

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

**Directie Stabiliteit en  
Humanitaire Hulp**  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze Referentie**  
DSH-794/2013

Datum 12 september 2013  
Betreft Mijn bezoek aan Libanon en Jordanië

Van 9 t/m 11 september bezocht ik Libanon en Jordanië. Doel van de reis was kennis te nemen van de opvang van en hulpverlening aan Syrische vluchtelingen, maar ook om een idee te krijgen welke impact de aanwezigheid van grote aantallen vluchtelingen heeft op de gastlanden. Tijdens mijn bezoek maakte ik bekend 17 miljoen euro extra uit te trekken voor hulpverlening aan vluchtelingen en ontheemden.

#### Libanon

In Libanon bracht ik een bezoek aan de Beka'a vallei en voerde ik in Beiroet gesprekken met diverse hulporganisaties, vrouwen uit Syrië en de Libanese minister van Sociale Zaken, verantwoordelijk voor de opvang van Syrische vluchtelingen.

Uit de gesprekken kwam het beeld naar voren van een nog steeds groeiende stroom vluchtelingen die zich over het land verspreidt. Aangezien de opvang door Libanese gastgezinnen nauwelijks verdere groei meer toelaat, zijn de vluchtelingen nadrukkelijk zichtbaar in honderden illegale tentenkampen langs de kant van de weg of tussen gebouwen. Vaak gaat het om niet meer dan een paar gezinnen bij elkaar. Inmiddels is één op de vier inwoners van Libanon afkomstig uit Syrië.

Een heel specifiek probleem voor de opvang van vluchtelingen in Libanon is dat het land geen vluchtelingenkampen wil toestaan. Daar zijn verschillende redenen voor. Hezbollah beschouwt de oprichting van structurele kampen als officiële bevestiging van een gewapend conflict in Syrië, iets dat door hen wordt ontkend. Een andere reden is het Libanese trauma met vluchtelingenkampen voor Palestijnen, die werden opgericht in de jaren '60 en '70 en nooit meer verdwenen.

Syrische vluchtelingen in Libanon zijn verspreid over 1400 locaties. Hulpverleners zetten alles op alles om hulpbehoevenden te bereiken, maar moeten daar veel meer moeite voor doen dan wanneer al die mensen zouden zijn ondergebracht in

een of enkele centrale kampen. Naast een logistieke uitdaging is het ook veel duurder. Dit begint al bij de registratie van de 15.000 mensen die per week het land binnenkomen. UNHCR heeft veel extra capaciteit ingezet om de lange wachttijden voor registratie terug te brengen. Dat is gelukt. Alhoewel de laatste weken de wachttijden weer wat zijn opgelopen (tot 3 a 4 weken), lijken de grootste problemen achter de rug. Ook het aanvankelijke probleem van groepen vluchtelingen die zich uit angst voor misbruik van gegevens niet wilden laten registreren is grotendeels onder controle. Organisaties als World Vision bevestigden dit.

Omdat vluchtelingen op zoveel locaties verkeren tussen autochtone Libanese burgers, is de druk op de voorzieningen in die gebieden in zeer korte tijd enorm toegenomen. Scholen zijn overvol en sommige scholen hebben moeten besluiten het onderwijs in ploegendienst te geven: een groep kinderen in de ochtend, een andere groep in de middag. Ziekenhuizen kunnen de toestroom niet meer aan en de watervoorziening en afvalcollectie in veel Libanese gemeenten kraakt in zijn voegen. Er zijn dorpen en gemeenten waar het inwonersaantal in een jaar tijd meer dan verdubbeld is door de instroom van vluchtelingen. Als gevolg van deze problemen en de al bestaande demografische instabiliteit in het land, nemen spanningen tussen vluchtelingen en Libanezen toe.

De grote instroom van vluchtelingen is vanzelfsprekend ook een enorme uitdaging voor hulporganisaties. Het is goed te constateren dat de samenwerking tussen VN-organisaties, maar ook de samenwerking tussen de VN en internationale en lokale NGO's, steeds beter gaat. Natuurlijk zijn er altijd verbeteringen mogelijk, maar de onderlinge coördinatie en samenwerking is zichtbaar en werd door alle gesprekspartners als positief bestempeld.

## Jordanië

Ook in Jordanië wordt het grootste deel van de vluchtelingen, zo'n 80 procent, opgevangen door lokale gemeenschappen. Syriërs uit het zuiden van het land hebben vaak familie of vrienden over de grens. De overige 20 procent, 120.000 mensen, bevinden zich in het vluchtelingenkamp Za'ateri.

Ook in Jordanië is duidelijk sprake van sterk toegenomen druk op lokale infrastructuur en voorzieningen. Maar omdat de politieke en demografische situatie minder fragiel is dan in Libanon, lijkt er vooralsnog minder risico op gewelddadige conflicten.

De Jordaanse regering heeft bepaald dat alle Syriërs die het land binnenkomen na registratie eerst worden opgevangen in het kamp Za'ateri. Van daaruit gaan velen op basis van familiebanden door naar andere delen van het land.

