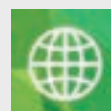


Speciaal verslag

**De EU-steun voor herstel  
na de aardbeving in Haïti**



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-872-0827-9  
doi:10.2865/60129

© Europese Unie, 2014  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag**

## **De EU-steun voor herstel na de aardbeving in Haïti**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

## Paragraaf

### Lijst van termen en afkortingen

### I–VII **Samenvatting**

### 1–11 **Inleiding**

1–3 **Haïti is een onstabiele staat**

4–5 **Door de aardbeving in 2010 is de toestand uitermate verergerd**

6–7 **De EU-delegatie werd eveneens ernstig getroffen**

8–11 **Ondanks de internationale respons vormde de rehabilitatie een hele uitdaging**

### 12–17 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

### 18–63 **Opmerkingen**

18–27 **De Commissie heeft de prioritaire rehabilitatiebehoeften aangepakt**

19–21 De rehabilitatiebehoeften waren goed omschreven

22–24 De EU-steun voor rehabilitatie paste in een degelijke strategie

25–27 De taakverdeling tussen de Commissie en de andere grote donoren was passend maar de coördinatie tijdens de uitvoering was moeilijk

28–40 **Ondanks bepaalde inspanningen van de Commissie was er onvoldoende samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling**

30–32 De Commissie benutte verschillende instrumenten op flexibele wijze

33–35 De coördinatie binnen de Commissie was niet optimaal

36–40 LRRD was goed doordacht met het oog op het ontwerp van de afzonderlijke rehabilitatieprogramma's maar was in de praktijk soms moeilijk realiseerbaar

- 41–63 **De Commissie zorgde onvoldoende voor een doeltreffende uitvoering van de EU-steun voor rehabilitatie**
- 42–54 De meeste programma's kenden vertraging en met sommige ervan werd weinig vooruitgang geboekt
- 55–58 Bepaalde significante risico's werden onvoldoende beheerd
- 59–63 Het toezicht was gebaseerd op een passend kader maar kreeg onvoldoende middelen toegewezen

## 64–68 **Conclusies en aanbevelingen**

**Bijlage I — Lijst van onderzochte programma's**

**Bijlage II — Scoringsmethodologie**

**Bijlage III — Scores van de programma's**

## **Antwoorden van de Commissie en van de EDEO**

**bbp:** Bruto binnenlands product

**bni:** Bruto nationaal inkomen

**CAED:** Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti (kader voor de coördinatie van de externe ontwikkelingshulp aan Haïti)

**DCI:** Development Cooperation Instrument.

Uit het in januari 2007 gestarte instrument voor ontwikkelingssamenwerking wordt steun geboden, met name via i) geografische programma's met partnerlanden in Latijns-Amerika, Azië, Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Zuid-Afrika die acties ondersteunen op een hele reeks terreinen (bijv. onderwijs, gezondheid, sociale samenhang en werkgelegenheid, bestuur, democratie, mensenrechten, post-crisissituaties en zwakke staten) en ii) vijf thematische programma's om te investeren in mensen, het milieu en een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, niet-overheidsactoren en lokale instanties, de verbetering van de voedselzekerheid en samenwerking op het gebied van migratie en asiolverlening.

Verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378 van 27.12.2006, blz. 41).

**DIA:** Dienst Interne Audit, een directoraat-generaal van de Commissie. De DIA wordt geleid door de interne controleur van de Commissie en rapporteert aan het Comité follow-up audit. De taak van de DIA bestaat in het verschaffen van onafhankelijke zekerheid inzake de doeltreffendheid van de internebeheersingsystemen en het bijstaan van de Commissie door het uitbrengen van standpunten, adviezen en aanbevelingen.

**DIPECHO:** Disaster Preparedness ECHO.

ECHO startte dit programma ter anticipatie van rampen in 1996. Het is gericht op kwetsbare gemeenschappen die leven in de voornaamste rampgevoelige gebieden ter wereld. De uit DIPECHO gefinancierde programma's betreffen doorgaans maatregelen inzake opleiding, capaciteitsopbouw, bewustmaking, vroege waarschuwing, planning en voorspelling, en de middelen worden verstrekt via steunagentschappen en ngo's die in de betrokken regio's actief zijn.

**DRR:** Disaster Risk Reduction (beperking van het risico op rampen) is een systematische aanpak om het risico van rampen te ontdekken, te beoordelen en te beperken. Deze moet de sociaaleconomische kwetsbaarheid voor rampen verlagen en de door rampen veroorzaakte milieu- en andere risico's ondervangen.

**ECHO:** Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming; zijn opdracht is onder meer het redden en behoud van levens, het voorkomen en lenigen van menselijk leed, en het beschermen van de integriteit en menselijke waardigheid van volkeren die worden getroffen door natuurrampen en door toedoen van de mens ontstane rampen. Het biedt humanitaire hulp, rehabilitatiesteun op korte termijn, en steun voor voorkoming van en anticipatie op rampen.

**EOF:** Europese Ontwikkelingsfondsen. De EOF's vormen het voornaamste instrument door middel waarvan de Europese Unie steun voor ontwikkelingssamenwerking verstrekt in de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou”), vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS- en LGO-landen. Deze overeenkomst is vooral gericht op de bestrijding en uiteindelijke uitbanning van armoede.

**EDEO:** De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) ging van start op 1 december 2010. In samenwerking met de relevante diensten van de Commissie bereidt de EDEO de besluiten van de Commissie voor met betrekking tot landtoewijzingen, landen- en regionale strategiedocumenten en nationale en regionale indicatieve programma's als onderdeel van de programmeringscyclus voor het merendeel van de instrumenten voor extern optreden.

**EuropeAid:** Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking geeft uitvoering aan een hele reeks Commissie-instrumenten voor externe bijstand, gefinancierd uit de EOF's en de algemene begroting (inclusief het DCI). Nagenoeg alle EOF-maatregelen worden beheerd door EuropeAid.

**FPI:** Service for Foreign Policy Instruments.

De dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid is een per 1 januari 2011 opgerichte afdeling van de Commissie die rechtstreeks rapporteert aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De door FPI beheerde uitgaven hebben hoofdzakelijk betrekking op maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van: a) het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid; b) het Stabiliteitsinstrument (IFS); c) de verkiezingswaarnemingsmissies; d) het instrument voor geïndustrialiseerde landen.

**G12:** De Groep van twaalf donoren omvat Brazilië, Canada, Frankrijk, Japan, Noorwegen, Spanje, de VSA, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de VN en de Europese Commissie. De groep wordt voorgezeten door het adjunct-hoofd van MINUSTAH in zijn/haar hoedanigheid van humanitair coördinator. De EU-delegatie was voorzitter „ad interim” in 2013.

**GBS:** General Budget Support — Algemene begrotingssteun.

GBS-programma's omvatten normaliter een overdracht van middelen, maatregelen voor capaciteitsopbouw, dialoog met het partnerland en de vaststelling van betalingsvoorwaarden.

**IDB:** Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank

**IFS:** Instrument for Stability.

Het in 2007 opgerichte Stabiliteitsinstrument is bedoeld als snel en soepel mechanisme om conflicten te voorkomen, politieke stabilisatie na conflicten te ondersteunen en te zorgen voor spoedig herstel na natuurrampen. Verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument (PB L 327 van 24.11.2006, blz. 1).

**IHRC:** Interim Haiti Recovery Commission.

Tijdelijke commissie voor de wederopbouw van Haïti

**IMF:** Internationaal Monetair Fonds

**LRRD:** Linking Relief, Rehabilitation and Development (Koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling)

**MINUSTAH:** Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in Haïti

**Ngo:** Niet-gouvernementele organisatie

**OCHA:** Bureau voor de coördinatie van humanitaire aangelegenheden

**PARDH:** Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (Actieplan voor het herstel en de nationale ontwikkeling van Haïti)

**PDNA:** Post Disaster Needs Assessment (Behoeftetebeoordeling na rampen)

**PFM:** Public Finance Management (Beheer van de overheidsfinanciën)

**ROM:** Results Oriented Monitoring

Dit systeem werd in 2000 door EuropeAid ingevoerd ter versterking van de monitoring, evaluatie en doorzichtigheid van ontwikkelingshulp. Het berust op korte, gerichte beoordelingen ter plaatse door externe deskundigen. Volgens een gestructureerde en consistente methodologie wordt er getoetst aan vijf criteria: relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, mogelijke impact en waarschijnlijke duurzaamheid.

**WB:** Wereldbank



## I

Haïti is een van de meest onstabiele staten ter wereld en de aardbeving die op 12 januari 2010 het land trof, verergerde de situatie dramatisch. Ze eiste een hoge tol aan mensenlevens, richtte massale verwoesting aan, had een grote weerslag op de nationale economie en de toch al ontoereikende capaciteit van de overheid tot elementaire dienstverlening aan de bevolking ging er aanzienlijk op achteruit.

## II

De Rekenkamer onderzocht of de EU-steun voor de rehabilitatie in Haïti goed was ontworpen en goed werd uitgevoerd.

## III

De Rekenkamer concludeert dat de rehabilitatiesteun van de EU na de aardbeving van 2010 in Haïti in het algemeen goed was ontworpen, maar dat de programma-uitvoering onvoldoende doeltreffend was. Samen met andere donoren ondervond de Commissie ernstige belemmeringen bij haar inspanningen om het herstel te ondersteunen. Zij stond voor de zware uitdaging om haar steun te beheren in een partnerschap met zwakke nationale autoriteiten — om betrokkenheid aan te moedigen en een functionerende regering te helpen opstaan — maar tegelijk te zorgen voor snelle steunverlening. Toch had de Commissie bepaalde factoren onder haar controle beter kunnen beheren.

## IV

De Commissie heeft de prioritaire rehabilitatiebehoeften aangepakt. Samen met andere grote donoren heeft de Commissie de grootste rehabilitatiebehoeften in Haïti na de aardbeving van 2010 correct geïdentificeerd en een deugdelijke samenwerkingsstrategie vastgesteld waarbij werd ingespeeld op de nieuwe uitdagingen voor het land, terwijl ook de steun voor sociaaleconomische ontwikkeling op lange termijn werd voortgezet. De taakverdeling tussen de donoren was adequaat, maar de coördinatie tijdens de uitvoering verliep moeilijk.

## V

Ondanks bepaalde inspanningen van de Commissie was onvoldoende samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling. De Commissie benutte op flexibele wijze een reeks onderling complementaire instrumenten en ontwierp individuele rehabilitatieprogramma's om te zorgen voor samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling. ECHO en EuropeAid hadden echter geen duidelijke en gemeenschappelijke landenstrategie voor een optimale synergie en een vlotte overgang tussen hun respectieve activiteiten. De zwakke nationale overheid en de ontoereikende inzet van de regering voor hervorming betekenden een aanzienlijke uitdaging voor een doeltreffende rehabilitatie en het scheppen van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling.

## VI

De Commissie zorgde onvoldoende voor een doeltreffende uitvoering van de EU-steun voor rehabilitatie. Tien van de dertien door de Rekenkamer onderzochte programma's hadden de geplande resultaten opgeleverd of zouden dat waarschijnlijk doen, zij het bijna allemaal met vertraging. Voor drie programma's, waaronder dat voor algemene begrotingssteun uit het tiende EOF, werd slechts een beperkte vooruitgang geboekt. De Commissie was weliswaar goed op de hoogte van de moeilijke context, maar heeft bepaalde grote risico's voor de uitvoering van de programma's en het bereiken van de doelstellingen ervan niet voldoende beheerd. Het toezicht op de programma's was gebaseerd op een passend kader, maar de Commissie en de EDEO troffen niet tijdig maatregelen om de middelen van de EU-delegatie te versterken, die onvoldoende capaciteit had voor bezoeken ter plaatse. In deze snel veranderende situatie was dit bijzonder nuttig geweest.

### VII

De Rekenkamer beveelt de Commissie aan om tijdens operaties na rampen of in een onstabiele situatie:

- het beheer van risico's te verbeteren;
- een gemeenschappelijke strategie te bepalen om te zorgen voor een verband en synergie tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling;
- zich bij het verstrekken van begrotingssteun toe te spitsen op essentiële PFM-functies en -hervormingen en op kortere termijn maatregelen vast te stellen om de EU-middelen te beschermen tegen verspilling, weglekken en ondoeltreffendheid, en
- procedures voor bedrijfscontinuïteit te ontwikkelen met daarin bepalingen voor personeelsherschikking in noodsituaties.

## Haïti is een onstabiele staat

### 01

In de 18e eeuw was Haïti een belangrijke suikerrietproducent en een van de meest welvarende gebieden ter wereld. Het land heeft echter geleden onder etnische conflicten, lange perioden van anarchie en politieke instabiliteit sinds zijn onafhankelijkheid in 1804<sup>1</sup>. De opeenvolgende dictaturen in de tweede helft van de 20e eeuw<sup>2</sup> waren besmet door onderdrukking en roof van de nationale rijkdommen. Tegenwoordig is Haïti een onstabiele staat (zie **tekstvak 1**).

### 02

De onstabiele politieke en veiligheids-situatie in het land leidde tot het inzetten van de Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in Haïti (MINUSTAH) eind 2004<sup>3</sup>. Na rellen over de voedselprijzen in 2008 had het land geen stabiele regering meer tot Laurent Lamothe minister-president werd in maart 2012. De veiligheidstoestand verbeterde, maar criminaliteit heeft nog steeds een negatieve impact op de ontwikkeling.

### 03

Haïti blijft een van de armste landen ter wereld<sup>4</sup>. Meer dan de helft van de bevolking<sup>5</sup> leeft in uiterste armoede met minder dan 1,25 dollar per dag. De levensverwachting ligt bij 62 jaar, dat is 12 jaar onder het gemiddelde voor Latijns-Amerika. Ongeveer de helft van de bevolking is ongeletterd; 20 % van de kinderen is ondervoed en 30 % heeft geen toegang tot zuiver water<sup>6</sup>. Haïti heeft naar verhouding het grootste aantal gevallen van hiv/aids in Latijns-Amerika<sup>7</sup>.

- 1 In 1791 kwam de slavenbevolking van de Franse kolonie in opstand en dit leidde tot onafhankelijkheid in 1804 en de stichting van de eerste onafhankelijke zwarte republiek ter wereld twee jaar later. In 1844 werd het eiland verdeeld in twee landen: Haïti en de Dominicaanse Republiek.
- 2 Sinds 1949 werd het land geleid door verschillende dictators: generaal Paul Magloire, opgevolgd door Francois Duvalier (Papa Doc) en zijn zoon Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Het vertrek van MINUSTAH is pas gepland voor 2016, het jaar waarin een herschikking en consolidatie van de missie moest plaatsvinden.
- 4 In 2012 bedroeg het bni per hoofd van de bevolking in Haïti (Atlasmethode, WB) 760 US-dollar, tegenover een gemiddelde voor Latijns-Amerika en het Caribisch gebied van 8 981 US-dollar.
- 5 Haïti heeft bijna 10 miljoen inwoners.
- 6 *Bronnen: Wereldatabank, Indicatoren Wereldwijde Ontwikkeling 2011 en 2012; Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), Verslag over de menselijke ontwikkeling; CIA, The World Factbook.*
- 7 In de bevolkingsgroep tussen 15 en 49 jaar is 2,2 % seropositief (Ministère de la Santé publique et de la Population, *Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA: rapport de situation nationale*, maart 2012).

## Definitie van onstabiele staten

De Commissie omschrijft „onstabiliteit” als zwakke of tekortschietende structuren en situaties waarin het sociaal contract is verbroken als gevolg van het onvermogen of de onwil van de staat om zijn basistaken uit te voeren en te voldoen aan zijn verplichtingen en verantwoordelijkheid inzake dienstverlening, beheer van hulpbronnen, de rechtsstaat, eerlijke deelname aan de macht, veiligheid van de bevolking, en bescherming van de rechten en vrijheden van de burger.

*Bron: COM(2007) 643 definitief van 25 oktober 2007. Aanzet tot een antwoord van de EU op onstabiele situaties — Engagement voor duurzame ontwikkeling, stabiliteit en vrede onder moeilijke omstandigheden.*

## Door de aardbeving in 2010 is de toestand uitermate verergerd

### 04

Terwijl Haïti nog moest herstellen van de stormen van 2008 werden de hoofdstad en haar omgeving op 12 januari 2010 getroffen door een aardbeving met een sterkte van 7,0 op de schaal van Richter (zie de **kaart**) die een hoge tol aan mensenlevens eiste en massale verwoesting aanrichtte<sup>8</sup>. Ongeveer 230 000 mensen stierven, zodat deze ramp even dodelijk was als de tsunami van 2004 in de Indische Oceaan, maar hier betrof het één enkel land<sup>9</sup>. 300 000 mensen, waarvan de helft kinderen, werden gewond. In Port-au-Prince werden ongeveer 1,3 miljoen mensen dakloos en ruim 500 000 mensen ontvluchtten het rampgebied en zochten elders in het land een heenkomen<sup>10</sup>. Door de slechte hygiënische omstandigheden, die na de aardbeving dramatisch werden, kon er een cholera-epidemie uitbreken.

### 05

Vele overheidsgebouwen, waaronder het Nationaal Paleis, ziekenhuizen, scholen en andere openbare gebouwen werden vernield en een groot deel van het personeel stierf<sup>11</sup>. De dienstverleningscapaciteit van de Haïtiaanse regering werd hierdoor ernstig aangetast. Omdat de aardbeving plaatsvond in het economisch actiefste deel van het land, had deze een sterke impact op de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp)<sup>12</sup> en op de belastinginning. In de nationale schatkist ontbrak het aan begrotingsmiddelen om de activiteiten van de nationale administratie te hervatten en de ambtenaren te betalen.

## De EU-delegatie werd eveneens ernstig getroffen

### 06

De EU-delegatie werd ernstig getroffen door de aardbeving: één personeelslid overleed, het delegatiehoofd werd in het ziekenhuis opgenomen en de meeste personeelsleden leden onder trauma's of psychologische problemen. Binnen 48 uur na de ramp waren 30 ambtenaren geëvacueerd naar Brussel of de Dominicaanse Republiek. Het gebouw van de EU-delegatie was onbruikbaar en communicatie met Brussel was nauwelijks mogelijk. Vele dossiers waren beschadigd of gingen verloren.

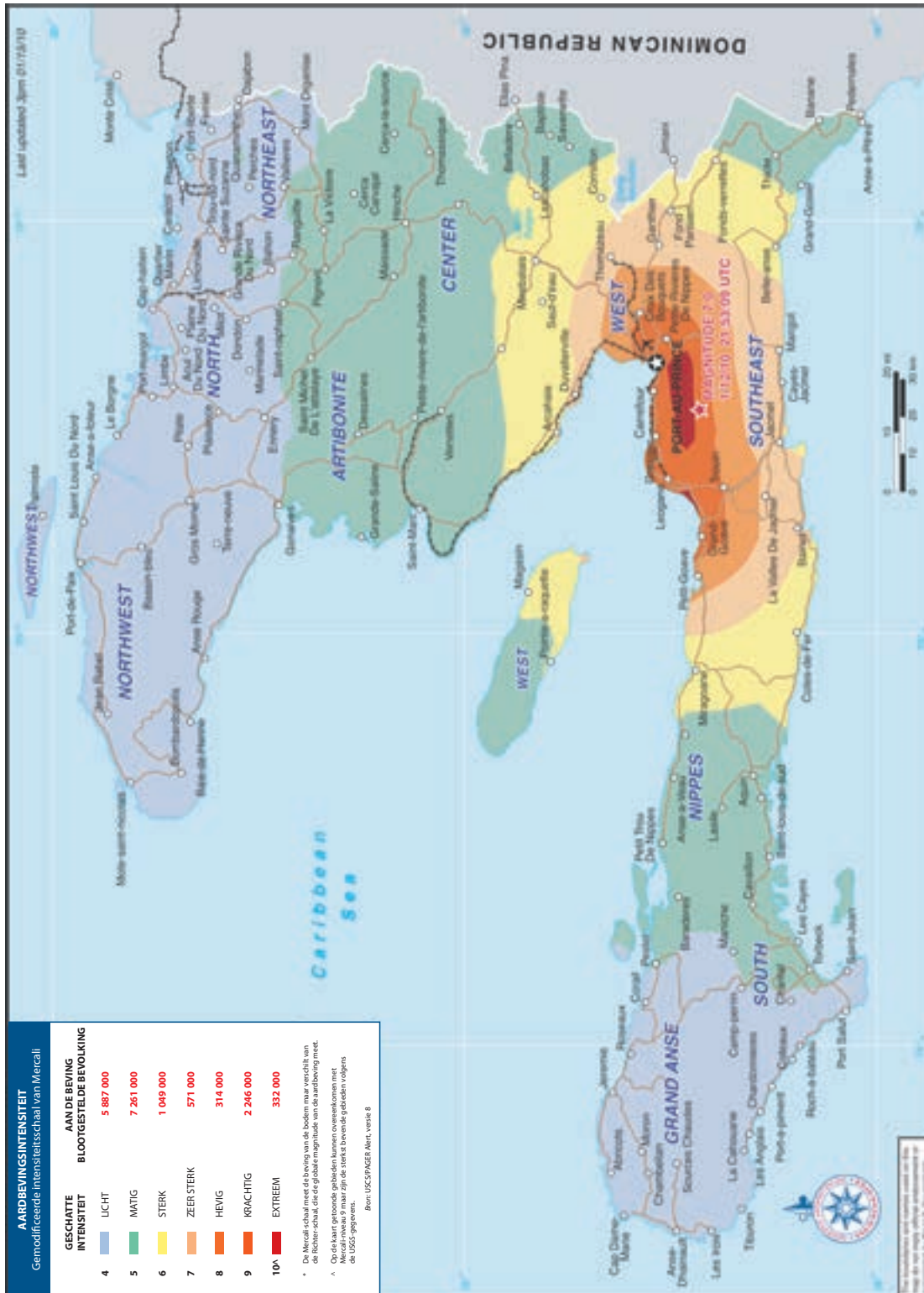
### 07

Sommige ambtenaren keerden na enkele weken terug naar Haïti, maar door de vele veranderingen op leidinggevende posten en de lange periode zonder delegatiehoofd werd de operationele capaciteit van de EU-delegatie geruime tijd ernstig gehinderd.

- 8 De aardbeving van 12 januari 2010 trof de steden Port-au-Prince, Léogâne en Jacmel, waarbij de haven, de luchthaven en hoofdwegen beschadigd raakten.
- 9 „Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake“; 31.8.2010.
- 10 Behoeftbeoordeling na de ramp (maart 2010).
- 11 Volgens de schatting van de overheid werden 105 000 huizen verwoest, 208 000 huizen beschadigd; 60 % van de ziekenhuizen in en rond Port-au-Prince werd vernield evenals 5 000 scholen. Ongeveer 3 miljoen mensen werden getroffen door de aardbeving. De totale kosten van de ramp worden geraamd op 7,8 miljard US-dollar, ofwel het totale bbp van Haïti in 2009.
- 12 Na een periode van tamelijk constante groei tussen 2005 en 2009 daalde het bbp met 5,4 % als gevolg van de aardbeving.

Kaart

Het gebied dat getroffen werd door de aardbeving van 12 januari 2010



Bron: Amerikaans Agentschap voor internationale ontwikkeling (USAID).

**Ondanks de internationale respons vormde de rehabilitatie een hele uitdaging**

**08**

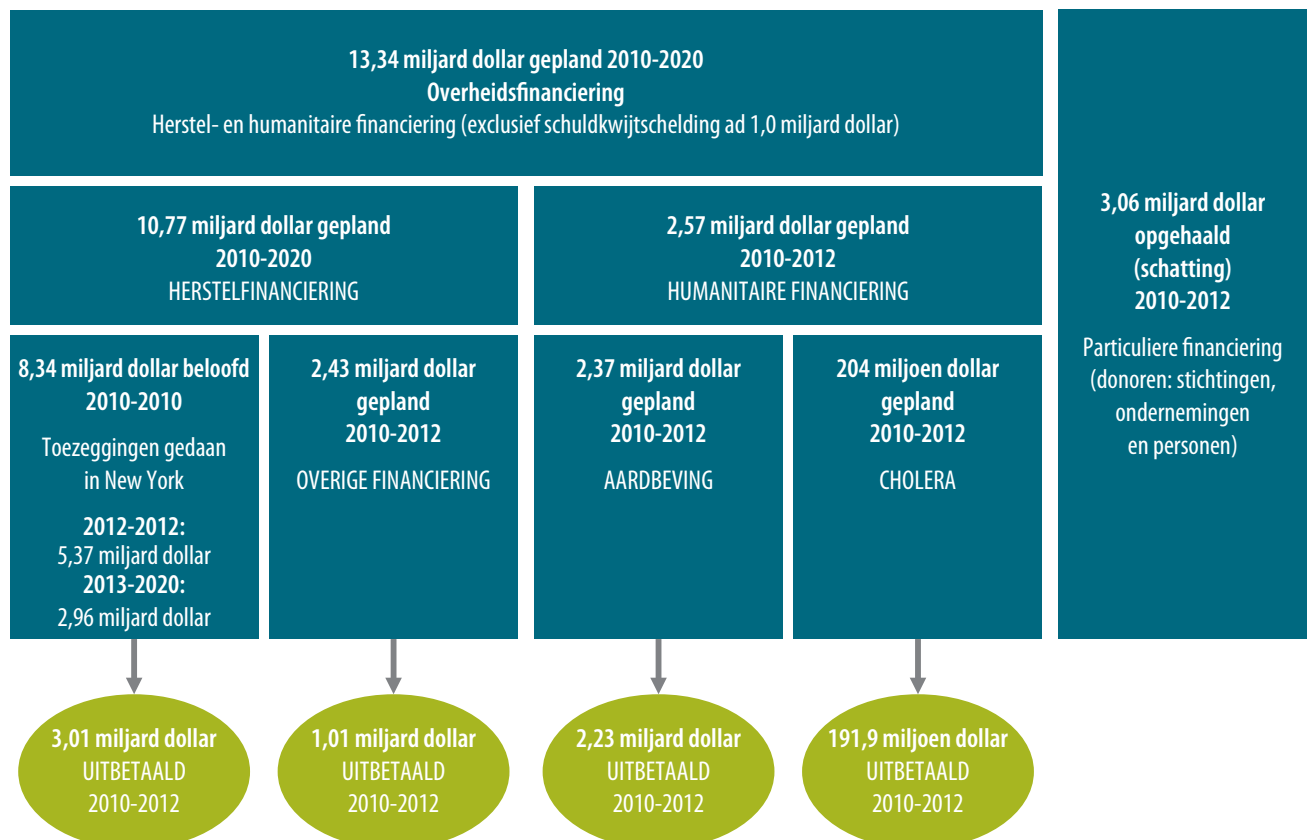
In de periode meteen na de ramp reageerden vele honderden internationale organisaties, landen en personen over de hele wereld op de dringende humanitaire behoeften<sup>13</sup>. Het VN-Bureau voor de coördinatie van humanitaire

aangelegenheden (OCHA) deed een noodoproep die in 72 uur 575 miljoen dollar opleverde. Eind 2012 hadden donoren uit de publieke sector 2,23 miljard dollar humanitaire hulp uitgegeven en nog eens 192 miljoen dollar om de cholera-uitbraak te bestrijden (zie de **figuur** hierna). Daarnaast werd door particulieren naar schatting 3 miljard dollar bijgedragen aan VN-agentschappen en niet-gouvernementele organisaties (ngo's)<sup>14</sup>.

- 13 Reeds lang in Haïti gevestigde internationale organisaties (het Rode Kruis en grote ngo's) konden onmiddellijk reageren en tegen mei 2010 hadden meer dan 1 000 internationale organisaties humanitaire hulp geboden.
- 14 Bureau van de speciale gezant voor Haïti — Voornaamste feiten per december 2012.

Figuur

**Per december 2012 opgehaalde en uitbetaalde middelen ter ondersteuning van Haïti**



Bron: Bureau van de speciale gezant voor Haïti, op basis van donorverslagen en vrij beschikbare gegevens.

## 09

Om internationale steun te vergaren voor de wederopbouw en verdere ontwikkeling van het land organiseerden de Verenigde Naties op 31 maart 2010 in New York een internationale donorconferentie „Een nieuwe toekomst voor Haïti”. De donoren kwamen overeen het *plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti*<sup>15</sup> (PARDH) van de regering te steunen en bijstand te verlenen voor het herstel op middellange en lange termijn onder het motto „beter heropbouwen”<sup>16</sup>. Tijdens de conferentie beloofden 55 donoren 5,37 miljard dollar voor de periode 2010-2012 en nog eens 2,96 miljard voor het jaar 2013 en daarna. Bovendien hebben verscheidene landen samen voor 1 miljard dollar schulden van Haïti<sup>17</sup> kwijtgescholden.

## 10

De Europese Unie was een belangrijke donor. Zij deed een eenmalige toezegging ten bedrage van 1,23 miljard euro. Deze omvatte toezeggingen voor de rehabilitatie en ontwikkeling van het land van de Commissie (460 miljoen euro)<sup>18</sup>, 18 lidstaten en de Europese Investeringsbank<sup>19</sup>. De Commissie bood ook humanitaire hulp via haar directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO). Over de periode 2010-2013 werd door ECHO in totaal 232 miljoen euro toegekend<sup>20</sup>.

## 11

Ondanks de enorme financiële steun en de internationale inspanningen staat het land nog steeds voor grote uitdagingen. Het puinruimen duurde veel te lang, hetgeen samen met andere factoren het tempo van de wederopbouw beïnvloedde<sup>21</sup>. Eind 2013 woonden naar schatting nog 210 000 mensen in tentenkampen en geen van de vernietigde regeringsgebouwen was reeds volledig herbouwd. Het herstel wordt gehinderd door structurele problemen die reeds voor 2010 in het land heersten. Het openbaar bestuur is nauwelijks operationeel en vormt daardoor nog steeds een grote hinderpaal voor de dienstverlening in sectoren als gezondheidszorg, onderwijs, water- en sanitaire voorzieningen. Door het tekortschietende beheer van de overheidsfinanciën is het moeilijk het gebruik van de middelen te optimaliseren en fraude en corruptie te voorkomen. Het ontbreken van een kadaster leidt tot betwistingen van landeigendom en hindert de wederopbouw. De extreme kwetsbaarheid van de landbouwsector voor de veelvuldig optredende natuurlijke risico's en het gebrek aan investeringen ondermijnen de voedselproductie<sup>22</sup>.

- 15 Actieplan voor nationaal herstel en nationale ontwikkeling in Haïti.
- 16 Het grondbeginsel van het PARDH was om niet gewoon de vóór de aardbeving bestaande situatie te herstellen, maar de gelegenheid te benutten om bij de wederopbouw de voornaamste oorzaken van de vroegere en huidige kwetsbaarheid aan te pakken.
- 17 Die landen waren onder meer België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en Zweden.
- 18 Deze toezegging, die voornamelijk EOF-middelen betrof, werd later verhoogd tot 522 miljoen euro.
- 19 Zie voor een overzicht van de toezeggingen per land/instelling [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf)
- 20 De respons van de Europese Commissie met humanitaire hulp en burgerbescherming in Haïti — Twee jaar na de aardbeving (2012); ECHO Factsheet Haiti — April, 2013.
- 21 Zie bijvoorbeeld „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti”, Oxfam, 2011. Een van de voornaamste punten van kritiek was de traagheid van het puinruimen.
- 22 Omdat Haïti tussen 1996 en 2010 reeds door verscheidene rampen was getroffen, bevond het land zich reeds voor de aardbeving in een aanslepende crisis, waarbij 57 % van de bevolking ondervoed was.



# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 12

De Rekenkamer onderzocht of de EU-steun voor de rehabilitatie in Haïti goed was opgezet en goed werd uitgevoerd. De controle was gericht op drie kernvragen:

- a) Heeft de Commissie de prioritaire rehabilitatiebehoeften aangepakt?
- a) Heeft de Commissie gezorgd voor koppeling tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling?
- b) Heeft de Commissie gezorgd voor een doeltreffende uitvoering van de EU-steun voor rehabilitatie?

## 13

De controle betrof de steun die in de periode 2010-2013 aan Haïti werd verleend door ECHO, directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking (EuropeAid) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

## 14

De controle werd uitgevoerd tussen mei en november 2013 en omvatte:

- a) onderzoek van de landensamenwerkingsstrategie van het tiende EOF en andere belangrijke beleidsdocumenten;
- b) gesprekken met ambtenaren van de Commissie en van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) te Brussel;

- c) een bezoek aan Haïti van 26 augustus tot 6 september 2013, dat naast bezoeken aan projecten ook gesprekken omvatte met personeelsleden van de EU-delegatie, vertegenwoordigers van de Haïtiaanse overheid, de voornaamste internationale ontwikkelingspartners, ngo's en maatschappelijke organisaties.

## 15

De controle omvatte onderzoek van dertien door de EU gefinancierde programma's ter ondersteuning van rehabilitatie en beperking van het risico op rampen (zie **bijlage I**). Financieel gezien omvatte de steekproef ongeveer twee derde van de vastleggingen van de Commissie voor die twee gebieden<sup>23</sup>. De zeven door ECHO gefinancierde programma's werden uitgevoerd op de terreinen huisvesting (onderdak), water, sanitaire voorzieningen, anticipatie op rampen en voedsel in Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne en Jacmel. De drie door EuropeAid gefinancierde programma's betroffen algemene begrotingssteun, de wederopbouw van residentiële gebieden en de verbetering van de voedselzekerheid in de regio Antibonite. De drie FPI-programma's waren gericht op het herstel van de crisisparaatheid van de Haïtiaanse overheid.

## 16

Het onderzoek was gericht op het beoordelen van de relevantie, het ontwerp en de resultaten van deze programma's, die een score kregen volgens relevante criteria uit de methodologie Resultaatgerichte Monitoring (ROM) van de Commissie (zie de **bijlagen II en III**)<sup>24</sup>.

23 In de periode van februari 2010 tot december 2012 heeft de Commissie op de terreinen rehabilitatie en beperking van het risico op rampen 202 miljoen euro vastgelegd. De programma's in de steekproef hadden een totale waarde van 141 miljoen euro; van dit bedrag was per 31 december 2013 81,1 miljoen euro betaald (zie **bijlage III**).

24 Worden in de opmerkingen programma's besproken, dan is hun nummer vermeld in de **bijlagen I en III**.



## Reikwijdte en aanpak van de controle

### 17

Tijdens de voorbereiding van de controle hielden de controleurs rekening met de standaarden, richtsnoeren en goede praktijken die werden ontwikkeld door de INTOSAI-werkgroep Verantwoording en controle van steunverlening bij rampen (AADA)<sup>25</sup>. Met name hielden zij rekening met ISSAI 5510 (de audit van de beperking van het risico op rampen) en ISSAI 5520 (audit van rampgerelateerde steun voor het verwerven van voldoende kennis over de rampbeheersingscyclus, het bepalen van risico's in het beheer van rampgerelateerde hulp en het opstellen van een auditprogramma).

25 De 5500-reeks van de ISSAI-standaarden voor de audit van rampgerelateerde hulp werd uitgebracht in oktober 2013 (zie [www.issai.org](http://www.issai.org)).

## De Commissie heeft de prioritaire rehabilitatiebehoefte aangepakt

### 18

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie de rehabilitatiebehoefte duidelijk had omschreven, een deugdelijke samenwerkingsstrategie had ontworpen en zorgde voor een goede coördinatie van de inspanningen en een goede werkverdeling met andere belangrijke actoren.

## De rehabilitatiebehoefte waren goed omschreven

### 19

De EU-steun voor rehabilitatie na de aardbeving was gebaseerd op een behoorlijke behoeftebeoordeling in overleg tussen deskundigen, de voornaamste donoren en de regering van Haïti. Onmiddellijk na de aardbeving maakten ECHO-experten een voorlopige, meerdere sectoren bestrijkende behoeftebeoordeling. Eind januari 2010 beoordeelde een gezamenlijk team van deskundigen van de Commissie, België, Frankrijk en Spanje de behoeften op het gebied van infrastructuur, beheer van de overheidsfinanciën, bestuur, veiligheid en rechtvaardigheid, en sociale dienstverlening (met name onderwijs).

### 20

De Commissie ondersteunde ook de behoeftebeoordeling na rampen (Post Disaster Needs Assessment — PDNA)<sup>26</sup>, die een kader moest creëren voor ontwikkeling en groei<sup>27</sup>. Deze vormde de basis voor het actieplan voor nationaal herstel en ontwikkeling dat de Haïtiaanse regering presenteerde op de internationale conferentie in New York op 31 maart 2010.

### 21

De voornaamste rehabilitatiebehoefte betreffen huisvesting en stedelijke rehabilitatie, water, sanitaire voorzieningen en hygiëne, gezondheid, voedselzekerheid en onderwijs. Er was ook steun nodig voor bestuur, beheer van de overheidsfinanciën en versterking van de administratie om systemen en beleidslijnen te ontwikkelen die een passende en duurzame verstrekking van de basisdiensten garanderen. Gezien de geringe overheidsmiddelen werd begrotingshulp essentieel geacht voor het opnieuw opzetten en herstellen van essentiële overheidsfuncties binnen de zeer onstabiele context in de tijd na de ramp. De regering en de donoren die het economische bestuur steunden, stelden samen de diagnose dat het beheer van de overheidsmiddelen gebreken vertoonde en kwamen samen een actieplan overeen<sup>28</sup> met prioritaire maatregelen.

## De EU-steun voor rehabilitatie paste in een degelijke strategie

### 22

De Commissie herzag de samenwerkingsstrategie met Haïti binnen het tiende EOF op basis van de genoemde beoordelingen en van de verzoeken van de regering<sup>29</sup>. In de herziene samenwerkingsstrategie zou verder steun worden verleend voor sociaaleconomische ontwikkeling op lange termijn ter bestrijding van armoede, maar ook worden gereageerd op de rehabilitatiebehoefte na de aardbeving. De oorspronkelijke doelsectoren werden gehandhaafd (infrastructuur, bestuur en begrotingssteun), maar de financiële toewijzing werd aanzienlijk verhoogd. De toewijzing voor programmeerbare steun (A-portefeuille) werd met 100 miljoen euro aangevuld tot 391 miljoen euro en de toewijzing voor onvoorzien gebeurtenissen zoals noodhulp (B-portefeuille) werd verhoogd van 13,6 miljoen euro tot 73,6 miljoen euro. De sectorale toewijzingen binnen de programmeerbare steun werden herzien zoals beschreven in de **tabel**.

- 26 De PDNA werd gefinancierd uit de mondiale faciliteit voor de beperking van rampen en wederopbouw (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery — GFDRR) met financiële steun van de Commissie en van Australië, Luxemburg, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Ongeveer 250 nationale en internationale deskundigen en vertegenwoordigers van ngo's en de Haïtiaanse burgermaatschappij namen deel aan de beoordeling. Deze bestreek acht terreinen: bestuur, productie, sociale sectoren, infrastructuur, regionale ontwikkeling, milieu en rampenrisicobeheer, maar ook horizontale thema's als geslacht, jeugd en kwetsbare bevolkingsgroepen.
- 27 De experts oordeelden dat over een periode van drie jaar 11,5 miljard US-dollar nodig was: 50 % voor de sociale sectoren; 17 % voor infrastructuur; 15 % voor het milieu en voor rampenrisicobeheer en de rest voor de productie-sectoren, voor bestuur en voor horizontale thema's (geslacht, jeugd en kwetsbare bevolkingsgroepen).
- 28 Binnen de coördinatiegroep (*Cadre de partenariat pour l'appui budgétaire*, opgericht op 27.2.2009) spraken de donoren van begrotingssteun in mei 2010 een prioritaire actieplan af om de financiële controle te verbeteren en hervormingen aan te brengen, alsook een matrix met indicatoren om de voortgang op die terreinen te beoordelen.
- 29 De regering wilde de algemene koers van de oorspronkelijke samenwerkingsstrategie van het tiende EOF aanhouden omdat die relevant bleef als steun voor de ontwikkeling op lange termijn. Hoewel de meeste donoren zich richtten op de direct door de aardbeving getroffen zone, werd het tevens noodzakelijk geacht de rest van het land te blijven steunen.

### Herziene sectorale toewijzingen van programmeerbare steun uit het tiende EOF na de aardbeving

(miljoen euro)

Sector	Oorspronkelijke toewijzingen	Herziene toewijzingen
<b>Concentratiesectoren</b>	<b>259</b>	<b>349</b>
Infrastructuur	175	245
Bestuur	36	27
Algemene begrotingssteun (ABS)	48	77
<b>Overige</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
Reserve	0	7
<b>TOTAAL</b>	<b>291</b>	<b>391</b>

Bron: CSP/NIP 2008-2013 en herzien CSP/NIP 2011-2013.

## 23

Op het vlak van de infrastructuur bleef wegenbouw het hoofdterrein waarop EU-steun werd geboden, maar overeenkomstig het PARDH werd ook stedelijke wederopbouw, inclusief huisvesting, toegevoegd. In de bestuurssector bleef de steun voor decentralisatie en voor versterking van de overheids capaciteit behouden, maar daarnaast kregen de ontwikkeling van een kadaster en DRR eveneens prioriteit. De verhoogde toewijzing voor algemene begrotingssteun moest helpen om de openbare dienstverlening te herstellen, het programma voor wederopbouw te starten en strategieën voor ontwikkeling en groei te ondersteunen door hervorming van het economisch bestuur. Uit de algemene begroting van de EU werd ook ruime financiering (43,6 miljoen euro) beschikbaar gesteld voor voedsel en landbouw en voor beperking van het rampenrisico<sup>30</sup>.

## 24

In het algemeen weerspiegelden de door de Rekenkamer onderzochte programma's de door de Commissie vastgestelde strategie. De specifieke behoeften op de door de Commissie ondersteunde gebieden werden bij het ontwerpen van de afzonderlijke programma's correct beoordeeld (zie **bijlage III**, Relevantie).

30 Voor de landbouw werd tussen 2011 en 2012 aanzienlijke financiering beschikbaar gesteld via de thematische programma's voor voedselzekerheid en de voedselvoorziening (in totaal 23,6 miljoen euro) en via het initiatief Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (20 miljoen euro ter verbetering van de voedselzekerheid). De rampenparaatheid werd ondersteund met DIPECHO-programma's, met stabiliteitsinstrumenten en door de EU-lidstaten.

## De taakverdeling tussen de Commissie en de andere grote donoren was passend maar de coördinatie tijdens de uitvoering was moeilijk

### 25

Haïti werd gekozen als proefland voor de gezamenlijke programmering van het tiende EOF van de EU (zie **tekstvak 2**). Zoals hierboven werd aangegeven, werd ook de herziening van de samenwerkingsstrategie van het tiende EOF door de Commissie voorbereid in overleg met de EU-lidstaten die in Haïti actief waren (Duitsland, Frankrijk en Spanje) en met andere hoofdonoren. Dit maakte een doeltreffende taakverdeling mogelijk. Daar Frankrijk en Spanje vooral actief waren in het zuiden van het land en de VS in het noorden, werd de EU-steun gericht op de centrale regio Artibonite. Bovendien werden Port-au-Prince en andere door de aardbeving getroffen steden opgedeeld in zones waar de individuele donoren en hun uitvoerende partners actief waren.

### 26

Niettemin was de dagelijkse coördinatie tussen de Commissie en andere donoren tijdens de uitvoering van de programma's moeilijk:

- a) Het door OCHA geleide coördinatiemechanisme voor humanitaire hulp<sup>31</sup>, waaraan ECHO actief deelneemt, was weinig doeltreffend. Dat kwam vooral door de ingewikkeldheid ervan, door het hoge aantal actoren met uiteenlopende werkmethoden, de terughoudendheid van bepaalde donorlanden tegenover samenwerking, taalproblemen<sup>32</sup> en het feit dat de vergaderingen werden georganiseerd op de VN-legerbasis<sup>33</sup>. Bovendien was er weinig intersectorale coördinatie tussen werkgroepen omdat er geen bekwame coördinatoren waren met talent voor strategisch denken en facilitering<sup>34</sup>.

- 31 Dit coördinatiemechanisme werkte met sectorale werkgroepen die „clusters” werden genoemd. Clusters zijn partnerschappen tussen internationale actoren, nationale en lokale instanties en de burgermaatschappij. Ze werden gevormd wanneer binnen een sector duidelijke humanitaire noden bestonden, die sector vele actoren telde en de nationale instanties coördinatiesteun behoefden. Tot 2012 bestonden er elf functionerende clusters. Sindsdien werden zeven ervan afgebouwd, deels door de overgang naar ontwikkeling, maar ook wegens de sterke daling van de financiële middelen voor humanitaire hulp in het land.
- 32 Op vele vergaderingen werd Engels gesproken en was de documentatie in die taal opgesteld. Daardoor bleef de deelname van plaatselijke ngo's beperkt.
- 33 Bepaalde organisaties weigerden de legerbasis te betreden om ideologische redenen, andere — voornamelijk kleinere — lokale ngo's kregen geen toegang. De lokalen waren overbevolkt en op sommige punten was een gemeenschappelijk standpunt moeilijk te vinden.
- 34 „Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake”, 2011, blz. 10 en 11, (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/inline-images/programs-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

## Gezamenlijke EU-programmering

De gezamenlijke EU-programmering moet het werk van de donoren ter plaatse coördineren in een gemeenschappelijk steunkader, waarbij ieder voortbouwt op de eigen sterke punten. Hierdoor wordt het mogelijk de versnippering van de steun te verminderen, betrokkenheid, afstemming en harmonisatie te versterken, het werk van de EU te profileren en eenstemmigheid te brengen onder de Europese donoren.

