

Fiche 2: Mededeling humanitaire wereldtop: een wereldwijd partnerschap voor beginselvaste en efficiënte humanitaire hulp

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad
Naar de wereldtop over humanitaire hulp: een wereldwijd partnerschap voor beginselvaste en efficiënte humanitaire hulp
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 september 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2012) 419
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0419&from=en>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet uitgevoerd
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk Ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Inleiding

Op 23 en 24 mei 2016 organiseren de Verenigde Naties (VN) een top over humanitaire hulp in Istanbul. De wereldtop komt op een moment dat de wereld geconfronteerd wordt met een nog niet eerder waargenomen hoeveelheid mensen die humanitaire hulp nodig heeft: 80 miljoen mensen. De Secretaris-Generaal van de VN heeft daarom besloten zijn laatste top te wijden aan humanitaire hulp. Het doel van de top is om internationale consensus te bereiken waarin de beginselen van humanitaire hulp worden bevestigd en de effectiviteit van humanitaire actie wordt verbeterd zodat huidige en toekomstige uitdagingen beter het hoofd kunnen worden geboden.

De Europese Unie (EU) en haar lidstaten spelen een leidende rol in de wereld van humanitaire hulp. Deze mededeling geeft de visie van de EU weer en presenteert 25 aanbevelingen als bijdrage aan de discussie die moet leiden tot een succesvolle wereldtop.

Hoofdstuk 1: beginselvaste humanitaire hulp

- **De onderliggende waarden voor humanitaire hulp bevestigen en bereid zijn actie te ondernemen, ook in crisisgebieden.**

Een hernieuwde belofte moet wijzen op onze collectieve verantwoordelijkheid om universele waarden (waardigheid, integriteit en solidariteit), humanitaire beginselen (hulpverlening op basis van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) en verplichtingen krachtens internationaal humanitair recht te respecteren.

- **Zorgen voor toegang.**

Humanitaire hulpverleners moeten de dialoog aangaan met de bij een conflict betrokken partijen om te zorgen voor toegang, bescherming en veiligheid. Regeringen moeten eerst en vooral zorgen voor een veilige omgeving voor de humanitaire actie. Dit vereist een geschikt wettelijk en beleidsmatig kader. Streng maar werkbare veiligheidsprotocollen helpen om de aanwezigheid van uitvoerende organisaties in gevaarlijke gebieden te bevorderen.

- **Bescherming centraal stellen bij humanitaire actie.**

De hulpverlenende instellingen moeten bescherming systematisch opnemen in haar humanitaire actie, daarbij rekening houdend met de kwetsbaarheid en de capaciteit van specifieke bevolkingsgroepen. Er moet een uitgebreide beschermingsstrategie worden ontwikkeld en de samenwerking tussen de humanitaire hulpverleners en de mensenrechtenexperts moet worden verbeterd.

Hoofdstuk 2: efficiënte humanitaire hulp

- **Basisbeginselen voor efficiënte humanitaire hulp.**

De hulpverlenende instellingen moeten een beter instrument ontwikkelen om humanitaire efficiëntie te kunnen meten en de volledige responscyclus te vergemakkelijken. Daarbij kan gedacht worden aan het delen van gegevens, het maken van een inventaris van beschikbare capaciteit, gezamenlijke risicoanalyse en evaluatie. Er moet meer aandacht worden besteed aan de beoordeling van de behoeften van de getroffen bevolking en het afleggen van verantwoording aan deze bevolking.

De verantwoordelijke organisaties moeten zorgdragen voor volledige uitvoering van de *Transformative Agenda*, een door de VN aangenomen hervormingsplan, en de systematische toepassing daarvan.

- **Partnerschap met lokale, nationale en regionale betrokkenen: subsidiariteit en solidariteit.**

Humanitaire hulp moet gebaseerd zijn op subsidiariteit en solidariteit. Voor alle landen moeten risicobeoordelingen en kwetsbaarheidsanalyses worden uitgevoerd. Tevens moet een overzicht worden gemaakt van de paraatheid en de capaciteit van de verschillende actoren om snel op crises te reageren.

Richtsnoeren voor context gebonden scenario's kunnen de rol van hulpverleners verduidelijken. Regeringen en donoren moeten capaciteitsopbouw van lokale hulpverleners steunen. Regionale organisaties moeten ondersteuning krijgen bij het opzetten van een netwerk voor ervaringsuitwisseling en opleiding.

- **Partnerschap met donoren, de particuliere sector, goede doelen, stichtingen en uitvoerende organisaties voor efficiënte en toereikende financiering van humanitaire hulp.**

De structuur en efficiëntie van humanitaire actie moet worden verbeterd. Donoren moeten hun inspanningen beter coördineren en beoordelen om na te gaan of de uitvoerende organisaties toegevoegde waarde bieden en kosten-efficiënt werken.

Donoren en uitvoerende organisaties moeten, waar mogelijk, overgaan op bijstand in geld (*cash based transfers*), daarbij rekening houdend met de specifieke lokale context.

Het VN-systeem en de traditionele donoren moeten een betere dialoog aangaan met niet DAC-donoren¹, landen met middeninkomens, regionale organisaties, de particuliere sector, goede doelen en stichtingen.

- **Partnerschap met ontwikkelingshulpactoren.**

Er moet een nieuw model komen voor humanitaire ontwikkelingshulp dat een gezamenlijke 'multi-hazard'-risicobeoordeling bevat en waar nodig (voorspelbare) meerjarige programmering en -financiering en exit strategieën. Ontwikkelingshulpprogramma's moeten flexibeler kunnen inspringen op crisissituaties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is een van de grootste donoren op het gebied van humanitaire hulp en heeft daardoor een belangrijke stem in de internationale discussies over noodhulp. In internationale organisaties maakt Nederland zich sterk voor effectieve en efficiënte humanitaire hulp.

Coördinatie, vooral in EU en VN verband, vindt het kabinet een zeer belangrijk aspect en wordt

¹ DAC: Commissie voor Ontwikkelingsbijstand van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling (OESO).

actief bevordert, evenals het kunnen verantwoorden van uitgaven aan zowel donoren als ontvangende partijen.

Voor humanitaire hulpverleners is vrije toegang tot de getroffen bevolking essentieel. In complexe conflictsituaties is dit een uitdaging omdat strijdende partijen de hulp van buiten gebruiken voor politieke doeleinden. Bij noodhulp staan voor het kabinet de humanitaire principes onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid voorop. Daarnaast bevordert Nederland nauwe samenwerking met lokale partijen en hulpverstrekkers om ervoor te zorgen dat hulp daadwerkelijk inspeelt op de behoeften van de getroffen bevolking.

Het kabinet zet sterk in op het zoveel mogelijk voorkomen van rampen door te investeren in zelfredzaamheid en weerbaarheid. De risico's op rampen worden beter in kaart gebracht in landen waar Nederland reguliere hulp geeft zodat risico-bereidheid wordt meegenomen in de planning van andere hulpactiviteiten.

Het kabinet onderzoekt mogelijkheden om kansrijke ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan verhoging van de effectiviteit van de hulpverlening te stimuleren. Innovatieve ontwikkelingen kunnen technologisch van aard zijn, bijvoorbeeld de inzet van *big data* om te komen tot betere besluitvorming, maar kunnen ook betrekking hebben op nieuwe partnerschappen met bijvoorbeeld bedrijfsleven of academische instellingen of alternatieve financieringsmethoden.

In alle humanitaire noodsituaties zijn vrouwen en kinderen extra kwetsbaar. Voor het kabinet is dit reden om bij de vormgeving en uitvoering van hulpprogramma's erop toe te zien dat deze groepen worden beschermd. Nederland speelt een actieve rol op het gebied van psychosociale zorg en brengt dit thema, conform de motie die de Kamer hierover onlangs heeft aangenomen, bij VN-partners, Rode Kruis en NGO-partners onder de aandacht en zet zich in om psychosociale zorg hoog op de agenda van de Top te krijgen.

Er is nog onduidelijkheid over het traject tot aan de humanitaire top in mei volgend jaar. Het kabinet dringt er bij de VN op aan spoedig meer duidelijkheid te verschaffen over zowel proces als inhoud.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie. De humanitaire wereldtop is een unieke gelegenheid om met alle betrokkenen uit de humanitaire sector (overheden, private sector, NGO's, VN-instellingen en vertegenwoordigers van getroffen) voorstellen te formuleren die moeten leiden tot een verbetering van de wijze waarop humanitaire hulp wordt geboden. De Europese Unie en de lidstaten spelen een leidende rol op wereldniveau; een eensluidend Europees geluid draagt bij aan het succes van de wereldtop. In Europees verband kan gezamenlijk worden opgetrokken om het bestaande VN-systeem voor humanitaire hulpverlening verder te verbeteren.

De communicatie van de Commissie is direct gebaseerd op de Europese Consensus betreffende Humanitaire Hulp², een gemeenschappelijke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Het voorstel voor "een wereldwijd partnerschap voor principiële humanitaire hulp" moet worden gezien als een oproep aan anderen om zich aan te sluiten bij het gedachtengoed van de Europese Consensus dat erop gericht is mensenlevens te redden, crises en rampen te voorkomen en het herstel na een ramp te bevorderen.

Het kabinet kan zich vinden in de twee hoofdthema's van de mededeling die naadloos aansluiten bij de hoofdlijnen van het Nederlands beleid: humanitaire hulp moet gebaseerd zijn op humanitaire principes en de effectiviteit van humanitaire hulp dient te worden vergroot.

Het kabinet kan zich eveneens vinden in de aanbevelingen die de Commissie identificeert. Het kabinet wijst er wel op dat deze voorstellen nog vrij globaal zijn en verdere uitwerking behoeven. De mededeling van de Commissie geeft aan dat deze nadere uitwerking zal volgen na de humanitaire wereldtop.

Onder hoofdthema **waardevolle humanitaire actie**, verwelkomt het kabinet het voorstel om de humanitaire wereldtop te gebruiken om alle deelnemende partijen op te roepen de onderliggende waarden voor humanitaire hulp te herbevestigen en de wereld eraan te herinneren dat er een gedeelde verantwoordelijkheid is om mensenlevens te redden en humanitaire hulp te bieden.

De aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van toegang voor humanitaire hulpverleners zijn zowel zeer opportuun als essentieel: in teveel gevallen kan geen of onvoldoende humanitaire hulp worden geboden waardoor getroffen mensen niet in staat zijn in de regio te blijven. De voorstellen die leiden tot een betere bescherming van de bevolking sluiten hier direct op aan.

Ten aanzien van de 17 aanbevelingen onder hoofdthema **effectiviteit van humanitaire hulp** merkt het kabinet het volgende op:

- Het kabinet verwelkomt de sterke oproep tot meer coördinatie, betere *needs assessments* en een sterkere focus op kwaliteit, resultaten, kosten-efficiency en verantwoording aan de getroffen bevolking. Het kabinet ziet meer mogelijkheden voor innovatieve oplossingen om deze doelen te bereiken en zal de Commissie vragen om hier aandacht aan te besteden.
- Het kabinet ondersteunt de visie dat humanitaire hulp moet worden gebaseerd op de bij elkaar horende beginselen van subsidiariteit en solidariteit, met lokale, nationale en regionale actoren als eerste hulpverleners, en de internationale gemeenschap die waar nodig bijspringt met aanvullende steun. De internationale gemeenschap onderneemt alleen actie als de capaciteit van de lokale hulpverleners niet volstaat, als zij de behoeften van de

² Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission (2008/C 25/01).

getroffen bevolking niet willen of kunnen lenigen, of als zij niet in staat zijn te voorkomen dat de noodsituatie buurlanden aantast.

De aanbeveling om risico-analyses uit te voeren is volledig in lijn met Nederlands beleid, evenals het investeren in de opbouw van duurzame capaciteit om de lokale gemeenschappen te helpen de gevolgen van een ramp te weerstaan en humanitaire actie te vergemakkelijken.

- Het kabinet onderschrijft de analyse dat het humanitaire systeem te lang afhankelijk is geweest van een klein aantal donoren. Niet traditionele donoren en de particuliere sector zijn in sommige crises al van cruciaal belang gebleken, maar het systeem is nog niet in staat hun inbreng op de best mogelijke manier in te zetten. Nieuwe partnerschappen zijn daarom nodig, wat meer dialoog vereist, vooral met nieuwe spelers in het humanitaire veld. Het internationale systeem moet beter worden toegespitst op het zoeken naar stimulansen voor nieuwe actoren, een meer regelmatige dialoog, en contexten waarin hun deelname voor henzelf bijzonder interessant kan zijn.
- Het kabinet deelt de zorg dat de humanitaire hulp niet langer alleen zorg kan dragen voor langdurige en aanslepende crisissituaties. Er is dringend behoefte aan het herijken van de relaties tussen de humanitaire sector en ontwikkelingssamenwerking. In het kader van de langdurige crises ondersteunt het kabinet het voorstel om te komen tot meer voorspelbare meer-jaren financiering.

Het kabinet benoemt voor de vervolgbesprekingen over deze mededeling en de inzet voor Raadsconclusies de volgende drie prioriteiten: (1) belang van de humanitaire principes die onder meer toegang tot de getroffen bevolking garandeert; (2) belang van bevorderen efficiëntie door betere coördinatie, transparantere systemen, en betere verantwoordingsmechanismen; (3) het belang van innovatieve oplossingen, nieuwe partnerschappen en financieringsmechanismen. Daarnaast zal het kabinet het belang van vrouwen benadrukken; niet alleen dient er aandacht te zijn voor de kwetsbare positie van vrouwen, maar juist ook steun voor de leiderschapsrol van vrouwen en vrouwengroepen tijdens en na een ramp/conflict.

Het kabinet heeft tot slot nog de volgende specifieke opmerkingen bij de mededeling:

- Het kabinet juicht een krachtadige opstelling van de Commissie toe en ziet graag een nog duidelijker articulatie van de verschillende voorstellen gedurende het traject richting de humanitaire wereldtop. De top is de gelegenheid om veranderingen aan te brengen in systemen, partnerschappen, financieringsmethodes en gebruik van technologieën zodat humanitaire crises nu en in de toekomst beter het hoofd kunnen worden geboden. Een gezamenlijk optreden van de Commissie en de lidstaten op weg naar en op deze top zal ertoe bijdragen dat er overeenstemming wordt bereikt over voorstellen die tot daadwerkelijke opvolging en verandering leiden.

- Het kabinet plaatst de humanitaire wereldtop in het kader van andere internationale overeenkomsten en ontwikkelingen zoals de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen, de klimaatop (COP), ontwikkelingsfinanciering (FFD) en de discussie in de VN over vredesmissies. Het kabinet erkent dat meer duidelijkheid nodig is over de relaties tussen deze processen en zal dit met de Commissie en lidstaten verder bepreken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling van de Commissie betreffende de humanitaire wereldtop wordt in sterke mate gesteund door de lidstaten. De hoofdthema's en aanbevelingen zijn met de lidstaten besproken en suggesties van de lidstaten zijn meegenomen in deze mededeling.

Het Europees Parlement komt eind oktober met een rapport dat dient als bijdrage aan de humanitaire wereldtop. Dit rapport zal naar verwachting in sterke mate geïnspireerd zijn door de Commissie mededeling; zeker op hoofdlijnen zal er een grote mate van overeenstemming zijn met de Commissie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Op het gebied van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking is de EU bevoegd op te treden en een gemeenschappelijk beleid te voeren (artikel 4, lid 4 EU-Werkingsverdrag). Het optreden van de EU op grond van artikel 4 VWEU belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet over subsidiariteit is positief: het is goed dat gestreefd wordt naar een gemeenschappelijk EU-positie als bijdrage aan de humanitaire wereldtop: de EU als geheel kan hier effectiever optreden dan lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet over de proportionaliteit is positief. De aanbevelingen van de Commissie vormen een goede basis voor de discussies in EU-kader en een afgestemde inbreng in de aanloop naar de WHS. Zij gaan inhoudelijk niet verder dan nodig en geven de Lidstaten voldoende ruimte voor eigen inbreng. .

d) Financiële gevolgen

Geen

e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

De mededeling kondigt geen concrete wet- en regelgeving aan en heeft evenmin rechtstreekse financiële gevolgen. De mededeling heeft geen effect op regeldruk en administratieve lasten.