

Vergaderjaar 2014–2015

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2015

Met verwijzing naar het verzoek van de Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 28 november 2014, het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 10 april 2015 en de brief over de tijdelijke sluiting van de post Sana'a (Kamerstuk 32 734, nr. 28 van 12 februari 2015), bieden wij u hierbij een Kamerbrief aan over de Nederlandse inzet in Jemen.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de historische achtergrond van het conflict in Jemen. Daarna wordt de focus gericht op de actuele stand van zaken waarbij de politieke- en veiligheidssituatie, humanitaire hulp en de evacuatie van Nederlanders aan de orde komen. Tot slot wordt stilgestaan bij de Nederlandse politieke inzet in Jemen waaronder de activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In het licht van de oorlogssituatie zal het bilaterale samenwerkingsprogramma worden aangepast.

Achtergrond

Begin 2011 breekt een opstand uit tegen President Ali Abdullah Saleh, die toen al 33 jaar onafgebroken aan de macht was. In het kader van het Gulf Cooperation Council (GCC) initiatief worden in 2012 concrete stappen afgesproken om het democratische transitieproces in Jemen vorm te geven. Eerst een Nationale Dialoog waarbij alle politieke partijen en maatschappelijke groeperingen worden betrokken. Dan op basis van de uitkomsten hiervan de opstelling van een ontwerptekst voor een nieuwe Grondwet die vervolgens via een referendum aan de bevolking ter goedkeuring wordt voorgelegd. En als laatste stap: de organisatie van verkiezingen. In ruil voor strafrechtelijke immuniteit treedt Saleh af als president. Hij wordt opgevolgd door Abd Rabbu Mansour Hadi, tot dan toe vicepresident van Jemen. Hadi wordt belast met het transitieproces tot aan de verkiezingen.

De Houthi's

De eerste fase, de Nationale Dialoog, verloopt boven verwachting goed. Het is een transparant en inclusief proces. Alle partijen en politieke bewegingen nemen deel. Maar na afloop van de Dialoog in januari 2014 komt er kritiek, vooral van de kant van de Houthi's. Zij klagen dat zij niet voldoende worden geconsulteerd en dat regeringsbeslissingen telkens buiten hen om worden genomen.

De Houthi's zijn een tribale groep uit het noorden van Jemen. Zij behoren tot de Zaidis, een stroming binnen de sjiiitische islam die in Jemen een aanzienlijk deel van de bevolking vormt (circa 30%, schattingen lopen uiteen). Zij voelen zich al lang achtergesteld door de regering in Sana'a en ontwikkelen zich tot een gewapende oppositiebeweging.

In september 2014 nemen de Houthi's na een korte strijd de hoofdstad Sana'a over. Zij ontmoeten nauwelijks tegenstand van het leger. Veel eenheden blijken loyaal te zijn aan oud-president Saleh. Saleh werkt samen met de Houthi's en hij wil de macht opnieuw naar zich toetrekken. VN-gezant Jamal Benomar slaagt er op 21 september 2014 in om een Partnerschaps- en Vredesakkoord tussen de strijdende partijen tot stand te brengen. Het transitieproces zoals voorzien in de Nationale Dialoog wordt herbevestigd.

Maar niet voor lang. In januari 2015 slaat de vlam opnieuw in de pan als de regering, tot ongenoegen van de Houthi's, de ontwerptekst voor een nieuwe Grondwet naar buiten brengt. Die tekst voorziet in een federale structuur voor Jemen met autonome regio's. De Houthi's zijn hier fel op tegen, omdat zij van mening zijn dat Jemen één geheel moet blijven. Zij ontvoeren Ahmed Bin Mubarak, de kabinetschef van de president, die verantwoordelijk wordt gehouden voor de ontwerptekst.

Op 20 januari 2015 bestormen Houthi's het presidentieel paleis in Sana'a. Hierbij vallen tientallen doden. President Hadi en premier Bahah worden onder huisarrest geplaatst. Zij dienen kort daarna hun ontslag in. Achter de schermen doet VN-gezant Jamal Benomar verwoede pogingen om de partijen terug te brengen naar de onderhandelingstafel. Deze keer lukt dat niet. Op 30 januari 2015 geven de Houthi's eenzijdig een Constitutionele Verklaring uit. Het parlement wordt ontbonden. De laatste fase van de «slow motion coup» van de Houthi's is voltooid. Het democratisch transitieproces komt tot stilstand.

Tijdelijke sluiting Nederlandse ambassade

In de weken die volgen verslechtert de veiligheidssituatie zienderogen. Het aantal incidenten bij Houthi «checkpoints» in de hoofdstad Sana'a neemt toe. Vooral de auto's van de Amerikaanse ambassade worden vaak aangehouden. In het hele land vinden demonstraties plaats zowel van pro- als anti-Houthi betogers. De Houthi slogan: «Dood aan Amerika, dood aan Israël» zet de toon. Om veiligheidsredenen sluiten de VS en het VK hun ambassade in Sana'a. Ook de Golfstaten sluiten hun vertegenwoordigingen. Op 12 februari 2015 gaat de Nederlandse ambassade (tijdelijk) dicht. De veiligheid van het Nederlandse ambassadepersoneel kan niet langer worden gegarandeerd. U bent hiervan nog dezelfde dag per brief (Kamerstuk 32 734, nr. 28 van 12 februari 2015) op de hoogte gesteld. De volgende dag sluit ook de Duitse ambassade en kort daarna de ambassades van Frankrijk, Spanje, Turkije, Japan en Egypte.

Verdere opmars van de Houthi's

De Houthi's richten hun blik nu op het Zuiden, eerst op Taiz en vervolgens op Aden, de belangrijkste haven van het land. Vergezeld door pro-Saleh eenheden, ontmoeten de Houthi's onderweg opnieuw nauwelijks tegenstand. President Hadi die in Sana'a nog onder huisarrest stond, weet te ontsnappen. Vanuit Aden laat hij publiekelijk weten dat hij zijn ontslagaanvraag intrekt en nog steeds de president van Jemen is. Verschillende ministers voegen zich bij hem in Aden.

Medio maart 2015 brengt de Nederlandse ambassadeur in Jemen, die na sluiting van de post in Sana'a opereert vanuit Den Haag, een kort bezoek aan president Hadi. Hij spreekt daar ook met zes ministers. De president wil het bestuur over het (hele) land weer op zich nemen. Dan blijkt nogmaals dat Hadi niet op brede steun van het leger kan rekenen. Dat wordt nog eens pijnlijk duidelijk als de Houthi's verder oprukken naar Aden. Hadi doet een oproep aan de VN-Veiligheidsraad en dringt aan op een militaire interventie om de opmars van de Houthi's te stuiten. Kort daarna vlucht hij het land uit. Vanuit Riyaad zet hij zijn werk als president voort en benoemt op 12 april premier Bahah, die ook in Riyaad is aangekomen, tot vicepresident.

Actuele politieke en veiligheidssituatie

Op 26 maart 2015 start een internationale coalitie (de landen van de «Gulf Cooperation Council», met uitzondering van Oman, aangevuld met Jordanië, Marokko, Egypte en Soedan) onder leiding van Saoedi-Arabië met luchtaanvallen op militaire doelen in handen van de Houthi's («Operation Decisive Storm»). De VS verleent logistieke steun aan de operatie en verstrekt militaire inlichtingen.

De VN heeft 150 «no strike zones» geïdentificeerd, maar desondanks worden er door de luchtaanvallen ook civiele installaties en gebouwen geraakt. Ook een opslagplaats van Oxfam/Novib in Saada wordt getroffen. Saada is het gebied waar het hoofdkwartier van de Houthi's is gevestigd. Door de bombardementen en afweergeschut vallen er burgerslachtoffers. Op 17 april vraagt vicepresident Bahah in een toespraak aandacht voor het leed van de Jemenitische bevolking.

VN-resoluties

De VN-Veiligheidsraad doet intussen oproepen aan partijen om op vreedzame wijze een politiek akkoord te bereiken. De Houthi's worden opgeroepen zich van geweld te onthouden. De Veiligheidsraad heeft de belangrijkste «spoilers» van het transitieproces, oud president Ali Abdullah Saleh en twee prominente Houthi-commandanten op 7 november 2014 op de VN-sanctielijst geplaatst (Veiligheidsraadresolutie 2140). Hun banktegoeden zijn bevroren. Saleh is waarschijnlijk één van de meest corrupte leiders ter wereld geweest met een door de VN-experts geschat vermogen van USD 40 tot 60 miljard.

Op 14 april wordt Veiligheidsraad-resolutie 2216 aangenomen. Deze resolutie steunt president Hadi, pleit voor een politieke oplossing, keert zich tegen terrorisme, kondigt een wapenembargo af en legt sancties op aan Houthi-leider Abdulmalik al Houthi en aan Ahmed Ali Abdullah Saleh (zoon van de voormalig president). De sancties betreffen een reisverbod en de bevroering van banktegoeden.

Op 21 april maakt Saoedi-Arabië bekend dat op verzoek van president Hadi de luchtaanvallen zullen worden beëindigd, maar zouden worden

hervat als dit – afhankelijk van de situatie op de grond – toch weer nodig zou zijn. Er wordt overgeschakeld naar een nieuwe fase: «Operation Restoring Hope», met aandacht voor humanitaire hulp, diplomatieke initiatieven en waar nodig ondersteund door militaire acties. De luchtaanvallen zijn sindsdien weliswaar minder intens, maar niet stopgezet, omdat de Houthi's de strijd onverminderd voortzetten, met name in het Zuiden van Jemen.

Op 25 april benoemt de Secretaris-Generaal van de VN, Ban Ki Moon, een nieuwe speciale VN-gezant voor Jemen, Ismael Ould Cheikh Ahmed, een Mauritaanse diplomaat, die al eerder voor UNDP in Jemen was gestationeerd. De nieuwe VN-gezant wacht geen gemakkelijke taak. Hij moet proberen de onderhandelingen tussen de politieke partijen uit Jemen weer op gang te brengen.

Strijdende partijen

Jemen is altijd al een ingewikkelde tribale samenleving geweest, gekenmerkt door zwak bestuur, endemische armoede, schending van mensenrechten en ontheemden. Het conflict in Jemen is complex. De belangrijkste strijd is tussen eenheden die trouw zijn gebleven aan president Hadi en degenen die zich hebben aangesloten bij de Zaidi sjiiitische rebellen, de Houthi's en Hadi's voorganger Saleh, die politiek nog steeds invloedrijk is. In het overwegend soennitische Zuiden wordt Hadi gesteund door volksmilities en strijders van lokale stammen.

Al Qaida pleegt regelmatig bloedige aanslagen vanuit haar bases in het zuiden en zuid-oosten van het land. Het beeld wordt nog verder gecompliceerd door de opkomst van de Jemenitische tak van de jihadistische Islamitische Staat (IS) die de verantwoordelijkheid heeft opgeëist voor twee moskee-aanslagen in maart in Sana'a. Westerse inlichtingendiensten beschouwen Al Qaida in Jemen als de meest gevaarlijke tak van de organisatie vanwege haar technische expertise en reikwijdte op wereldschaal. Met medewerking van president Hadi heeft de VS militaire operaties tegen Al Qaida uitgevoerd, inclusief drone-aanvallen. De opmars van de Houthi's heeft de VS echter genoodzaakt zijn militaire adviseurs uit Jemen terug te halen.

De Houthi's hebben – vanaf het ontstaan van hun beweging begin jaren negentig – banden met het sjiiitische Iran. Aanhangers van de Houthi's zien hun opmars richting Sana'a in 2014 als correctie van hetgeen in de transitieovereenkomst van 2011 (het soennitisch geleide GCC-initiatief) verkeerd is gegaan. Tegenstanders zien er de hand van Iran in. Of de steun van Iran verder gaat dan het verlenen van strategisch advies en levering van hulpgoederen blijft onduidelijk.

Iran heeft negatief gereageerd op de militaire interventie. Daarmee is de animositeit tussen de twee regionale rivalen, Saoedi-Arabië en Iran, verder toegenomen. Ook is hiermee de soenni/shia-tegenstelling in de regio verder verscherpt.

Humanitaire situatie

In Jemen is al jaren sprake van een chronische crisis met grote humanitaire noden. Al voor de recente geweldsuitbarstingen waren de humanitaire noden in Jemen groot: 60% van de bevolking was al afhankelijk van een of andere vorm van humanitaire hulp. Bijna eenderde van de bevolking had geen toegang tot basis-gezondheidsvoorzieningen. In Jemen is de helft van de kinderen chronisch ondervoed. Het enige land dat op dat punt slechter scoort is Afghanistan.

Door het recente geweld verslechtert de humanitaire situatie snel. Het aantal mensen dat niet zeker is van dagelijks voedsel is de afgelopen maand gestegen van 10,6 naar 12 miljoen op een totale bevolking van 25,9 miljoen. De voedselprijzen stijgen en de brandstoftekorten nemen toe. De drinkwatervoorziening wordt steeds nijpender, vooral in en rondom Aden. De elektriciteit valt steeds uit door tekorten aan diesel en door schade aan het hoogspanningsnet.

De humanitaire coördinator van de VN in Sana'a, de Nederlander Johannes Van der Klaauw, bezocht op 20 april 2015 Den Haag voor overleg. Volgens de VN is het aantal doden in de gewapende strijd sinds het luchtoffensief op 26 maart begon inmiddels de 1500 gepasseerd, waarvan minstens 646 burgerslachtoffers. Er zijn ruim 6000 gewonden. Deze cijfers zijn gebaseerd op de officiële registratie bij ziekenhuizen. De werkelijke aantallen liggen vermoedelijk nog hoger. Basisvoorzieningen zijn in grote delen van het land afwezig en waar ze wel aanwezig waren, functioneren ze nu niet meer. Ca. 90% van het voedsel in Jemen moet worden geïmporteerd.

Om de komende drie maanden de meest acute noden te lenigen, heeft de VN op 17 april 2015 een internationaal noodhulpverzoek van USD 273,7 miljoen gelanceerd. Dit «flash appeal» richt zich op de hoogste noden op dit moment. Die liggen op het gebied van voedsel, water, medische hulp, opvang, bescherming, het creëren van toegang tot hulp en logistieke ondersteuning.

Gezien de ernst van de humanitaire situatie en de omvang van het internationale noodhulpverzoek heeft de regering besloten € 5 miljoen noodhulp bij te dragen aan Jemen. Deze bijdrage wordt gefinancierd uit de onderuitputting van het reguliere landenprogramma in Jemen voor 2015. De Nederlandse bijdrage aan Jemen zal via twee kanalen lopen: € 2 miljoen via de VN en € 3 miljoen via de Dutch Relief Alliance (DRA). De aanwezigheid en de responscapaciteit van de DRA-partners maken een snelle en effectieve interventie mogelijk op het gebied van water, voedselhulp, gezondheid en opvang. Ook de VN heeft ter plekke voldoende uitvoeringscapaciteit.

Vluchtelingen

Volgens de laatste rapporten van OCHA en IOM is het aantal ontheemden in Jemen meer dan 300.000. Veel mensen proberen Jemen te ontvluchten en per boot over te steken naar Djibouti en Somalië. Sinds de start van het conflict zijn er ruim 14.500 mensen (Jemenieten en buitenlanders) vanuit Jemen naar de Hoorn van Afrika gevlucht en/of teruggekeerd.

Evacuatie van Nederlanders

Sinds augustus 2013 roept het Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederlanders die in Jemen verblijven op om het land te verlaten. Dat gebeurt via het reisadvies, via de website van de ambassade en via berichten aan de in Jemen bij de Nederlandse ambassade in Sana'a geregistreerde Nederlanders. Voordat de ambassade in Sana'a op 12 februari 2015 tijdelijk sloot, kregen Nederlanders nogmaals het advies zelfstandig uit Jemen te vertrekken. Het was toen nog goed mogelijk Jemen zelfstandig te verlaten.

Ondanks deze oproep hebben de afgelopen maand tientallen Nederlanders in Jemen zich gemeld bij het ministerie met het verzoek om hulp bij hun vertrek uit Jemen. Nederland kan geen evacuatie in Jemen uitvoeren. De ambassade is (tijdelijk) gesloten en de risico's van een

evacuatie zouden groot zijn. Deze risico's zijn moeilijk te rechtvaardigen in het licht van het gegeven dat deze mensen er voor gekozen hebben het reisadvies naast zich neer te leggen en in Jemen te blijven. Het ministerie spant zich in om de Nederlanders op andere wijze te faciliteren bij vertrek uit Jemen. Er wordt contact met ze gehouden en ze worden geïnformeerd over evacuatiemogelijkheden van andere landen en organisaties. Deze landen en organisaties worden door het ministerie gevraagd de Nederlanders mee te nemen. Onder meer de International Organization for Migration (IOM) voert, wanneer de veiligheidssituatie dit toelaat, evacuatievluchten uit.

Op 7 mei 2015 is de stand dat 28 Nederlanders en vier Jemenitische echtgenotes Jemen hebben kunnen verlaten door tussenkomst van het ministerie. Aan twaalf Nederlanders is een laissez-passer uitgereikt in verband met het ontbreken van geldige reisdocumenten. Aan twee Jemenitische echtgenotes werd een visum bij binnenkomst in Nederland verstrekt. Er zijn nu nog acht Nederlanders en een Jemenitische echtgenote bekend die hulp willen krijgen bij hun vertrek uit Jemen. Er wordt zorgvuldig gekeken naar de nationaliteit en achtergrond van de hulpvragers.

De Nederlandse inzet in Jemen

Politieke inzet

Jemen is het armste land van het Arabisch Schiereiland. In tegenstelling tot de buurlanden Saoedi-Arabië en Oman heeft Jemen weinig olie. Het land heeft te kampen met grote waterschaarste wat regelmatig leidt tot conflicten op regionaal en gemeentelijk niveau. Dit heeft grote consequenties voor de Jemenitische voedselproductie en voor de gezondheid van met name vrouwen en kinderen. Deze problemen worden nog verergerd door de enorme bevolkingsgroei in Jemen. Door de sterke tribale samenleving is het centrale landsbestuur van oudsher zwak. De overgang van een autocratisch geregeerd land naar een democratische bestuursstructuur gaat gepaard met horten en stoten. Na de hoopvolle revolutie van 2011/2012 is het schrijnend dat het land nu afglijdt naar chaos. De Jemenitische bevolking heeft ernstig te lijden onder de gevolgen van het conflict. Nederland zet zich samen met de internationale gemeenschap in voor een snelle terugkeer van de stabiliteit in het land, waarna gestart kan worden met de wederopbouw en democratisering.

Nederland heeft ook zelf belang bij een stabiel en veilig Jemen. Terroristische groeperingen zoals Al Qaida mogen in Jemen geen vrij spel krijgen. Het gevaar van terroristische aanslagen in en buiten Jemen moet zoveel mogelijk worden beperkt. Nieuwe vluchtelingenstromen richting Europa vormen een reëel risico. Jemen is ook belangrijk vanwege de strategische ligging aan de Rode Zee en de Golf van Aden. Het internationale scheepvaartverkeer tussen Europa en Azië is aangewezen op deze route. Nederland is van oordeel dat dit conflict met politieke en diplomatieke middelen opgelost moet worden. Nederland dringt – samen met internationale partners – daar op aan. De partijen moeten terug naar de onderhandelingstafel, onder leiding van de VN, op een neutrale locatie. Voor Nederland zijn de Veiligheidsraadsresoluties over Jemen leidend, in het bijzonder resolutie 2216 van 14 april 2015. Nederland zal deze positie blijven uitdragen, in Europees verband en in consultaties met regionale partners. Nederland ondersteunt de EU Conclusies van de Raad van Buitenlandse Zaken van 20 april 2015 die eveneens aandringen op de uitvoering van de Veiligheidsraadsresoluties over Jemen. De EU roept alle regionale actoren op tot een inclusieve en constructieve dialoog met alle Jemenitische partijen om verdere regionale instabiliteit te vermijden.

De Nederlandse ambassade in Sana'a heeft altijd contact onderhouden met alle bij het conflict betrokken partijen, ook met de Houthi's. Als jarenlange samenwerkingspartner van Jemen heeft Nederland een profiel dat de belangen van Jemen voorop stelt. Nederland is van mening dat moet worden voortgebouwd op de uitkomsten van de Nationale Dialoog (januari 2014). De afspraken uit het Partnerschaps- en Vredesakkoord (september 2014) moeten onverkort worden uitgevoerd. Nederland blijft binnen de groep van 14 landen die tot voor kort met hun ambassades waren vertegenwoordigd in Sana'a en die nu buiten Jemen opereren, actief pleiten voor een snelle politieke oplossing. De groep van 14 landen omvat de vijf leden van de Veiligheidsraad, vijf Golfstaten plus Japan, Turkije, Duitsland en Nederland. De Nederlandse ambassadeur voor Jemen is actief betrokken bij een oplossing van het conflict. Hij reist daarvoor regelmatig naar de regio om met alle spelers te spreken. Nederland vraagt ook aandacht voor andere aspecten zoals de problematiek van de kindsoldaten (eenderde van de strijders in Jemen bestaat uit kinderen).

Kenmerkend voor de Nederlandse benadering is het zoeken naar geïntegreerde oplossingen. Naast het actief steunen van de hervatting van de politieke dialoog moet ook scherp worden ingezet op humanitaire hulp en sociaaleconomische ontwikkeling. Zo kan de ernstige voedselsituatie in Jemen niet worden verbeterd als niet tegelijkertijd wordt gewerkt aan beter waterbeheer en de positie van de boerenbevolking waaronder vrouwen. Op korte termijn richt Nederland zich op de verbetering van de humanitaire noodsituatie. Naast een humanitaire noodhulpbijdrage pleit Nederland voor humanitaire toegang, zodat hulpgoederen de bevolking kunnen bereiken. Het gaat daarbij ook om de veiligheid van hulpverleners. Nederland roept tevens op tot het respecteren van de beginselen van humanitair oorlogsrecht door alle partijen.

Inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking

Door de lange hulprelatie heeft Nederland een diepgaande kennis van en grote ervaring met ontwikkelingsvraagstukken in Jemen. Dat maakt Nederland een belangrijke partner. De Nederlandse hulp richt zich op drie sectoren: seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), water en veiligheid & rechtsorde. Per sector worden verschillende projecten uitgevoerd. In het licht van de oorlogssituatie zijn al deze projecten kritisch tegen het licht gehouden. Daarbij is gekeken naar risicofactoren die de projectuitvoering belemmeren zoals de veiligheid van project medewerkers, de repatriëring van internationale medewerkers van VN-organisaties en internationale NGO's, de samenwerking met overheidsorganisaties, risico van diefstal van projectgoederen, problemen bij de overmaking van projectfondsen, de (on)mogelijkheid om projectresultaten te monitoren en de humanitaire noodsituatie. Op grond van deze factoren is per sector de volgende afweging gemaakt.

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)

Na 2011 heeft er binnen het SRGR-programma in Jemen een belangrijke verschuiving plaatsgevonden: van het werken met regeringsinstanties naar het werken met VN-organisaties en NGO's. Alle projecten worden uitgevoerd door nationale deskundigen. De activiteiten richten zich op: het vergroten van kennis over SRGR, het creëren van een vraag naar deze gezondheidsdiensten, het toegankelijk maken van voorbehoedsmiddelen en van medicijnen voor spoedeisende verloskundige zorg, het verbeteren van de kwaliteit van de zorg en het verbeteren van de positie van vrouwen en meisjes.

De behoefte aan zorgverlening is in de huidige situatie groter dan ooit. Het gebrek aan medicijnen wordt steeds nijpender. In de meeste klinieken van Marie Stopes International Yemen gaat de dienstverlening door, zij het vaak met aan de veiligheidssituatie aangepaste openingstijden. De recente aanschaf van zonnepanelen voor deze klinieken komt gezien het uitvallen van de elektriciteit nu goed van pas. Ook de training van medische teams in het uitvoeren van gecompliceerde bevallingen (o.a. keizersneden) wordt voortgezet.

De voorbehoedsmiddelen en medicijnen voor verloskundige zorg (bedoeld voor de openbare klinieken en voor vluchtelingen) zijn maanden geleden via het VN-fonds voor bevolkingsplanning besteld (levertijd is 6–8 maanden). De distributie zal echter goed moeten worden gevolgd. Mogelijkheden voor versnelde distributie op basis van de acute humanitaire noodsituatie zullen worden onderzocht.

Geplande, nieuwe SRGR-activiteiten zullen onder de huidige situatie niet in uitvoering worden genomen. Dit zijn programma's gericht op het verhogen van de minimum huwelijksleeftijd en het uitbannen van vrouwenbesnijdenis. Van deze programma's wordt verwacht dat ze door publieke instanties, die onder directe controle en aansturing van de Houthi's staan, niet goed kunnen worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor radioprogramma's over geweld tegen vrouwen en meisjes.

Twee nieuwe voorstellen voor SRGR/gender-programma's, ingediend door twee provinciale besturen zullen onder de huidige omstandigheden niet verder worden ontwikkeld. De uitvoeringsmodaliteit is nog niet duidelijk en bovendien staat één van deze provincies momenteel onder controle van Al Qaida. Het trilaterale programma tussen Jemen-Tunesië-Nederland wordt tijdelijk stopgezet. Dat geldt ook voor het nieuwe programma voor een integrale benadering van gender. De uitwerking hiervan is nauw verbonden met de opstelling van de nieuwe Grondwet en is afhankelijk van expertise van buiten Jemen.

Water

Water is in Jemen de laatste 30 jaar steeds schaarser geworden. Het is één van de belangrijkste oorzaken van rurale armoede die helaas nog wordt vergroot door de enorme bevolkingstoename. Nederland richt zich in Jemen op waterbeheer, conflictbeheersing en rurale watervoorziening. Hierbij wordt samengewerkt met lokale autoriteiten, semi overheid en boeren(organisaties). De programma's worden uitgevoerd door de VN (FAO, UNDP, UNICEF) met lokale NGO's als onderaannemers. Nederland is in twee stroomgebieden actief: Sana'a en Tihama. De focus ligt op duurzaam gebruik van bestaande watervoorraden en een adequate waterdistributie (huishoudelijk gebruik versus irrigatie).

De uitvoering van het geïntegreerd waterbeheerproject in het Sana'a stroomgebied is nog steeds mogelijk en zal worden voortgezet. Een adequaat ingericht waterbeheer draagt bij aan het verbeteren van de voedselzekerheid in Jemen, waar 50% van de bevolking, met name kinderen onder 15 jaar, chronisch ondervoed is. Dit project sluit daarom goed aan bij de humanitaire noden die Jemen momenteel kent.

Ook het «remote sensing» project gericht op het ontwikkelen van een database voor irrigatie in de landbouwsector kan doorlopen. Dit project wordt uitgevoerd door een consortium waarbij de Nederlandse instellingen Alterra/Wageningen Universiteit, eLEAF en HydroLogic Systems betrokken zijn. Het betreft een moderne, operationele en breed publiek beschikbare database die boeren(organisaties), de Jemenitische minis-

teries en agentschappen zal helpen met de duurzame planning van watervoorraden.

Het project voor mobiele rechtbanken voor de behandeling van waterconflicten uit te voeren door «The Hague Institute for Global Justice» zal worden getemporiseerd. Gezien de humanitaire noodsituatie zal in de komende periode meer nadruk komen te liggen op (nieuwe) drinkwater- en sanitatieprogramma's.

Veiligheid en rechtsorde

Het programma veiligheid en rechtsorde heeft concreet bijgedragen aan het democratiseringsproces zoals dat indertijd binnen het «Gulf Cooperation Council» initiatief in 2011 is afgesproken. Het programma steunt Jemen om de rol van een centrale en modernere overheid te versterken en om de bevolking meer te betrekken bij het bestuur van het land. Noodzakelijkerwijs wordt met centrale overheidsinstanties samengewerkt, maar ook met NGO's, waaronder het in Nederland gevestigde The Hague Institute for the Internalisation of Law (HIIL).

Het project waarin draagvlak voor de nieuwe Grondwet van Jemen wordt gecreëerd, is opgeschort. Onder de huidige omstandigheden ligt dit proces geheel stil. Na beëindiging van het conflict kan de concepttekst van de nieuwe Grondwet weer een rol gaan spelen, afhankelijk van de politieke situatie. Nederland blijft daarom contact onderhouden met de betrokken spelers.

Projecten die de kwaliteit van de wetgeving verhogen en het gevangeniswezen hervormen, worden in sterk aangepaste vorm voortgezet. Activiteiten in Jemen worden stilgelegd, maar sommige activiteiten, waaronder cursussen die buiten Jemen gepland zijn (zoals een cursus voor rechters in Amman, Jordanië), vinden vooralsnog doorgang.

Binnen het project dat de kiezersregistratie steunt, vinden geen activiteiten plaats, maar er wordt wel nauw contact onderhouden met de kiesraad in Jemen. Mogelijk spelen verkiezingen een belangrijke rol in de toekomstige politieke constellatie. De kiesraad moet er dan klaar voor zijn. Voor de kiezersregistratie is kostbare apparatuur aangeschaft die onder beheer van de kiesraad staat. De kiesraad wil die investering zo goed mogelijk beschermen. Indien nieuwe leden van de kiesraad benoemd worden, zal een nieuw besluit genomen worden over het vervolg van de Nederlandse steun.

Projecten die door NGO's worden uitgevoerd, zonder samenwerking met de centrale overheid, worden vooralsnog voortgezet. Dit betreft onder meer een project dat het traditionele en conservatieve rollenpatroon tussen man en vrouw aan de orde stelt (via audiovisuele en interactieve media) en vrouwen actiever betreft bij het openbare leven (incl. de politiek). Zolang de veiligheid van de projectuitvoerders niet in het geding is, zal dit project doorlopen. Een voorstel om de hervorming van de rechterlijke macht te steunen wordt voorlopig aangehouden.

Er wordt nog nader onderzocht of er in de post-conflict fase nieuwe projecten kunnen worden opgezet met organisaties als het «Center for Humanitarian Dialogue» gericht op verzoening van de strijdende partijen. Ook is het van belang dat mensenrechtenschendingen in de huidige oorlogssituatie nauwkeurig worden gedocumenteerd. Hieraan kan dan direct opvolging worden gegeven, zodra er een politiek akkoord is.

Budgettaire implicaties

Sinds de sluiting van de ambassade in Sana'a, het vertrek van (internationale) hulporganisaties en het oplopen van het geweld in Jemen is de uitvoering van het ontwikkelingsprogramma ernstig bemoeilijkt. Het is niet verantwoord onder deze omstandigheden op gelijke voet met het programma door te gaan. De hulp die wel op een verantwoorde wijze kan worden verstrekt, zal worden voortgezet. Dit wordt telkens met onze uitvoeringpartners kritisch bezien.

Het gedelegeerde/gedecentraliseerde budget voor Jemen bedraagt voor 2015 € 18,6 miljoen. Op basis van de opgeschorte en getemporeerde projecten, is de inschatting dat de uitgaven dit jaar circa 40% zullen bedragen. Een deel van de besparingen op het programma zullen worden gebruikt voor extra noodhulpuitgaven van € 5 miljoen en een eventuele Nederlandse bijdrage aan het nieuwe EU «trust fund» voor Jemen. Nederland zal een bijdrage alleen overwegen als de toegevoegde waarde van dit fonds voldoende vaststaat en andere EU-lidstaten hieraan bijdragen.

Slot

Nederland heeft Jemen jarenlang gesteund met een ontwikkelingssamenwerkingsprogramma. In de huidige omstandigheden zijn de humanitaire noden hoog; een Nederlandse noodhulpbijdrage spreekt dan ook voor zich.

Voortzetting van structurele hulp blijft, voor zover dat mogelijk is, daarnaast van belang. Het Nederlandse programma is gericht op die sectoren waar de noden en behoeften van de bevolking nu extra groot zijn (gezondheidszorg, drinkwater, veiligheid en stabiliteit). Daarom kiest het kabinet voor een combinatie van noodhulp en gedeeltelijke voortzetting van het structurele programma. Dit is in het belang van zowel Jemen als Nederland.

Na drie maanden zal het samenwerkingsprogramma opnieuw tegen het licht worden gehouden en indien nodig, verder worden aangepast.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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