Bron: EU-Commissie, Gezamenlijke meerjarige programmering, eindverslag (2010).

- b) Ook de reeds vóór de aardbeving bestaande coördinatiemechanismen voor ontwikkelingshulp waren complex en omvatten vele belanghebbenden (regering, donoren, internationale ngo's, VN-agentschappen enz.) met verschillende opdrachten<sup>35</sup>. De voornaamste internationale donoren vormen samen de Groep van twaalf donoren (G12). Op sectorniveau waren controlemechanismen nuttig voor de taakverdeling en informatie-uitwisseling, maar ze leidden niet tot gecoördineerde acties of de vorming van sectoraal beleid<sup>36</sup>.
- c) Door de verdwenen institutionele capaciteit van de nationale overheid, de trage besluitvorming van de regering, de slechte communicatie, de geringe betrokkenheid van de civiele samenleving en een gebrek aan leiderschap was de interim-commissie voor het herstel van Haïti (IHRC) (zie **tekstvak 3**) niet in staat de aanzienlijk gestegen donorsteun na de aardbeving doeltreffend te coördineren<sup>37</sup>. In november 2012 startten de regering, de VN en de G12 een nieuw coördinatiesysteem

om de leiding van de steuncoördinatie over te dragen aan de Haïtiaanse autoriteiten: het *Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti*<sup>38</sup> (CAED). Met het CAED kon de internationale steun voor de wederopbouw echter nog niet strategisch worden begeleid<sup>39</sup>.

## 27

Ten aanzien van begrotingssteun bereikten donoren in mei 2010 in het kader van de opgerichte coördinatiegroep<sup>40</sup> overeenstemming over een prioritair actieplan<sup>41</sup> om de financiële controle te verbeteren en hervormingen door te voeren, alsook over een gemeenschappelijke matrix met indicatoren om de voortgang te toetsen<sup>42</sup>. Door deze gezamenlijke beoordeling werd het ook mogelijk de technische steunelementen van hun respectieve programma's aan te passen om ze complementair te maken. Dit hoopgevende vooruitzicht op gecoördineerd toezicht en beleidsdialogo met de nationale instanties vervaagde echter geleidelijk tijdens de uitvoering (zie paragraaf 63).

- 35 „Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake” (2010).
- 36 Bureau van de speciale gezant voor Haïti, „Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake”, juni 2011, blz. 8 ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has\\_aid\\_changed\\_en.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf)).
- 37 Zie bijvoorbeeld *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, Cour des comptes (januari 2013) en „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti”, Oxfam, 2011.
- 38 Coördinatiekader voor de externe bijstand ter ondersteuning van de ontwikkeling van Haïti.
- 39 Het CAED vergaderde niet vaak en ten tijde van het bezoek van de Rekenkamer werden de mandaten van de sectorale werkgroepen nog opgesteld.
- 40 *Cadre de partenariat pour l'appui budgétaire* (CPAB), formeel opgericht op 27.2.2009 en voorgezeten door de minister van Financiën.
- 41 Met name gesteund op IMF-aanbevelingen in de herziening van 2009 van de in 2007 opgestelde Public Expenditure and Financial Accountability Review van de Wereldbank.
- 42 Voornamelijk met betrekking tot de algemene voorwaarden voor algemene begrotingssteun, namelijk voldoende vooruitgang i) in de richting van een versterkt macroeconomisch stabiliteitskader, ii) in hervormingen voor een beter beheer van de overheidsfinanciën en iii) bij de toepassing van strategieën voor herstel en ontwikkeling.

## De tijdelijke commissie voor de wederopbouw van Haïti

De oprichting van deze commissie (IHRC) werd aangekondigd op de internationale donorconferentie „Towards a New Future for Haiti” in New York en de IHRC werd formeel opgericht in april 2010 voor een periode van 18 maanden. De taak van de commissie bestond in het toezicht op de uitvoering van het actieplan voor nationaal herstel en ontwikkeling (APNRD) en het beheer van de middelen die de regering en de internationale gemeenschap hadden samengebracht in het Fonds voor de wederopbouw van Haïti. De IHRC had twee voorzitters: de minister-president van Haïti en Bill Clinton, de voormalige president van de VS.

### Ondanks bepaalde inspanningen van de Commissie was er onvoldoende samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling

#### 28

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie: i) verschillende instrumenten op flexibele wijze benutte; ii) de activiteiten van ECHO en EuropeAid goed coördineerde, en iii) zorgde voor samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling bij het ontwerpen en uitvoeren van EU-rehabilitatieprogramma's.

#### 29

De hoofddoelstellingen van de EU-steun in Haïti na de aardbeving waren het bieden van noodhulp, de rehabilitatie van de beschadigde infrastructuur en de voornaamste openbare diensten, en het scheppen van de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. De samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling was dus van strategisch belang voor de EU-samenwerking met Haïti in de periode na de ramp van 2010 (zie **tekstvak 4**).

### De Commissie benutte verschillende instrumenten op flexibele wijze

#### 30

De programmavoorbereiding en -programmering van EuropeAid omvat gesprekken met nationale instanties en coördinatie met andere donoren. Omdat dit proces veel voorbereidend werk van de Commissie en van de EDEO vergt, is het niet geschikt om in te spelen op de snel veranderende behoeften in een crisissituatie. Hoewel de formele vaststelling van de herziene samenwerkingsstrategie van het tiende EOF na de aardbeving twee jaar in beslag nam<sup>43</sup>, was de algemene koers vrij snel bepaald, zodat de vertraging bij de start van de rehabilitatieprogramma's kon worden beperkt.

43 Het herziene landen-strategiedocument werd ondertekend in mei 2012.

### Samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling

Het doel van noodhulp is op korte termijn humanitaire noodhulp te bieden om het leven te redden en te beschermen van mensen die in ernstige problemen verkeren door natuurrampen of gewelddadige conflicten. Rehabilitatieacties zijn processen die zo zijn opgezet dat ze geleidelijk in de plaats komen van de noodhulp, en de economische en sociale situatie stabiliseren door de slachtoffers te helpen om de infrastructuur te herstellen, dat ze de dienstverlening verbeteren en de instellingen versterken, zodat een passende overgang naar ontwikkelingssamenwerking mogelijk wordt. Die koppeling bestaat uit maatregelen en acties ter overbrugging van de kloof en/of ter versterking van de synergieën tussen bijstand op de korte en lange termijn.

*Bron:* COM(96) 153 def. van 30 april 1996 betreffende de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling; COM(2001) 153 def. van 23 april 2001 over deze samenhang — Evaluatie; COM(2012) 586 final van 30 oktober 2012 betreffende de EU-aanpak inzake weerbaarheid: lessen uit de voedselzekerheids crises.

### 31

Naast EuropeAid was ook ECHO betrokken bij de rehabilitatieactiviteiten. De humanitaire hulp van ECHO was in 2010 gericht op dringende behoeften (puinruimen, opzetten van plastic tentenkampen, watertransport, sanitaire voorzieningen en voedselverstrekking aan binnenlands ontheemden), maar in 2011 en 2012 ging de steun verder dan noodhulp. Er werd gewerkt aan vermindering van het risico op rampen<sup>44</sup> en aan de ontheemding<sup>45</sup>, voornamelijk door het bouwen van tijdelijke onderkomens, toiletten en sanitaire voorzieningen en door het organiseren van „cash voor werk“-programma's. Deze activiteiten werden door ECHO verricht als rehabilitatiesteun op korte termijn tot de rehabilitatieprojecten op lange termijn van de ontwikkelingspartners gereed waren<sup>46</sup>.

### 32

De Commissie benutte ook het door de FPI beheerde en flexibelere Stabiliteitsinstrument in aansluiting op het DIPECHO-programma (Disaster Preparedness ECHO — Rampenparaatheid). Dit moest de overgang naar rehabilitatie en ontwikkeling vergemakkelijken door de mensen beter voor te bereiden op rampen via grootschalige bewustmakingscampagnes onder het publiek en in de scholen, kleinschalige mitigatieacties en opleiding van vrijwilligers in burgerbescherming<sup>47</sup>.

## De coördinatie binnen de Commissie was niet optimaal

### 33

De Commissie zette een crisisplatform op waar vertegenwoordigers van EuropeAid, ECHO, het secretariaat-generaal van de Commissie en de EU-lidstaten regelmatig vergaderden om de Europese respons in de eerste weken na de aardbeving te coördineren. ECHO en de EU-delegatie deelden ook regelmatig informatie, bv. over de behoeften van binnenlands ontheemde personen in kampen en tijdelijke huisvesting, en zij hielden contact met de FPI over het DIPECHO-programma voor een goede koppeling met DRR-activiteiten. Er waren regelmatig vergaderingen met de landenteams van de diverse Commissiediensten<sup>48</sup>. Deze coördinatiemechanismen vergemakkelijkten een behoorlijke behoeftebeoordeling en prioritering.

### 34

Het EuropeAid-programma voor regionale wederopbouw en ontwikkeling (programma 9) werd uitgebreid tot bijkomende zones in Port-au-Prince. Om te zorgen voor continuïteit met eerdere ECHO-projecten volgde EuropeAid het beginsel „dezelfde partner in hetzelfde gebied“, waarbij voor ECHO uitvoerende partners werden ingehuurd die reeds in een bepaald gebied actief waren in de fase van humanitaire hulp, zodat hun waardevolle kennis in een bepaalde context goed werd benut<sup>49</sup>.

- 44 In totaal 5,5 miljoen euro: 3 miljoen euro uit het humanitair uitvoeringsplan Haïti 2011 en 2,5 miljoen euro uit het DIPECHO-programma voor het Caribisch gebied, dat losstond van de reactie op de aardbeving.
- 45 In 2012 was de steun van ECHO gericht op ontheemding (20,25 miljoen euro), cholera bestrijding (3 miljoen euro), de respons op rampen zoals de tropische storm Isaac en de orkaan Sandy (9 miljoen euro) en op beperking van het risico op rampen (2 miljoen euro).
- 46 Overeenkomstig de door de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 6/2008 over de rehabilitatiehulp van de Europese Commissie na de tsunami en orkaan Mitch gegeven aanbeveling 1 om snel rehabilitatieprogramma's te ontwerpen (<http://eca.europa.eu>).
- 47 „DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach“, Inspire Consortium, maart 2013, blz. 11 en 19 ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL\\_improved\\_strategy\\_approach\\_March2013.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf)).
- 48 Een van de resultaten was het besluit om programma's voor wederopbouw te organiseren in de omgeving van de getroffen gebieden.
- 49 Zo was er de ngo Concern Worldwide voor de uitvoering van een project voor vredesopbouw, gefinancierd uit het Stabiliteitsinstrument en gericht op vermindering van de gevechten tussen gewapende bendes in de sloppenwijk Grand Ravine. Het project werd gevolgd door humanitaire acties van ECHO, en vervolgens door de rehabilitatie en verbetering van de wijk door EuropeAid.



## 35

Zoals de dienst Interne Audit (DIA) van de Commissie in 2011 benadrukte, hadden ECHO en EuropeAid echter geen duidelijke gemeenschappelijke landenstrategie om te zorgen voor optimale synergie en een vlotte overgang tussen hun respectieve activiteiten. Tijdens een bezoek aan Haïti in februari 2012 constateerde een delegatie van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement dat er te weinig coördinatie was tussen ECHO en de EU-delegatie<sup>50</sup>. De door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen betroffen vooral de volgende aspecten:

- a) ECHO-programma's werken op de korte termijn, maar de programma-voorbereiding en programmering van EuropeAid vergen tijd. Hoewel in beide gevallen flexibel werd gewerkt (zie de paragrafen 30 en 31), verstreken er verscheidene maanden tussen het einde van de ECHO-steun en de beschikbaarheid van de EuropeAid-middelen voor wederopbouw en wijkontwikkeling. Een vlotte
- b) De humanitaire en ontwikkelingspartners, waaronder ECHO en de EU-delegatie, hadden verschillende opvattingen over de meest geschikte aanpak van de behoeften aan huisvesting. Volgens de EU-delegatie en vele andere, door de Rekenkamer geïnterviewde ontwikkelingspartners is het bouwen van tijdelijke in plaats van permanente huisvesting drie jaar na de aardbeving gezien het gebrek aan ruimte niet de meest doelmatige oplossing, omdat er zo een groot risico ontstaat dat tentenkampen sloppenwijken worden.
- c) De exitstrategie van ECHO en de overdracht aan de EU-delegatie werden niet geformaliseerd en gedocumenteerd. Daardoor was een behoorlijke follow-up niet gegarandeerd.

overbrugging tussen activiteiten in het veld was alleen mogelijk dankzij de eigen financiering en motivering van de uitvoerende partners.

50 Bezoek van de CONT-delegatie aan Haïti van 22 tot 26 februari 2012, Feedback note ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport\\_/draftfeedbackreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf)).

Foto 1

### Gebrek aan ruimte vormt een grote hinderpaal voor stedelijke rehabilitatie in Haïti



Bron: Europese Rekenkamer.



**LRRD was goed doordacht met het oog op het ontwerp van de afzonderlijke rehabilitatieprogramma's maar was in de praktijk soms moeilijk realiseerbaar**

### 36

De door de Rekenkamer onderzochte programma's waren erop berekend om een verband te leggen tussen de fasen humanitaire hulp en rehabilitatie of om te leiden tot het scheppen van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. De activiteiten waren gericht op het herstellen van essentiële openbare dienstverlening en het scheppen van de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Toch boden 4 van de 13 door de Rekenkamer onderzochte projecten op dit punt geen goede vooruitzichten omdat de passende hervormingen uitbleven, de overheid zich niet betrokken ging voelen en er geen correct functionerend bestuur was (zie **bijlage III**, Ontwerp).

### 37

Vrijwel alle rehabilitatieprogramma's van ECHO zorgden voor een vlotte overgang naar ontwikkeling. Zij waren vaak onderdeel van een geïntegreerde aanpak voor een bepaalde wijk. Naast de bouw van onderkomens omvatte die aanpak steun voor levensonderhoud, opleiding en ondersteuning van lokale autoriteiten (zie **tekstvak 5**). Door vertraging bij de uitvoering van de programma's (zie paragraaf 43) werd het scheppen van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling echter afgeremd in de betrokken gebieden.

#### Tekstvak 5

### Geïntegreerde oplossingen

Het door ECHO gefinancierde HELP-programma (programma 2) in de buitenwijken van Petit-Goave en Léogâne is erop gericht de huizen te herstellen en semipermanente huisvesting te bouwen. Het maakte deel uit van een geïntegreerde aanpak voor de wederopbouw van de gemeenschap. Andere programma's in dat gebied betroffen de bouw van een centrum voor beroepsopleiding, de aanleg van gemeenschappelijke tuinen, het opzetten van een markt, bestrating en beter openbaar vervoer. Op deze manier schiep de rehabilitatie de mogelijkheid dat mensen niet alleen terugkeerden naar hun huizen, maar ook inkomstgenererende activiteiten konden aanvangen.

### 38

In verband met de stadsontwikkeling werden de opstelling en verspreiding van normen en goede praktijken voor aardbevingsresistent bouwen opgenomen in schema's voor beperking van het risico op rampen, die deel uitmaakten van steunprogramma's van de regering en de instellingen, bijvoorbeeld het programma voor wederopbouw en wijkontwikkeling (programma 9). Dit was een passende aanpak in het licht van „beter heropbouwen”. Ondanks bewustmakingscampagnes werden deze normen echter zelden toegepast op particuliere huizen in kwetsbare gebieden omdat dit de bouwkosten verhoogde en omdat het ontbrak aan doeltreffende controles door de overheid. Tevens werd de voortgang van de programma's voor wederopbouw gehinderd door problemen van eigendomsrecht die ontstonden doordat het kadaster nog in de kinderschoenen stond<sup>51</sup>. In twee districten van Port-au-Prince liepen pilootprojecten voor de opstelling van een kadaster, maar dekking van het hele land zal waarschijnlijk nog lang uitblijven.

### 39

Het door de Rekenkamer onderzochte voedselprogramma van DCI (programma 8) volgde na de humanitaire bijstand en moest de brug slaan naar de hervatting van de duurzame ontwikkeling, met name door te zorgen voor continue aanvoer van kwaliteitszaad voor de landbouwproductie. Het zwakke bestuur ter plaatse bood echter weinig vooruitzicht op duurzame projectresultaten en op de verhoopte ontwikkeling.

### 40

Onmiddellijk na de aardbeving was het programma voor algemene begrotingssteun (programma 10) voor de regering nuttig om het gebrek aan schatkistmiddelen — dat algemene instabiliteit had kunnen veroorzaken — te verhelpen. De steun voor de strategieën van de regering voor herstel, ontwikkeling en groei en voor een beter economisch bestuur was een belangrijk instrument om de situatie te verbeteren. Maar de trage voortgang van de regering op dit terrein was nadelig voor een vlotte uitvoering van het programma en voor de mogelijke impact ervan op de institutionele en materiële wederopbouw (zie de paragrafen 53 en 54).

51 Landeigendoms kwesties waren ook voor de programma's van andere donoren een belangrijke factor van vertraging. Zie bijvoorbeeld „Haiti reconstruction — USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges”, US Government Accountability Office (juni 2013).

## De Commissie zorgde onvoldoende voor een doeltreffende uitvoering van de EU-steun voor rehabilitatie

### 41

De Rekenkamer onderzocht of: i) de geplande resultaten tijdig werden gerealiseerd; ii) de Commissie de grootste risico's na de ramp heeft gewogen en daartegen maatregelen heeft getroffen; iii) het toezicht toereikend was.

## De meeste programma's kenden vertraging en met sommige ervan werd weinig vooruitgang geboekt

### 42

Elf van de dertien door de Rekenkamer onderzochte programma's waren niet binnen de geplande looptijd uitgevoerd. De vertraging beliep één tot twaalf maanden, hetgeen bijzonder zorgwekkend is bij programma's die oorspronkelijk voor de korte termijn waren bedoeld. Bij drie programma's werd slechts een beperkt deel van de geplande resultaten bereikt (zie **bijlage III**, Resultaten). Twee hiervan waren financieel gezien grote programma's<sup>52</sup>.

## ECHO-projecten

### 43

De geplande resultaten van de zeven door de Rekenkamer onderzochte programma's omvatten puinruimen, de bouw van 1 500 noodwoningen, de renovatie van 800 beschadigde huizen, de aanleg van water- en sanitaire voorzieningen, de levering van uitrusting en verzorging van opleiding voor civiele bescherming, de oprichting van een centrum voor geografische informatie, de verstrekking van microkredieten en diverse inkomstgenererende activiteiten. Eén programma (programma 6) werd uitgevoerd binnen de geplande looptijd. De overige kenden vertraging door de moeilijke context na de aardbeving<sup>53</sup> maar ook door tekortkomingen in het ontwerp of de uitvoering ervan. De uitvoerende partners hielden te weinig rekening met lokale belemmeringen (bijv. omslachtige nationale administratieve procedures) of met technische problemen (bijv. de afmetingen van de noodwoningen waardoor die niet pasten in de beschikbare ruimte).

### 44

Bijna alle programma's leverden uiteindelijk de geplande resultaten op. In één geval<sup>54</sup> werd echter de geplande terugkeer van ongeveer 2 000 gezinnen naar hun huizen niet tijdens de programma-uitvoering gerealiseerd omdat het ministerie van Openbare Werken geen betrouwbare gegevens verstreekte over de toestand van de huizen<sup>55</sup>.

- 52 *Programme d'appui budgétaire général au plan d'action pour la reconstruction et le développement d'Haïti et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté* (programma 10) met een EU-bijdrage van 47 miljoen euro, en „Strengthening of the Haitian emergency preparedness” met een EU-bijdrage van 14,5 miljoen euro (programma 13).
- 53 Verslechterende omstandigheden voor de uitvoering van de programma's door een cholera-uitbraak, orkanen of situaties van onveiligheid,
- 54 Bouw van veilige en duurzame huisvesting (programma 1).
- 55 Het ministerie van Openbare Werken moest beoordelen of: — een gebouw niet door de aardbeving was beschadigd en meteen kon worden bewoond; — de toegang tot een gebouw wegens gevaar moest worden beperkt en waar het pas na bepaalde herstelwerkzaamheden kon worden bewoond; — de toegang tot een gebouw wegens gevaar moest worden verboden, het gebouw pas na uitgebreide herstelwerkzaamheden kon worden bewoond of het gebouw moest worden afgebroken.

Tijdelijke woningen, gebouwd in het kader van de programma's „Oprichting van veilige voorlopige huisvesting en toiletten” (Léogâne) en „Oprichting van veilige en duurzame huisvesting” (Delmas, Port-au-Prince)



Bron. Europese Rekenkamer.

## Stabiliteitsinstrument

### 45

Het met het Stabiliteitsinstrument gefinancierde programma om de crisisparaatheid van de Haïtiaanse regering te helpen herstellen, omvatte drie componenten: i) puinruimen en tegelijk kwetsbare bevolkingsgroepen geld geven voor hun werk; ii) een reeks politieke vergaderingen op hoog niveau organiseren over wederopbouw, steunverleningsstrategieën, grondwetsvorming en het herstel van het functioneren van de regering, en iii) de versterking van weerstand van de bevolking door het verstrekken van uitrusting voor gebruik in noodgevallen en de oprichting van een crisiscentrum in Port-au-Prince.

### 46

De eerste twee componenten (programma's 11 en 12) werden uitgevoerd volgens plan. De belangrijkste oorzaken van vertraging in de uitvoering van de derde component waren logistieke problemen, gebrek aan relevante ervaring met het land en talenkennis bij de uitvoerende partners en al te ambitieuze programmadoelstellingen. Bovendien was de geboden opleiding ontoereikend en niet volledig afgestemd op de plaatselijke omstandigheden. De noodpakketten waren van ontoereikende kwaliteit en bevonden zich niet altijd op geschikte locaties.

## Opmerkingen

### Lokale wederopbouw en ontwikkeling

#### 47

De terugkeer van de ontheemde bevolking naar de eigen buurt had voor de regering een hoge prioriteit als middel tegen de geringe sociale samenhang ten gevolge van de verplaatsingen van de bevolking en het hoge aantal slachtoffers. Het uit het EOF gefinancierde *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*<sup>56</sup> ondersteunde de wederopbouw van zes dichtbevolkte wijken<sup>57</sup> in Port-au-Prince en één in de stad Petit-Goave. Niet alleen werden de stadsplanning en de openbare infrastructuur verbeterd, er werd ook steun verleend aan huishoudens om zelf hun huizen te herbouwen. Diverse andere activiteiten werden gestimuleerd via opleiding en microfinanciering op gemeenschapsniveau om economische zelfstandigheid te stimuleren.

#### 48

Een deel van het programma werd uitgevoerd door nationale instanties<sup>58</sup>. Hoewel deze aanpak relevant was volgens de principes „beter heropbouwen” en „betrokkenheid”, belette deze dat er fysieke output werd gerealiseerd in een voor LRRD passend tempo. Ten tijde van het bezoek van de Rekenkamer was het algemene concept van de rehabilitatie afgesproken en de hoofdplannen voor toegangswegen en openbare infrastructuur waren voor alle onderzochte projecten getekend, maar de bouwwerkzaamheden waren nog niet begonnen.

#### 49

Toch werden er significante vorderingen gemaakt bij de rehabilitatie van de capaciteit van de overheid op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Er was ook goede vooruitgang geboekt in de activiteiten die werden uitgevoerd door ngo-partners. Door hun praktijkervaring, hun blijvende aanwezigheid vanaf het begin van de humanitaire actie en hun pragmatische aanpak konden de voorbereidingen snel worden afgerond<sup>59</sup>. Ook werd bij hun interactie met de overheid voordeel ondervonden van de verbeterde context na de invoering van onderdelen met betrekking tot institutionele steun.

### Voedselzekerheid

#### 50

Het uit het DCI gefinancierde en door de Rekenkamer onderzochte programma 8 is erop gericht de voedselzekerheid te verbeteren voor de meest kwetsbare huishoudens en landbouwproducenten in de regio Artibonite door een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen, door inkomstengenererende activiteiten en door versterking van de capaciteiten van de regionale overheid.

#### 51

Ten tijde van het bezoek van de Rekenkamer bevond het programma zich nog in een vroege uitvoeringsfase en toch was er reeds vier maanden vertraging door gebreken in het ontwerp van het programma (onvoldoende analyse van de administratieve en organisatorische omstandigheden) en door de ontoereikende deskundigheid van een uitvoerende partner<sup>60</sup>.

56 Steunprogramma voor lokale wederopbouw en ontwikkeling om de terugkeer van de getroffen bevolking te vergemakkelijken (programma 9).

57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.

58 Een deel van het programma wordt uitgevoerd door de *Unité de construction de logements et de bâtiments publics*, die is verbonden aan het kabinet van de minister-president en operationeel is sinds augustus 2012.

59 Oprichting van plaatselijke comités, participerend overleg, sociale en technische studies, onderzoek inzake landeigendom.

60 Een ngo zonder de nodige financiële expertise voor het opzetten van een leenregeling.

## Begrotingssteun

### 52

Gezamenlijk met andere donoren<sup>61</sup> wilde de EU met het uit het tiende EOF gefinancierde programma voor algemene begrotingssteun<sup>62</sup> de uitvoering ondersteunen van het actieplan van de regering voor wederopbouw na de ramp<sup>63</sup> en ook de uitvoering van de strategie van de regering voor groei en armoedebestrijding<sup>64</sup>. Het programma omvatte 44 miljoen euro begrotingssteun en nog eens 3 miljoen euro voor bijkomende acties zoals technische bijstand of steun voor de productie van nationale statistieken.

### 53

Het programma leverde de dringend noodzakelijke kasmiddelen op om na de aardbeving essentiële overheidsfuncties te helpen rehabiliteren. De eerste vaste tranche van 26 miljoen euro werd betaald in 2011 volgens schema, dus meteen na de ondertekening van de financieringsovereenkomst. Vooral wegens de trage voortgang in het economisch bestuur werden de tweede vaste tranche van 7 miljoen euro en slechts een deel van de eerste variabele tranche<sup>65</sup> betaald in december 2012, dus na het einde van het boekjaar 2011-2012 waarin deze tranches aanvankelijk waren gepland. Wegens de onbevredigende vorderingen bij de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën betaalden de Commissie en andere donoren in 2013 geen verdere begrotingssteun.

### 54

Wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën was er enige vooruitgang; zo werd één enkele schatkistrekening geopend of werden bij de overheid tien accountantsfuncties gecreëerd. Toch was er ruim twee jaar na de start van dit tweede — uit het tiende EOF gefinancierde — programma voor algemene begrotingssteun nog geen passend en realistisch programma voor de hervorming van de overheidsfinanciën, met

goed gedefinieerde en geaccepteerde prioritaire acties en ijkpunten.

## Bepaalde significante risico's werden onvoldoende beheerd

### 55

De Commissie heeft de context na de ramp doeltreffend geanalyseerd en de grootste risicofactoren geïdentificeerd. Dat waren de politieke instabiliteit, de veiligheid, landeigendomsrechten, tekort aan terreinen en complexiteit in de steden, de zwakke bestuurscapaciteit, de geringe betrokkenheid op gemeenschapsniveau, ontoereikende coördinatie en natuurrampen.

### 56

Toch heeft de Commissie de daaruit voortvloeiende risico's voor de uitvoering van de EU-programma's en voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan niet goed beheerd. Zij beoordeelde deze risico's niet op waarschijnlijkheid en mogelijke impact en plande geen passende maatregelen om een aantal belangrijke risico's te voorkomen of te beperken. Enkele voorbeelden:

- a) De lange wachttijden bij de douane in de havens en de luchthaven van Haïti waren een bekend probleem, dat de uitvoering van het door ECHO gefinancierde programma voor de bouw van tijdelijke schuilplaatsen (programma 1) aanzienlijk hinderde.
- b) De beperkte capaciteit bij het ministerie van Landbouw en het ontbreken van een institutionele structuur voor het verstrekken van teeltzaden waren problemen die werden ontdekt tijdens de voorbereiding van het DCI-voedselprogramma (programma 8). Toch werden geen passende maatregelen overwogen en de vooruitzichten op duurzame programmaresultaten waren gering.

61 IMF, WB, IDB, Frankrijk en Spanje. Canada en de Verenigde Staten ondersteunen economisch bestuur, maar bieden geen rechtstreekse begrotingssteun.

62 Het onderzochte GBS-programma (programma 10) was het tweede in het tiende EOF voor Haïti. Het eerste programma werd in 2009 ondertekend voor 27 miljoen euro, maar later verhoogd tot 61 miljoen euro uit de B-portefeuille en VFLEX-middelen.

63 Het in 2010 vastgestelde PARDH.

64 *Document de stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (2008-2010); Plan stratégique de développement d'Haïti, cadre de croissance triennal (2012-2015).*

65 Slechts 375 000 euro (van de 3 miljoen euro) werd uitgegeven doordat aan acht van de negen indicatoren op het terrein van het beheer van de overheidsfinanciën niet was voldaan.



- c) Doordat het IfS-programma ter ondersteuning van het herstel van de rampparaatheid van de Haïtiaanse regering (programma 13) in zijn ontwerp al te complex en ambitieus was opgezet, werden de gekozen doelstellingen niet op bevredigende wijze gerealiseerd (zie **tekstvak 6**). Een belangrijke, maar onvoldoende gewogen factor was de ervaring van de uitvoerende partner met het betrokken land.

## 57

In een situatie waar de essentiële functies van de staat sterk waren verzwakt, hield het verstrekken van begrotingssteun een groot fiduciair risico in<sup>66</sup>. De Commissie maakte een redelijke beoordeling van het bestaande niveau van fiduciair risico. Gezien de beperkte steun van andere donoren<sup>67</sup> was het pakket bijkomende steun echter ontoereikend en niet goed gericht op essentiële functies, zodat er geen significante en prioritaire verbeteringen konden worden aangebracht ter bescherming van de overheidsmiddelen (ziet **tekstvak 7**). Tijdens een bezoek aan Haïti in februari 2012 constateerde een delegatie van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement dat de nationale controle- en boekhoudsystemen ontoereikend waren<sup>50</sup>.

66 Een van de waarschijnlijke gevolgen van zwakke PFM-systemen is wijdverbreide fraude en corruptie. In de corruptie-perceptie-index van Transparency International voor 2013 staat Haïti op de 163e plaats van 177 gerangschikte landen. Een voorbeeld van grootschalige fraude en corruptie is dat 41 contracten met een totale waarde van meer dan 500 miljoen US-dollar op onregelmatige wijze werden gegund tussen november 2010 en oktober 2011.

67 Tijdens het bezoek van de Rekenkamer verstrekten andere donoren geen significante institutionele steun in verband met het beheer van de overheidsfinanciën. In 2010 boden IMF-experts hulp bij de controle van de overheidsfinanciën, maar de donorgemeenschap zorgde niet voor een passende follow-up.

### Tekstvak 6

#### Problemen bij de uitvoering van het uit het IfS gefinancierde „Programma om het herstel van de rampparaatheid van de Haïtiaanse regering te ondersteunen” (programma 13)

Het programma was bedoeld om te helpen bij het herstellen van de rampparaatheid van de Haïtiaanse regering. De doelstelling, 300 containers met nooduitrusting af te leveren op 140 locaties in het hele land, bleek al te ambitieus om binnen de geplande termijn te kunnen worden gerealiseerd. De uitvoerende partner had moeite om geschikte locaties te vinden en om ervoor te zorgen dat het materiaal van voldoende kwaliteit en bereikbaar was. Versperde wegen, de beperkte capaciteit in de haven en de luchthaven, de onbeschikbaarheid van brandstof en de vertragingen bij de douane bleken alle uitdagingen die waren onderschat door een partner zonder enige voorafgaande ervaring ter plaatse.

### Maatregelen ter bescherming van de EU-middelen

In haar Speciaal verslag nr. 11/2010 betreffende het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië beval de Rekenkamer de Commissie aan haar risicobeheer te versterken. Wanneer de PFM-systemen bijzonder zwak zijn zoals in Haïti, vergt dit ook maatregelen op kortere termijn, zoals wordt bevestigd in de PEFA-beoordeling (Public Expenditure and Financial Accountability — Overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht) uit 2011. Maatregelen op de korte termijn om de EU-middelen te beschermen tegen verspilling, weglekken en ondoeltreffendheid zijn onder meer een controle van de ambtenarenbezoldiging (ongeveer 50 % van de lopende begroting), versterking van diensten met betrekking tot inkomsten (douane, belasting), specifieke steun voor boekhoudfuncties en institutionele steun aan de niet-functionele *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*.

### 58

Bij de voorbereiding van het programma en tijdens het toezicht op de uitvoering identificeerde de Commissie politieke risico's<sup>68</sup>, maar er werden geen duidelijke maatregelen gepland om ze te onderwerpen, mochten zij zich voordoen. Politieke onstabieleit en onbestendigheid belemmerden vaak de ontwikkeling en de consolidatie van de politieke en beleidsdialoog tussen de regering en de donoren van algemene begrotingssteun. Nadien bleken onvoldoende politieke wil, trage wetgevingsprocedures en beperkte bestuurscapaciteit grote hinderpalen te zijn om essentiële hervormingen efficiënt te kunnen vaststellen en uitvoeren en om het programma volgens plan ten uitvoer te leggen (zie de paragrafen 52-54).

### Het toezicht was gebaseerd op een passend kader maar kreeg onvoldoende middelen toegewezen

### 59

Zoals vermeld in de paragrafen 6 en 7 werd de EU-delegatie zelf zwaar getroffen door de aardbeving. De Commissie en de EDEO troffen niet tijdig maatregelen om binnen de kritische periode voldoende personeelsleden met de relevante bekwaamheid en ervaring te sturen. De personele middelen van de EU-delegatie werden pas onlangs uitgebreid<sup>69</sup>. De EU-delegatie leverde in deze omstandigheden opmerkelijke inspanningen op het gebied van toezicht, maar had weinig capaciteit voor bezoeken ter plaatse<sup>70</sup> die in de snel veranderende situatie nuttig zouden zijn geweest.

- 68 Bijvoorbeeld regeringswisselingen, onvoldoende politieke wil tot hervormen, sociale onstabieleit.
- 69 Eind 2013 werd de EU-delegatie versterkt met elf bijkomende ambten.
- 70 Volgens de werkdrukbeoordeling van EuropeAid kent de delegatie in Port-au-Prince de op één na hoogste werkdruk onder alle EU-vertegenwoordigingen.



### 60

Het door ECHO toegepaste monitoring-systeem berustte op een verplicht gestandaardiseerd rapportagekader dat passende informatie oplevert en berust op een reeks overeengekomen indicatoren. Bij vertraging of onverwachte problemen trof ECHO tijdig corrigerende maatregelen. In het geval van het programma „Bouw van veilige en duurzame huisvesting”, dat niet op bevredigende wijze werd uitgevoerd (zie paragraaf 44), beëindigde ECHO de samenwerking met de uitvoerende partner na afloop van het programma.

### 61

Bij de IfS-programma's steunde de EU-delegatie voor haar toezicht op programmaverslagen en bezoeken ter plaatse, maar ook op tussentijdse en eindevaluaties door externe deskundigen. Verscheidene in de tussentijdse evaluatie gesignaleerde gebreken werden snel aangepakt door vervanging van de plaatselijke projectontwikkelaar, nauwlettender toezicht en verbeterde coördinatie tussen partners.

### 62

Het ontwerp van het EuropeAid-programma voor stedelijke wederopbouw (programma 9) is resultaatgericht van opzet. Toetsing van de vorderingen aan duidelijk omschreven indicatoren was verzekerd door middel van financiële en beschrijvende verslagen van partners, projectbezoeken door de programma-beheerders en ROM-bezoeken (Results Oriented Monitoring — Resultaatgericht toezicht). Hoewel de EU-delegatie wegens de hoge werkdruk weinig bezoeken ter plaatse verrichtte (zie paragraaf 59), was er toch geen onafhankelijk technisch toezicht gepland op de kwaliteit van de bouwwerken, die voor dit programma bijzonder belangrijk was.

### 63

Tijdens de uitvoering van het onderzochte programma voor begrotingssteun (programma 10) hield de groep van betrokken donoren onder leiding van de Wereldbank (WB) niet stelselmatig het voorgenomen toezicht op de vorderingen inzake economisch bestuur<sup>71</sup>, dat de basis moest zijn voor de gecoördineerde betalingsbesluiten. Hierdoor was er ook minder gelegenheid voor politieke en beleidsdialoog met de regering. Net als andere donoren moest de EU-delegatie haar eigen beoordelingen maken. Zij had echter niet genoeg specifieke competenties inzake beheer van overheidsfinanciën en de versterking van de personele middelen van de EU-delegatie verliep veel te traag.

<sup>71</sup> Op basis van overeengekomen indicatoren.

## 64

De Rekenkamer concludeert dat de rehabilitatiesteun van de EU na de aardbeving van 2010 in Haïti in het algemeen goed was ontworpen, maar dat de programma-uitvoering te weinig doeltreffend was. Evenals andere donoren ondervond de Commissie ernstige belemmeringen bij haar inspanningen om de rehabilitatie te ondersteunen. Zij stond voor de zware uitdaging om haar steun te beheren in een partnerschap met zwakke nationale autoriteiten — om betrokkenheid aan te moedigen en een functionerende regering te helpen opstaan — maar tegelijk te zorgen voor snelle steunverlening. Toch had de Commissie bepaalde factoren onder haar controle beter kunnen beheren.

## 65

De Commissie heeft de prioritaire rehabilitatiebehoefte aangepakt. Samen met andere grote donoren heeft de Commissie de belangrijkste rehabilitatiebehoefte in Haïti na de aardbeving van 2010 correct geïdentificeerd en een deugdelijke samenwerkingsstrategie vastgesteld waarbij werd ingespeeld op de nieuwe uitdagingen voor het land, maar ook de steun voor sociaaleconomische ontwikkeling op lange termijn werd voortgezet. De taakverdeling tussen de donoren was adequaat, maar de coördinatie tijdens de uitvoering verliep moeilijk (zie de paragrafen 18-27).

## 66

Ondanks bepaalde inspanningen van de Commissie was er onvoldoende samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling. De Commissie benutte op flexibele wijze een reeks complementaire instrumenten en ontwierp individuele rehabilitatieprogramma's om te zorgen voor samenhang tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling. ECHO en EuropeAid hadden echter geen duidelijke en gemeenschappelijke landenstrategie voor een optimale synergie en een vlotte overgang tussen hun respectieve activiteiten. De zwakke nationale overheid en de ontoereikende inzet van de regering voor hervorming betekenden een aanzienlijke uitdaging voor een doeltreffende rehabilitatie en voor het scheppen van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling (zie de paragrafen 28-40).

## 67

De Commissie zorgde onvoldoende voor een doeltreffende uitvoering van de EU-steun voor rehabilitatie. Tien van de dertien door de Rekenkamer onderzochte programma's hadden de geplande output opgeleverd of zouden dat waarschijnlijk doen, zij het bijna allemaal met vertraging. Met drie programma's, waaronder dat voor algemene begrotingssteun uit het tiende EOF, werd slechts een beperkte vooruitgang geboekt. De Commissie was goed op de hoogte van de moeilijke context, maar heeft bepaalde grote risico's voor de uitvoering van de programma's en het bereiken van hun doelstellingen niet voldoende beheerd. Het toezicht op de programma's was gebaseerd op een passend kader, maar de Commissie en de EDEO troffen niet tijdig maatregelen om de middelen van de EU-delegatie te versterken en deze had onvoldoende capaciteit voor bezoeken ter plaatse, die in deze snel veranderende situatie bijzonder nuttig waren geweest (zie de paragrafen 41-63).

### 68

Op basis van deze controle geeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen ter verbetering van de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie in situaties van onstabiele of na rampen:

#### Aanbeveling 1 Risicobeheer

De Commissie dient vanaf de start van programma's, en waar passend tijdens de uitvoering, de waarschijnlijkheid en mogelijke impact te beoordelen van de belangrijkste risico's voor de verwezenlijking van de programmadoelstellingen en maatregelen te treffen om die risico's te voorkomen of te beperken.

#### Aanbeveling 2 Samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling

EuropeAid en ECHO dienen op dit vlak een gezamenlijke strategie vast te stellen om te zorgen voor doeltreffende koppeling en synergie tussen hun respectieve activiteiten. In de strategie moet het volgende worden vastgelegd:

- de doelstellingen en taken van de beide diensten;
- de procedures voor de opstelling van gecoördineerde landelijke actieplannen;
- exitstrategieën en overdrachtsprocedures.

#### Aanbeveling 3 Begrotingssteun

Wanneer de Commissie begrotingssteun verstrekt, dient zij in overleg met andere donoren:

- passende steun te verlenen voor capaciteitsopbouw en zich te richten op essentiële functies in het beheer van de overheidsfinanciën, waaronder mechanismen voor verantwoording en corruptiebestrijding;
- de tijdige opstelling te ondersteunen van een passend programma voor de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, en
- waar dit passend is, maatregelen op kortere termijn vast te stellen om de EU-middelen te beschermen tegen verspilling, weglekken en ondoeltreffendheid.

#### Aanbeveling 4 Noodmaatregelen voor EU-delegaties

Bij natuurrampen of andere soortgelijke gebeurtenissen, vooral wanneer die invloed hebben op het functioneren van de EU-delegatie, moeten de Commissie en de EDEO procedures ontwikkelen voor bedrijfscontinuïteit, inclusief bepalingen voor dringende herschikking van personeel.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 juni 2014.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## Lijst van onderzochte programma's

	Partner en projectnaam	Totale kosten (EU-bijdrage)	Uitvoeringsperiode
<b>ECHO</b>			
1	<b>UNOPS Shelter (Rehabilitation)</b> — Construction of safe and sustainable shelter solutions	4,2 miljoen euro (EU 4,1 miljoen euro; 96 % aandeel)	1 oktober 2010 tot 14 augustus 2011 (2,5 maanden verlengd)
2	<b>HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Shelter (Rehabilitation)</b> — Construction of safe and sustainable shelter solutions and toilets	2,7 miljoen euro (EU 2,2 miljoen euro; 82,51 % aandeel)	1 juli 2012 tot 31 december 2013 (8 maanden verlengd)
3	<b>WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action Disaster preparedness</b> — Enhancing disaster preparedness and awareness capacities	887 479 euro (EU 650 000 euro; 73,24 % aandeel)	1 juli 2011 tot 31 oktober 2012 (1 maand verlengd) — DIPECHO-project
4	<b>COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy)</b> Disaster preparedness (Coordination) — Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM)	648 235 euro (EU 550 000 euro; 84,85 % aandeel)	13 augustus 2012 tot 31 december 2013 (4,5 maanden verlengd)
5	<b>Concern Worldwide Shelter (Water sanitation)</b> — Construction of improved T shelter (long term)	5,8 miljoen euro (EU 5,2 miljoen euro; 90 % van totale subsidiabele kosten)	1 april 2010 tot 30 juni 2011 (3 maanden verlengd)
6	<b>SI (Solidarités internationales; France) Coordination (Shelter)</b> — Cash-for-work activities, instalment of community committees and disaster preparedness	2,9 miljoen euro (EU 99 % bijdrage)	1 oktober 2010 tot 31 augustus 2011
7	<b>SI (Solidarités internationales; France) — FOOD</b> — Improve living conditions, give access to employment and community services (e.g. income-generating activities are permanently installed), help to strengthen food security	1 miljoen euro (EU 100 %)	1 september 2011 tot 31 december 2012 (4 maanden verlengd)
<b>EuropeAid</b>			
8	<b>FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite</b>	1,5 miljoen euro (EU 80 %)	1 november 2012 tot 31 oktober 2014 (24 maanden)
9	<b>Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.</b> Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 miljoen euro (EU 55,8 miljoen euro, Frankrijk: 10,5 miljoen euro, ngo's: 8 miljoen euro, VN-habitat: 200 000 euro)	7 december 2011 tot 7 december 2016 (60 maanden, inclusief 1 verlenging)
10	<b>Ordonnateur National d'Haïti, and other public and private contracting entities.</b> Programme d'appui budgétaire général au plan d'action pour la reconstruction et le développement d'Haïti (PARDH) et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP)	47 miljoen euro (EU 100 %)	2 mei 2011 tot 2 mei 2015 (48 maanden)
<b>Stabiliteitsinstrument</b>			
Programma ter ondersteuning van het herstel van de rampparaatheid van de Haïtiaanse regering; Besluit 2010/022-598 — 20 miljoen euro			

	Partner en projectnaam	Totale kosten (EU-bijdrage)	Uitvoeringsperiode
11	<b>UNDP</b> — Cash-for-work for early recovery and stabilisation	Multidonoractie van in totaal 40,9 miljoen dollar (EU 5 miljoen euro; 16 % van de totale projectkosten)	13 januari 2010 tot 31 december 2012 (IfS-bijdrage tussen 1 september 2010 en 31 augustus 2012)
12	<b>Club de Madrid</b> — Strengthening Haiti institutional base and increasing the Haitian leadership's ownership of the recovery process	500 000 euro (EU 100 % bijdrage)	1 juli 2010 tot 29 februari 2012
13	<b>International Management Group (IMG), Belgrade &amp; Joint Research Centre (JRC)</b> — Strengthening of the Haitian emergency preparedness	13,25 miljoen euro voor IMG-groep (hoofdcoördinator) en 1,25 miljoen euro (JRC) (EU 100 % bijdrage)	14 oktober 2010 tot 31 mei 2012 (IMG) 20 december 2010 tot 19 december 2012 (JRC)

Een bijkomend bedrag van 7 miljoen euro is opgenomen in een tweede besluit ter versterking van de institutionele capaciteit en de financiering was gepland vanaf eind 2013<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Beschikking C(2012) 7698 final; (CRIS-besluit 2012/024530); geen bijdrageakkoord ondertekend. Het project bevindt zich nog in de ontwerp-fase en werd niet onderzocht.

## Scoringsmethodologie

De methode voor resultaatgericht toezicht (RGT) van de Commissie vormde tijdens de controle de basis voor de scores voor relevantie, opzet en outputs. De gehanteerde criteria worden hieronder beschreven:

Relevantie	
A	Het project is duidelijk ingebed in nationaal beleid en EG-strategie, zeer relevant voor de vastgestelde prioritaire behoeften en gericht op de kwetsbare groepen.
B	Past goed in het nationale beleid en de EG-strategie (niet altijd expliciet), is relevant voor de vastgestelde behoeften en kwetsbare groepen.
C	Er zijn wat vraagstukken ten aanzien van de consistentie met nationaal en EG-beleid of de relevantie voor de doelgroep.
D	In strijd met nationaal beleid of EG-strategie is de relevantie van behoeften twijfelachtig. Ingrijpende aanpassingen noodzakelijk.
Opzet	
A	Duidelijk en goed gestructureerd logisch kader; haalbare en consistente verticale logica van doelstellingen; passende en SMART OVI's (objectief verifieerbare indicatoren); risico's en plaatselijke beperkingen duidelijk vastgesteld en beheerd; projectdoelstellingen verbinden humanitaire fase en ontwikkeling; project moet leiden tot hervatting van duurzame ontwikkeling; capaciteitsopbouw is erin opgenomen om ervoor te zorgen dat de partner volledig verantwoordelijk wordt na afloop van het project; exitstrategie aanwezig.
B	Deugdelijke interventielogica met mogelijke verbeteringen inzake rangorde van doelstellingen; OVI's, risico's en beperkingen en LRRD goeddeels verzekerd; bepalingen inzake volledige overname van verantwoordelijkheid zijn opgesteld, maar verbeteringen inzake betrokkenheid raadzaam.
C	Problemen met interventielogica kunnen van negatieve invloed zijn op projectresultaten en het vermogen de voortgang te controleren en beoordelen; verbeteringen nodig om betrokkenheid en duurzaamheid te verzekeren.
D	Interventielogica is ondeugdelijk en moet ingrijpend worden herzien, wil het project kans van slagen hebben.
Resultaten	
A	Alle outputs zijn van goede kwaliteit of zullen dat waarschijnlijk zijn en dragen bij tot de geplande resultaten; activiteiten tijdig uitgevoerd en regelmatig gemonitord.
B	Outputs (zullen waarschijnlijk) worden geleverd volgens plan, maar verbeteringen zijn mogelijk wat betreft kwaliteit, bereik en timing. Vertraging hindert de oplevering van de producten niet.
C	Bepaalde outputs worden niet tijdig en met een goede kwaliteit geleverd, of dit zal waarschijnlijk niet het geval zijn. Aanpassingen zijn noodzakelijk. De activiteiten zijn vertraagd en staan enigszins los van de interventielogica en de plannen.
D	De producten vertonen (waarschijnlijk) ernstige tekortkomingen inzake oplevering en output en kwaliteit. Grote aanpassingen zijn nodig om ervoor te zorgen dat ten minste de voornaamste resultaten worden bereikt. Ernstige vertraging en fundamentele ontkoppeling tussen doelstellingen en interventielogica en plannen.

Scores van de programma's<sup>1</sup>

(miljoen euro)

Programma's en partners	Instrument	EG-bijdrage	Betaald per 31.12.2013	Relevantie	Ontwerp	Resultaten	Uitvoeringsperiode
1 UNOPS — ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Shelter (Rehabilitation) — Construction of safe and sustainable shelter solutions	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10.2010-8.2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) — ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Water sanitation (Shelter) — Construction of safe and sustainable shelter solutions and toilets		2,2	1,8	A	A	A	7.2010-12.2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) — ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Disaster preparedness — Enhancing disaster preparedness and awareness capacities		0,7	0,6	A	A	B	7.2010-10.2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Disaster preparedness (Coordination) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 — Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM)		0,6	0,4	A	A	A	8.2012-1.2013
5 Concern Worldwide — ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Shelter (Water sanitation) — Construction of improved T shelter (long term)		5,2	5,2	A	B	B	4.2010-6.2011
6 SI (Solidarités internationales; France) — ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Coordination (Shelter) — Cash-for-work activities, instalment of community committees and disaster preparedness		2,9	2,9	A	A	A	10.2010-8.2011
7 SI (Solidarités internationales; France) — FOOD — Improve living conditions, give access to employment and community services (e.g. income-generating activities are permanently installed), help to strengthen food security		1,0	1,0	A	B	A	9.2011-12.2012
8 FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) (FAO) — DCI-Food.2012/299-441; Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	DCI-Food	1,5	1,1	A	C	te vroeg voor beoordeling	11.2012-10.2014

<sup>1</sup> Zie *bijlage II* voor de methodologie.



## Bijlage III

(miljoen euro)

Programma's en partners	Instrument	EG-bijdrage	Betaald per 31.12.2013	Relevantie	Ontwerp	Resultaten	Uitvoeringsperiode
9 Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV — Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144)	EDF	55,8	11,0	A	A	B	12.2011-12.2016
10 Ordonnateur National d'Haïti, and other public and private contracting entities — Programme d'appui budgétaire générale pour la reconstruction et le développement d'Haïti (PARDH) et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr 2010/022-435)		47,0	34,9	A	C	C	5.2011-5.2015
11 UNDP — Cash-for-work for early recovery and stabilization	IFS	5,0	5,0	A	A	A	9.2010-8.2012
12 Club de Madrid — Strengthening Haiti institutional base and increasing the Haitian leadership's ownership of the recovery process		0,5	0,5	A	A	A	7.2010-2.2012
13 International Management Group (IMG), Belgrade & Joint Research Centre (JRC) — Strengthening of the Haitian emergency preparedness		14,5	13,1	A	C	C	10.2010-5.2012 (IMG), 12.2010-12.2012 (JRC)
<b>TOTAAL</b>		<b>141,0</b>	<b>81,1</b>				

## Samenvatting

### III

De Commissie en de EDEO willen graag benadrukken dat de meeste projecten geslaagd zijn, en dat de doelstellingen ervan zijn bereikt, ondanks de moeilijke context waarin zij zijn uitgevoerd.

De Commissie is erin geslaagd het effect van sommige externe, vertraging veroorzakende factoren te beperken.

### V

Hoewel in het geval van Haïti geen formele gezamenlijke landenstrategie voor LRRD (koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling) vereist was, hebben de diensten van de Commissie hun acties gecoördineerd aangepakt en hebben zij hulpverlening en ontwikkeling per sector bij elkaar gebracht. Volledige en systematische integratie van de LRRD-aanpak is opgenomen in de financieringscyclus voor de periode 2014-2020.

### VI

De Commissie en de EDEO benadrukken dat met de meeste projecten het beoogde resultaat is bereikt.

Ten aanzien van de risico's zouden de Commissie en de EDEO in herinnering willen roepen dat werken in een kwetsbaar land onvermijdelijk risico's met zich meebrengt. Hoewel deze risico's in kaart waren gebracht en mogelijke beperkende maatregelen waren ingevoerd, hebben de Commissie en de EDEO in sommige gevallen ondanks de risico's besloten de programma's uit te voeren om steun te verlenen aan de bevolking.

De capaciteit van de delegatie werd versterkt voor zover de budgettaire en personele beperkingen en de vaste administratieve procedures dat toelieten.

De Commissie en de EDEO hebben naar aanleiding van de ervaring die ze hebben opgedaan met de aardbeving in Haïti en met crisissituaties in andere landen, een aantal maatregelen ingevoerd om snel op situaties te kunnen inspelen.

## VII — Eerste streepje

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling:

- i) Sinds de goedkeuring van de nieuwe richtsnoeren inzake begrotingssteun in januari 2013 is reeds aan de aanbeveling voor begrotingssteunprogramma's voldaan.
- ii) Adequate risicobeheersing is belangrijk voor alle programma's. In het ontwerp van het programma zijn gedetailleerde procedures opgenomen ter beoordeling van de waarschijnlijkheid en de mogelijke effecten, alsmede beperkende maatregelen. Tijdens de uitvoering wordt risicobeheersing overwogen in het kader van de reeds bestaande procedures.

## VII — Tweede streepje

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie voert reeds een strategie uit waarbij noodhulp, herstel en ontwikkeling worden gekoppeld (LRRD) en zal dat blijven doen in het kader van de weerbaarheidsagenda.

- De Commissie aanvaardt dit deel van de aanbeveling, de doelstellingen van de gemeenschappelijke strategie zijn vastgesteld (contextspecifiek) en in de opstelling van de landenplannen meegegenomen. Het mandaat van de afdelingen is in hun taakomschrijving vastgesteld.
- De Commissie aanvaardt dit deel van de aanbeveling (vgl. richtsnoeren inzake LRRD en workshops).
- De Commissie aanvaardt deze aanbeveling als onderdeel van de landenactieplannen.

## VII — Derde streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling van de Rekenkamer.

De Commissie benadrukt dat de steun voor landen in kwetsbare en crisis-/post-crisissituaties moet zijn aangepast aan de situatie om een zekere mate van succes te sorteren. Hiertoe heeft de Commissie een specifiek interventie-instrument ontwikkeld, dat bekend staat als het „contract voor staatsopbouw” waarin bepalingen voor dergelijke situaties zijn opgenomen.

De Commissie wenst te benadrukken dat aanbeveling 3 van de Rekenkamer is opgenomen in de richtsnoeren voor begrotingssteun.

## VII Vierde streepje

De Commissie en de EDEO aanvaarden deze aanbeveling, maar zouden erop willen wijzen dat de procedures voor bedrijfscontinuïteit die onder verantwoordelijkheid van de EDEO zijn opgesteld, alsmede de bepalingen voor de inzet van noodpersoneel, ondertussen voor alle delegaties zijn vastgesteld. Bovendien wil de Commissie erop wijzen dat de beveiliging en de veiligheid van EU-personeel in crisissituaties of bij rampen in een land waar zich EU-personeel bevindt, de eerste prioriteit is.

## Opmerkingen

**De Commissie is van mening dat noodhulp, herstel en ontwikkeling voldoende gekoppeld waren, gezien de moeilijke omstandigheden.**

### 35

Hoewel er formeel geen gemeenschappelijke strategie was vastgesteld, hebben in de praktijk talrijke vergaderingen tussen de partners plaatsgevonden, en is informatie uitgewisseld tussen ECHO en EuropeAid. Hierdoor konden de uit humanitaire steun en de uit ontwikkelingssteun gefinancierde activiteiten worden gekoppeld, waardoor ze elkaar aanvulden.

Sinds het bezoek van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement aan Haïti heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen verricht om de situatie aan te pakken.

In het veld wordt voor coördinatie tussen veldwerkers van ECHO en de EU-delegatie gezorgd door regelmatige vergaderingen om elkaar over de inrichting van programma's en de geboekte voortgang te informeren en te raadplegen. Zowel ECHO als de EU-delegatie stellen momenteel een gemeenschappelijk humanitair en ontwikkelingskader op. Bovendien vertegenwoordigt het hoofd van de delegatie de humanitaire zorgen namens de EU.

Verder is de coördinatie op het niveau van het hoofdkwartier sterk verbeterd door een aantal activiteiten en procedures:

- een weerbaarheidsactieplan;
- een gemeenschappelijke brief van de EU-lidstaten met instructies over de uitvoering van de EU-aanpak voor weerbaarheid, om de doeltreffende samenwerking van de EU-lidstaten te bevorderen door humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking voor de lange termijn en lopende politieke betrokkenheid op zowel nationaal als EU-niveau;
- interdisciplinaire werkgroep voor transitie;
- LRRD-actierichtsnoeren;
- formele en informele raadplegingsprocessen over programma's.

### 35 b)

In de optiek van de Commissie bestaan er verschillen tussen de diensten wat mandaten en procedures betreft, maar is er geen verschil van opvatting. ECHO heeft geen mandaat om ontwikkelingsinvesteringen voor de lange termijn ten uitvoer te leggen, en kan derhalve geen permanente huizen financieren.

Er zij op gewezen dat de Commissie met ingang van 2013 is gestopt met de financiering van tijdelijke behuizing in Port-au-Prince, waar een doeltreffende synergie was ontwikkeld tussen de ervaring die de partners van ECHO hadden opgedaan, en het programma voor wederopbouw en ontwikkeling van buurten dat door DG Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid werd gefinancierd. ECHO heeft enkele tijdelijke onderkomens gefinancierd, in de vorm van traditionele Creoolse huizen, in de regio Palmes, het epicentrum van de aardbeving, waar onbetwist land beschikbaar was en waar er geen risico was dat zou worden bijgedragen aan een proliferatie van krottenwijken. In veel, zo niet de meeste, gevallen betekenden de tijdelijke onderkomens voor de begunstigden een verbetering ten opzichte van hun behuizing vóór de aardbeving.

## 35 c)

De door de EU gefinancierde humanitaire acties zijn op behoeften gebaseerd. ECHO heeft als zodanig geen formele exitstrategie voor Haïti. De voorwaarden voor een uitfasering van het humanitaire instrument zijn echter systematisch aangegeven in alle betrokken ECHO-financieringsbesluiten.

## 37

Vertragingen werden meestal veroorzaakt door externe factoren als gevolg van de zich snel ontwikkelende situatie, waarover de partners van ECHO geen controle hadden.

## 40

De filosofie van begrotingssteun schrijft voor dat betaling plaatsvindt naar aanleiding van bereikte resultaten. Hiertoe moet een delicaat evenwicht worden gevonden tussen voorspelbaarheid en de gestelde voorwaarden.

Het feit dat de EU en andere donoren in de zomer van 2012 hun betalingen staakten, had te maken met nationale auditverslagen waaruit bleek dat sprake was van tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures tijdens de noodtoestand in 2011. De druk van de donorgemeenschap zorgde voor de oprichting van een speciale auditcommissie om 41 via noodwetprocedures afgesloten contracten te beoordelen. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de auditcommissie en de daaropvolgende annulering van zes van die contracten door de regering, hebben de donoren de betalingen hervat. Hieruit blijkt hoe begrotingssteun als hefboom kan functioneren voor verbetering van het economische bestuur en de bijdrage aan de hervorming die het programma heeft geleverd.

**De Commissie en de EDEO zijn van mening dat de tenuitvoerlegging van EU-steun voor herstel grotendeels doeltreffend was.**

## 42

Ondanks de moeilijke omstandigheden die de belangrijkste reden voor vertraging waren, is met de meeste programma's het voorgenomen resultaat bereikt.

## 43

Noodsteun die wordt geboden naar aanleiding van plotseling ontstane noodsituaties, brengen gewoonlijk een zeker risico met zich mee, waardoor vertragingen kunnen ontstaan, of, in sommige gevallen, beperkende maatregelen nodig zijn om te zorgen voor een positieve uitkomst van de projecten.

In dit geval waren het voornamelijk de externe factoren in een complexe humanitaire situatie die de samenwerking steeds moeilijker maakten, wat tot een wijziging van het actiegebied heeft geleid. Ondanks de problemen waren de partners in staat de in de acties vastgestelde doelstellingen te halen. Veranderingen bij de tenuitvoerlegging van de projecten werden naar behoren besproken tussen ECHO en de partners, voordat besluiten werden genomen.

Het is moeilijk om dit soort complicaties te voorzien wanneer onderhandelingen worden gepland met gemeentelijke of nationale overheden.

## 44

Uitvoering van het herstelproject werd door twee zaken beïnvloed:

- 1) Sociale onrust in het gebied van Bristou-Bobin, waar een door ECHO gefinancierd project is uitgevoerd. Herhaalde gewelddadige incidenten in verband met de verkiezingen of met problemen in de buurt verhinderden de activiteiten om veiligheidsredenen.
- 2) De partner kwam er in de loop van het project ook achter dat 30 % van de gebouwen in Bristou-Bobin niet door het ministerie van Openbare Werken was geëvalueerd. Die gebouwen moesten derhalve onverwachts worden geïnspecteerd, waardoor de geplande oplevering verder in gevaar werd gebracht.

### 46

Naar aanleiding van het eindevaluatierapport heeft de Commissie besloten de genoemde problemen van onvoldoende en niet goed aansluitende opleiding, ontoereikende kwaliteit van het materiaal in de noodpakketten, evenals andere problemen, de komende drie jaar aan te pakken via een vervolg op het interim-responsprogramma met een andere uitvoeringspartner met meer ervaring ter plaatse.

### 48

De Commissie streeft naar een evenwicht tussen programma's die volledig eigendom zijn van de begunstigde en worden uitgevoerd door de begunstigde die daardoor capaciteit opbouwt, enerzijds, en programma's met snelle programmaresultaten, anderzijds. De Commissie heeft geprobeerd dit evenwicht te vinden door met verschillende partners te werken.

### 51

Maatregelen om de tekortkomingen in het ontwerp te rectificeren, zijn reeds uitgevoerd.

### 53

De Commissie vindt ook dat bij de uitbetaling het indicatieve tijdschema niet strikt is gevolgd, maar dat het nodig was om de betaling in te houden met het oog op de naleving van de financieringsovereenkomst en om de nodige invloed uit te oefenen om hervormingen te bevorderen.

### 54

Volgens de richtsnoeren inzake begrotingssteun is een passende strategie inzake het beheer van overheidsfinanciën geen subsidiabiliteitsvoorwaarde voor begrotingssteun, maar moeten wel hervormingsinspanningen worden geleverd die per subsector in zo'n strategie kunnen worden omgezet. In Haïti heeft de regering pas onlangs, in mei 2014, een dergelijke brede strategie vastgesteld, maar was zij reeds lange tijd bezig een aantal hervormingsstrategieën uit te voeren die met verschillende aspecten van het beheer

van overheidsfinanciën te maken hebben. Bovendien is goedkeuring van een brede en realistische strategie inzake het beheer van overheidsfinanciën in het kader van de toekomstgerichte aanpak van de begrotingssteun van de Commissie ook een voorwaarde vooraf geworden voor de eerste betaling van het nieuwe begrotingssteunprogramma voor Haïti, dat in november 2013 is vastgesteld. Aan deze voorwaarde vooraf is nu voldaan via de recente goedkeuring van deze strategie.

### 56

De Commissie is van mening dat zij de risico's voor de tenuitvoerlegging van de EU-programma's adequaat heeft beheerst. Werken in een kwetsbaar land brengt onvermijdelijk risico's met zich mee.

### 56 a)

De problemen bij de douane werden nog eens verergerd door de chaos die na de aardbeving ontstond. Er is systematisch een risicoanalyse uitgevoerd door alle uitvoerende partners, maar met mogelijke vertragingen als gevolg van onder meer vertraging bij de douaneafhandeling was rekening gehouden, onder meer in de projectkaders van de voorstellen. Het was uiteraard onmogelijk de precieze duur van die vertragingen te voorspellen. Aangezien er geen andere mogelijkheid was om in de huisvestingsbehoeften van de bevolking te voorzien dan door de invoer van tijdelijke onderkomens, wogen de voordelen van zo'n operatie op tegen de risico's in verband met vertragingen bij de douane.

### 56 b)

In aanvulling op de institutionele steun van andere donoren voor het ministerie van Landbouw ter versterking van de zaadproductiesector en de kwaliteitscontrolecapaciteit, steunde de EU plaatselijke groepen landbouwers die op ambachtelijke wijze zaad produceren.

**56 c)**

Doelstellingen van dit project waren om onmiddellijk op operationeel niveau effect te sorteren door 300 containers met eerstehulp materiaal op te stellen en door op plaatselijk niveau vrijwilligers op te leiden om in geval van een natuurramp met dit materiaal om te gaan. In het kader van het project is men er inderdaad in geslaagd 302 van dergelijke containers in het land te plaatsen. Voor dat werk en voor de basistraining van 3 041 plaatselijke vrijwilligers is de termijn met slechts twee maanden verlengd. Ook was het bedoeld als proefproject waarmee in het kader van de samenwerking kredieten (Europees Ontwikkelingsfonds) voor Haïti verder kon worden gewerkt.

Ten aanzien van de keuze van de uitvoerende partner wil de Commissie laten weten dat geen van de partners met langdurige relevante ervaring in Haïti beschikbaar was om deze actie uit te voeren.

**Tekstvak 6**

De plaats van de containers was door de Haïtiaanse overheid (DPC — Direction de la Protection Civile) en de burgemeesters van de betrokken dorpen toegevoegd. De DPC heeft op een totaal van 302 slechts 10 gevallen gerapporteerd waarbij de containers moesten worden verplaatst.

In het volgende interimresponsprogramma zal iets worden gedaan aan het gebrek aan training van de vrijwilligers. Bovendien zal de duurzaamheid van het vrijwilligersnetwerk worden bevorderd via integratie van de structuur in de regionale en lokale overheden („collectivités territoriales”) en waar nodig wordt de uitrusting van de noodpakketten aangevuld.

**57**

Het begrotingssteunprogramma is opgezet in de nasleep van de aardbeving, in samenwerking met andere begrotingssteundonoren. De prioriteit was om te voorzien in de grote behoefte aan kasmiddelen van de regering en begeleidend maatregelen om rekening te houden met de geplande technische bijstand door andere donoren.

Op grond van het nieuwe begrotingssteunprogramma (contract voor staatsopbouw) dat in 2013 is goedgekeurd, zijn de middelen voor technische bijstand tot 12 miljoen euro verhoogd om de behoeften van de regering voor capaciteitsopbouw te dekken.

**Tekstvak 7**

Het nieuwe, in november 2013 goedgekeurde begrotingssteunprogramma voor Haïti is gebaseerd op een specifieke modaliteit voor kwetsbare landen. Onder meer een audit van de loonlijst van ambtenaren, versterking van de douane en de belastingdienst, en specifieke steun voor de hoogste controle-instantie (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) maken van deze actie deel uit.

**58**

De Commissie en de EDEO hebben de politieke risico's in Haïti grondig afgewogen, maar niettemin besloten steun te verlenen, aangezien de potentiële voordelen, onder meer door de politieke invloed die ervan uitgaat bij de ondersteuning van de hervormingen, opwegen tegen de risico's.

Vervolgens zijn zo veel mogelijk risicobeperkende maatregelen genomen, waarbij rekening is gehouden met de geringe capaciteit van de Haïtiaanse overheidsinstanties en de noodzaak om de soevereiniteit van Haïti te respecteren. De EU heeft de diepgang en de intensiteit van haar politieke dialoog met Haïti verruimd, wat blijkt uit talrijke contacten op hoog niveau die de laatste twee jaar hebben plaatsgevonden, en uit de start van een gestructureerde en regelmatige politieke dialoog in december 2013. Ook worden specifieke ondersteunende maatregelen genomen die zijn gericht op meer politieke stabiliteit. De Commissie en de EDEO zouden graag willen benadrukken dat consolidatie van de democratie en de stabilisatie van de politieke context in Haïti slechts kan worden bereikt op de lange termijn en via een proces van binnenuit, zoals blijkt uit de recente voortgang die is geboekt bij de „inter-Haïtiaanse dialoog”.

## 59

De Commissie en de EDEO willen graag onderstrepen dat ze de capaciteit hebben versterkt voor zover de budgettaire en personele beperkingen en de gebruikelijke administratieve procedures dat toelieten. De delegatie moest, net als alle andere nationale en internationale partners, onder zeer moeilijke omstandigheden werken: het gebouw van de delegatie werd onveilig geacht en het tijdelijke kantoor was opgezet in een veilige residentie van de delegatie. Vlak na de aardbeving was het personeel van de delegatie naar de Dominicaanse Republiek geëvacueerd, terwijl het hoofd van de delegatie achterbleef, samen met de kern van het administratieve en het veiligheidspersoneel.

De delegatie in de Dominicaanse Republiek en het hoofdkwartier boden ondersteuning op afstand.

## 63

In 2010 en 2011 werden de beperkte middelen op de delegatie aangevuld met een ruimere hoeveelheid steun van het hoofdkwartier. Voor begrotingssteun zijn deskundigen van het hoofdkwartier regelmatig op dienstreis naar Haïti gegaan, alwaar zij de EU vertegenwoordigden in de donorcoördinatievergaderingen met de regering.

## Conclusies en aanbevelingen

### 64

De Commissie en de EDEO zijn verheugd over de positieve elementen uit de conclusies van de Rekenkamer. De meeste projecten hebben hun doelstellingen bereikt, ondanks de moeilijke context waarin zij zijn uitgevoerd.

### 66

Hoewel in het geval van Haïti geen formele gezamenlijke landenstrategie voor LRRD (koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling) vereist was, hebben de diensten van de Commissie hun acties gecoördineerd aangepakt en hebben zij hulpverlening en ontwikkeling per sector bij elkaar gebracht. Volledige en systematische integratie van de LRRD-aanpak is opgenomen in de financieringscyclus voor de periode 2014-2020.

## 67

De Commissie en de EDEO benadrukken dat met de meeste projecten het beoogde resultaat is bereikt.

Ten aanzien van de risico's zouden de Commissie en de EDEO in herinnering willen roepen dat werken in een kwetsbaar land onvermijdelijk risico's met zich meebrengt. Hoewel deze risico's in kaart waren gebracht en mogelijke beperkende maatregelen waren ingevoerd, heeft de Commissie in sommige gevallen ondanks de risico's besloten de programma's uit te voeren om steun te verlenen aan de bevolking.

De capaciteit van de delegatie werd versterkt voor zover de budgettaire en personele beperkingen en de vaste administratieve procedures dat toelieten.

De Commissie en de EDEO hebben, naar aanleiding van de ervaring die ze hebben opgedaan met de aardbeving in Haïti en met crisissituaties in andere landen, een aantal maatregelen ingevoerd om snel op situaties te kunnen inspelen.

## Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling:

- i) Sinds de goedkeuring van de nieuwe richtsnoeren inzake begrotingssteun in januari 2013 is reeds aan de aanbeveling voor begrotingssteunprogramma's voldaan.
- ii) Adequate risicobeheersing is belangrijk voor alle programma's. In het ontwerp van het programma zijn gedetailleerde procedures opgenomen ter beoordeling van de waarschijnlijkheid en de mogelijke effecten, alsmede beperkende maatregelen. Tijdens de uitvoering wordt risicobeheersing overwogen in het kader van de reeds bestaande procedures.

## Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie voert reeds een strategie uit waarbij noodhulp, herstel en ontwikkeling worden gekoppeld (LRRD) en zal dat blijven doen in het kader van de weerbaarheidsagenda.

### **Aanbeveling 2 — Eerste streepje**

De Commissie aanvaardt dit deel van de aanbeveling, de doelstellingen van de gemeenschappelijke strategie zijn vastgesteld (contextspecifiek) en in de opstelling van de landenplannen meegenomen. Het mandaat van de afdelingen is in hun taakomschrijving vastgesteld.

### **Aanbeveling 2 — Tweede streepje**

De Commissie aanvaardt dit deel van de aanbeveling (vgl. richtsnoeren inzake LRRD en workshops).

### **Aanbeveling 2 — Derde streepje**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling als onderdeel van de landenactieplannen.

### **Aanbeveling 3**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling van de Rekenkamer.

De Commissie benadrukt dat de steun voor landen in kwetsbare en crisis-/post-crisissituaties moet zijn aangepast aan de situatie om een zekere mate van succes te sorteren. Hiertoe heeft de Commissie een specifiek interventie-instrument ontwikkeld, dat bekend staat als het „contract voor staatsopbouw” waarin bepalingen voor dergelijke situaties zijn opgenomen.

De Commissie wenst te benadrukken dat aanbeveling 3 van de Rekenkamer is opgenomen in de richtsnoeren voor begrotingssteun.

### **Aanbeveling 4**

De Commissie en de EDEO aanvaardden deze aanbeveling, maar zouden erop willen wijzen dat de procedures voor bedrijfscontinuïteit die onder verantwoordelijkheid van de EDEO zijn opgesteld, alsmede de bepalingen voor de inzet van noodpersoneel, onder tussen voor alle delegaties zijn vastgesteld. Bovendien wil de Commissie erop wijzen dat de beveiliging en de veiligheid van EU-personeel in crisissituaties of bij rampen in een land waar zich EU-personeel bevindt, de eerste prioriteit is.



## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_nl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm)).

De aardbeving die Haïti op 12 januari 2010 trof, eiste een hoge tol aan mensenlevens en richtte massale verwoestingen aan in en rond de hoofdstad. In dit verslag onderzoekt de Europese Rekenkamer of de EU-steun voor de rehabilitatie van het land goed was opgezet en goed werd uitgevoerd, en of de Commissie zorgde voor voldoende samenhang tussen de hulpverlening, de rehabilitatie-inspanningen en de ontwikkelingshulp. De Rekenkamer concludeert dat de rehabilitatiesteun in het algemeen goed was opgezet en de grootste behoeften van het land werden aangepakt. De programma-uitvoering was echter onvoldoende doeltreffend en er was onvoldoende samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling. Dit was deels te wijten aan de moeilijke context en de tekortkomingen van de nationale autoriteiten, maar ook aan tekortkomingen in het beheer van bepaalde elementen waarover de Commissie controle had.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau