

Vergaderjaar 2023–2024

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2024

Aan het begin van 2024 verkeren 301 miljoen mensen wereldwijd in humanitaire nood.¹ Zij zijn getroffen door oorlog, geweld, natuurrampen, klimaatverandering, of een combinatie daarvan. Het internationale hulpsysteem tracht een deel van deze mensen te voorzien van humanitaire hulp en noodhulp, zoals voedsel, opvang en psychosociale en medische zorg.

Nederland draagt hier actief aan bij. Dit gebeurt door internationale hulpverlening financieel mogelijk te maken, en door middel van humanitaire diplomatie en het aanwenden van politieke invloed. Om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat hulpverleners toegang hebben tot getroffen gemeenschappen en dat zij hun werk in veiligheid kunnen doen, ook in conflictgebieden.

Nederland stimuleert uiteraard ook dat hulporganisaties goed samenwerken en de financiële middelen die ze ontvangen zo effectief en efficiënt mogelijk aanwenden. Samen met andere donoren en organisaties zorgt Nederland er zo voor dat levens worden gered, leed wordt verlicht en voorkomen, en veerkracht wordt versterkt.

Deze Nederlandse inzet komt voort uit een duidelijke noodzaak voor een krachtig en effectief internationaal beleid. Als open economie hebben conflicten en crises in het buitenland een directe impact op Nederland. Ze leiden onder meer tot irreguliere vluchtelingen- en migratiestromen. Daarnaast bedreigen ondermijning en instabiliteit in andere landen ook onze veiligheid in Nederland.

In deze brief licht het kabinet toe hoe Nederland in 2024 haar humanitaire inspanningen vormgeeft. Deze inzet bouwt voort op het Nederlandse

¹ Global Humanitarian Overview 2024

beleid van de afgelopen jaren, dat recent in positieve zin werd geëvalueerd.² Hoewel een groot deel van de Nederlandse inzet meerjarig is vastgelegd, bestaat zowel op het terrein van diplomatie als financiering ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Ook blikt de brief terug op het voorgaande jaar.

Terug en vooruitblik

Oorlog, conflict en klimaatverandering

Het jaar 2023 werd wederom gekenmerkt door meer humanitaire crises dan ooit tevoren. In februari werden Turkije en Syrië opgeschrikt door een ernstige aardbeving, gevolgd door het uitbreken van een intensief gewapend conflict in Soedan in april. De wereldwijde noden werden na de zomer verder verergerd met hevige aardbevingen in Marokko en Afghanistan, evenals de overstromingen in Libië. In oktober barstte vervolgens een grandoorlog uit in Gaza, die naar schatting 75% van de bevolking van Gaza huis en haard ontnam. Daarnaast zette ook een groot aantal reeds bestaande crises zich voort. Sommigen daarvan stonden prominent op de radar, zoals de humanitaire gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Anderen bleven grotendeels uit het zicht van de camera, zoals in de Democratische Republiek Congo en Haiti.

In totaal hadden in 2023 meer dan 365 miljoen mensen wereldwijd humanitaire hulp nodig. Het internationale hulpsysteem slaagde er in een deel, 128 miljoen van hen te voorzien van humanitaire hulp en bescherming. Zo leverde het Wereldvoedselprogramma voedselhulp aan bijna 120 miljoen mensen, kregen meer dan 23 miljoen mensen in noodsituaties toegang tot veilig drinkwater, en ontvingen ruim 2 miljoen mensen mentale gezondheidszorg en psychosociale steun.

Stijgende druk op hulpverlening

Het leveren van tijdige en effectieve humanitaire hulp was vorig jaar, net als in 2022, toenemend complex. Naleving van het humanitair oorlogsrecht en respect voor humanitaire principes kwamen steeds verder onder druk te staan. Hierdoor werd het steeds moeilijker voor hulpverleners hun werk veilig en onbelemmerd uit te voeren. Ook de humanitaire toegang kromp verder wereldwijd: tussen november 2022 en juni 2023 was er in meer dan 37 landen sprake van zeer ernstige of zelfs extreme toegangsbelemmeringen.³ Hulpbehoevenden hadden daardoor bijvoorbeeld geen toegang tot humanitaire hulp. Ook bemoeilijkten bureaucratische processen het tijdig leveren van hulpgoederen, zoals voedsel en medicijnen en werden hulpverleners en hulpinfrastructuur aangevallen.

De financiële druk op de hulpverlening neemt toe. Het *Global Humanitarian Overview* schat in dat er dit jaar USD 46,5 miljard nodig is om 180,9 miljoen mensen te voorzien van humanitaire hulp, noodhulp en bescherming.⁴ Dit is ongeveer 60% van de 301 miljoen mensen wereldwijd die volgens de VN in humanitaire nood verkeren. Afgelopen jaren laten zien dat het niet waarschijnlijk is dat ook daadwerkelijk al deze mensen bereikt zullen worden. Het internationale hulpsysteem wordt al jarenlang geconfronteerd met een trend waarbij de humanitaire noden sneller toenemen dan de beschikbare financiering. Als gevolg daarvan neemt het financieringstekort jaarlijks verder toe. In 2022 konden internationale donoren nog 58% leveren van het wereldwijd benodigde

² Kamerstuk 36 180, nr. 48

³ ACAPS

⁴ Global Humanitarian Overview 2024

bedrag. In 2023 was dit slechts 40%.⁵ In de praktijk betekende dit bijvoorbeeld dat WFP vorig jaar 10 miljoen minder mensen van noodhulp kon voorzien dan in 2022.⁶ De organisatie waarschuwt nu dat het in 2024 gedwongen bezuinigingen moet blijven doorvoeren, waardoor minder mensen van voedsel voorzien kunnen worden en te maken zullen krijgen met acute voedselonzeekerheid.

Perspectief en focus

De druk op het humanitaire systeem en de groeiende financieringskloof dwingen tot betere prioritering bij het opstellen van de internationale hulpplannen. Het internationale hulpsysteem – onder leiding van VN OCHA – heeft daarom besloten nog scherper te prioriteren bij het opstellen van de hulpplannen, mede op aansporing van Nederland. Dit is erop gericht alsnog de meest kwetsbare mensen, in de meest precaire situaties, van levensreddende hulp te voorzien. Ook zetten donoren, waaronder Nederland, via diplomatieke en multilaterale kanalen in op het aantrekken van nieuwe donoren – onder meer met de Golfstaten. Ook dringt OCHA aan op investeren in lange termijn oplossingen. Humanitaire organisaties sporen de internationale (donor)gemeenschap, internationale financiële instellingen, andere organisaties en nationale overheden aan om zich in te zetten voor de aanpak van grondoorzaken van crises; voorkomen is beter dan genezen.

Nederlandse beleidsinzet 2024

Nederland draagt bij aan het redden van levens, het verlichten en voorkomen van lijden, en het beschermen van menselijke waardigheid bij rampen en conflict. Hiertoe maakt Nederland zich hard voor een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van haar financiële middelen. Het kabinet doet dat door in te zetten op:

- 1) meerjarige en flexibele, «ongeoormerkte» financiering, en;
- 2) politieke, diplomatieke en beleidsinitiatieven, die erop zijn gericht dat humanitaire hulp wordt verleend conform het humanitair oorlogsrecht -zoals onder meer vastgelegd in de Geneefse Conventies. Deze hulp dient neutraal, onafhankelijk, onpartijdig en menselijk te zijn.

Het Nederlandse humanitaire budget in 2024 bedraagt EUR 535 miljoen.⁷ In de bijlage vindt u een overzicht van de inzet van deze middelen. Binnen de financiële en beleidsmatige inzet is sprake van prioriteiten waarop Nederland internationaal een duidelijk profiel heeft opgebouwd als belangrijke speler. Deze worden onderstaand toegelicht. Gezien de groeiende crises wereldwijd en het tekort aan wereldwijde financiering verkent het kabinet of er binnen de BHOS begroting aanvullende middelen kunnen worden gevonden.

