

Discussiestuk ten behoeve van het rondetafelgesprek over seksueel misbruik in noodhulp
geïnitieerd door de 2e Kamer commissie Buitenlandse Handel/ Ontwikkelingssamenwerking; 26
Maart 2018

From Thea Hilhorst
Professor Humanitaire Hulp en Wederopbouw
International Institute of Social Studies
Erasmus Universiteit

Email hilhorst@iss.nl

Date 26 maart 2018

Ik deel de verontwaardiging van de Nederlandse samenleving, de politiek en de hulporganisaties over seksueel misbruik in de noodhulp. Kwetsbare overlevers van conflict, rampen of hongersnood hebben recht op een veilige en respectvolle opvang. Ik deel ook de analyse dat hulporganisaties (nog) meer kunnen en moeten doen om misbruik te voorkomen en te adresseren middels onderzoek, maatregelen en respectvolle aandacht en genoegdoening voor slachtoffers. Het slachtoffer moet hierbij centraal staan en een stem krijgen.

Er is de laatste weken veel bekend geworden over misbruik. Echter, er is meer onderzoek nodig om de omvang te bepalen van het probleem. Gaat het om enkele rotte appels of is er zoals veel commentaren suggereren sprake van een systeembreed cultuurprobleem?

In dit stuk wil ik een aantal aandachtspunten aanbrengen in de discussie die is ontstaan over misbruik en de discussie over misbruik in haar context plaatsen.

1. Maak onderscheid tussen laakbaar en strafbaar gedrag.

Om misbruik adequaat en proportioneel te adresseren is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen moreel of cultureel *laakbaar* gedrag en gedrag dat *strafbaar* is volgens internationale of nationale normen.

Strafbaar gedrag betreft ondermeer seks met minderjarigen, seksueel geweld en seks in ruil voor hulpgoederen. *Zero tolerance* is op zijn plaats en schuldigen moeten zo mogelijk juridisch vervolgd worden.

Laakbaar gedrag druist in tegen de beroepscode van de hulpverlening maar kan lokaal aanvaardbaar zijn. Zaken als gebruik maken van prostitutie of transactionele seks in de vrije tijd, of *'sugardaddy'* gedrag op kantoor is een affront in de hulpsector maar komt in veel crisistanden voor. De nadruk van maatregelen ligt in deze gevallen op training, het creëren van een cultuur van respect en openheid en professionele sancties.

2. Maak onderscheid tussen organisatieverantwoordelijkheid en ketenverantwoordelijkheid

Berichtgeving rond seksueel misbruik gaat er impliciet van uit dat hulp rechtstreeks wordt geleverd door internationale organisaties. In werkelijkheid is in toenemende mate sprake van partnerschappen, waarbij lokale organisaties met behulp van internationale financiering hulp verlenen.

Het is staand en internationaal breed gedeeld beleid (onder andere van de Grand Bargain waarin Nederland een voortrekkersrol speelt) om hulp te 'lokaliseren' door de rol van binnenlandse overheden en hulpverleners te vergroten. Internationale organisaties hebben dan vooral een faciliterende rol. In plaats van een directe verantwoordelijkheid, hebben internationale organisaties in deze situatie een ketenverantwoordelijkheid om misbruik te voorkomen en te adresseren.

Internationale organisaties kunnen hun ketenverantwoordelijkheid invullen door eisen te stellen aan de standaarden en het wervingsbeleid van partners, zorg te dragen voor goede training van staf, toezicht te houden op hulp en een systeem te hebben om misbruik bij partners te onderzoeken.

Ketenverantwoordelijkheid weegt net zo zwaar als organisatieverantwoordelijkheid. Ketenverantwoordelijkheid is wel complexer om te realiseren. Het betekent dat het zwaartepunt van alle maatregelen in de lokale context van de hulp moet liggen.

3. Stel de vraag in hoeverre organisaties misbruik in een specifieke context kunnen beheersen.

Noodhulp wordt gegeven in zeer uiteenlopende omstandigheden. De verantwoordelijkheid van organisaties om misbruik te adresseren is in alle gevallen gelijk, maar de mate waarin organisaties de uitkomst van hun inspanningen kunnen beïnvloeden verschilt.

In de meeste crisisgebieden wordt noodhulp langdurig verstrekt. In zwakke staten die zich voortdurend op of over de rand van gewelddadig conflict bevinden, bij terugkerende rampen of in de lange perioden van ontheemding of vlucht bouwt noodhulp een routine op waar veilige hulp verzekerd zou moeten worden. Seksueel misbruik is niet uit te roeien – en is van alle culturen en sectoren – maar er kan veel bereikt worden in de preventie en adressering van misbruik.

In situaties van plotselinge grootschalige rampen en situaties van hoog-gewelddadig conflict is de mate van controle van hulporganisaties over de uitvoering van de hulp kleiner. Er zijn wel innovatieve methoden voorhanden voor internationale organisaties om de controle te vergroten, bijvoorbeeld door het verkrijgen van feedback van de bevolking middels mobiele telefonie of sociale media. In landen waar rampen regelmatig voorkomen investeren internationale organisatie in de capaciteit en standaarden van hun partners. Terwijl internationale organisaties hun inspanningen moeten vergroten om in alle omstandigheden misbruik te voorkomen en te adresseren, is het van belang de uitdagingen waar hulp voor staat te onderkennen. Bij het constateren van misbruik moet de vraag worden gesteld in hoeverre organisaties dit konden voorkomen binnen de gegeven omstandigheden.

4. Voorkom dat organisaties in hun schulp kruipen door transparantie af te straffen

Naar aanleiding van seksfeesten op Haïti, heeft Oxfam in 2012 onderzoek gedaan, schuldigen gestraft, openheid verstrekt naar de bevolking via radio programma's, standaarden aangescherpt en een klokkenluidersregeling ingevoerd. Naar de normen van vandaag had de organisatie wel transparanter kunnen of moeten zijn, maar over de hele linie heeft Oxfam goed gereageerd. Vandaag de dag staat Oxfam in de sector bekend als voorbeeldorganisatie die misbruikzaken zorgvuldig rapporteert en documenteert.¹ Te vrezen valt dat sommige organisaties de recente problemen rond Oxfam zullen opvatten als een signaal om juist minder openhartig te zijn.

Ook in de bredere hulpsector zijn al veel maatregelen genomen, aangezwengeld door een misbruikschandaal in West Afrika bij hulpverlening door de vluchtelingenorganisatie UNHCR in 2002. In 2003 heeft de Verenigde Naties beleid ontwikkeld over bescherming tegen seksuele uitbuiting en misbruik.² Dit beleid is opgenomen in de indicatoren van de Core Humanitarian Standard (CHS) die door meer dan 200 organisaties is ondertekend³. De statements van de organisaties voor dit ronde tafelgesprek bieden een goed overzicht van de Nederlandse maatregelen.

Misbruik in de sector die nu aan het licht komt hangt samen met de standaarden en maatregelen. De hulpsector legt zich met het oog op de kwetsbaarheid van de hulpontvangers – terecht – hogere standaarden op dan de meeste sectoren. De gevallen die nu naar boven komen betreffen veelal overschrijdingen van deze hoge standaarden en zijn ons bekend geworden uit de documentatie en onderzoek van de organisaties zelf.

De lessen van de afgelopen weken zijn dat de hulporganisaties weliswaar hoge standaarden hebben maar dat de implementatie van deze standaarden tekortschiet. Het probleem van misbruik kreeg aandacht in de sector, maar werd niet als urgente prioriteit behandeld. Het is wel belangrijk om gedane inspanningen van de sector te erkennen, om verwachtingen te voorkomen dat het probleem met simpele oplossingen verholpen kan worden. Het afrekenen van de sector op misbruik zonder de inspanningen van de sector te verdisconteren leidt mogelijk juist tot wegduikgedrag van organisaties.

5. Kies een systeembenadering tegen misbruik, te beginnen met een onafhankelijke ombudspersoon in crisisgebieden

Minister Kaag heeft 10-punten pakket van maatregelen aangekondigd om te zorgen dat Nederlands hulpgeld goed terecht komt en niet gepaard gaat met laakbare of strafbare activiteiten. Daarnaast heeft zij de opgave opgepakt om met andere donorlanden en de VN het hulpsysteem als geheel te verbeteren. In haar brief met collega ministers heeft zij de Secretaris Generaal hierop aangesproken.

¹ Dit werd bijvoorbeeld deze week erkend in een debat in Geneve over misbruik in de sector, door Jeremy Konyndyk, de voormalig directeur van USAID (United States Agency for International Development).
<https://www.irinnews.org/about-us/2018/03/15/event-humanitarian-metoo-moment-where-do-we-go-here>

² Secretary-General's Bulletin, Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse ST/SGB/2003/13 (9 October 2003)

³ www.chsalliance.org

Als onderdeel van haar pakket maatregelen heeft minister Kaag aangekondigd dat zij een humanitaire ombudspersoon wil initiëren in een van de landen waar veel hulp wordt gegeven. Ik wil graag het belang van dit initiatief onderstrepen.

Hulporganisaties kunnen niet volstaan met het op orde brengen van hun eigen organisaties en ketens. Uiteindelijk is de vraag hoe overlevers van geweld of rampen over de hele breedte van de hulp beschermd kunnen worden tegen misbruik. Dit vraagt aanvullende maatregelen op systeemniveau.

Het is kenmerkend van de hulpsector dat er weliswaar veel wordt samengewerkt maar dat organisaties autonoom zonder centraal toezicht opereren. De mate waarin de autoriteiten in het gastland geloofwaardig toezicht kunnen houden verschilt en hulporganisaties opereren vaak in een juridisch vacuüm. Het is daarom belangrijk dat er een onafhankelijk orgaan komt waar misbruik kan worden gemeld, onderzocht en waar publiekelijk aanbevelingen wordt gedaan om misstanden te adresseren. Het gaat om een loket waar slachtoffers van misbruik hun verhaal kunnen doen in hun eigen taal. De ombudspersoon zal daarom internationaal ingebed, maar lokaal moeten werken. Het instellen van zo'n orgaan geeft ook een duidelijk signaal af dat misbruik niet getolereerd wordt.

6. Brede inspanning nodig van politiek, autoriteiten en hulpverlening voor de context waarin misbruik kan gedijen

Tot slot vraag ik uw politieke aandacht voor twee factoren die mede bepalend zijn voor de condities waarin seksueel misbruik in hulpverlening kan gedijen.

a. Genderverhoudingen en de positie van vrouwen

Het misbruik in de hulpverlening onderstreept de noodzaak om aandacht te besteden aan ongelijkheid in de verhouding tussen mannen en vrouwen in humanitaire crisissituaties. In de meeste samenlevingen zijn vrouwen op alle terreinen de ondergeschikte sekse. Misbruik hangt sterk samen met machtsongelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan het recente bericht over misbruik van promotiemeisjes bij Heineken.

In tijden van conflict komen sekseverschillen vaak nog scherper te liggen. Mannen zien zich gestuurd in de richting van hyper-mannelijk gedrag waar agressie beloond wordt en weinig ruimte is voor zorgzaamheid of solidariteit. De tolerantie voor homo's en andere genderidentiteiten neemt in tijden van crisis vaak af. Mannen zijn de grootste slachtoffers van dodelijk geweld. Vrouwen zien hun verantwoordelijkheden opstapelen, terwijl het steeds moeilijker wordt om zichzelf en hun kinderen in leven te houden en toegang krijgen tot gezondheidszorg en onderwijs. Zij zijn vaak kwetsbaar voor seksueel geweld. Ook zien veel vrouwen weinig andere opties dan zich aan te bieden voor seks in ruil voor geld of goederen. Aandacht voor gender en speciaal de positie van vrouwen in de programmering van noodhulp is en blijft belangrijk.

b. Veilige toegang tot humanitaire hulp

Het misbruik in de hulp onderstreept ook het belang van politieke inspanning om veilige humanitaire toegang in crisisgebieden te verzekeren. Het meest schokkende nieuws van de afgelopen weken vond ik de rapportage over misbruik in Syrië⁴. Uit herhaald onderzoek is gebleken dat een aantal hulpverleners

⁴ <https://hno-syria.org/data/downloads/gbv.pdf>

die zijn ingehuurd door de vluchtelingenorganisatie UNHCR, zich schuldig maken aan gedwongen seks in ruil voor hulpgoederen.

In situaties van hoog gewelddadig conflict zoals in Syrië, is hulpverlening een heikele kwestie. Voor de bevolking is hulp van levensbelang. Uit het rapport over Syrië blijkt dat ook de vrouwen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik, benadrukken dat de hulp wel door moet gaan. Zij zoeken naar strategieën om hulpverleners uit de weg te gaan, bijvoorbeeld door het sturen van hun man om de hulp op te halen.

Het geven van hulp in deze situaties is bijzonder complex omdat internationale hulporganisaties geen directe toegang hebben tot de bevolking. Zij maken gebruik van lokale netwerken die ze inhuren om hulp te verstrekken. In deze gevallen van hoog gewelddadig conflict is de situatie zo ontoegankelijk dat het bijna niet mogelijk is de ketenverantwoordelijkheid van de hulp inhoud te geven.

Terwijl internationale organisaties desalniettemin hun inspanning moeten verhogen om hun ketenverantwoordelijkheid in te vullen, blijft het van cruciaal belang om diplomatieke middelen in te zetten om humanitaire toegang tot crisisgebieden te openen en te verzekeren dat de bevolking zich veilig kan voelen op de plekken waar hulp gegeven wordt.