoe leiden dat er te weinig aandacht is voor structurele oplossingen en de cruciale rol van de staat in het beschermen van de bevolking.⁴²
3. In steeds meer landen neemt de overheid een sterk controlerende rol ten aanzien van het maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap. Dit leidt tot restricties en vertraging bij humanitaire hulp, en kan ertoe leiden dat specifieke doelgroepen niet bereikt kunnen worden. In Myanmar verbood de overheid recentelijk bijvoorbeeld dat hulp verstrekt werd aan bepaalde provincies.⁴³
4. De centrale rol van de overheid in het reageren op crises, maakt het voor organisaties ingewikkeld om kritiek op de overheid aan te kaarten. Hoe ver ga je bijvoorbeeld met het gedogen van corruptiepraktijken of het zwijgen ten aanzien van mensenrechtenschendingen?⁴⁴

4.5 Gender in humanitaire hulp⁴⁵

Crisissen hebben een andere, en vaak specifieke, impact op mannen en jongens en vrouwen en meisjes op basis van hun verschillende positie in de samenleving. Hierdoor hebben ze verschillende hulpvragen maar ook andere capaciteiten en verantwoordelijkheden. Daarnaast veranderen genderrollen en normen vaak onder invloed van crisis waardoor ook de dynamiek op gemeenschapsniveau en binnen huishoudens verandert. Aandacht voor de noodzaak van genderspecifieke hulp staat al lang op de agenda en er zijn een aantal lopende internationale beleidsprocessen, met name rondom seksueel geweld. Toch kan gesteld worden dat gender niet altijd de goede aandacht en financiële middelen krijgt.⁴⁶

Specifieke vraagstukken zijn:

1. Vaak ontbreekt de aandacht voor de specifieke vormen van geweld waar vrouwen en meisjes, en mannen en jongens mee te maken krijgen bij conflicten en in de nasleep van natuurrampen en wordt hier binnen programma's geen aandacht aan besteed. De betrokkenheid van vrouwenorganisaties bij crisisrespons is niet altijd gegarandeerd en daarmee worden kansen gemist vrouwen te betrekken en wellicht hun positie te verbeteren in de periode van hulpverlening.
2. De coördinatie van gendervraagstukken is in de clusterbenadering van de VN niet goed georganiseerd en stafleden van organisaties zijn vaak niet toegerust op het werken met een genderbril.
3. Gender en humanitaire hulp heeft op dit moment hernieuwde aandacht, bijvoorbeeld door nieuwe richtlijnen van ECHO voor zijn subsidiënten.⁴⁷

41 Dit werd besproken in de workshops bij Cordaid en ZOA.

42 Mark Duffield in 'Changing Humanitarian Aid' 13-12-2012.

43 Dit kwam met name ter sprake in het interview met Artsen zonder Grenzen

44 Dit kwam naar voren in de workshop bij ZOA

45 Deze paragraaf is mede gebaseerd op input van CARE Nederland

46 Dit kwam naar voren in de workshop bij Oxfam Novib

47 ECHO (2013) 'Gender-Age Marker Toolkit'.

4.6 Concluderend

Dit hoofdstuk heeft een aantal vragen besproken die actueel zijn voor de uitvoeringspraktijk van humanitaire hulp. Zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken, staan die vaak niet los van kwesties rondom het internationale humanitaire systeem en het werkveld in Nederland.

De belangrijkste vragen uit dit hoofdstuk betreffen:

- De toegang tot mensen in nood, met name in crises met een hoge intensiteit van geweld, en de rol daarbij van lokale partners waarmee vaak al relaties zijn opgebouwd in de periode voorafgaand aan de crisis
- De rol van principes en verschillende benaderingen in crisisopvang, waarbij verschillende benaderingen complementair kunnen zijn, maar in de praktijk soms strijdig blijken. Bepaalde benaderingen zijn meer opportuun voor bepaalde typen crises en juist waar de typen crises in elkaar overlopen leiden verschillende benaderingen tot lastige discussies. Hierbij speelt ook de vraag of organisaties in het onderhandelen met lokale instanties voldoende adequaat diplomatie bedrijven, waarbij zij toegang zoeken tot mensen in nood met een beroep op internationale verdragen waar het land zich aan verbonden heeft.
- De rol van de zogenaamde faith-based organisaties die vaak effectief kunnen opereren maar ook specifieke risico's met zich meedragen.
- Het schakelen tussen noodhulp en wederopbouw, als in een harmonicamodel, wat even moeilijk als belangrijk is in veel situaties.
- Het financieringssysteem van humanitaire hulp, met name de gebrekkige continuering van financiering bij LRRD.
- De mate waarin gebouwd kan worden op de overheid in het crisisgebied, waarbij het type en de fase van crisis een rol speelt en de vraag hoe organisaties om gaan met hun kritische observaties en ervaringen met de overheid.
- Het is en blijft belangrijk op de juiste manier gender te verdisconteren in humanitaire hulp. Genderblindheid of een verkeerde aanpak op het punt van gender kan averechts werken voor de positie van vrouwen.



5

Het internationale humanitaire systeem

Hulporganisaties werken niet in isolatie. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 zijn organisaties vaak ingebed in internationale organisaties, wat maakt dat principiële keuzes en beslissingen over de uitvoering vaak niet door een enkele organisatie aangepast kunnen worden. Aandacht voor het systeem is ook belangrijk omdat waar hulp gegeven wordt, de bevolking organisaties niet van elkaar onderscheidt en zij de hulp dus vaak beoordelen op het totaal aan aanwezige organisaties.⁴⁸ In dit hoofdstuk worden een aantal thema's behandeld die, volgens de interviews en workshops, op dit moment actueel en relevant zijn. Het gaat om de rol van de Verenigde Naties, de rol van de Internationale NGO's, de financiering van de hulp, de zogenaamde nieuwe spelers en standaarden.

