

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

# C 170

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

49e jaargang

21 juli 2006

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

### Rekenkamer

2006/C 170/01

Speciaal verslag nr. 3/2006 over de humanitaire hulp van de Europese Commissie naar aanleiding van de tsunami, vergezeld van de antwoorden van de Commissie .....

1

NL

## I

(Mededelingen)

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG Nr. 3/2006

## over de humanitaire hulp van de Europese Commissie naar aanleiding van de tsunami, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

(2006/C 170/01)

## INHOUD

	Paragraaf	Pagina
AFKORTINGENLIJST .....		2
SAMENVATTING .....	I-IX	3
INLEIDING .....	1-7	5
De tsunami van 26 december 2004 .....	1-3	5
Directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO) .....	4-5	5
Andere instrumenten van de Commissie die worden gehanteerd bij de respons op de tsunami .....	6-7	5
DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER .....	8-11	5
Redenen voor het verrichten van de controle .....	8	5
Reikwijdte en doelstellingen van de controle .....	9-10	6
Controle-aanpak .....	11	6
OPMERKINGEN .....	12-44	7
Snelheid en adequatie van de respons van de Commissie .....	12-21	7
Snelle respons met een passend budget .....	12-15	7
Selectie van partners .....	16-17	8
Groot bedrag aan internationale financiering gaat financiële behoeften van partners te boven .....	18	8
Uiteenlopende situaties ten aanzien van juiste behoeftenramingen .....	19-21	9
Doeltreffendheid van de coördinatie .....	22-26	10
Coördinatie van een groot aantal humanitaire organisaties .....	22-23	10
Goede coördinatie tussen DG ECHO en andere diensten van de Commissie, afgezien van onmiddellijke respons .....	24-26	10
Rol van toezichtsystemen bij de waarborging van relevantie, tijdigheid en doelmatigheid van de implementatie .....	27-39	11
Een tamelijk uitgebreid toezicht- en controlesysteem .....	27-33	11
Aanpassing van de aanvankelijke respons om de relevantie te waarborgen .....	34	12
Vertragingen door overbenutting van capaciteit en andere externe knelpunten .....	35	13
Informatie inzake de doelmatigheid van de projectuitvoering .....	36-39	13

	<i>Paragraaf</i>	<i>Pagina</i>
Verwezenlijking van resultaten en passende duurzaamheid .....	40-44	14
De projecten droegen over het geheel genomen bij tot een succesvolle respons, hoewel bepaalde output en resultaten slechter uitvielen dan gepland .....	40-43	14
Toereikende duurzaamheid bevorderd door groot bedrag aan financiering .....	44	15
CONCLUSIES .....	45-49	16
AANBEVELINGEN .....	50-54	17
<i>BIJLAGE</i> : Kaart met een overzicht van de impact van de tsunami .....		18
<b>Antwoorden van de Commissie</b> .....		19

#### AFKORTINGENLIJST

BRR	Bureau voor Herstel en Wederopbouw
DG ECHO	Directoraat-generaal Humanitaire hulp
DIPECHO	Rampenparaatheid bij DG ECHO
ECHO	Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie (EU)
FAFA	Financiële en administratieve kaderovereenkomst
FPA	Kaderpartnerschapsovereenkomst
GAM	Beweging Vrij Atjeh
HIC	Humanitair Informatiecentrum
LRRD	Samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling
LTTE	Bevrijdingstijgers van Tamil Eelam
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OEL	Ontheemde in eigen land
TEC	Tsunami Evaluatie Coalitie
UNDAC	VN-evaluatie en -coördinatie bij rampen
UNOCHA	Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties
VN	Verenigde Naties
WIC	Waarnemings- en Informatiecentrum

**SAMENVATTING**

I. Op 26 december 2004 bracht een aardbeving bij de westkust van Noord-Sumatra een zware tsunami teweeg die grootschalige verwoesting aanrichtte in veel landen rond de Indische Oceaan en meer dan 200 000 slachtoffers eiste. De internationale gemeenschap reageerde met een royale donatie van ruim 5 miljard EUR aan humanitaire hulp (zie de paragrafen 1 tot 3).

II. De Europese Commissie beschikt over een specifiek directoraat-generaal, directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO), om te reageren op humanitaire crises. DG ECHO voert de hulpverleningsactiviteiten niet rechtstreeks uit, maar via partners zoals NGO's, en internationale organisaties, waaronder de Verenigde Naties en het Rode Kruis. Na de tsunami heeft DG ECHO een bedrag van 123 miljoen EUR aan humanitaire hulp gedoneerd (zie de paragrafen 4 tot 6).

III. Bij de controle van de Rekenkamer is op basis van onderzoek van stukken, vraaggesprekken, bezoeken ter plaatse en een beoordeling van andere controles en evaluaties onderzocht hoe de Commissie met humanitaire hulp op de tsunami heeft gereageerd. Het gaat onder meer om de geboden noodhulp en enige kortetermijnherstelwerkzaamheden die aansluiten op het mandaat van DG ECHO, maar niet om langetermijnherstel. In dit verslag worden de volgende hoofdvragen aan de orde gesteld (zie de paragrafen 8 tot 11):

- a) heeft de Commissie snel genoeg en adequaat gereageerd op de tsunami?
- b) waren de maatregelen van DG ECHO effectief afgestemd op die van andere diensten van de Commissie, internationale organisaties en andere landen?
- c) waren de toezicht- en controleprocedures van DG ECHO zodanig opgezet dat zij konden waarborgen dat de door de partners uitgevoerde projecten relevant waren en op het juiste moment en doeltreffend werden geïmplementeerd?
- d) werden met de door de partners van DG ECHO uitgevoerde projecten de verwachte resultaten bereikt en waren kortetermijnherstelwerkzaamheden voldoende duurzaam?

IV. Dankzij de procedures van de Commissie kon snel worden gereageerd op de tsunami, met een toewijzing van 3 miljoen EUR op de dag van de ramp, en nog eens 20 miljoen EUR binnen vijf dagen. In februari 2005 werd een bijkomend bedrag van 80 miljoen toegewezen, gevolgd door 20 miljoen EUR in december 2005, waarmee het totaalbedrag op 123 miljoen EUR komt. Het hoge steunbedrag bleek terecht, met name gezien de langer dan verwachte overgang van de noodhulp- naar de wederopbouwfase (zie de paragrafen 12 tot 15).

V. DG ECHO werkte reeds vóór de tsunami in Sri Lanka aan projecten met de door het conflict getroffen bevolking. Na de tsunami koos DG ECHO ervoor, in Sri Lanka met bestaande partners te werken die de situatie goed kenden, zodat het relevante projecten kon financieren ondanks de overfinanciering en de drukte door het aanzienlijke aantal pas gearriveerde NGO's. In Atjeh was DG ECHO vóór de tsunami niet in het veld aanwezig. Doordat het moeilijk toegankelijk was en het er ontbrak aan betrouwbare informatie, waren sommige vroegtijdige projectvoorstellen slechts een standaardreactie op een noodsituatie. Latere projectvoorstellen vanaf februari 2005 waren gebaseerd op meer betrouwbare behoeftenramingen (zie de paragrafen 16 tot 21).

VI. DG ECHO ondersteunde de coördinerende rol van de Verenigde Naties en verstrekte financiering om het gebrek aan betrouwbare en juiste informatie over de behoeften te verhelpen. De komst van een groot aantal humanitaire organisaties met vaak grote bedragen aan particuliere financiering verergerde de problemen bij de coördinatie, hetgeen resulteerde in een wisselende mate en kwaliteit van hulpverlening. Met andere diensten van de Commissie was er een goede coördinatie ter waarborging van een vlotte overgang tussen kortetermijnhulpverlening en wederopbouw op langere termijn. In zowel Indonesië als Sri Lanka ontbrak het aan coördinatie tussen DG ECHO en het mechanisme voor civiele bescherming (Civil Protection Mechanism), dat bij het directoraat-generaal Milieu is ondergebracht en verantwoordelijk is voor de coördinatie van bijstandsinterventies van de lidstaten in het kader van civiele bescherming (zie de paragrafen 22 tot 26).

VII. Het systeem van DG ECHO voor het houden van toezicht op en het controleren van projecten behelst controlebezoeken door velddeskundigen en terzake bevoegde ambtenaren, verslagen van partners, bezoeken ter plaatse van de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO, controles vóór de saldobetaling en latere externe audits. De procedures maken het in het algemeen mogelijk dat projecten worden bijgesteld om in de veranderende behoeften te voorzien. Er kan echter nog worden gewerkt aan de ontwikkeling van informatie over de comparatieve kosten, het verstrekken van meer gedetailleerde gegevens over organisatorische regelingen en het kwantificeren van de bereikte projectresultaten (zie de paragrafen 27 tot 39).

VIII. Door de Commissie gefinancierde projecten zijn geïmplementeerd, hoewel in enkele gevallen de projectresultaten niet waren zoals gepland wegens inflatie en problemen bij het verkrijgen van goederen en het werven van gekwalificeerd personeel. Door partners van DG ECHO beheerde projecten droegen bij tot de voorziening in de basisbehoeften van de bevolking aan onderdak, voedsel, water en sanitaire voorzieningen, gezondheid, psychosociale bijstand, kinder- en gezinszorg en telecommunicatie. De Commissie financiert ook projecten ter ondersteuning van rampenparaatheid. Het controlewerk bevestigde de bevindingen van andere beoordelingen dat de geboden noodhulp doeltreffend was, zij het slecht gecoördineerd. Het hoge financieringsbedrag stelde DG ECHO in staat, de langer dan verwachte overgangsfase tussen noodhulp en herstel te overbruggen met kwalitatief hoogstaande maatregelen en financiering van ontwikkelingsgerichte herstelprojecten. Gemeten in aantal bereikte begunstigden bleef het succes van de projecten van de Commissie soms achter bij de aanvankelijke plannen, met name vanwege onjuiste behoeftenramingen. Zo werden met het onderdeel water en sanitaire voorzieningen van het project van een VN-agentschap in Atjeh 100 000 personen bereikt, slechts 5 % van de oorspronkelijk geplande 2 miljoen begunstigden (zie de paragrafen 40 tot 44).

IX. Op basis van de opmerkingen en conclusies van de Rekenkamer worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- a) de Commissie zou moeten nagaan welke rol zij zou kunnen spelen in het bijstaan van de regeringen van de getroffen landen bij het doeltreffender beheren van de coördinatie van donoren;
- b) de rol van DG ECHO en DG Milieu (mechanisme voor civiele bescherming) moet worden verduidelijkt om een coherente aanpak te waarborgen;
- c) een langer tijdsbestek voor noodoperaties dient te worden overwogen, om voldoende tijd te laten voor de implementatie;
- d) DG ECHO dient zijn toezichtstelsysteem te versterken om daarin schriftelijke feedback aan de partners na controlebezoeken op te nemen alsmede de ontwikkeling van informatie over comparatieve kosten, toelichting op de uitvoeringsregelingen en informatie over wat er waar is gedaan;
- e) met de problemen van de toegang tot documentatie over projecten die door VN-agentschappen zijn uitgevoerd, dient rekening te worden gehouden in het kader van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA).

## INLEIDING

**De tsunami van 26 december 2004**

1. Op 26 december 2004 bracht een aardbeving bij de westkust van Noord-Sumatra een zware tsunami teweeg die groot-schalige verwoesting aanrichtte in veel landen rond de Indische Oceaan en meer dan 200 000 slachtoffers eiste. De Indonesische provincie Atjeh had hiervan het meest te lijden: daar waren meer dan 160 000 doden of vermisten en ruim een half miljoen ontheemden. Sri Lanka, het op één na zwaarst getroffen land, telde circa 35 000 doden of vermisten en een half miljoen ontheemden. De kaart in de *bijlage* geeft een overzicht van de impact van de tsunami.

2. Regeringen en particulieren reageerden met indrukwekkende generositeit. Tegen januari 2006 beliep het totaalbedrag aan humanitaire bijstand naar aanleiding van de tsunami circa 5,1 miljard EUR, waarvan 3,4 miljard EUR (67 %) afkomstig was van particuliere donoren <sup>(1)</sup>. Wordt de wederopbouw hulp op langere termijn meegerekend, dan is in totaal ruim 11 miljard EUR toegezegd <sup>(2)</sup>.

3. De tsunami trof zowel Atjeh als Sri Lanka tegen de achtergrond van slepende conflicten tussen de regering en afscheidingsbewegingen. In Atjeh had een 30 jaar woedend conflict tussen de regering van Indonesië en de Beweging Vrij Atjeh (GAM) 15 000 levens geëist. Sri Lanka kent sinds 1983 een nu en dan onderbroken burgeroorlog tussen de regering en de Bevrijdingstijgers van Tamil Eelam (LTTE) waarbij 60 000 doden zijn gevallen. Nu er sinds drie jaar een wapenstilstand is en 400 000 mensen naar hun plaats van herkomst zijn teruggekeerd, zijn er naar schatting nog steeds 400 000 ontheemden.

**Directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO)**

4. De Europese Commissie heeft een specifiek directoraat-generaal, DG ECHO, om te reageren op humanitaire crises. Het mandaat van DG ECHO wordt omschreven in Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp <sup>(3)</sup> en omvat het redden en behouden van mensenlevens in noodsituaties, het op gang brengen van herstelwerkzaamheden op korte termijn, het helpen van de getroffen bevolkingsgroepen om een zekere mate van zelfvoorziening op te bouwen, zo mogelijk rekening houdend met ontwikkelingsdoelstellingen op langere termijn en het bewerkstelligen van een goede voorbereiding op dreigende natuurrampen.

5. De gemiddelde jaarlijkse financiering van de EU voor humanitaire hulp belooft zo'n 600 miljoen EUR. Hoewel Verordening (EG) nr. 1257/96 rechtstreekse noodhulpverlening door de Commissie mogelijk maakt, vertrouwt DG ECHO in de

praktijk de hulpverlening toe aan zijn partners, die bestaan uit niet-gouvernementele organisaties (NGO's), en internationale organisaties (bv. het Internationaal Comité van het Rode Kruis, de Internationale Organisatie voor Migratie en organisaties van de Verenigde Naties (VN)). De rol en verantwoordelijkheden van NGO's en internationale organisaties (buiten de VN) die geschikte partners zijn bevonden, worden omschreven in kaderpartnerschapsovereenkomsten (FPA's). Het algemeen juridisch kader voor de betrekkingen tussen DG ECHO en VN-organisaties wordt vastgesteld in de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA).

**Andere instrumenten van de Commissie die worden gehanteerd bij de respons op de tsunami**

6. In aanvulling op acties van DG ECHO werden nog andere instrumenten van de Commissie ingezet in respons op de tsunami, waaronder — in de beginfase — het mechanisme voor civiele bescherming, dat was opgezet bij Besluit 2001/792/EG van de Raad van 23 oktober 2001 <sup>(4)</sup> en ondergebracht bij DG Milieu. Via zijn waarnemings- en informatiecentrum (WIC) werden door het mechanisme voor civiele bescherming deskundigenteams ingeschakeld en naar het door de tsunami getroffen gebied gestuurd om te helpen bij het beoordelen van de situatie en het coördineren van de levering en verdeling van door de lidstaten geboden bijstand in het kader van civiele bescherming.

7. Rehabilitatie, wederopbouw en herstel op langere termijn vallen onder de verantwoordelijkheid van de directoraten-generaal Buitenlandse betrekkingen (RELEX) en Dienst voor Samenwerking EuropeAid (AIDCO), terwijl DG ECHO verantwoordelijk is voor de humanitaire respons, bestaande uit noodhulp en kortetermijnherstel. Aan het grijze gebied tussen kortetermijnnoodhulp en ontwikkeling op langere termijn wordt gewerkt door middel van het proces voor het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) <sup>(5)</sup>. Het snellereactie-mechanisme, dat werd ingesteld bij Verordening (EG) nr. 381/2001 van de Raad van 26 februari 2001 <sup>(6)</sup> en is ondergebracht bij DG RELEX, is bedoeld als hulpmiddel bij dit proces door de Commissie in staat te stellen, op snelle en flexibele wijze te reageren op crises door te helpen de voorwaarden te scheppen waaronder naar ontwikkeling op langere termijn kan worden gestreefd.

**DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER****Redenen voor het verrichten van de controle**

8. Gelet op het grote bedrag aan financiering door instellingen en particulieren in reactie op de tsunami, en op de belangstelling die het Europees Parlement en de Raad toonden, besloot de Rekenkamer, de humanitaire respons van de EU aan een controle te onderwerpen.

<sup>(4)</sup> PB L 297 van 15.11.2001, blz. 7.

<sup>(5)</sup> Mededeling COM(96) 153 van de Commissie met betrekking tot de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (LRRD) en COM(2001) 153 betreffende de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling — Evaluatie.

<sup>(6)</sup> PB L 57 van 27.2.2001, blz. 5.

<sup>(1)</sup> Bron: Financial Tracking Service van de VN.

<sup>(2)</sup> Bron: VN-Bureau van de speciaal gezant voor herstel na de tsunami.

<sup>(3)</sup> PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1.

**Reikwijdte en doelstellingen van de controle**

9. De reikwijdte van deze controle is beperkt tot de respons van de Commissie in de vorm van humanitaire hulp. Hieronder vallen de noodhulp en enige kortetermijnherstelwerkzaamheden, die wel in de lijn liggen van het mandaat van DG ECHO, maar

niet de wederopbouw op langere termijn. De financiële besluiten die binnen het kader van de controle vallen, zijn opgenomen in *tabel 1*. Bij de controle werden ook entiteiten onderzocht die zijdels met ECHO te maken hebben, zoals het mechanisme voor civiele bescherming, indien deze een impact hebben op de humanitaire respons van DG ECHO.

Tabel 1

**Door de Commissie verleende humanitaire hulp**

(miljoen EUR)

Besluit			Toegewezen financiering					
Datum	Duur	Bedrag	Regionaal	Indonesië	Sri Lanka	India	Malediven	Thailand
26 dec. 2004	3 maanden	3,0	3,0					
30 dec. 2004	6 maanden	10,0			8,3		1,7	
31 dec. 2004	6 maanden	10,0		10,0				
9 febr. 2005	18 maanden	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15 dec. 2005	18 maanden	20,0		10,0	8,0	2,0		
<b>Totaal besluiten</b>		<b>123,0</b>	<b>16,7</b>	<b>50,5</b>	<b>40,6</b>	<b>12,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>In totaal uitbesteed per dec. 2005</b>		<b>102,6</b>	<b>16,7</b>	<b>40,2</b>	<b>32,5</b>	<b>10,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>In totaal uitbetaald per dec. 2005</b>		<b>78,8</b>	<b>13,6</b>	<b>31,3</b>	<b>24,8</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>

Bron: DG ECHO.

10. Teneinde nuttige leerpunten te formuleren met het oog op toekomstige grootschalige rampen, worden in dit verslag de volgende hoofdvragen aan de orde gesteld:

- kwam de respons van de Commissie op de tsunami snel genoeg en was deze adequaat?
- waren de acties van DG ECHO doeltreffend gecoördineerd met die van andere diensten van de Commissie, internationale organisaties en andere landen?
- waren de toezicht- en controleprocedures van DG ECHO zodanig opgezet dat zij konden waarborgen dat de door de partners uitgevoerde projecten relevant waren en op het juiste moment en doeltreffend werden geïmplementeerd?

- werden met de door de partners van DG ECHO uitgevoerde projecten de verwachte resultaten bereikt en waren kortetermijnherstelwerkzaamheden voldoende duurzaam?

**Controle-aanpak**

11. De controle was gebaseerd op onderzoek van stukken, vraaggesprekken, controlebezoeken ter plaatse en een beoordeling van andere controles en evaluaties. De beheers-, toezicht- en controlesystemen van DG ECHO werden op het niveau van de centrale diensten beoordeeld, hetgeen werd onderbouwd door bezoeken aan de kantoren, partners en projecten ter plaatse van DG ECHO in Sri Lanka en Indonesië. *Tabel 2* toont projecten en partners die ter plaatse werden bezocht. Projecten voor bezoeken ter plaatse werden op grond van de criteria sector, locatie, bedrag, implementatiefase en type partner geselecteerd om een redelijk totaaloverzicht te verkrijgen. Projecten waarnaar de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO al een inspectie ter plaatse had verricht, werden niet opnieuw bezocht.

Tabel 2

## Ter plaatse in Indonesië en Sri Lanka bezochte humanitaire-hulpprojecten

Financieel besluit	Soort partner	Projectbeschrijving	Financiering van de Commissie (in EUR)
<b>INDONESIË</b>			
10 miljoen EUR	VN-agentschap	Hulp aan kinderen, water en sanitair	4 000 000
	NGO	Psychosociale ondersteuning	528 798
	NGO	Veilig water	550 000
80 miljoen EUR	NGO	Verbeterde gemeenschapszorg en steun	484 820
	NGO	Hernieuwde voorziening in het levensonderhoud in de visserij	476 792
	NGO	Water en sanitair	1 336 266
<b>Totale waarde van bezochte projecten in Indonesië</b>			<b>7 376 676</b>
<b>SRI LANKA</b>			
10 miljoen EUR	NGO	Water en sanitair	571 534
	NGO	Water, sanitair, voeding en non-food	1 200 000
	NGO	Psychosociale ondersteuning	672 720
80 miljoen EUR	Internationale organisatie	Onderdak, registratie en levensonderhoud	2 067 480
	VN-agentschap	Landbouw en visserij	3 900 000
<b>Totale waarde van bezochte projecten in Sri Lanka</b>			<b>8 411 734</b>

## OPMERKINGEN

*Snelheid en adequatie van de respons van de Commissie***Snelle respons met een passend budget**

12. In 2001 werden door de Commissie procedures voor het stroomlijnen van besluiten over humanitaire aangelegenheden goedgekeurd<sup>(1)</sup>, waarbij de directeur-generaal van DG ECHO de bevoegdheid kreeg om besluiten te nemen voor spoedeisende humanitaire hulp tot 3 miljoen EUR voor een periode van drie maanden. De Commissaris die verantwoordelijk is voor humanitaire hulp, kreeg de bevoegdheid om direct spoedbesluiten te nemen waarmee bedragen tot 30 miljoen EUR gemoeid zijn voor interventies die maximaal zes maanden duren. Deze procedures, in combinatie met het systeem van DG ECHO voor permanente bezetting in vakantieperiodes, stelden de Commissie in staat om snel op de tsunami te reageren. Een eerste spoedbesluit met betrekking tot 3 miljoen EUR binnen een tijdsbestek van drie maanden werd genomen op 26 december 2004, de dag van de ramp. Dit besluit betrof de respons met noodhulp in de vorm van onderdak, non-food en bevoorrading van medicijnen, verstrekt door de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maan-verenigingen. Hierop volgde op 30 december 2004 een

besluit waarmee 10 miljoen EUR gemoeid was voor Sri Lanka en de Malediven, en vervolgens op 31 december 2004 nog één met betrekking tot 10 miljoen EUR voor Indonesië, beide met een tijdsbestek van zes maanden, waarmee het totale steunbedrag op 23 miljoen EUR komt.

13. Op 6 januari 2005 heeft de Commissie tijdens de Jakarta Tsunami Aid Conference nog eens 100 miljoen EUR aan humanitaire steun toegezegd, en derhalve de begrotingsautoriteit (Parlement en Raad) om dit bedrag verzocht. Dit bedrag werd op 19 januari 2005 goedgekeurd, zodat een besluit betreffende 80 miljoen EUR op 9 februari 2005 kon worden genomen, en een besluit inzake 20 miljoen EUR zou moeten vallen op 15 december 2005, beide voor een periode van 18 maanden.

14. De eerste 23 miljoen EUR werden gebruikt ter financiering van noodacties op het gebied van onder meer gezondheidszorg, bevoorrading van medicijnen, onderdak, vroegtijdige waarschuwingssystemen voor epidemieën, veilige water- en sanitaire voorzieningen, voedselhulp, psychosociale bijstand, kinderscherming en logistieke ondersteuning zoals satelliet-telefoon diensten. De daaropvolgende besluiten inzake 80 miljoen en 20 miljoen EUR dienen ter financiering van kortetermijnherstel, waaronder nood- en voorlopige huisvesting, hervestiging van ontheemden in eigen hand, hernieuwde voorziening in het eigen levensonderhoud, voedselveiligheid, water- en sanitaire voorzieningen, logistieke en technische bijstand en rampenbestrijding. De foto's in het verslag illustreren enkele van de diverse steunvormen die door DG ECHO worden gefinancierd.

<sup>(1)</sup> SEC(2001) 873.



15. De principes van Goed Humanitair Donorschap die in juni 2003 in Stockholm zijn overeengekomen, houden in dat de financiering van humanitaire hulp in verhouding tot de behoeften moet staan en gebaseerd moet zijn op behoeftenramingen. Na de tsunami bleek echter niet duidelijk uit de beschikbare informatie wat de werkelijke behoeften waren, en het was van essentieel belang om een evenwicht te vinden tussen de wenselijkheid van een welgeïnformeerde respons en de noodzaak van een snelle reactie. Tegen deze onzekere achtergrond bleek uit de toezegging van de Commissie wel hoeveel belang zij hierin stelt, en het hoge financieringsbedrag bleek terecht, mede gezien de volgende factoren:

- a) het financieringsbesluit inzake 20 miljoen EUR, dat op 15 december 2005 werd genomen, moest voorzien in de resterende behoeften over een periode van 18 maanden vanaf januari 2006. De overgangsfase tussen noodhulp en wederopbouw, die aanvankelijk naar verwachting vóór eind 2005 om zou zijn, duurde langer dan verwacht, doordat eind 2005 het grootste deel van de herstelwerkzaamheden nog moest aanvangen;
- b) in augustus 2005 werd het besluit inzake de 80 miljoen EUR gewijzigd om tevens de door het conflict getroffen bevolking hierin te betrekken (zie *tekstvak 1*).

#### Tekstvak 1

##### Hoog financieringsbedrag draagt bij tot voorziening in de behoefte aan een respons die rekening houdt met de gevoeligheden van het conflict

*Door het gewapende conflict in Sri Lanka raakten 800 000 personen tussen 1983 en 2002 ontheemd. In februari 2002, na de wapenstilstand, kwam een massale terugkeer op gang, resulterend in bijna 400 000 repatrianten ten tijde van de tsunami eind 2004. Slechts ongeveer 15 % van de door het conflict getroffen bevolking ondervond echter directe gevolgen van de tsunami en kon zodoende profiteren van de royale respons van de donorgemeenschap op de tsunami. De hulp die de door de tsunami getroffen bevolking werd geboden, was veel ruimer dan die welke de door het conflict getroffen bevolking in hetzelfde gebied ontving. Zo bedroegen de kosten van tijdelijk onderdak vanwege de tsunami zo'n 450 EUR, in vergelijking met 125 EUR voor tijdelijk onderdak in verband met het conflict. Maandelijkse voedselhulp voor een door de tsunami getroffen gezin bedroeg 70 EUR, in vergelijking met 10 EUR voor een door het conflict getroffen gezin. Deze discriminatie zorgde voor wrevel en spanningen tussen de gemeenschappen.*

*Ter voorkoming van discriminatie van kwetsbare groepen die vóór de tsunami ontheemd raakten, wijzigde de Commissie in augustus 2005 het besluit inzake 80 miljoen EUR zodanig dat het ook ten goede kwam aan de door het conflict getroffen bevolking die in tsunamigebied woonde.*

#### Selectie van partners

16. Na een en ander te hebben gecoördineerd met de VN en andere donoren, besloot DG ECHO om met de bestaande partners te werken, en wel voornamelijk in het noorden en oosten

van Sri Lanka, waar het reeds vóór de tsunami, sinds 1994, werkte met de door het conflict getroffen bevolking. Dankzij deze regeling kon DG ECHO de uitvoering van relevante projecten financieren ondanks de situatie van overfinanciering en drukte door het grote aantal pas gearriveerde NGO's met particuliere financiering, die vastbesloten waren om een project te starten in gebieden die overspoeld werden door hulp.

17. Anders dan in Sri Lanka was DG ECHO vóór de tsunami niet in Atjeh aanwezig, aangezien internationaal personeel van humanitaire organisaties (met uitzondering van enkele vertegenwoordigers van VN-organisaties en het Rode Kruis) niet werd toegelaten in de civiele noodtoestand die door de Indonesische regering was uitgeroepen. Na de tsunami werden zij vanaf 28 december 2004 vrij toegelaten tot Atjeh. DG ECHO selecteerde dan ook partners die direct in het veld konden werken en over expertise op de diverse te bestrijken gebieden beschikten, zoals VN-agentschappen op het gebied van kindbescherming, water- en sanitaire voorzieningen, en gezondheidszorg. Alle overeenkomsten met partners voor de twee noodbesluiten, elk ten belope van 10 miljoen EUR, waren voor Sri Lanka op 18 januari 2005 gesloten en voor Indonesië op 27 januari 2005.

#### Groot bedrag aan internationale financiering gaat financiële behoeften van partners te boven

18. Het hoge bedrag aan internationale financiering dat ter beschikking is gesteld in reactie op de tsunami, ging de opnamecapaciteit van enkele partners te boven (zie *tekstvak 2*). Ruim 360 humanitaire organisaties kwamen naar Sri Lanka, en 450 naar Indonesië, met grote bedragen aan particuliere financiering. De concurrentie om middelen droeg bij tot inflatie en moeilijkheden om goederen te bemachtigen en gekwalificeerd personeel aan te trekken. In het rapport van het Bureau voor Herstel en Wederopbouw (BRR<sup>(1)</sup>) één jaar na de tsunami wordt beschreven hoe de prijzen en salarissen in Atjeh in 2005 met 30 à 40 % stegen.

#### Tekstvak 2

##### Algemene context van middelen die de financiële behoeften van partners te boven gaan

*In Sri Lanka hadden enkele van de bestaande partners van DG ECHO gezien het grote bedrag aan particuliere financiering niet de opnamecapaciteit om de beschikbare financiering van de Commissie te besteden. Zo werd met een NGO een project voor slechts 570 000 EUR overeengekomen, hoewel DG ECHO aanvankelijk voornemens was, haar 1 miljoen EUR toe te wijzen van de 10 miljoen die met het besluit gemoeid was. Hoewel deze NGO sinds de tsunami haar capaciteit in Sri Lanka heeft uitgebreid, heeft ze geen voorstel ingediend in het kader van het besluit inzake 80 miljoen EUR. Vanaf oktober 2005 werkte DG ECHO dan ook met vier nieuwe partners in Sri Lanka (van de in totaal 21 partners).*

(1) Het BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) werd in april 2005 opgericht door de Indonesische regering om te helpen, het herstel en de wederopbouw van Atjeh en Nias te coördineren.

In Indonesië had een VN-agentschap niet de capaciteit om alle middelen van de Commissie te besteden gedurende de zes maanden durende tenuitvoerleggingsperiode van het noodbesluit. Veel langdurige partners van DG ECHO hebben geen projectvoorstellen in Indonesië ingediend omdat de financiering die zij van andere donoren hadden ontvangen, hun opnamecapaciteit reeds te boven ging.

Deze analyse met betrekking tot de ontbrekende capaciteit om de beschikbare middelen op te nemen, wordt nog versterkt door het standpunt van één NGO, die benadrukt dat haar programma's uitsluitend door behoeften gestuurd moeten zijn, en niet door de wens om overschotten te besteden. Hoewel het nog geen week na de ramp geen geld meer aanvaardde voor slachtoffers van de tsunami, ontving het niettemin 110 miljoen EUR, terwijl 25 miljoen EUR nodig was om tsunami-programma's voor 2005 uit te voeren. Donoren werd om toestemming gevraagd om de beperkingen op donaties op te heffen, zodat deze voor andere noodsituaties konden worden gebruikt, en 99 % van hen stemde hierin toe. Eind 2005 was 65 miljoen EUR van de donaties die oorspronkelijk bestemd waren voor de tsunami, gebruikt om elders te voorzien in behoeften, zoals ontstaan door de hongercrisis in Niger, het conflict in Darfur en de aardbeving in Pakistan.

### **Uiteenlopende situaties ten aanzien van juiste behoeftenramingen**

19. DG ECHO benadrukt in zijn aanpak van het project-beheer het belang van programmering, opzet en behoeftenanalyse van projecten om te waarborgen dat het project in de behoeften van de doelgroep voorziet. Projectvoorstellen die door de partners waren ingediend, werden door de velddeskundige van DG ECHO (1) en door de terzake bevoegde ambtenaar in Brussel geanalyseerd voordat zij werden goedgekeurd. Het besluit van DG ECHO om met de bestaande partners in Sri Lanka te werken, waarborgde dat projectvoorstellen werden opgesteld door organisaties die het land kenden en zich in een goede positie bevonden om behoeftenramingen te verrichten (zie tekstvak 3). Sommige partners namen een behoeftenraming in het project zelf op.

#### **Tekstvak 3**

##### **Partners in Sri Lanka zijn goed geplaatst om projectvoorstellen op te stellen**

Een afdeling van het Rode Kruis bevond zich in de ideale positie om het project voor psychosociale ondersteuning voor te bereiden, aangezien het sinds 2003 de Sri Lankaanse Rode Kruisvereniging steunde bij de implementatie van een programma voor psychosociale ondersteuning in de noordelijke provincie Jaffna, tevens ondersteund door de Commissie, met als doelgroep ontheemden in eigen land die als gevolg van het conflict van huis en haard verdreven zijn.

Eén NGO beschikte over een sterk team ter plaatse in Sri Lanka en over goede kennis dankzij haar aanwezigheid daar gedurende de ruim 20 jaar dat het conflict duurde.

Een andere NGO was al ter plaatse aanwezig in het oosten van Sri Lanka, waar het een door DG ECHO gefinancierd project met betrekking tot het conflict uitvoerde.

20. In Indonesië waren nauwkeurige behoeftenramingen moeilijk te verrichten in de toestand direct na de tsunami, vanwege de algehele verwarring en het gebrek aan betrouwbare informatie. Door de beperkte toegang tot de getroffen gebieden, met name vanwege de grootschalige verwoesting en ten dele vanwege de veiligheidssituatie, werd het ter plaatse inzetten van humanitaire organisaties vertraagd. Pas eind januari waren de meeste organisaties goed geïnstalleerd aan de westkust van Sumatra, hetgeen zijn weerslag had op de kwaliteit en tijdsloosheid van behoeftenramingen. Sommige projectvoorstellen die in het kader van het noodbesluit inzake 10 miljoen EUR waren gefinancierd, behelsden slechts een voorstel tot standaardnoodhulp in plaats van een reactie op specifieke bevindingen op basis van een nauwkeuriger behoeftenraming. In juni 2005 hield het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden (UNOCHA) van de VN een regionale workshop inzake lessen die waren getrokken uit de tsunami, waarbij het gebrek aan overleg met de gemeenschappen over door de humanitaire gemeenschap verrichte nood- en herstelwerkzaamheden aan het licht kwam.