Nederland draagt als lidstaat bovendien bij aan de humanitaire hulp en diplomatie van de Europese Unie. ECHO – de humanitaire hulp tak van de Europese Commissie – is met een groot budget en haar internationale netwerk een belangrijke speler in de internationale hulpverlening.⁸ In 2024 gaat het om een humanitair hulpbudget van EUR 1,8 miljard.

⁵ OCHA Financial Tracking Service

⁶ Wereldvoedselprogramma

⁷ BHOS-begroting Kamerstuk 36 410-XVII, nr. 5 en aanvullende nota van wijziging Kamerstuk 36 410-XVII, nr.11

⁸ Het Nederlandse aandeel aan de begroting van de Europese Unie bedraagt 5,9%. Ieder jaar maakt een vast bedrag van de EU-afrachten onderdeel uit van ODA, waaronder humanitaire hulp.

Meerjarige en flexibele, «ongeoormerkte» financiering.

De kern van het Nederlandse humanitaire beleid is het ondersteunen van het werk van humanitaire organisaties en fondsen. Deze organisaties dragen ieder vanuit hun eigen mandaat en expertise zowel bij aan het effectief leveren van humanitaire hulp als aan het versterken van het humanitaire systeem. Ook de IOB bevestigt de effectiviteit van het Nederlandse humanitaire beleid en de keuze van partnerorganisaties.⁹ Deze wijze van financieren stelt humanitaire organisaties in staat om hulp te verlenen in acute, nieuwe crises en in crises die minder in de directe belangstelling staan, maar ook grote aantallen slachtoffers kennen. Ook gebruiken organisaties de Nederlandse bijdragen -onder meer op nadrukkelijk verzoek van Nederland- om te investeren in lokale capaciteitsversterking, zogenoemde «anticiperende hulp» voordat een crisis zoals een overstroming of hongersnood toeslaat, en innovatie.

Nederland onderscheidt zich op positieve wijze door middel van deze financieringswijze, samen met een kleine groep andere donoren, en krijgt hier van partnerorganisaties en landen die de steun ontvangen veel waardering voor. De meerjarige, flexibele en ongeoormerkte financiering aan VN-organisaties en -fondsen, de Rode Kruis/ Rode Halve Maan-beweging en de *Dutch Relief Alliance* wordt daarmee voortgezet.

Deze flexibele vorm van financieren gaat gepaard met een doorlopende dialoog met de partnerorganisaties, met name gericht op efficiëntie en effectiviteit. Er wordt regelmatig gesproken over de uitvoering van de humanitaire hulp, het versterken van de rol van lokale hulporganisaties, het bereiken van de meest gemarginaliseerde groepen en het adequaat adresseren van misstanden in de hulpverlening. Dit gebeurt in formele en informele beleidsdialogen, via de bestuursraden van VN-organisaties, en door middel van gezamenlijke gesprekken met humanitaire organisaties en gelijkgezinde donoren. Ook de Nederlandse ambassades en permanente vertegenwoordigingen vervullen een belangrijke rol: zij spreken met organisaties over de inzet van de humanitaire hulp op landenniveau in hun dagelijkse werk.

Meer zichtbaarheid van Nederlandse bijdragen maakt ook onderdeel uit van deze partnerschapsdialoog. Een betere zichtbaarheid kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor humanitaire hulp in Nederland. Tevens beoogt Nederland – door meer zichtbaarheid – erkenning te krijgen voor de flexibele manier van financieren. Daarmee kunnen we andere donoren overtuigen ook te kiezen voor meer ongeoormerkte en daarmee flexibele financiering. Nederland krijgt van onze humanitaire partners brede erkenning en is daardoor ook nauw betrokken bij strategische besluitvorming van partnerorganisaties, zoals over initiatieven ter hervorming van de humanitaire sector. Tegelijkertijd is er tijdens donorconferenties of vergaderingen op landenniveau niet altijd voldoende aandacht voor de omvang van de grotendeels ongeoormerkte Nederlandse bijdragen. In dialoog met partnerorganisaties wordt gesproken over de wijze waarop dit kan worden verbeterd, bijvoorbeeld via mediacommunicatie van de partners.¹⁰ Ook in de vernieuwing van het zogenoemde *Funding Compact* tussen donoren en de VN zullen hierover afspraken worden gemaakt.

⁹ Kamerstuk 36 180, nr. 48

¹⁰ TZ202402-033

Crisis-specifieke bijdragen

Naast de ongeoormerkte, meerjarige bijdragen worden elk jaar ook gerichte bijdragen gegeven aan een aantal grote en in veel gevallen langdurige crises. Dat verloopt via financiële steun aan elf humanitaire fondsen van OCHA (de zogenoemde *Country Based Pooled Funds* (CBPFs)) en via de Nederlandse subsidies aan de *Dutch Relief Alliance* (DRA) en het Nederlandse Rode Kruis (NRK). Zij wenden een deel van de subsidies aan voor hulpverlening in specifieke chronische crises, zoals Jemen, Syrië en Soedan.

Ook de subsidies voor de DRA en het NRK bieden ruimte om in te spelen op acute crises via een crisisreserve die zij naar eigen inzicht kunnen inzetten. De DRA zette deze middelen vorig jaar bijvoorbeeld in door extra middelen beschikbaar te maken voor de noodhulprespons na de overstroming in Libië. Vanuit NRK werden onder meer acuut middelen beschikbaar gesteld voor het adresseren van de gevolgen van een aardbeving in Nepal.

In 2023 heeft Nederland extra financiering vrij gemaakt voor onder meer het verlenen van hulp aan de slachtoffers van de aardbevingen in Turkije en Marokko en de bevolking in Gaza.¹¹ Dat bestond zowel uit financiële bijdragen aan partnerorganisaties als materiële inzet. Deze *in kind* hulp kan bestaan uit materiaal, expertise en menskracht. Voorbeelden zijn levering van hulpgoederen in natura, de uitzending van waterexperts of het Nederlandse *Urban Search and Rescue*-team (USAR.NL) bij de aardbevingen in Turkije. Dit wordt gecoördineerd in Europees verband. Ook biedt Nederland ondersteuning aan particuliere initiatieven door middel van publiekscommunicatie over reisadviezen, consulaire dienstverlening, en op het te woord staan en verwijzen van vragen uit de samenleving.¹²

In 2024 wordt een bedrag van maximaal EUR 10 miljoen beschikbaar gesteld aan het opzetten van een maritieme corridor voor hulpverlening aan Gaza vanaf Cyprus. De bijdrage wordt gekanaliseerd via een nog op te zetten fonds. Met het fonds kunnen benodigdheden worden aangekocht voor de hulpverlening aan Gaza over zee.¹³ Ook wordt EUR 10 miljoen extra beschikbaar gesteld aan het Wereldvoedselprogramma voor voedselhulp aan Soedan waar door het conflict en daaruit voortvloeiende voedselschaarste de noden extreem oplopen, de situatie in grote delen van het land zeer precair is en er hongersnood dreigt voor miljoenen mensen.¹⁴

In lijn met voorgaande twee jaren is ook dit jaar vooralsnog voor acute crises EUR 3,5 miljoen beschikbaar. Gezien de groeiende crises wereldwijd worden momenteel de mogelijkheden verkend om bovenop deze bestaande middelen extra budget binnen de BHOS-begroting beschikbaar te stellen voor acute crises. Hierover wordt u bij de 1^e supplettoire begroting 2024 geïnformeerd. Tevens wordt u bij de 1^e supplettoire begroting geïnformeerd over de beschikbare middelen voor wederopbouw van Gaza.¹⁵

¹¹ Motie 21 501-02, nr. 2722 (Sjoerdsma)

¹² Kamerbrief Meer centrale coördinatie voor particuliere initiatieven, d.d. 19 oktober 2023, Kamerstuk 36 180, nr. 78

¹³ Motie 21 501-02, nr. 2852 (Boswijk c.s.)

¹⁴ Motie 21 501-02, nr. 2846 (Dobbe c.s.)

¹⁵ Conform toezegging tijdens het BHOS begrotingsdebat d.d. 30–31 januari 2024.

Politieke, diplomatieke en beleids- initiatieven

Thema's

Nederland ondersteunt ook initiatieven gericht op humanitaire diplomatie en het versterken van de humanitaire sector. Dat gebeurt onder meer via het nieuwe subsidiebeleidskader voor thematische financiering waarover de Kamer geïnformeerd is in de Kamerbrief Humanitaire Hulp en Diplomatie 2023. Dit subsidiebeleidskader heeft een looptijd van 2024–2027. De vier geselecteerde organisaties zullen met Nederlandse financiering specifiek aandacht besteden aan bevordering van humanitaire toegang, versterking van leiderschap van lokale organisaties en anticiperende humanitaire actie.

Effectieve en passende humanitaire hulpverlening

Nederland werkt met partners die elk hun eigen mandaat en toegevoegde waarde hebben binnen het humanitaire systeem. Nederland hecht sterk aan de complementariteit van het werk van de VN, de Rode Kruisbeweging en de DRA. De IOB-evaluatie bevestigde dat door Nederland gefinancierde partners op basis van hun specifieke kennis en expertise allen hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Nederlandse humanitaire financiering, namelijk het efficiënt, effectief en tijdig leveren van hulp.

Belangrijk in de samenwerking en dialoog met VN-organisaties, Rode Kruis en DRA, is de mate waarin en wijze waarop zij op basis van gelijkwaardigheid met lokale organisaties samenwerken.¹⁶ Nationale en lokale organisaties hebben vaak de meeste kennis van de context en de beste toegang tot mensen in nood. Alle partners geven actief invulling aan deze zogenoemde «lokalisering». Zo werkt de DRA nauw samen met een groot aantal lokale partners, inclusief vrouwennetwerken, en kan het NRK via het netwerk van de nationale partnerverenigingen ook zeer sterk lokaal inzetten, tot op dorpsniveau, zowel met professionele als vrijwillige hulpverleners.

Ook de VN-organisaties als grote internationale spelers zetten op dit gebied stappen. Bij UNICEF gaat inmiddels 39% van de humanitaire financiering naar lokale partners en bij UNHCR is dat 28%. Binnen de CBPFs wordt gemiddeld ruim 39% van de financiering toegekend voor het werk door lokale organisaties. Deze percentages liggen boven het humanitair internationaal afgesproken percentage van 25%. Niet alleen dit percentage maar ook de mate van zeggenschap van lokale actoren is belangrijk. Ook daar zijn inmiddels goede voorbeelden van. Zo heeft UNICEF de vertegenwoordiging van lokale actoren in zijn coördinatiestructuren versterkt. En heeft UNHCR een strategische adviesgroep over lokalisering opgericht, die door 16 verschillende lokale organisaties wordt geleid.

Humanitair oorlogsrecht en humanitaire ruimte

Humanitaire hulp en noodhulp moeten mensen veilig en ongehinderd bereiken. Humanitaire toegang en respect voor de humanitaire principes en internationaal recht zijn daarvoor belangrijke randvoorwaarden. In veel crises staat dit echter onder druk. Zo worden in Soedan en de Sahel hulpverleners gegijzeld en onder vuur genomen door gewapende groeperingen. In Afghanistan kondigt het nationale Taliban-regime nog altijd edicten af die het moeilijk maken voor vrouwelijke hulpverleners om

¹⁶ Motie 36 410-XVII, nr. 35 (Ceder c.s.).

hun werk te doen. En in Gaza ontvangt de burgerbevolking onvoldoende hulp door aanhoudend geweld, gebrek aan humanitaire corridors en belemmering van toevoer van hulpgoederen.

Nederland spant zich met diplomatieke initiatieven in voor de vergroting van de humanitaire ruimte, en voor naleving van het humanitair oorlogsrecht. Nederland doet dat in EU-verband, maar ook samen met de VN, de Rode Kruis/ Rode Halve Maan-beweging en andere hulporganisaties. Initiatieven variëren van via VN-resoluties werken aan de veiligheid van hulpverleners, tot gerichte demarches op landenniveau door de Nederlandse ambassades. Dat gebeurde in 2023 o.a. in Soedan, Israël, Jemen, Gaza en Oekraïne.

Nederland zet inspanningen voort om te zorgen dat internationale sancties geen hinder veroorzaken voor het leveren van humanitaire hulp aan mensen in nood. EU- en VN-sancties kunnen bijvoorbeeld ongewild leiden tot obstakels bij het invoeren van hulpgoederen of onwilligheid van banken om het betaalverkeer van hulporganisaties te faciliteren. Nederland zet zich in voor invoering van effectieve humanitaire uitzonderingen in EU-sanctieregimes.¹⁷ Inmiddels zijn humanitaire uitzonderingen opgenomen in enkele tientallen sanctieregimes. Deze ontwikkeling is positief ontvangen door humanitaire organisaties, bijvoorbeeld in de context van hulpverlening in Syrië. Ook wordt dialoog met de Nederlandse bankensector voortgezet om te verzekeren dat betaalverkeer ten behoeve van humanitaire hulp niet wordt belemmerd.

Tot slot

Nederland blijft haar verantwoordelijkheid nemen om humanitaire noden te lenigen en ervoor te zorgen dat dit zo effectief en efficiënt mogelijk gebeurt. Tegelijkertijd blijft het noodhulp. Voor de oorzaken van humanitaire problemen is noodhulp geen oplossing. Het blijft daarom zaak om te werken aan de onderliggende oorzaken van crises, zoals oorlog, conflict en klimaatverandering; en aan het bevorderen van stabiliteit en van duurzame ontwikkeling.

De Nederlandse hulpinspanningen zijn daarom onderdeel van het bredere buitenlandbeleid, waaronder de investeringen in internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen

¹⁷ In navolging van VN Veiligheidsraadresolutie 2664 (2022).

BIJLAGE

FINANCIËLE INZET 2024	EUR mln
1. Algemene bijdragen	252,6
2. Bijdragen voor specifieke crises, incl. reserves voor acute crises (ODA en non-ODS) en materiële hulp (<i>in kind</i>)	248,9
3. Thematische bijdragen	33,5
Totaal	535¹

¹ EUR 520 mln. conform BHOS-begroting plus EUR 15 mln. uit algemene middelen voor Oekraïne.

1. ALGEMENE BIJDRAGEN 2024	EUR mln
CERF	55
UNOCHA	7
UNICEF	17
UNHCR	35
UNRWA	19
WFP	60
UNHAS	3
ICRC	55
IFRC (via NRK)	1,6
Totaal	252,6

2. CRISIS-SPECIFIEKE BIJDRAGEN 2024	EUR mln
Via VN landenfonds (CBPF's): Afghanistan ¹ , Burkina Faso, DRC, Ethiopië, Jemen, Oekraïne, Soedan, Somalië, Syrië ² , Zuid-Soedan	105
Via DRA: Afghanistan, DRC, Ethiopië, Jemen, Soedan, Somalië, Syrië, Zuid-Soedan	55,7
DRA – budget acute crisisrespons	18
DRA – overige inzet	1,2
Via NRK: O.a. Mexico, Honduras, Costa Rica, Panama, Colombia en Libanon	7,5
NRK – budget acute crisisrespons	22,5
NRK – overige inzet	15,5
Via WFP: Soedan	10
Maritieme route Gaza	10
Reserve acute crises ODA en non-ODA	3,5
Totaal	248,9

¹ Motie 36 410 XVII, nr. 33 (Boswijk en Ceder). Met de Nederlandse financiering stelt het kabinet het humanitaire VN-fonds voor Afghanistan, de DRA en het NRK in staat om humanitaire hulp aan de Afgaanse bevolking te leveren. Deze bijdragen komen bovenop de algemene bijdragen aan o.a. VN en ICRC, die deze middelen ook kunnen inzetten in Afghanistan.

² Motie 36 180, nr. 67 (Hammelburg c.s.) en toezegging TZ202305-085. Het kabinet acht de gekozen kanaalkeuze via de VN en DRA effectief voor hulpverlening aan Syrië (inclusief het noordwesten) effectief.