5.1 De rol van de Verenigde Naties

De rol van de Verenigde Naties bij crisisopvang is enorm belangrijk. De Verenigde Naties coördineert onder andere de humanitaire hulp. Sinds begin jaren '90 is dit geformaliseerd en is er een speciale organisatie van de Verenigde Naties voor deze coördinatie, nu genaamd de Office of the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA).

Door de toenemende kritiek aan het begin van de eeuw op gebrekkige coördinatie, is er een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd waarbij de coördinatie in clusters wordt gevoerd, waarbij OCHA de algemene coördinatie houdt. De aanvoering van de clusters wordt internationaal gedaan door organisaties van de Verenigde Naties en/of het Rode Kruis en in het geval van onderwijs door UNICEF en Save the Children.⁴⁹ Bij de reorganisatie zijn ook meer bevoegdheden toegekend aan de zogenaamde resident-representative van de VN en is er een speciaal fonds in het leven geroepen dat door de VN ingezet kan worden bij plotselinge rampen of rampsituaties met een ernstig financieringstekort. Hoewel in het algemeen gezien wordt dat de coördinatie

⁴⁸ Dit is vergelijkbaar met de manier waarop in de Nederlandse beeldvorming de hulp vaak op een hoop wordt gegooid, zie volgend hoofdstuk.

⁴⁹ De organisatie van de clusters verschilt per crisisgebied, en in veel gevallen wordende clusters lokaal door meerdere organisaties geleid.

inderdaad is verbeterd, is er een drietal kritiekpunten op het huidige systeem, namelijk dat er relatief weinig afstemming tussen de clusters is, wat zich met name wreekt op sub nationaal niveau waar de respons niet geïntegreerd wordt; dat *early recovery* ondergebracht is in een apart cluster, terwijl dat een belangrijk aandachtspunt in alle clusters hoort te zijn; en dat de inrichting van de clusters niet altijd goed correspondeert met de inrichting van het nationale staatsbestel waarmee wordt samengewerkt.

De VN is in zijn optreden in crisissituaties enorm gegroeid, en wordt ook wel als log en bureaucratisch ervaren. In de loop van de jaren zijn steeds meer onderdelen van de VN zich gaan toeleggen op crisis respons.

De volgende specifieke kwesties kwamen in de workshops naar voren:

1. De Verenigde Naties hebben veel gezichten en rollen. De Veiligheidsraad is een politiek orgaan, waar vergaande besluiten worden genomen of juist geblokkeerd over conflictinterventie. De Verenigde Naties zijn ook verantwoordelijk voor vredesoperaties, en naarmate de mandaten van die operaties verder gaan in hun interventie bevoegdheid, spelen die een actieve militaire rol in het conflict. Daarbij komt ook de rol van coördinatie van de hulp. Het systeem maakt een consistente benadering van crises mogelijk, wat zowel een voordeel kan zijn als een nadeel wanneer de respons sterk gepolitiseerd is. Het heeft veel consequenties voor humanitaire hulp. Hoewel de rollen separaat georganiseerd zijn, beïnvloeden ze elkaar wel en OCHA deelt bijvoorbeeld informatie met de Veiligheidsraad. Het heeft ook effect op de beeldvorming. Of het nou waar is of niet, de indruk is hardnekkig dat coördinatie gegevens ten behoeve van hulp ook gebruikt worden voor militaire operaties.
2. Ook binnen de hulpverlening hebben de Verenigde Naties meerdere petten. Als hoofdverantwoordelijke in de coördinatie worden veel geldstromen via de VN gekanaliseerd. De VN is echter ook vaak uitvoeringsorgaan van de hulp. Dit kan met elkaar op gespannen voet staan. Zoekt de VN het meest effectieve uitvoeringskanaal, of is er een voorkeur om via de eigen organisaties te werken?⁵⁰
3. De VN is een groot en complex geheel, en er is weinig zicht op de apparaatskosten van het systeem. Apparaatskosten zijn de kosten die nodig zijn om het apparaat in staat te stellen programma's uit te voeren, maar die niet direct ten goede komen aan het programma. Bij NGO's gelden strikte beperkingen aan het percentage dat voor apparaatskosten gebruikt mag worden, bij de VN is dit ondoorzichtig, wat ook te maken heeft met de verschillende bestuurslagen van de organisatie, waar iedere laag apparaatskosten heeft. De controle op de VN is minder rigoureuus dan op programma's van de NGO's.⁵¹

De Nederlandse overheid heeft oog voor deze problemen en er zijn recentelijk ook kamervragen gesteld over de rollen en de kostenstructuur van de Verenigde Naties.⁵²

5.2 De rol van de internationale NGO's

De coördinatie van humanitaire hulp is aanzienlijk verbeterd in het afgelopen decennium. NGO's zijn moeilijk te coördineren. Het is inmiddels een geveleugelde uitdrukking dat 'Everybody

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.renegrotenhuis.nl/wp/?p=599>

⁵¹ Dit werd in veel workshops genoemd, waarbij hulporganisaties zich bewust zijn dat zij niet de aangewezen instantie zijn om hier vragen bij te stellen omdat dat wellicht de verdenking oproept dat zij dit uit eigenbelang doen.

⁵² Ministerie van Buitenlandse Zaken (juli 2014) 'Kamerbrief Verslag bezoek Filipijnen 13-14 juli 2014'.

likes to coordinate, but nobody likes to be coordinated'. NGO's hebben een eigen identiteit en zijn soms geneigd de verschillen uit te vergroten, terwijl zij veel gemeenschappelijk hebben. Dit heeft naast ideologische en historische aspecten ook te maken met het belang van organisaties om fondsen te werven om hun werk te kunnen doen. Het beeld dat NGO's niet graag gecoördineerd worden is voor een groot deel achterhaald, er vindt in alle crisisgebieden een hoge mate van coördinatie plaats.

