



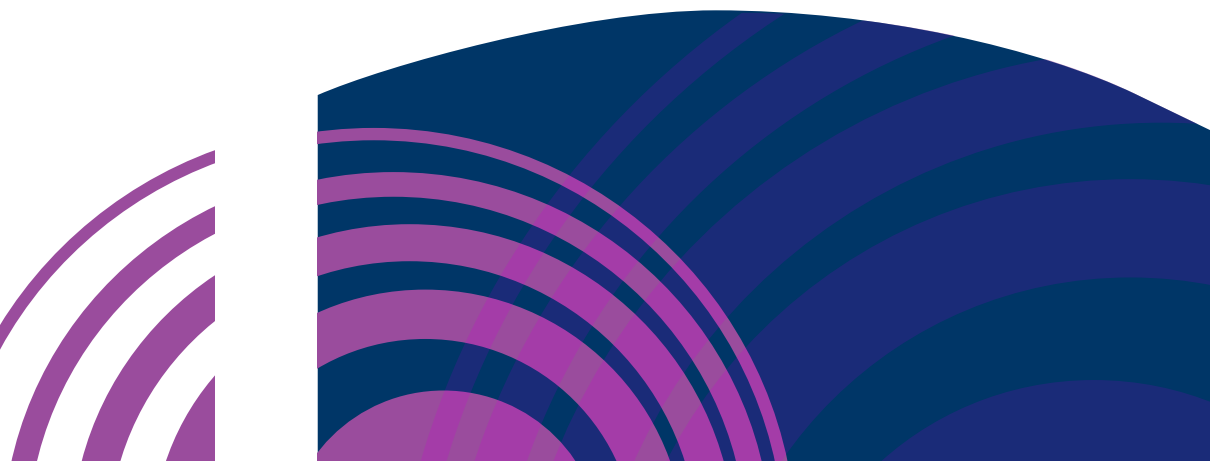
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

LEIDRAAD VOOR GEMEENTELIJKE BESLUITVORMING

Een ramp in het buitenland, en dan?



Leidraad voor gemeentelijke besluitvorming
Een ramp in het buitenland, en dan?



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
De eerste dagen na een ramp: oriëntatie en besluitvorming	7
Een hulpkanaal kiezen	9
De tijdlijn	11
Hulpkanaal A: Noodhulp via de Samenwerkende Hulporganisaties	13
Hulpkanaal B: Particulier initiatief uit eigen gemeente	15
Hulpkanaal C: Gemeentelijk wederopbouwproject	17
Noodhulp of wederopbouw?	19



Voorwoord

De gemeentelijke hulp na rampen in het buitenland mag er zijn. Het afgelopen decennium droegen gemeenten significant bij aan de hulp na de orkaan Mitch (Midden-Amerika, 1998), de tsunami (Azië, 2004), de aardbeving in Pakistan (2005) en de watersnoodramp in Suriname (2006). Gemeenten storten bijvoorbeeld bijdragen op het gironummer van de Samenwerkende Hulporganisaties, steunen de initiatieven van hun burgers of doen mee met (door de VNG gecoördineerde) gemeentelijke wederopbouwprojecten door geld en / of eigen expertise ter beschikking te stellen.

Welke vorm van hulp er ook gekozen wordt, de besteding van gemeentelijke bijdragen is niet zonder risico's en de keuze kan onderhevig zijn aan kritiek. Het gaat om belastinggeld dus de besteding moet beredeneerd, effectief en efficiënt zijn. Hulp moet gebaseerd zijn op de vraag uit het rampgebied en niet zomaar op een idee uit Nederland. En hulp moet het algemeen belang in het rampgebied dienen en niet terecht komen bij één familie of clan. Transparantie is dus noodzakelijk.

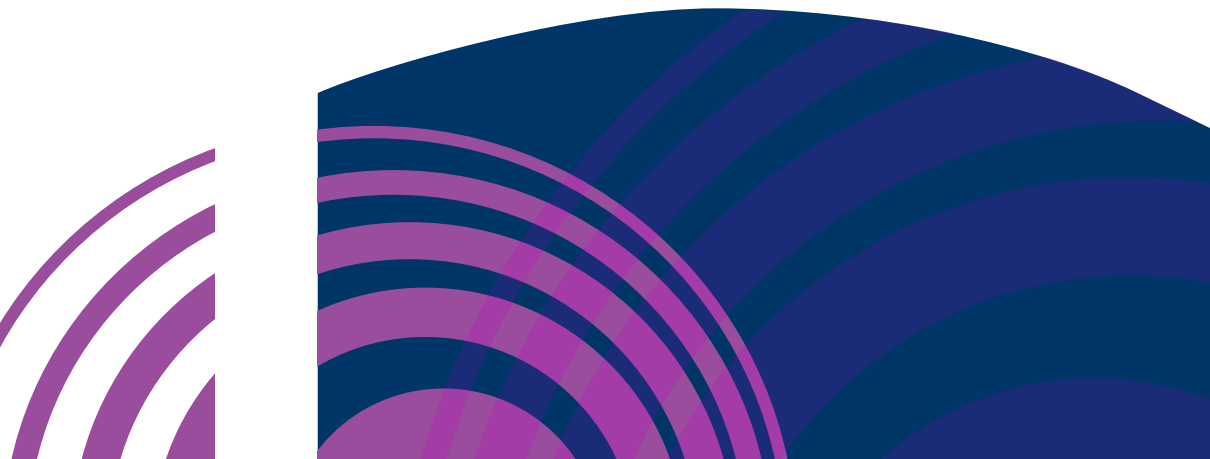
Ook ver weg van het getroffen gebied kenmerken de eerste dagen na de ramp zich vaak door hectiek. Professionele hulporganisaties en lokale gelegenheidsinitiatieven vragen geld. Diverse gemeenten kondigen snel acties aan. Gaat uw gemeente iets geven of doen? Het hangt af van een combinatie van factoren:

van de omvang van de ramp, de media-aandacht, eventuele banden met het gebied en van lokaal draagvlak. Besluitvorming vindt doorgaans plaats onder grote tijdsdruk. Sommige gemeenten hebben later spijt van keuzes of hadden achteraf graag meer controle gehad over de besteding van giften.

De emotie rondom hulpacties is begrijpelijk, maar deze mag de kwaliteit van de te nemen beslissing(en) niet negatief beïnvloeden. Juist daarom bestaat er bij een groot aantal gemeenten sterk de behoefte aan een vooraf vastgesteld kader waaraan kan worden getoetst en op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden in de hectische dagen na een internationale ramp. Deze brochure biedt handvatten voor zo'n beleidskader. Het zet mogelijke vormen van hulp op een rijtje en draagt criteria aan op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt.

Jacq. Wallage, burgemeester van Groningen

Voorzitter Adviescommissie Internationale Samenwerking van de VNG



De eerste dagen na een ramp: oriëntatie en besluitvorming

Zodra er zich een ingrijpende ramp in het buitenland voordoet, staan gemeenten onder tijdsdruk. Van verscheidene kanten wordt druk uitgeoefend om 'iets' te doen. De eerste paar dagen zijn daarom cruciaal voor de besluitvorming.

Een belangrijk richtpunt is de openstelling van Giro 555 of een ander gironummer door de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO). De SHO gebruiken de volgende criteria om dit te doen of te laten: omvang van de ramp, ontbreken van capaciteit ermee om te gaan in het betreffende land, bestaan van goede kanalen voor hulp, en draagvlak in de Nederlandse samenleving. (Zie Hulpkanaal A: noodhulp via de SHO).

Het lokaal particulier initiatief meldt zich meestal snel zelf bij uw gemeente. Inventariseer de initiatieven, ga na of op reële hulpvragen wordt ingespeeld, en stel de betrouwbaarheid van de contacten in het rampgebied aan de orde. (Zie Hulpkanaal B: particulier initiatief uit eigen gemeente).

Uiterlijk drie dagen na de start van een



ationale actie door de SHO verschaft de VNG u het best mogelijke inzicht in de volgende zaken:

- Welke gemeenten hebben banden met gemeenten in het getroffen gebied
- Wat denken andere Nederlandse (en buitenlandse) gemeenten te gaan doen, en
- Welke mogelijkheden zijn er voor een wederopbouwproject voor lokale publieke infrastructuur en lokaal bestuur (een 'Gemeenten voor Gemeenten' project)

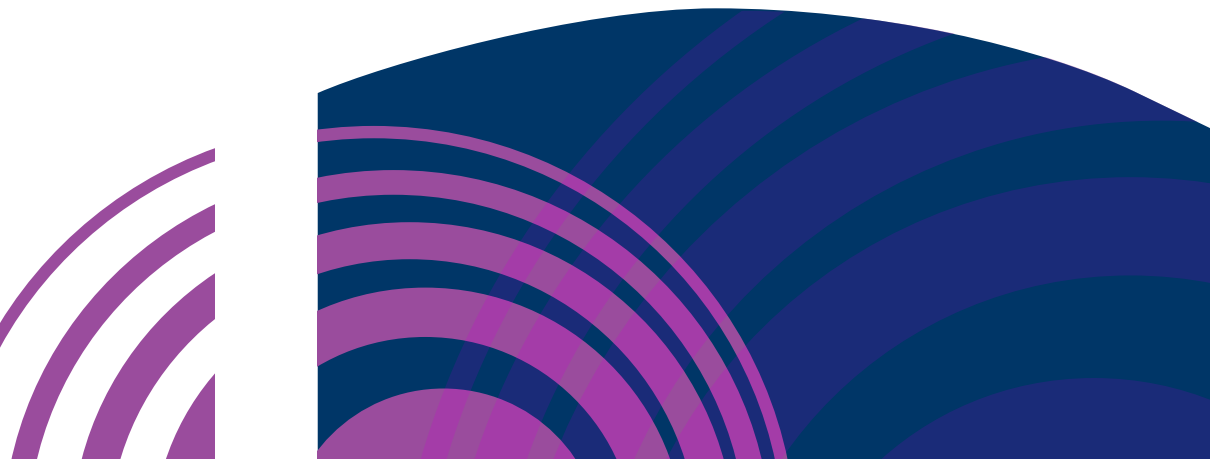
(Zie Hulpkanaal C: gemeentelijk wederopbouwproject)

De belangrijkste mogelijkheden zijn hiermee in kaart gebracht. Neem zo snel mogelijk de besluitvorming ter hand. Vaak zal het college een voorlopig besluit nemen (streeftijd: maximaal 8 dagen na de ramp), om dit vervolgens te laten bekrachtigen door de raad (streeftijd: maximaal 3 weken na de ramp). Voor de financiering gebruiken de meeste gemeenten de post onvoorzien van de algemene middelen. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam) hebben een internationaal rampenfonds.

Als er een project komt voor de wederopbouw van lokale publieke voorzieningen en steun aan lokaal bestuur, dan zal definitieve besluitvorming over deelname aan dat project in veel gemeenten pas in een later stadium volgen. De belangrijkste reden daarvoor is dat er een missie naar het getroffen gebied moet plaatsvinden om de behoeften met betrekking tot de wederopbouw in kaart te brengen. Het plan voor zo'n missie wordt in de regel binnen een maand na de ramp gemaakt. Binnen 3 maanden ligt er dan een compleet projectplan.

De (financiële) hulp van gemeenten kan ook worden verdeeld over meerdere hulpkanalen. Zo besloot een aantal gemeenten na de tsunami om 50% van de hulp te bestemmen voor noodhulp en 50% procent voor wederopbouw. Andere combinaties zijn natuurlijk ook mogelijk.

VNG International, de organisatie voor internationale samenwerking van de VNG, informeert gemeenten over de mogelijkheden voor bijdragen aan gemeentelijke wederopbouw in getroffen gebieden. Tevens coördineert zij de inzet van Nederlandse gemeenten tijdens de wederopbouwfase.

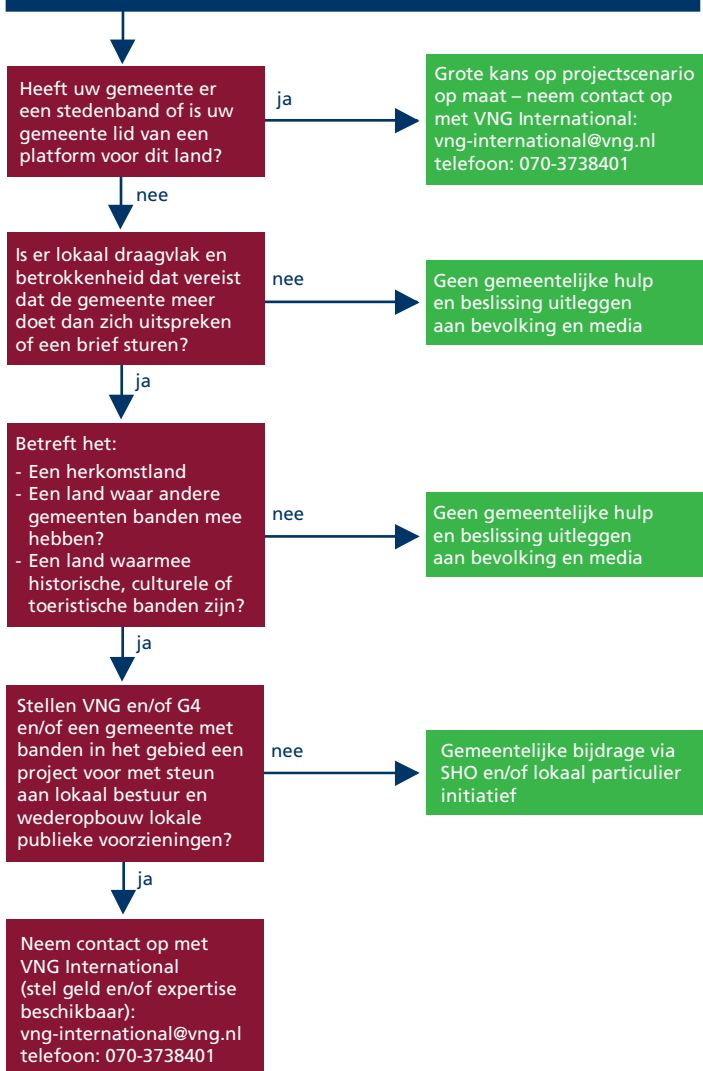


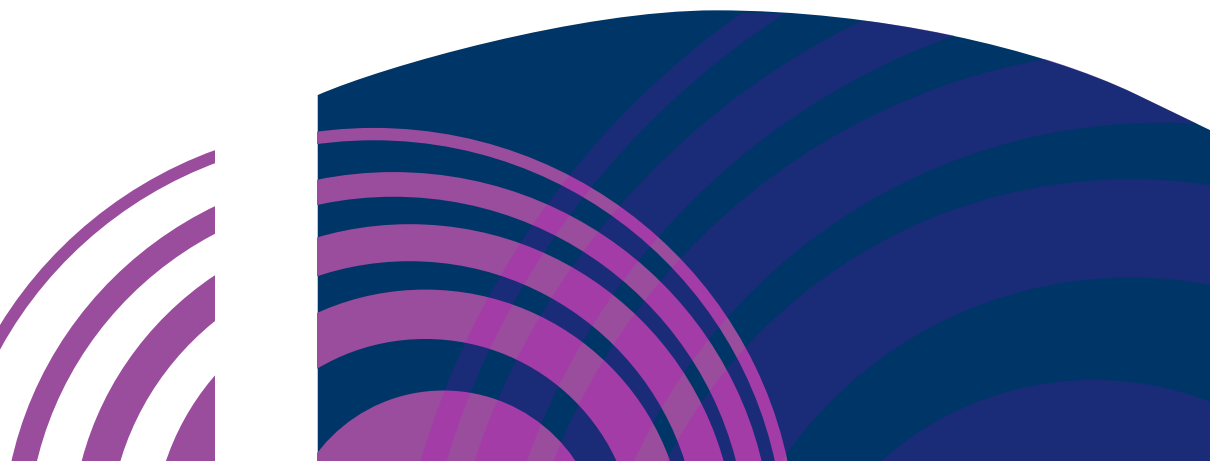
Een hulpkanaal kiezen

Het volgende stroomschema vat mogelijke keuzen voor hulpkanalen samen. De vragen zijn tegelijkertijd criteria die kunnen worden gehanteerd om te bepalen of er wel of geen hulp gegeven dient te worden. Het schema kan daarmee als basis fungeren voor gemeentelijk beleid. Voor een verdere verantwoording aan politiek, media of burgers wordt verwezen naar de aparte bladen over de hulpkanalen. Daarin staan per vorm van hulp voor- en nadelen die helpen een keuze te verantwoorden.



Ramp in het buitenland



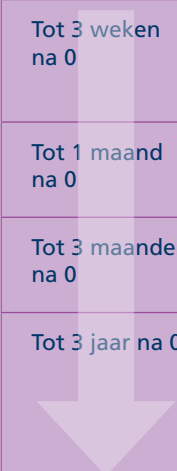


De tijdlijn

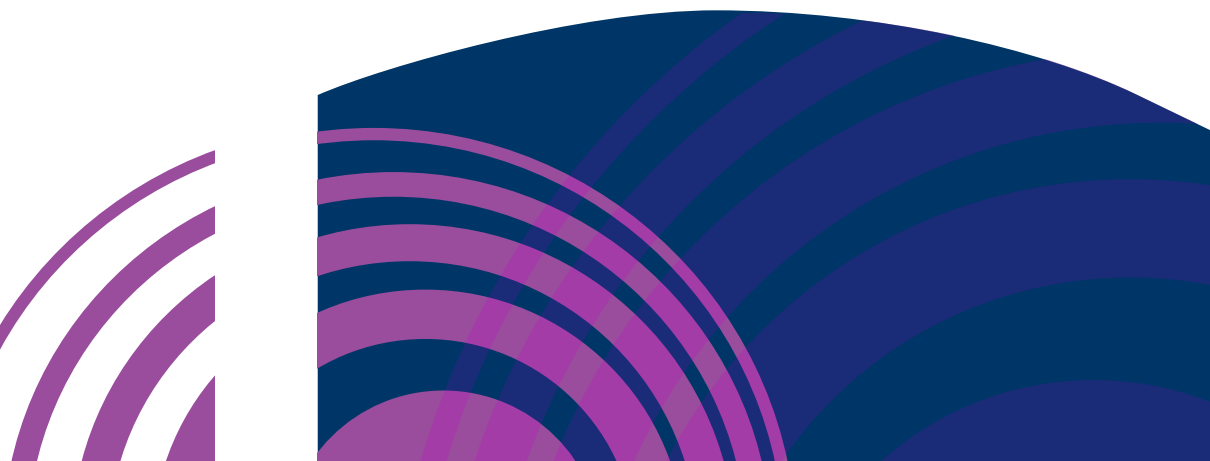
Vanaf het moment dat zich een ingrijpende ramp in het buitenland voordoet, staan gemeenten onder tijdsdruk. De tijdlijn geeft aan wat wanneer mag worden verwacht.

t= 0	De ramp vindt plaats
Tot 3 dagen na 0	SHO openen gironummer
Tot 6 dagen na 0	VNG publiceert korte inventarisatie (evt. banden Nederlandse gemeenten met gemeenten in getroffen gebied, mogelijkheden voor project voor gemeentelijke wederopbouw) (www.vng.nl > ledenbrief)
Tot 7 dagen na 0	College krijgt te maken met vragen vanuit raad, bevolking, hulporganisaties en (lokale) media
Tot 8 dagen na 0	College doet toezegging onder voorbehoud, informeert VNG, en zoekt media-aandacht
Tot 3 weken na 0	De raad bekrachtigt de toezeggingen

Als er een gemeentelijk wederopbouwproject komt, mag het volgende worden verwacht:



Tot 3 weken na 0	VNG (en participerende gemeenten) komen met analyse van behoeften en mogelijkheden. Plan voor 'fact finding' missie naar het gebied wordt opgesteld.
Tot 1 maand na 0	Kaders en contracten voor het wederopbouwproject worden opgesteld
Tot 3 maanden na 0	De missie wordt uitgevoerd en het projectplan wordt gepresenteerd
Tot 3 jaar na 0	Het gemeentelijk wederopbouwproject wordt uitgevoerd, eventueel met inzet van experts uit gemeenten. Informatie over voortgang wordt periodiek geleverd t.b.v. verantwoording en instandhouden betrokkenheid



Hulpkanaal A: Noodhulp via de Samenwerkende Hulporganisaties

4 Voordelen	4 Nadelen
Snel	Geen directe controle over besteding
Niet belastend voor gemeentelijke organisatie	Relatief hoge overheadkosten
Media aandacht bij aankondiging storting	Risico van kritiek op lage aantal gerealiseerde projecten in het rampgebied
Vaak draagvlak voor actie samen met eigen bevolking	Slechte herkenbaarheid van de eigen inzet

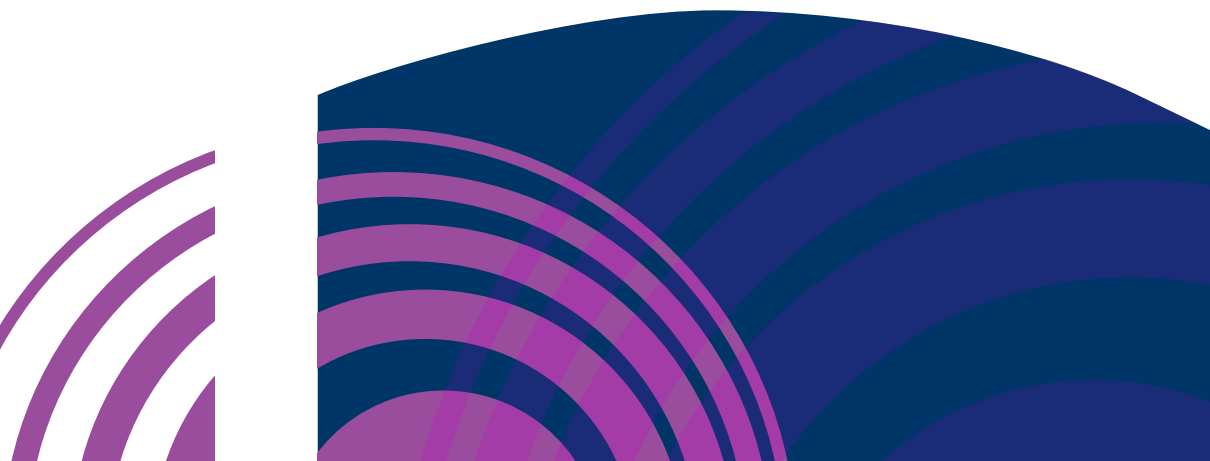
Giro 555 van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) is populair bij gemeenten. Zo droegen gemeenten naar schatting zo'n € 10.000.000 bij aan de nationale tsunami actie. Vaak wordt samen met de bevolking geld ingezameld en wordt de storting met enige ceremonie aangekondigd. Een gemeente zal bijna nooit zelf noodhulp organiseren. Lokaal particulier initiatief doet dat soms wel. Aan de noodhulp van het lokaal particulier initiatief kleven risico's. Wie ooit de hectiek op een (lucht)haven in een rampgebied heeft meegemaakt, beseft dat de 'privé-noodhulp' vaak met relatief ir-



relevante goederen beslag legt op uitermate schaarse logistieke middelen. Voor gerichte, grootschalige noodhulp bieden de Samenwerkende Hulporganisaties het beste alternatief.

Er zijn 8 hulporganisaties lid van de SHO (Kerk in Actie, Cordaid Mensen in Nood, Nederlandse Rode Kruis, Oxfam Novib, Stichting Vluchteling, Tear, Terre des Hommes, Unicef Nederland). Ze werven samen fondsen en besteden deze individueel op basis van een vaste verdeling, elk via eigen partners/kanalen in het getroffen gebied. Soms kunnen gastorganisaties geld krijgen.

Giro 555 is een goede manier om snel iets te kunnen betekenen. Nederlandse gemeenten geven dan ook veel geld aan de SHO, en stellen weinig eisen ten aanzien van de besteding. Het grootste nadeel is dat voor invloed of een herkenbare rol van individuele gemeenten geen plaats is. De leden van de SHO hebben daar ook geen belang bij. Het geld wordt namelijk onder hen verdeeld, waarna ze met individuele projecten aan hun eigen zichtbaarheid moeten werken.



Hulpkanaal B: Particulier initiatief uit eigen gemeente

4 Voordelen	4 Nadelen
Draagvlak en motivatie eigen bevolking	Risico van lage doeltreffendheid en distributieproblemen in het rampgebied
Lage overheadkosten	Soms aanbod- in plaats van vraaggericht
Direct en kleinschalig	Risico van nepotisme/corruptie
Herkenbaar	Risico van ruzie om gemeentelijke subsidies

Er zijn vele soorten lokaal particulier initiatief – meestal betreft het inzamelingsacties en kleinschalige projecten van stichtingen, verenigingen of gelegenheidsclubs. Het is aantrekkelijk om dit te steunen. Het is goedkoop en genereert in potentie zowel draagvlak in eigen gemeente als resultaten in het rampgebied. Enkele manieren om particuliere initiatieven te steunen zijn:

- Stimuleren met informatie, contacten, publiciteit, menskracht, ruimtes, diensten
- Coördinatievergaderingen beleggen

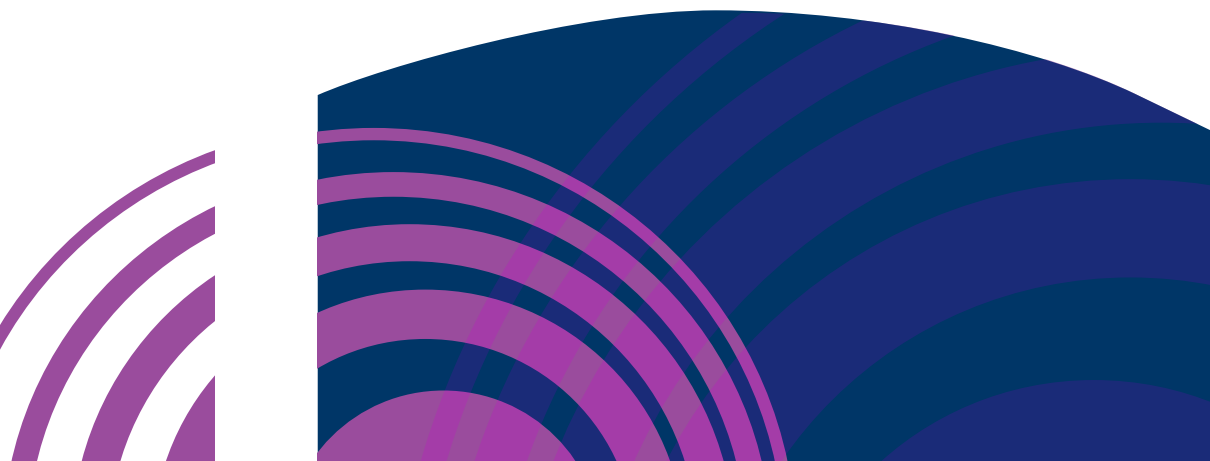


- Financieren, bijvoorbeeld met een verdubbelingregeling
- Deskundigheid beschikbaar stellen tijdens de uitvoering, bijvoorbeeld een ambtenaar bouw- en woningtoezicht voor een project dat huizen repareert na een aardbeving

Het komt voor dat er wrijving ontstaat tussen verschillende lokale initiatieven. Dit kan de gemeente voor problemen stellen, vooral als ze het ene initiatief wel en het andere niet steunt.

Er is veel te doen over het mogelijke gebrek aan effectiviteit van particuliere initiatieven. Vooral bij noodhulp, maar ook bij wederopbouw is die scepsis vaak terecht. Het is niet aan de gemeente om initiatieven te verbieden of te ontraden. Storten, inzamelen, informatiedagen; het hoort er allemaal bij. Maar als de gemeente projecten of het sturen van hulpgoederen financiert, kan ze wel de volgende criteria hanteren:

- De betrouwbaarheid van initiatieven en van de contacten in het rampgebied moet expliciet aan de orde komen
- Het initiatief moet kunnen aangeven waaraan in het rampgebied behoefte is en wat het wil gaan doen. Steun van gezaghebbende instanties of personen in het rampgebied is een pré
- Het initiatief moet de capaciteit hebben om elke schakel van het project op tijd uit te voeren
- Een restrictief beleid legt van tevoren een focus op lokale publieke voorzieningen en lokaal bestuur vast ('als het daar niet om gaat financiert de gemeente niet')



Hulpkanaal C: Gemeentelijk wederopbouwproject

4 Voordelen	4 Nadelen
Motivatatie eigen personeel	Hoge overheadkosten
Controle	Kan belastend zijn voor eigen organisatie
Duurzaamheid	Traag
Herkenbaarheid	Weinig landelijke media-aandacht

Gemeentelijke wederopbouwprojecten doen in de regel het volgende:

- Lokale publieke voorzieningen weer opbouwen
- Functioneren lokale en gedeconcentreerde overheden verbeteren
- Lokale rampenhulpverlening opzetten of verbeteren

Gemeenten kunnen met geld of met deskundigheid bijdragen. Voorbeelden van het laatste zijn rampenhulpverlening, bouw- en woningtoezicht, publieke gezondheidszorg, afval en milieu, kadaster en bevolkingsadministratie. Bij deskundigen geldt overigens: het gaat er niet om wie er willen gaan, maar aan



wie er daadwerkelijk behoefte is in het rampgebied. Dit soort projecten wordt in de praktijk getrokken door VNG International, door de G4 of door gemeenten met stedenbanden in het rampgebied. Er komt niet bij elke ramp zo'n project; sommige gebieden / situaties lenen zich er niet voor. Enkele dagen na de ramp geeft VNG International aan hoe groot de kans is dat het er komt.

Het gemeentelijk wederopbouwproject heeft een aantal voordelen en als grootste nadeel dat het minder snel resultaten aflevert dan noodhulp. De gemeente die kiest voor een bijdrage aan een dergelijk project kan hiervoor de volgende argumenten aanvoeren:

- Focus op de langere termijn is nodig omdat noodhulp al van veel kanten wordt geboden
- Directe hulp aan mensen is populair maar daardoor worden het algemeen belang en de publieke voorzieningen vergeten
- Er is juist hulp nodig als de ramp geen voorpaginanieuws meer is
- Nederlandse gemeenten hebben verstand van (gemeentelijke!) wederopbouwthema's
- Met publieke voorzieningen en beter functionerende lokale overheden verloopt alle andere hulp beter

Deze overwegingen kan de gemeente van tevoren vastleggen in beleid. Bij een gemeentelijk wederopbouwproject wordt altijd periodiek gerapporteerd over de besteding van de bijdragen. Naast de verantwoording is dit ook bruikbaar voor het instandhouden van de betrokkenheid bij (de getroffen in) het rampgebied.



Noodhulp of wederopbouw?

De Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) richten zich primair op het verlenen van noodhulp. Er wordt daarbij, terecht of niet, veel geklaagd over lokale en gedeconcentreerde overheden in rampgebieden: over bureaucratie en corruptie en over gebrekkige publieke voorzieningen die de hulp vertragen. En lokale overheden klagen, terecht of niet, over hulpverleners: ze trekken zich nergens wat van aan, halen goede staf weg die voor voorzieningen zouden moeten zorgen en zetten voorzieningen op zonder zich om later onderhoud te bekommeren.

Met lokale of gedeconcentreerde overheden in een rampgebied werken heeft zowel voor- als nadelen. De professionele hulporganisaties van de SHO erkennen dat juist Nederlandse gemeenten een zinvolle bijdrage kunnen leveren tijdens de wederopbouwfase, met name daar waar een rol ligt voor lokale en gedeconcentreerde overheden uit het rampgebied.

De VNG en de SHO hebben daarom in juni 2008 het volgende afgesproken:

- De SHO informeren de VNG zo spoedig mogelijk na een besluit tot het houden van een Nationale actie
- De VNG laat de SHO tijdig (binnen 3



maanden) weten of Nederlandse gemeenten actief willen participeren in een project voor de gemeentelijke wederopbouw in het getroffen gebied

- De SHO is voornemens om deze projecten te (co)financieren, mits de projectvoorstellen voldoen aan de geldende kwaliteitseisen en mits er voldoende financiering beschikbaar is voor projecten gericht op wederopbouw.
- De SHO zal de bijzondere relatie tussen de VNG en de SHO uitwerken in haar deelnemersreglement

Colofon

Uitgave: VNG, juni 2008

Tekst: Jaap Breugem en Arne Musch (Senior Projectleiders, VNG International)

Graphics: Designables

Meer informatie: VNG Informatiecentrum, informatiecentrum@vng.nl, tel. 070-3738020

Deze uitgave is gedrukt op FSC papier

