

Vergaderjaar 2014–2015

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 150

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2014

De afgelopen tijd is de internationale veiligheidssituatie in hoog tempo verslechterd. De wereld kende al drie humanitaire crises van de zwaarste categorie: Syrië, Zuid-Soedan en de Centraal Afrikaanse Republiek. Recent zijn hier de crises in Irak en de Ebola uitbraak bijgekomen. Aantallen vluchtelingen en ontheemden die voor hun overleven afhankelijk zijn van humanitaire hulp waren sinds de Tweede Wereldoorlog niet zo hoog als nu (2010: 15,4 mln. vluchtelingen, 27,5 mln. ontheemden; 2014 16,7 mln. vluchtelingen, 33,3 mln. ontheemden). Tegelijkertijd wordt, onder invloed van klimaatverandering, de wereld geteisterd door natuurrampen. Deze ontwikkelingen leiden tot een wereldwijd sterk toegenomen behoefte aan middelen voor humanitaire hulpverlening. Alleen al voor de bestrijding van de gevolgen van de Syrië-crisis is in 2014 ruim 6 miljard euro nodig.

De sterk toegenomen behoefte aan humanitaire hulp en de complexiteit van gewapende conflicten zet het bestaande humanitaire systeem onder druk. De manier waarop humanitaire hulp wordt verstrekt moet opnieuw worden bekeken om ervoor te zorgen dat de effectiviteit verder toeneemt en zeker te stellen dat de hulp daar wordt ingezet waar de noden het hoogst zijn en alle slachtoffers kunnen worden bereikt. Het kabinet acht het voor het functioneren van het humanitaire systeem van belang dat hulporganisaties (VN, Rode Kruis en NGO's) beschikken over flexibel inzetbare middelen om nieuwe crises snel en efficiënt het hoofd te kunnen bieden. Nederland is een belangrijke gewaardeerde speler op het gebied van humanitaire hulp. Het kabinet wil deze positie verder uitbouwen en ziet mogelijkheden om bij te dragen aan noodzakelijke verbeteringen van het humanitaire systeem. Hiertoe heeft het kabinet, bovenop de bestaande begroting voor humanitaire hulp, het Relief fund ingesteld, een fonds van 570 miljoen euro voor de periode 2014–2017 met de volgende doelen:

- Meer acute noodhulp voor slachtoffers van geweld en natuurrampen

- Verbeterde regionale opvang van vluchtelingen
- Preventie (natuurrampen)

Het reguliere budget voor humanitaire hulpverlening heeft door de jaren heen geen gelijke tred gehouden met de sterk toenemende behoeften. Nederlandse uitgaven bedroegen in 2009: 295 miljoen en in 2014: 233 miljoen. De totale omvang van de VN noodhulpverzoeken was in 2009: 10 miljard USD en in 2014: 13,2 miljard USD. Daarbij geldt dat het wenselijk is om slachtoffers van conflicten en rampen zoveel mogelijk op te vangen in de landen en regio's van herkomst. Dit zorgt ervoor dat vluchtelingen zo snel mogelijk weer naar huis kunnen en houdt de kosten van humanitaire hulpverlening zo laag mogelijk. Tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat ongewenste migratiestromen (inclusief instroom in Nederland) zo beperkt mogelijk blijven.

De internationale gemeenschap heeft een collectieve verantwoordelijkheid voor het redden van mensenlevens en het verminderen van menselijk lijden als gevolg van conflict en natuurrampen. Daarbij dient de hulp terecht te komen in die situaties en bij die slachtoffers waar dit het meeste nodig is. Deze algemene uitgangspunten voor humanitaire hulp blijven ook in de komende jaren centraal staan. De humanitaire principes van menselijkheid, neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid blijven voor het kabinet leidend bij de vernieuwingen in het humanitaire beleid.

Effectiviteit en coördinatie

Humanitaire hulp kan alleen dan effectief zijn wanneer in een crisis eenduidig wordt gecoördineerd. Alleen zo kunnen lacunes en overlappingen in de hulpverlening worden voorkomen. Er is brede internationale overeenstemming dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van humanitaire hulp ligt bij het VN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA) en specifiek voor vluchtelingensituaties bij UNHCR. Hierbij is niet alleen de kwaliteit van de coördinatie van belang, maar evenzeer de bereidheid van hulporganisaties om zich te laten coördineren. Nederland zal zich binnen VN-organisaties en in de samenwerking met het Rode Kruis en particuliere noodhulporganisaties inspannen voor goede uitvoering van afspraken over coördinatie, effectiviteit en kwaliteit van hulpverlening. Meer aandacht is daarbij nodig voor de kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen, preventie, transitie tussen noodhulp en ontwikkelingshulp en de samenwerking tussen VN organisaties, NGO's en de private sector.

De toename van humanitaire noden is de laatste jaren vooral veroorzaakt door gewapend geweld. Vier van de vijf grootste humanitaire crises op dit moment (Syrië, Zuid-Soedan, Centraal Afrikaanse Republiek en Irak) vinden hun oorsprong in gewapend conflict. Voor de hulpverlening aan de slachtoffers van geweld is de inzet van veel hulporganisaties nodig. Een steeds groter probleem daarbij is humanitaire toegang tot slachtoffers. De afgelopen jaren is sprake van afnemende bereidheid bij strijdende partijen om humanitaire toegang te verlenen, waardoor groepen slachtoffers niet kunnen worden bereikt, met soms dramatische consequenties. Met een wereldwijd netwerk van (lokale) professionals en vrijwilligers en de specifieke expertise van het International Committee of the Red Cross (ICRC) geniet het Rode Kruis in de meeste conflictsituaties in vergelijking met andere hulporganisaties een hoge mate van respect en geloofwaardigheid als neutrale en onafhankelijke hulporganisatie zonder politieke agenda. Hiermee heeft het Rode Kruis vaak de beste kansen op toegang tot slachtoffers in situaties van gewapend geweld. Alhoewel het Rode Kruis ook in toenemende mate problemen ondervindt met humanitaire

toegang, lukt het hen toch vaker dan VN organisaties of NGO's om slachtoffers te bereiken die door geweld in het nauw gedreven zijn.

De betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij hulpverlening aan mensen in nood is groot. Dit blijkt onder meer uit de hartverwarmende wijze waarop Nederlanders deelnemen aan hulpacties wanneer dat nodig is. Het kabinet is trots op deze betrokkenheid en wil graag de steun aan het werk van Nederlandse hulporganisaties vergroten. Omdat de kwaliteit van de hulp daarbij altijd voorop staat, kiest het kabinet voor versterking van de samenwerking met ervaren organisaties die hebben aangetoond doelmatig en rechtmatig te kunnen werken. In Europees verband worden humanitaire NGO's regelmatig gecontroleerd door de Europese Commissie (EC). Wanneer wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van de EC wordt met een NGO een Framework Partnership Agreement (FPA) afgesloten. Op dit moment beschikken 12 Nederlandse humanitaire hulporganisaties over een FPA¹ Omdat voor twee van deze organisaties, Artsen zonder Grenzen en het Nederlandse Rode Kruis, andere regelingen worden getroffen, zijn de overige 10 organisaties voor het kabinet de partners met toegang tot het fonds in de periode 2015 t/m 2017. Hulporganisaties die later alsnog een FPA met de Europese Commissie afsluiten kunnen aan deze groep worden toegevoegd.

Opvang vluchtelingen in de regio

Voor opvang van vluchtelingen in de regio zal het kabinet versterkt inzetten op een meer geïntegreerde inzet van de hulp, waarbij twee accenten worden gezet: (1) meer aandacht en ruimte voor zelfredzaamheid van vluchtelingen om hen in staat te stellen om zelf in middelen van bestaan te voorzien en (2) de steun aan vluchtelingen meer in balans brengen met steun aan gemeenschappen in landen van opvang die vaak lijden onder de gevolgen van de instroom van grote aantallen vluchtelingen die gebruik moeten maken van dezelfde voorzieningen. Voor met name UNHCR betekent dit dat de samenwerking dient te worden versterkt met ontwikkelingsorganisaties als UNDP, nationale en lokale overheden in landen van opvang en (inter)nationale NGO's. Een verbeterde, meer geïntegreerde aanpak in vluchtelingensituaties biedt betere mogelijkheden voor hulp aan grotere aantallen hulpbehoevenden, vermindert spanningen tussen vluchtelingen en gemeenschappen in landen van opvang en verbetert het perspectief op terugkeer van vluchtelingen na afloop van een conflict.

Kwetsbare groepen

In alle humanitaire noodsituaties, zowel als gevolg van natuurrampen als van gewapend conflict, zijn vrouwen en kinderen extra kwetsbaar. Voor het kabinet is dit reden om bij de vormgeving en uitvoering van humanitaire hulpprogramma's er op toe te zien dat al het mogelijke wordt gedaan om vrouwen en kinderen te beschermen en passende maatregelen worden getroffen om tegen te gaan dat met name zij onevenredig zwaar worden getroffen.

Preventie: rampenparaatheid

Verantwoord humanitair beleid besteedt prominent aandacht aan preventie. De Wereldbank heeft uitgerekend dat elke dollar besteed aan preventie voorkomt dat later bij een ramp 7 dollar moet worden besteed aan noodhulp. Rampenrisicovermindering (Disaster Risk Reduction, DRR)

¹ het betreft hier de volgende organisaties: AzG, Cordaid, Care, Dorcas, ICCO, NRK, Oxfam Novib, Save the Children, Terre des Hommes, War Child, World Vision en ZOA.

is om die reden al een aandachtspunt in het huidige beleid. DRR kent drie deelterreinen: rampenpreventie, mitigatie en paraatheid. Op preventie en mitigatie is de afgelopen jaren al veel bereikt. Het zijn inmiddels belangrijke prioriteiten binnen het bredere OS beleid, met name bij de thema's water en voedselzekerheid. Bij investeringen in ontwikkelingslanden worden inmiddels de risico's voor natuurrampen, bij voorbeeld als gevolg van klimaatverandering, in kaart gebracht en waar mogelijk verminderd. Hier zijn we op de goede weg. Op het gebied van rampenparaatheid zal in de komende periode extra inzet worden gepleegd. Het gaat hierbij om steun bij het opzetten van waarschuwingssystemen (b.v. voor tsunami's), sheltervoorzieningen (b.v. bij tyfoons), het opzetten en trainen van hulpteams die kunnen worden ingezet bij overstromingen, aardbevingen, enz.

Medische noodhulp

Een specifieke niche in het humanitaire systeem is medische noodhulp. Wanneer nationale gezondheidszorg wegvalt, zijn slachtoffers van geweld en levensbedreigende epidemieën, zoals de uitbraak van het Ebola-virus in West Afrika, vaak aangewezen op ICRC en Artsen zonder Grenzen (AzG) wanneer ze medische hulp nodig hebben. De samenwerking met beide organisaties wordt in de komende jaren versterkt. Omdat beide organisaties vaak bereid en in staat zijn om medische noodhulp aan te bieden onder zeer risicovolle omstandigheden en beschikken over eigen implementatiecapaciteit, hebben ze een unieke positie als niche organisatie. Voor de steun geldt dat een grote mate van vrijheid wordt gegeven om gedurende het jaar te bepalen waaraan het geld zal worden besteed.

Veiligheid van hulpverleners

De wereldwijd toenemende humanitaire nood concentreert zich vooral in conflictgebieden. Dit is geen nieuwe ontwikkeling, maar al geruime tijd zichtbaar. Met een toename van humanitaire actie in conflictgebieden komen meer en meer slachtoffers en hulpverleners in onveilige situaties terecht. Hulporganisaties hebben op dit gebied een uitdrukkelijk eigen verantwoordelijkheid. Vrijwel alle hulporganisaties, actief in conflictgebieden, hebben inmiddels veiligheidsbeleid en protocollen ontwikkeld. Het trainen en voorbereiden van hulpverleners voor het werken in onveilige situaties is bij de meeste hulporganisaties ingeburgerd.

Het kabinet acht de veiligheid van hulpverleners zeer belangrijk en zal daarom een extra bijdrage leveren aan het verstrekken van veiligheidsrelevante informatie aan hulpverleners in het veld. International NGO Safety Organisation (INSO) is een organisatie die zich op dit gebied heeft bewezen. Deze organisatie, momenteel werkzaam in Afghanistan, de Centraal Afrikaanse Republiek, Syrië, Congo, Kenia en Mali, verzamelt veiligheidsinformatie uit een netwerk van getrainde informanten en speelt dit door naar de NGO's werkzaam in conflictgebieden waardoor die veiliger hun werk kunnen doen.

Innovatie

Het internationale humanitaire systeem kan profiteren van nieuwe ontwikkelingen zoals het gebruik van ICT en *crowd mapping*² en het gebruik van *big data* bij noodhulp³. Nieuwe ontwikkelingen als deze kunnen de effectiviteit van noodhulp verhogen. Het kabinet onderzoekt

² <http://www.usahidi.com/>.

³ <http://www.forbes.com/sites/emc/2014/01/10/how-first-responders-are-using-big-data-to-save-lives/>.

mogelijkheden om kansrijke ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan verhoging van de effectiviteit van de hulpverlening te stimuleren. Verbeterde effectiviteit leidt niet alleen tot het behouden van meer levens, het is ook goedkoper. Zo snijdt het mes aan twee kanten.

Dat geldt ook voor partnerschappen tussen bedrijven en noodhulporganisaties. Bedrijven beschikken soms over kennis, ervaring en goederen waar humanitaire organisaties behoefte aan hebben. Het komt nog te vaak voor dat bedrijven met deze meerwaarde pas in actie komen wanneer een hulpoperatie na een ramp al is opgestart. Dan is het vaak niet meer mogelijk om betrokkenheid op een goede wijze in te passen. Voor zowel hulporganisaties als bedrijven is dit vaak erg frustrerend. Het kan ook anders, zo hebben sommige bedrijven al bewezen. Wanneer wordt gezocht naar meerwaarde in een meer structureel samenwerkingsverband tussen hulporganisaties en bedrijven is het resultaat voor beide partijen vaak zeer bevredigend. Een goed voorbeeld van partnerschappen is de samenwerking van WFP met TNT, Unilever en DSM op het gebied van logistiek en voeding. Het kabinet wil hulporganisaties en bedrijven stimuleren om de mogelijkheden voor partnerschappen met wederzijdse voordelen te verkennen en uit te breiden.

Inzet middelen uit het Relief fund⁴

Het Relief fund bevat 570 miljoen euro, gaat onmiddellijk van start en heeft een looptijd t/m 2017. De meeste van de hieronder omschreven intensiveringen zullen in de komende maanden nader worden uitgewerkt en kunnen in 2015 van start gaan. Nog in 2014 zal het kabinet uit het Relief fund een aantal extra bijdragen geven aan de hulpverlening in de vijf grootste crises van dit moment: Syrië, Zuid-Soedan, Centraal Afrikaanse Republiek, Irak en Ebola. Een overzicht van deze bijdragen en hun bestemming gaat u, op basis van eerder gemaakte afspraken met uw Kamer, toe in een aparte brief (Kamerstuk 32 605, nr. 151). De in deze brief genoemde prioriteiten onder de drie doelen: (1) meer acute noodhulp voor slachtoffers van geweld en natuurrampen, (2) verbeterde regionale opvang van vluchtelingen en (3) preventie (natuurrampen) zijn integraal van toepassing op de Nederlandse humanitaire hulp, dus ook voor de besteding van het reguliere noodhulpbudget. Voor de uitvoering van humanitaire hulp bepaalt het kabinet per crises op basis van kwaliteit, effectiviteit en humanitaire toegang welke hulporganisatie (VN, Rode Kruis of NGO) het meest efficiënt is.