Za'ateri is geopend in juli 2012. Nu, amper een jaar later, wonen er in het kamp 120.000 mensen. In de eerste maanden van het bestaan was er sprake van grote

problemen in het kamp. Vluchtelingen en hulpverleners waren ontevreden en het aantal veiligheidsincidenten nam hand over hand toe. Sinds begin 2013 is er sprake van substantiële verbetering. Die verandering kan worden toegeschreven aan twee factoren. De eerste is dat de initiële frustratie bij vluchtelingen over het uitblijven van een oplossing voor het conflict in Syrië is overgegaan naar een zekere mate van berusting in de wetenschap dat men voorlopig niet terug naar huis kan. Een tweede reden is dat UNHCR de omgang met vluchtelingen heeft aangepast. Meer verantwoordelijkheid bij vluchtelingen voor het vormgeven aan hun verblijf in het kamp en verbeterde communicatie tussen hulpverleners, Jordaanse veiligheidsdiensten en vluchtelingen dragen zichtbaar bij aan stabiliteit.

De hulpverlening in Za'ateri is een goed voorbeeld van een situatie waar levensreddende noodhulp niet meer volstaat. Nu ook bij de vluchtelingen zelf duidelijk is dat ze voorlopig nog niet naar huis kunnen gaan, verschuift de aandacht naar hoe de vluchtelingen weer zelf controle over hun leven kunnen krijgen, hoe moeilijk dat soms ook is. In Za'ateri is duidelijk dat Syrische vluchtelingen niet lijdzaam zitten wachten: ze gaan zelf aan de slag. Duizenden winkeltjes en bedrijfjes zijn er al. De VN moedigt dit aan. Ook gaan vluchtelingen langzaam maar zeker zelf betalen voor de diensten die ze gebruiken. Dit gebeurt niet abrupt en vergt goede begeleiding.

UNHCR kamp manager Kilian Kleinschmidt is de drijvende kracht achter deze aanpak. En het werkt, getuige de verbeterende veiligheid en de sterk afgenomen ontevredenheid bij vluchtelingen en hulpverleners in het kamp.

## Conclusie

Een duidelijke les uit dit bezoek aan Libanon en Jordanië is dat in een humanitaire crisis als deze, na een initiële fase van levensreddende noodhulp, moet worden geïnvesteerd in lange termijn perspectieven van vluchtelingen, waarbij rekening wordt gehouden met de gevoeligheden in de landen van opvang. Op welk moment in de crisis het lange termijn perspectief dient te worden ingevuld, is afhankelijk van de mogelijkheden voor terugkeer. In de Syrië crisis is het de hoogste tijd om de insteek van hulp te veranderen. Hulporganisaties moeten daarom de noodhulp combineren met activiteiten die de zelfredzaamheid van vluchtelingen verbeteren en rekening houden met de problemen en behoeften van lokale gemeenschappen in landen van opvang. Alleen zo kunnen oplopende spanningen en nieuwe gewelddadige conflicten worden vermeden en kunnen vluchtelingen met behoud van hun menselijke waardigheid een toekomst opbouwen. In het land van herkomst zodra de situatie dit toelaat, maar indien nodig ook elders in de regio. Hiervoor moeten natuurlijk wèl de middelen aanwezig zijn.

Tijdens mijn bezoek heb ik in beide landen specifiek aandacht besteed aan de positie van vrouwen en meisjes. In Syrië is seksueel geweld tegen vrouwen een enorm probleem. In een poging hun dochters zoveel mogelijk te beschermen tegen seksueel geweld besluiten volgens gesprekspartners ouders in met name het zuiden van Syrië om meisjes op steeds jongere leeftijd uit te huwelijken. Dit leidt tot grote

problemen, niet alleen in Syrië, maar bijvoorbeeld ook in Jordanië waar de minimum leeftijd voor een huwelijk 18 jaar is. Verder maken Syrische vrouwen zich zorgen over het gebrek aan betrokkenheid van vrouwen bij het vinden van oplossingen voor de problemen in het land. Elk vredesproces, ook al lijkt dat nu nog heel ver weg, zal minder kans van slagen hebben wanneer de stem van vrouwen daarin niet of onvoldoende doorklinkt. Wellicht zijn het juist die vrouwen die oplossingen op dit moment dichterbij zouden kunnen brengen.

**Directie Stabiliteit en  
Humanitaire Hulp**

**Onze Referentie**  
DSH-794/2013

Het grootste probleem voor de voortgang van de humanitaire operatie is het gebrek aan geld. Voor 2013 is nog meer dan 2 miljard dollar nodig om in alle behoeften te kunnen voorzien. Nu de winter nadert en de vluchtelingen in de buurlanden, maar ook de ontheemden in Syrië, daarop moeten worden voorbereid, dreigt een groot tekort aan middelen. Vele donoren proberen extra fondsen aan te spreken, hoewel veel OS-budgetten onder druk staan. Ik heb besloten - binnen de kaders van de OS-begroting - een extra bijdrage van 17 miljoen euro voor de VN hulpoperatie in Syrië en de buurlanden vrij te maken. Daarmee komt het totale bedrag wat Nederland heeft bijgedragen sinds het begin van de crisis op 59 miljoen euro.

De Minister voor Buitenlandse Handel  
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen