

Wat valt er te leren over de nafase van rampen in het buitenland? De aard van de nafase hangt natuurlijk in de eerste plaats af van de gevolgen van de ramp. Die gevolgen kunnen variëren van doden en gewonden, materiële schade, maatschappelijke ontwrichting en het niet meer functioneren van overheidsdiensten en sociale instituties. Er is vaak sprake van verwoesting op grote schaal. Infrastructuur is geheel of gedeeltelijk buiten werking gesteld. Gebouwen zijn onbewoonbaar geworden of vernietigd. Mensen zitten zonder onderdak. Maatschappelijke organisaties, het sociale weefsel, de sociaal-economische en natuurlijke leefomgeving raken vaak ernstig ontregeld.

Internationale lessen over de organisatie van de nafase bij rampen

Naast bovengenoemde gevolgen van een ramp, bepalen de sociaaleconomische, politieke en bestuurlijke toestand van het getroffen land en de aanwezige respons- en herstelcapaciteit het karakter van de nafase en het vermogen van een samenleving om terug te veren. Hoe hoger het voorzieningspeil, de bestuurlijke organisatiegraad en het niveau van productie en dienstverlening binnen een land, hoe meer veerkracht de getroffen maatschappij in het algemeen vertoont. Toch blijken er zich in de nafase bijna altijd zwakke plekken te openbaren, zowel in ontwikkelingslanden als in meer ontwikkelde landen. Er is in getroffen landen dan ook veel kritiek geweest op de voorbereiding, organisatie en uitvoering van activiteiten in de nafase en op instanties die hiervoor verantwoordelijk waren.

In deze bijdrage worden lessen getrokken uit de evaluatie van de nafase van vier in het oog springende rampen. Enige leerpunten keren steeds terug en hebben naar ons idee een bredere, zo niet algemene geldigheid. Ze kunnen ons ook helpen ons beter op de nafase voor te bereiden. Deze rampen zijn de tsunami in Zuidoost-Azië (2004; ruim 200.000 doden), orkaan Katrina in de Verenigde Staten (2005; 1.800 doden, ruim 800.000 mensen moesten hun huizen verlaten), de aardbeving in het Italiaanse L'Aquila (2009; 308 doden, 67.500 mensen moesten hun huizen verlaten) en de aardbeving in Haïti (2010; ruim 200.000 doden, duizenden zonder huisvesting). Bij deze rampen was het aantal slachtoffers en getroffenen erg groot evenals de materiële en immateriële schade. Hoewel de sociaal-economische

toestand en herstelcapaciteit van de getroffen gebieden uiteenliepen, kwam een aantal organisatorische en praktische problemen steeds terug. Hierop baseren wij de volgende lessen.

Les 1. Optimaliseer de samenwerking en synergie tussen overheden op verschillende niveaus

De eerste les betreft een oud aandachtspunt in de crisisbeheersing. Na de aardbeving in Haïti wordt echter opnieuw geconcludeerd dat een sterk en besluitvaardig leiderschap op ieder niveau nodig is om de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de wederopbouw te waarborgen. Na Katrina identificeert een onderzoekscommissie, ingesteld door het Huis van Afgevaardigden, tekortkomingen op ieder overheidsniveau die het werk van hulpdiensten, burgers en maatschappelijke organisaties aanzienlijk hebben ondermijnd. Verder leert Katrina, evenals L'Aquila, dat de lokale respons bij een catastrofe moet worden versterkt in plaats van vervangen of overvleugeld door externe assistentie. Dit vereist een geïntegreerd systeem van crisisbeheersing waarin het zwaartepunt zich op decentraal niveau bevindt, niet nationaal. Het nationale

niveau moet zich vooral richten op harmonisatie, coördinatie en ondersteuning van lokale inspanningen. De crux is dat er een spanning bestaat tussen het traditionele centralisme van de rampenhulpverlening, en de noodzaak tot decentralisatie. Deze spanning moet worden opgelost door helderheid te creëren, opdat ieder bestuurlijk niveau exact weet wat zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn.

Les 2. Sluit aan op lokale capaciteit en behoeften

Na Katrina concludeerden onderzoekers dat lokale non-profit instellingen en overheden wendbaarder en alerter opereerden dan de federale overheid en nationale organisaties. Er was aan de kant van de centrale overheid een gebrek aan flexibiliteit, training en bronnen om deze lokale instanties optimaal te benutten en te ondersteunen, en daarmee te voorzien in lokale behoeften. Na de tsunami heeft een internationale evaluatiecommissie geconcludeerd dat cruciale lokale capaciteiten door internationale hulporganisaties en media zijn onderschat en de aansluiting op vaardigheden van lokale actoren en de contextspecifieke behoeften onder de maat bleef. Zowel bij de tsunami als de aardbeving in Haïti zijn door de internationale gemeenschap grote hoeveelheden geld ingezameld, maar vanwege de vele betrokken instanties ontstonden coördinatieproblemen en werden de lokale coördinatiemechanismen gepasseerd. Bijgevolg zijn de fondsen niet op evenwichtige en eerlijke wijze verdeeld en hebben ze uiteindelijk nauwelijks bijgedragen aan de opbouw van lokale capaciteit, terwijl ze vaak onvoldoende aansloten op de lokale behoeften. In Haïti bleken humanitaire hulporganisaties bovendien onervaren in het werken in een stedelijke context met de daaraan verbonden logistieke en toegankelijkheidsproblemen. Een sterkere verbinding met lokale actoren en de civil society, en hun deelname aan de bestaande coördinatiemechanismen zouden hebben geleid tot een betere kennis van de operationele context, meer duurzame ondersteuning en investeringen in capaciteit.

