

# Nieuwe noden, nieuwe noodhulp

**Het aantal humanitaire crises neemt toe, de financiering blijft achter en de aarde warmt op. Daarom besloten veertien Nederlandse hulporganisaties en Buitenlandse Zaken de handen ineen te slaan en dat alles samen het hoofd te bieden – met de Dutch Relief Alliance tot gevolg. Maar: voor hoelang nog? 'We gaan naar een systeem toe waarin lokale organisaties de kar zullen trekken. Het is onze taak dat te accepteren.'**

## De partnerorganisaties

De DRA is een samenwerkingsverband tussen het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken en veertien Nederlandse hulporganisaties: Care, Cordaid, Dorcas, Oxfam Novib, Plan International, Red een Kind, Save the Children, SOS Kinderdorpen, Stichting Vluchteling, Tearfund, Terre des Hommes, War Child, World Vision en ZOA.

Tekst: Elian Yahye

**In het najaar van 2018** werden de bewoners van Midden-Sulawesi getroffen door een dubbele ramp. Op 28 september werd de Indonesische provincie geraakt door een aardbeving met een kracht van 7,5 op de schaal van Richter – en enkele minuten later volgde een tsunami.

Zeven Nederlandse organisaties verleenden in de maanden daarna noodhulp aan de slachtoffers van het natuurgeweld. Ze werkten samen onder de vlag van de Dutch Relief Alliance (DRA), een alliantie van veertien noodhulporganisaties en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Inge Leuwerink maakte namens DRA-lid Cordaid deel uit van de operatie. 'We trokken samen op', zegt ze.

Midden-Sulawesi ligt op een locatie die gevoelig is voor natuurrampen: Indonesië bevindt zich op de Pacifische Ring van Vuur en de vierhonderd kilometer lange Palu-Koro-breuk loopt dwars door de provinciehoofdstad Palu heen.

Met meer dan vierduizend doden was het de dodelijkste aardbeving in Indonesië sinds twaalf jaar. De DRA-leden verleenden hulp aan 230.000 mensen: er werden voedselpakketten uitgedeeld en spoedklinieken opgezet, er werd traumahulpverlening aangeboden.

'De noodhulpactie in Sulawesi is een typisch voorbeeld van een acute-crisisrespons', legt Leuwerink uit. Na het uitbreken van een plotselinge noodsituatie ergens op de wereld moet er zo snel mogelijk gehandeld worden, en dat gebeurt volgens een strakke planning: in een draaiboek staan per uur de stappen uitgeschreven. 'Elk DRA-

## DRA en Buitenlandse Zaken

**Marriët Schuurman is als** directeur van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de Dutch Relief Alliance. 'Ik ben er heel erg trots op', zegt ze. De DRA mag wat haar betreft best een paradepaardje worden genoemd.

'Het is niet alsof we er beurzen mee afgaan, hoor, maar er komen wel veel landen naar ons toe met de vraag: 'Hoe hebben jullie het voor elkaar gekregen?' Vooral de zogenaamde 'gelijkgestemde' landen zoals Duitsland en die uit Scandinavië tonen interesse.

Voor het ministerie levert de DRA een praktisch voordeel op: tijdsbesparing. 'Als er een crisis was, zagen we dat hulporganisaties allemaal hun eigen aanvragen gingen indienen. Die moesten wij dan allemaal apart gaan beoordelen.

'Dat kost ontzettend veel tijd, natuurlijk, terwijl er juist snel gehandeld moet worden. Op een gegeven moment hebben we gevraagd: kunnen jullie misschien met een samenwerkingsplan komen? Dan kunnen wij zorgen voor wat meer financiële rust.'

Volgens Schuurman is het geen toeval dat een alliantie als deze in Nederland is ont-

staan: het is een geslaagd voorbeeld van de poldercultuur. Dat hulporganisaties elkaar opzoeken om samen te werken, spreekt niet vanzelf: 'Het is echt niet gebruikelijk dat zoveel organisaties bij elkaar komen en al hun kaarten op tafel leggen. Dat heeft iets te maken met onze volksaard, denk ik: onze traditie van samenwerken.'

Het is de bedoeling dat een steeds groter deel van het DRA-budget bij lokale organisaties terecht komt. Is directe financiering het uiteindelijke doel?

'Dat is eigenlijk wel het einddoel, ja, maar het gaat niet alleen over meer directe financiering van lokale organisaties. De vraag is: hoe geef je mensen hun waardigheid, veerkracht en keuzevrijheid terug? Dan gaat het niet alleen maar over de financieringsstroom.

'We moeten nu belangrijke beleidsvragen gaan stellen. Wie bepaalt de hulpagenda? Wie dragen de risico's als iets niet lukt? En wat voor toegevoegde waarde kunnen grote internationale ngo's in de toekomst nog wel hebben? Met de DRA kunnen we nu dit soort vragen opwerpen, in plaats van dat we op elk project 'micromanagen'.

De alliantie is volgens Schuurman onder

meer een middel om te experimenteren met de verbetering van noodhulpprojecten. 'We zijn veel bezig op het gebied van innovatie: hoe kunnen we het geld nog effectiever besteden?' Daarbij speelt het DRA Innovation Fund een rol: tussen 2018 en 2021 werd er vanuit dat fonds twaalf miljoen euro geïnvesteerd in innovatieve en creatieve noodhulpprojecten.

'Meer efficiëntie' is soms een codeterm voor 'meer bezuinigingen'. Betekent het succes van de DRA dat er nu bezuinigd kan worden op humanitaire hulp?

'Nee, zeker niet, de bedoeling is dat er met hetzelfde geld méér gebeurt. We zien dat het aantal crises wereldwijd toeneemt, maar dat er simpelweg niet genoeg geld is om ze allemaal het hoofd te bieden.'

In 2016 kwamen grote hulporganisaties en donoren in Istanboel bijeen om te bespreken hoe het begrotingsgat gedicht kon worden. Daar vloeiden de *Grand Bargain Commitments* uit voort: de goede voor-nemens van de noodhulpsector. 'De noden zijn sindsdien nog zoveel sneller gegroeid', zegt ze. 'In Nederland hebben we geen krimpand humanitair budget – en de komende jaren zie ik het ook niet krimpen.'

lid kan een melding bij de crisiscoördinator doen als er ergens een ramp uitbreekt.'

Nadat is beoordeeld of de crisis aan alle criteria 'voldoet', krijgen de leden binnen 48 uur de vraag of ze akkoord gaan met de hulpactie en of ze zelf een bijdrage kunnen leveren. Daarna worden de taken verdeeld en volgt er afstemming met het ministerie. 'Binnen 72 uur', zegt ze, 'kan de actie beginnen.'

Dat men zo nauw samenwerkt is niet gebruikelijk. In 2015 besloten Nederlandse organisaties de handen ineen te slaan en zoveel mogelijk samen op te trekken. Alle noodhulpacties van de DRA zijn zogeheten *joint responses*: ze worden samen door verschillende leden en hun lokale partners opgezet en uitgevoerd.

Eén DRA-lid heeft daarbij de leiding: de noodhulpactie in Sulawesi werd door Care Nederland aangestuurd. 'Als meerdere organisaties het voortouw willen nemen', zegt Leuwerink, 'komen ze daar in goed overleg meestal wel uit. Zo niet, dan wordt er democratisch over gestemd.'

**In 1862 beschreef de Zwitserse** bankier Henri Dunant in *Een herinnering aan Solferino* de verschrikkingen die hij tijdens de bloedige Slag van Solferino zag, in de Tweede Italiaanse Onafhankelijkheidsoorlog. Zijn inspanningen leidden kort daarna tot de oprich-

ting van het Rode Kruis en het eerste Verdrag van Genève.

Sindsdien is er stapsgewijs een internationaal noodhulpsysteem opgetuigd, waarbinnen talloze hulporganisaties zonder aanzien des persoons hulp verlenen aan slachtoffers van oorlogen, ziekte-uitbraken of natuurrampen.

Het VN-agentschap Ocha probeert dat sinds 1991 zo goed mogelijk te coördineren. De *Humanitarian Response Plans* vormen vaak de leidraad voor humanitaire ingrepen, vertelt Leuwerink. 'Daarin staat beschreven wat de noden per regio zijn.'

Volgens de *Inform Severity Index*, een *open source*-meetinstrument dat de schaal van humanitaire rampen in kaart brengt, neemt het aantal crises wereldwijd toe: op dit moment zijn er 132 crisis situaties in 73 landen. De grootste van deze tijd voltrekt zich in Jemen, waar als gevolg van een burgeroorlog en een militaire interventie door de Saoedische coalitie de afgelopen jaren een cholera-epidemie is uitgebroken en elf miljoen kinderen honger lijden.

Bevendien hangt klimaatverandering als een donkere wolk boven de reeds bestaande rampen. Ocha waarschuwde tijdens de klimaat-top in Glasgow dat de huidige koers van 2,7 graden opwarming kan leiden tot de 'ineenstorting van het noodhulpsysteem'.

Noodhulporganisaties kunnen het moeilijk bijbenen en zijn op zoek naar manieren om hun geld zo goed mogelijk te kunnen beste-



Petra Righetti



Inge Leuverink

den. Een doel van de alliantie is dus ook efficiëntie, vertelt DRA-voorzitter Petra Righetti. Het voorzitterschap rouleert tussen de leden: Righetti komt van Oxfam Novib en is voorzitter tot en met december.

Op dit moment financiert het ministerie geen individuele projecten meer van hulporganisaties, maar gaat alles via de Dutch Relief Alliance. 'Het is meerjarige financiering', zegt ze, 'en het geld is ongeoormerkt: we mogen het naar eigen inzicht besteden.'

Vorig jaar kregen Ethiopische en Somalische boeren te maken met de ergste sprinkhanenplaag in vijftiengint jaar. Tijdens de noodhulpactie van de DRA leerden boeren hoe ze hun gewassen tegen de sprinkhanen konden beschermen en kregen ze financiële steun.

De verwachting was dat er zo'n tweehonderdduizend mensen geholpen konden worden – uiteindelijk werden het er meer dan driehonderdduizend. Sinds Nederlandse organisaties zijn gaan samenwerken, is volgens Righetti de kwaliteit van het werk verbeterd. 'Onze noodhulpacties zijn veel effectiever geworden', zegt ze.

De coronapandemie legde op pijnlijke wijze de kwetsbaarheid van het internationale noodhulpsysteem bloot. Door de uitbraak van het virus nam het aantal mensen dat noodhulp nodig had in 2021 toe tot 235 miljoen – het hoogste aantal in decennia. De DRA schrijft in haar jaarrapport dat het virus binnen de noodhulpsector in één klap 'decennia aan vooruitgang wegvaagde'.

Veel hulporganisaties besloten hun personeel terug te halen uit crisisgebieden. Er werd door het ministerie tien miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor coronahulp, vertelt Righetti: 'Doordat wij samen een groot netwerk van lokale partnerorganisaties hebben, kon het geld gelukkig nog vrij snel bij de mensen terechtkomen.'

**Er zijn wereldwijd niet alleen** meer humanitaire crises, ze houden ook steeds langer aan. De afgelopen vijf jaar is de gemiddelde duur van een crisissituatie verdubbeld naar negen jaar.

Een van de langstlopende is de Syrische burgeroorlog. De inwoners van de republiek worden al elf jaar geplaagd door een opeenstapeling

van oorlogsmisdaden, hongersnoden en mensenrechtenschendingen. Intussen zijn meer dan dertien miljoen Syriërs gevlucht of in-tern ontheemd geraakt.

In landen zoals Syrië voert de DRA niet alleen acute, maar ook langdurige responsen uit: projecten met een looptijd van één of twee jaar. Eind 2019 was er naast het langetermijnproject nog extra budget beschikbaar voor een zogeheten cashprogramma, zegt Leuverink.

Tijdens die noodhulpactie zorgden de DRA-leden ervoor dat Syriërs rechtstreeks geld in hun portemonnee kregen, zodat ze in hun levensbehoeften konden voorzien. 'Dat deden de organisaties allemaal op hun eigen manier: door direct geld naar mensen over te maken of door vouchers uit te delen. Daarna keken we welke aanpak het best werkte.'

Nederland kent een veelkleurig palet aan humanitaire organisaties: van Oxfam Novib, dat zich vooral inzet tegen armoede, tot aan War Child, dat zich specifiek hard maakt voor oorlogskinderen. 'In Syrië zag je goed hoe belangrijk samenwerking is', vervolgt Leuverink. In plaats van allemaal aparte projecten te draaien, trokken de DRA-leden op als één front.

'De verschillende slachtoffers, zoals kinderen of mishandelde vrouwen, verwezen we altijd door naar de organisatie die met die specifieke groep de meeste ervaring had.' Ook gaven de DRA-leden training aan elkaar over de onderwerpen waar ze expertise in bezitten. 'Dat gebeurde vroeger veel minder.'

**Noodhulpexpert en columnist Paul Currión** schreef op *The New Humanitarian* over de 'erfzonde' van de moderne noodhulpindustrie: humanitaire hulp zou oude koloniale verhoudingen in stand houden en vaak paternalistisch zijn. Hij typeerde internationale hulpverleners als koloniale bestuurders die het altijd beter weten dan de lokale bevolking.

Mensen in crisissituaties worden tijdens noodhulpacties bovendien vaak afgeschilderd als de 'postkoloniale Ander': hulpbehoevend zonder zelfredzaamheid, die in hun door rampen getekende bestaan vooral afhankelijk zijn van de goede gunsten van het Westen.

De discussie over een machtoverdracht van Noord naar Zuid wordt al langere tijd binnen de noodhulpsector gevoerd. Oxfam

International besloot mede daarom haar hoofdkantoor in 2017 van Oxford naar Nairobi te verplaatsen. Righetti vertelt dat de dekoloniatiebeweging de laatste jaren een impuls heeft gekregen.

'Ik zie de Black Lives Matter-protesten als directe aanjagers van dat debat.' Een van de speerpunten van die beweging was het dekoloniseren van de samenleving – van onderwijs tot overheidsinstellingen. 'Het leidde ook bij ons tot zelfreflectie', zegt ze. 'Grote internationale organisaties zien zichzelf nog te vaak als redders in nood.'

De Dutch Relief Alliance werkt tijdens noodhulpacties nauw samen met lokale partnerorganisaties, die regelmatig advies geven over hoe het werk van de alliantie verbeterd kan worden. Toch voelen zij zich niet altijd direct even vrij om hun mening te geven, zegt Leuverink: 'Vaak zijn lokale ngo's in hun financiering afhankelijk van de grote internationale organisaties – dan is het toch lastiger om je uit te spreken als je het ergens niet mee eens bent.'

Het afgelopen jaar regelden DRA-leden workshops waarin ze in gesprek gingen met lokale organisaties over hun rol binnen het werk van de alliantie. 'Die gesprekken hadden we bewust zo georganiseerd dat de internationale organisaties waar zij financiering van kregen er niet bij waren. Toen merkte je dat ze zich veel vrijer voelden om zich te uiten.'

Het laat zien dat dekolonisatie in grote mate een kwestie van zeggenschap over de portemonnee is. Nu wordt een kwart van het DRA-budget rechtstreeks beheerd door lokale partnerorganisaties, zegt Righetti: 'In 2026 moet dat minstens 35 procent zijn.' Het is de bedoeling dat het percentage stapsgewijs blijft stijgen.

Zijn internationale hulporganisaties zichzelf niet overbodig aan het maken, op deze manier? 'Ik denk simpelweg dat het de huidige realiteit is', antwoordt ze. 'We gaan naar een systeem toe waarin lokale organisaties de kar zullen trekken. Het is onze taak dat te accepteren.'

De trend is dat de grote internationale noodhulppreuzen ten slotte steeds meer naar de achtergrond zullen verdwijnen. Toch gelooft Righetti dat hun rol voorlopig nog niet is uitgespeeld.

'Ik denk dat we nog steeds genoeg te bieden hebben: grote internationale ngo's hebben op dit moment meer toegang tot fondsen van westerse regeringen. En we hebben een groot netwerk waarmee we de lokale organisaties kunnen ondersteunen.' ●

## Oegandese noodhulp pioniers

Het DRA Innovation Fund investeert jaarlijks geld in vernieuwende noodhulpprojecten. Binnen de drie projecten in Oeganda op de pagina's hierna wordt er op creatieve wijze hulp geboden aan vluchtelingen in het land en de opvanggemeenschap. Lokale organisaties staan aan het roer.

**Noodhulp gaat over** meer dan het uitdelen van voedselpakketten en dekens. Dat wordt duidelijk in Oeganda, dat in totaal bijna anderhalf miljoen vluchtelingen herbergt. Het is daarmee een van de grootste opvanglanden ter wereld.

De meeste vluchtelingen komen uit de regio, met name uit Zuid-Soedan en uit de Democratische Republiek Congo. De opvang van zoveel mensen brengt complexe

uitdagingen met zich mee: van slechte toegang tot energie in de vluchtelingendorpen tot discriminatie en conflicten over land.

De DRA wilde daarom onderzoeken hoe de noodhulp er verbeterd kon worden. Vanuit het DRA Innovation Fund werd twee miljoen euro beschikbaar gesteld voor innovatieve noodhulpprojecten. Daarbij werd het Response Innovation Lab (RIL) ingeschakeld.

Het was een voor de hand liggende partner: het is een initiatief van DRA-leden World Vision, Red een Kind en Oxfam Novib en van de organisatie Civic. 'We ontwierpen een oproep voor organisaties om projectideeën in te dienen', vertelt RIL-manager Charlene Cabot (33).

Een voorwaarde was dat de projecten niet werden aangevraagd door één organisatie,

maar door partnerschappen tussen verschillende organisaties. 'In alle gevallen spelen de lokale organisaties een grote rol.'

De competitie werd in het najaar van 2020 gehouden en bestond uit meerdere rondes: de deelnemers werden tijdens workshops geholpen om hun ideeën verder uit te werken. 'In de laatste ronde moesten ze hun ideeën pitchen. Er werden uiteindelijk zes winnaars gekozen.'

Volgens Cabot onderscheidt deze competitie zich van vergelijkbare initiatieven van grote internationale ngo's. 'Meestal wordt dan alles op het hoofdkantoor uitgedacht – bij ons werden lokale partnerorganisaties betrokken bij alle fasen van het selectieproces. Ze waren ook vertegenwoordigd in de jury die de winnaars koos.'

