

Vergaderjaar 2005–2006

29 956

Ramp in Zuid-Azië en Oost-Afrika

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2006

Graag bied ik u hierbij het rapport van de *Tsunami Evaluation Coalition (TEC)*¹ aan. Het betreft een rapport over de effectiviteit van de verstrekte noodden wederopbouw hulp door de internationale gemeenschap in het kader van de aardbeving en tsunami in de Indische Oceaan op 26 december 2004. De evaluatie betreft de initiële fase van de internationale respons, te weten de eerste 11 maanden na de ramp.

Internationale evaluatie

De internationale hulporganisaties en VN-organisaties hebben zelf het initiatief genomen om deze uitgebreide en kritische evaluatie uit te laten voeren. Dit acht ik een goede ontwikkeling, die tekenend is voor de toenemende transparantie in de sector. Het rapport heeft een tweeledige doelstelling: kwaliteitsverbetering van rampenrespons en rekenschap afleggen aan de getroffen bevolking en donoren. De evaluatie betreft zowel noodhulpactiviteiten als wederopbouw. Het rapport evalueert alle actoren (ook privé-initiatieven), maar richt zich met name op uitvoerende hulporganisaties. De evaluatie is gefinancierd en tot stand gekomen met medewerking van donorlanden, waaronder Nederland.

De Tsunamiramp van 2004 mag niet gezien worden als een «normale» natuurramp. Het betreft een ramp van zéér grote omvang met een impact die, ook voor wat betreft de hulpverlening, nog nooit eerder was voorgekomen. Ook om die reden is het goed dat deze evaluatie plaatsvond.

Belangrijkste conclusies en lessen

Het rapport geeft een aantal kritische conclusies. Noodhulp is, zeker bij een ramp als deze, een complexe aangelegenheid die zorgvuldige coördinatie vereist. Dat geldt helemaal voor de wederopbouw fase. Het oordeel van de evaluatiecommissie is op dit punt onomwonden: de internationale hulpactiviteiten waren onvoldoende gecoördineerd en de kwaliteit van de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

needs assessments was ondermaats. Deze conclusies worden in het rapport goed onderbouwd en de internationale hulpsector zal hieruit lering moeten trekken. Het rapport stelt verder vast dat de capaciteit van veel van de uitvoerende (privé)organisaties te wensen overliet. Daarnaast heeft de zichtbaarheidswens van diverse donoren de nationale en lokale uitvoeringscapaciteiten ondermijnd c.q. gemarginaliseerd. De enorme schaal, zowel voor wat betreft het aantal hulporganisaties, de beschikbare fondsen, politieke belangstelling, als media-aandacht, heeft de hulpactiviteiten bemoeilijkt, zo kan achteraf geconcludeerd worden.

Het rapport geeft ook positieve conclusies. Nog nooit eerder heeft de internationale gemeenschap financieel zo genereus aan een natuurramp bijgedragen. Hierdoor was het voor de zwaar getroffen bevolking mogelijk een toekomstperspectief te hebben. Ook kon hierdoor de vaak onvermijdelijke kloof tussen de noodhulpfase en de wederopbouw worden vermeden; binnen enkele maanden na de ramp waren de herstelwerkzaamheden zichtbaar. Ook heeft de grote internationale presentie een positief effect gehad op het vredesproces in Atjeh; hopelijk is hierdoor een einde gekomen aan een langlopend en gevaarlijk intern conflict in Indonesië.

De evaluatie leert ons twee belangrijke lessen: (1) het belang van snelle, flexibele financiële actie via **professionele** hulporganisaties en (2) internationale hulpverlening moet veel meer bouwen op de capaciteit en expertise van lokale partners in het rampgebied. Het zijn twee zaken waarvoor ik mij sinds jaar en dag sterk maak.

Aanbevelingen

De evaluatiecommissie stelt dat er sinds «de hulpverlening in Rwanda midden jaren negentig» geen verbeteringen in de internationale hulpsector zouden zijn geweest en geeft de sector vier aanbevelingen mee:

- A. Overheden moeten meer inzetten op het verlenen van onpartijdige hulp met behulp van een flexibel en transparant financieringsmechanisme;
- B. Internationale hulp dient boven alles vraaggestuurd te zijn om zo de lokale hulpinspanningen te ondersteunen en te faciliteren;
- C. Er dient meer aandacht besteed te worden aan rampenrespons (*disaster response* systeem);
- D. In de internationale hulpsector dient een certificeringssysteem t.a.v. professionele hulporganisaties ontwikkeld te worden.

Beleidsreactie

Allereerst wil ik ingaan op de ontwikkelingen in de internationale hulpsector in de laatste jaren en vervolgens op de rol van Nederland. Ik ben van mening dat de internationale hulpsector de laatste jaren wel degelijk diverse verbeterlagen op diverse (beleids)terreinen heeft gemaakt, ook op de aanbevelings-gebieden van het rapport. In dit verband noem ik het zogeheten «*Good Humanitarian Donorship*»-proces; een proces waarin door donoren hard wordt gewerkt aan het verbeteren van hun eigen rol in de internationale hulpverlening, zoals discussies over onpartijdige hulp en beter gecoördineerde rampenrespons door professionele hulporganisaties. Nederland vervult in dit proces overigens een actieve rol.

Ook de recente oprichting van het *Central Emergency Response Fund* (CERF) is een goed voorbeeld van eerdergenoemde ontwikkeling. Dit fonds is een flexibel inzetbaar financieringsmechanisme, onder auspiciën van de VN, ten behoeve van een snelle reactie op nieuwe of vergeten crises. Ik heb inmiddels voor 2006 € 20 miljoen aan dit fonds bijgedragen.

Ook is er inmiddels sprake van een betere coördinatie en nauwere samenwerking tussen VN/Rode Kruis familie en (internationale) niet-gouvernementele organisaties ((I)NGO's). De betere samenwerking krijgt onder andere gestalte door het invoeren van de «clusterbenadering» bij acute rampen. Doel van deze benadering is dat bij iedere nieuwe crisis vaststaat welke internationale organisatie verantwoordelijk is voor welk deel van de humanitaire hulp. Alhoewel de clusterbenadering nog in ontwikkeling is, verwacht ik dat het toekomstige hulpactiviteiten ten goede zal komen.

Ik constateer verder dat er steeds vaker evaluatiebevindingen worden uitgewisseld tussen diverse actoren in de sector. Daarnaast is de kwaliteit van de *needs assessments* verbeterd door het systematischer uitvoeren van gezamenlijke missies en ontwikkeling van internationale standaarden. Ook de transparantie van de sector is toegenomen doordat actoren zich bewuster zijn van het belang van het afleggen van verantwoording aan de getroffen bevolking en de donoren. Onderhavig evaluatierapport is hiervan een goed voorbeeld. In dit verband juich ik ook de verbeteringslag toe die de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) op dit gebied recentelijk gemaakt hebben.

De laatstgenoemde aanbeveling met betrekking tot certificering vind ik te vergaand. Van belang is dat noodhulp en wederopbouw worden uitgevoerd door professionele organisaties in samenwerking met verantwoordelijke overheidsinstanties van het hulpvragende land. Meer dan op certificatie, vertrouw ik op het zelfzuiverend vermogen van de sector als geheel.

Nederlandse inzet

Met betrekking tot de eerste drie aanbevelingen van de evaluatiecommissie hecht ik eraan te benadrukken dat de Nederlandse noodhulp na de ramp op 26 december 2004 voldoet aan het profiel van «*good practice*», zoals dat uit het onderzoek naar voren komt: Nederland heeft snel ongeoormerkte gelden ter beschikking gesteld aan diverse VN-organisaties, het ICRC/IFRC en (internationale) NGO's. Waar deze organisaties niet zelf uitvoerend zijn, werken zij uitsluitend samen met professionele lokale uitvoerende partners. Toen bovendien duidelijk werd dat er voor de Tsunamiramp voldoende financiële middelen beschikbaar waren, heb ik besloten € 9 miljoen van de Nederlandse fondsen te herallocceren naar de toen heersende en ondergefinancierde voedselcrisis in Afrika. Deze beslissing heeft internationaal veel erkenning gekregen.

Ook de Nederlandse wederopbouwprogramma's na de ramp op 26 december 2004 voldoen aan het concept van «goede hulp» zoals dat uit de evaluatie naar voren komt. Voor de wederopbouwfase in de partnerlanden Indonesië en Sri Lanka heb ik financiering toegezegd voor een periode van vijf jaar; dit zal de duurzaamheid van de projecten ten goede komen. Bovendien is ook in deze fase de Nederlandse hulp vóór alles vraaggericht geweest. Als financieringskanaal heb ik voornamelijk gekozen voor internationale instellingen, zoals de VN, de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank (ABD), maar altijd in nauwe samenwerking met lokale overheden. Dit om coördinatie, harmonisatie en *ownership* van de activiteiten te garanderen.

Voor Indonesië wordt het merendeel van de financiële middelen besteed via het «*Multi-Donor Trust Fund for Aceh and Nias (MDF)*. Het Nederlandse pleidooi om een dergelijk fonds op te richten, ter wille van effectieve en efficiënte hulpverlening, is dus internationaal overgenomen. Ook de Europese Unie maakt voor haar wederopbouwactiviteiten gebruik van dit fonds. Het MDF, waarin 15 donoren participeren, helpt de weder-

opbouwplannen van de Indonesische overheid te financieren en probeert gaten in de wederopbouwfinanciering te dichten. Hierbij hanteert het een gemeenschapsgedreven aanpak. In het *Steering Committee* van het MDF is de nationale overheid vertegenwoordigd; dit om – nogmaals – *ownership* te bevorderen. De overheid is sinds kort zelfs overgegaan op cofinanciering van enkele projecten uit het MDF. De ervaringen met het MDF zijn tot op heden zeer goed. Ik zal u hierover binnenkort nader informeren.

In Sri Lanka is vanwege de instabiele politieke situatie geen *trust fund* opgericht. Nederland heeft er daarom voor gekozen de activiteiten te kanaliseren via de Sri Lankese Koepel van Kamers van Koophandel en de ADB.

Afsluiting

Graag benadruk ik nogmaals dat het een moedige zet van de internationale hulpsector was om zichzelf door te lichten. Het geeft aan dat de sector voortgang boekt voor wat betreft transparantie en *accountability*, aspecten waarvoor ik me altijd sterk heb gemaakt. Dit geldt ook voor het opzetten van een snel en flexibel financieringsmechanisme ten behoeve van acute crises en voor een sterke samenwerking met professionele hulporganisaties en lokale partnerorganisaties.

Met genoegen constateer ik dat de kwaliteit van de onderhavige Nederlandse hulpactiviteiten zonder meer de kritische toets van de evaluatiecommissie kan doorstaan en dat Nederland een voortrekkersrol speelt bij het verbeteren en harmoniseren van internationale humanitaire hulpverlening.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven