

Vergaderjaar 2016–2017

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 194

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2017

In deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de humanitaire ontwikkelingen en de besteding van humanitaire hulp in 2016. Tevens wordt u geïnformeerd over de indicatieve planning van het noodhulp-budget en de beleidsaccenten voor 2017.

Terugblik 2016: Humanitaire ontwikkelingen

Begin 2016 schatten de Verenigde Naties (VN) in dat 87.2 miljoen mensen humanitaire hulp nodig zouden hebben. In de loop van 2016 zijn de noden verder opgelopen en voor 2017 hebben de VN becijferd dat 96.2 miljoen mensen in 33 landen humanitaire hulp nodig hebben. Het merendeel van deze hulpbehoevenden komt uit landen waar ook in 2015 en 2016 grote humanitaire noden waren. Dit geeft het chronische karakter weer van de door conflict en instabiliteit veroorzaakte humanitaire crises. De oplopende noden vertalen zich in een steeds grotere vraag naar humanitaire hulp. In 2016 was de vraag USD 20.1 miljard. De vraag voor 2017 is USD 22.1 miljard.

In 2016 domineerden de crises in de Syrië-regio en Irak het nieuws. Er woedden zeer ernstige en langdurige conflicten in Jemen en Zuid-Sudan. Zonder politieke oplossing voor deze conflicten zullen de humanitaire noden ook in 2017 aanhouden en verder toenemen. Dit geldt ook voor andere chronische crises als Nigeria, Afghanistan, Sudan, de Democratische Republiek Congo, de Centraal Afrikaanse Republiek en Somalië. Ook natuurrampen leidden in 2016 tot grootschalig menselijk leed. Zo veroorzaakte het El Niño fenomeen wereldwijd droogte en overstromingen, met mislukte oogsten, honger en vee sterfte als gevolg. De middelen van bestaan van ruim zestig miljoen mensen, waarvan vijftig miljoen in Oost en Zuidelijk Afrika, werden door El Niño bedreigd en de effecten zullen ook in 2017 nog merkbaar zijn.

Nederland en andere landen hebben in 2016 bijgedragen aan het lenigen van humanitaire nood in ramp- en conflictgebieden. Financiering van de hulp is de afgelopen jaren wereldwijd toegenomen, maar omdat de noden nog sneller stijgen, blijft het aanbod van hulp steeds verder achter bij de vraag. Eind december 2016 was USD 12,6 miljard, oftewel slechts 57% van de benodigde fondsen ontvangen. Humanitaire hulp werd in 2016 niet alleen verleend in een context van groeiende financiële tekorten, maar ook in een steeds complexere en gevaarlijke situatie.

In 2016 is voor het eerst de *World Humanitarian Summit* (WHS) georganiseerd. Tijdens de WHS is op het hoogste politieke niveau gesproken over de politieke verantwoordelijkheid om het hoofd te bieden aan de grote humanitaire crises van deze tijd en om grondoorzaken van conflict aan te pakken. Ook zijn er – mede dankzij een ambitieuze inzet van Nederland – afspraken gemaakt die moeten leiden tot verbeterde hulpverlening. Zo hebben veel landen en hulporganisaties toegezegd de administratieve werklust van hulporganisaties te verminderen, transparantie van resultaten te vergroten, meisjes en vrouwen beter te beschermen en de universele toegang tot seksueel en reproductieve gezondheid en rechten te realiseren. Ook zijn afspraken gemaakt om meer aandacht te geven aan de specifieke noden van mensen met een handicap en om meer te investeren in onderwijs in crisisgebieden, in lokale hulpverleners en in innovatie van humanitaire hulp, bijvoorbeeld door meer te putten uit relevante kennis en kunde van het bedrijfsleven. Uw Kamer is over de uitkomsten van deze top op 21 juni 2016 geïnformeerd (Verslag van de World Humanitarian Summit, Kamerstuk 32 605, nr. 184).

Overzicht Nederlandse bestedingen in 2016:

In 2016 is uitvoering gegeven aan de indicatieve planning voor de besteding van de humanitaire hulp gelden, zoals aan het begin van 2016 met uw Kamer is gedeeld¹. De middelen zijn afkomstig uit het reguliere noodhulpbudget en uit het Relief Fund.² In 2016 heeft Nederland EUR 434 miljoen besteed aan noodhulp. Nederland behoorde daarmee tot de vijftien landen die de meeste humanitaire hulp geven.

Het beschikbare budget voor 2016 is ingezet als:

- Algemene, ongeoormerkte bijdragen aan wereldwijd in te zetten humanitaire fondsen van de Verenigde Naties, het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen;
- Bijdragen voor humanitaire hulp bij langdurige, chronische crises;
- Bijdragen voor thematische prioriteiten;
- Een reservering voor inzet in reactie op acute crises gedurende het jaar.

¹ Referte kamerbrief «Besteding humanitaire hulp 2015 en indicatieve planning 2016» van 26 januari 2016, Kamerstuk 32 605, nr. 176. Het beschikbare budget van EUR 405 miljoen is gedurende het jaar opgehoogd met de door het kabinet toegewezen EUR 25 miljoen extra middelen voor de belegerde gebieden in Syrië en de ophoging van de algemene bijdragen aan UNHCR (EUR 9 miljoen) en UNICEF (EUR 4 miljoen) ter uitvoering van het amendement Ten Broeke/Servaes (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 8).

² Naast het regulier budget en Relief Fund is EUR 2 mln bijgedragen uit het budget «Versterkt maatschappelijk middenveld» art 3.3.

Algemene ongeoormerkte bijdragen

Een groot deel (52%) van de bestedingen, EUR 225,7 miljoen, betrof algemene ongeoormerkte bijdragen.³ Deze bijdragen worden zo vroeg mogelijk in het jaar betaald. Zo kunnen de uitvoerende organisaties tijdig beschikken over de middelen. De algemene ongeoormerkte bijdragen voor noodhulp zijn belangrijk vanwege:

- Meer flexibiliteit voor hulporganisaties om snel te kunnen reageren in noodsituaties;
- Grotere voorspelbaarheid van de hulp;
- Versterkte responscapaciteit van deze organisaties om bij een acute crisis direct te starten met de hulpverlening.

Ongeoormerkte bijdragen kunnen bij acute noden direct worden ingezet om hulp te bieden, waardoor geen tijd wordt verloren tot landenspecifiek aan de desbetreffende crisis bijdragen. De flexibiliteit en voorspelbaarheid van fondsen geeft organisaties bijvoorbeeld ook de mogelijkheid vooraf voedsel in te kopen, in plaats van bij het uitroepen van de hongersnood. Ongeoormerkte financiering stelt hulporganisaties ook in staat aandacht te geven aan zogeheten stille rampen waar de humanitaire noden groot zijn, maar waar door minder aandacht in de media, vaak onvoldoende financiële steun voor is.

Tijdens de WHS zijn afspraken gemaakt over ongeoormerkte en meerjarige financiering. Nederland is deze afspraken ook in 2016 ruim nagekomen en draagt zo bij aan efficiënte en effectieve hulp aan mensen in nood (zie tabel 1)⁴.

Geoormerkte bijdragen aan chronische en acute crises

De geoormerkte bijdragen voor humanitaire hulp in 2016 aan acute en chronische crises bedroegen EUR 195,4 miljoen ofwel 45% van het budget. Tabel 2 laat de bestedingen per crisis zien.

Tabel 2: Geoormerkte uitgaven per crisis in 2016 (EUR mln)

Crisis	Geoormerkte Nederlandse bestedingen
Syrië-regio (Syrië, Libanon, Jordanië en Turkije)	67.6
Zuid-Sudan	23.0
Jemen	14.7
Irak	14.2
Afghanistan	10.3
Centraal Afrikaanse Republiek	9.7
El Niño Afrika	8.0
Democratische Republiek Congo	6.0
Sudan	6.0
Nigeria	5.0
Oekraïne	4.8
Ethiopië	4.2
Wereldwijd ¹	4.2
Hoorn van Afrika	4.1
Tsjaad meer regio	4.0
Somalië	3.4
Zimbabwe	3.3
Grote Meren	1.5
Burundi/Rwanda	1.0

³ De algemene ongeoormerkte bijdrage aan Artsen zonder Grenzen was oorspronkelijk gepland op EUR 5 miljoen per jaar. Artsen zonder Grenzen heeft in 2016 te kennen gegeven de bijdrage terug te storten voor zover niet uitgegeven – EUR 4,3 miljoen – in verband met hun positie ten aanzien van de uitvoering van de EU-Turkije Verklaring. Het resterende bedrag is direct na deze bekendmaking via het Relief Fund ten goede gekomen aan noodhulp in Falluja, Irak.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Crisis	Geoormerkte Nederlandse bestedingen
Nepal	0.2
Vanuatu	0.1
Ebola	0.1
TOTAAL	EUR 195.4

¹ EUR 4,2 miljoen is besteed aan noodhulpactiviteiten en fondsen die wereldwijd worden ingezet, zoals het START Fund (2,2 miljoen), inzet van Nederlandse in-kind hulp bij rampen en ondersteuning van het WHO Contingency Fund voor medische rampen als ebola.

Ongeveer 62% (EUR 120,5 miljoen) van de bijdragen aan chronische en acute crises is besteed via de VN, waarvan voor ongeveer de helft via *pooled funds*. Dit zijn fondsen waaraan meerdere donoren bijdragen en die worden beheerd door de Humanitarian Coordinator van de VN ter plaatse. De middelen uit dit fonds kunnen op basis van de meest acute noden gecoördineerd worden ingezet.

Daarnaast is ongeveer 29% (EUR 56,3 miljoen) via de Dutch Relief Alliance besteed. De Dutch Relief Alliance is een partnerschap tussen veertien Nederlandse NGO's om gezamenlijk noodhulp te geven. Bij de oprichting van het Relief Fund is tot 2.018 EUR 120 miljoen beschikbaar gesteld voor deze alliantie.

De overige beschikbare middelen, EUR 18,6 miljoen, is via de Rode Kruisbeweging en andere organisaties besteed, zoals VNG International en het START fund⁶.

Specifieke thema's

Nederland heeft middelen beschikbaar gesteld voor directe hulpverlening, zoals het uitzenden van zogeheten *Urban Search and Rescue Teams*. Ook heeft Nederland het afgelopen jaar geïnvesteerd in veiligheid van hulpverleners en het vergroten van lokale paraatheid. Bijvoorbeeld door de inzet van technische assistentie op het gebied van watermanagement bij water gerelateerde rampen. In 2016 is geïnvesteerd in het Education Cannot Wait Fund, een fonds dat is opgezet om onderwijs te garanderen in crisisheden wereldwijd en zo te helpen voorkomen dat een nieuwe generatie opgroeit zonder onderwijs. Daarnaast worden ieder jaar middelen ingezet om het humanitaire systeem verder te verbeteren, onder meer door verdergaande innovatie van de hulpverlening.⁷

Tabel 3 Thematische bestedingen

Onderwerp	Bestedingen 2016
Onderwijs: <i>Education Cannot Wait</i> fonds	7.0
Paraatheid	1.7
Innovatie	1.5
Veiligheid van hulpverleners	1.4
Kwaliteitsverbetering van het noodhulpsysteem	1.3
TOTAAL	12.9

⁶ Het Start Fund is een fonds van NGO's dat binnen 72 uur noodhulp biedt aan kleine en minder in de aandacht staande crises. Donoren zijn DFID, Nederland, Irish Aid en ECHO.

⁷ Kamerstuk 32 605, nr. 150.

Naar aanleiding van het verzoek dat door uw Kamer is gedaan tijdens de procedurevergadering van de Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 22 december 2016 om uw Kamer per brief te informeren over de wijze waarop de EUR 1,5 miljoen is besteed inzake het gewijzigd amendement Smaling/Teeven (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 53) deelt het kabinet u mede dat deze uitgave is aangehouden in verband met de lopende beoordeling van een nieuw voorstel van Wings for Aid.

Vooruitblik 2017

In het onlangs gepubliceerde *Global Humanitarian Needs Overview* van de VN geeft de VN aan in 2017 USD 22.1 miljard nodig te hebben om hulp te bieden aan 96,2 miljoen mensen in 33 landen. Dit is het grootste hulpverzoek van de VN tot nu toe. Nederland blijft zich ook in 2017 inzetten om zoveel mogelijk mensenlevens te redden, leed te verzachten en menselijke waardigheid te beschermen.

Daartoe heeft het kabinet in 2017 een budget van EUR 340,4 miljoen ter beschikking:

- EUR 219 miljoen noodhulp budget ODA (art. 4.1)
- EUR 1 miljoen noodhulp budget non-ODA (art. 4.1)
- EUR 120 miljoen Relief Fund⁸ (art. 4.4)

Ook in 2017 zal het merendeel worden ingezet ter financiering van noodhulp in chronische en acute crises via ongeoordeelde en geografisch geoormerkte bijdragen, in lijn met voorgaande jaren. Ook blijft Nederland werken aan hervorming van de internationale noodhulpverlening. Hierbij wordt voortgebouwd op het beleid van de afgelopen jaren.

Meer samenwerken; minder concurrentie

Om aan alle noden tegemoet te kunnen komen, is samenwerking essentieel. Nederland beschouwt de VN onverminderd als belangrijkste coördinator van de humanitaire hulpverlening en pleit voor verdere samenwerking en coördinatie, mede door implementatie van de Grand Bargain afspraken voor gezamenlijke planning. Dit zal in eigen land onder andere plaatsvinden door verdere versterking van de Dutch Relief Alliance. Ook blijft Nederland samenwerking tussen humanitaire organisaties en het bedrijfsleven stimuleren.

Innovatie

Nederland is één van de koplopers op innovatie van het humanitaire systeem en blijft zich hier ook in 2017 voor inzetten. Zo zal OCHA dit jaar met Nederlandse steun het *Centre for Humanitarian Data* in Den Haag openen. Bij humanitaire crises is het door een tekort of juist overvloed aan informatie vaak een enorme uitdaging om snel de meest effectieve operationele beslissing te maken. OCHA's *centre* zal het effectief gebruik en de impact van data binnen de humanitaire sector vergroten.

Lokaal paraat

Voorkomen blijft beter dan genezen; een geïnvesteerde euro voor rampenpreventie bespaart uiteindelijk op noodhulp. Nederland investeert in de weerbaarheid en paraatheid van lokale autoriteiten, organisaties en gemeenschappen, zodat zij bij een ramp de humanitaire gevolgen zoveel

⁸ Dit betreft het resterende budget van het oorspronkelijke Relief Fundbudget van EUR 570 miljoen, aangevuld met de EUR 48 miljoen zoals gemeld in de najaarsnota (Kamerstuk 34 620, nr. 1), waarvan EUR 45 miljoen is bestemd voor de Dutch Relief Alliance.

mogelijk kunnen beperken en opvangen. In het bijzonder wordt ingezet op het versterken van deze lokale capaciteit, met specifieke aandacht voor vrouwen en meisjes, mede door middel van financiering van noodhulpactiviteiten van lokale organisaties, via onder andere de VN *pooled funds* en de Dutch Relief Alliance. Nederland steunt al een programma gericht op het versterken van de capaciteit van vijf nationale Rode Kruisverenigingen, dat ook in 2017 doorloopt.

Nederlandse kennis en kunde

Ook het afgelopen jaar is gebleken dat Nederlandse expertise op het gebied van onder andere water, bouwkunde en gezondheid een belangrijk verschil kan maken bij rampen. Het beschikbaar stellen van Nederlandse experts vanuit de private sector, kennisinstellingen en de overheid om humanitaire organisaties en overheden te adviseren na een ramp, is zowel voor de hulpverlening als voor Nederland van toegevoegde waarde en zal ook in 2017 waar relevant worden ingezet.

Inzet 2017

Het budget voor 2017 wordt als volgt verdeeld:

- EUR 227 miljoen via algemene ongeoormerkte bijdragen
- EUR 70 miljoen aan nieuwe bijdragen voor noodhulp in chronische crises
- EUR 25 miljoen om in te kunnen spelen op acute rampen en ontwikkelingen
- EUR 17,4 aan lopende activiteiten op het gebied van noodhulp, innovatie, paraatheid, veiligheid van hulpverleners en kwaliteitsverbetering van het humanitair systeem)
- EUR 1 miljoen aan noodhulp non-ODA; dit betreft bestedingen aan landen die niet in aanmerking komen voor ontwikkelingssamenwerking.⁹

Het kabinet blijft zoveel mogelijk werken via ongeoormerkte en meerjarige steun aan noodhulporganisaties. In 2017 wordt EUR 227 miljoen via ongeoormerkte bijdragen besteed (zie tabel 4)¹⁰. De uitgaven zullen in lijn zijn met voorgaande jaren.

Naast ongeoormerkte bijdragen en lopende activiteiten resteert in 2017 een budget van EUR 95 miljoen voor noodhulp aan chronische en acute crises. Zoals uw Kamer is geïnformeerd per Najaarsnota 2016, is EUR 45 miljoen gereserveerd voor noodhulp via de Dutch Relief Alliance. EUR 25 miljoen wordt gereserveerd om gedurende het jaar snel te kunnen reageren op acute rampen en toegenomen noden. De resterende EUR 25 miljoen wordt via deze indicatieve planning toegewezen aan de grootste humanitaire crises van dit moment. Uitgangspunten voor toewijzing van middelen aan crises zijn:

- Het humanitair imperatief: aantal mensen in nood en hulp bieden waar de nood het hoogst is;
- Het risico en de kwetsbaarheid van mensen om slachtoffer te worden van een ramp, (blootstelling aan) gevaar (natuurramp, geweld, etc.);
- Gebrek aan weerbaarheid;
- Financieringsbehoefte op basis van de dekking van de noodhulpverzoeken van de VN en het Rode Kruis;

⁹ OECD-DAC hanteert een lijst van landen die in aanmerking komen voor ODA gelden. Deze lijst bevat alle lage en middeninkomenslanden, gebaseerd op het BNI per hoofd van de bevolking zoals gepubliceerd door de Wereldbank. Zie OECD-DAC: <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>. Landen die niet op deze lijst komen, komen in aanmerking voor non-ODA.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- Context van de crisis en mate van mogelijkheden om hulp te kunnen bieden.

Op basis van deze uitgangspunten zal het voor specifieke crises beschikbare budget als volgt worden besteed (inclusief DRA-allocaties):

Bestemming	NL bijdrage (waarvan 45 mln EUR via DRA)
Syrië-crisis	EUR 18,5 miljoen (8,5 via DRA)
Irak	EUR 10,9 miljoen (5,9 via DRA)
Jemen	EUR 10,4 miljoen (4,4 via DRA)
Zuid-Sudan	EUR 5,6 (geheel via DRA)
Somalië	EUR 4 miljoen
Centraal Afrikaanse Republiek	EUR 3,1 miljoen (geheel via DRA)
Nigeria	EUR 2,3 miljoen (geheel via DRA)
Oekraïne	EUR 1,7 miljoen (geheel via DRA)
Reservering voor acute rampen	EUR 38,5 miljoen (13,5 via DRA)
<i>TOTAAL</i>	<i>EUR 95 miljoen</i>

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