

Vergaderjaar 2020–2021

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 128

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2021

Internationale humanitaire actie blijft een onlosmakelijk onderdeel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Instabiliteit en geweld als gevolg van (geo)politieke geschillen, natuurrampen, klimaatverandering en uitbraken van infectieziektes leiden ertoe dat in 2021 grote aantallen mensen in noodsituaties terecht komen. Of blijven: veel humanitaire crises zijn immers langdurig van aard.

Nederland blijft als lid van de internationale gemeenschap op dit terrein zijn verantwoordelijkheid nemen. Deze brief schetst hoe het Kabinet dit in 2021 beleidsmatig en financieel beoogt vorm te geven.

1. MONDIALE PROJECTIES 2021

Het geschatte aantal mensen dat dit jaar noodhulp nodig heeft, loopt op tot minimaal 235 miljoen. Die projectie staat in het *Global Humanitarian Overview 2021* (GHO)¹, het raamwerk van de VN voor internationale humanitaire actie. Het GHO omvat zeven regionale en 27 nationale *appeals* voor humanitaire crises: van Afghanistan tot Zuid-Soedan. De benodigde middelen om in dit kader 165 miljoen mensen van noodhulp te voorzien, berekent de VN op USD 35 miljard.

Het GHO schetst tevens trends die het humanitaire werkveld beïnvloeden. Dat betreft als eerste COVID-19. De pandemie had in 2020 ook op de humanitaire situatie in de wereld een grote impact. Het leidde ertoe dat vergeleken met 2019 anderhalf keer meer mensen noodhulp nodig hadden. De pandemie zorgde ook voor grote organisatorische uitdagingen. Dankzij het *Global Humanitarian Response Plan for COVID-19* van de VN, extra financiering daarvoor, en de inzet van internationale én *local*

¹ Global Humanitarian Overview 2021

responders kon in lopende en nieuwe humanitaire operaties evenwel worden gewerkt aan bestrijding en indamming van het virus en aan het dempen van de gevolgen ervan. Nederland droeg in dit kader extra bij vanuit het bredere steunpakket voor de internationale aanpak van de effecten van de pandemie². De VN heeft voor 2021 de COVID-19-respons geïncorporeerd in de plannen voor de bredere humanitaire respons.

Andere humanitaire uitdagingen die het GHO schetst, zijn het steeds intenser worden van politieke conflicten waardoor burgers zwaarder worden geraakt; het groeiende aantal mensen dat binnen eigen land op de vlucht is; de gestage toename van honger en voedselonzekeerheid; de effecten van extreem weer als gevolg van klimaatverandering; en besmettelijke ziekten als Ebola.

COVID-19 maakte ook extra duidelijk dat het humanitaire systeem een aantal zwakke plekken kent. Dat deed de discussie over de aanpak ervan versnellen. Het betreft onder meer het vigerende financieringsmodel en de zogenoemde *funding gap* (de noden groeien, maar de financiering groeit onvoldoende mee en rust bovendien teveel op een beperkt aantal donoren), effectiviteit en efficiëntie in de hulppraktijk, en het belang meer ruimte en stem te geven aan lokale en nationale actoren. Blijvende internationale zorgen zijn er verder over de politisering van noodhulp, de schending en ondermijning van het internationaal humanitair recht, en de krimpende manoeuvreerruimte van hulporganisaties door beleid gericht op contra-terrorisme.

Het GHO noemt als positieve trends de mobiliserende rol van jongeren, de samenwerking en afstemming tussen noodhulp-, ontwikkelingsactiviteiten en vredesopbouw, en de mogelijkheden van grotere internet-toegang en innovatieve data-technologie. Bij dit laatste is een scherp oog voor de privacy-aspecten van belang.

2. BELEID IN EEN NOTENDOP

Als het gaat om humanitaire actie werkt Nederland – in lijn met de nota «Mensen Eerst!» (2019)³ – langs twee samenhangende sporen:

- noodhulpverlening mogelijk maken; en
- politieke, diplomatieke en beleidsmatige initiatieven.

Noodhulpverlening mogelijk maken

Om noodhulp mogelijk te maken, financiert Nederland voorspelbaar en zonder te «oormerken» het werk van humanitaire VN-organisaties en -fondsen, van de internationale beweging van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan en van de *Dutch Relief Alliance*.

Nederland kiest in dit verband *expliciet* voor meerjarige en flexibel in te zetten financiering. Partners beschikken zo tijdig over middelen die ze snel kunnen inzetten, daar waar de nood het hoogst is. Het leeuwendeel van het noodhulpbudget is daarom ook niet thematisch of geografisch opgeknipt of gekoppeld.

Politieke, diplomatieke en beleidsmatige initiatieven

Omdat humanitaire actie niet alleen over geld gaat, ontplooit Nederland ook activiteiten die erop zijn gericht:

² Kamerstukken 33 625 en 25 295, nr. 293 en Kamerstukken 33 625 en 25 295, nr. 320

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 952, nr. 62

- dat hulpverlening gebeurt in overeenstemming met het zogenoemde «humanitair imperatief» (het recht op het ontvangen van levensreddende hulp en het bieden daarvan) én volgens de principes van menselijkheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit;
- dat bij conflicten het humanitaire recht wordt nageleefd, inclusief het recht op bescherming en de plicht tot het verlenen van humanitaire toegang; en
- dat hulpverlening effectief en efficiënt gebeurt, met goed onderbouwde prioriteitstelling, transparant, rekening houdend met de lokale situatie en met een stem van de mensen om wie het gaat.

Relevant is in dit verband dat Nederland als lidstaat ook bijdraagt aan de humanitaire hulp en diplomatie van de Europese Unie. ECHO – de noodhulporganisatie van de EU – is met een groot budget en haar internationale netwerk een belangrijke speler in het humanitaire systeem.

3. BELEIDSUITVOERING IN 2021

Financiering

Het budget voor humanitaire hulp en diplomatie is voor 2021 vastgesteld op EUR 375 miljoen. Daarmee steunt Nederland noodhulporganisaties, zodat levens worden gered en lijden wordt verlicht, alsmede activiteiten gericht op verbetering van de randvoorwaarden van humanitaire actie.

Algemene bijdragen

In het kader van meerjarige afspraken financiert Nederland de activiteiten van het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) en het door OCHA beheerde *UN Central Emergency Response Fund* (CERF), het VN-Kinderfonds UNICEF, de VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR, de VN-organisatie UNRWA, het Wereldvoedselprogramma WFP, het *Contingency Fund for Emergencies* (CFE) van de Wereldgezondheidsorganisatie, het door UNICEF beheerde onderwijsfonds *Education Cannot Wait*, en de internationale beweging van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan.

Crisis-specifieke bijdragen

Voor het lenigen van noden in een aantal specifieke crises steunt Nederland VN-fondsen op landenniveau via zogenoemde *Country-Based Pooled Funds* en via de *Dutch Relief Alliance* DRA. In 2021 draagt Nederland zo bij aan het verlichten van de noden van mensen in o.a. de Democratische Republiek Congo, Jemen, Soedan, Somalië, Syrië en Zuid-Soedan. Gezien de verslechterende humanitaire vooruitzichten in de Sahel zullen naast de algemene bijdragen via Rode Kruis en VN, eventuele middelen die in 2021 vrijkomen ten goede komen aan noodhulp in deze regio.

Om te kunnen reageren op acute crises kunnen de DRA en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) een beroep doen op zogenoemde «blokallocaties». Besluitvorming daarvoor vindt plaats via versnelde procedures. De afspraken met het NRK bieden ook ruimte voor de inzet in langerlopende crises van experts op het terrein van water, sanitatie en gezondheid. Steun aan het *START Network* dat bestaat uit 55 nationale en internationale NGO's, maakt snelle, kleinschalige financiering bij ondergefinancierde kleine en middelgrote crises mogelijk.

Met het oog op acute crises houdt Nederland gedurende het jaar ook een reserve aan. Het grootste deel (EUR 15 miljoen) betreft ODA-middelen bedoeld voor noodhulp bij crises in landen die volgens OESO/DAC worden gerekend tot «ontwikkelingslanden». Een kleiner deel (EUR 1 miljoen) betreft non-ODA-middelen die kunnen worden ingezet voor noodhulp in andere landen en regio's. Het budget van deze laatste optie is voor 2021 uitgeput. De middelen zijn aan het begin van het jaar aangewend in reactie op moties van uw Kamer om middelen ter beschikking te stellen voor hulp aan de opvang van vluchtelingen en migranten in Griekenland. Uw Kamer is daarover per brief geïnformeerd (Kamerstuk 19 637, nr. 2697).

Voor respons bij acute crises zet Nederland ook kennis en expertise in. Water- en sanitatie-experts worden uitgezonden via de *Dutch Surge Support Water* (DSS Water), experts op het gebied van geestelijke gezondheidszorg via het *Dutch Surge Support MHPSS*. In 2020 werden vanuit deze faciliteiten waterexperts ingezet voor crises in onder andere Kameroen, Mali, Oeganda en Niger, en MHPSS-experts in Armenië, Burkina Faso, DR Congo, Ethiopië, Jemen en Libanon. Op verzoek stelt Nederland ook – zoals in 2020 na de grote explosie in Beiroet – specialis-tische teams als het *Urban Search & Rescue Team* (USAR) beschikbaar.

Thematische bijdragen

Om beleidsmatige initiatieven mogelijk te maken en om de randvoor-waarden van humanitaire actie te verbeteren, financiert Nederland verder diverse thematische activiteiten. Dit betreft de activiteiten van het *Centre for Humanitarian Data* van OCHA in Den Haag; programma's gericht op innovatie in het humanitaire domein; training van hulpverleners en diplomaten gericht op het realiseren van humanitaire toegang; advisering over de veiligheid van hulpverleners; activiteiten in het kader van Nederlandse initiatieven op het terrein van MHPSS-diensten, *accounta-bility* en het tegengaan van het inzetten van honger als oorlogswapen; en activiteiten gericht op kennisontwikkeling.

De verdeling van de beschikbare financiële middelen is op hoofdlijnen als volgt:

FINANCIËLE INZET 2021	EUR mln
1. Algemene bijdragen	205
2. Bijdragen voor specifieke crises, incl. reserves voor acute crises (ODA en non-ODA) en technische assistentie (in-kind)	139
3. Thematische en overige bijdragen	31
Totaal	375

Voor de uitwerking van deze inzet verwijs ik u naar de bijlage.

Diplomatie en beleid

In 2021 blijft crisis-gerelateerde diplomatie een essentieel onderdeel van het humanitaire beleid. De nadruk ligt daar op de inzet – in bilateraal, VN- en EU-verband – van politieke en diplomatieke middelen voor het bewerkstelligen van bescherming van burgers en ongehinderde toegang van hulp, en op eerbiediging van het internationale humanitaire recht, waaronder het uitbannen van uithongering als oorlogswapen. Nederland zal zich in dit verband in ieder geval richten op ontwikkelingen in Jemen, Syrië, de Hoorn van Afrika en de Sahel.

Nederland blijft ook investeren in effectiviteit en efficiëntie binnen het humanitaire systeem. Met de internationale afspraken daarover als leidraad – de zogenoemde «*Grand Bargain*» – werkt Nederland aan betere kwaliteit en flexibiliteit van de internationale noodhulp, aan betere internationale afstemming, en aan het delen van risico's. Dit laatste is belangrijk om de rol van lokale hulpactoren – gouvernementeel én non-gouvernementeel – te versterken.

Andere thema's blijven het integreren van geestelijke gezondheid en psychosociale steun (MHPSS) in de internationale noodhulprespons en het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag in de internationale hulpverlening. Het is van belang dat slachtoffers hun verhaal kunnen doen en hun gelijk kunnen halen. Bescherming en empowerment van vrouwen en meisjes en andere kwetsbare groepen is binnen alle activiteiten een aandachtspunt.

Aandacht zal ook uitgaan naar klimaatverandering als *driver* van humanitaire crises en de mogelijkheden hierop te anticiperen, meer te doen aan preventie en versterking van de veerkracht van de kwetsbaarste mensen en gebieden, en noodhulp en ontwikkelingssamenwerking dichter bij elkaar te brengen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

FINANCIËLE INZET 2021	EUR mln
1. Algemene bijdragen	205
2. Bijdragen voor specifieke crises, incl. reserves voor acute crises (ODA en non-ODA) en technische assistentie (in-kind)	139
3. Thematische bijdragen	31
Totaal	375

1. ALGEMENE BIJDRAGEN 2021	EUR mln
CERF	55
UNOCHA	7
UNICEF	17
UNHCR	33
UNRWA	13
WFP	36
WHO/CFE	1
Education Cannot Wait	2
ICRC/IFRC (internationale Rode-Kruisbeweging)	41
Totaal	205

2. CRISIS-SPECIFIEKE BIJDRAGEN 2021	Totaal Eur mln	Waarvan direct uit BHOS (via CBPF's)	Waarvan via DRA
CAR	4		4
DRC	11	6	5
Jemen	18	12	6
Nigeria	4		4
Soedan	10	6	4
Somalië	13	7	6
Syrië	19	13	6
Zuid-Soedan	13	8	5
Sahel	PM		
Reserve acute crises ODA	15		
Reserve acute crises non-ODA	1		
DRA – overig (blokallocatie)	15		15
NRK – blokallocatie	12		
START Network	4		
Totaal	139	52	55

3. THEMATISCHE EN OVERIGE BIJDRAGEN	EUR mln
Bijdragen om beleidsmatige initiatieven mogelijk te maken en om de randvoorwaarden van humanitaire actie te verbeteren.	31 ¹

¹ In dit bedrag is rekening gehouden met het amendement Bouali c.s. dd 2 december 2020 (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 11).