

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Graag bied ik u hierbij, de notitie» Hulp aan mensen in nood» aan, waarin ik het Beleidskader van humanitaire hulp toelicht.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Hulp aan mensen in nood

Beleidskader Humanitaire Hulp

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	2
2. Samenvatting	3
3. Internationale uitgangspunten en afspraken	3
4. Nederlandse ambities en inzet	4
A. Meer zelfredzaamheid en veerkracht	4
B. Hogere effectiviteit	5
C. Humanitaire toegang en neutraliteit	8
D. Meer en betere verantwoording	9
Bijlage	
Internationale uitgangspunten en afspraken	11

1. Inleiding

Van alle soorten hulp spreekt humanitaire hulp het meest tot de verbeelding. Indringende beelden op tv en internet brengen het leed dichtbij. We zien slachtoffers van langdurig conflict of natuurgeweld, van hongersnoden en van ziekten. Mede daardoor is de steun voor humanitaire hulp onder de Nederlandse bevolking nog altijd relatief groot. Nederland is zelf geen directe uitvoerder van humanitaire hulp, maar stelt als donor andere, humanitaire, organisaties daartoe in staat. Het humanitaire hulpverleningssysteem is de afgelopen jaren effectiever geworden. Maar er is verdere verbetering nodig om het hoofd te bieden aan de ontwikkelingen en uitdagingen. Bovendien is de burger het afgelopen decennium kritischer geworden. Wordt er wel efficiënt genoeg gewerkt? Valt noodhulp niet te vaak in verkeerde handen? En: wordt er wel op een behoorlijke manier verantwoording afgelegd?

Het kabinet deelt deze zorgen. Neem Pakistan. Dit land heeft geregeld te maken met natuurrampen als aardbevingen en overstromingen. De Pakistaanse overheid heeft daarom flink geïnvesteerd in een grote responscapaciteit. Hierin speelt het leger een grote rol. Maar dit leger hanteert niet dezelfde normen als humanitaire hulpverleners, wat de samenwerking bemoeilijkt. Een ander voorbeeld is Somalië. Het radicaal-islamitische Al Shabaab heerst over grote delen van het zuiden. Omdat de veiligheid van internationale hulpverleners in deze gebieden gevaar loopt, werken hulporganisaties vaak samen met lokale partners. Monitoring en controle door internationale organisaties zelf is dan moeilijk. Een laatste voorbeeld is Haïti. Uit de wereldwijde noodhulp na de aardbeving van 2010 blijkt dat de coördinatie tussen hulporganisaties vooral beperkt blijft tot het uitwisselen van informatie. Terwijl ook overleg nodig is over taakverdeling, prioriteiten, en de verdeling van de hulp.

Humanitaire hulp is kortom niet gespeend van problemen en dilemma's. De internationale hulpgemeenschap wordt steeds vaker en steeds heviger geconfronteerd met deze beperkingen. Het aantal natuurrampen is afgelopen decennia gestegen tot gemiddeld bijna 400 per jaar. En door verstedelijking, klimaatverandering, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de toegenomen complexiteit van conflicten, neemt de impact van rampen ook nog eens flink toe. Vooral ontwikkelingslanden hebben hieronder te lijden. Ter vergelijking: bij de aardbeving in Haïti vielen ruim 200 000 doden, terwijl de meest recente aardbeving in Nieuw-Zeeland aan een twintigtal mensen het leven kostte.

Nederland wil mensen in nood niet aan hun lot overlaten. Om hen nu en in de toekomst de juiste hulp te kunnen bieden, streeft het kabinet naar structurele verbeteringen op het gebied van benadering en aanpak.

Het doel van dit beleidskader is te schetsen hoe Nederland wil inspelen op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. De ontwikkelingen en geleerde lessen van de afgelopen jaren vormen daarvoor de basis.

2. Samenvatting

Nederland heeft de volgende ambities:

- Zelfredzaamheid en veerkracht

Bij humanitaire hulp moeten we zoveel mogelijk gebruik maken van lokale capaciteit en structuren, of moeten we ervoor zorgen dat deze worden opgebouwd. Ook moet er meer aandacht komen voor *Disaster Risk Reduction* (DRR). Dit houdt in: het voorkomen van rampen (preventie), het beperken van effecten van rampen (mitigatie) en het voorbereid zijn op rampen (rampenparaatheid).

- Effectiviteit door minder overlapping en meer coördinatie

Hulpverzoeken moeten uniformer, waardoor ze vergelijkbaar worden en beter op elkaar aansluiten. Nu hanteert elke organisatie een eigen systeem, wat inefficiënt is. Meer samenwerking bij het inventariseren van de hulpbehoefte moet zorgen voor meer samenhang, en voor vermindering van overlapping en lacunes in hulp.

- Humanitaire toegang en neutraliteit

Vrije toegang tot de getroffen bevolking is cruciaal. Belangrijke voorwaarde is dat de principes van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van humanitaire hulp internationaal worden gerespecteerd. Zo voorkomen we dat humanitaire hulp wordt vereenzelvigd met politiek, en dat zowel slachtoffers als hulpverleners als gevolg daarvan in gevaar komen. Nederland wil op dit terrein een actieve pleitbezorger zijn.

- Meer en betere verantwoording

Nederland gaat nog meer aandacht besteden aan verantwoording van de resultaten van humanitaire hulp. De Nederlandse bevolking én de slachtoffers hebben ook behoefte aan communicatie over de resultaten van de hulp.

3. Internationale uitgangspunten en afspraken

Nederland geeft humanitaire hulp op verschillende manieren. Bilateraal, multilateraal, via ngo's, financieel en in natura – bijvoorbeeld door het uitzenden van experts. Voor al deze vormen van hulp zijn er internationaal afspraken en uitgangspunten gemaakt. Deze afspraken en uitgangspunten zijn in hoge mate bepalend voor onze beleidskeuzes. Dit geldt vooral voor de Europese Consensus voor Humanitaire Hulp en de principes van Goed Humanitair Donorschap. (Zie bijlage voor een korte beschrijving van de internationale afspraken en uitgangspunten.)

4. Nederlandse ambities en inzet

A. Meer zelfredzaamheid en veerkracht

Bij het verlenen van de eerste, levensreddende hulp is het belangrijk al zoveel mogelijk toe te werken naar zelfredzaamheid. Het is daarom vooral belangrijk met hulp geen schade aan te richten. Lokale structuren moeten bijvoorbeeld zoveel mogelijk intact worden gelaten. Het is in eerste instantie vooral aan het getroffen land zelf om hulp te bieden. Pas als daartoe een verzoek wordt gedaan, is internationale hulp aan de orde.

Versterking lokale capaciteit

De meest effectieve manier van hulpverlening is het vergroten van de responscapaciteit in landen zelf. Dat bevordert de lokale zelfredzaamheid. Nederland steunt organisaties die zich specifiek richten daarop of die dit opnemen als onderdeel van hun bredere werkprogramma's. Dit gebeurt bijvoorbeeld met trainingsprogramma's op het gebied van rampenparaatheid. Het betrekken van vrouwen daarbij is onontbeerlijk.

Transitie

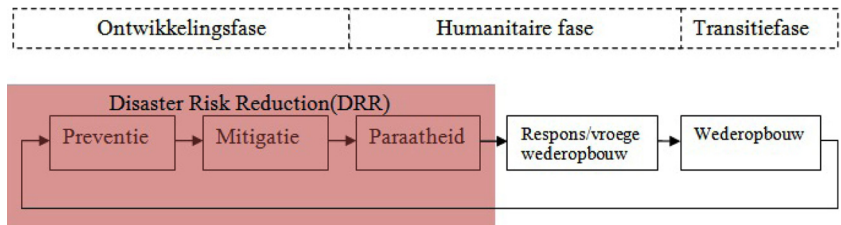
Humanitaire hulp moet rekening houden met het zo snel mogelijk starten van de overgang naar wederopbouw. De praktijk is weerbarstig. Hulporganisaties werken vaak anders dan ontwikkelingsorganisaties. Zo nemen zij, in hun streven naar directe actie, de verantwoordelijkheid vaak te snel en te veel over van de mensen ter plekke. Ontwikkelingsorganisaties leggen doorgaans wel meer nadruk op lokaal *ownership*, maar pakken het wederopbouwwerk na de kritieke eerste fase soms niet snel genoeg op. Bovendien zijn activiteiten niet altijd op elkaar afgestemd, terwijl noodhulp- en ontwikkelingsorganisaties wel tegelijk actief zijn. Nederland vindt dat de ontwikkelingsactiviteiten van VN, Wereldbank en ngo's in crisistanden beter moet aansluiten op humanitaire hulp. Dit geldt eens te meer voor organisaties, bijvoorbeeld binnen de VN, die op beide terreinen actief zijn.

Exit-strategie

Bij een langdurige crisis is al gauw sprake van langdurige humanitaire hulp. Hierdoor neemt de kans op marktverstoring en hulpafhankelijkheid toe. Om dit te voorkomen, zijn exit-strategieën van belang. Niet in alle gevallen kan Nederland door het geven van ontwikkelingshulp zelf een vervolg geven aan de geboden humanitaire hulp. Nederland onderhoudt immers niet met alle landen een ontwikkelingsrelatie. In zulke gevallen is het nodig goede afspraken te maken met organisaties en andere donoren over de uitfasering van de Nederlandse humanitaire hulp en de overgang naar de ontwikkelingsfase. In de partnerlanden werkt Nederland zelf aan de aansluiting tussen humanitaire hulp en wederopbouw en structurele ontwikkeling.

Rampenrisicovermindering

Naast de directe hulpverlening bij een ramp is aandacht voor dieper liggende oorzaken noodzakelijk. Natuurrampen treffen meer mensen als lokale overheden zwak zijn. Want dan zijn onvoldoende voorzorgsmaatregelen en/of responscapaciteit aanwezig. Om de kwetsbaarheid te verminderen, is het belangrijk veel meer aandacht te besteden aan *Disaster Risk Reduction* (DRR). Hieronder vallen zowel het voorkomen van rampen (preventie), het beperken van effecten van rampen (mitigatie) en het voorbereid zijn op rampen (rampenparaatheid). Preventie en mitigatie zijn vooral verbonden met beleidsterreinen als milieu, armoedebestrijding, klimaatverandering en duurzame ontwikkeling.



Wederopbouw na conflicten

Wanneer humanitaire noodsituaties ontstaan door gewelddadige conflicten, is de kans op terugval groot. Er kunnen langdurige (post)crisisituaties ontstaan. Juist in deze gevallen is het van belang dat de overgang van humanitaire hulp naar wederopbouw goed verloopt. Door vredesopbouwactiviteiten kunnen de onderliggende oorzaken worden bestreden. Een gezamenlijke aanpak is nodig van multilaterale instellingen, maatschappelijke organisaties en donoren. Ook bij wederopbouw is het belangrijk de aanwezige lokale capaciteit te benutten en te versterken. Het bedrijfsleven kan een positieve rol spelen in de wederopbouwphase.

Inzet

- Meer aandacht en middelen voor *Disaster Risk Reduction* (DRR). Rampenparaatheid als onderdeel van humanitaire hulp. Bij ontwikkelingspartners het belang van preventie en beperking van de effecten van rampen benadrukken.
- Streven naar de richtlijn van 10 procent van het budget voor humanitaire hulp en ten minste 1 procent van de Nederlandse ODA voor DRR. Dit is overeenkomstig de afspraken die op de World Conference on Disaster Reduction (2005) zijn gemaakt en op de Global Platform for Disaster Risk Reduction (2011) opnieuw zijn bevestigd.
- DRR en transitie integreren in de ontwikkelingsprogramma's van de 15 partnerlanden en regionale programma's. In OS-speerpunten zoals voedselzekerheid- en waterprogramma's, gezien risico's op droogte en overstromingen.
- Waar mogelijk meer gebruik maken van lokale structuren en capaciteiten bijvoorbeeld via ngo's. Daarbij aandacht voor de rol van vrouwen. Waken voor schadelijke neveneffecten, zoals mogelijke verstoring van de markt door voedselhulp.
- Doorgaan met aanbieden van trainingsprogramma's voor lokale capaciteitsopbouw via (internationale) ngo's en het Rode Kruis. Zij werken ter plaatse vaak samen met lokale partners.
- Aanmoedigen van relevante VN-organisaties (UNHCR, UNICEF, WFP) in bilaterale contacten en in bestaande internationale fora om hun rol in de overgang van humanitaire naar structurele hulp verder uit te werken. Prestaties op dit terrein gaan een rol spelen bij onze beoordeling van deze organisaties.
- Zoeken naar flexibele en tijdige financiering om een soepele overgang van humanitaire hulp naar wederopbouw mogelijk te maken.

B. Hogere effectiviteit

Wat is belangrijk voor een hogere effectiviteit van humanitaire hulp? Vraagsturing. Een juiste analyse van de noden, vooral bij vrouwen, ouderen en kinderen. Actief betrekken van vrouwen bij hulpverlening. Goede prioriteitsstelling. Keuze van het meest effectieve en efficiënte hulpkanaal. Betere coördinatie van de hulp. En tot slot: verbetering van de kwaliteit.

Needs based en vraaggestuurd

Uitgangspunt voor het verlenen van humanitaire hulp is de omvang van de noden en de vraag naar internationale hulp. De ervaring leert dat hulp vaak niet effectief is wanneer er geen concrete vraag is en donoren zelf een inschatting maken van de behoeften. Als er hulpgoederen nodig zijn, is het vaak efficiënter om deze ter plaatse of in de regio te kopen. Meestal is een financiële bijdrage dan ook het beste instrument. Nederland doet dit en wordt internationaal gewaardeerd om zijn snelle, ongeormerkte financiële bijdragen.

Needs assessments

Om de beschikbare humanitaire middelen in te kunnen zetten waar zij het hardst nodig zijn, is het essentieel om een goed overzicht te hebben van de noden. Aan iedere aanvraag voor humanitaire hulp ligt daarom een *needs assessment* (behoefteidentificatie) ten grondslag. Bijzondere aandacht is nodig voor de specifieke noden, wensen en capaciteiten van vrouwen, kinderen en ouderen. Deze groep is vrijwel altijd zeer kwetsbaar. Vrouwen hebben speciale behoeften op het gebied van kraamzorg en persoonlijke hygiëne. Bovendien is er vooral in conflictsituaties meer (seksueel) geweld tegen vrouwen.

Hoewel er de afgelopen jaren verbetering zichtbaar is, schort er nog veel aan de onderlinge vergelijkbaarheid van *needs assessments*. Dat is inefficiënt en bemoeilijkt een totaaloverzicht. Voor veel organisaties is de eigen *needs assessment* de basis voor hun financieringsaanvraag, en voor monitoring en sturing. Meer samenwerking bij het inventariseren van de hulpbehoeften, met bijvoorbeeld de zogenoemde *common needs assessments*, kan overlapping en lacunes in de hulp voorkomen. De leidende rol van OCHA op dit terrein komt nog onvoldoende uit de verf; Nederland blijft ook de betrokken (VN-)organisatie hierop aanspreken.

Kanaalkeuze

De Nederlandse overheid bepaalt op basis van behoeften en specifieke situaties welk kanaal het meest effectief kan zijn en daarom in aanmerking komt voor een Nederlandse bijdrage. Bijvoorbeeld in sommige gebieden werken Nederlandse ngo's al jaren samen met lokale partnerorganisaties en hebben zij om die reden goede toegang verworven. In andere gevallen bijvoorbeeld is de omvang van de ramp, en dus van de benodigde hulp zo groot, dat een bijdrage aan grote multilaterale VN-organisaties effectiever is. In conflictgebieden kan het ICRC soms de beste toegang hebben omdat hun neutrale karakter niet ter discussie staat. In sommige situaties zijn meerdere organisaties geschikt en werken zij aanvullend aan elkaar.

Het bredere vraagstuk van rolverdeling tussen overheid en maatschappelijk middenveld valt buiten het kader van deze notitie.

Coördinatie

Het aantal spelers in het veld neemt toe: meer internationale donoren, meer lokale en internationale hulporganisaties. Coördinatie is geen doel op zich. Coördinatie is noodzakelijk om duplicatie en gaten in de hulp te voorkomen en om de hulp effectief te doen zijn. Nederland pleit en blijft pleiten in internationaal verband voor voldoende aandacht hiervoor. De Algemene Vergadering van de VN (AVVN) heeft OCHA aangewezen als wereldwijde coördinator van humanitaire hulp. Dit onder leiding van een Ondersecretaris-Generaal voor Humanitaire Zaken, tevens Noodhulpcoördinator. Op landenniveau zijn Humanitaire Coördinatoren(HC's) verantwoordelijk voor de coördinatie tussen VN-organisaties, ngo's en de overheid van het getroffen land. Er is de afgelopen jaren al veel verbeterd. Maar VN-organisaties en andere humanitaire actoren moeten beter

samenwerken. Lokale structuren en bevolking moeten beter betrokken worden.

Gemeenschappelijke fondsen

Het noodhulpfonds van de VN (*Central Emergency Response Fund*) is gericht op tijdige en flexibele financiering via VN-organisaties bij wereldwijde acute noodsituaties en «vergeten crises». In landen in langdurige crisis, voorzien gemeenschappelijke donorfondsen in strategische, flexibele en voorspelbare financiering van noodhulp. In landen die vaak getroffen worden door een ramp zijn er kleine gemeenschappelijke donorfondsen voor financiering van plotselinge noden. Uit evaluaties blijkt dat gemeenschappelijke fondsen bijdragen aan betere effectiviteit en coördinatie. Nederland blijft bijdragen aan het CERF en aan gemeenschappelijke fondsen op landenniveau.

De clusterbenadering

Humanitaire hulp is georganiseerd per cluster: onderdak, voeding, water, sanitaire voorzieningen en hygiëne, onderwijs, gezondheid, voedselzekerheid en landbouw, telecommunicatie en logistiek. VN-organisaties en/of ngo's zijn leider van één of meerdere clusters. Het voordeel van deze benadering is dat bij elke crisis vooraf duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van de analyse van de noden, het monitoren van de uitvoering, het bereiken van resultaten en het betrekken van alle belanghebbenden. De clusterbenadering heeft zijn meerwaarde bewezen, door betere afstemming en coördinatie. Er is ruimte voor verbetering van de samenwerking in het cluster bij het opstellen van gezamenlijke doelstellingen.

Leren van rampen

Onderzoek, innovatie en uitwisseling van ervaringen zijn nodig om te leren en steeds betere resultaten te bereiken. Op dit terrein zijn diverse specialistische organisaties actief met verbetering van evaluatietechniek en monitoring en het bewaken en verder ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden.

Inzet

- Nederland steunt het GHD-principe van financiering op basis van behoeften. Nederland geeft alleen hulp als de overheid internationale hulp verwelkomt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een internationaal hulpverzoek.
- Nederland zet zich samen met andere donoren en andere hulporganisaties in voor betere toepassing van gezamenlijke *needs assessments*. Nederland spreekt de betrokken VN-organisaties hierop aan.
- Wanneer Nederland bijdraagt aan projecten van ngo's, moet de ngo onderdeel uitmaken van coördinatiestructuren, tenzij er aantoonbaar zwaarwegende redenen zijn die een uitzondering rechtvaardigen. Bij VN-organisaties dringt Nederland aan op het nakomen van de afspraken die gemaakt zijn in de *Principles of Partnership*, die gaan over samenwerking tussen VN en ngo's.
- Nederland steunt het streven van OCHA voor betere uitvoering van humanitaire hervormingen: versterking van de rol van de Humanitaire Coördinator, verbetering van gemeenschappelijke fondsen, betere werking van de clusterbenadering, beter betrekken van ngo's, betere samenwerking tussen OCHA en overige VN-organisaties en beter afleggen van verantwoording door VN-organisaties onderling. In bilaterale contacten en internationale dialoog met OCHA en diverse VN-organisaties dringt Nederland hierop aan. En Nederland probeert hiervoor binnen de VN en de EU coalities te smeden.

- Nederland blijft zich inzetten voor kwaliteitsverhoging van de humanitaire hulp. Onder meer door initiatieven te steunen die voortkomen uit de sector zelf.

C. Humanitaire toegang en neutraliteit

Strijdende partijen zijn naar internationaal humanitair recht verplicht vrije toegang te verlenen voor hulp aan de getroffen bevolking. De praktijk is vaak weerbarstiger. Dit heeft verschillende oorzaken.

Fysieke toegang

Door de geografie van een gebied of een gebrekkige infrastructuur is toegang soms fysiek onmogelijk. Ook onveiligheid (gevechten, mijnevelden) kan een rol spelen.

Nieuwe spelers en spoilers

Nieuwe donoren als Brazilië, Zuid-Korea, Turkije, Saoedi-Arabië en Qatar betreden het veld. Regionale organisaties en Zuid-Zuid samenwerkingsfora zetten zich in voor humanitaire hulp. Nauwere samenwerking met sommige nieuwe donoren wordt in de praktijk gehinderd door verschil in benadering en aanpak (zoals andere omgang met het humanitaire principe van neutraliteit).

Moderne conflicten zijn minder overzichtelijk, bijvoorbeeld door de toenemende betrokkenheid van niet-statelijke partijen als gewapende bendes en militias. Het respect voor internationaal humanitair recht is bij hen nagenoeg afwezig, soms door onwetendheid. Onderhandelen over toegang, door hulpverleners, wordt ingewikkelder als onduidelijk is waar de macht ligt en wie slachtoffer is.

Politisering van humanitaire hulp

Soms aarzelen overheden om hulp te vragen uit angst voor imagoschade en te grote invloed van donoren. Soms dreigt de hulp zelfs onderdeel te worden van een politieke strategie: een land in nood beperkt bijvoorbeeld om politieke redenen de mogelijkheden van hulporganisaties. Dit gebeurde in Soedan, vlak nadat een arrestatiebevel tegen President Bashir was uitgevaardigd door het Internationale Strafhof. Als reactie werden in 2009 13 internationale organisaties Darfur uitgezet. In dit soort gevallen worden hulporganisaties ten onrechte verdacht van politieke of militaire motieven. Het niet toelaten van hulporganisaties betekent hoe dan ook dat mensen in nood verstoken blijven van noodzakelijke hulp. Ook sommige donoren zetten humanitaire hulp in als onderdeel van een politieke strategie. Dit heeft nadelige gevolgen voor de veiligheid van hulpverleners en de mensen die hulp nodig hebben. In het uiterste geval worden hulporganisaties zelfs gedwongen hun werkzaamheden in het land op te schorten of te staken, zoals in Soedan, Somalië, Irak en Afghanistan is gebeurd.

Het opleggen van beperkingen kan op gespannen voet staan met de verplichting van een land om mensen op zijn grondgebied te beschermen. Waar humanitaire hulp nodig is, moeten donoren bij de overheid aandringen op toestemming. Maar hulporganisaties moeten zich ook afvragen of het in een dergelijke (politieke) context mogelijk is hulp te bieden volgens de humanitaire principes. En donoren moeten meer oog krijgen voor soms terechte zorgen van gastlanden over negatieve effecten van hulp en het welzijn van gastgemeenschappen (niet-getroffen gemeenschappen die slachtoffers opvangen). Om humanitaire hulp te garanderen, blijft het nodig om de humanitaire ruimte scherp te bewaken. Dit kunnen humanitaire hulporganisaties niet alleen. Ook staten spelen hierin een belangrijke rol.

Inzet

- Waar overheden geen humanitaire hulp toelaten of de humanitaire ruimte bedreigen pleit Nederland voor toegang. Dit kan bilateraal, in EU- verband of met nieuwe donoren.
- De Nederlandse regering draagt bij aan het handhaven van de humanitaire ruimte door naleving van het internationaal humanitair recht te bevorderen, onder meer door handhaving van de jaarlijkse ongeoormerkte bijdrage aan het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC). Het ICRC geeft onder meer trainingen aan nieuwe spelers over internationaal humanitair recht.
- Humanitaire hulp mag niet worden ingezet in te zetten als politiek instrument. Neutraliteit van humanitaire hulp en veiligheid van hulpverleners moet gewaarborgd blijven. Nederland leeft dit na en zal dit actief uitdragen in VN- en EU-verband.
- Nederland zal in VN- en EU-fora, en in contacten met andere staten, aandringen op respect voor het internationaal humanitair recht, inclusief het recht van slachtoffers op levensreddende hulp. Hiervoor zal Nederland zoveel mogelijk samen optrekken met EU-lidstaten, EU-instituten en andere donoren.
- Via bestaande fora zal Nederland ijveren voor betere coördinatie met nieuwe donoren.

D. Meer en betere verantwoording

Het publiek spreekt de overheid steeds vaker aan op de juiste besteding van hulpvelden. Er is meer aandacht voor risico's van misbruik en corruptie. En ook ontvangers van de hulp hebben behoefte aan informatie. Nederland gaat daarom nog meer aandacht besteden aan verantwoording over intenties en resultaten van humanitaire hulp. Verantwoording bestaat niet alleen uit rapporteren over inkomsten en uitgaven, maar ook over bereikte resultaten. Uiteraard mag de verantwoording niet leiden tot onnodige bureaucratie bij hulporganisaties en ontvangers van hulp.

Selectie van uitvoeringsorganisatie

Nederland let steeds scherper op het vermogen van uitvoeringsorganisaties om verantwoording af te leggen, zowel aan donor als ontvanger, en de wijze waarop zij omgaan met risico's als misbruik en corruptie. Nederland vraagt elk jaar om inhoudelijke en financiële rapportages en – afhankelijk van de situatie – om accountantsrapporten en evaluaties. Afhankelijk van de aard van de bijdrage beslaat de rapportage/evaluatie alle hulpactiviteiten of alleen de activiteiten die door Nederland zijn gefinancierd. Als het gaat om een VN-noodhulpverzoek of een bijdrage aan een gemeenschappelijk fonds, worden resultaten toegerekend aan de Nederlandse bijdrage. Bij een specifiek project is het beter mogelijk een rechtstreeks verband te leggen tussen de Nederlandse bijdrage en de bereikte resultaten.

Verantwoording afleggen aan ontvangers van hulp

Traditioneel denken we bij verantwoording afleggen in de eerste plaats aan donoren. Maar er is een groeiend besef dat hulporganisaties meer rekening moeten houden met lokale initiatieven en behoeften. Daarom worden slachtoffers en lokale overheid steeds meer betrokken bij het bepalen van de noden en worden zij geïnformeerd over de bedoelingen van de hulp en betrokken bij de uitvoering. En wordt geïnterpreteerd of slachtoffers de hulp ontvingen die voor hen bedoeld was.

Verantwoording in de internationale context

De ontwikkeling van internationale principes, standaarden en gedragscodes voor donoren, en monitoring- en rapportagekaders (*accountability frameworks*), dragen bij aan de verbetering van *accountability*. Diverse organisaties (OCHA, VN-organisaties, ngo's, Rekenkamers) werken aan verbeteringen.

Inzet

- Het Nederlandse kabinet wil burgers beter informeren over de besteding van de door Nederland gefinancierde humanitaire hulp. Daarbij kan meer gebruik worden gemaakt van moderne communicatiemiddelen zoals internet en sociale media. De Resultatenrapportage en het Open Data-project zijn hiervan een voorbeeld.
- Nederland wil dat de monitoring, verantwoording en evaluatie van gemeenschappelijke fondsen verder verbeteren en speelt daarom een actieve rol in deze zogenoemde *pooled funds*-werkgroep van donoren en OCHA. Ook gebruiken wij de aanbevelingen uit evaluaties van deze fondsen voor verdere verbetering van de uitvoering.
- Nederland toetst de kwaliteit en de effectiviteit van hulp door een intensieve dialoog met VN-organisaties en het ICRC, in bilateraal en multi-donorverband, en in contacten met betrokken ngo's.
- Nederland gaat humanitaire organisaties meer aanspreken op hun communicatie richting ontvangers van hulp. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, heeft dit uiteindelijk ook gevolgen voor onze financiële bijdrage.
- Nederland pleit voor aansluiting van de diverse initiatieven voor verbetering van de verantwoording. Nederland blijft organisaties steunen die zich inspannen voor verbetering van *accountability* door het ondersteunen van initiatieven uit de sector zelf.

Het humanitair recht geeft regels die om humanitaire redenen grenzen stellen aan de wijze van oorlogvoering. Het gaat bijvoorbeeld om de bescherming van burgers en het veilig stellen van humanitaire hulpverlening tijdens een gewapend conflict. Het humanitair recht is vastgelegd in de Geneefse Conventies (samengevoegd en aangevuld in 1949) en de Aanvullende Protocolen (1977). De Conventies hebben betrekking op gewapende conflicten tussen staten. De Aanvullende Protocolen hebben ook betrekking op bescherming van burgers in binnenlandse gewapende conflicten.

VN – resoluties

In 1991 werd op initiatief van Nederland als EU-voorzitter de VN-resolutie 46/182 aangenomen, waarin de «*Guiding Principles for Humanitarian Assistance*» zijn weergegeven. Deze resolutie is gericht op versterking van de noodhulprespons van de VN bij humanitaire noodsituaties. De resolutie stelde de positie van de VN-Noodhulpcoördinator in en richtte de (voorloper van) het VN *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) op. Daarnaast voorzag de resolutie in de oprichting van het *Inter-Agency Standing Committee* (IASC). In dit comité hebben de VN-organisaties en een aantal ngo's die humanitaire hulp verlenen zitting. Het IASC wordt voorgezeten door OCHA en is een belangrijk forum voor beleidsafspraken.

Principes van humanitaire hulp

In 1994 stelde het internationale Rode Kruis samen met een grote groep ngo's een gedragscode op. Deze *Code of Conduct*¹ bevat tien basisprincipes en gaat over de manier waarop humanitaire hulp gegeven wordt. De belangrijkste uitgangspunten daarvan zijn het «humanitair imperatief»: het recht op het verlenen en ontvangen van «levensreddende» hulp en de humanitaire principes neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Nederland financiert alleen organisaties die werken op basis van deze *Code of Conduct*.

Goed Humanitair Donorschap

In 2003 heeft een aantal donorlanden op het gebied van humanitaire hulp, waaronder Nederland, het Goed Humanitair Donorschap (GHD)-proces geïnitieerd. Het doel hiervan was om de kwaliteit van de hulpactiviteiten die donoren steunen te verbeteren. Het resultaat van dit proces was de opstelling van de «*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*»², bestaande uit 23 principes, onder andere gericht op versterking van de coördinatie, inventarisatie van de humanitaire noden, voorspelbaar en flexibeler donorgedrag, ongeoormerkte en tijdige financiering.

De GHD-principes gaan uit van een centrale rol van de Verenigde Naties (VN) in leiderschap en coördinatie van internationale humanitaire hulp en van de belangrijke rollen van het Rode Kruis, de VN-organisaties en ngo's bij de uitvoering van humanitaire hulp.

Ook wordt in de GHD-principes nadruk gelegd op de «*Oslo Guidelines for the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*»³ en op «*Guidelines of Military and Civil Defence Assets (MCDA) To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*»⁴. Beide zijn richtlijnen voor de inzet van militaire middelen tijdens humanitaire operaties, opgesteld door donoren, VN en ngo's in 1994 en 2003. De *Oslo Guidelines* hebben betrekking op hulp bij natuurrampen, de MCDA-guidelines op hulp in conflictsituaties en complexe noodsituaties.

¹ <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/code-of-conduct-290296.htm>

² <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>

³ <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1084542>

⁴ <http://coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf>

Uitgangspunt van beide richtlijnen is dat militaire capaciteit alleen wordt ingezet voor het verlenen van humanitaire hulp als er geen andere mogelijkheid meer is om dit door een civiele organisatie te laten doen (het «*last resort*»-principe). Daarnaast moet de leiding van de humanitaire operatie in civiele handen blijven. Gebeurt dit niet, dan kan er verwarring ontstaan over neutraliteit van de hulpverleners. Dit verschijnsel wordt internationaal aangeduid met het begrip «*blurring of lines*» en brengt zowel de humanitaire hulpverleners als de getroffen bevolking in gevaar. Nederland is een groot voorstander van het «*last resort*» principe omdat alleen daardoor de geloofwaardigheid van humanitaire hulp bewaard blijft.

Europese Consensus voor Humanitaire Hulp

Binnen de Europese Unie (EU) is humanitaire hulp een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en de Europese Commissie, waarbij zowel de lidstaten als de Commissie een eigen, maar wel op elkaar afgestemd humanitair hulpbeleid voeren. In 2008 werd in EU-kader de Europese Consensus voor Humanitaire Hulp¹ vastgesteld, waaraan lidstaten en de Europese Commissie zich gecommitteerd hebben en waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de uitvoering van humanitaire hulp door de EU. In de Consensus worden eerdere internationale afspraken op humanitair gebied herbevestigd, zoals de GHD-principes en de Oslo- en MCDA-richtlijnen.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:NL:PDF>