Met het Relief fund krijgt Nederland op humanitair gebied fors meer armslag. In 2014 nemen de totale uitgaven voor noodhulp naar verwachting toe met 46%; In de periode 2015–2017 is de toename jaarlijks gemiddeld 76%. Naast de hoogte van de totale uitgaven neemt met het fonds ook de flexibiliteit fors toe. Waar mogelijk worden de onderdelen van het Relief fund zodanig vormgegeven dat snel kan worden ingespeeld op de actualiteit, waarbij per situatie steeds kan worden gekozen voor het meest effectieve kanaal. Bij aanvang van een jaar is de bestemming van geld in het CERF, bij ICRC, een groot deel van de NGO faciliteit en de blokallocaties voor NRK en AzG nog niet bepaald. Hiermee wordt een groot deel van het Relief fund strategisch ingezet bij partners die gedurende het jaar noodhulp kunnen bieden waar dit het meest nodig is. Daarnaast blijft volgens planning een bedrag van 120 miljoen euro over waarvoor nu nog geen bestemming is bepaald. Dit bedrag komt bovenop de vrije ruimte voor acute crises die jaarlijks beschikbaar is in het reguliere budget voor humanitaire hulp (in 2014 was de vrije ruimte daarin 36 miljoen euro).

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De veranderingen in de wereld en de effecten daarvan op het gebied van humanitaire hulpverlening leiden ertoe dat het humanitaire beleid, zoals omschreven in de beleidsnotitie «Hulp aan mensen in nood» van december 2011, langs de lijnen van deze brief wordt bijgesteld. Met het Relief fund is het kabinet in staat om deze veranderingen in de komende jaren te vertalen in concrete hulp:

- De algemene ongeoormerkte bijdragen aan **OCHA, UNHCR, WFP en UNWRA** blijven vanaf 2015 op peil, omdat zij een cruciale rol vervullen in **het internationale noodhulpsysteem**. Met de bijdragen kunnen deze VN organisaties zelf bepalen waar het geld het hardst nodig is.
- Met het **Central Emergency Response Fund (CERF)** is OCHA in staat om bij een crisis **heel snel geld beschikbaar te maken voor de eerste respons**. Daarnaast wordt vanuit het CERF blijvend aandacht gegeven aan de zogeheten «hidden crises», humanitaire noodsituaties waarvoor weinig media aandacht is. Vanwege de bewezen effectiviteit zal het kabinet de huidige bijdrage van 40 miljoen euro per jaar met ingang van 2015 met 15 miljoen per jaar verhogen.
- Het kabinet ziet bij de hulpverlening in alle humanitaire noodsituaties toe op **speciale maatregelen voor de meest kwetsbare groepen**. Vrouwen en kinderen hebben hierbij de hoogste prioriteit. Deze inzet geldt voor alle Nederlandse bijdragen aan humanitaire hulpprogramma's. Verder stelt het kabinet vanaf 2015 uit het fonds een bedrag van 10 miljoen euro per jaar ongeoormerkt beschikbaar aan UNICEF, de organisatie die op dit terrein over een duidelijk mandaat beschikt.
- Voor activiteiten gericht op **verbeterde regionale opvang van vluchtelingen** stelt het kabinet in de periode 2015–2017 een bedrag van 30 miljoen euro beschikbaar. Hierbij gaat het om activiteiten gericht op zelfredzaamheid van vluchtelingen en meer aandacht voor gastgemeenschappen. Voorbeelden zijn het TSI programma van UNHCR en UNDP en het project van VNG en de gemeente Amsterdam in Jordanië.
- De algemene ongeoormerkte bijdrage aan **het ICRC** van 25 miljoen euro per jaar wordt vanaf 2015 met 15 miljoen per jaar verhoogd. Met dit geld wordt de capaciteit van ICRC om te reageren **op humanitaire gevolgen van gewelddadige conflicten** versterkt.
- De blokallocatie waarmee het kabinet in samenwerking met het **Nederlandse Rode Kruis** snel bijdragen beschikbaar kan stellen aan de lokale Rode Kruis verenigingen in een rampgebied wordt verhoogd van 5 naar 15 miljoen per jaar. Het Rode Kruis heeft een wereldwijd netwerk van hulpverleners en is meestal **als eerste ter plaatse**. Kenmerk van de blokallocatie is dat bijdragen worden vrijgemaakt op basis van actuele ontwikkelingen. Hierdoor kunnen bedragen voor blokallocaties in feite worden gezien als nader in te vullen vrije ruimte.
- Voor **rampenparaatheid** wordt in de periode 2015–2017 een totaal bedrag van 30 miljoen beschikbaar gesteld. Begin 2015 zal uw kamer schriftelijk worden geïnformeerd over concrete activiteiten met betrekking tot rampenparaatheid.
- Voor ondersteuning van **medische noodhulp** stelt het kabinet een bedrag van 15 miljoen euro beschikbaar aan **Artsen zonder Grenzen** voor de periode 2015–2017. De modaliteiten voor deze steun zullen met AzG verder worden uitgewerkt, maar lijken wat het kabinet betreft sterk op de reeds bestaande en goed functionerende blokallocatie voor

