



Brussel, 1.12.2016
COM(2016) 751 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Jaarverslag over het beleid van de Europese Unie op het gebied van humanitaire hulp en
civiele bescherming en de tenuitvoerlegging ervan in 2015**

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Humanitaire hulp	7
Vluchtelingencrisis.....	7
Humanitaire crises in Afrika	9
Overige humanitaire crises	12
Onderwijs in noodsituaties.....	13
Beleid inzake humanitaire hulp.....	14
Civiele bescherming.....	17
De Syrische vluchtelingencrisis.....	17
Reactie op ebola.....	17
Het Europees medisch korps.....	18
Reactie op natuurrampen.....	18
Preventie en paraatheid.....	19
Beleid inzake civiele bescherming	19
Rampenparaatheid en weerbaarheid	20
EU Aid Volunteers.....	21
Coördinatie met andere EU-instrumenten.....	23
Financiële en personele middelen	25
Historisch hoge begroting voor humanitaire hulp	25
Personele middelen.....	26
Aanvullende informatie en bronnen	28
Bijlagen.....	29

INLEIDING

In dit verslag worden de belangrijkste activiteiten en beleidsresultaten van de Unie op het gebied van humanitaire hulp en civiele bescherming in 2015 gepresenteerd, zoals deze via het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (ECHO)¹ van de Europese Commissie ten uitvoer zijn gelegd. Als commissaris voor Humanitaire Hulp en Crisisbeheersing heeft Christos Stylianides een dubbel mandaat: **het verlenen van bijstand om humanitaire crises in de hele wereld te verlichten en het bevorderen van samenwerking tussen instanties voor civiele bescherming in heel Europa als reactie op natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen in Europa en daarbuiten**².

Deze opdracht — **mensenlevens redden en beschermen, menselijk leed voorkomen en verlichten en de integriteit en menselijke waardigheid van door crisis getroffen bevolkingsgroepen waarborgen** — wordt vervuld door middel van humanitaire hulp³ en civiele beschermingsoperaties⁴. Humanitaire hulp van de EU vormt een reddingslijn voor gemeenschappen en slachtoffers van nieuwe, steeds terugkerende, en aanhoudende crises. Daardoor kunnen zij zich beter op toekomstige noodsituaties voorbereiden. Aanvullende civiele beschermingsoperaties bieden onmiddellijke ondersteuning in de vorm van teams van deskundigen, reddingsuitrustingen en realtime-monitoring van zich ontwikkelende rampen, zowel binnen de EU als daarbuiten. Wanneer zich een ramp voordoet, kan een tijdige en doeltreffende interventie door de internationale gemeenschap het verschil tussen leven en dood betekenen.

Samen met de bijdragen van de lidstaten is de EU is een wereldwijd toonaangevende donor. **Deze bijstand** — gebaseerd op de artikelen 196 en 214 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) — is een **fundamentele uitdrukking van de Europese solidariteit**.

¹ Artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp vereist dat de Commissie na afloop van elk begrotingsjaar bij het Europees Parlement en de Raad een jaarverslag indient met een overzicht van de gedurende het begrotingsjaar gefinancierde maatregelen.

² Wat de externe dimensie van zijn handelen betreft, levert de commissaris een bijdrage aan het werk van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter, die verantwoordelijk is voor sturing en coördinatie van de werkzaamheden van alle commissarissen op het gebied van externe betrekkingen. Bij deze aanpak wordt in alle opzichten rekening gehouden met de bijzondere modus operandi voor humanitaire hulp, die moet worden verleend in overeenstemming met humanitaire beginselen en het internationale humanitaire recht, en uitsluitend op basis van de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen, conform de Europese consensus betreffende humanitaire hulp.

³ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp (PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

⁴ Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924).

Samenvatting

In 2015 bleef het aantal humanitaire crises toenemen. Over de hele wereld steeg het aantal gewapende conflicten en aanvallen op burgers in een alarmerend tempo. Ook doen zich steeds vaker en ernstigere natuurrampen voor, die nog verergerd worden door de klimaatverandering en de bevolkingsgroei. Over de hele wereld zijn er meer dan 60 miljoen mensen ontheemd⁵, en langdurige ontheemding is uitgegroeid tot een belangrijke uitdaging op humanitair, ontwikkelings-, politiek en economisch gebied. De behoeften overtreffen de beschikbare middelen in steeds grotere mate en het wordt almaar complexer om humanitaire hulp en civiele bescherming te bieden. Gezien deze ongekende omstandigheden heeft de EU de humanitaire hulp vooral geconcentreerd op de mensen die hieraan het meest behoefte hebben en die het meest kwetsbaar zijn, en door haar beleidsreactie naar een hoger plan te tillen. Door middel van het Uniemechanisme voor civiele bescherming heeft de EU ook gezorgd voor een goed gecoördineerd antwoord op Europees niveau aan slachtoffers van door de mens of de natuur veroorzaakte rampen in Europa en elders.

- **In 2015 heeft de EU humanitaire en civiele bescherming verschaft ter waarde van meer dan 1,5 miljard EUR, aan meer dan 134 miljoen slachtoffers** van natuurrampen of conflicten in meer dan 80 landen. De begroting voor humanitaire hulp voor 2015 was de grootste die ooit door de Commissie is uitgevoerd. Hiermee reageerde de EU op de immer toenemende frequentie van natuurrampen en andere humanitaire crises.
- Het "land van herkomst" van de meeste vluchtelingen die momenteel in de EU aankomen, is Syrië, waar het conflict intussen vijf jaar onverminderd voortwoedt en nog altijd de grootste humanitaire en veiligheids crisis in de wereld vormt. **In 2015 werd meer dan 370 miljoen EUR toegekend aan levensreddende operaties in Syrië en zijn buurlanden.** Er werd humanitaire noodsteun gefinancierd ten behoeve van ontheemden in hun landen van herkomst, maar ook in transitlanden, met name in de Westelijke Balkan (22 miljoen EUR), ten behoeve van kwetsbare vluchtelingen, asielzoekers en migranten. Hongarije, Servië, Slovenië, Kroatië en Griekenland hebben het Uniemechanisme voor civiele bescherming geactiveerd toen ze onmiddellijke materiële steun nodig hadden om de vluchtelingenstroom het hoofd te bieden.
- **In 2015 nam de humanitaire hulp aan Irak aanzienlijk toe, waarbij bijna 79 miljoen EUR van de EU-begroting** toegewezen werd aan een van de snelst ontwikkelende humanitaire crises in de wereld. De bescherming van burgers is een van de grootste uitdagingen. Er bevinden zich ook bijna 250 000 Syrische vluchtelingen in Irak.
- **De financiering voor de Sahel bedroeg 229 miljoen EUR, met een focus op de voedsel- en voedingscrisis.** Door herhaaldelijke voedselcrises in de Sahel is de weerbaarheid van de armste gezinnen ernstig verzwakt en werden honderdduizenden mensen gedwongen hun huis te verlaten. Conflicten in Mali, de Centraal-Afrikaanse Republiek en het noorden van Nigeria - die overgeslagen zijn naar Tsjaad, Niger en Kameroen - hebben de voedselzekerheidssituatie verder verslechterd.

⁵ <http://blogs.worldbank.org/opendata/record-number-forcibly-displaced-people-has-reached-60-million-worldwide-data-show>

- Voortdurende gewapende conflicten in Zuid-Sudan, een noodsituatie van niveau 3, hebben geleid tot ontheemding van miljoenen mensen en zeer grote humanitaire nood. **De EU-financiering, die in 2015 toenam tot 127 miljoen EUR, is gebruikt voor levensreddende activiteiten in Zuid-Sudan** en voor de Zuid-Sudanese vluchtelingen in de buurlanden.
- **De EU kondigde in december 2015 een bijdrage aan van 125 miljoen EUR** voor noodmaatregelen in landen die getroffen zijn door de extreme weersomstandigheden die **in Afrika, het Caribisch gebied, Midden- en Zuid-Amerika veroorzaakt worden door het klimaatfenomeen "El Niño"**. **Specifieke maatregelen voor rampenrisicovermindering** en versterking van de lokale capaciteit worden ondersteund in gebieden die lokaal zeer kwetsbaar zijn.
- In juli 2015 classificeerde de VN de crisis in Jemen als een noodsituatie van niveau 3. **De humanitaire hulp door de EU, waarvoor in 2015 50 miljoen EUR werd uitgetrokken, richt zich zowel op de ontheemden in Jemen zelf als vluchtelingen uit Jemen.** Conflict in combinatie met armoede, gedwongen ontheemding en stijgende voedselprijzen hebben een al ernstige humanitaire crisis verergerd. Jemen is ook direct getroffen door de humanitaire crisis in de Hoorn van Afrika.
- Miljoenen mensen in Oekraïne hebben als gevolg van het conflict in het oostelijke deel van het land behoefte aan humanitaire hulp. **30 miljoen EUR van de EU-begroting werd uitgetrokken voor humanitaire hulp en steun voor snel herstel voor de bevolking van Oekraïne.** Daarnaast werd via het EU-mechanisme voor civiele bescherming bijstand in natura verleend.
- Er werd **15 miljoen EUR voor onmiddellijke humanitaire hulp** verstrekt aan de slachtoffers van de aardbeving in Nepal, **naast de inzet van experts op het gebied van civiele bescherming, zoek- en reddingsactieteams, EHBO-teams en hulpgoederen in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming.**
- **Onderwijs in noodsituaties werd in 2015 een belangrijke beleidsprioriteit.** Onderwijs redt levens binnen de context van grootschalige gedwongen ontheemding van bevolkingsgroepen zoals vorig jaar plaatsvonden. In 2015 kregen meer dan 1,5 miljoen kinderen onderwijs in het kader van noodsteun.
- In 2015 **werd het Uniemechanisme voor civiele bescherming 25 keer geactiveerd** (voorwaarschuwing, bewaking en verzoek om hulp) en **werden 19 verzoeken ontvangen voor directe hulp** binnen de EU en in andere landen die door een ramp werden getroffen.
- **In 2015 vond ook de meest succesvolle editie plaats van het Europese Forum voor Civiele bescherming**, de grote tweejaarlijkse conferentie waar alle Europese belanghebbenden en enkele internationale belanghebbenden bijeenkomen. Het forum van 2015 bood een platform voor de officiële lancering van de samenwerking met buurlanden en het nieuwe belangrijke werkterrein van op afstand bestuurbare vliegtuigsystemen in civiele bescherming.
- **De EU heeft sinds het begin van de ebola-uitbraak in West-Afrika in maart 2014 uitzonderlijke inspanningen geleverd om deze epidemie onder**

controle te krijgen. Humanitaire hulp werd ingezet om aan de meest dringende behoeften te voldoen, en daarnaast werden via het Uniemechanisme voor civiele bescherming noodvoorraden geleverd en deskundigen naar het gebied gestuurd. Deze maatregelen leidden er uiteindelijk toe dat de ziekte in januari 2015 bestreden was. De lessen die van de ebola-crisis geleerd werden, leidden in 2015 tot de oprichting van het Europees Medisch Corps in het kader van de vrijwillige pool van het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

- Tijdens de derde Wereldconferentie van de VN over rampenrisicovermindering, die in maart 2015 gehouden werd in Sendai, Japan, werd een nieuw kader voor rampenrisicovermindering aangenomen. **De Unie had een leidende rol bij de ontwikkeling van een verbeterd kader voor rampenrisicovermindering**, en stelde nadere maatregelen vast om risico's te verminderen en de weerbaarheid te bevorderen in de context van duurzame ontwikkeling en op basis van synergieën met klimaatverandering.
- De eerste oproepen tot het indienen van voorstellen voor de inzet van vrijwilligers in het kader van **EU Aid Volunteers** (het EU-vrijwilligersinitiatief voor humanitaire hulp) werden in 2015 gepubliceerd. In 2020 zullen dankzij dit programma wel 18 000 mensen als vrijwilliger kunnen deelnemen aan wereldwijde humanitaire operaties.

HUMANITAIRE HULP

De Unie is nog steeds een referentiedonor voor humanitaire hulp. De Commissie zorgt ervoor dat alle interventies stroken met humanitaire beginselen, zich richten op de meest kwetsbare begunstigden, en naar behoren worden gebaseerd op de inventarisatie van behoeften. De kosteneffectiviteit en efficiëntie van de steun worden gewaarborgd door kritische sectoren te financieren, partners te mobiliseren en de totale capaciteit van het wereldwijde humanitaire stelsel te ondersteunen. Het belang van deze beginselen voor de handhaving van humanitair beleid wordt ook erkend in externe en onafhankelijke evaluaties van de operaties van de Commissie (Een samenvatting van de in 2015 uitgevoerde evaluaties is bijgevoegd als bijlage 1. De evaluatie van civiele bescherming is gebaseerd op de vereisten van de rechtsgrondslag hiervan. In het tweede semester van 2016 wordt een algemene evaluatie van het Uniemechanisme voor civiele bescherming uitgevoerd. Daarom is in 2015 geen evaluatie van de civiele beschermingsmaatregelen uitgevoerd).

Vluchtelingencrisis

Syrië

De Europese Unie en haar lidstaten spelen een leidende rol bij de internationale reactie op de Syrische crisis. Het geschatte aantal Syrische vluchtelingen in de buurlanden en de regio is opgelopen tot meer dan 4,5 miljoen, en het aantal binnenlandse ontheemden in Syrië wordt geschat op 6,5 miljoen. **In 2015 werd meer dan 160 miljoen EUR van de EU-begroting toegewezen aan levensreddende operaties in Syrië.** De belangrijkste strategische prioriteiten waren gericht op ondersteuning van multisectorale, snelle, flexibele en reactieve antwoorden op noodsituaties, in combinatie met het handhaven van regelmatige humanitaire bijstand aan reeds ontheemde en kwetsbare bevolkingsgroepen. De meeste vluchtelingen vinden opvang in landen en bij mensen die reeds kampen met armoede en ontbering, en daarom zijn ook de gastlanden in de regio vaak begunstigden van de verstrekte humanitaire hulp.

De "Whole of Syria"-benadering is gebaseerd op een **strategie die bestaat uit vier pijlers: toegang via onderhandelingen, rampenbestrijding, bescherming en verantwoordingsplicht en ondersteuning van partnerschappen.** Als een van de belangrijkste donoren van het Strategic Response Plan uit 2015 heeft de Unie 12 miljoen begunstigden geholpen met gezondheidszorg, 5 miljoen met beschermingsdiensten, 8 miljoen met drinkwater, sanitaire en hygiënische voorzieningen en meer dan 6 miljoen kwetsbare binnenlandse ontheemden met onderdak en non-foodartikelen. De Unie raakte ook steeds meer betrokken bij internationale diplomatieke initiatieven (bijv. de Syrische conferentie in Wenen) en pleitbezorging om de eerbiediging van de fundamentele humanitaire beginselen en internationaal humanitair recht te bevorderen.

Buurlanden

In Libanon werd in 2015 97 miljoen EUR van de EU-begroting toegewezen aan de ondersteuning van zo'n 665 000 mensen, met speciale aandacht voor vrouwen en kinderen. De bijstand was gericht op de fundamentele behoeften van de meest kwetsbare vluchtelingen door middel van de verstrekking van cash voor diverse doeleinden, secundaire gezondheidszorg voor het redden van levens, onderdak, water en

sanitaire voorzieningen. Daarnaast werden specifieke beschermingsactiviteiten gefinancierd, zoals counseling en juridische bijstand aan slachtoffers van geweld.

In **Jordanië** werd prioriteit gegeven aan de meest kostenefficiënte en effectieve oplossingen voor basisbehoeften door middel van **financiële bijstand in cash voor in totaal 58 miljoen EUR**. Zo hielp de Unie UNICEF om 56 000 jongens en meisjes uit de meest kwetsbare gezinnen van Syrische vluchtelingen te ondersteunen met 20 Jordaanse dinar per kind per maand. Het onmiddellijke doel van dit programma was om te voorkomen dat kwetsbare gezinnen zouden terugvallen op negatieve overlevingsstrategieën zoals kinderarbeid of minder eten om geld te besparen, door te helpen om de specifieke behoeften en de kosten voor elk kind te dekken. Meer dan 50% van de gezinnen kon dankzij het programma ten minste één negatieve strategie vermijden, en 91% van de steekproefgroep meldde dat dit het totale welzijn van hun gezin verbeterd had.

Na decennia van conflicten worstelen kwetsbare Irakezen om te overleven in een complexe noodsituatie die haar derde jaar is ingegaan. Gevechten en sektarisch geweld hebben geleid tot de ontheemding van miljoenen mensen. Irak wordt niet alleen geconfronteerd met de gevolgen van zijn binnenlandse conflict, maar ook met die van het conflict in buurland Syrië. Irak vangt honderdduizenden geregistreerde Syrische vluchtelingen op. Naar aanleiding van de toenemende humanitaire nood **heeft de Unie haar humanitaire hulp aan Irak aanzienlijk verhoogd, en in 2015 bijna 79 miljoen EUR toegewezen** aan bescherming en steun voor Iraakse ontheemden, Syrische vluchtelingen en andere kwetsbare bevolkingsgroepen die door de conflicten getroffen zijn.

In 2015 was **Turkije** het land dat de meeste vluchtelingen opving. Aan het eind van het jaar waren meer dan 2,5 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije geregistreerd. **Uit de EU-begroting werd bijna 36 miljoen EUR toegewezen** voor humanitaire hulp voor de dringende behoeften van de meest kwetsbaren. Een van de belangrijkste prioriteiten was de gezondheidssector, met name fysiek herstel/postoperatieve zorg voor oorlogsslachtoffers, en primaire gezondheidszorg voor ongeveer 130 000 mensen in gebieden in acute nood. Een andere belangrijke prioriteit zijn programma's waarbij aan de meest kwetsbare vluchtelingenfamilies vouchers verstrekt worden waarmee ze elementaire huishoudelijke artikelen kunnen kopen. Hiermee zijn ongeveer 230 000 mensen bereikt.

Daarnaast heeft de Raad op 15 oktober 2015 het gezamenlijk actieplan met Turkije aangenomen als onderdeel van een uitgebreide agenda voor samenwerking op basis van gedeelde verantwoordelijkheid, wederzijdse verplichtingen en prestaties. De faciliteit voor vluchtelingen in Turkije⁶ biedt aanzienlijke nieuwe financiële middelen en een coördinatiemechanisme dat ontwikkeld is om ervoor te zorgen dat de behoeften van vluchtelingen en gastlanden op een geïntegreerde en gecoördineerde wijze aangepakt worden. De faciliteit zal voor 2016-2017 een totaal bedrag van 3 miljard EUR coördineren.

In 2015 reisden meer dan één miljoen mensen naar de EU, waarbij veelal gebruik werd gemaakt van wat bekend geworden is als de "Westelijke Balkanroute" door Turkije en Griekenland in een poging om Midden- en Noord-Europa te bereiken. **Uit de EU-begroting werd ook voor 22 miljoen EUR aan humanitaire noodhulp in de Westelijke Balkan verstrekt** om kwetsbare vluchtelingen, asielzoekers en migranten in

⁶ COM (2015) 9500 final.

nood te ondersteunen. Met deze steun werd bijgedragen aan noodhulp (voedsel, water, sanitaire voorzieningen, non-foodartikelen, gezondheidszorg, basisbescherming en overwintering) op plaatsen waar een groot aantal vluchtelingen verzameld was, met inbegrip van grenzen en registratiepunten.

Humanitaire crises in Afrika

De Sahel

De Sahel, een van de armste regio's van de wereld, moet nog bijkomen van de naweeën van vier opeenvolgende voedsel- en voedingscrises sinds 2005, die nog verergerd werden door de gevolgen van de klimaatverandering. Deze terugkerende crises hebben de weerbaarheid van de armste families ernstig verzwakt. Jaar na jaar worstelen zij om te voldoen aan hun basisvoedselbehoeften, vooral tijdens de lange periode tussen oogsten. **In 2015 bedroeg de financiering voor de Sahel (Burkina Faso, Kameroen, Tsjaad, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria en Senegal) 229 miljoen EUR, waarbij de focus lag op de voedsel- en voedingscrisis.**

Tsjaad, één van de minst ontwikkelde landen in de wereld, wordt nog steeds geconfronteerd met een complexe noodsituatie als gevolg van chronische voedselonzeekerheid, ondervoeding, natuurrampen, epidemieën en massale ontheemding van bevolkingsgroepen. **In 2015 verstrekte de EU voor 58 miljoen EUR aan humanitaire hulp aan Tsjaad**, waarmee 75 000 huishoudens met cash en vouchers basislevensmiddelen konden kopen. Tientallen jaren politieke instabiliteit en natuurrampen in de naburige Centraal-Afrikaanse Republiek hebben geleid tot een toestroom van vluchtelingen, die extra druk leggen op de reeds overbelaste hulpbronnen.

Naast de langdurige voedselonzeekerheid heeft het wijdverbreide geweld in het noordoosten van Nigeria door Boko Haram tot een massale uittocht geleid. **In de loop van 2015 werd 21,5 miljoen EUR van de EU-begroting uitgetrokken voor humanitaire hulp in Nigeria**, waarmee noodvoedselhulp, gezondheidszorg en beschermingsdiensten verstrekt werden aan ontheemden en slachtoffers van conflicten. Meer dan 2 miljoen Nigerianen raakten gedwongen ontheemd in eigen land en meer dan 190 000 zijn gevlucht naar de buurlanden Niger, Kameroen en Tsjaad. De humanitaire gemeenschap verwacht een nieuwe massale golf van ontheemding door de aanhoudende evacuatie van de lokale bevolking van de eilanden in het Tsjaadmeer als gevolg van militaire operaties in het gebied.

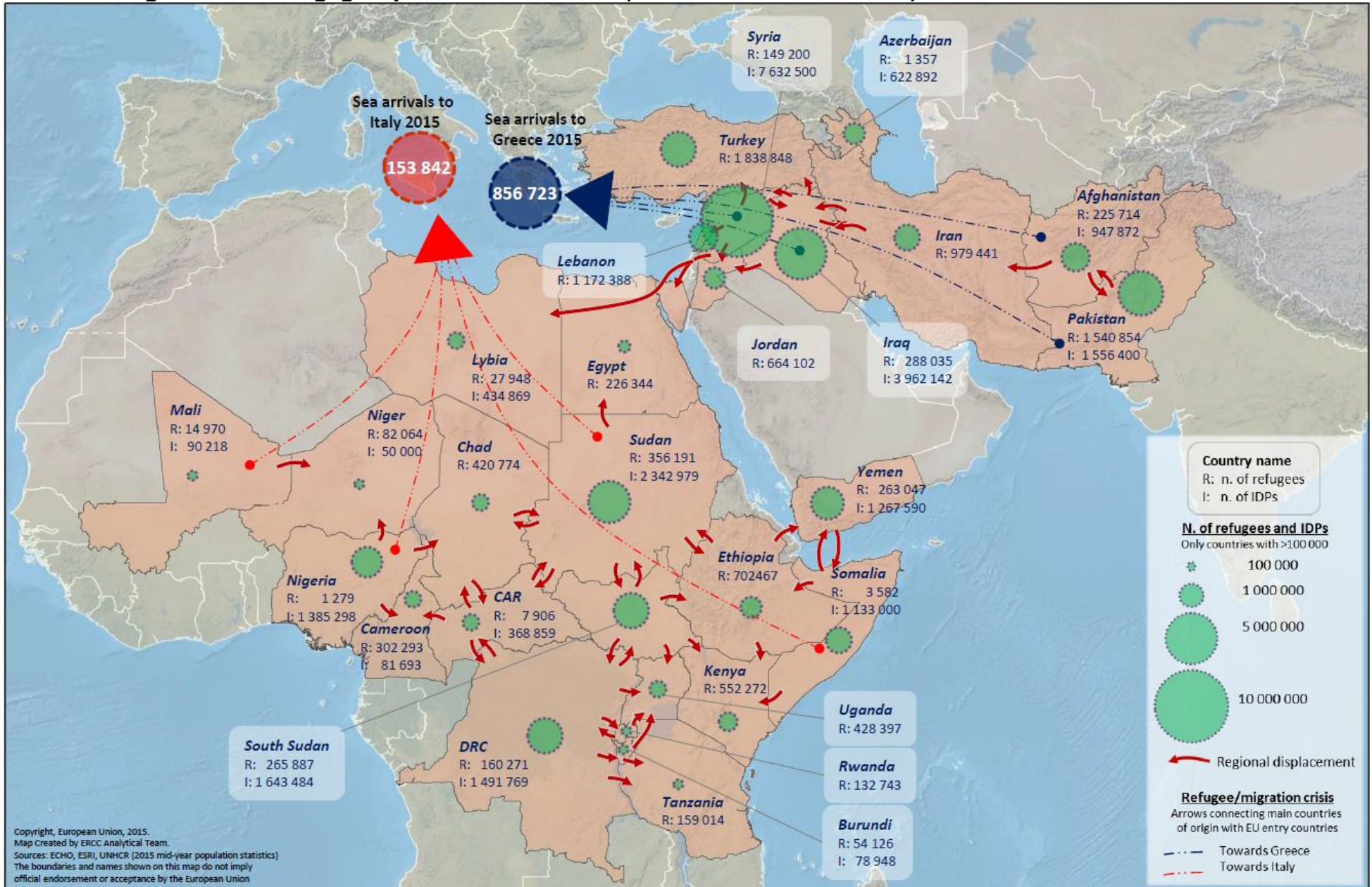
Zuid-Sudan

Zuid-Sudan wordt geteisterd door continue crises die een zeer grote humanitaire nood veroorzaakt hebben. **De EU verstrekt meer dan 40% van alle financiering voor humanitaire hulp aan Zuid-Sudan** voor steun aan levensreddende programma's voor naar schatting 2 miljoen mensen. Alleen al in 2015 werd 127 miljoen EUR aan hulp voor het land verstrekt. Door het gewapende conflict dat sinds december 2013 aan de gang is, zijn duizenden doden gevallen en meer dan 2 miljoen mensen ontheemd geraakt. In augustus 2015 werd een vredesakkoord ondertekend, maar er is nog steeds geen teken van vrede in het land.

Centraal-Afrikaanse Republiek

Door politieke instabiliteit en natuurrampen, met inbegrip van kwetsbaarheid voor klimaatverandering, hebben in de Centraal-Afrikaanse Republiek geleid tot vernietiging van de nationale economie, achterblijvende ontwikkeling en verzwakking van de staatsinstellingen. De EU heeft sinds het begin van het conflict in 2013 een leidende rol gespeeld door 73 miljoen EUR aan humanitaire hulp te verstrekken. De situatie blijft uiterst onstabiel. In 2015 **bedroeg de humanitaire hulp van de EU aan de Centraal-Afrikaanse Republiek 25 miljoen EUR** voor ondersteuning van projecten met betrekking tot bescherming, toegang tot gezondheidszorg, voedsel- en voedingshulp, distributie van schoon water, sanitaire voorzieningen en logistieke en humanitaire coördinatie. In mei 2015 vond een internationale conferentie op hoog niveau over de Centraal-Afrikaanse Republiek plaats, die gericht was op de humanitaire nood, het herstel en de vergroting van de weerbaarheid van het land.

Ontheemding van bevolkingsgroepen: Midden-Oosten, Centraal-Azië en Afrika, 2015



Overige humanitaire crises

El Niño-crisis

De EU kondigde een bijdrage van 125 miljoen EUR aan voor de financiering van noodmaatregelen in landen die getroffen zijn door El Niño in Afrika, het Caribisch gebied en Midden- en Zuid-Amerika. Dit fenomeen, een van de belangrijkste gebeurtenissen van de laatste drie decennia, wordt door klimaatverandering nog verergerd en treft meer dan 41 miljoen mensen wereldwijd⁷. In het bijzonder Ethiopië is een van de landen die het zwaarst getroffen zijn door El Niño, en het aantal voedsel-onzekere mensen als gevolg van droogte is gestegen van 2,9 miljoen in januari 2015 tot 8,2 miljoen in oktober 2015.

Jemen

Politieke instabiliteit, gewapende conflicten, slechte economische prestaties en chronische onderontwikkeling vormen de kern van de complexe en crisis met vele aspecten waarmee Jemen geconfronteerd wordt. Meer dan 47% van de bevolking leeft onder de armoedegrens, met minder dan twee euro per dag, en het land heeft het op twee na hoogste percentage ondervoeding ter wereld. **In 2015 werd 50 miljoen EUR van de EU-begroting toegewezen voor bevolkingsgroepen door het hele land die getroffen zijn door conflict en gedwongen ontheemding, voedselonzekeerheid en ondervoeding.** Het grootste deel van de humanitaire steun wordt gebruikt om voedsel, water en sanitaire voorzieningen, basisgezondheidszorg, onderdak en huishoudelijke artikelen te verstrekken aan de binnenlandse ontheemden, de vluchtelingen uit de Hoorn van Afrika en de gemeenschappen die hen hebben opgenomen.

Oekraïne

De humanitaire crisis in Oekraïne blijft hoog op de agenda van de EU staan. Miljoenen mensen in Oekraïne hebben door de gecombineerde gevolgen van conflict, ontheemding en extreme armoede behoefte aan humanitaire hulp. **In 2015 werden ten laste van de EU-begroting projecten uitgevoerd voor in totaal 30 miljoen EUR, die rechtstreeks ten goede kwamen aan meer dan 800 000 Oekraïners.** Hoewel de doelgroepen de meest kwetsbare kinderen, ouderen en eenoudergezinnen waren, ging ook hulp naar binnenlandse ontheemden, vluchtelingen die uit conflictgebieden gevlucht zijn en repatrianten. De hulp werd vaak verstrekt in de vorm van geld en vouchers, wat een zeer efficiënt en doeltreffend hulpmiddel gebleken is en het voordeel biedt dat de lokale economie rechtstreeks wordt gestimuleerd en helpt om de waardigheid van de getroffen personen te behouden. Daarnaast werd via het Uniemechanisme voor civiele bescherming materiële bijstand beschikbaar gesteld. In januari 2015 werden door middel van een gezamenlijke EU-operatie de luchtbrug en het wegtransport voor hulpgoederen georganiseerd.

Nepal

In april 2015 werd het centrum van Nepal getroffen door een verwoestende aardbeving waardoor bijna 9 000 mensen om het leven kwamen en hele dorpen met de grond gelijk gemaakt werden. De EU verstreekte direct 15 miljoen EUR aan humanitaire hulp om te voldoen aan de meest dringende behoeften - noodopvang, spoedeisende zorg, water en sanitaire voorzieningen, ondersteuning in het levensonderhoud en logistiek - en om

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1513_en.htm

activiteiten in het kader van rampenparaatheid en risicovermindering te bevorderen. In de dagen na de aardbeving werd op verzoek van de Nepalese autoriteiten het Uniemechanisme voor civiele bescherming (EUCPM) geactiveerd. Het EUCPM faciliteerde de inzet van drie modules - zware stedelijke zoek- en reddingsoperaties, geavanceerde medische posten en waterzuivering - alsmede deskundigen op het gebied van bouwtechniek en andere technische bijstand, naast hulp in natura en hulpteams. De aanhoudende pleitbezorging van de Commissie heeft geleid tot het formuleren van de Nationale strategie voor rampenbeheersing in Nepal.

Vergeeten crises

De EU keek ook verder dan media-aandacht en was betrokken bij veel "vergeten" crises⁸, zoals in 2015 onder meer de Sahrawi-vluchtelingen in Algerije, de Rohingya in Myanmar/Birma en de Colombiaanse vluchtelingen in Ecuador en Venezuela⁹. De evaluatie van vergeten crises identificeert ernstige humanitaire crisissituaties waarin de getroffen bevolkingsgroepen niet genoeg, of zelfs helemaal geen, humanitaire hulp ontvangen. Deze crises worden gekenmerkt door weinig media-aandacht, een gebrek aan belangstelling van donoren en een zwakke politieke inzet om de crisis op te lossen, wat resulteert in onvoldoende aanwezigheid van humanitaire hulpverleners. In 2015 wees de EU bijna 17% van haar oorspronkelijke begroting voor humanitaire hulp toe aan vergeten crises.

Onderwijs in noodsituaties

Kinderen vormen de helft van de slachtoffers van conflicten in de hele wereld en behoren tot de meest kwetsbare groepen slachtoffers. Naast mogelijk letsel en gedwongen ontheemding is gezinsontwrichting in tijden van crisis een zeer acuut risico. De kans dat kinderen van hun gezin worden gescheiden, is zeer groot, en de gevolgen daarvan zijn zeer ernstig. Wanneer een ramp toeslaat, wordt de opleiding van miljoenen kinderen onderbroken. De impact van conflicten op deze kinderen is vaak langdurig en kan, bij aanhoudende crisis, leiden tot situaties waarin het gebrek aan goed onderwijs het geweld in stand houdt, omdat deze kinderen als volwassenen de gewelddadige patronen herhalen die ze tijdens hun kindertijd hebben gezien. Buiten school missen kinderen de kans om de benodigde vaardigheden te ontwikkelen om een meer welvarende toekomst op te bouwen voor zichzelf en hun land.

In noodsituaties kan onderwijs helpen om tenminste enig gevoel van normaliteit en veiligheid te creëren, en verschaft het kinderen de psychosociale ondersteuning die ze nodig hebben om trauma's te boven te komen. Onderwijs wordt door de getroffen gemeenschappen zelf ook vaak gezien als een eerste prioriteit.

In 2015 werd onderwijs in noodsituaties werd een belangrijke prioriteit. Onderwijs is een levensreddende humanitaire interventie, die ondersteund wordt via het

⁸ Vergeten crises worden gedefinieerd als ernstige, langdurige humanitaire crisissituaties waarin de getroffen bevolkingsgroepen geen of onvoldoende internationale hulp ontvangen en waarvoor geen politieke inzet bestaat om de crisis op te lossen, deels door een gebrek aan media-aandacht. Dit betreft met name langdurige conflictsituaties, maar kan ook betrekking hebben op crises die veroorzaakt worden door het cumulatieve effect van terugkerende natuurrampen of zelfs een combinatie van deze twee.

⁹ In de specifieke evaluatie van vergeten crises werden voor 2015 10 vergeten crisissituaties vastgesteld: Algerije - Sahrawi-vluchtelingencrisis; Bangladesh - Rohingya-vluchtelingencrisis en de Chittagong Hill Tracts; Kameroen; Tsjaad; India - conflicten in Jammu en Kasjmir, Centraal-India (Naxalite-opstand) en in het noordoosten van India; Myanmar/Birma - Kachin-conflict en Rakhine-crisis; Pakistan; Sudan; Jemen; Colombia - bevolking getroffen door het interne gewapende conflict in Colombia en Colombiaanse vluchtelingen in Ecuador en Venezuela.

EU-initiatief Vredeskinderen en andere initiatieven. Van 2012 tot 2015 werd meer dan 23 miljoen EUR uitgetrokken voor onderwijsprojecten (met inbegrip van bijdragen van de Luxemburgse en Oostenrijkse regering), **die ten goede kwamen aan meer dan 1,5 miljoen kinderen in 26 landen over de hele wereld**. De Commissie heeft toegezegd het aandeel van de financiering voor humanitaire hulp dat toegewezen wordt aan onderwijs in noodsituaties, te verhogen van 1% in 2015 (11 miljoen EUR) tot de VN-doelstelling van 4% in 2016.

Door de EU gefinancierde onderwijsactiviteiten worden afgestemd op de verschillende behoeften van kinderen op basis van hun leeftijd, geslacht en andere specifieke omstandigheden. De maatregelen variëren van het vergemakkelijken van de toegang tot scholen, met inbegrip van inhaalklassen, tot het verstrekken van uniformen, lesmateriaal en vervoer naar school. De EU verschaft ook middelen voor het herstel van beschadigde scholen en het bouwen van nieuwe onderwijsruimtes en -instellingen. Dankzij de steun van de EU is ook toegang mogelijk tot beroepsopleidingen en psychosociale hulpverlening.

Beleid inzake humanitaire hulp

De ongekende humanitaire crises in 2015 hebben Europa door de sterke toename van vluchtelingen en migranten rechtstreeks getroffen. Daarom heeft de Unie aangedrongen op sterke gecoördineerde inspanningen van de internationale gemeenschap met betrekking tot de wereldwijde humanitaire problemen, op beter beheer van het risico op rampen en meer betrokkenheid van ontwikkelingsactoren in langdurige situaties van ontheemding. Op 23-24 mei 2016 vond in Istanboel de door de Verenigde Naties bijeengeroepen eerste humanitaire wereldtop plaats, met deelname van verschillende belanghebbenden. De Unie nam in 2015 het voortouw bij het ondersteunen en voorbereiden van de top. De Unie was medeorganisator van het voorbereidende Europese overleg (Boedapest, 3-4 februari 2015) en volgde al het regionale overleg en het wereldwijde overleg in oktober 2015 op de voet. De Unie droeg bij tot de onderzoeken onder leiding van het VN-bureau voor de coördinatie van humanitaire zaken (OCHA) en ondersteunde het secretariaat van de top.

In de mededeling van de Commissie van 2 september 2015¹⁰ werden de prioriteiten van de EU voor de top samengevat: handhaving van internationaal humanitair recht; doeltreffende hulpverlening; nauwere samenwerking tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp, met inbegrip van langdurige crises; partnerschap met lokale, nationale en regionale actoren; en efficiënte en voldoende financiering van humanitaire hulp.

Humanitaire hulp - beleid en bereik

Op het gebied van internationale samenwerking zette de EU haar geprivilegieerde dialoog voort met donoren, zowel leden als niet-leden van de Commissie Ontwikkelingsbijstand van de OESO. De EU organiseerde haar eerste strategische dialogen met Japan en Australië om te zoeken naar synergieën, vraagstukken van mondiaal belang te bespreken en prioriteiten te delen. De EU versterkte ook haar samenwerking met de Organisatie van de Islamitische Samenwerking, de Arabische Liga en de Verenigde Arabische Emiraten. Een voorbeeld hiervan was een workshop in Jeddah met de Organisatie van de Islamitische Samenwerking.

¹⁰ COM (2015) 419 final.

De Commissie bleef een voortrekkersrol spelen op het gebied van civiel-militaire coördinatie door actief vorm te geven aan de militaire betrokkenheid van de EU om beter in te kunnen spelen op de behoeften van de humanitaire gemeenschap en om te zorgen voor een betere coördinatie in het veld, bijv. bij het plannen en uitvoeren van de EUNAVFOR MED-operatie "Sophia", de operatie van de zeemacht van de Europese Unie in de Middellandse Zee. De Commissie heeft ook actief bijgedragen aan de bescherming van burgers in door de EU geleide militaire operaties, om te zorgen voor humanitaire bescherming en eerbiediging van het internationale humanitaire recht.

Het ongekeerde aantal ontheemden in de wereld - 60 miljoen - vroeg om het opmaken van een balans in de tweede helft van 2015. Onder leiding van de bevoegde diensten van de Commissie werd geprobeerd op EU-niveau beleidsinitiatieven, relevante instrumenten, maatregelen, geleerde lessen en lacunes bij het beheer van de huidige vluchtelingencrisis in kaart te brengen. Op 26 april 2016 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een mededeling over gedwongen ontheemding en ontwikkeling "Waardig leven: van afhankelijkheid van steun tot zelfredzaamheid"¹¹ en een begeleidend werkdocument¹². Deze mededeling bevat een aanzet voor een nieuwe ontwikkelingsgerichte aanpak ter ondersteuning van vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen, vrijwillige repatrianten en gastgemeenschappen in partnerlanden.

Integratie van thematisch beleid in humanitaire operaties

Voedsel en voeding

In 2015 heeft de Commissie, namens de Unie, het werk van de commissie van het Voedselhulpverdrag voorgezeten en geleid. Deze commissie stelde onder andere een gemeenschappelijke verklaring van de commissie voor de humanitaire wereldtop op en is uitgegroeid tot een belangrijk forum voor beleidsdiscussie.

Bij sommige humanitaire rampen blijft de levering van voedsel aan markten en winkels behouden, maar verliest de getroffen bevolking zijn koopkracht. In dergelijke gevallen zorgt de "cash-aanpak" ervoor dat de humanitaire hulp direct degenen in de grootste nood tijdig bereikt. Uitkeringen in geld zijn snel te leveren, kosteneffectief en bieden mensen in nood meer keus. De pluspunten van uitkeringen in geld zijn voordelen voor lokale economieën, zelfbeschikking voor de begunstigten, waardigheid en autonomie doordat mensen zelf kunnen bepalen welke artikelen ze kopen. In maart 2015 heeft de Raad zijn steun uitgesproken voor het document over tien gemeenschappelijke beginselen voor multifunctionele bijstand in geld voor het lenigen van humanitaire behoeften, waarin deze aanpak wordt geëvalueerd vanuit zowel operationeel- als beleidsperspectief.

Richtlijnen voor opvang en tijdelijke verblijfplaatsen

De alarmerende toename van ontheemde bevolkingsgroepen in het afgelopen decennium heeft, in combinatie met de aanhoudende economische, maatschappelijke en ecologische problemen als gevolg van de klimaatverandering, de behoefte aan effectieve en efficiënte interventies voor humanitaire opvang en tijdelijke verblijfplaatsen sterk doen stijgen. Hierdoor moet de totale technische capaciteit op dit vlak worden vergroot en moeten middelen doeltreffender worden gebruikt om meer effect te sorteren voor het groeiende aantal mensen in nood. Om de beste praktijken vast te leggen voor deze sector,

¹¹ COM (2016) 234.

¹² SWD (2016) 142.

waarvoor jaarlijks 180 miljoen EUR uitgetrokken wordt, zijn richtsnoeren in voorbereiding waarvoor de externe raadplegingsfase in 2015 afgerond is.

CIVIELE BESCHERMING

De civiele bescherming van de EU wordt gecoördineerd door het Centrum voor respons in noodsituaties (ERCC). De steun bestaat uit overheidssteun van de deelnemende landen¹³ aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming en wordt vlak na een ramp verstrekt. Het ERCC houdt dag en nacht toezicht op crises over de hele wereld en zorgt voor aanvullende maatregelen van de EU en haar lidstaten.

Het mechanisme zorgt voor op Europees niveau gecoördineerde hulp aan slachtoffers van door de mens of de natuur veroorzaakte rampen, met inbegrip van gevallen waarin de solidariteitsclausule (artikel 222 van het VWEU) ingeroepen wordt. In 2015 werd het Uniemechanisme voor civiele bescherming 25 keer geactiveerd (voorwaarschuwing, bewaking en verzoek om hulp) en werden 19 verzoeken ontvangen voor directe hulp binnen de EU en in andere landen die door een ramp werden getroffen. Daarnaast streeft de Commissie naar een effectief preventie- en paraatheidsbeleid met de lidstaten.

De Syrische vluchtelingencrisis

Het Uniemechanisme voor civiele bescherming helpt lidstaten en buurlanden die worden geconfronteerd met grote pieken in de vluchtelingencrisis die hun onmiddellijke reactievermogen overstijgen. Sinds de tweede helft van 2015 hebben Hongarije, Servië, Slovenië, Kroatië en Griekenland een beroep gedaan op bijstand in het kader van dit mechanisme. Vijftien landen hebben hulp geboden, en in 2016 waren nog vier verzoeken actief. 490 000 EUR van de EU-begroting werd uitgetrokken voor medefinanciering van transport naar en leveringen aan de door de crisis getroffen landen.

Servië werd bijvoorbeeld geconfronteerd met een massale toestroom van vluchtelingen die op weg waren van Griekenland naar Hongarije of Kroatië. Om te helpen met de toestroom van vluchtelingen in september 2015, ontving Servië steun in natura uit andere Europese landen in de vorm van voertuigen, brandstof, hygiënische producten, bedden, matrassen en voedsel.

Aan Griekenland is steun in natura geboden in de vorm van tenten, bedden, slaapzakken, dekens, hygiënekits, stroomaggregaten, waterpompen, brandbestrijdingsmiddelen en andere gespecialiseerde uitrusting.

Ook Hongarije, Slovenië en Kroatië hebben materiële bijstand ontvangen, zoals wintervaste tenten, bedden en dekens, zodat zij vluchtelingen en asielzoekers beter konden opvangen.

Reactie op ebola

Op 14 januari 2016 verklaarde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) dat de ebola-epidemie in West-Afrika tot een einde was gekomen. Vanaf het begin van de ergste ebola-epidemie in de geschiedenis (maart 2014) hebben de EU en haar lidstaten snel hun politieke, financiële en wetenschappelijke middelen gemobiliseerd om het ebolavirus te

¹³ 33 in 2015 - de 28 EU-lidstaten, plus IJsland, Noorwegen, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië, en 34 in 2016 toen Turkije een deelnemend land werd (op 4 april 2016).

beperken, behandelen en uiteindelijk te bestrijden. Met een totaal budget voor humanitaire hulp van 71 miljoen EUR vanaf het uitbreken van de epidemie, heeft de EU voorzien in de meest dringende behoeften door middel van ondersteunende activiteiten met inbegrip van: epidemiologisch toezicht, diagnostiek, behandeling en medicijnen; inzetten van artsen en verpleegkundigen; opleiding van gezondheidswerkers; en voorlichting van de bevolking.

Het ERCC speelde een centrale rol bij de coördinatie van de reactie van de EU door regelmatig coördinatievergaderingen van de ebola-taakgroep te houden waarin alle relevante diensten van de Commissie (centrale diensten in Brussel en ter plaatse), de Europese Dienst voor extern optreden, EU-delegaties, EU-lidstaten, VN-organen en humanitaire partners van de EU bijeengebracht werden. De lidstaten coördineerden hun activiteiten binnen de EU in regelmatige vergaderingen van het Gezondheidsbeveiligingscomité dat ingesteld werd op grond van Besluit 1082/13 inzake ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid¹⁴, op basis van snelle risicobeoordelingen die worden opgesteld door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding¹⁵. Activering van het Uniemechanisme voor civiele bescherming maakte een snelle gecoördineerde inzet mogelijk van noodvoorraden en deskundigen die door de lidstaten ter beschikking gesteld waren (meer dan 100 vluchten en 2 vrachtschepen). Er werd een medisch evacuatiesysteem ingesteld om de mobilisatie te ondersteunen en de veiligheid van de internationale hulpverleners te verzekeren. De inzet van mobiele laboratoria door de Commissie speelde een centrale rol bij het testen van de bevolking in West-Afrika op ebola.

In maart 2015 organiseerde de EU de conferentie "Ebola: van noodhulp naar herstel" om de vaart erin te houden en een sterke toename van nieuwe gevallen te voorkomen, en om de volgende stappen voor te bereiden in de strijd tegen zowel de toenmalige uitbraak als mogelijke toekomstige uitbraken van het ebolavirus.

Het Europees medisch korps

Naar aanleiding van de ervaringen met de ebola-crisis ontstond in 2015 het idee voor een "reserve" van medische en volksgezondheidsteams die ingezet kunnen worden uit hoofde van het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Dit idee is nu bekend onder de naam Europees medisch korps¹⁶. In overeenstemming met de nieuwe WHO-normen voor medische modules werden eisen voor kwaliteit en interoperabiliteit vastgesteld en uitgebreid. De "vrijwilligerspool" van het Uniemechanisme voor civiele bescherming wordt dus uitgebreid met medische teams, volksgezondheidsteams, mobiele laboratoria voor bioveiligheid, medische evacuatiecapaciteit en gespecialiseerde beoordelings- en ondersteuningsteams. Op 15 februari 2016 werd het Europees medisch korps officieel gelanceerd, waarbij een deel van de beschikbare responscapaciteit aan de vrijwilligerspool werd toegekend.

Reactie op natuurrampen

Wereldwijd nemen natuurrampen toe in frequentie, complexiteit en ernst, en worden ze verergerd door problemen zoals klimaatverandering.

¹⁴http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/decision_serious_crossborder_threats_22102013_en.pdf

¹⁵ <http://ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

¹⁶ 2015/C 421/04.

Elk jaar vinden in Europa en in de rest van de wereld verwoestende bosbranden plaats, die duizenden hectaren bos vernietigen. Wanneer de omvang van een brand de capaciteit van een land om de brand te blussen overschrijdt, kan het Uniemechanisme voor civiele bescherming geactiveerd worden om gecoördineerde extra middelen in te zetten. Het ERCC bewaakt permanent het risico en de gevolgen van bosbranden in heel Europa met behulp van nationale bewakingsdiensten en instrumenten zoals het Europese bosbrandinformatiesysteem. In juli 2015 deed Griekenland een beroep op het mechanisme voor bijstand bij de bestrijding van tientallen bosbranden, waarna blusvliegtuigen werden gestuurd. De EU kan de algemene coördinatie van transport en logistiek in dergelijke scenario's vergemakkelijken, en heeft in dit geval het hulptransport aan Griekenland medegefinancierd. In 2015 bedroeg de totale medefinanciering van de EU voor transport 14 miljoen EUR, als onderdeel van de financiële steun van de EU voor hulptransporten door landen die deelnemen aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

Het Uniemechanisme voor civiele bescherming werd ook geactiveerd bij andere rampen, waaronder overstromingen in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Albanië, Myanmar/Birma en Bangladesh, bosbranden in Paraguay en de aardbeving in Nepal.

Preventie en paraatheid

Preventie en paraatheid beperken de ernstigste gevolgen van door de mens of de natuur veroorzaakte rampen en kunnen bijdragen tot betere aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. Een voorbeeld van een succesvolle oefening voor civiele bescherming is het scenario van een zwaar ongeval dat in april 2015 in een industriegebied in Oslo uitgevoerd werd. Bij de oefening werd een aanvaring in scène gezet, en een brand in een tankenpark die een explosie en lekkage van gevaarlijke stoffen veroorzaakte. Het doel van de oefening was het testen van de respons, reddingsacties en besluitvormingsprocedures in een noodsituatie. Deelnemers waren onder meer de Noorse hulpdiensten, de gemeente Oslo, de provinciegouverneur, de regionale en nationale overheden en Europese en internationale teams en deskundigen van het ERCC.

Beleid inzake civiele bescherming

Na het aannemen van de wetgeving en het uitvoeringsbesluit voor het Uniemechanisme voor civiele bescherming in oktober 2014, **werd 2015 gekenmerkt door de snelle uitvoering van de Europese responscapaciteit voor noodsituaties in de vorm van een vrijwillige pool van capaciteit van de lidstaten**. Geïnteresseerde deelnemers kunnen in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming vooraf verschillende soorten responscapaciteiten in de vrijwillige pool inbrengen om gebruikt te worden in gecoördineerde EU-missies voor civiele bescherming. De vrijwillige pool maakt betere planning van snelle respons-acties en flexibele stand-by-regelingen mogelijk. Eind 2015 waren 21 modules en andere responscapaciteiten in de vrijwillige pool geregistreerd. De doelcapaciteit van de vrijwillige pool is 41 modules in 2020.

De Commissie zoekt verder internationale toenadering tot strategische partners voor civiele bescherming over de hele wereld (China, Japan, VS, ASEAN, enz.) en zet haar lopende werkzaamheden met kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten voort. Daarnaast heeft de Commissie in 2015 in het kader van de herziening van het Europees

nabuurschapsbeleid¹⁷ een nieuwe vorm van samenwerking met Europese buurlanden ontwikkeld. Aan een aantal buurlanden zal een vorm van geassocieerd partnerschap aangeboden worden om hun capaciteit voor samenwerking op het gebied van rampenbeheersing in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming te vergroten.

In 2015 vond ook de meest succesvolle editie plaats van het Europese forum voor civiele bescherming, de grote tweejaarlijkse conferentie waar alle Europese belanghebbenden en enkele internationale belanghebbenden bijeenkomen. Het forum van 2015 bood een platform voor de officiële lancering van de samenwerking met buurlanden en het nieuwe belangrijke werkterrein van op afstand bestuurbare vliegtuigsystemen in civiele bescherming.

Daarnaast was de Commissie actief betrokken bij de ontwikkeling van nationale risicobeoordelingen van de lidstaten. Dit vloeit voort uit de eis van het Uniemechanisme voor civiele bescherming dat deelnemende landen uiterlijk in december 2015 nationale risicobeoordelingsverslagen bij de Commissie moeten indienen. Risicobeoordeling wordt ook behandeld als onderdeel van een wereldwijd initiatief om in samenwerking met het Permanente Comité van VN-organisaties en vele andere internationale partners de INFORM-index voor risicobeheersing te ontwikkelen. INFORM 2015, die 191 landen omvat, ging begin 2015 van start en heeft de Commissie geholpen bij de besluitvorming en de toewijzing van financiële middelen.

RAMPENPARAATHEID EN WEERBAARHEID

Het ECHO-programma voor rampenparaatheid (DIPECHO) richt zich op uitbreiding van de capaciteiten van landen om vroegtijdig actie te ondernemen om de gevolgen van gevaar, en verlies van bestaansmiddelen en levens, te beperken, en om op humanitaire nood te reageren. Het programma is volledig geïntegreerd in het kader van financiering van humanitaire hulp. Alle humanitaire uitvoeringsplannen¹⁸ omvatten een analyse van opties en prioriteiten voor paraatheid, vroegtijdige actie en rampenrisicovermindering. Gemiddeld bespaart elke euro die besteed wordt aan activiteiten op het gebied van risicovermindering en paraatheid, tussen de vier en zeven euro die uitgegeven zouden moeten worden na een ramp. In 2015 werd met acties in het kader van het programma ook de lokale responscapaciteit versterkt door investeringen in systemen voor vroegtijdige waarschuwing, trainingen aan ambtenaren van lokale overheden, het opzetten en ontwikkelen van lokale commissies voor rampenbeheersing, het organiseren van simulaties, enz. In 2015 werd bijna 38 miljoen EUR uitgetrokken voor het DIPECHO-programma, waardoor het aantal begunstigden van directe rampenrisicovermindering steeg van 16 tot 24 miljoen wereldwijd. Activiteiten in het kader van rampenrisicovermindering werden vorig jaar geïntegreerd in 43% van alle humanitaire operaties. Deze inspanningen zullen naar verwachting ook een bijdrage leveren aan de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatverandering.

¹⁷ JOIN (2015) 50 final.

¹⁸ De Commissie keurt jaarlijks een 'Wereldwijd besluit' goed waarin alle maatregelen in het kader van humanitaire hulp opgenomen zijn die de Unie in een bepaalde periode verwacht te financieren. In het kader van dit besluit maakt en publiceert de Commissie "Humanitaire uitvoeringsplannen", die meer gedetailleerde informatie over de vastgestelde operationele prioriteiten verschaffen.

De EU heeft in 2015 het voortouw genomen bij de ontwikkeling van een ambitieus en verbeterd kader voor rampenrisicovermindering. De EU heeft een zeer belangrijke rol gespeeld tijdens de derde conferentie van de Verenigde Naties over rampenrisicovermindering in mei 2015, waarbij het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering 2015-2030 werd aangenomen. Rampenrisicovermindering is nu stevig verankerd als een belangrijk onderdeel van de inspanningen voor duurzame ontwikkeling, waarbij de focus ligt op het vermogen van de internationale gemeenschap om risico's te verminderen en de rampbestendigheid te verbeteren. Een belangrijk uitgangspunt is dat de onderling verbonden vraagstukken van rampenrisico, duurzame ontwikkeling en klimaatverandering samen worden aangepakt. Door de goedkeuring van dit nieuwe kader zijn duidelijke doelstellingen en prioriteiten voor actie vastgesteld die zullen leiden tot een aanzienlijke vermindering van rampenrisico en van verlies van levens, bestaansmiddelen en gezondheid. De uitvoering van het kader van Sendai in de komende 15 jaar vereist inzet en politiek leiderschap. De Commissie geeft gevolg aan de conferentie van Sendai met een actieplan voor de uitvoering van het nieuwe internationale kader¹⁹. De Unie zal een actieve rol spelen in de intergouvernementele werkgroep van deskundigen die ingesteld is om mondiale indicatoren te ontwikkelen voor het meten van de wereldwijde voortgang van de uitvoering van het kader van Sendai.

EU AID VOLUNTEERS

EU Aid Volunteers heeft als doel om tussen 2014 en 2020 tot 18 000 vrijwilligers uit de EU samen te brengen ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om de capaciteit en weerbaarheid van kwetsbare gemeenschappen in andere landen te versterken. Het initiatief biedt mogelijkheden voor capaciteitsopbouw en technische bijstand voor organisaties die vrijwilligers uitzenden en ontvangen. De eerste oproepen tot het indienen van voorstellen zijn in 2015 gepubliceerd. Er zijn tien projecten geselecteerd die medegefinancierd zullen worden: vier voor technische bijstand en zes voor capaciteitsopbouw op gebieden zoals risicobeheer voor rampen, vrijwilligersmanagement, capaciteit voor certificering, instrumenten en methoden voor beoordeling van behoeften, opzetten van samenwerkingsverbanden en communicatieactiviteiten. In totaal zijn 88 organisaties betrokken bij de uitvoering van projecten. De eerste concrete resultaten van de voorbereidende en eerste uitvoeringsmaatregelen worden verwacht in 2016, wanneer getrainde vrijwilligers over de hele wereld ingezet zullen worden voor humanitaire projecten.

Certificering

Elke organisatie die in het kader van het initiatief vrijwilligers wil uitzenden of ontvangen, moet gecertificeerd zijn. Tijdens het certificeringsproces wordt gecontroleerd of de strenge normen en procedures voor vrijwilligersmanagement, die ingesteld zijn om de vrijwilligers tijdens hun inzet te beschermen en te beheren, volledig gerealiseerd kunnen worden en door alle deelnemende organisaties gevolgd worden. In januari 2015 werd een oproep tot inschrijving gepubliceerd om een eerste lijst van uitzendende en ontvangende organisaties op te stellen. Eind 2015 waren zestien certificeringen afgegeven. De certificering is een continu proces, en de inschrijving staat open tot 30 september 2020.

¹⁹ SWD (2016) 205 final/2.

Inzet en training

De selectie, voorbereiding en inzet van vrijwilligers zijn de belangrijkste acties in het kader van het initiatief. In juli 2015 werd een oproep tot het indienen van voorstellen voor het inzetten van vrijwilligers gepubliceerd. In oktober 2015 waren twee aanvragen ingediend, die betrekking hadden op 27 organisaties en de inzet van 44 vrijwilligers na de zomer van 2016. De beoordeling van de aanvragen en de ondertekening van de subsidieovereenkomsten zullen in 2016 afgerond worden.

In oktober 2015 werd een openbare aanbestedingsprocedure gepubliceerd voor de opleiding van kandidaat-vrijwilligers en de beoordeling van hun competenties en vaardigheden. De beoordeling van de inschrijvingen en de ondertekening van de kaderovereenkomst(en) zullen in 2016 afgerond worden.

Het uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) van de Commissie is gedurende de gehele cyclus verantwoordelijk voor het beheer van EU Aid Volunteers, dat wil zeggen de uitvoering van het programma, met inbegrip van de oproepen tot het indienen van voorstellen, het analyseren van de subsidieaanvragen, het certificeringsproces, de controle ter plaatse van projecten en de verspreiding van de resultaten van de projecten en programma's. De Commissie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het juridisch kader dat de basis vormt voor EU Aid Volunteers en houdt het algemeen overzicht op de beleidsaspecten en de financiële en operationele aspecten van het initiatief.

COÖRDINATIE MET ANDERE EU-INSTRUMENTEN

De EU hecht groot belang aan het verband tussen humanitaire hulp als snelle reactie in crisissituaties en andere EU-instrumenten, waarbij de nadruk ligt op langetermijnontwikkeling en wederopbouw. De samenhang tussen humanitair en ontwikkelingsbeleid is complex en vereist meer coördinatie om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen tussen diensten van de Commissie, evenals gezamenlijke uitvoering, toezicht en voortgangscntrole.