Les 3. Schep realistische verwachtingen



Een samenleving verwacht dat de overheid adequaat optreedt na een ramp. Na orkaan Katrina is wereldwijd met ongeloof kennis genomen van het haperende overheidsapparaat. Katrina werd een “failure of initiative”. Het besluit tot evacuatie kwam te laat, en er kwam onvoldoende hulp vanuit de ‘onzichtbare’ federale overheid. Hoewel er in het eerste jaar na de ramp voor ongeveer 17 miljard dollar aan federale fondsen is geïnvesteerd in vervangende huisvesting, herstel van infrastructuur (waaronder transport, publieke gebouwen, energie, water en communicatiemiddelen), de wederopbouw van economie en dienstenverkeer en het herstel van milieuschade is de kritiek op de aanpak van de overheid gebleven. In tegenstelling tot Katrina ging na de aardbeving in L’Aquila aanvankelijk lof uit naar het optreden van de autoriteiten in de responsfase en het realiseren van tijdelijke bewoning. Later kantelde dat beeld echter drastisch. De overheid had beloofd dat 75% van de bewoners binnen 30 dagen na de vereiste woninginspectie kon terugkeren, maar de daadwerkelijke inspectie en wederopbouw van gebouwen werd uiteindelijk een uitermate traag en ongeorganiseerd proces.

Katrina werd een “failure of initiative”.

De verwachtingen over Haiti waren vermoedelijk minder hoog. Desalniettemin ontvingen in het eerste half jaar circa vier miljoen mensen voedselhulp. Anderhalf miljoen mensen kregen materialen voor noodonderdak. Ruim een miljoen mensen ontving drinkwater en een eenzelfde aantal profiteerde van Cash-for-Work programma’s. Daarnaast zijn diensten verschaft zoals geneeskundige hulp, onderwijs en hulp aan boeren. Dit alles toont aan dat verwachtingenmanagement een belangrijk aandachtspunt dient te zijn bij rampen.

Les 4. Bewaak de integriteit binnen het systeem

Een vierde les heeft te maken met integriteit. In tijden van nood is die niet gegarandeerd. Noodregimes zijn eventueel zelfs gevaarlijk. Naar aanleiding van Katrina en L’Aquila wijzen onderzoekers erop dat veiligheidskleppen tegen corruptie en misbruik van “het systeem” moeten worden ingevoerd. Noodbevoegdheden zijn soms misschien onmisbaar, maar moeten wel rusten op

een democratisch fundament en transparantie. Tijdens de nafase van de tsunami in Sri Lanka bleken de fondsen te worden verdeeld via de bestaande politieke patronagenetwerken. De ervaringen tijdens de nafase van de tsunami geven verder aan dat donoren vaak besluiten op basis van politieke berekening en mediadruk, en dat de focus van organisaties meer ligt op eigen promotie en profilering dan op de behoeften van getroffen gemeenschappen.

Richting een betere voorbereiding

Deze lessen zijn natuurlijk niet de enige die kunnen worden getrokken uit de vier rampen. Wel zijn deze leerpunten relevant voor de voorbereiding op de nafase van toekomstige rampen, mogelijk ook in Nederland. De rampen vonden weliswaar plaats in onvergelykbare gebieden, zowel cultureel, geografisch, als qua voorzieningenpeil, maar steeds worden dezelfde zwakke plekken blootgelegd in het repons- en herstelsysteem. De kans is daarom reëel dat in de nafase van de recente overstromingen in Australië, de aardbeving in Nieuw-Zeeland en de tsunami in Japan (inclusief nucleaire risico’s) dezelfde uitdagingen weer een rol gaan spelen. Voor deze rampen komt een laatste, eveneens algemeen geldend leerpunt te laat: de mate van voorbereiding is bepalend voor de uitvoeringspraktijk in de nasleep van een ramp. De gesignaleerde problemen kunnen niet worden voorkomen zonder een betere en gerichte voorbereiding.

Bronnen

- D. Alexander, ‘The L’Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response’, in: *Journal of Natural Resources Policy Research* 2010; 2(4): 325-342.
- V. Bier, ‘Hurricane Katrina as a Bureaucratic Nightmare’ in: R. Daniels, D. Kettl & H. Kunreuther (Eds.), *On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2006, 243–254.
- G. Frerks, ‘Principles Ignored and Lessons Unlearned: A Disaster Studies Perspective on the Tsunami Experience in Sri Lanka’, in: D. McGilvray & M. Gamburd (Eds.), *Tsunami Recovery in Sri Lanka. Ethnic and Regional Dimensions*, London/New York: Routledge. 2010, 143-162.
- Inter-Agency Standing Committee, *Response to the Humanitarian Crisis in Haiti Following the 12 January Earthquake*, 2010.
- M. Landy, ‘Mega-Disasters and Federalism’, in: *Public Administration Review* 2008; 68: s182-s198.
- T. Rossetto a.o., *The L’Aquila, Italy, Earthquake of 6 April 2009: A Preliminary Field Report by EEFIT*. London: UK Earthquake Engineering Field Investigation Team, 2009.
- L. Singer a.o., *A Continuing Storm: The On-Going Struggles of Hurricane Katrina Evacuees*. Appleseed Foundation, 2006.
- J. Telford, J. Cosgrave & R. Houghton, *Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.