21. De behoeftenramingen van projecten die vanaf februari 2005 waren overeengekomen, waren betrouwbaarder doordat er meer informatie voorhanden was en meer tijd om de voorstellen voor te bereiden. Zo werkte een NGO bij de voorbereiding van zijn botenbouwproject in Atjeh nauw samen met de gemeenschap en slaagde het erin, een project op te zetten dat aan de behoeften van de begunstigden voldeed.



Steun bij voorziening in het levensonderhoud: boten in Atjeh, Indonesië (Bron: ERK)

(1) „Velddeskundige” is de term waarmee het technisch ondersteunend personeel van de Commissie op het gebied van humanitaire hulp wordt aangeduid.

## Doeltreffendheid van de coördinatie

### Coördinatie van een groot aantal humanitaire organisaties

22. Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aanpak van de VN (UNOCHA) nam de rol van coördinator van de activiteiten van hulpinstellingen op zich, ondersteund door andere VN-bureaus voor de diverse betrokken sectoren. De VN stuitte echter op de volgende hindernissen voor een doeltreffende coördinatie:

- a) de informatie over de schade en de behoeften, alsmede over de geplande en lopende noodhulpacties voldeed niet. De behoefte aan juiste, betrouwbare informatie, zelfs nog in mei 2005, inzake het aantal en de verblijfplaats van ontheemden in eigen land (OEL) in Indonesië illustreert dit probleem. Uit de regionale workshop van UNOCHA in juni 2005 over de getrokken lessen bleek dat betere informatie noodzakelijk was; de Commissie heeft dit probleem erkend en heeft gewerkt aan een oplossing (zie *tekstvak 4*);
- b) een groot aantal pas gearriveerde humanitaire organisaties, waarvan vele over grote bedragen aan particuliere financiering beschikken, gingen vaak onafhankelijk van de beschikbare coördinatiemechanismen te werk;
- c) de plaatselijke autoriteiten waren verzwakt door menselijke en materiële verliezen en er was geen werkend systeem voor het registreren van NGO's en het waarborgen dat zij normen naleven of deelnemen aan gevestigde coördinatiemechanismen. Verdere discussiepunten in de discussienota van de Raad van de EU van december 2005 <sup>(1)</sup> inzake de reactie van de EU op de tsunami zijn gecentreerd rond de vraag welke rol de internationale gemeenschap en de EU kunnen spelen in het ondersteunen van regeringen bij het doeltreffend voeren van de donorcoördinatie.

#### Tekstvak 4

##### DG ECHO erkende de coördinatieproblemen en trachtte deze te verhelpen

*De strategie van DG ECHO in Indonesië en Sri Lanka bestond erin, de coördinerende rol van de Verenigde Naties te ondersteunen. In dit verband trok DG ECHO 1 miljoen EUR uit voor de ondersteuning van het Humanitair Informatiecentrum (HIC) van UNOCHA teneinde voorlichtingsinstrumenten te verschaffen voor de programmering en tenuitvoerlegging van, en het houden van toezicht op humanitaire bijstand. In een evaluatie van het HIC die UNOCHA en ECHO in april 2005 gezamenlijk verrichtten, werd aanbevolen, het HIC te helpen een totaaloverzicht te geven van de humanitaire respons en aan te geven in welke behoeften niet was voorzien.*

*DG ECHO verstrekke financiering aan een NGO in Atjeh om gegevens te verzamelen over ontheemden in eigen land en deze onder te brengen bij het Humanitair Informatiecentrum.*

*In Sri Lanka financierde DG ECHO een project dat werd uitgevoerd door een internationale organisatie om een centrale database inzake begunstigen op te zetten waarmee het problematische gebrek aan duidelijke informatie moest worden verholpen. Hoewel het project aanvankelijk werd gestimuleerd door het Centrum voor Nationale Operaties, dat door de regering van Sri Lanka was opgezet voor het beheer van de respons op de tsunami, vond het geen bijval bij de overheidsinstanties die de verantwoordelijkheid voor noodhulp en herstel met ingang van februari 2005 overnamen. De database werd dan ook stilgelegd tot september 2005, toen het registratieproces werd hervat onder leiding van de Sri Lankaanse regering.*

23. Als gevolg van de coördinatieproblemen was de door de internationale gemeenschap geboden bijstand van sterk wisselende omvang en kwaliteit. Het Red Cross World Disasters Report 2005 (verslag van het Rode Kruis over wereldrampen in 2005) beschrijft hoe sommige gemeenschappen in Atjeh overspoeld werden door hulp terwijl andere werden verwaarloosd. Er was een overschot aan hulp aan de gezondheidszorg en aan boten die Sri Lanka aangeboden kreeg, terwijl andere hulp weer niet compleet was: zo werden er vissersboten geleverd zonder visnetten. Bovendien wonen in december 2005, één jaar na de ramp, ongeveer 67 000 mensen in Atjeh nog steeds in tenten.

### Goede coördinatie tussen DG ECHO en andere diensten van de Commissie, afgezien van onmiddellijke respons

24. Het mechanisme voor civiele bescherming (Civil Protection Mechanism) zette in de gebieden die het zwaarst door de tsunami waren getroffen, deskundigenteams in om de situatie te beoordelen en de aanvoer en toewijzing van door de lidstaten geboden bijstand bij civiele bescherming te coördineren. In het memorandum van overeenstemming van 16 maart 2003 tussen DG ECHO en directoraat-generaal Milieu wordt gesteld dat een verbeterde coördinatie van acties in het kader van civiele bescherming en humanitaire hulp, zowel bij de centrale diensten als in het veld, van essentieel belang is om te komen tot coherente synergieën van communautaire actie. De procedures zouden in alle fasen van de crisis wederzijdse uitwisseling van informatie moeten verzekeren en vergaderingen ter plaatse tussen DG ECHO en het coördinatieteam voor civiele bescherming zouden moeten waarborgen dat de activiteiten complementair zijn. In zowel Sri Lanka als Indonesië was het mechanisme voor civiele bescherming echter onvoldoende afgestemd met de humanitaire hulp.

25. De vergadering van het Comité voor Humanitaire Hulp op 27 januari 2005 was gericht op de tekortkomingen in de coördinatie tussen DG ECHO en het Waarnemings- en Informatiecentrum voor Civiele Bescherming (MIC) en was van oordeel

<sup>(1)</sup> *The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned* (de bijdrage van de EU aan de internationale respons op de tsunami in Azië in 2004: bereikte resultaten, volgende stappen en geleerde lessen). Discussienota voor vergadering op hoger niveau in Brussel, 20 december 2005, op uitnodiging van de Europese Commissie en het EU-voorzitterschap.

dat het MIC zich niet had beperkt tot activiteiten op het gebied van civiele bescherming, maar dat deze ook het humanitair gebied overlapt, dat buiten zijn rol valt, en dat het de indruk had gewekt dat het alle EU-bijstand coördineerde <sup>(1)</sup>.

26. Wat de aansluiting met de wederopbouwfase betreft, spant DG ECHO zich er met andere diensten van de Commissie voor in dat de kortetermijnnoodhulp en de wederopbouw op langere termijn vlot en doeltreffend op elkaar aansluiten. Het grote bedrag aan financiering van DG ECHO hielp bij het overbruggen van de langer dan verwachte overgangsfase tussen noodhulp en wederopbouw (zie paragraaf 15, onder a)). De strategie voor het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) in Indonesië en Sri Lanka houdt het gebruik van het snellereactie-mechanisme in, om satellietbeelden van schade als gevolg van de tsunami te verzorgen die nuttig zouden kunnen zijn voor de planning van herstel en rampenparaatheid. Het snellereactie-mechanisme droeg ook bij tot de financiering van bemiddelingspogingen die in augustus 2005 tot een vredesakkoord tussen de Indonesische regering en de Beweging Vrij Atjeh (GAM) leidde en een steviger basis legde voor de inspanningen voor de wederopbouw.



Bijstand op het gebied van sanitaire voorzieningen: latrines in Atjeh, Indonesië  
(Bron: ERK)

<sup>(1)</sup> In februari 2005 besprak de adviesraad voor evaluatie en coördinatie bij rampen van de VN (UNDAC) het mechanisme voor civiele bescherming (Civil Protection Mechanism) en baarde de mogelijke overlapping van rollen na tsunami hem zorgen. Het Bureau Coördinatie Humanitaire Zaken van de Verenigde Naties (UNOCHA) vroeg dan ook om duidelijke procedures voor het mechanisme voor de coördinatoren van het mechanisme voor civiele bescherming van de EU om binnen de bestaande, internationaal overeengekomen mechanismen te kunnen werken.

### **Rol van toezichtsystemen bij de waarborging van relevantie, tijdigheid en doelmatigheid van de implementatie**

#### **Een tamelijk uitgebreid toezicht- en controlesysteem**

27. Voor het toezicht en de controle op de projectimplementatie maakt DG ECHO gebruik van de volgende mechanismen:

- a) controlebezoeken en verslagen van de velddeskundigen van DG ECHO, aangevuld door controlebezoeken door middel waarvan terzake bevoegde ambtenaren op hen weer toezicht uitoefenen;
- b) verslagen van de partners van DG ECHO;
- c) bezoeken ter plaatse van de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO;
- d) controles vóór de saldobetaling en latere externe controles van de partners.

28. Velddeskundigen van DG ECHO verrichtten controlebezoeken van projecten die door partners werden uitgevoerd om de relevantie, tijdigheid en doeltreffendheid van de uitvoering te waarborgen. Op basis van controlebezoeken kunnen plaatselijk of op het niveau van de centrale diensten passende maatregelen worden genomen. Zo bracht het controleverslag van april 2005 inzake het programma voor psychosociale ondersteuning in Sri Lanka problemen aan het licht bij het werven van plaatselijk personeel. De bevoegde ambtenaar van DG ECHO in Brussel nam dan ook contact op met het hoofdkantoor van het Rode Kruis om zekerheid te verkrijgen dat een memorandum van overeenstemming met het Sri Lankaanse Rode Kruis zou worden ondertekend om werving van plaatselijk personeel voor de volgende projectfase mogelijk te maken.

29. Na de tsunami van 26 december 2004 was personeel van DG ECHO in Sri Lanka op 27 december 2004 ter plaatse en in Jakarta, Indonesië op 28 december 2004. Op 1 januari 2005 arriveerden de eerste deskundigen van DG ECHO in Atjeh. DG ECHO verplaatste technisch assistenten uit andere regio's zoals Zuid-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten om te assisteren bij de eerste respons op de tsunami. In januari 2005 werd vastgesteld dat er behoefte was aan vaste velddeskundigen, die in april 2005 in Atjeh ter plaatse waren. Na de tsunami heeft de Commissie toegezegd, het aantal velddeskundigen van DG ECHO uit te breiden van 69 tot 150 <sup>(2)</sup>. In Sri Lanka werden 23 controlebezoeken afgelegd met betrekking tot de negen projecten die werden gefinancierd met het noodbesluit waarmee 10 miljoen EUR gemoeid was. In Indonesië werden 13 controlebezoeken verricht inzake de tien projecten die werden gefinancierd met het noodbesluit betreffende 10 miljoen EUR; het merendeel hiervan vond plaats nadat de huidige velddeskundigen in april 2005 waren aangekomen. De velddeskundige van DG ECHO bracht na elk controlebezoek een controleverslag uit.

<sup>(2)</sup> Mededeling COM(2005) 153 van de Commissie — Het reactievermogen van de EU op rampen en crisissituaties in derde landen versterken.

30. Er zijn geen specifieke richtsnoeren voor velddeskundigen van DG ECHO inzake de verslaggeving over de bevindingen naar aanleiding van controlebezoeken. Aan het eind van elk controlebezoek hebben velddeskundigen van DG ECHO een debriefing met het veldteam van de partner. DG ECHO geeft echter niet stelselmatig schriftelijk feedback aan de partner over hetgeen zich voordeed tijdens het controlebezoek en welke maatregelen zijn overeengekomen. Schriftelijke feedback zou de partner in staat stellen, het advies en de ondersteuning die de controlebezoeken van ECHO bieden optimaal te benutten, en zou kunnen bijdragen tot een oplossing voor de geconstateerde problemen.

31. De informatie die werd verkregen uit controlebezoeken door velddeskundigen van DG ECHO wordt aangevuld door informatie in de verslagen van de partners. Voor projecten met een looptijd van zes maanden wordt de partners verzocht, DG ECHO één maand voordat het project afloopt een voorlopig eindverslag toe te sturen, en een eindverslag binnen zes weken na afloop van het project, of binnen drie maanden wanneer het gaat om VN-projecten. Voor de noodbesluiten inzake 10 miljoen EUR in Sri Lanka en Indonesië met een looptijd van zes maanden dienden de meeste partners hun voorlopige eindverslagen op tijd in, maar bij de meeste eindverslagen deden zich vertragingen van één of twee maanden voor.

32. Op de projectuitvoering wordt niet alleen toezicht gehouden middels de controlebezoeken van velddeskundigen en terzake bevoegde ambtenaren, en de in verslagen van de partners vervatte informatie, maar ook door personeel van de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO, dat een aantal geselecteerde projecten ter plaatse controleert. In 2005 waren de controles ter plaatse van DG ECHO gericht op de respons op de tsunami en de waarde van de onderzochte projecten in Sri Lanka en Indonesië in 2005 beliep 19 miljoen euro of 18 % van het bedrag van 103 miljoen EUR waarvoor projecten inzake de respons op de tsunami door DG ECHO waren uitbesteed. De inspectie ter plaatse van de projecten die in Indonesië worden uitgevoerd door een VN-agentschap, bracht problemen aan het licht rond de toegankelijkheid van documentatie, die weliswaar zijn opgelost maar toch moeten worden opgehelderd in werkvergaderingen inzake de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) (zie tekstvak 5).

#### Tekstvak 5

##### Toegang tot VN-documentatie

DG ECHO ondervond problemen bij het verkrijgen van toegang tot relevante financiële informatie die werd opgevraagd voor een controlebezoek ter plaatse in juni 2005 van een project van een VN-agentschap ter waarde van 500 000 EUR inzake noodmaatregelen op het gebied van gezondheid in Indonesië, hetgeen in strijd was met de vereisten van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA). Na besprekingen met het VN-agentschap werd deze zaak opgehelderd en verkreeg DG ECHO in november 2005 toegang tot de relevante documentatie.

33. De eindcontrole die plaatsvindt vóór de saldobetaling, wordt ook verricht door de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO. Bij deze controle wordt rekening gehouden met de opmerkingen van de velddeskundige en de terzake bevoegde ambtenaar van DG ECHO inzake het eindrapport van de partner en met hun aanbeveling om al dan niet over te gaan tot betaling. Bovendien is deze controle op de betalingen ook gebaseerd op een lijst uitgaven, voorraadgegevens, aanbestedingsprocedures, personeelsregisters en kopieën van facturen, waar dit dienstig geacht wordt. Voorts regelt de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO voor een steekproef van projecten een onafhankelijke externe audit van projectdocumentatie op het hoofdkantoor van de partner. Deze externe audits zijn een doeltreffend middel gebleken voor het opsporen van terug te vorderen uitgaven die niet voor vergoeding in aanmerking kwamen, hoofdzakelijk wegens het ontbreken van bewijsstukken. Er is echter sprake van een aanzienlijk tijdsverloop tussen de beëindiging van een project en de externe audit; DG ECHO streeft ernaar, dit te beperken door alle partners binnen een cyclus van twee jaar aan bod te laten komen.

#### Aanpassing van de aanvankelijke respons om de relevantie te waarborgen

34. Bij de procedures van DG ECHO wordt rekening gehouden met de noodzaak tot flexibiliteit en artikel 10 van de kaderpartnerschapsovereenkomst bevat eenvoudige procedures voor het wijzigen van projecten, om deze relevant te houden en af te stemmen op veranderende behoeften. Dankzij flexibele procedures konden projecten in het algemeen worden gewijzigd om te voorzien in veranderende behoeften en een relevante implementatie te waarborgen (zie tekstvak 6).

#### Tekstvak 6

##### Wijziging van projecten om rekening te houden met veranderende behoeften

*In juni 2005 waarschuwde een VN-agentschap voor een te grote toevoer van vissersbootjes in Sri Lanka, die zou kunnen bijdragen tot overbevissing en langetermijnschade aan de visbestanden in de kustgebieden. In augustus 2005 werd het betreffende project gewijzigd om het aantal te repareren of te vervaardigen boten te beperken en in plaats daarvan 15 000 sets visgerei te verstrekken.*

*Binnen een maand na de tsunami was duidelijk dat voldoende medicijnen aan de Sri Lankaanse regering waren gedoneerd om in alle bestaande behoeften te voorzien. Een door DG ECHO gefinancierd project werd dan ook gewijzigd om de financiering te herverdelen en toe te wijzen aan psychosociale ondersteuning en steun aan plaatselijke medische centra.*

*In het kader van een ander project in Sri Lanka werden als onderdeel van een noodplan 21 500 droge porties zeer voedzame biscuits verstrekt voor kinderen jonger dan vijf jaar. Deze biscuits waren niet nodig en de aanvankelijk voor voedselveiligheid bestemde 28 000 EUR werd toegewezen aan steun bij voorziening in het levensonderhoud.*

*Eén partner in Indonesië verving tenten door keukens om rekening te houden met de veranderende behoeften van de begunstigen.*

*Een project van een NGO in Indonesië werd gewijzigd toen dankzij de massale internationale respons een hongercrisis werd voorkomen. Het noodvoedselprogramma was niet langer nodig, en werd dan ook vervangen door een voedingseducatie- en aanvullend voedselprogramma.*

### **Vertragingen door overbenutting van capaciteit en andere externe knelpunten**

35. Wat betreft de tijdigheid van de projectuitvoering heeft DG ECHO geholpen, enkele knelpunten te verhelpen die in controleverslagen aan het licht kwamen. Zo werd voor Indonesië in het controleverslag van mei 2005 inzake een VN-agentschap gewezen op het gebrek aan deskundigen bij het uitvoeren van activiteiten. Op het niveau van het hoofdkantoor van DG ECHO en een VN-agentschap werden dan ook maatregelen getroffen, die resulteerden in de werving van het benodigde personeel. Andere vertragingen die in controleverslagen aan de orde werden gesteld, werden echter niet gedurende de looptijd van het project door de partner verholpen (zie *tekstvak 7*). Bij de uitvoering door de partners deden zich vertragingen voor wegens de concurrentie om middelen tussen een groot aantal pas gearriveerde humanitaire organisaties. In Sri Lanka hielden de vertragingen ook verband met andere externe knelpunten, zoals de opheffing van de vrijstelling van rechten op humanitaire goederen in februari 2005 en de bouwbeperkingen in de door de regering ingestelde bufferzone, die eind 2005 werden ingetrokken, waardoor de meeste ramingen en tal van projecten onbruikbaar werden.

#### **Tekstvak 7**

##### **Voorbeelden van vertragingen bij de uitvoering van projecten door partners**

*De waterzuiveringsinstallatie in Pramuka, Jantho, Indonesië, kon pas in juni 2005 in werking worden gesteld, vier maanden nadat deze werd aangevoerd, wegens het gebrek aan chloortabletten als gevolg van trage aanbestedingsprocedures.*

*De verzorging van onderdak in Sri Lanka liep vertraging op door de schaarste van geschikte grond voor de hervestiging van gemeenschappen die niet mochten terugkeren naar de beschermde kustzone. Grond die aan een internationale organisatie was toegewezen ter bebouwing, werd nadien door de lokale autoriteiten aan andere partijen toegewezen.*

*Bij de distributie van visnetten door een partner in Sri Lanka ontstond vertraging door problemen in verband met de aanbesteding en door de tijd die gemoeid was met het beschrijven van de pakketten. Tegen de tijd dat de NGO gereed was voor de distributie, hadden andere organisaties al in enkele behoeften (aan bv. visgerei) voorzien. Hierdoor ontstonden weer vertragingen, aangezien de NGO nieuwe behoeftenramingen moest verrichten.*

### **Informatie inzake de doelmatigheid van de projectuitvoering**

36. Voor het houden van toezicht op de doelmatigheid van de uitvoering zijn informatie over kosten, organisatorische regelingen en de feitelijke output nodig. Wat de kosten betreft is het zo dat, om een tijdige respons te waarborgen, de voorstellen van partners niet worden geselecteerd door middel van een openbare inschrijvingsprocedure. De aanbestedingsprocedures van de partners van DG ECHO worden onderzocht tijdens de externe audits van partners op hun hoofdkantoor en gedurende inspecties ter plaatse door de eenheid Financiën en Audit van DG ECHO. Bovendien bevat de analyse van projectvoorstellen door velddeskundigen van DG ECHO een analyse van eenheidskosten als criterium om te bepalen of de partners goederen en diensten tegen een redelijke prijs bieden. Deze analyse is echter van beperkte waarde voor het bieden van zekerheid over de doelmatigheid, en kan worden verbeterd met vergelijkende informatie en een systematisch toezicht op de follow-up. De vergelijkende kosteninformatie kan nog worden verbeterd en de eenheidskosten tijdens de uitvoering kunnen worden bewaakt. Met name na een onvoorspelbare, catastrofale ramp biedt dergelijke informatie extra zekerheid dat goederen en diensten tegen een billijke prijs worden verkregen. Inmiddels werkt DG ECHO aan de ontwikkeling van haar controlesysteem, dat automatisch een hulpmiddel zou moeten worden bij de berekening van de eenheidskosten en de verhouding tussen directe kosten en kosten van ondersteunende dienstverlening.

37. Enkele controleverslagen verschaffen onvoldoende bijzonderheden over de soms complexe organisatorische regelingen om te kunnen bepalen of de partner projecttaken rechtstreeks uitvoert of activiteiten heeft uitbesteed aan andere NGO's of particuliere bedrijven (zie *tekstvak 8*). Aangezien uitsluitend ondertekenende partijen van de kaderpartnerschapsovereenkomsten en de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) geschikte partners zijn bevonden, is het van belang te bepalen welke organisaties die door DG ECHO gefinancierde projecten uitvoeren, nog niet op deze manier zijn beoordeeld.

#### **Tekstvak 8**

##### **Organisatorische regelingen moeten beter worden toegelicht in controleverslagen**

*In Sri Lanka werden de bootreparatiewerkzaamheden voor een VN-agentschap verricht door particuliere bedrijven, en de activiteiten op het gebied van water- en sanitaire voorzieningen van een partner van ECHO werden verricht door plaatselijke NGO's.*

*Over Indonesië werd in de controleverslagen weliswaar gesteld dat een VN-agentschap voor de uitvoering van projecten daar gebruik maakte van NGO's, maar er werd niet aangegeven om welke NGO's het ging.*

*Deze specifieke regelingen werden niet in de controleverslagen beschreven.*

38. Het is de bedoeling dat het toezicht van DG ECHO meer gericht is op resultaten dan op output (bv. het aantal huizen dat wordt bewoond door gezinnen en niet het aantal gebouwde woningen). De controleverslagen kwantificeren niet systematisch de gerealiseerde projectactiviteiten en houden evenmin formele aanvaarding in van voltooide werkzaamheden, zoals onderdak, latrines of boten. Het is niettemin van belang dat er duidelijke informatie voorhanden is over wat waar is gedaan, als noodzakelijke voorwaarde voor verslaggeving over resultaten. Informatie over de realiteit van de output is noodzakelijk om zeker te stellen dat de goederen en diensten werden geleverd, en dat deze voldoen aan de vereisten (zie *tekstvak 9*).

#### Tekstvak 9

##### Noodzaak van betere informatie over output

*In het geval van een project in Indonesië was het voor de velddeskundigen van DG ECHO moeilijk, vast te stellen welke activiteiten waren gefinancierd door DG ECHO. Vaak wisselde het personeel, dat niet precies kon vertellen wat er met de financiering van DG ECHO was gebeurd. Ondanks verzoeken van de velddeskundigen van DG ECHO verstreekte het betrokken VN-agentschap geen gedetailleerde informatie over de activiteiten die tot het eind van het project waren ondernomen.*

*In het tussentijds financieel verslag van een project in Sri Lanka werd 1,45 miljoen EUR of 85 % van de uitgaven aangewezen op het begrotingsonderdeel „visserij” zonder vermelding van verdere bijzonderheden. Verstrekking van gedetailleerde financiële informatie zou bevorderlijk zijn voor een doeltreffend toezicht op de projectuitvoering.*

39. Onze controle bevestigde ook de controleverslagen van DG ECHO, waarin werd gesteld dat de zichtbaarheid van door DG ECHO gefinancierde acties over het algemeen toereikend was, al was er in enkele gevallen ruimte voor verbetering. Zo liet de zichtbaarheid van DG ECHO te wensen over bij het kindercarencentrum in Jantho, Atjeh, en bij door een VN-agentschap geïmplementeerde waterzuiveringsinstallaties. In de eerste bevindingen van de Tsunami Evaluatie Coalitie (TEC), die een analyse van de algehele internationale hulpinspanning inhoudt, wordt kritiek geleverd op de gerichtheid van humanitaire bureaus op merkpromotie en concurrentie om de zichtbaarheid ten koste van de voorziening in de werkelijke behoeften van de begunstigden. Zichtbaarheidsacties bieden echter het bijkomende voordeel dat zij helpen, het risico van dubbele financiering te beperken door duidelijk aan te geven wie wat heeft gefinancierd.



Waterzuiveringsinstallatie in Atjeh, Indonesië  
(Bron: ERK)

#### Verwezenlijking van resultaten en passende duurzaamheid

**De projecten droegen over het geheel genomen bij tot een succesvolle respons, hoewel bepaalde output en resultaten slechter uitvielen dan gepland**

40. Uit een oogpunt van output zijn de door DG ECHO gefinancierde projecten geïmplementeerd, al werd in sommige gevallen het niveau van de output door de inflatie beperkt en konden sommige activiteiten niet binnen de looptijd van het project worden uitgevoerd wegens problemen met het verkrijgen van goederen en met het werven van gekwalificeerd personeel (zie *tekstvak 10*).

#### Tekstvak 10

##### Sommige output van projecten viel slechter uit dan gepland

*In Sri Lanka werd bij een door DG ECHO gefinancierd project het aantal gebouwde noodwoningen — volgens de oorspronkelijke planning 2 500 — beperkt tot 2 018.*

*In Indonesië kon een NGO de distributie van 1 500 000 flessen chemicaliën voor het behandelen van water niet afmaken wegens problemen rond de aanbesteding. Hoewel verlenging met drie maanden aan het eind van het project in juli 2005 werd overeengekomen, moesten nog 900 000 flessen worden gedistribueerd. De flessen werden ten slotte gedistribueerd op kosten van de partner zelf.*

41. In termen van resultaten hebben de door de Commissie gefinancierde projecten aanzienlijk bijgedragen tot de voorziening in de basisbehoeften van de bevolking aan onderdak, voedsel, water en sanitaire voorzieningen, gezondheid, psychosociale ondersteuning, kinder- en gezinszorg en telecommunicatie (zie *tekstvak 11*). Door de Commissie gefinancierde projecten hebben

tevens bijgedragen aan het vermogen van mensen, weer te kunnen voorzien in het eigen levensonderhoud, bijvoorbeeld door de levering van boten en visgerei, en het herstel van een kade. Uit een oogpunt van bereikte begunstigden bleef het succes van projecten soms echter achter bij de aanvankelijke planning, met name door overschatting van de behoeften, doordat een snelle respons noodzakelijk was (zie paragraaf 20). Dit was het geval bij een project voor water- en sanitaire voorzieningen in Sri Lanka, waarmee ongeveer 37 000 begunstigden werden bereikt in plaats van de aanvankelijk geplande 50 000. Met name met het onderdeel water- en sanitaire voorzieningen van een project in Atjeh van een VN-agentschap werden 100 000 mensen bereikt, ofwel slechts 5 % van de aanvankelijk geplande 2 miljoen begunstigden. Als gevolg van dit geringe bereik in combinatie met de problemen rond het vaststellen van de output van het project gedurende de uitvoering is DG ECHO bezorgd over de operationele capaciteit van deze partner om de coördinatie voor de sector water- en sanitaire voorzieningen op zich te nemen.

#### Tekstvak 11

##### Resultaten van de humanitaire hulp van de Commissie

*De Commissie heeft gemeld dat zijn humanitaire hulp aan Indonesië, Sri Lanka, India, de Malediven en Thailand heeft bijgedragen tot de voorziening in:*

- *schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen voor ruim 720 000 personen;*
- *wekelijkse voedselrantsoenen voor bijna 900 000 ontheemden;*
- *bouwmateriaal voor het repareren of herbouwen van de huizen van bijna 140 000 personen, of het plaatsen van noodwoningen;*
- *gezondheidszorg en systemen met epidemiologische gegevens ten behoeve van 840 000 personen;*
- *psychosociale ondersteuning van ruim 260 000 mensen;*
- *inkomensvorming en steun bij de voorziening in het levensonderhoud voor ongeveer 325 000 mensen.*

42. Een belangrijk initiatief op het gebied van evaluatie is de Tsunami Evaluatie Coalitie (TEC), waaraan DG ECHO een bijdrage levert. Dit is een samenwerkingsverband van hulpinstellingen om lessen te trekken uit de respons op de tsunami. De TEC heeft vijf thematische evaluaties verricht naar de respons door donoren, coördinatie, behoeftenraming, impact op lokale en nationale capaciteiten en koppeling van noodhulp aan herstel en

langetermijnontwikkeling. In de eerste bevindingen naar aanleiding van de evaluatie door de TEC wordt geconcludeerd dat de noodhulp, hoewel slecht gecoördineerd en ondoelmatig, toch doeltreffend was in het lenigen van de nood door de voorziening in voedsel, water en onderdak. Het verslag van het Rode Kruis over wereldrampen in 2005 bevat een soortgelijke conclusie dat, ondanks de behoefte aan een betere coördinatie, dankzij de enorme respons hulp kon worden geboden aan de meeste overlevenden en meer honger of ziekten konden worden voorkomen. De gedurende onze controle afgelegde bezoeken aan projecten en de vraaggesprekken die zijn gevoerd met alle plaatselijke betrokkenen, waaronder begunstigden, bevestigden de conclusies van deze evaluaties.

43. Wat de toekomstige ontwikkelingen betreft, is het zo dat DG ECHO een project van 2 miljoen EUR financiert met middelen uit het besluit betreffende 80 miljoen EUR om een project voor rampenparaatheid van de VN te ondersteunen ter versterking van vroegtijdige waarschuwingssystemen in het gebied rond de Indische Oceaan. Zowel Zuid- als Zuid-Oost-Azië profiteren van de actieplannen van DIPECHO <sup>(1)</sup> en kregen circa 11 miljoen EUR toegewezen voor door de gemeenschap gedragen projecten voor rampenparaatheid in 2005-2006. Bij de in juni 2005 gehouden workshop van het Bureau Coördinatie Humanitaire Zaken van de VN (UNOCHA) over geleerde lessen werd gewezen op de noodzaak van een aanzienlijke verbetering van mechanismen voor rampenparaatheid.

#### Toereikende duurzaamheid bevorderd door groot bedrag aan financiering

44. DG ECHO is verantwoordelijk voor de humanitaire respons in de vorm van noodhulp en kortetermijnrehabilitatie, terwijl rehabilitatie, wederopbouw en herstel op langere termijn onder de verantwoordelijkheid van DG RELEX en DG AIDCO vallen. Gezien de betrokkenheid van verschillende DG's zijn procedures en mandaten voor deze twee fasen, het grijze tussengebied en het proces van het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) van bijzonder belang. Dankzij het grote bedrag aan financiering door DG ECHO dat werd vrijgemaakt voor de tsunami kon DG ECHO zich niet alleen richten op de kerngebieden voor noodhulp zoals voedsel en water, sanitaire voorzieningen, gezondheidszorg en onderdak, maar ook op het overbruggen van de langer dan verwachte overgangsfase door kwaliteitsacties en, in sommige gevallen, het financieren van ontwikkelingsgerichte herstelprojecten (zie tekstvak 12).

<sup>(1)</sup> DIPECHO staat voor Disaster preparedness in DG ECHO (rampenparaatheid bij DG ECHO).



**Tekstvak 12****Acties van hoge kwaliteit en ontwikkelingsgerichtheid helpen bij het waarborgen van de duurzaamheid**

*In Sri Lanka zou de hoge kwaliteit van de aangelegde latrines moeten waarborgen dat deze lang meegaan. Verder is de oprichting van comités voor hygiëne in kampen een houdbare aanpak in het bevorderen van hygiëne.*

*In Indonesië is een project met betrekking tot botenbouw en de aanleg van een kade sterk ontwikkelingsgericht, waardoor de duurzaamheid wordt benadrukt. Evenzo was een project van een VN-agentschap in Sri Lanka erop gericht, de doelmatigheid van de Sri Lankaanse vloot te verbeteren door de bouw van kwaliteitsboten en opleiding in verbeterde vistechnieken.*

*Een NGO-project in Indonesië voor het behandelen van water met chemicaliën, gefinancierd in het kader van het noodbesluit inzake 10 miljoen EUR, werd gevolgd door een tweede, door de Commissie gefinancierd project in het kader van het besluit inzake 80 miljoen EUR met betrekking tot duurzamer watervoorzieningsystemen.*

*Er wordt een bijdrage geleverd tot de duurzaamheid van het project van een NGO in Indonesië door het op vrijwillige basis organiseren van de meeste activiteiten in kampen door leden van het comité.*



Hulp aan daklozen: noodwoningen in Sri Lanka  
(Bron: ERK)

**CONCLUSIES**

45. Na de tsunami van 26 december 2004 moest een evenwicht worden gevonden tussen de wenselijkheid van een goed geplande actie en de noodzaak tot snel optreden. De procedures van DG ECHO maakten een snelle respons mogelijk en het grote bedrag aan financiering, te weten 123 miljoen EUR, bleek toereikend, en stelde DG ECHO in staat, tevens te voorzien in de

behoefte van de door het conflict getroffen bevolking, terwijl daarnaast de langer dan verwachte overgangsfase tussen noodhulp en wederopbouw hiermee kon worden overbrugd (zie de paragrafen 12 tot 15).

46. Dankzij het besluit om met de bestaande partners in Sri Lanka te werken, kon de Commissie de uitvoering van projecten financieren ondanks het grote aantal pas gearriveerde humanitaire organisaties die beschikten over middelen die hun behoeften te boven gingen. In Atjeh was DG ECHO vóór de tsunami niet ter plaatse aanwezig, en ontbrak het aan betrouwbare informatie, met het gevolg dat sommige projecten waarin DG ECHO had toegestemd in de maand na de tsunami, waren gebaseerd op standaardnoodhulp en niet op een nauwkeurige behoeftenraming. De behoeftenramingen voor projecten die vanaf februari 2005 waren goedgekeurd, waren betrouwbaarder doordat daarvoor meer informatie voorhanden was en meer tijd om voorstellen voor te bereiden (zie de paragrafen 16 tot 21).

47. De coördinerende rol van de Verenigde Naties werd bemoeilijkt door het gebrek aan betrouwbare informatie over de behoeften, de komst van een groot aantal humanitaire organisaties en de ontbrekende capaciteit bij de lokale autoriteiten, resulterend in een wisselende mate en kwaliteit van hulpverlening. De interne coördinatie tussen DG ECHO en andere diensten van de Commissie is qua aansluiting met de wederopbouw fase goed geweest. De coördinatie met het mechanisme voor civiele bescherming leverde echter problemen op in de beginfasen van de respons (zie de paragrafen 22 tot 26).

48. DG ECHO kent een uitgebreid systeem voor toezicht en controle op projecten, waardoor in het algemeen projecten konden worden gewijzigd en afgestemd op veranderende behoeften. Er is echter nog ruimte om schriftelijke feedback te geven aan de partners naar aanleiding van controlebezoeken, om informatie over comparatieve kosten uit te werken en meer bijzonderheden te verstrekken over de soms complexe organisatorische regelingen. In de controleverslagen wordt niet systematisch gekwantificeerd in hoeverre de projectdoelstellingen zijn bereikt, en bij het project in Indonesië van een VN-agentschap was het bijzonder moeilijk voor DG ECHO, duidelijke informatie te verkrijgen over de verrichte activiteiten (zie de paragrafen 27 tot 39).

49. Door de Commissie gefinancierde projecten hebben bijgedragen tot de voorziening in basisbehoeften van de bevolking aan onderdak, voedsel, water en sanitair, gezondheid, psychosociale ondersteuning, kinder- en gezinszorg en telecommunicatie. De Commissie financiert tevens projecten ter bevordering van rampenparaatheid. Bepaalde projectresultaten bleven echter achter bij de planning vanwege kostenstijgingen en problemen bij het verkrijgen van goederen en het werven van gekwalificeerd personeel. Met sommige projecten, met name het onderdeel water en sanitair van het project in Indonesië van een VN-agentschap, werden minder begunstigden bereikt dan aanvankelijk gepland, met name wegens overschatting van de behoeften. De duurzaamheid van projecten is bevorderd door de ruime financieringsmiddelen, die — soms ontwikkelingsgerichte — kwaliteitsacties mogelijk maakten (zie de paragrafen 40 tot 44).

**AANBEVELINGEN**

50. De Commissie zou moeten nagaan welke rol het zou kunnen spelen in het bijstaan van de regeringen van de getroffen landen bij het doeltreffender beheren van de coördinatie van donoren, om te waarborgen dat er in de behoeften wordt voorzien (zie paragraaf 22).

51. De rol van DG ECHO en van DG Milieu (mechanisme voor civiele bescherming) moet worden verduidelijkt om een coherente aanpak te waarborgen (zie de paragrafen 24 en 25).

52. Een langer tijdsbestek voor noodoperaties dient te worden overwogen (bv. negen in plaats van zes maanden) om voldoende tijd voor de implementatie te laten (zie paragraaf 35).

53. DG ECHO dient zijn toezichtstelsysteem te versterken om de volgende elementen eventueel op te nemen in de richtsnoeren voor toezicht:

- a) schriftelijke feedback aan de partners na controlebezoeken (zie paragraaf 30);
- b) uitwerken van informatie over comparatieve kosten (zie paragraaf 36);
- c) toelichting op de uitvoeringsregelingen (zie paragraaf 37);
- d) informatie over wat waar is gedaan (zie paragraaf 38).

54. Met de problemen van de toegang tot documentatie over projecten die door VN-agentschappen worden geïmplementeerd, dient rekening te worden gehouden in het kader van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) (zie de paragrafen 32 en 41).

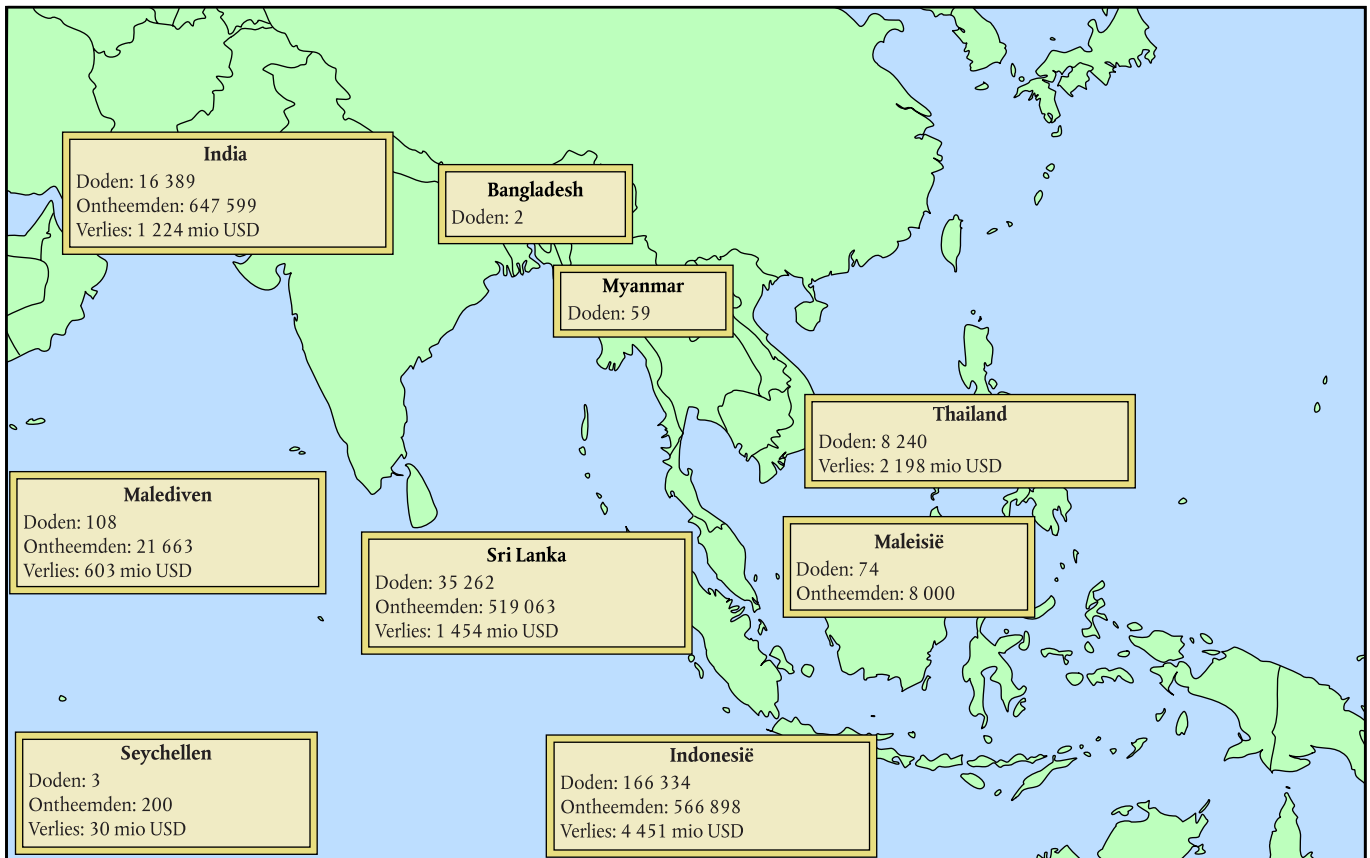
Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 mei 2006.

*Voor de Rekenkamer*  
Hubert WEBER  
*President*

---

## BIJLAGE

## KAART MET EEN OVERZICHT VAN DE IMPACT VAN DE TSUNAMI



Bron: Tsunami Evaluatie Coalitie — Eerste bevindingen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### SAMENVATTING

V. De Commissie kon niet anders dan ingaan op een aantal standaard projectvoorstellen om een snelle hulpverlening aan de slachtoffers te verzekeren. Betrouwbare behoeftenramingen waren slechts beschikbaar in de tweede helft van januari 2005 en indien daarop was gewacht, zouden de humanitaire organisaties niet voor eind januari over communautaire steun hebben kunnen beschikken, hetgeen in de gegeven omstandigheden absoluut onaanvaardbaar zou zijn geweest.

VI. De Commissie is van oordeel dat ondanks enkele specifieke problemen op het terrein het algemene coördinatieniveau in vergelijking met vroegere noodsituaties is verbeterd. Tijdens de kritieke fase van de noodsituatie hielden de diensten van de Commissie elkaar regelmatig op de hoogte, gemiddeld tweemaal per dag, en wisselden zij informatieve nota's en situatierapporten uit.

VII. De Commissie neemt nota van het voorstel van de Rekenkamer om de informatie over de comparatieve kosten verder te ontwikkelen en meer gedetailleerde gegevens te verstrekken over organisatorische regelingen en het kwantificeren van de bereikte projectresultaten.

VIII. Over het algemeen was de initieel geboden noodhulp van de internationale gemeenschap niet voldoende gecoördineerd. Om die reden heeft de Commissie trouwens vanaf het begin grote nadruk gelegd op onder meer coördinatie-activiteiten en hernieuwde behoeftenramingen, hetgeen heeft geleid tot een doeltreffende communautaire noodhulp. De originele behoeftenraming waarnaar in het voorbeeld van de Rekenkamer wordt verwezen, was gebaseerd op de initiële berekening van twee miljoen begunstigden. Het feit dat het VN-agentschap slechts 5 % van de begunstigden heeft bereikt, betekent niet dat de overige 95 % van hulp verstoken zijn gebleven, maar eerder dat zij van andere organisaties hulp ontvingen, waardoor de VN-hulp overbodig werd.

IX.

- a) De Commissie erkent ten volle het belang van de nationale verantwoordelijkheid voor noodhulp en houdt hiermee rekening zowel bij haar humanitaire hulpverlening (vereiste voor partners tot samenwerking met nationale en lokale overheden, steun aan UNOCHA, coördinatie ter plaatse door de delegaties en DG ECHO) als bij haar ontwikkelingsprogramma's.
- b) De Commissie staat helemaal achter de aanbeveling van de Rekenkamer tot verduidelijking van de rol van DG ECHO en DG Milieu (mechanisme voor civiele bescherming) om een coherente aanpak te waarborgen.
- c) De Commissie had de vertraging bij bepaalde onderdelen van de projecten als vermeld door de Rekenkamer reeds opgemerkt en passende maatregelen getroffen (zie punt 35). De Commissie is van oordeel dat het niet aangewezen is om het regelgevende kader te wijzigen en een langer tijdsbestek voor noodoperaties en humanitaire acties te overwegen.

- d) De Commissie zal haar toezichtstelsysteem versterken om aan de aanbevelingen van de Rekenkamer op de meest aangewezen manier tegemoet te komen.
- e) Na gesprekken met de betrokken organisaties werd dit probleem verholpen en kreeg de Commissie toegang tot de relevante documentatie. De controle op projecten die door de Commissie worden gefinancierd en door VN-organisaties worden uitgevoerd werd aangekaart tijdens de vergadering van de EG-VN FAFA-werkgroep in april 2006.

### INLEIDING

7. Wat het snellereactiemechanisme betreft, en het proces voor het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling, zie het antwoord van de Commissie op punt 26.

### OPMERKINGEN

18. Het beleid van de Commissie stoelt op een behoeftegerichte aanpak. Indien een partner geen volledige opnamecapaciteit heeft, wordt de steun door de Commissie teruggebracht ook indien het aanvankelijk anders was gepland.

22. a) Zowel in Sri Lanka als Indonesië heeft de Commissie het relevante VN-agentschap gesteund in zijn leidende rol in de sector wederopbouw. Als resultaat van deze projecten konden in beide landen problemen inzake bestrijdingsgebied, overlapping, leemten en concurrentie worden verminderd en/of verholpen.

23. De situatie van overschot aan hulp in bepaalde sectoren en tekort aan hulp in andere als beschreven in het speciale verslag had geen betrekking op de humanitaire hulp die door de Commissie werd verstrekt.

24 en 25. Hoewel er enkele specifieke coördinatieproblemen op het terrein kunnen zijn geweest, is het algemene coördinatieniveau vergeleken met vroegere noodsituaties verbeterd. Tijdens de kritieke fase van de noodsituatie hielden de diensten van de Commissie elkaar regelmatig op de hoogte waarbij gemiddeld tweemaal per dag contact plaatsvond, en informatieve nota's en situatierapporten werden uitgewisseld. De Commissie zal ernaar streven de coördinatie tussen DG ECHO en het mechanisme voor civiele bescherming verder te verbeteren zoals de Rekenkamer aanbeveelt.

26. Slechts enkele dagen na de tsunami richtte de Commissie een dienstenoverkoepelende werkgroep op („Tsunami inter-service taskforce — TIST”) om de coördinatie van alle aspecten van de EU-steun te verzekeren, met name wat de onderlinge verbinding van noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling betreft.

Naast de projecten die door de Rekenkamer worden genoemd, omvatten andere projecten die in het kader van het snellereactie-mechanisme werden gesteund een publieke raadpleging over de plannen voor de wederopbouw na de tsunami in een vroeg stadium van de voorbereiding van de blauwdruk van de nationale regering, en steun voor grotere lokale bestuurscapaciteit in verband met de wederopbouw.

Tegen eind 2006 zal de Commissie in totaal 350 miljoen EUR hebben uitgetrokken voor de wederopbouwfase, met inbegrip van 12 miljoen EUR uit het snellereactiemechanisme.

30. De bevindingen van de controlebezoeken van het personeel voor humanitaire en technische steun van de Commissie worden neergelegd in het computersysteem voor projecttoezicht van de Commissie dat door desk-officers wordt beheerd. Indien noodzakelijk wordt feedback over het project door DG ECHO aan de partners van de Commissie medegedeeld. Toch erkent de Commissie de noodzaak om de bestaande instructies in de vorm van specifieke richtsnoeren samen te voegen.

31. De Commissie was zich bewust van de kleine vertraging bij de verslaggeving. Gezien de ongekende grootte van de ramp en de uitdagingen waarvoor de partners bij de tenuitvoerlegging stonden, werden deze vertragingen echter als niet-significant beschouwd.

32. Wat de toegang betreft tot documenten van VN-agentschappen: dit probleem werd aangekaart binnen de FAFA-werkgroep.

33. Naast de controle op de tsunamiprojecten ter plaatse controleert de Commissie ook de bewijsstukken nadat deze in het hoofdkwartier van de partner zijn terugbezorgd. Elke partner wordt in de loop een tweejarige cyclus van audits aan een financiële controle onderworpen. Gemiddeld ligt er daarom één jaar tussen de einddatum van het project en het uitvoeren van de audit of de controle van de bewijsstukken in verband met de tsunamiprojecten ten kantore van de partner.

35. Sommige partners van de Commissie hadden te maken met occasionele vertragingen bij de tenuitvoerlegging van sommige projectonderdelen. De gevallen waar de Rekenkamer op wijst waren de Commissie reeds bekend door haar personeel voor humanitaire en technische steun (velddeskundigen) in de loop van het projecttoezicht en leidde reeds tot maatregelen op hoofdkwartierniveau. In het geval van het VN-project dat wordt genoemd in tekstvak 7, heeft de Commissie de kosten voor de waterzuiveringsinstallatie van Pramuka niet terugbetaald. De Commissie heeft voorts geëist dat de partner de trage aanbestedingsprocedures die verantwoordelijk waren voor de vertraging zou verbeteren alvorens nieuwe aanvragen voor noodhulp voor de waterzuiveringssector in te dienen.

37. De organisatorische regelingen worden doorgaans in de projectvoorstellen beschreven en in de interne beoordeling van de steunaanvragen door de Commissie geanalyseerd. De Commissie zal echter nagaan hoe hierin nog verbeteringen kunnen worden aangebracht.

38. Informatie over wat waar is verwezenlijkt wordt geboden in de tussentijdse, de ontwerp- en definitieve verslagen van de partners, niet in de toezichtsverslagen.

De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat in het geval van een VN-agentschap niet voldoende informatie beschikbaar was voor het toezicht; zij wijst er echter op dat de Commissie zowel op hoofdkwartierniveau als in het veld maatregelen heeft getroffen en dat als gevolg daarvan gedetailleerde informatie over de resultaten in het eindverslag beschikbaar werd gesteld.

FAFA verplicht organisaties er niet automatisch toe informatie over specifieke activiteiten die door de Commissie zijn gefinancierd te verstrekken.

40. De Commissie erkent dat in sommige gevallen partners minder output hebben geleverd dan oorspronkelijk gepland, zulks ten gevolge van problemen met de levering van goederen. Al deze tekortkomingen werden door het toezicht van de Commissie blootgelegd en hebben geleid tot maatregelen van de Commissie.

41. In het geval van de VN werd de behoeftenraming uitgevoerd in de week die volgde op de tsunami toen er nog weinig informatie beschikbaar was maar de nood het hoogst. Ten gevolge daarvan heeft de evaluatie de respons van de internationale gemeenschap duidelijk onderschat en de totale bevolking in de getroffen gebieden als begunstigden aangemerkt. Het feit dat het VN-agentschap slechts 5 % van de begunstigden heeft bereikt, betekent niet dat de overige 95 % geen hulp hebben gekregen, maar eerder dat zij door andere hulporganisaties werden verzorgd, waardoor de VN-steun niet langer noodzakelijk was.

De Commissie zal wachten op verbeteringen in het projectbeheer van de partner alvorens verdere steun te verlenen aan water- en sanitaire voorzieningen in noodsituaties. Er dient voorts te worden beklemtoond dat na overleg met de Commissie te velde en op hoofdkwartierniveau de partner gedetailleerde informatie heeft verstrekt over activiteiten die in het eindverslag ten uitvoer zijn gelegd.

42. De Commissie werd zich in een heel vroeg stadium bewust van het probleem en nam specifieke maatregelen als beschreven in tekstvak 4. Verdere verbeteringen van de coördinatie van de noodhulp moeten worden besproken met de overige belangrijke donoren en actoren op het vlak van de humanitaire hulp. In deze context is de Commissie een van de voornaamste actoren op het vlak van het „Good Humanitarian Donorship Initiative” en is zij ook actief betrokken bij de discussies over de controleprocedures voor humanitaire hulp van de VN („UN Humanitarian Review Process”).

## CONCLUSIES

46. Gezien de moeilijkheid om de meest getroffen gebieden in Atjeh te bereiken, was het vlak na de ramp onmogelijk om een accurate behoeftenraming te maken. Het was bijgevolg onvermijdelijk dat de Commissie bepaalde voorstellen voor standaardnoodhulp zou accepteren om een snelle hulp aan de slachtoffers te garanderen. Precieze behoeftenramingen werden pas in de tweede helft van januari beschikbaar en indien daarop was gewacht, zou dit betekend hebben dat de humanitaire organisaties niet voor eind januari over steun van de Commissie hadden kunnen beschikken, hetgeen gezien de omstandigheden duidelijk onaanvaardbaar zou zijn geweest.

47. De Commissie is van oordeel dat ondanks enkele specifieke problemen op het terrein het algemene niveau van de coördinatie is verbeterd vergeleken bij vroegere noodsituaties. Tijdens de kritieke fase van de noodsituatie hielden de diensten van de Commissie elkaar geregeld op de hoogte (gemiddeld ten minste tweemaal per dag) en wisselden zij informatienota's en situatierapporten uit.

48. De Commissie neemt nota van de suggestie van de Rekenkamer om de informatie over de comparatieve kosten verder te ontwikkelen en meer gedetailleerde gegevens te verstrekken over organisatorische regelingen en het kwantificeren van de bereikte projectresultaten. Het VN-project in Indonesië is geen voorbeeld van zwakte van het toezichtstelsel, maar van zwakte van deze specifieke partner wat het opzetten van een deugdelijk projectbeheer betreft. Na gesprekken met de Commissie te velde en op hoofdkwartierniveau verstrekte de partner gedetailleerde informatie over de activiteiten die in het eindverslag ten uitvoer zijn gelegd.

49. In het geval van het door de Rekenkamer genoemde project werd de behoeftenraming door de partner uitgevoerd in de week die volgde op de ramp, toen er weinig informatie beschikbaar was en toen de nood het hoogst was. Het feit dat het VN-agentschap slechts 5 % van de begunstigden heeft bereikt, betekent niet dat de overige 95 % geen hulp hebben gekregen, maar eerder dat zij door andere hulporganisaties werden verzorgd, waardoor de VN-steun niet langer noodzakelijk was.

#### AANBEVELINGEN

50. De Commissie erkent ten volle het belang van de nationale verantwoordelijkheid voor noodhulp. In de context van een crisis werkt de Commissie samen met het VN-systeem en biedt zij steun aan OCHA (financieel en praktisch) bij de coördinatie met onder meer de nationale autoriteiten. Voorts coördineert de Commissie op het terrein en wisselt zij via haar delegaties met de nationale autoriteiten, en, voor meer technische aangelegenheden, met het personeel voor humanitaire en technische steun op het terrein informatie uit. Daarnaast wordt van de partners die van de Commissie financiële steun ontvangen verwacht dat zij coördineren met de nationale en lokale autoriteiten.

De Commissie erkent tevens dat de capaciteit van regeringen om in noodsituaties in te staan voor de coördinatie van de donoren het best op voorhand wordt gesteund door structurele ontwikkelingsprogramma's (bijvoorbeeld door het vermogen van het land om met natuurrampen om te gaan te vergroten).

51. De Commissie is het helemaal eens met de aanbeveling van de Rekenkamer om de rol van DG ECHO en DG Milieu (mechanisme voor civiele bescherming) te verduidelijken.

De rol van beide diensten werd besproken in mei 2002 en dit leidde in maart 2003 tot een memorandum van overeenstemming tussen DG ECHO en DG Milieu. Gezien de ervaringen sindsdien en de aanbeveling van de Rekenkamer zullen de volgende maatregelen worden getroffen:

Ten eerste zal de Commissie de instellingen en organisaties die betrokken zijn bij internationale noodhulp beter informeren over de rol en taken van de communautaire hulpverlening die door DG ECHO wordt beheerd, en het mechanisme voor civiele bescherming van de Gemeenschap dat door DG Milieu wordt beheerd, en de aanvullende en specifieke voordelen die het systeem kan bieden aan slachtoffers van grote natuurrampen. In verband daarmee is trouwens een gemeenschappelijke nota van de relevante diensten van de Commissie ter attentie van de delegaties van de Commissie in derde landen in voorbereiding.

Ten tweede verbindt de Commissie zich ertoe de voornaamste aanbevelingen van het Comité voor humanitaire hulp en het Comité voor civiele bescherming meer bepaald inzake een verdere verfijning van het mandaat voor de toezichts- en informatie-maatregelen, uit te voeren.

52. De Commissie had de vertraging bij bepaalde onderdelen van de projecten als vermeld door de Rekenkamer reeds opgemerkt en passende maatregelen getroffen (zie punt 35). De Commissie is van oordeel dat het niet aangewezen is om het regelgevende kader te wijzigen en een langer tijdsbestek voor noodoperaties en humanitaire acties te overwegen.

53. De Commissie zal het toezichtstelsel aanpassen om aan de aanbevelingen van de Rekenkamer op de meest adequate wijze tegemoet te komen.

d) De Commissie is van mening dat hoewel het zwaartepunt bij DG ECHO (en de overige humanitaire actoren) is komen te liggen op de evaluatie van de resultaten, verwezenlijkingen en gevolgen, dit niet betekent dat DG ECHO de projectactiviteiten niet op een voldoende wijze controleert.

Informatie over wat waar is verwezenlijkt wordt voorts verstrekt in de tussentijdse, ontwerp- en eindverslagen van de partners, en niet in de toezichtsverslagen.

54. De kwestie is bij de VN gerapporteerd en tijdens de vergadering van de FAFA-werkgroep van april 2006 besproken.