

Multi-actorenaanpak

Integratie van het thema voedselzekerheid binnen de programma's

Samenvatting – December 2019

Dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking

Tot 2015 had België met het Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid (BFVZ) een uniek financieringsinstrument toegespitst op de verbetering van voedselzekerheid voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Dit initiatief werd in 2010 in het leven geroepen door het Belgische Parlement en was de opvolger van twee eerdere parlementaire initiatieven sinds 1983 met hetzelfde doel: het Overlevingsfonds voor de Derde Wereld (1983) en het Belgisch Overlevingsfonds (1999). Aanvankelijk bedoeld voor een periode van tien jaar, werd het BFVZ halverwege zijn termijn door de Belgische regering stopgezet. Bij diens opheffing nam het Parlement een resolutie aan waarin het onder meer opriep tot de evaluatie van (i) de lopende programma's en (ii) de integratie van het thema voedselzekerheid in het kader van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Dit verslag presenteert de resultaten van deze evaluatie.

De vier pijlers van voedselzekerheid volgens de FAO

- 1) Beschikbaarheid van voedsel
- 2) Financiële en fysieke toegang tot voedsel
- 3) Gebruik van voedsel op een adequaat voedingsniveau
- 4) Stabiliteit en veiligheid

Het BFVZ werd gefinancierd dankzij een extra budgettaire bijdrage van de Nationale Loterij. **Het BFVZ slaagde er in programma's te realiseren ter verbetering van voedselzekerheid** vanuit de vier pijlers gedefinieerd door het FAO. Uniek in vergelijking met de twee voorgaande fondsen **ontwikkelde het BFVZ een multi-actorenaanpak** en werden gouvernementele, niet-gouvernementele en multilaterale actoren betrokken. Vanuit hun eigen (specifieke) vakgebieden leverden deze actoren een complementaire bijdrage aan gezamenlijke projecten ter bevordering van voedselzekerheid. Sommige actoren focusten bijvoorbeeld op het doel de productie te verbeteren, en dus de beschikbaarheid van

voedsel, andere actoren focusten op voeding, of nog werd ingezet op de verbetering van de opbrengst voor gemeenschappen en het versterken van hun toegang tot voedsel.

Naast de financiering van aflopende projecten uit het vorige fonds, werden vanuit het budget van BFVZ vijf programma's gerealiseerd in Mali, Mozambique, Burundi, Tanzania en Benin, met een totale financiële omvang van ongeveer 73 miljoen euro. In haar analyse schetst de evaluatie van het BFVZ over het algemeen een positief beeld van de behaalde resultaten van het BFVZ. Tegelijk wijst deze evaluatie op de verschillende uitdagingen die dit unieke financieringsinstrument met zich meebracht en de weinige aandacht die uitgaat van het huidige beleid van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking voor de lessen die getrokken kunnen worden uit het fonds.

Het BFVZ heeft op een adequate manier antwoorden geboden op de algemene doelstellingen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, zoals opgetekend in de Strategienota voor Landbouw en Voedselzekerheid uit 2010. Rekening houdend met de geleerde lessen uit de vorige fondsen, heeft het BFVZ een multidimensionale en multi-actorenaanpak ontwikkeld die bijzonder relevant is gebleken voor de regio's en/of bevolkingsgroepen die het meest kwetsbaar zijn bij een chronisch gebrek aan voedsel. De coherentie van de aanpak van het BFVZ werd versterkt door een lang participatief proces van identificatie en formulering, waarbij de verschillende stakeholders van het BFVZ betrokken waren: internationale partners, nationale en lokale overheden en lokale maatschappelijke organisaties. Hierdoor werd het mogelijk het werk van het BFVZ regelmatig af te stemmen op de andere nationale strategieën in deze sector.

De integratie van de transversale thema's (gender, milieu en mensenrechten) van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking daarentegen werd op een ongelijke manier uitgevoerd in de verschillende

programma's van het BFVZ. De multi-actoren aanpak heeft niet geleid tot een echt gezamenlijk rekenschap van deze thema's.

De implementatie van het BFVZ is geleidelijk aan verbeterd dankzij een progressief leertraject. De opstartfase van de verschillende programma's is over het algemeen echter traag verlopen. In het begin was de coördinatie slecht geregeld, de opvolging te versnipperd en het tempo van uitvoering zeer verschillend. De doeltreffendheid en doelmatigheid werd tijdens de implementatie versterkt, met name voor de drie programma's met technische teams en een coördinatie dichtbij de interventiezones (Burundi, Tanzania en Benin). De multi-actorenaanpak van het BFVZ heeft Enabel (of een multilaterale organisatie, afhankelijk van het land) een coördinerende rol gegeven die het mogelijk heeft gemaakt om geleidelijk de samenhang van de interventie te versterken. Ook konden zo de actoren gestimuleerd worden om wederzijdse lessen te trekken en bovenal werd het mogelijk in te zetten op een beter geharmoniseerde opvolging. De effecten van deze coördinatie bleven echter minimaal, aangezien coördinatoren moesten schipperen tussen de interventieautonomie die de actoren wensten te behouden en de verantwoordingsstaak voor het gehele programma, toevertrouwd aan de coördinator, zonder dat deze evenwel het nodige gezag kreeg om deze volledig in te vullen.

Veeteelt in Tanzania



Project Maisha Bora © Particip

Deze evaluatie heeft verschillende effecten van het BFVZ geïdentificeerd. Verbeterde productie en opslag van landbouw- en/of veeteeltproducten hebben **de beschikbaarheid van voedsel en de stabiliteit van voedselvoorziening vergroot**, wat de kerntaak van het BFVZ is. Dankzij handel, de sociale economie en kredietactiviteiten kon het programma verder gaan dan het stimuleren van

zelfvoorzienende activiteiten en kon het programma zich richten op **de ontwikkeling van kleine landbouwondernemers**, en in het bijzonder op **de versterking van de positie van vrouwen**. Dit luik is echter nog te beperkt om een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan een verbeterde toegang tot voedsel en tot voedselstabiliteit. Langs de andere kant heeft **de verbetering van de watervoorziening** geleid tot een betere toegang tot voedsel, wat een positief effect heeft gehad op de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Water voor de tuinbouw te Benin



Project AMSANA © Particip

De meeste programma's hebben een positieve invloed gehad op de voedingsgewoonten en -praktijken door de sensibilisering die gebeurde op scholen, via veldwerkers en gemeenschapsgroepen.

Door systematisch voedselzekerheid te bekijken volgens de vier pijlers, heeft het BFVZ de samenhang en de toegevoegde waarde van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking versterkt. Het BFVZ heeft nadrukkelijk een multidimensionale aanpak gebruikt, die in het verleden minder systematisch gebruikt werd binnen de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Deze aanpak heeft vooral **aanzienlijke effecten gehad binnen de pijler beschikbaarheid**, en minder uitgesproken voor de andere pijlers. Hoewel sommige aspecten, zoals nutritie binnen de pijler *gebruik*, veelbelovend zijn, zijn de effecten soms beperkt door externe factoren. De effecten op de capaciteitsopbouw van plattelandsorganisaties en op de institutionele actoren die door het BFVZ worden versterkt, lijken essentieel en zichtbaar in verschillende programma's, maar hun duurzaamheid hangt nog steeds sterk af van de

toekomstige investeringen die door deze lokale actoren zelf zullen worden gedaan.

De multi-actorenaanpak heeft veelbelovende maar onderbenutte ontwikkelingen aan het licht gebracht. Men is er niet in geslaagd significante schaalvoordelen te bereiken, er zijn enkel gedeeltelijke effecten. Om een significant effect te bereiken moet deze aanpak de tijd krijgen om veranderingen in de praktijk te brengen, alsook om procedures te ontwikkelen. Dit kon slechts gedeeltelijk worden bereikt aangezien het BFVZ onverwacht werd stopgezet. De coördinerende rol van het BFVZ heeft een meer collectieve aanpak, de uitwisseling van informatie en versterkte monitoring en evaluatie mogelijk gemaakt. De effecten hiervan op de eindresultaten zijn niet duidelijk waarneembaar, omdat er aan het begin geen meetindicatoren geïdentificeerd werden. Uit de evaluatie van het BFVZ blijkt hoe belangrijk het is een evenwicht te vinden voor coördinatie. Enerzijds dient men voor een goede coördinatie de autonomie van de actoren te respecteren. Anderzijds dient er voldoende gezag en dienen er voldoende middelen voorhanden te zijn om complementariteit te creëren en het hele programma te kunnen dragen.

De opheffing van het BFVZ heeft een aanzienlijke negatieve invloed gehad op de effectiviteit en de duurzaamheid van diens activiteiten. Bovendien bevat de nieuwe Strategienota voor landbouw en voedselzekerheid uit 2017 weinig van de centrale elementen van de BFVZ-strategie, zoals de vier pijlers van voedselzekerheid, kleinschalige landbouw of de multi-actorenaanpak. Deze nieuwe Strategienota richt zich vooral op de ondersteuning van ketens voor duurzame groei die zijn ontwikkeld via een marktgericht landbouwondernemerschap.

Deze breuk vloeit voort uit een politieke wil tot verandering die indruist tegen de wensen die het parlement kenbaar heeft gemaakt met een resolutie aangenomen in 2017. Nochtans was het mogelijk en relevant geweest om de ervaringen met het BFVZ te integreren in de nieuwe strategie en zo een proces van continuïteit te creëren, wat zou bijdragen tot de efficiëntie en duurzaamheid van de nieuwe programma's. Bovendien heeft de opheffing van het BFVZ geleid tot een stopzetting

van de extra financiering vanuit de Nationale Loterij, wat leidde tot een dalende trend in de uitgaven voor landbouw en voedselzekerheid en minder transparantie in de identificatie van fondsen voor voedselzekerheid.

De nieuwe programma's van de gouvernementele samenwerking die momenteel lopen in Benin, Burkina Faso en Guinee, **hebben weinig aandacht voor de integratie van geleerde lessen uit het BFVZ.** Er werden in de post-BFVZ programma's nieuwe strategische keuzes geïdentificeerd **die breken met eerdere oriëntaties.** Dit leidde tot een acute stopzetting van de investeringen in voedselzekerheid die voor de lange termijn gepland waren. Deze stopzetting heeft een sterke invloed op de afronding van de lopende BFVZ-programma's **en veroorzaakt een verlies van expertise en kennis.** Kansen worden verloren om een coherente en consequente aanpak te ontwikkelen zoals gesuggereerd in de ondertitel van de nieuwe Strategienota: "*Van overleven naar ondernemen*". Door de focus te verleggen naar enkele sectoren en de behoeften van de markt, bevoordelen de nieuwe programma's het landbouwondernemerschap dat zich prioritair richt op het beantwoorden van de behoeften van de markt, dit ten nadele van wie in eerste instantie in eigen levensonderhoud voorziet. Deze tweede groep vertegenwoordigt echter het overgrote deel van de kleine familiebedrijven in de partnerlanden van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

Op basis van de conclusies van de evaluatie, worden **volgende aanbevelingen** gedaan, in het bijzonder gericht tot de beleidsmakers, tot DGD en/of tot Enabel:

- i) centrale **aandacht besteden aan het thema voedselzekerheid** in de Belgische Ontwikkelingssamenwerking via de bijdragen die hiervoor specifiek worden toegewezen;
- ii) op een meer gestructureerde wijze de integratie van **transversale thema's** herdefiniëren, en hierin keuzes maken, alsook de benaderingen en operationele modaliteiten van deze thema's specificeren;
- iii) **herziening van de Strategienota** om de strategieën voor voedselzekerheid doeltreffender toe te passen;

- iv) meer precies **verfijnen in de boekhouding wat de specifieke uitgaven zijn voor voedselzekerheid** binnen de totale uitgaven voor de landbouwsector;
- v) verzekeren van **een betere continuïteit en samenhang** tussen strategieën ter **ondersteuning van voedselzekerheid en van landbouwondernemerschap**.

In de evaluatie worden volgende aanbevelingen gedaan gericht tot alle actoren:

- i) de ervaringen uit het verleden op het gebied van voedselzekerheid naar waarde inschatten, aangestuurd door een BFVZ-contactpunt, aan te wijzen binnen de administratie, en met als doel **de verworvenheden voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking** te behouden en te integreren in de toekomstige samenwerkingsprogramma's;
- ii) een grondige reflectie te houden over welke praktijken dienen behouden te blijven en welke procedures dienen aangepast te worden, met het oog op **meer evenwichtige verwachtingen omtrent de resultaten op het niveau van de vier pijlers** binnen de toekomstige interventies gericht op voedselzekerheid.

In de evaluatie worden de volgende aanbevelingen gedaan aangaande de DGD en Enabel:

- i) rekening houden met de ervaringen uit de multi-actorenaanpak van het BFVZ, zoals **de participatieve aanpak** bij de formulering, het investeringsperspectief **op lange termijn**, de noodzaak om de **rol van de coördinatie** te verduidelijken en de aandacht die moet worden besteed aan **de diversiteit van de lokale partners en hun capaciteitsopbouw**;
- ii) voor projecten waarvoor een deelname van diverse actoren vereist is, dient preciezer te worden aangegeven **welke de verantwoordelijkheden zijn van de coördinator, alsook welke competenties nodig zijn voor coördinatie**, en dienen modaliteiten van interventies grondiger te worden geharmoniseerd.