Wat betreft de coördinatie en de rol van internationale NGO's speelt ook het volgende:

1. Een aantal internationale NGO's is een reusachtige organisatie, zelfs ook sommige nationale NGO's bijvoorbeeld in Bangladesh. Deze organisaties zijn net zo goed als de Verenigde Naties log en bureaucratisch, en wellicht niet goed in staat om snel te schakelen als de crisis omstandigheden veranderen of escaleren en zijn risicomijdend in hun keuzes van hulpverlening.
2. Het humanitaire systeem is sterk geïnternationaliseerd, wat wil zeggen dat Nederlandse NGO's vaak deel uitmaken van internationale koepels of netwerken. Er kan sprake zijn van een hoofdkwartier, een internationaal hoofdkwartier, een nationale vestiging, partners die zelf niet uitvoeren maar uitvoerende organisaties begeleiden. Dit roept de vraag op of organisaties nog genoeg zicht hebben op de feitelijke uitvoering van de hulp en of zij de kwaliteit kunnen controleren.
3. De internationalisering van de humanitaire hulp betekent ook dat er steeds meer humanitaire capaciteit aanwezig is in landen die getroffen worden door een crisis, waar niet altijd optimaal gebruik van wordt gemaakt.
4. Wat is de echte betekenis van coördinatie? In veel landen gaat het met name om afstemming van activiteiten en wederzijdse informatie. Er wordt niet ingezet op een gezamenlijke visie of een langetermijnstrategie. Er worden ook niet vaak pogingen ondernomen om een gezamenlijk antwoord te vinden op bijvoorbeeld corruptie of mensenrechtenschendingen. Een aantal van dit soort moeilijke kwesties is bijna niet bespreekbaar, en heeft soms zelfs het karakter van een taboe.

5.3 Financiering van humanitaire hulp

In hoofdstuk twee kwam aan de orde dat budget van humanitaire hulp aangewend wordt voor tal van typen crisis en typen activiteiten. Daarbij is altijd spanning over de begrenzing van de hulp (waar gaat humanitaire hulp over naar wederopbouw en naar ontwikkelingsbudgetten?) en over de prioritering van verschillende crises en activiteiten. Omdat de internationale gemeenschap vaak is georganiseerd rond een scheiding tussen noodhulp en ontwikkeling, heeft het lang geduurd voordat wederopbouw een plek kreeg in het systeem wat tot nu toe voelbaar is.

Humanitaire budgetten zijn sinds het eind van de jaren '80 aanzienlijk gestegen. Hoewel zich de laatste jaren een kentering aandienende als gevolg van de internationale economische crisis, hebben de recente crises de budgetten toch weer tot recordhoogte opgestuwd.⁵³ Een groot probleem is de flexibiliteit van financiering. Humanitaire budgetten liggen voor een groot deel vast als gevolg van langdurige crises in fragiele settings en vluchtelingsituaties. Snel en flexibel

⁵³ Het afgelopen jaar tot 22 miljard USD.

reageren op plotselinge crisis of snelle escalaties is daarmee niet altijd gegarandeerd. Een zorgwekkende trend die geconstateerd werd in verschillende workshops is dat institutionele donoren zoals VN organisaties en ECHO steeds vaker werken met strakke aanbestedingen van projecten. Omdat in deze aanbestedingen de projecten in detail beschreven zijn, kunnen organisaties niet flexibel inspelen op veranderende omstandigheden. Voor het doorvoeren van aanpassingen in de uitvoering moet een bureaucratische procedure worden doorlopen. De projecten zijn stevast krap gebudgetteerd, wat ten koste gaat van participatie, adaptatievermogen en kwaliteit.⁵⁴ Dit is met name het geval bij hulp aan vluchtelingen, fragiele settings en wederopbouwtrajecten. Voor acute humanitaire hulp zijn een aantal fondsen ingesteld die juist flexibel aanwendbaar zijn, zoals het Central Emergency Response Fund (CERF).⁵⁵

5.4 Nieuwe spelers

Er wordt de laatste tijd veel geschreven over de zogenaamde nieuwe spelers van humanitaire hulp. Het gaat daarbij onder andere om de BRIC landen (Brazilië, India en China) die zo groot zijn dat zij naast de respons op crisis in eigen land ook internationaal een grote rol spelen. Het gaat ook om landen als Turkije en Qatar. Turkije profileert zich sterk als institutionele donor, heeft veel capaciteit vrijgemaakt om de Syrische vluchtelingen op zijn grondgebied op te vangen, en is ook het gastland van de World Humanitarian Summit in 2016. Qatar is een financier van humanitaire hulp, maar er bestaan ook zorgen over de rol van dit land in de promotie van een intolerante Islam, bijvoorbeeld in Mali.

In literatuur wordt bij de opkomst van de nieuwe spelers vragen gesteld over wat dit betekent voor de coördinatie en de principes van humanitaire hulp. In de workshops bleek het onderwerp van de nieuwe spelers geen grote rol te spelen in de praktijk van de organisaties. Een aantal organisaties heeft sporadisch financiering gekregen van Qatar. Dit wil niet zeggen dat het onderwerp in de toekomst niet veel belangrijker gaat worden, ook voor de Nederlandse organisaties.

5.5 Standaards en certificering

Er zijn verschillende internationale beleidsorganen voor humanitaire hulp. Het belangrijkste is de Interagency Standing Committee (IASC), die bestaat uit een aantal VN organisaties, de Rode Kruis/ Rode Halve Maan organisaties en een vertegenwoordiging van de grootste NGO's. De laatste hebben zich verenigd in de Standing Committee of Humanitarian Response (SCHR). De IASC heeft in de loop der jaren tal van beleidsstukken en richtlijnen uitgegeven over allerlei facetten van humanitaire hulp. Humanitaire hulp is dus een beleidsrijke sector, hoewel het een groot probleem is dat relatief weinig richtlijnen bekend zijn en doorgevoerd worden in de praktijk. Er is dus een grote kloof tussen beleid en uitvoering.⁵⁶

Er is ook een aantal organisaties die zijn opgericht door grote humanitaire organisaties om kwaliteitsverbetering van de hulp te realiseren. Het gaat onder meer om ALNAP, Sphere, de Humanitarian

⁵⁴ Dit kwam ter sprake in de workshops bij CARE Nederland en ZOA

⁵⁵ Zie <http://www.unocha.org/cerf/>

⁵⁶ Dit punt werd ook naar voren gebracht door Ed Schenkenberg, directeur van HERE, Geneve, tijdens de ronde tafel van 3 oktober 2014 in het Humanity House in Den Haag ter voorbereiding van de Nederlandse humanitaire top.

Accountability Project (HAP) en People in Aid (PiA). De meeste van deze organisaties hebben verschillende standaarden ontwikkeld, terwijl ook de Code of Conduct met 10 principes voor humanitaire hulp al sinds 20 jaar door honderden organisaties is ondertekend. Naast de problemen van bekendheid, doorvoering en gebrek aan controle⁵⁷ op het hanteren van deze standaarden, speelt het probleem dat ze deels overlappen en naast elkaar bestaan.

Naast standaarden, speelt ook al heel lang de discussie over certificering. Dit zou betekenen dat alleen bepaalde organisaties gecertificeerd zijn om hulp te bieden. Op zekere schaal wordt dit door sommige donors al ingevoerd, zoals ECHO.⁵⁸ Een van de zorgen die de discussie rond certificering oproept is of er geen vooroordelen ingebouwd worden die grote internationale organisaties bevoordelen boven nationale organisaties, en zodoende een elite van hulpverlening gecreëerd en gelegitimeerd wordt.⁵⁹

Ondanks al deze initiatieven voor kwaliteitsverbetering, is er geen systeem waarbij problemen en uitwassen van humanitaire hulp aangekaart kunnen worden. In de jaren 90 van de vorige eeuw is een initiatief om een humanitaire ombudsman op te richten gesneuveld door weerstand bij organisaties. Dit is tot nu toe nog niet opnieuw op de agenda gezet, wat opmerkelijk is omdat bijna alle beroepsgroepen wel een orgaan hebben waar klanten zich tot kunnen wenden (denk bijvoorbeeld aan de medische tuchtraad).

Enkele trends:

1. Er is een initiatief om verschillende en deels overlappende standaarden te verenigen in de Core Humanitarian Standard (CHS). Dit is een samenwerking van HAP, PiA en Sphere. De nieuwe CHS wordt in december 2014 in Kopenhagen gepresenteerd.
2. Intussen loopt er ook een internationaal initiatief om tot een systeem van certificering te komen. Dit is een initiatief van de SCHR waar eind van 2014 een plan voor gepresenteerd zal worden.

5.6 Concluderend

Dit hoofdstuk heeft een aantal vragen geïnventariseerd en besproken die actueel zijn voor het internationale humanitaire systeem.

De belangrijkste vragen die uit dit hoofdstuk naar voren komen betreffen:

- De coördinatie is aanzienlijk verbeterd, maar de rol van de Verenigde Naties moet geëvalueerd worden voor wat betreft de verschillende politieke rollen, de combinatie van coördinator en uitvoerder van de hulp en de efficiëntie van de hulp.
- De internationalisering van het systeem heeft veel voordelen, waarbij meer gebruik gemaakt kan worden van de ontwikkelde humanitaire capaciteit in crisisgebieden. Het roept ook problemen op wat betreft efficiëntie, transparantie en controle.
- De flexibiliteit van humanitaire hulp die zich bij alle typen crisis aan moet kunnen passen aan veranderende omstandigheden, moet geborgd blijven in financieringskanalen.
- De kloof tussen beleid en praktijk in de humanitaire hulp, waar een groot aantal richtlijnen bestaan waar de praktijk te weinig uitvoering aan geeft, verdient meer aandacht.

⁵⁷ Alleen de HAP standaard kent een systeem van – vrijwillige – externe certificering.

⁵⁸ Dit betreft een lichte, administratieve toets op door de organisatie aangeleverde data.

⁵⁹ Dit kwam vooral naar voren in de workshop bij ZOA



6

Het Nederlandse veld

Nederlandse humanitaire organisaties hebben hun werkterrein in crisisgebieden elders in de wereld⁶⁰ en zijn ingebed in een internationaal systeem. In Nederland worden ze wel aangesproken als sector, bijvoorbeeld in de media, en er zijn dan ook een aantal vraagstukken met betrekking tot de positie van de organisaties in de Nederlandse samenleving.

Dit hoofdstuk behandelt een aantal thema's uit de workshops en interviews die betrekking hebben op de positie en profilering van humanitaire organisaties in Nederland. Het gaat om het Nederlandse overheidsbeleid, samenwerking en pleitbezorging, achterban en draagvlak en het toezicht op de hulp.

6.1 Het Nederlandse overheidsbeleid

Het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van humanitaire hulp heeft de afgelopen decennia veel verandering doorgemaakt.

Het belangrijkste instituut voor humanitaire hulp binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de afdeling Humanitaire Hulp en Wederopbouw van de directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH). De naam van de afdeling geeft aan dat wederopbouw nu een nadrukkelijke plaats heeft in het Nederlands buitenland beleid en de naam van de directie geeft aan dat Nederland enkele jaren geleden de keuze heeft gemaakt om noodhulp en hulp aan fragiele settings te ontschotten.

Terwijl in de jaren '90 van de vorige eeuw noodhulp heel breed werd opgevat, met name onder minister Pronk, is onder latere ministers de opvatting van noodhulp verengd en werd vooral ingezet op klassieke, levensreddende humanitaire hulp. De afgelopen jaren zijn hierin een aantal grote verschuivingen gemaakt. Humanitaire hulp en wederopbouw zijn nu meer gedifferentieerd georganiseerd.

Naast het gewone humanitaire hulpbudget zijn er financieringsinstrumenten ontwikkeld zoals de tender Wederopbouw 2012-2015 en de tender Chronische Crises waarin subsidies voor enkele

⁶⁰ Een enkeling heeft ook een mandaat om in Nederland te werken

le jaren aan geselecteerde partners zijn gecommiteerd. Het is nog niet duidelijk of deze financieringsinstrumenten eenmalig zijn ingezet of meer structureel geborgd zullen worden. Ten aanzien van natuurrampen, wordt de grens getrokken bij ramenparaatheid terwijl preventie en risicoreductie tot de reguliere ontwikkelingsportefeuille van het ministerie wordt gerekend. De afdeling DSH stelt zich wel ten doel dit intern in het ministerie op de agenda te houden en is nauw betrokken bij een aantal programma's onder het medefinancieringsstelsel (MFS-II) die zich richten op vredesopbouw en reductie van (natuurlijke) risico's en adaptatie aan klimaatverandering.

Vraagstukken die in de interviews en workshops opkwamen ten aanzien van het Nederlands beleid waren met name:

1. Kanaalkeuze ⁶¹

Nederland heeft sterk ingezet op gecoördineerde hulp en heeft daarom gekozen hulp zoveel mogelijk langs de lijn van de Verenigde Naties in te zetten. De gedachte hierbij is dat Nederlandse organisaties - net als alle humanitaire organisaties - een beroep kunnen doen op fondsen die in een crisisgebied door de VN worden beheerd. We zien dit bij veel donoren, maar Nederland was hierin tot nu toe bovengemiddeld.⁶² Dit maakt de vragen over de effectiviteit van de Verenigde Naties, zoals hierboven besproken, extra pregnant.

2. Flexibiliteit

Zoals hierboven vermeld, lag tot nu toe veel van het humanitaire budget vast omdat het besteed wordt aan chronische crises en de opvang van vluchtelingen. Een bijkomend aspect is dat het ministerie te weinig menskracht heeft om maatwerk te leveren in de financiering. Dit kan ten koste gaan van de flexibiliteit bij acute crises. Uiteraard heeft dit ook te maken met de hoogte van het budget. Niettemin heeft Minister Ploumen op 19 september jl een herziening van het noodhulp budget en een 'relief fund' ingesteld van €570 miljoen vanwege "de sterk toegenomen behoefte aan humanitaire hulp en de complexiteit van gewapende conflicten".⁶³ Dit gaat vooral naar acute noodhulp en verbeterde vluchtelingen opvang, maar ook naar rampenpreventie.

6.2 Humanitaire samenwerking en pleitbezorging?

Iedereen in Nederland is bekend met de stichting Samenwerkende Hulporganisaties, SHO, oftewel giro 555. Dit is het belangrijkste samenwerkingsorgaan van een aantal humanitaire organisaties. De samenwerking betreft het gezamenlijk werven, intern verdelen van fondsen bij grote crises en het verantwoorden van de bestedingen (vandaar dat de stichting ook wel wordt aangeduid als de Samenwerkende Hulporganisaties).

Er wordt regelmatig opgeroepen in de samenleving dat de SHO het werk ook meer diepgaand

⁶¹ Een specificatie van het Nederlandse budget is te vinden op <http://www.oneworld.nl/crisis/data-hier-ging-onze-noodhulp-heen>

⁶² Precieze cijfers zijn moeilijk te geven. Volgens een rapport van Voice en Dara, wat verwijst naar cijfers uit het Financial Tracking System van OCHA uit 2012, besteedde Nederland bovengemiddeld aan de VN, namelijk 75%. Opvallend laag is het percentage dat beschikbaar is voor NGO's (4%), vooral omdat de politieke dialoog met DSH en NGO's constructief is, aldus de auteurs van het rapport. Zie http://resources.daraint.org/voice/study_consensus_humanitarian_aid.pdf

⁶³ Zie de Kamerbrief van Minister Ploumen van 19 september 2014 over de herziening Nederlandse humanitaire hulp en inzet Relief fund.

zou moeten coördineren. Wat betreft de uitvoeringspraktijk lijkt dat niet wenselijk of haalbaar. Waarom zouden organisaties in Nederland over de uitvoering coördineren, als zij ter plekke al in allerlei coördinatie mechanismen met alle relevante actoren participeren?

Naast de SHO zijn er allerlei tamelijk informele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld rond het Café Humanitaire, waarin een aantal organisaties al zo'n 10 jaar onderwerpen agenderen om bij een borrel te bespreken, wat ook leidt tot de regelmatige organisatie van seminars.⁶⁴ Op dezelfde tamelijk informele manier (meer vanuit de werkvloer dan vanuit de directies) is ook het initiatief voor de Nederlandse humanitaire top ontstaan. Ook zijn er af en toe netwerken rondom een bepaalde crisis, zoals het Grote Merenoverleg en er is een regelmatig overleg tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de grote hulporganisaties. Enkele jaren geleden hebben een aantal organisaties het Platform Humanitaire Actie (PHA) opgericht, dat een lobbynetwerk beoogt te zijn, met name richting de Nederlandse overheid.⁶⁵ Het is een merkwaardige realiteit dat juist de organisaties met het meest uitgesproken humanitair profiel (NRK en AZG) hier niet aan deelnemen.

In een aantal workshops werd naar voren gebracht dat er ruimte is voor meer samenwerking om kwaliteitsdiscussies te voeren en in de communicatie met de Nederlandse politiek en het Nederlandse publiek:

1. De achtergrondverhalen over de oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen van crises zijn niet makkelijk toegankelijk voor een groot publiek (ofwel, er is zoveel informatie dat men makkelijk de weg kwijtraakt).⁶⁶ Een nieuw initiatief dat in het kielzog van het proces rondom de Nederlandse humanitaire top is ontstaan, is het crisis kanaal van de website One World. Er is veel ruimte voor hulporganisaties om hier aan mee te werken.⁶⁷
2. Hoewel er in Nederland een groot aantal organisaties actief zijn op het terrein van humanitaire hulp, is het voor de meeste niet hun kerntaak en zijn zij niet vanzelfsprekend op de hoogte van trends en issues.
3. Op het terrein van de humanitaire diplomatie zijn Nederlandse organisaties weinig uitgesproken. Gerichte lobby om door middel van het Nederlandse beleid de internationale toegang tot slachtoffers te vergroten wordt niet vaak middels gemeenschappelijke standpunten of campagnes georganiseerd.⁶⁸ Een aantal individuele organisaties heeft niet de kennis in huis over de internationale rechts instrumenten waar hun werk op stoelt (humanitaire principes, mensenrechten, vluchtelingenrecht, etcetera) om in het veld op een effectieve manier humanitaire diplomatie te verrichten.
4. Hoewel in veel workshops de wens werd geuit voor meer van dit soort samenwerking door de organisaties, werd ook gesteld dat dit niet in de weg kan/moet staan van individuele profilering, waar organisaties nou eenmaal ook prioriteit aan moeten geven om hun achterban aan zich te blijven binden.

Een internationaal voorbeeld hoe organisaties naast fondsenwerving ook samen kunnen werken om van elkaar te leren, te communiceren naar het publiek, en gezamenlijk institutioneel fondsen te werven is te vinden in het Verenigd Koninkrijk waar naast de fondsenwervende

64 Tot 2012 werd het café humanitaire door PSO gefaciliteerd, sindsdien wordt de verzorgd door het Humanity House, dat als hub dient van tal van initiatieven voor discussie over humanitaire hulp.

65 Members: ICCO & Kerk in Actie, CARE Nederland, Cordaid, Oxfam Novib, World Vision, Stichting Vluchteling, Terre des Hommes, Save the Children, ZOA, HealthNet TPO, Dorcas, Tear, War Child.

66 Dit kwam met name ter sprake bij ICCO & Kerk in Actie, Save the Children, en Stichting Vluchteling

67 Zie het One World Crisis kanaal op www.oneworld.nl/crisis

68 Dat kwam onder meer ter sprake in de workshops bij Stichting Vluchteling en War Child.

Disasters and Emergency Committee, de organisatie START een platform is met bredere doelstellingen.⁶⁹

6.3 Achterban en draagvlak

Humanitaire hulporganisaties steken veel energie in het creëren en behouden van hun achterban. Zij ontleen een groot deel van hun legitimering aan het feit dat ze een aantoonbare achterban hebben, bijvoorbeeld in het bepalen van het aandeel dat zij hebben in de fondsen die door de SHO worden verdeeld.⁷⁰ Ook voor andere fondsen of activiteiten moeten organisaties om serieus genomen te worden bewijzen dat zij geworteld zijn in de samenleving en een achterban hebben.

Bij draagvlak gaat het om de maatschappelijke waardering voor hulp en de (al dan niet door kennis gedragen) publieke houding en actie ten aanzien van humanitaire hulp. Het draagvlak in de Nederlandse samenleving voor ontwikkelingssamenwerking erodeert. Tot op dit moment is het draagvlak voor humanitaire hulp nog sterk aanwezig, maar dat neemt niet weg dat er aanzwellende kritiek is op humanitaire hulp. De Nederlandse media (als spreekbuis van het publiek of wellicht zelfs toonzetter) zijn met name sinds de Tsunami van 2004 beduidend kritischer over humanitaire hulp.

Een van de heikle punten in de beeldvorming is de vermeende competitie tussen organisaties. Hierbij valt op dat de verwachtingen aan humanitaire organisaties hoog gespannen zijn en dat zelfs gezonde competitie zoals dat op ieder ander beleidsterrein aan de orde van de dag is, door de humanitaire organisaties onmiddellijk geïnterpreteerd wordt alsof dat niet samen kan gaan met een oprechte en professionele praktijk. Hierbij speelt ook mee dat de beeldvorming sterk wordt beïnvloed door het optreden van organisaties in de nasleep van grote natuurrampen, waarbij overaanbod van organisaties en de daaruit voortvloeiende competitie vaak een dominant thema is.

Enkele bedenkingen vanuit de workshops:

1. De gerichtheid op het creëren van achterban van individuele organisaties is een realiteit waar organisaties zich moeilijk aan kunnen onttrekken. Echter, het kan op gespannen voet staan met het creëren van draagvlak voor humanitaire hulp. Aan de ene kant vergroot voorlichting door een bepaalde organisatie de kennis over crises en hulp, aan de andere kant kan dit het beeld oproepen of versterken dat organisaties sterk competitief zijn.
2. Het grote aantal organisaties enerzijds en de slinkende budgetten anderzijds maken ook dat competitie een realiteit is. Een aantal organisaties ziet zich gesteld voor stringente bezuinigingen, wat ook kan leiden tot een sterkere gerichtheid naar binnen.
3. Het creëren van of het bewaren van het vertrouwen van het grote publiek is een complexe materie. Het is veelzeggend dat er vaak wordt gesuggereerd dat de SHO niet transparant genoeg is, terwijl tegelijkertijd het aantal downloads van de zeer transparante en uitgebreide rapportages op één hand te tellen is.

⁶⁹ Zie voor meer informatie over DEC UK: www.dec.org.uk/about-dec; en voor informatie over het START Network: www.start-network.org/wp-content/uploads/2014/04/Start-Fund-Practical-Guide.pdf

⁷⁰ Dit is niet het enige criterium, naast achterban geldt ook de mate waarin subsidies van institutionele donoren worden verkregen

4. Het versterken van de eigen achterban is een verstandige korte termijn strategie. Er wordt door organisaties ook veel in geïnvesteerd. Echter, op de lange termijn is het creëren of behouden van draagvlak belangrijker. Investerings hierop blijven ver achter. Er is tot nu toe nog geen gemeenschappelijke visie of strategie ontwikkeld.

6.4 Toezicht op humanitaire hulp

Een van de vragen die naar boven zijn gekomen tijdens de workshops ter voorbereiding van de Nederlandse humanitaire top betreft het toezicht op humanitaire hulp.

Wat betreft het internationale systeem blijft het toezicht op humanitaire hulp mager. Er worden natuurlijk veel evaluaties uitgevoerd, maar het staat organisaties vrij om daarnaar te handelen. Hierboven werd ook de geschiedenis van de mislukte humanitaire ombudsman gememoreerd, waar geen alternatief voor is gekomen.

Wat betreft het toezicht op individuele organisaties is er weinig discussie. Iedere organisatie heeft een Raad van toezicht of een bestuur, maar er bestaat tot nu toe geen forum of lopende discussie over wat toezicht op humanitaire hulp inhoudt, en hoe bestuurd kan worden op de grote afstand van de uitvoering waar de organisaties zich bevinden. Wat zijn de eisen die gesteld worden aan leden van de raden van toezicht? Welke kennis en competenties rond humanitaire hulp is er vertegenwoordigd bij de toezichthouders? Waar zijn de grenzen van het toezicht?

6.5 Concluderend

Dit hoofdstuk heeft een aantal vragen geïnventariseerd en besproken die actueel zijn voor de positionering van humanitaire hulp in de Nederlandse samenleving.

De belangrijkste punten die uit dit hoofdstuk naar voren komen betreffen:

- Het Nederlandse humanitaire beleid is gedifferentieerder geworden in de afgelopen jaren, waarbij apart aandacht is voor wederopbouw en chronische crises en de grens van humanitaire hulp bij natuurrampen wordt gelegd bij rampenparaatheid.
- Er zijn vragen over de kanaalkeuze van het Nederlandse beleid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft recentelijk een aantal beleidsveranderingen aangekondigd op dit punt, alsmede op het punt van flexibele inzet van hulp.
- De Nederlandse hulporganisaties kunnen individueel en collectief hun inspanningen op gebied van humanitaire diplomatie verbeteren.
- Er is soms spanning tussen het versterken van de achterban van organisaties en het versterken van het draagvlak voor humanitaire hulp in de samenleving.
- Het onderwerp van toezicht op humanitaire hulp heeft nog geen systematische aandacht.



7

Conclusie

In deze doorlichting van de internationale humanitaire hulp is een groot aantal onderwerpen besproken uit de workshops en interviews in het voorjaar van 2014 met directies en werknemers van de deelnemende humanitaire organisaties aan de Nederlandse humanitaire top. Bij de bespreking van de onderwerpen is ook gebruik gemaakt van secundaire bronnen en eerder onderzoek van de auteurs.

De doorlichting laat op een aantal punten zien dat er de laatste 20 jaar veel verbeterd is in humanitaire hulp. Met name bij natuurrampen is hulp aanzienlijk verbeterd. In een aantal landen die regelmatig door rampen worden geteisterd is de lokale responscapaciteit verbeterd en op het terrein van risicoreductie bij natuurrampen is enorm veel bereikt. Het internationale humanitaire systeem heeft enorm aan slagkracht gewonnen bij het redden van mensenlevens, wat zichtbaar is in de sterk afgenomen sterftcijfers bij natuurrampen en extreme droogte. Coördinatiemechanisme zijn sterk verbeterd en er wordt - met behulp van nieuwe technologie - beter gebouwd op lokale capaciteiten en ondersteuning geboden aan de weerbaarheid en eigen initiatieven van de bevolking in crisisgebieden.

Er zijn ook nog veel problemen en verbeterpunten. De problemen komen voor een groot deel voort uit de context waarin hulp gegeven wordt. De logistieke uitdagingen zijn enorm, er is vaak sprake van zeer venijnige problemen en geweld en onveiligheid zijn aan de orde van de dag. Humanitaire hulp wordt gegeven in politiek complexe omstandigheden, waarbij de hulporganisaties zich vaak gesteld zien voor opgaven die het gevolg zijn van politiek falen in crises. Daarnaast zijn er ook een aantal problemen die hun oorsprong vinden binnen de sector. Soms gaat het daarbij om negatieve bijwerkingen van verbeteringen, bijvoorbeeld de huidige vraagtekens die gesteld worden bij de grote rol van de Verenigde Naties in de coördinatie van hulp, die 10 jaar geleden juist is opgetuigd omdat hulp veel te versnipperd was.

Hulp moet worden toegesneden op het type crises (open conflict, fragiliteit, vluchtelingen en ontheemden, natuurrampen of biologisch/ chemisch/ nucleaire rampen) en de specifieke context waar die zich afspeelt. Juist daar waar de scharnierpunten zijn tussen verschillende soorten crises en vormen van hulp is de meeste kritiek te geven, waaraan organisatieprocessen, bureaucratie en een gebrek aan flexibiliteit vaak debet zijn. Het debat over de politiek, effectiviteit en kwaliteit van de hulp zal doeltreffender worden als daarbij vaker systematisch onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende typen crisis.

Er is de laatste jaren veel innovatie geweest op het terrein van technologische ontwikkelingen en door het ontwikkelen van nieuwe vormen van partnerschap, bijvoorbeeld tussen humanitair-

re organisaties en het bedrijfsleven. Op beide terreinen valt nog veel te winnen en innovatie is dan ook een centraal thema op de World Humanitarian Summit in 2016.

Op basis van de workshops en interviews met de 12 organisaties zijn de volgende vraagstukken het meest relevant om op de Nederlandse humanitaire top aan de orde te stellen:

- Toegang tot bevolking in nood in ernstig gewelddadige conflicten en de mate waarin humanitaire organisaties zijn toegerust om in die omstandigheden te werken.
- De rol van de VN die als grote en bureaucratische organisatie tegelijkertijd coördineert, implementeert en als donor optreedt voor NGO's, terwijl de humanitaire VN organisaties ook een directe link hebben naar de politieke en militaire takken van de VN.
- Hoe kan het linken van noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling in verschillende typen crises verbeterd worden? Hoe kunnen organisaties beter schakelen en hoe kunnen zij beter inschatten welke respons voor dat moment en die context het meest opportuun is, waar een optimale benutting van lokale capaciteiten altijd het uitgangspunt is? Hoe kan het humanitaire financieringssysteem de aansluiting tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling beter garanderen?
- Hoe kunnen internationale humanitaire organisaties in de praktijk de juiste afweging maken tussen respect voor de soevereiniteit van en samenwerking met de overheid in een crisgebied, de nood van de bevolking en hun eigen mandaat?
- Hoe kunnen de Nederlandse organisaties hun draagvlak in de Nederlandse maatschappij versterken en hoe kunnen zij eerlijke kwaliteitsdiscussie met elkaar en met het grote publiek blijven voeren?

De workshops en interviews brachten tenslotte ook naar voren dat veel staf van de Nederlandse organisaties behoefte hebben aan scholing en discussie over hun werk. Dit roept de vraag op of de tijd wellicht rijp is voor de oprichting van een kennisinstituut over humanitaire hulp om het lerend vermogen van de sector te versterken.

De World Humanitarian Summit die in 2016 in Istanboel plaatsvindt, stelt zich ten doel de humanitaire sector voor te bereiden op de toekomst. Naar verwachting zullen humanitaire noden toenemen, als gevolg van conflict, natuurlijk dreigingen, klimaatverandering en voortdurende bevolkingsgroei. Dit wordt voor een groot deel opgevangen door de ontwikkeling van responscapaciteit van overheden en het maatschappelijk middenveld in een groot aantal landen. Maar niet overal. Er zullen altijd landen en crises blijven waar direct ingrijpen van de internationale humanitaire gemeenschap noodzakelijk is. Investeren in een internationale humanitaire sector die professioneel, effectief, transparant en lerend is en de menselijke waardigheid centraal stelt, blijft bijzonder relevant.

Bronnenlijst

- Artsen zonder Grenzen (September 2014). Ebola Epidemie vereist inzet biologische rampenbestrijdingsteams. On: www.artsenzondergrenzen.nl/ontdekken/nieuws/ebola-epidemie-ver-eist-inzet-biologische-rampenbestrijdingsteams
- Dorothea Hilhorst, Ian Christoplos and Gemma van der Haar (2011). Reconstruction from Below. Magic Bullet or Shooting from the Hip? In: *Third World Quarterly* 31(7): 1107-1124.
- Dorothea Hilhorst en Eline Pereboom (2014). Background paper, for a round of consultations with Dutch humanitarian actors in preparation of the Netherlands Humanitarian Summit (ongepubliceerd).
- ECHO (2013). Gender-Age Marker Toolkit. On: ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/gender_age_marker_toolkit.pdf
- Gemma van der Haar, Dorothea Hilhorst (2009). Partners in crisis: Peer review of partnership in crisis-related interventions, PSO/Wageningen Universiteit. On: partos.nl/system/files/Report%20Partners%20in%20Crisis.pdf
- G7+ Busan (2011). New Deal for engagement in fragile states. On: www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf
- GPPI (2012). Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions. On: ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2012/GPPI_Access-Report.pdf
- IOB (May 2013). Linking Relief and Development: more than old solutions for old problems? On: www.iob-evaluatie.nl/node/694
- ISDR (2005). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities. On: www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf
- Medecins sans Frontieres (July 2014). Where is Everyone? Responding to emergencies in the most difficult places. On: www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-july.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (Juli 2014). Kamerbrief Verslag bezoek Filipijnen 13-14 juli 2014. On: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/21/kamerbrief-verslag-bezoek-filipijnen-13-14-juli-2014.html
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (September 2014). Kamerbrief over de herziening Nederlandse humanitaire hulp en inzet Relief fund. On: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/19/kamerbrief-over-de-herziening-nederlandse-humanitaire-hulp-en-inzet-relief-fund.html
- OCHA (1998). The Guiding principles on internal displacement. On: www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf
- UNHCR (1951). Convention and Protocol relating to the status of refugees. On: www.unhcr.org/3b66c2aa10.html
- VOICE & DARA (2014). The European Consensus on Humanitarian Aid. On: resources.daraint.org/voice/study_consensus_humanitarian_aid.pdf

Websites

Blog Rene Grotenhuis

www.renegrotenhuis.nl/wp/?p=599

Blog Jan Pronk

www.janpronk.nl/columns/dutch/misplaatste-euforie.html

DEC UK

www.dec.org.uk/about-dec

DG ECHO

dgecho-partners-helpdesk.eu/actions_implementation/remote_management/start

Millennium Development Goals and Beyond 2015

www.un.org/millenniumgoals

Start Network

www.start-network.org

UN World Conference on Disaster Risk Reduction

www.wcdrr.org

UNOCHA

www.unocha.org/cerf

UNWRA

www.unrwa.org

World Humanitarian Summit

www.worldhumanitariansummit.org

Afkortingen

AZG	Artsen Zonder Grenzen
CHS	Core Humanitarian Standard
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department
HAP	Humanitarian Accountability Project
IASC	InterAgency Standing Committee
ICRC	Internationale Comité van het Rode Kruis
IFRC	Internationale Federatie van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan
LRRD	Linking Relief Rehabilitation and Development
NGI	Niet-Gouvernementele Individu
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NRK	Nederlandse Rode Kruis
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PHA	Platform Humanitaire Actie
PiA	People in Aid
SCHR	Standing Committee of Humanitarian Response
SHO	Samenwerkende Hulp Organisaties
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VN	Verenigde Naties