De noodzaak om verder te investeren in deze benadering werd in 2015 opnieuw bevestigd met de publicatie van het "EU Resilience Compendium". Het doel van deze publicatie is om het leerproces en beter begrip te stimuleren van hoe weerbaarheid kan leiden tot meer doeltreffendheid van de humanitaire hulp en op lange termijn tot wezenlijke verandering voor de meest kwetsbaren. Het compendium benadrukt dat beginselen voor weerbaarheid reeds opgenomen zijn in vele EU-programma's, zoals programma's voor aanpassing aan klimaatverandering en sociale bescherming. Het compendium werd gepresenteerd tijdens de derde Wereldconferentie van de VN over rampenrisicovermindering, die in maart 2015 plaatsvond in Sendai, Japan.

Het EU-programma "Ondersteuning van de weerbaarheid in de Hoorn van Afrika" (SHARE), en de "Wereldwijde alliantie weerbaarheid" (AGIR) zijn als gezamenlijke initiatieven de paradepaardjes van de diensten van de Commissie. Ze hebben tot doel om het vermogen te verbeteren van mensen, gemeenschappen en landen om aanhoudende en acute noodsituaties in de oostelijke Hoorn van Afrika en de Sahel in West-Afrika te trotseren. Daartoe is het voor ontwikkelingsactoren, overheden en internationale hulporganisaties van essentieel belang om samen te werken om de cyclus van noodsituaties te doorbreken. De stuwende kracht die door deze beide initiatieven gecreëerd werd, zette in 2015 negen landen in de regio's aan tot het vaststellen van nationale prioriteiten in het kader van weerbaarheid.

In juli 2015 waren de diensten van Commissie medeorganisator van een seminar dat tot doel had om humanitaire hulpverleners en ontwikkelingswerkers die werken in/voor fragiele en door crisis getroffen landen bij te scholen in recente beleidsontwikkelingen en concepten, beginselen, benaderingen, instrumenten en procedures voor het beter aanpakken van fragiliteit en crisissituaties vanuit het objectief van weerbaarheid om verslechtering te voorkomen en te zorgen voor een soepeler overgang van humanitaire hulp naar ontwikkeling.

De diensten van de Commissie en EU-delegaties werken ook nauw samen aan het gezamenlijke EU-initiatief "Vergroting van de weerbaarheid in Ethiopië" (RESET), dat wordt uitgevoerd in gebieden van het land die vaak door droogte worden getroffen. Het initiatief is niet alleen gericht op de symptomen van extreme armoede, maar ook op de dieperliggende oorzaken van voedselonzekeheid en ondervoeding. Hierdoor zorgt dit initiatief ervoor dat huishoudens toekomstige schokken beter kunnen opvangen. In december 2015 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan RESET II²⁰, een actieplan voor Ethiopië waarin de specifieke doelstellingen en het toepassingsgebied van het EU-trustfonds geïntegreerd worden.

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-ethiopia-reset-ii_en

Het EU-noodtrustfonds voor Afrika werd op 12 november 2015 door Europese en Afrikaanse partners ingesteld tijdens de migratietop in Valletta. **Het trustfonds is bedoeld voor landen in de Sahel, het gebied rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika die behoren tot de meest fragiele en door migratie getroffen landen.** Het trustfonds brengt middelen bijeen uit verschillende financiële instrumenten van de EU, aangevuld met extra middelen van de lidstaten van de EU en andere donoren.

Hiermee moeten de dieperliggende oorzaken van illegale migratie en ontheemding in landen van herkomst, doorreis en bestemming worden aangepakt op een reeks prioritaire gebieden: economische programma's, migratiebeheer, stabiliteit en bestuur en weerbaarheid. Weerbaarheidsprojecten ondersteunen basisvoorzieningen voor de lokale bevolking, en in het bijzonder het meest kwetsbare deel, alsmede van vluchtelingen en ontheemden, onder meer door middel van buurtcentra of andere middelen om hen te voorzien van voeding en voedselzekerheid, gezondheid, onderwijs, sociale bescherming en milieuzorg.

Het onlangs opgezette Bekou-trustfonds heeft tot doel de stabilisatie en wederopbouw van de Centraal-Afrikaanse Republiek te bevorderen. Dit trustfonds richt zich op het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling, en op weerbaarheid. Bijdragen zijn afkomstig van het Europees Ontwikkelingsfonds, het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, de humanitaire hulp van de EU en programma's van de EU-lidstaten. De door het Bekou-trustfonds gefinancierde maatregelen omvatten ook de activiteiten in het kader van het EU-instrument voor bijdrage aan vrede, en politieke stabiliteit. Het fonds werd in juli 2014 opgezet door de Unie en drie lidstaten (Frankrijk, Duitsland en Nederland). In 2015 sloten ook Italië en Zwitserland zich aan.

In 2015 richtte het Bekou-trustfonds zich op drie onderdelen: 1) de weerbaarheid van gemeenschappen op het gebied van voedselzekerheid door middel van de inzet van "weerbaarheidsdozen" op basis van een geïntegreerd systeem van "farmer field schools"; 2) de begeleiding van herders door middel van de reorganisatie van de transhumance-netwerken en de ontwikkeling van veterinaire diensten; en 3) het opzetten van branchegroepen voor voedsel, groenten en kleinvee in Bangui in nauwe samenwerking met de lokale autoriteiten.

Daarnaast zijn de toenemende kwetsbaarheid en de blootstelling van mensen en middelen aan gevaren, en de frequentie en ernst hiervan, dwingende redenen om te zoeken naar innovatieve manieren om het volledige potentieel van wetenschap en technologie te benutten. De Commissie heeft bijvoorbeeld dringend ebola-onderzoek naar mogelijke behandelingen, vaccins en diagnostische tests ondersteund met een bedrag van bijna 140 miljoen EUR, met nog eens 100 miljoen EUR steun van de farmaceutische industrie.

De wereldwijde samenwerking inzake onderzoek naar de paraatheid voor besmettelijke ziekten (GloPID-R) werd met hulp van de EU opgericht. Dit samenwerkingsverband verenigt op mondiaal niveau organisaties die financiering willen verstrekken voor doeltreffend onderzoek naar grote uitbraken van besmettelijke ziekten die kunnen uitgroeien tot een pandemie. Het heeft zowel tijdens de ebola-uitbraak als tijdens de zika-uitbraak zijn waarde bewezen. Het partnerschap voor klinische proeven tussen Europese en ontwikkelingslanden (EDCTP) brengt Europese en Afrikaanse landen samen

met het doel om nieuwe behandelingen (diagnostiek, geneesmiddelen, vaccins) te ontwikkelen tegen hiv/aids, malaria en tuberculose (EU-bijdrage van 683 miljoen EUR).

In het kader van Horizon 2020 zijn een aantal specifieke acties gefinancierd op het gebied van onderzoek en innovatie inzake migratie, onder meer door middel van de recente oproep tot het indienen van voorstellen op het gebied van migratie, radicalisering en integratie (7,5 miljoen EUR).

In 2015 is de Commissie van start gegaan met het science4refugees-initiatief om vluchtelingen en asielzoekers met een academische achtergrond te koppelen aan Europese academische instellingen en bedrijven. 224 onderzoeksorganisaties hebben vacatures voor vluchtelingen aangeboden, en reeds 42 vluchteling-onderzoekers hebben zich geregistreerd.

Ten aanzien van wetenschappelijke en technologische samenwerking met ontwikkelingslanden ligt de nadruk op het opzetten van partnerschappen. In 2015 werden bijvoorbeeld de eerste belangrijke stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een partnerschap tussen de EU en Afrika inzake voedsel en voedselzekerheid en duurzame landbouw (FNSSA). Door de Europese Commissie, EU-lidstaten en Afrikaanse landen is reeds ongeveer 70 miljoen EUR in dit programma geïnvesteerd.

In september 2015 is de Commissie van start gegaan met een nieuw intern centrum om EU-lidstaten te helpen reageren op noodsituaties, rampen te voorkomen en de gevolgen van rampen te beperken. Het Kenniscentrum voor rampenbeheersing richt zich op:

- de noodzaak om wetenschappelijke en operationele kennis over rampen te verbeteren en te benutten;
- de noodzaak om beter gebruik te maken van kennis ten behoeve van beleidsvorming en operaties in alle fases van de rampcyclus; en
- de noodzaak om het delen van kennis te bevorderen omdat dit essentieel is om wetenschap/kennis en beleid beter op elkaar af te stemmen.

FINANCIËLE EN PERSONELE MIDDELEN

Historisch hoge begroting voor humanitaire hulp

In 2015 heeft de EU humanitaire en civiele bescherming verschaft ter waarde van meer dan 1,5 miljard EUR, aan meer dan 134 miljoen slachtoffers van natuurrampen of conflicten in meer dan 80 landen. In 2015 was de begroting voor humanitaire hulp de grootste die ooit door de Commissie uitgevoerd is. Dit was een duidelijk antwoord op de steeds vaker voorkomende en meer verwoestende natuurrampen en humanitaire crises. De stijging van de begroting in 2015 werd met name veroorzaakt door:

- de vluchtelingencrisis als gevolg van het Syrische conflict, in Syrië, maar ook in buurlanden en langs de Westelijke Balkanroute;

- Zuid-Sudan, waar aanhoudend conflict een zeer grote humanitaire nood veroorzaakt voor mensen in het land en voor de Zuid-Sudanese vluchtelingen elders in de regio; en
- noodhulp in landen die getroffen worden door El Niño, het klimaatfenomeen dat extreme weersomstandigheden veroorzaakt in Afrika, het Caribisch gebied en Midden- en Zuid-Amerika.

In de loop van 2015 benutte de Commissie de nieuwe financieringsmogelijkheden van de externe bestemmingsontvangsten op grond van artikel 21, lid 2 onder b)²¹ van het Financieel Reglement van 2012²², die de EU-lidstaten en andere donororganisaties in staat stellen om het beheer van een aantal van hun fondsen over te dragen aan de Europese Commissie, om het beheer van de hulp in een aantal sectoren en landen beter te stroomlijnen. De grootste externe bestemmingsontvangsten waren afkomstig van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

Als donor van humanitaire hulp voert de Commissie geen programma's voor humanitaire hulp uit. Zij vervult haar missie door de financiering van humanitaire acties die uitgevoerd worden door partnerorganisaties. Partners zijn niet-gouvernementele organisaties die een kaderpartnerschapsovereenkomst ondertekenen, agentschappen van de Verenigde Naties die vallen onder een financiële en administratieve kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en de VN, of internationale organisaties²³ waarmee een adhoc-kaderpartnerschapsovereenkomst wordt gesloten. De verdeling van de middelen per uitvoerende partner was in 2015 als volgt:

- 47% aan niet-gouvernementele organisaties;
- 39% aan agentschappen van de Verenigde Naties;
- 13% aan internationale organisaties;
- 1% voor een direct contract voor ECHO-vluchten en een contract met het universitaire Noha-netwerk.

Zoals ook in voorgaande jaren ging het grootste deel van de middelen in 2015 naar Afrika, gevolgd door het Midden-Oosten, met name vanwege de Syrië-crisis. In 2015 is ongeveer 98% van de begroting voor humanitaire hulp en civiele bescherming gebruikt voor operationele activiteiten en de resterende 2% voor administratieve- en beleidsactiviteiten.

Personele middelen

Bij de centrale diensten in Brussel werken 344 medewerkers en meer dan 465 deskundige humanitaire medewerkers werken in 48 lokale kantoren in de landen die het zwaarst getroffen zijn door crises in Afrika, het Midden-Oosten, Azië, Latijns-Amerika en de Westelijke Balkan. Het wereldwijde netwerk van lokale kantoren maakt actuele analyse mogelijk van bestaande en verwachte noden in een bepaald land of

²¹ Lidstaten en derde landen, inclusief hun publieke organen, entiteiten of natuurlijke personen, kunnen de Commissie financiële middelen verschaffen voor bepaalde, door de Unie gefinancierde, externe steunprojecten of -programma's.

²² Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

²³ Internationale Comité van het Rode Kruis, Federatie van Rode Kruis- en Rodehalvemaanverenigingen, Internationale Organisatie voor Migratie.

bepaalde regio, waardoor gezorgd kan worden voor toezicht op en ondersteuning van activiteiten en coördinatie met andere donoren en uitvoerende partners ter plaatse.

In 2015 voerde de Commissie een herziening uit van het lokale netwerk met als doel:

- het vergroten van de flexibiliteit en de piekcapaciteit binnen het netwerk door vooraf 25 technische assistenten aan te wijzen voor piekmomenten en door het creëren van vier functies van "piek-responsexperts" die op zeer korte termijn inzetbaar zijn;
- betere afstemming van middelen op prioriteiten, door grotere aanwezigheid ter plaatse in de gebieden met de grootste nood;
- de regionale kantoren dichterbij het veld brengen door de 6 regionale ondersteuningskantoren om te zetten in 12 regionale kantoren.

Daarnaast opende de Commissie in reactie op de vluchtelingencrisis aan het eind van 2015 ook een kantoor in Belgrado.

AANVULLENDE INFORMATIE EN BRONNEN

- Algemene informatie over DG ECHO:
<http://ec.europa.eu/echo/en>
- Beleidsmemo's met gegevens over individuele landen en het gevoerde beleid:
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex1_GEOFiches.pdf#view=fit
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex2_PolicyFiches.pdf#view=fit
- Financiële gegevens over de humanitaire hulp en de werkzaamheden op het gebied van civiele bescherming van de Commissie in 2015:
http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips-2015_en
- Operationele informatie over voorgaande jaren:
http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm

BIJLAGEN

Bijlage 1: Samenvatting van de in 2015 uitgevoerde evaluaties

A) Inleiding

In 2015 werden de volgende externe, onafhankelijke evaluaties van de humanitaire interventies van de Europese Commissie uitgevoerd:

- Afrikaanse westkust, 2008 – 2014²⁴: De situatie voor humanitaire hulp aan de Afrikaanse westkust is complex en bestaat uit een mix van door de natuur en door de mens veroorzaakte rampen die vaak plotselinge en kleinschalige reacties vereisen. De belangrijkste gebieden waarop interventies plaatsvinden, zijn epidemieën (met inbegrip van ebola), overstromingen en conflicten.
- Sahel strategie, 2010 – 2014²⁵: In de Sahel behoren de percentages acute ondervoeding bij kinderen tot de hoogste ter wereld. Het niveau van acute ondervoeding is een van de belangrijkste indicatoren voor het vaststellen van een humanitaire crisis. Dit weerspiegelt namelijk de algehele toestand van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en geeft onder meer informatie over toegang tot voedsel, overlevingsstrategieën en het functioneren van de gezondheidszorg.
- Syrië, 2012 – 2014²⁶: Sinds maart 2011 is de gewelddadige onderdrukking van de protesten in Syrië en de daaruit voortvloeiende beschermingscrisis geleidelijk uitgegroeid tot een wijdverbreid niet-internationaal gewapend conflict, met ernstige humanitaire gevolgen in Syrië en de buurlanden. Het conflict is uitgegroeid van een wijdverspreide guerrilla-oorlog tot een volwaardige burgeroorlog. Grote delen van het grondgebied zijn tijdelijk of blijvend in handen gevallen van talloze gewapende oppositiegroepen, met name in het noorden en het oosten van het land.
- Pakistan, 2010 – 2014²⁷: Pakistan wordt geconfronteerd met economische moeilijkheden, onderontwikkeling, politieke instabiliteit, gewapende conflicten en onveiligheid in vele gebieden. Militaire operaties leiden tot grote aantallen ontheemden. De Commissie heeft de langdurige ontheemden crisis in de gebieden aan de grens met Afghanistan in het noordwesten ingedeeld als een vergeten crisis²⁸.
- Overdrachtsmodaliteiten, 2011 – 2014²⁹: In de afgelopen tien jaar heeft het humanitaire stelsel zich langzaam ontwikkeld van alleen steun in natura aan getroffen mensen in noodsituaties en crises naar een stelsel dat ook overdracht van contant geld en vouchers omvat. Contant geld, vouchers en hulp in natura zijn verschillende zogenaamde "overdrachtsmodaliteiten" die bij humanitaire respons gebruikt worden. De laatste jaren heeft de EU meer gebruik van contant geld nagestreefd en gestimuleerd, omdat deze modaliteit de begunstigden meer

²⁴ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-dg-echo-actions-in-coastal-west-africa-2008-2014-pbKR0415526/>

²⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-the-sahel-2010-2014--pbKR0215833/>

²⁶ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-echo-response-to-the-syrian-crisis-2012-2014-pbKR0415857/>

²⁷ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-pakistan-2010-2014-pbKR0215834/>

²⁸ Ernstige, langdurige humanitaire crisissituaties waarin de getroffen bevolkingsgroepen geen of onvoldoende internationale hulp ontvangen en waarvoor geen politieke inzet bestaat om de crisis op te lossen, deels door een gebrek aan media-aandacht.

²⁹ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-use-of-different-transfer-modalities-in-echo-humanitarian-aid-actions-2011-2014-pbKR0415822/>

waardigheid, keuze en flexibiliteit verschaft. Daarnaast kan contant geld zorgen voor meer efficiëntie, waar voor geld, en uiteindelijk voor meer effectiviteit.

B) Methodologie

De evaluaties van humanitaire interventies van de Commissie volgen een standaard onderzoeksmethodologie die goed feitenmateriaal verschaft voor het beantwoorden van de evaluatievragen. Allereerst wordt een literatuuronderzoek uitgevoerd, dat referentiedocumenten, context gerelateerde documenten, projectdocumentaties, bestaande projectevaluaties (enz.) omvat. Vervolgens worden de belangrijkste belanghebbenden geraadpleegd met behulp van de meest geschikte onderzoekstools (e-enquêtes, interviews, telefonische interviews, enz.). De belangrijkste belanghebbenden zijn de uiteindelijke begunstigden, de uitvoerende partners van de Commissie, personeelsleden van de centrale diensten van de Commissie van de lokale kantoren, andere belangrijke humanitaire donors, regeringsvertegenwoordigers van begunstigde landen, enz. Omdat de in 2015 uitgevoerde evaluaties allemaal meegenomen worden in overkoepelende evaluaties (met name met betrekking tot humanitaire hulp en het mechanisme voor civiele bescherming), worden niet alle vereisten voor betere regelgeving toegepast. In het kader van deze evaluaties werd bijvoorbeeld geen openbare raadpleging uitgevoerd.

De evaluatierapporten bevatten nadere informatie over de voor elke evaluatie gevolgde methodologie, met begrip van beoordeling van efficiëntie en beperkingen van de methodologie.

C) Evaluatieresultaten

De resultaten van de samengevatte evaluatie worden gepresenteerd volgens de vijf richtlijnen voor betere EU-regelgeving, en wel als volgt:

1. Relevantie

De relevantie van de acties van de Commissie tijdens de periode werd door de onderzochte evaluaties over het algemeen bevestigd. Het bepalen van doelgroepen van meest kwetsbare personen was over het algemeen adequaat en naar behoren gebaseerd op de systematische beoordeling van behoeften, waarbij de begunstigden op passende wijze werden betrokken. Op basis van het mandaat van de EU was er een sterke focus op noodhulp en herstel, waarbij naar behoren rekening werd gehouden met gaten die andere donoren lieten vallen en specifieke behoeften van de sector.

2. Samenhang

Uit de resultaten van de evaluatie blijkt dat de acties van de Commissie coherent waren, en uitgevoerd werden op basis van de belangrijkste humanitaire beginselen ("medemenselijkheid", "neutraliteit", "onpartijdigheid", "onafhankelijkheid", "bescherming" en "geen schadelijke gevolgen"). Het werd echter ook duidelijk dat het niet altijd gemakkelijk is om het humanitaire beginsel van onafhankelijkheid in overeenstemming te brengen met nationale beleidsmaatregelen en praktijken, omdat deze vaak gestuurd worden door politieke of economische overwegingen, waardoor een gebrek aan samenhang in de principiële en op behoeften gebaseerde aanpak van de Commissie kan ontstaan. De samenhang met DEVCO-acties komt met name tot uiting als de koppeling van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (LRRD), die zich in de Afrikaanse westkust en de Sahel op een over het algemeen positieve manier

manifesteerde en leidde tot een zekere mate van afstemming van de prioriteiten en programmering. Er dient op gewezen te worden dat de evaluatie over Pakistan een zwakke coherentie met DEVCO laat zien, en zwakke schakels tussen prioriteiten en de programmering tussen de twee DG's aantoont.

In de evaluatie over Syrië wordt vermeld dat de Commissie een sterk stelsel van procedures heeft die zorgen voor consistentie met de algemene geest van het initiatief voor goed humanitair donorschap (GHD). Dit heeft geleid tot op behoeften gebaseerde financieringsbesluiten op projectniveau, waardoor de Commissie in brede kring gewaardeerd wordt als principiële humanitaire donor. Op strategisch niveau verwijzen de humanitaire uitvoeringsplannen voor de Syrische crisis in de periode 2012-2014 echter niet expliciet naar de 23 GHD-beginselen. De partners van de Commissie moeten specifiek voldoen aan de beginselen van onpartijdigheid (GHD-beginsel 2) en het bevorderen van consistentie met LRRD-normen (GHD-beginsel 9).

3. Meerwaarde van de EU

De Commissie fungeert als referentiedonor door haar acties te baseren op humanitaire beginselen en beoordelingen en door een niet-politieke benadering van humanitaire hulp te bevorderen. Het belang hiervan voor de handhaving van de humanitaire ruimte wordt algemeen erkend (bijv. zoals in het bijzonder aangetoond wordt in de evaluatie over Pakistan).

De principiële en op behoeften gebaseerde benadering omvat ook "vergeten crisis", zoals aan de Afrikaanse westkust, waar de Commissie in vergeten gebieden in elke humanitaire situatie en waar andere donoren afwezig waren, aanwezig was met een scala aan aangepaste financieringsmiddelen. Bij grote crises pleitte de Commissie consequent voor optreden in situaties waar andere donoren niet aanwezig waren, en speelde zij vaak de rol van coördinator en katalysator.

Door haar aanzienlijke financiële bijdragen kan de Commissie politiek leiderschap uitoefenen en een meer gecoördineerde en coherente aanpak aan de uitvoeringpartners opleggen. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de overdrachtsmodaliteiten, die aantoont dat, deels als gevolg van de initiatieven van capaciteitsopbouw en onderbouwde financieringsstrategieën, overdrachten van contant geld steeds vaker worden gebruikt in de humanitaire respons en dat de humanitaire hulpverlening hierdoor efficiënter en doeltreffender wordt.

Daarnaast heeft de Commissie dankzij haar sterke aanwezigheid ter plaatse een grondig inzicht in de complexe behoeften in de betreffende gebieden, en beschikt zij dankzij haar neutraliteit over meer flexibiliteit en mogelijkheden om op te treden namens de meest kwetsbaren. Dit is met name te zien in de Sahel en de Afrikaanse westkust. De Commissie wordt door andere donoren gewaardeerd om haar technische kennis en coördinatiecapaciteit.

Via de "B-portefeuille" van het Europees Ontwikkelingsfonds³⁰ kan de EU gezamenlijke meerwaarde bieden, ervan uitgaande dat dit financieringsinstrument helpt om gezamenlijke programmering van de humanitaire hulpacties en ontwikkelingsacties van de Commissie te coördineren. Een aantal evaluatieresultaten (met name voor Pakistan) wezen er echter op dat deze potentiële EU-meerwaarde niet ten volle benut wordt; de

³⁰ Het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) is het grootste geografische instrument voor ontwikkelingssamenwerking van de EU, met een toewijzing van 30,5 miljard EUR aan het 11e EDF voor 2014-2020. De B-portefeuille wordt besteed aan de financiering van onvoorziene behoeften.

resultaten van humanitaire hulpverleningsprojecten zouden vaak beter worden bevorderd en voortgezet in ontwikkelingsacties als de prioriteiten en programmering beter op elkaar afgestemd zouden worden (LRRD).

In Pakistan waren sommige partners van mening dat de Commissie haar gewicht en positie beter zou kunnen gebruiken om regeringen onder druk te zetten en te pleiten voor betere toegang tot humanitaire hulp en belangrijke kwesties waarmee de humanitaire gemeenschap te maken heeft.

4. Doeltreffendheid

De evaluatie bevestigde de algemene doeltreffendheid van de door de Commissie aan de Afrikaanse westkust gefinancierde acties. De Commissie financierde kritieke sectoren, mobiliseerde partners en ondersteunde de totale capaciteit van het humanitaire stelsel. Er werd weinig geld besteed aan rampenrisicovermindering door de Commissie (en andere donoren), hoewel strategieën, programma's en activiteiten voor rampenrisicovermindering zeer relevant zijn voor de regio, en een duidelijke focus op paraatheid nodig is.

Voor wat betreft de Sahel bleek uit de evaluatie dat gedurende de geëvalueerde periode de kindersterfte gedaald is. De belangrijkste bijdrage van de Commissie was de toename van de dekking in de regio van gezondheidscentra die voedingsbehandeling bieden en van het aantal kinderen onder de vijf jaar dat onderzocht en behandeld werd. Daarnaast speelde de Sahel-strategie een zeer belangrijke rol in het koppelen van noodhulp aan herstel en ontwikkeling (LRRD), en zijn er op dit gebied een aantal voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen de ontwikkelingsacties van de Commissie en andere actoren. Wat betreft de overdracht van de resultaten van de humanitaire hulp van de EU aan de regeringen is er een aanzienlijke verandering opgetreden doordat de regeringen nu aanvaarden dat ondervoeding een ziekte is, en een kwestie die op nationaal niveau aangepakt moet worden. Toch doen de beoordelaars de aanbeveling om LRRD in de regio nog verder te versterken om het effect en de duurzaamheid te bevorderen.

Het besluit van de Commissie om beheersacties op afstand uit te voeren in gebieden van Syrië die in handen zijn van gewapende oppositiegroepen, en gelijktijdig maatregelen te nemen om de risico's hiervan te verminderen, heeft ervoor gezorgd dat levensreddende hulp kon worden geboden aan enkele van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen in moeilijk bereikbare gebieden. Samen met de hulp van de Commissie in regeringsgebieden, kon de Commissie dankzij deze op afstand beheerde operaties onder moeilijke omstandigheden onpartijdige en op behoeften gebaseerde hulp bieden.

Het memo van de Commissie over beheer op afstand³¹ wordt door veel partners nog steeds gezien als leidend voor de beleidsagenda op dit gebied. Een overzicht van door de Commissie in Syrië gefinancierde operaties suggereert dat het memo door alle partners op grote schaal opgevolgd is.

In Pakistan was de Commissie in de meeste gevallen in staat om haar doel te bereiken en partners te financieren om resultaten te leveren die ze zonder EU-financiering niet hadden kunnen bereiken. De Commissie verschafte ruime financiering op het gebied van voeding in de provincie Sindh, waardoor de aandacht werd gevestigd op het al lang bestaande probleem van chronische ondervoeding, dat tijdens de respons op de

³¹ http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Remote_Management_instructions.pdf

overstroming van 2010 vastgesteld werd. De Commissie heeft ook geholpen om andere donoren en DG DEVCO bij dit project te betrekken. DG DEVCO onderzocht de dieperliggende oorzaken van ondervoeding in dit gebied. In deze evaluatie werd echter ook enige kritiek geuit door partners van de Commissie met betrekking tot de tijdigheid van de financiering door de Commissie, wat een voorwaarde is voor een effectieve en zinvolle respons. Daarnaast had de beperkte coördinatie met andere diensten van de Commissie en de nationale autoriteit voor rampenbeheersing invloed op het vermogen van de Commissie om op effectieve wijze perspectieven op langere termijn voor humanitaire bijstand en LRRD in Pakistan te bevorderen.

5. Efficiëntie

Hoewel momenteel een aanpak ontwikkeld wordt om het rendement van de humanitaire steun te beoordelen, heeft de Commissie nog geen dergelijke aanpak tot haar beschikking, en beoordelaars hebben tot nu toe moeite om duidelijke uitspraken over rendement te doen.

Voor wat betreft Syrië hebben de beoordelaars geconcludeerd dat de Commissie over het algemeen een logische motivering verschaft heeft voor de subtoewijzing van middelen aan de landen in de regio - met het kleine aandeel voor Turkije als mogelijke uitzondering - kon het Syrië-team van de Commissie met een relatief klein budget een ambitieuze reeks strategische doelstellingen bevorderen en een grotere invloed dan verwachte uitoefenen op de totale respons. Dit is gedeeltelijk bereikt door goede samenwerking met andere financieringsinstrumenten van de EU, waardoor de humanitaire begroting gericht kon worden aangewend. Het verband tussen de financieringsbesluiten van de Commissie en de behoeften van begunstigden in Syrië is echter ondoorzichtig en lijkt gevoelig te zijn voor politieke invloed.

Voor wat betreft de Sahel konden de beoordelaars met een redelijke mate van zekerheid verklaren dat het geld goed besteed is, gezien de bijdrage van de Sahel-strategie aan het terugdringen van het sterftecijfer. Het was echter moeilijk te zeggen of deze resultaten ook met minder geld bereikt hadden kunnen worden. Onvermijdelijk zijn lessen geleerd (bijv. voor wat betreft de efficiëntie van bepaalde grootschalige projecten en lacunes in het huidige programma), en hiervan kan gebruik gemaakt worden om de efficiëntie verder te verbeteren.

Voor wat betreft de Afrikaanse westkust bevestigde de evaluatie de efficiëntie van de "meerlanden/grensoverschrijdende aanpak", die de partners van de Commissie in staat stelde om bevolkingsgroepen die heen en weer reizen tussen de twee landen, beter te helpen door hun kennis van de context, capaciteiten en beperkingen aan beide kanten van de grens. Het opnemen van een dergelijke grensoverschrijdende dynamiek zal het vermogen om schokken op te vangen (weerbaarheid) van de gemeenschappen aan beide kanten van de grens zeker versterken. Aan Ivoorkust werd tijdens deze periode het grootste deel van de begroting voor de Afrikaanse westkust toegewezen. Gezien de situatie die ontstaan is door de crisis en het aantal mensen dat hierdoor werd getroffen (in 2012 waren in de hardst getroffen regio's in het westen 5,9 miljoen mensen geregistreerd; naar schatting bijna 4 miljoen mensen leven in de meest getroffen wijken van Abidjan), kan uit het feit dat de sterftecijfers niet buitensporig waren en uit de effectiviteit van de aanpak met betrekking tot middelen van bestaan en cohesie, redelijkerwijs geconcludeerd worden dat de Commissie - de grootste donator van humanitaire hulp - een zeer hoog rendement heeft gehaald.

Voor de Afrikaanse westkust in het algemeen oordeelde het evaluatieteam dat het niveau van effectiviteit in verhouding stond tot de geïnvesteerde middelen en de responscapaciteit van partners, hoewel een vergelijking van kosteneffectiviteit niet mogelijk was door gebrek aan volledige en vergelijkbare gegevens. De gemobiliseerde middelen waren passend voor de behoeften - met name op het gebied van herstel van de gezondheidszorg en medische voorzieningen, maar ook voor wat betreft sociale cohesie en bescherming.

Voor wat betreft Pakistan waren zowel de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van EU-financiering bevredigend ten aanzien van de vooraf bepaalde doelstellingen. Tegelijkertijd stelt EU-financiering partners in staat om een scala aan benaderingen te gebruiken in plaats van een standaardaanpak: voedsel of contant geld in ruil voor werk, cash vouchers, systemen voor directe levering waarbij de begunstigden betrokken zijn en heel vaak gebruik gemaakt werd van districtsautoriteiten. De Commissie heeft een consortium-aanpak gestimuleerd, gefinancierd en gebruikt met twee consortiums. Eén consortium werd op aandringen van de Commissie opgezet; hierin werkten zes grote ngo's samen en het werd tijdens deze periode volledig door de Commissie gefinancierd. Dit was om de uitvoering te helpen verbeteren, gebruik te maken van schaalvoordelen door gemeenschappelijk gebruik van middelen en om naleving van normen te garanderen door de beste benaderingen van elke organisatie te gebruiken en de overheadkosten terug te dringen, waardoor de efficiëntie verbeterd wordt.

Sommige partners in Pakistan hebben nog steeds kritiek op de zware bureaucratie van de Commissie. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de efficiëntie van door de Commissie gefinancierde interventies.

Voor wat betreft de keuze voor de overdrachtsmodaliteit, die een sterke invloed heeft op kostenefficiëntie en kosteneffectiviteit, heeft de Commissie tijdens deze periode het gebruik van contant geld bevorderd. De evaluatie van de overdrachtsmodaliteiten (alsmede de evaluatie over Syrië) hebben bevestigd dat het EU-beleid relevant was, d.w.z. dat het gebruik van overdrachten van contant geld in bepaalde contexten en omstandigheden de efficiëntie van door de Commissie gefinancierde acties heeft doen toenemen.

D) Belangrijkste aanbevelingen van de externe beoordelaars

- De Commissie zou meer middelen moeten bestemmen voor rampenrisicovermindering (DRR) en/of koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) om de effecten en duurzaamheid van haar acties te verbeteren. Synergieën tussen humanitaire hulp en ontwikkelingsacties moeten worden bevorderd om de druk op de beperkte financiering voor humanitaire hulp te verminderen zonder afbreuk te doen aan de humanitaire beginselen. Dit moet gecombineerd worden met versterkte diplomatieke inspanningen jegens regeringen, ontwikkelingsactoren en andere donoren teneinde te zorgen voor een goede benutting en voortzetting van de resultaten van de Commissie.
- De Commissie moet op basis van een veranderingstheorie middellangetermijndoelstellingen voor haar interventies formuleren om de strategische aanpak te versterken. Daarnaast moet de Commissie, om de beperkte middelen optimaal te benutten, bekijken hoe zij kosten kan besparen door de financiering voor kerninstanties op het gebied van respons voorspelbaarder te maken.

- De Commissie moet, rekening houdend met het kader van Sendai, haar benadering van rampenrisicovermindering (DRR) en preventie versterken door een duidelijke strategie voor deze acties te ontwikkelen op basis van een gemeenschapsaanpak en door overheden ertoe aan te zetten de resultaten van door de Commissie gefinancierde projecten op te pakken.
- De Commissie dient te zorgen en/of te pleiten voor de beschikbaarstelling van voldoende en voorspelbare middelen die aan de humanitaire behoeften beantwoorden.
- De Commissie moet het grootschalige gebruik van overdrachten van contant geld voor basisbehoeften verder stimuleren.

De Commissie zal deze aanbevelingen bekijken en waar nodig vervolgacties vaststellen.

Bijlage 2: Uitvoering van de begroting 2015 voor humanitaire hulp en civiele bescherming³²

Regio/land	Bedrag in miljoen €	%
Afrika	660	41,6%
Sudan & Zuid-Sudan	159	
Centraal-Afrika	92	
Grote Meren	62	
Hoorn van Afrika	171	
Zuidelijk Afrika, Indische Oceaan	20	
West-Afrika	141	
Noord-Afrika	16	
Midden-Oosten en buurlanden van de EU	560	35,3 %
Midden-Oosten	529	
Buurlanden van de EU	32	
Azië, Stille Oceaan	130	8,2 %
Zuidwest- en Centraal-Azië	103	
Zuidoost-Azië en de Stille Oceaan	26	
Midden- & Zuid-Amerika, Caribisch gebied	63	3,9 %
Midden- & Zuid-Amerika	29	
Caribisch gebied	34	
Mondiale rampen	39	2,5 %
Civiele bescherming	57	3,6 %
EU Aid Volunteers	7	0,4 %
Aanvullende operaties en ondersteuning	72	4,6 %
TOTAAL	1,587	100 %

³² Voor civiele bescherming zijn de in de tabel vermelde cijfers niet uitgesplitst per land/regio.