het Nederlandse Rode Kruis. Voor beide organisaties geldt dat zij een informatieplicht aan de relevante VN-organisatie over hun (geplande) activiteiten hebben. Ook hier zullen middelen gedurende het jaar worden bestemd voor bestaande en nieuwe crises, waardoor het geld kan worden gezien als vrije ruimte onder het fonds.

- Voor activiteiten ten bate van de **veiligheid van hulpverleners** in het veld wordt een bedrag van 5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de periode 2015–2017.
- Een volgende verandering betreft **het versterken van de hulp via Nederlandse particuliere hulporganisaties** die in het bezit zijn van een Framework Partnership Agreement met de Europese Commissie. Hiervoor wordt onder het fonds een reservering gemaakt van 120 miljoen euro voor de periode 2015–2017. Modaliteiten voor deze faciliteit zullen de komende maanden in overleg met betrokken organisaties worden uitgewerkt, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:
 - Bijdragen uit het Relief fund zijn uitsluitend bedoeld voor hulp in humanitaire crises waar sprake is van een internationale hulpvraag en inzicht in de hulpbehoefte.
 - Het humanitair imperatief en de humanitaire principes neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn leidend.
 - Bijdragen zijn bedoeld voor hulpactiviteiten van organisaties met een duidelijke aantoonbare meerwaarde in het crisisgebied.
 - Hulpprogramma's van organisaties dienen zo veel mogelijk gebruik te maken van samenwerking tussen deze organisaties, maar dienen tenminste onderling te zijn afgestemd.
 - Hulpprogramma's dienen volledig te passen binnen de prioriteiten van een gecoördineerde internationale aanpak onder leiding van de VN.
 - Bijdragen uit het Relief fund zullen snel, met een minimum aan administratieve lasten, ter beschikking worden gesteld.
 - Een aanzienlijk deel van de NGO faciliteit zal worden bestemd voor nieuwe crises. Dit betekent dat deze fondsen feitelijk kunnen worden beschouwd als vrije ruimte onder het fonds.

Voor het totaal van de hierboven omschreven punten zal naar schatting een bedrag van 350 miljoen euro nodig zijn. Voor humanitaire hulpverlening uit het Relief fund in 2014 is een bedrag van 100 miljoen voorzien. Al deze uitgaven zijn tentatief. De daadwerkelijke uitgaven hangen af van de uitwerking van verschillende onderdelen van het fonds en actuele ontwikkelingen. Het kabinet heeft in een brief aan uw Kamer aan het begin van het jaar gerapporteerd over de bestedingen uit het humanitaire budget in 2013 en de indicatieve planning voor 2014. Met ingang van 2015 zal in dezelfde brief eveneens worden ingegaan op de bestedingen uit en planning voor het Relief fund. Ten slotte vindt u hierbij een schematisch overzicht van de in deze brief omschreven bestedingen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen