

BELGISCHE HUMANITAIRE HULP

EVALUATIE 2002-2006

Nr 1/2008



FOD Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, België
Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking



Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking

Belgische Humanitaire Hulp

Evaluatie 2002-2006



ECORYS Nederland
Adriaan Ferf
Anneke Slob
Arjan Uwland

De Dienst Bijzondere Evaluatie verzekert de conformiteit van dit evaluatieverslag met het bestek. De evaluatie werd begeleid door een stuurcomité in Brussel.

De meningen in dit document zijn gestaafde meningen van de auteurs doch ze reflecteren niet noodzakelijk de positie van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Rotterdam, 17 februari 2008

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mei 2008

Grafische vormgeving: Bernadette Bosser, Dienst Communicatie FOD

Drukwerk: Drukkerij FOD

Illustratie kapt: Béatrice Petit

Evaluation nr 1/2008

Wettelijk depot: 0218/2008/16

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de hierbij ingesloten CD-ROM, op de websites www.diplomatie.be of www.dgos.be, of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

Inhoudsopgave

Lijst van Afkortingen	5
Lijst van tabellen en cijfers	7
Tabellen	7
Afbeeldingen	7
Samenvatting	9
Aanbevelingen	15
1 Inleiding	19
1.1 Taakomschrijving	19
1.2 Beoordelingscriteria	19
1.3 Fasen van het evaluatieproces	20
1.4 Organisatie van de evaluatie en interactie met de voornaamste betrokkenen	21
1.5 Definitie van het evaluatieobject	22
1.6 Gegevensinzameling	23
1.7 Beperkingen van de evaluatie	24
2 De internationale context	25
2.1 Soorten noodsituaties en trends	25
2.2 Humanitaire Hulp: definitie en waarden	26
2.3 Financiering en spreiding van de humanitaire hulp	27
2.4 Organisatie van de humanitaire sector	28
2.5 De belangrijkste humanitaire instellingen en mechanismen	30
2.6 De belangrijkste kwesties en trends	32
2.6.1 Coördinatie	32
2.6.2 Samenhang van noodhulp, herstel en ontwikkeling	33
2.6.3 Bescherming	35
2.6.4 Verantwoording en kwaliteit	36
3 Voornaamste kenmerken van de Belgische Humanitaire Hulp 2002-2006	39
3.1 Beleid	39
3.1.1 Koninklijke Besluiten	39
3.1.2 Internationale conventies, verdragen en overeenkomsten	40
3.1.3 OESO-DAC-beoordeling	41
3.1.4 Het ‘Stuurplan van de Belgische Humanitaire Hulp’	41
3.1.5 Bevindingen op basis van beleidsdocumenten	43
3.2 Overzicht van de belangrijkste betrokkenen	44
3.3 Overzicht van de voornaamste instrumenten en begrotingslijnen	48
3.4 Voornaamste Kenmerken van de Vijf Begrotingslijnen	50

3.4.1	Begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn	51
3.4.2	Begrotingslijn Voedselhulp	52
3.4.3	Transitiebegrotingslijn	53
3.4.4	Multilaterale Organisaties	54
3.4.5	B-FAST	55
3.5	Verdeling van de Belgische Humanitaire Hulp	56
3.5.1	Geografische spreiding	56
3.5.2	Verdeling per kanaal	58
3.5.3	Verdeling per Sector	59
3.5.4	Programma en projectomvang	60
3.5.5	Bijdrage aan Geconsolideerde en Urgentieoproepen	61
3.6	Conclusies	61
4	Belangrijkste resultaten van de gevalstudies op Landniveau	65
4.1	Soorten Crisissen en Humanitaire Respons	65
4.2	Belgische Humanitaire Hulp in de drie landen	68
4.3	Coördinatie	70
4.4	Samenhang	72
4.5	België Vergeleken met andere Donors	73
4.6	Conclusies	77
5	Beoordeling van de Belgische humanitaire hulp op projectniveau	79
5.1	Relevantie	79
5.1.1	Noodhulp en herstel: vier begrotingslijnen	79
5.1.2	Transitiebegrotingslijn	83
5.2	Verbondenheid	84
5.3	Efficiëntie en Impact	86
5.3.1	Indicatoren voor efficiëntie en impact	86
5.3.2	Begeleiding en evaluatie	89
5.4	Doeltreffendheid	91
5.5	Verklarende factoren	92
5.6	Conclusies	94
6	Conclusies en aanbevelingen	97
6.1	Conclusies	97
6.1.1	Strategie voor de humanitaire hulp	97
6.1.2	Analyse van de begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn	99
6.1.3	Analyse van de Transitiebegrotingslijn	100
6.1.4	Analyse van de begrotingslijnen Voedselhulp en Multilaterale Organisaties	100
6.1.5	Analyse van B-FAST-interventies	101
6.1.6	Algemene besluiten over de prestaties	101
6.2	Aanbevelingen	102
7	Management Response DGOS	113

Annexes		115
Annex 1	Terms of Reference	117
Annex 2	Countries Receiving Humanitarian Assistance	143
Annex 3	Budget Lines	145
A3.1	Relief and Short-term Rehabilitation	145
A3.2	Food Aid	151
A3.3	Transition, Reconstruction and Social Development	153
A3.4	Multilateral Programmes	155
A3.5	B-FAST	156
Annex 4	Persons Interviewed	159
Annex 5	Documents	163
Annex 6	Reference Group	169
Annex 7	Analysed and Visited Projects	171
Annex 8	Humanitarian Reform	175
CERF		175
Emergency Response and Pooled Funds		176
Clusters		177
Humanitarian Coordinator		178
Annex 9	Benchmarks	181

Lijst van Afkortingen

Afkortingen	Verklaring
ALNAP	Active Learning Platform for Accountability and Performance in Humanitarian Aid
AU	Afrikaanse Unie
AZG	Artsen Zonder Grenzen
BBRI	Belgian Building Research Institute
BDOM	Bureau Diocésain des Oeuvres
B-FAST	Belgium First Aid & Support Team
BRK	Belgisch Rode Kruis
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CAP	Consolidated Appeals Process
CERF	Central Emergency Response Fund
CHAP	Common Humanitarian Action Plan
CIAT	International Committee in Support of the Translation
CMCS	Civil Military Coordination Section
DAC	Development Assistance Committee
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DFID	Department for International Development (United Kingdom)
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
DHA	Departement voor Humanitaire Aangelegenheden
DRC	Democratische Republiek Congo
EC	Europese Commissie
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
ECOSOC	Economic and Social Counsel (United Nations)
ERC	Early Recovery Cluster
ERRA	Early Recovery and Rehabilitation Authority
FA	Flash Appeal
FAO	Food and Agriculture Organization
FPS	Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development
FRC	Federal Relief Commission
GHD	Good Humanitarian Donorship initiative
HAP	Humanitarian Assistance Program
HAPI	Humanitarian Accountability Partnership Initiative
HPG	Humanitarian Policy Group
HRR	Humanitarian Response Review
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRK	Internationaal Comité van het Rode Kruis
IDA	International Development Association
IDP	Internally displaced person
IFRC	International Federation of Red Cross / Red Crescent Societies

Afkortingen	Verklaring
KB	Koninklijk Besluit
LRRD	the Linking Relief, Rehabilitation and Development concept
MONUC	United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo
NBB	Nationale Bank van België
NGO	Niet-Gouvernementale Organisatie
NWFP	North-West Frontier Province
OCHA	UN Directorate General for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie Voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHA	Official Humanitarian Assistance
OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
ONATRA	Office National du Transport (Congo)
RKV	Rode Kruis Vlaanderen
TOR	Terms of Reference
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDC	United Nations Development Corporation
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children and Education Fund
USAID	United States Agency for International Development
VN	Verenigde Naties
WB	WereldBank
WGO	WereldgezondheidsOrganisatie
WVP	WereldVoedselProgramma

Lijst van tabellen en cijfers

Tabellen

Tabel 2.1	Humanitaire hulp 1990-2004	27
Tabel 3.1	Deel van de Belgische humanitaire hulp, de betalingen 2002-2006 (X 1000 Euro)	48
Tabel 3.2	Percentage aandelen van de totale humanitaire hulp door begrotingslijnen en CERF / Pool Fonds bijdragen	49
Tabel 3.3	Humanitaire hulp als aandeel van ODA (X 1000,000 Euro)	50
Tabel 3.4	Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf begrotingslijnen	50
Tabel 3.5	Overzicht humanitaire hulp per regio, 2002-2005 (m.u.v. B-FAST)	57
Tabel 3.6	Overzicht tsunami-humanitaire hulp in 2005	58
Tabel 3.7	Overzicht humanitaire hulp per kanaal, de distributie van HH 2002-2005 (in euro)	59
Tabel 3.8	Verdeling per sector van de projecten die worden gefinancierd door middel van noodhulp en het herstel en de Transitiebegrotingslijnen, 2002-2005	60
Tabel 3.9	Overzicht van alle projecten 2002-2005 naar omvang (exclusief kern- en multilaterale programmafinanciering)	60
Tabel 3.10	Overzicht humanitaire hulp aan geconsolideerde en dringende hulpaanvragen	61
Tabel 4.1	ODA DRC in miljoen US \$	66
Tabel 4.2	ODA DRC in miljoen US \$	67
Tabel 5.1	Duur van de administratieve procedure, van aanvraag tot opdracht	91

Afbeeldingen

Afbeelding 3.1	Deel van de Belgische humanitaire hulp 2002-2006	49
Afbeelding 3.2	Overzicht humanitaire hulp per regio 2002-2005 (m.u.v. B-FAST)	57
Afbeelding 3.3	Overzicht humanitaire hulp per kanaal	59
Figure A3.1	Overview relief aid by channel 2002-2005	147

Samenvatting

Uitvoering van de evaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking vroeg een evaluatie van de Belgische humanitaire hulp over de periode 2002-2006. Het doel van de evaluatie is het beoordelen van de kwaliteit van de humanitaire interventies gefinancierd door de Belgische Federale Staat tussen 2002 en 2006. De lessen die daaruit worden getrokken zullen worden gebruikt voor het verbeteren van toekomstige humanitaire interventies ondersteund door de Belgische federale regering, waardoor de Belgische toegevoegde waarde op dit gebied wordt gemaximaliseerd.

De TOR omvatten een groot aantal gedetailleerde onderzoeksvragen, voor een groot deel gerelateerd aan verschillende begrotingslijnen. De evaluatievragen zijn verbonden met de belangrijkste beoordelingscriteria voor humanitaire hulp: relevantie, verbondenheid, samenhang, coördinatie, doeltreffendheid, duurzaamheid, de gevolgen en de efficiëntie.

De evaluatie werd uitgevoerd in verschillende fasen. Terreinstudies werden uitgevoerd in de Democratische Republiek Congo, Burundi en Pakistan. Een referentiegroep, bestaande uit de belangrijkste betrokkenen en externe deskundigen, begeleidde de uitvoering van de evaluatie.

Belgische humanitaire hulp: de belangrijkste kenmerken

De definitie van het evaluatieobject, namelijk de Belgische humanitaire hulp, bleek zeer complex te zijn. De TOR namen de volgende vijf begrotingslijnen als vertrekpunt:

- noodhulp en Herstel op korte termijn;
- voedselhulp;
- transitie, Wederopbouw en Sociale Ontwikkeling;
- multilaterale organisaties;
- B-FAST.

Het belangrijkste en meest recente humanitaire politieke document (‘*Stuurplan van de Belgische Humanitaire Hulp*’, 2006) definieert de instrumenten en de reikwijdte van de Belgische humanitaire hulp als volgt:

- de vijf bovengenoemde begrotingslijnen;
- de bijdragen aan CERF en landspecifieke Pooled Funds;
- de bijdragen aan ECHO.

Maar er zijn nog meer programma's en activiteiten die op een andere manier worden gefinancierd en gerapporteerd aan de OESO-DAC als humanitaire hulp, maar die maken geen deel uit van het evaluatieobject. In het licht van deze definitieproblemen heeft het evaluatieteam gekozen voor een pragmatische aanpak. De beoordeling van de prestaties van de humanitaire hulp werd beperkt tot de vijf begrotingslijnen, maar dit evaluatieobject situeert zich in de bredere context van andere vormen van federale Belgische humanitaire hulp en

Belgische ontwikkelingssamenwerking, terwijl ook met de internationale context rekening werd gehouden.

In de periode 2002-2006 varieerde de jaarlijkse omvang van de Belgische humanitaire hulp van 45 miljoen euro in 2002 tot 70 miljoen euro in 2006¹. Het volume van de Belgische humanitaire hulp steeg met 56 procent van 2002 tot 2006. Sinds 2004 heeft de nieuwe begrotingslijn Transitie, Wederopbouw en sociale ontwikkeling (kortweg de Transitiebegrotingslijn) het meest bijgedragen aan de toename van het volume in deze periode, en in 2006 werd 26 procent van het totale volume besteed aan de Transitieprojecten. Het aandeel van de traditioneel belangrijkste begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn daalde van 50 procent in 2002 tot 26 procent in 2006.

De voornaamste begunstigde regio is die van de Grote Meren, met de Democratische Republiek Congo die ongeveer 22 procent ontvangt, en Burundi dat ongeveer 11 procent van de totale humanitaire hulp van 2002-2005 ontvangt. Door deze concentratie op het gebied van de Grote Meren, lijkt humanitaire hulp voornamelijk te reageren op complexe conflictsituaties. Maar de steun aan natuurrampen was ook aanzienlijk. Deze concentratie op een specifieke regio gaat hand in hand met extreme versnippering buiten die regio.

Multilaterale en internationale organisaties (ICRK) zijn de belangrijkste kanalen van de Belgische humanitaire hulp en hun aandeel neemt toe (78% in het jaar 2006). Het aandeel van de Belgische NGO's in de totale humanitaire hulp is gedaald van meer dan 30 procent tot minder dan 15 procent.

De Belgische humanitaire hulp is niet geconcentreerd op één of een beperkt aantal sectoren, maar heeft betrekking op alle relevante sectoren van de humanitaire hulp, terwijl gezondheid en voeding de belangrijkste sector is met ongeveer een derde van de projecten.

De internationale context

De Belgische humanitaire hulp moet worden beoordeeld in het raam van de snelle veranderingen in de internationale humanitaire context. Op de toenemende behoefte aan humanitaire hulp is gereageerd met een aanzienlijke groei van de financiering. De humanitaire hulp is meer dan verdubbeld in elk decennium sinds 1975 en steeg sneller dan de officiële ontwikkelingshulp: van het bescheiden aandeel van drie procent in 1990 tot ongeveer 14 procent van de ODA in de 2005 (ODA exclusief schuldverlichting).

De organisatie van de humanitaire hulp is zeer complex en telt een groot aantal actoren. In 2005 heeft het Humanitarian Response Review (HRR) aan het bestaande institutionele kader en aan de mechanismen voor de respons op rampen een reeks verbeteringen aanbevolen om de voorspelbaarheid, de snelheid en de efficiëntie van de humanitaire sector te verhogen. De Humanitarian Reform omvat de hervorming van de financiële regelingen (E-CERF), de invoering van een clustersysteem op mondiaal en nationaal niveau, en de versterking van de rol van de humanitaire coördinator. Het Good Humanitarian Donorship initiative werd gelanceerd in juni 2003 in Stockholm, op een internationale bijeenkomst met vertegenwoordigers van de overheden van de 16 donorlanden (onder andere België) die instaan voor het grootste deel van

¹ De vijf begrotingslijnen en CERF/Pooled Fund (laatstgenoemde enkel in 2006).

de financiering van de Ontwikkelingshulp, de VN-organisaties, het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maanbeweging en andere organisaties die betrokken zijn bij de humanitaire actie. De vergadering onderschrijft de principes en de praktijk van Good Humanitarian Donorship, waarin de gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen voor, en een definitie van de humanitaire actie, evenals een set van 23 leidende beginselen en praktijkvoorbeelden van goed donorschap worden uiteengezet. Een speciaal hoofdstuk wordt gewijd aan de verantwoordelijkheden van de donoren om te zorgen voor een verhoging van de flexibiliteit en de voorspelbaarheid van de financiering, de betrouwbaarheid van de partnerschappen, de bijdrage via CAPs, standaardisering van de verslaggeving, en de verantwoordelijkheden van de ontvangende organisaties (transparantie, verantwoording). Sinds Stockholm kwam het GHD-initiatief op gang en het aantal landen dat de principes aanvaardt is geleidelijk toegenomen en bereikte midden-2007 het aantal van 36.

De erkenning dat de humanitaire hulp een kenmerkend onderdeel vormt van het beleid betreffende de donorregeringen, was een historische verschuiving, vooral in een tijd van stijgende tendensen betreffende integratie van veiligheid en algemeen ondersteuningsbeleid.

Het Belgische beleid betreffende humanitaire hulp, en de strategieën.

Na de zeer kritisch OESO-DAC-beoordeling van 2005 waarin werd gesteld dat er ‘geen allesomvattend politiek document was dat de Belgische aanpak van de humanitaire actie verklaarde’, werd in 2006 een nieuw ‘Stuurplan’ geformuleerd en aanvaard om oplossingen te bedenken voor dit probleem. Dit nieuwe beleidskader situeerde de humanitaire hulp van België in een internationale context, zoals weergegeven in de principes van Good Humanitarian Donorship.

Het nieuwe beleidskader verving de verschillende Koninklijke Besluiten niet, en verschillende richtlijnen blijven naast elkaar bestaan. Het Koninklijk Besluit sluit financiering uit van het personeelsbestand, beperkt sterk de financiering van de ontwikkelingscapaciteit, sluit steun aan plaatselijke NGO's uit alsook betalingen in contant geld, maar ook de financiering van preventieve voorraden en hulpdiensten, zoals CERF- of Pooled Funds, en plant een gratis levering van noodhulpgoederen. Dat is niet in overeenstemming met de nadruk die het Good Humanitarian Donorship legt op het belang van voorspelbare, flexibele en tijdige financieringsregelingen. In de praktijk kunnen een aantal ad hoc-oplossingen worden gevonden om deze beperkingen te omzeilen, zoals de mogelijkheid van vrijstellingen of bijdragen aan CERF en een bundeling van middelen uit andere bronnen. Maar dit leidt in de praktijk tot bepaalde onverenigbaarheden.

Een andere kwestie is de nog steeds beperkte operationalisering van het nieuwe beleidskader. Het plan is niet duidelijk meegedeeld aan het personeel, wat geleid heeft tot het feit dat in de praktijk verschillende definities van humanitaire hulp worden gebruikt. Hoewel het ‘Stuurplan’ een nogal brede definitie hanteert, zien in de praktijk een aantal Ambassades humanitaire hulp vooral als noodhulp. Bovendien werden er geen maatregelen genomen voor het ontwikkelen van een implementatiestrategie: er werden geen instrumenten op punt gesteld, en de uitvoering wordt evenmin gecontroleerd. Vandaar dat, ondanks het nieuwe ‘Stuurplan’, het raamwerk voor humanitaire actie nog steeds divers en onvolledig is.

De uitvoering van het beleid vindt hoofdzakelijk plaats op het niveau van vijf verschillende begrotingslijnen, en dat draagt bij tot een dubbelzinnig beeld van de humanitaire hulp. Humanitaire activiteiten worden gefinancierd door middel van vijf verschillende begrotingslijnen onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende Ministers. De

procedures en de uitvoering van de verschillende begrotingslijnen verschillen; er is slechts een beperkte coördinatie, en die is dan ook nog niet structureel ingebed. In feite kunnen de vijf begrotingslijnen worden beschouwd als vijf verschillende humanitaire programma's.

Organisatie en interne coördinatie

De organisatorische opzet voor humanitaire hulp is nogal complex, met vier betrokken afdelingen. Vermits humanitaire activiteiten een groot aantal landen en sectoren omvatten, vaak uitgevoerd worden door een groot aantal verschillende organisaties, en vaak relatief klein in omvang zijn (gemiddeld budget van ongeveer 532.000 euro)², worden relatief hoge eisen gesteld aan het personeel. Gecentraliseerde besluitvorming vraagt om een voldoende aantal van de in Brussel gevestigde medewerkers, maar er zijn ernstige tekorten in sommige van de belangrijkste departementen die omgaan met humanitaire hulp. Bovendien is het personeel van de Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen dat verantwoordelijk is voor humanitaire activiteiten, ook zeer beperkt in aantal. Daarom is de Belgische humanitaire hulpverlening afhankelijk van zeer enthousiaste en gemotiveerde medewerkers die in die sector werkzaam zijn. Het merendeel van het personeel heeft geen specifieke achtergrond of opleiding op het gebied van humanitaire hulp en er wordt nauwelijks aandacht besteed aan hun professionele ontwikkeling. Vaak zijn het personen met een tijdelijk contract die zich bevinden in een lagere loonschaal. De personeelsleden hebben zelf informele coördinatiernetwerken gevormd wegens het ontbreken van een formele coördinatiestructuur. Vanwege de beperkte capaciteit concentreren de humanitaire medewerkers zich noodzakelijkerwijs op project/programma- identificatie en -formulering ten koste van de controle en de evaluatie van de resultaten.

Coördinatie

België speelde een actieve rol in de coördinatie van de humanitaire hulp in de landen die in de evaluatie zijn onderzocht en deze rol wordt gewaardeerd door de andere donoren. Toegewijd personeel aan Belgische kant is een belangrijke factor die bijdraagt tot deze positieve waardering van de coördinatie.

Belgische steun aan de door OCHA geleide coördinatie in de DRC, de actieve deelname aan humanitaire coördinatie in de drie landen, en zijn bijzondere inspanningen in het GHD, werden gewaardeerd door de humanitaire gemeenschap en dit droeg bij tot de zichtbaarheid van de Belgische humanitaire inspanningen.

Samenhang

België erkent het belang van de aanpak van de specifieke behoeften van de verschillende fasen van noodhulp naar herstel, wederopbouw en ontwikkeling. De verschillende instrumenten voor conflictpreventie, ontwikkelingshulp en humanitaire hulp beantwoorden deze verschillende behoeften op een samenhangende manier. Maar er werd eigenlijk geen geïntegreerd landenbeleid ontwikkeld, noch uitgevoerd. Daarom is het algemene beeld in de Democratische Republiek Congo en Burundi er één van versnipperde en verspreide uitvoering van het beleid door een groot aantal verschillende instrumenten en begrotingslijnen met activiteiten die niet met elkaar samenhangen. Vooral de Transitiebegrotingslijn lijkt in de praktijk niet tot de beleidscoherentie bij te dragen. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door de bijzondere,

2 Met uitzondering van de begrotingslijnen Voedselhulp en Multilaterale organisaties.

meer politieke identificatie- en besluitvormingsprocedure voor deze begrotingslijn. In Pakistan verleende België een evenwichtige en coherente ondersteuning in de drie fasen van de humanitaire reactie op de aardbeving, als onderdeel van het raamwerk dat door de Pakistaanse autoriteiten, in samenwerking met de humanitaire gemeenschap, werd opgezet.

Het grote aantal instrumenten en het ontbreken van een systematische ordening, in combinatie met een projectmatige aanpak, vergemakkelijken de beleidscoherentie niet. Omdat, in principe, alle passende instrumenten beschikbaar zijn, is er een aanzienlijke ruimte voor een meer samenhangende uitvoering van het beleid.

Relevantie

De beoordeling van de relevantie heeft geleid tot de hoogste resultaten in vergelijking met de andere beoordelingscriteria. De score van de 55 projecten toont aan dat 54 ervan afdoende hebben gereageerd op de dringende humanitaire behoeften van de bevolking die getroffen was door crisissen of rampen. De projecten zijn voldoende gebaseerd op bepaalde behoeftenonderzoeken en hebben de bevolking betrokken bij dat behoeftenonderzoek. De activiteiten zijn voornamelijk gericht op de klassieke begunstigde groepen van humanitaire hulp: de lagere-inkomensgroepen, vrouwen, weduwen en weduwnaars, door vrouw of kind geleide huishoudens, (schoolkinderen en ondervoede) kinderen, kindsoldaten, slachtoffers van seksueel geweld, gedemobiliseerden, vluchtelingen en ontheemden in eigen land. De activiteiten waren allemaal gelegen in de regio's van de landen die sterk lijden onder conflicten of natuurrampen, zoals de Tsunami of de aardbeving in Pakistan. In deze gebieden waren de leefomstandigheden vaak onzeker vanwege de situationele behoeften, en verder verergerd door structurele behoeften als gevolg van tientallen jaren van economische en sociale achteruitgang (Oost-DRC, Burundi, Angola, Oost-Sri Lanka en Haïti).

In het algemeen is het projectontwerp zeer stevig. Projectvoorstellen werden goed ontwikkeld, hoewel ze zelden resultaten formuleerden in plaats van output en geen resultaatgebaseerde indicatoren bevatten voor het toezicht. Standaardoplossingen overheersen bij het inspelen op de geïdentificeerde problemen, en innovatieve benaderingen zijn zeer zeldzaam; tekenen van innovatie komen hoofdzakelijk uit de multilaterale en internationale organisaties.

Met betrekking tot de begrotingslijn voor Steun en hulpverlening op korte termijn hebben de Koninklijke Besluiten zowel een positieve als een negatieve invloed op de relevantie van de projecten die worden gefinancierd via deze begrotingslijn. Aan de ene kant staan de Koninklijke Besluiten en het Vademecum alleen financiering toe van noodhulp en hulpdienstengerelateerde projecten. De financiering van de projecten die niet duidelijk op humanitaire hulp zijn gericht is vrijwel onmogelijk. Maar aan de andere kant laten de zeer strikte regels geen financiering toe van organisatorische- of capaciteitsontwikkeling, noch ondersteuning van de platforms van lokale NGO's, die kunnen worden beschouwd als relevante humanitaire activiteiten, noch van internationale NGO's, die misschien beter uitgerust zijn om hulp te bieden. In de praktijk worden regelmatig 'riders' toegepast om de strikte beperkingen te kunnen omzeilen. Een ander probleem is de beperkte flexibiliteit tijdens de uitvoering van de projecten.

De beoordeling van de relevantie van de Transitieprojecten toont een ander, meer negatief beeld. De meeste Transitieprojecten kunnen niet worden beschouwd als relevant vanuit een humanitaire hulp-perspectief. Het ontbreken van duidelijke criteria voor de financiering van projecten vanuit deze begrotingslijn, en dat in tegenstelling tot de andere begrotingslijnen, kan die lagere score verklaren. Een groot aantal verschillende projecten worden gefinancierd door

middel van de Transitiebegrotingslijn, maar veel van deze projecten werden niet geïdentificeerd vanuit humanitair oogpunt. In dit opzicht vertonen de twee nieuwe noodprogramma's in de Democratische Republiek Congo en in Burundi gelijkaardige kenmerken aan de Transitie projecten. Zij richten zich met name op infrastructureel herstel in de hoofdsteden en andere steden, maar dit is geen infrastructuur die vernietigd werd tijdens conflicten, maar verwildeerde infrastructuur na decennia van verwaarlozing en slecht bestuur. Dit soort activiteiten beoogt de ondersteuning van de politieke overgang en kan niet worden aangerekend als humanitaire hulp volgens de internationale definities.

Verbondenheid

De complete beoordeling van de samenhang vertoont een gevarieerd beeld. Voor 53 van de 54 projecten zijn de scores voor het gebruik van de lokale mogelijkheden en verbindingen met de ontwikkelingsvooruitzichten positief, terwijl de scores voor de lokale inbedding, het partnerschap en de oplevering minder positief uitvallen. Rekening houdende met het feit dat de maximale duur van de financiering van de activiteiten via de begrotingslijn Noodhulp 18 maand is, waren de verwachtingen met betrekking tot de impact van de ontwikkeling van de activiteiten waren vaak te optimistisch. In een dergelijke korte periode is het moeilijk om duurzame resultaten te boeken met een hoofdzakelijk inputgestuurde benadering.

Doeltreffendheid en impact

Een totaal van 30 projectresultaten konden worden beoordeeld. De score van de outputs geeft aan dat de resultaten bevredigend waren. Deze resultaten werden gerealiseerd in vaak uiterst moeilijke omstandigheden, zoals hoge politieke spanningen, geweld, het ontbreken van wegen, en de enorme tijdsdruk. Slechts drie projecten gaven geen bevredigende resultaten.

De resultaten konden enkel worden beoordeeld voor 18 van de 20 bezochte projecten. Op basis van terreinbezoeken haalden 16 projecten een score van voldoende tot goed. Toch moet worden opgemerkt dat de beoordeling van de resultaten voor de meeste projecten moeilijk lag. De multilaterale programma's die over een aantal jaren liepen, boden nauwelijks enige informatie over de effecten en de resultaten. De meeste projectvoorstellen gaven geen duidelijke resultaatsindicatoren, maar waren gericht op de output (bijvoorbeeld scholen gebouwd, gezondheidsvoorzieningen hersteld, huizen gebouwd, apparatuur geleverd, enzovoorts). Daarom focusten de projectrapporten ook op outputindicatoren en werden er nauwelijks resultaatsindicatoren vermeld. Voor de doelgroepen werden wel enkele resultaten vermeld.

Doeltreffendheid

Tijdigheid is één van de belangrijkste indicatoren voor de beoordeling van de doeltreffendheid. De duur van het besluitvormingsproces liep sterk uiteen. Een substudie over de duur van het besluitvormingsproces toonde een duur van meer dan drie maanden voor twee derde van de projecten. Sommige vertragingen traden op in de periode tussen de goedkeuring van het project plus de daadwerkelijke start ervan, en de daadwerkelijke oplevering. Deze vertraging werd veroorzaakt door bureaucratische problemen, hetzij met de donor, hetzij met de uitvoerende instantie.

Er dient te worden opgemerkt dat de efficiëntie de laagste score kreeg van alle beoordelingscriteria met bijna een derde van de projecten die een efficiëntie toonden van onbevredigend tot slecht, wat betekent dat de goederen en diensten wel geleverd waren binnen de overeengekomen periode, maar toch laat, en soms te laat om een volledig bevredigende of tijdige respons op de behoeften te kunnen betekenen.

Aanbevelingen

Versterk verder de sterke punten van de Belgische humanitaire hulp, zoals bijzondere aandacht voor vergeten crisissen en voor de financiering van relevante en doeltreffende activiteiten

Omdat België een relatief kleine donor is met beperkte financiële en personeelsmiddelen, moeten deze niet te dun worden gespreid. Een verbeterde aandacht voor de huidige sterke punten kunnen het humanitaire profiel van België versterken en de doeltreffendheid en zichtbaarheid verder doen toenemen. De volgende sterke punten kunnen dienen als vertrekpunt:

- De concentratie op het huidige kleine aantal multilaterale en internationale humanitaire organisaties geeft België een erkende positie in de donorsteungroepen en –fora; die positie zou verder kunnen worden versterkt door meer middelen beschikbaar te stellen voor opvolging en performantiebeoordeling, en door samenwerking met andere gelijkgezinde donoren.
- De geografische concentratie op het gebied van de Grote Meren verschaft België een belangrijke positie in de coördinatie en de oriëntatie van de internationale humanitaire hulpverlening in deze regio. Deze geografische concentratie zou verder kunnen worden versterkt door zich te concentreren op enkele andere landen of regio's waar België al waardevolle kennis en ervaring heeft verworven.
- De huidige concentratie op vergeten en ondergefinancierde crisissen verdient ook om in aanmerking te worden genomen. De steun aan vergeten noodsituaties kan worden omgezet in een expliciete doelstelling van de Belgische humanitaire hulp, iets wat zich zou moeten kunnen weerspiegelen in de criteria voor de verdeling van de middelen.
- In combinatie met een sterkere geografische concentratie, zou de Belgische humanitaire hulp ook speciale interesse kunnen hebben voor gezondheid en voeding, een terrein waarop België over een grote ervaring beschikt.

Trek de Koninklijke Besluiten in en werk de beleidsinconsistenties weg.

De inconsistenties tussen het 'Stuurplan' en de Koninklijke Besluiten moeten worden geëlimineerd door de intrekking van deze laatste. Zij kunnen worden vervangen door een meer flexibel kader dat een betere weerspiegeling is van het huidige denken over humanitaire hulp en de mogelijkheid voor, bijvoorbeeld, de ondersteuning van noodfondsen, zoals CERF-fondsen en Pooled Funds, personeels- en capaciteitsontwikkeling, financiering van lokale NGO's, en steun in contanten.

Zet de uitbouw en de implementatie van een coherent beleidskader verder.

Onmiddellijke aandacht moet worden besteed aan het operationaliseren en het uitvoeren van het 'Stuurplan' in de praktijk. Een actie- of een uitvoeringsplan moet worden ontwikkeld in nauw overleg met alle betrokken actoren. Breed intern overleg moet ook leiden tot een meer uniforme en gemeenschappelijke definitie van humanitaire hulp en tegemoet komen aan de GHD-eisen voor een uitvoeringsplan. Er wordt voorgesteld rekening te houden met de voorbeelden van andere GHD-leden die hun actieplannen bondig hielden en gericht op concrete resultaten door de concentratie op een beperkt aantal beleidsprincipes voor de uitvoering. Nieuwe, duidelijke en transparante criteria voor de besluitvorming moeten worden ontwikkeld voor alle (overige) begrotingslijnen. Deze criteria dienen in overeenstemming te worden gebracht met de OESO-DAC-definitie van humanitaire hulp en, onder andere, Transitie moet worden beperkt tot een strikt humanitaire context. Verder moeten duidelijke richtlijnen betreffende de uitvoeringskanalen worden ontwikkeld met duidelijk geformuleerde doelstellingen over het aandeel van de verschillende uitvoerende instanties.

Herbekijk de bestaande complexe structuren met verschillende politieke verantwoordelijkheden en herbekijk ook het complexe systeem van begrotingslijnen en -instrumenten

Het wordt aanbevolen om de politieke verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking toe te vertrouwen, wat een voorwaarde is voor een betere interne organisatie en communicatie. Met het plaatsen van humanitaire hulp onder de bevoegdheid van één Minister zou er geen reden zijn om de vijf afzonderlijke begrotingslijnen en een aantal aanvullende instrumenten te behouden. Hoewel het Finse model met één begrotingslijn wellicht niet volledig geschikt is, wordt toch aanbevolen om de begrotingslijnen Noodhulp en Herstel op korte termijn, Transitie en B-FAST te laten beheren door één departement. Integratie of, indien dat niet mogelijk is, aanpassing van de voedselhulp en van de multilaterale humanitaire hulpafdelingen is ook de moeite waard om te worden onderzocht.

Organiseer mechanismen voor interne coördinatie en overweeg delegatie van verantwoordelijkheden.

Het huidige organisatorische opzet met vier verschillende betrokken diensten kan worden vereenvoudigd, in overeenstemming met de herziening van begrotingslijnen en -instrumenten. Hoewel de coördinatie door middel van informele netwerken en individuele initiatieven al plaatsvindt, is het aan te raden om een aantal interne coördinatiemechanismen te organiseren. Interne coördinatie is nodig tussen de departementen en het personeel dat zich bezighoudt met humanitaire hulp, maar ook met de afdelingen die belast zijn met ontwikkelingssamenwerking voor landen waar beide vormen van steun worden verleend. Bovendien is het aanbevolen om tijdelijke coördinatiemechanismen op te zetten voor landen met grote crisissen en/of grote humanitaire- en ontwikkelingsprogramma's, zeker in de Transitieperioden. Er is een gelijkaardige nood aan het opstarten van coördinatie met de andere departementen die direct bij het beleid betrokken zijn, met name de nieuwe dienst voor Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie.

Vergroot de transparantie en de snelheid van toewijzing van middelen voor noodhulp

Hoewel België relatief snel heeft gereageerd op verscheidene grote rampen, wordt toch aanbevolen om de transparantie en de continuïteit van de besluitvorming te verhogen, om zo snel mogelijk te kunnen reageren op onmiddellijke behoeften in de uren en dagen na het uitbreken van een nieuwe humanitaire crisis. Ook wordt aanbevolen om een formele procedure uit te werken die vergelijkbaar is met die van andere landen, of, bijvoorbeeld, met de Primary Emergency Financing Decisions van ECHO, in combinatie met een delegatie van de besluitvorming, zoals hierboven aanbevolen.

Vervang de huidige projectmatige aanpak door een programmatische aanpak en door andere vormen van financiering

Verdere rationalisering van de huidige uitvoeringspraktijken is vereist. Dit zou een programmatische aanpak noodzakelijk maken, niet alleen voor de multilaterale en internationale organisaties, zoals dat nu al het geval is, maar ook voor de NGO's. Een klein aantal NGO's met een bewezen palmares en met goede mogelijkheden voor het implementeren van programma's in de Belgische humanitaire concentratielanden of regio's, zouden uitgenodigd kunnen worden voor het ontwikkelen van dergelijke programma's. Bovendien zouden raamovereenkomsten voor onmiddellijke reactie op noodsituaties overwogen kunnen worden, met mogelijke financiering uit een goedgekeurde enveloppe en onder vooraf vastgestelde voorwaarden. Dit zou de Belgische voorspelbaarheid en betrouwbaarheid als donor kunnen verhogen. Gezien het beperkte aantal gespecialiseerde Belgische humanitaire organisaties, zou België kunnen overwegen om internationale NGO's onder de arm te nemen

en om ze te selecteren op grond van verdienste in plaats van op nationaliteit. Reductie van het aantal NGO's zou ook bijdragen tot een beperking van de huidige wildgroei van NGO's in de uitvoering van humanitaire hulp, iets wat de coördinatie bemoeilijkt. Verhoogde bijdragen aan de (gemeenschappelijke) noodhulpmiddelen zouden ook kunnen worden overwogen.

Verhoog het menselijke potentieel van de humanitaire departementen, Ambassades en vertegenwoordigingen.

De al aanbevolen rationalisering van de organisatie en verdere concentratie op de regio's en/of sectoren, programmaovereenkomsten, raamovereenkomsten en bijdragen aan gemeenschappelijke noodhulpfondsen zou waarschijnlijk de huidige werklast verlichten. Maar de herstructureringsactiviteiten op korte termijn kunnen de werklast tijdelijk verhogen. Personeelsuitbreiding met het oog op het beheer van de humanitaire hulp moet worden overwogen, zowel op het hoofdkantoor als op het terrein. In landen met een plotselinge toename van humanitaire activiteiten, veroorzaakt door een ernstige noodsituatie, moet tijdelijke versterking worden overwogen. De performantie en zichtbaarheid van de Belgische humanitaire hulp kan niet op een verantwoorde manier worden verbeterd met het momenteel zeer beperkte personeelsbestand in een versnipperde organisatorische structuur.

Synchroniseer de geplande verhoging van het financiële volume van de humanitaire hulp met een capaciteitsverhoging.

Op dit moment is er een ernstig personeelstekort, en het vergroten van de omvang van de humanitaire hulp met behoud van de huidige kwaliteit van het beheer is niet mogelijk. De personeelscapaciteit moet niet enkel kwantitatief worden verhoogd (zie vorige aanbeveling), maar ook op een kwalitatieve manier, door meer aandacht voor professionele ontwikkeling (bijvoorbeeld organisatie van gespecialiseerde cursussen, bijwonen van conferenties en workshops, enzovoorts.). Verder wordt voorgesteld om het intern leren uit ervaringen te stimuleren door middel van gestructureerde uitwisseling van ervaringen en nieuwe ontwikkelingen.

Besteed de nodige aandacht aan begeleiding van de prestaties

In de huidige en in de nieuwe programmatische afspraken, implementeert de uitvoerende partner zelden rechtstreeks, maar werft hij een aantal andere organisaties aan als onderaannemers. Dat vereist een zorgzame begeleiding, zoveel mogelijk samen met andere donoren en in overeenstemming met de Ghd-principes van gemeenschappelijk verslaggeving. Dat is een belangrijke verantwoordelijkheid van de donor, en het blijft van essentieel belang om te voldoen aan de eisen van verantwoording aan het Parlement en aan het grote publiek. Daarom wordt aanbevolen om een hogere prioriteit toe te kennen aan opvolging en evaluatie (inclusief terreinbezoeken). Er wordt ook aanbevolen om de financiering afhankelijk te maken van een op resultaten en verslaggeving gebaseerde opvolging.

Gemengde noodhulpfondsen, zoals CERF, en nationale fondsen, zoals de DRC Pooled Fund, streven naar een verhoging van de reactiesnelheid, dragen bij tot een betere coördinatie en verspreiden de humanitaire hulp volgens de behoeften. Deze fondsen zijn in hun huidige vorm nog nieuw en mechanismen en voorwaarden voor uitbetaling zijn nog in volle ontwikkeling. Het verdient aanbeveling om nauwlettend toe te zien op de resultaten en de tijdigheid van de uitbetaling van de middelen door de nieuwe gezamenlijke noodhulpfondsen, en ook op de toegang van de NGO's tot die fondsen. Vooral plaatselijke NGO's worden nog steeds bijna allemaal uitgesloten, terwijl hun directe toegang tot de lokale bevolking ze een potentieel belangrijke rol toebedeelt in de respons. Deelname aan (een beperkt aantal) noodhulpfondsen kan België de mogelijkheid bieden om invloed uit te oefenen op de toegankelijkheid en de prestaties, terwijl zo een bijdrage wordt geleverd aan de verwezenlijking van de GHD-principes

van tijdige, flexibele en gecoördineerde reactie. Bijdragen aan deze fondsen kunnen geleidelijk worden verhoogd, afhankelijk van de prestaties.

1 Inleiding

1.1 Taakomschrijving

De Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bereidde de taakomschrijving voor (TOR, zie bijlage 1), na intensief overleg met de belangrijkste Belgische betrokkenen.

Het doel van de evaluatie is -volgens de TOR- 'het beoordelen van de kwaliteit van de humanitaire interventies gefinancierd door de Belgische Federale Staat tussen 2002 en 2006'. De resultaten zullen worden gebruikt voor het verbeteren van toekomstige humanitaire interventies die ondersteund worden door de Belgische federale overheid, waardoor de Belgische toegevoegde waarde op dit gebied zal worden gemaximaliseerd.

De evaluatie moet de Belgische humanitaire hulp analyseren, met als uitgangspunt de begrotingskredieten, toegekend gedurende de periode 2002-2006. Daartoe verstrek de TOR een groot aantal gedetailleerde onderzoeksvragen, voor een groot deel gerelateerd aan verschillende begrotingslijnen. Deze vragen kunnen in twee groepen worden verdeeld:

- Die welke verwijzen naar de doelstellingen, de internationale positionering, de toewijzing van financiële en menselijke middelen en de samenhang van de Belgische Strategie betreffende Humanitaire Hulpverlening.
- Die welke verwijzen naar de relevantie, de besluitvorming, de efficiëntie en de resultaten van de verschillende interventies.

1.2 Beoordelingscriteria

In overeenstemming met de evaluatievragen in de TOR en met de aanpak zoals die werd ontwikkeld in de methodologische nota, richt de studie zich op de volgende OESO-DAC-evaluatiecriteria voor humanitaire hulp³:

- *Relevantie* gaat over de beoordeling van de vraag of de Belgische humanitaire hulp overeenstemt met het Belgische en lokale beleid en dito prioriteiten, en of ze in

3 Als vertrekpunt werden de definities in de ALNAP Guide Evaluating Humanitarian Assistance using the OECD-DAC evaluation criteria genomen. Bepaalde wijzigingen werden aangebracht om de algemene richtlijnen aan te passen aan het specifieke evaluatieobject: de Belgische humanitaire hulp. Doeltreffendheid en impact werden samengenomen, terwijl ook de spreiding onder dit belangrijke hoofdstuk valt. Coördinatie is op zich geen evaluatiecriterium, maar eerder een hulpmiddel om het doel te bereiken. Vanwege haar belang, vaak als een verklarende factor voor de prestatie, hebben we coördinatie in een apart hoofdstuk ondergebracht.

overeenstemming is met lokale materiële en immateriële behoeften en prioriteiten van de getroffen bevolking.

- *Samenhang* verwijst naar de noodzaak om ervoor te zorgen dat er samenhang is tussen het Belgische humanitaire beleid en de uitvoering ervan, en met het hele Belgische beleid, met name ten aanzien van veiligheid en ontwikkelingssamenwerking.
- *Verbondenheid* verwijst naar de noodzaak om ervoor te zorgen dat noodmaatregelen op korte termijn uitgevoerd worden in een context die rekening houdt met de ermee in verband staande problemen op langere termijn en ingebed zijn in de lokale context.
- *Doeltreffendheid* en impact meten de mate waarin een activiteit haar doel bereikt, dan wel of kan worden verwacht dat dit gebeurt op basis van de resultaten. Impact peilt naar de bredere effecten van het project -sociaal, economisch, technisch, ecologisch- op individuen, groepen naar geslacht en leeftijd, op gemeenschappen en op instellingen.
- *Efficiëntie* meet de kwalitatieve en kwantitatieve output als gevolg van de input, maar in deze studie is het belangrijkste element van de beoordeling van de efficiëntie het tijdspar van de interventie.
- *Coördinatie* verwijst naar de relaties met de bredere humanitaire gemeenschap, de andere donoren, en de civiele samenleving. Het is meer een verklarende factor dan een beoordelingscriterium, maar ook vanwege het belang van humanitaire hulp moet dit onderwerp afzonderlijk worden behandeld.

Niet alle beoordelingscriteria kunnen evenveel aandacht krijgen omwille van beperkingen betreffende gegevens, tijd en budget. Enkele criteria moet worden beoordeeld op het niveau van de algemene beleidslijnen en strategieën, zoals samenhang en coördinatie, terwijl andere gebaseerd zijn op een evaluatie op het niveau van de projecten, en daarna zijn samengevoegd. Zeer beperkte informatie over een aantal beoordelingscriteria, in het bijzonder de efficiëntie en de samenhang, beperkten de mogelijkheid tot volledige evaluatie.

1.3 Fasen van het evaluatieproces

Volgens de TOR zou de evaluatie moeten bestaan uit vier fasen:

1. De aanvangsfase.
2. De analyse van het beleid, de instrumenten en de structuren in Brussel.
3. De terreinfase met verschillende landenstudies.
4. De synthesefase en het eindverslag.

In de eerste fase werd een Methodologische Nota uitgewerkt.

In de tweede fase werd een deskstudie van 30 van de 66 geselecteerde humanitaire interventies en projecten uitgevoerd die tot verschillende begrotingslijnen behoorden. Bovendien presenteerde het evaluatieteam een document over de context en de belangrijkste kenmerken van de Belgische humanitaire hulp. Een tweede document over de internationale context werd tijdens deze fase voorbereid. De bevindingen van de tweede fase waren gebaseerd op deskstudie en interviews in Brussel, Genève en Kinshasa.

De derde fase begon met een deskstudie van de resterende 36 van de 66 geselecteerde humanitaire interventies en projecten. De helft van de 65 projecten werden bezocht en geanalyseerd tijdens drie terreinstudies die werden uitgevoerd in de Democratische Republiek Congo (DRC), Burundi en Pakistan.

De TOR vroeg om terreinstudie in vier landen. De projectportfolio in Ethiopië bleek echter zeer beperkt te zijn en verspreid over verschillende sectoren en in de tijd. Een terreinbezoek aan Ethiopië zou nauwelijks hebben bijgedragen tot een beter begrip of een betere algemene beoordeling van de Belgische humanitaire hulp. In overleg met het Stuurcomité tijdens de eerste fase, werd het terreinbezoek aan Ethiopië vervangen door een tweede bezoek aan de DRC, de belangrijkste afnemer van de Belgische humanitaire hulp. Tijdens het eerste bezoek aan de DRC interviewde het evaluatieteam een breed scala van organisaties in Kinshasa, terwijl het team tijdens het tweede bezoek een breed scala van projecten bezocht in twee regio's in het oosten van het land.

In de vierde fase werden alle bevindingen geconsolideerd en gevalideerd en werd het definitieve verslag geschreven. Consolidatie en validering vonden plaats door vergelijking van de verslagen van de drie landen, triangulatie, extra feitenverzameling om de bestaande leemten op te vullen, interne teamdiscussie en een discussie met het stuurcomité.

De tussentijdse verslagen werden besproken met het stuurcomité in Brussel (zie bijlage 5). De verslagen van de drie landenstudies moeten worden beschouwd als een integraal onderdeel van deze eindevaluatie. In dit samenvattende verslag worden slechts de voornaamste bevindingen en conclusies van deze landenstudies voorgesteld die relevant zijn voor de complete evaluatie van de Belgische humanitaire hulp. De verslagen van de eerste en tweede fase zijn geïntegreerd in dit eindrapport.

1.4 Organisatie van de evaluatie en interactie met de voornaamste betrokkenen

In alle fasen van de evaluaties werden verschillende groepen van betrokkenen geraadpleegd, en zij hebben op verschillende manieren deelgenomen aan de evaluatie. De interactie met de belangrijkste belanghebbenden, met het oog op het verzamelen van gegevens, neemt verschillende vormen aan: persoonlijke interviews, informele gesprekken, bijvoorbeeld tijdens excursies, telefonische interviews, focusgroepen en workshops. Aan het einde van de landenbezoeken werden debriefings⁴ georganiseerd voor het Ambassadepersoneel.

Een belangrijk mechanisme van interactie en feedback waren de regelmatige bijeenkomsten van het stuurcomité. In het stuurcomité waren alle voornaamste betrokkenen vertegenwoordigd en ze hebben hun inbreng gedaan vanuit hun respectieve standpunten. Leden van het stuurcomité boden waardevolle steun aan het team tijdens de hele evaluatieperiode. Zij stuurden op eigen initiatief regelmatig relevante documentatie, deden waardevolle suggesties en ondersteunden de voorbereiding van het terreinbezoek (zie bijlage 5 voor de samenstelling van het stuurcomité en de data van de vergaderingen).

Een kernteam van drie personen -ook de auteurs van dit syntheseverslag- was verantwoordelijk voor de begeleiding van deze evaluatie met Adriaan Ferf als teamleider. Kwaliteitsbewaking werd in de loop van het proces gedaan door Thea Hilhorst, Hoogleraar Rampstudies, Universiteit Wageningen.

4 Dit was onmogelijk voor het tweede bezoek aan de DRC wegens de afstand tussen Kivu en Kinshasa.

De studies werden uitgevoerd door de volgende personen:

DRC: Adriaan Ferf, Vital Mayele, en Anneke Slob (enkel eerste bezoek).

Burundi: Emery Brusset en Augustin Ngendakuriyo.

Pakistan: Adriaan Ferf met de steun van Mihir Bhatt⁵.

1.5 Definitie van het evaluatieobject

Hoewel humanitaire hulp geen nieuw fenomeen is, is er toch nog steeds geen volledige en definitieve overeenstemming over de definitie en de reikwijdte van humanitaire hulp. De mate waarin wederopbouw, conflictpreventie, vredeshandhaving, institutionele opbouwactiviteiten, enzovoort, deel uitmaken van de humanitaire hulpverlening, is nog steeds onderwerp van debat⁶. Binnen het Good Humanitarian Donorship initiatief werkt een subgroep aan gemeenschappelijke definities en statistieken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het evaluatieteam tijdens het onderzoek kennis maakte met verschillende visies en ideeën over de definitie en het toepassingsgebied van de Belgische humanitaire hulp.

De TOR nam de begrotingslijnen als vertrekpunt. De volgende vijf begrotingslijnen worden met name genoemd:

- Noodhulp en Herstel op korte termijn.
- Voedselhulp.
- Overgang, Heropbouw en Sociale ontwikkeling.
- Multilaterale organisaties.
- B-FAST.

De gegevens vermeld in de TOR en de gegevensbestanden voor de evaluatie zijn congruent met deze definitie van het toepassingsgebied van het Belgische humanitaire programma.

Het belangrijkste en meest recente humanitair politiek document (*‘Stuurplan van de Belgische Humanitaire Hulp’*, 2006) definieert de instrumenten en de reikwijdte van de Belgische humanitaire hulp als volgt:

- de vijf bovengenoemde begrotingslijnen;
- de bijdragen aan CERF en landspecifieke Pooled Funds;
- de bijdragen aan ECHO.

Maar er zijn nog meer programma's en activiteiten die op een andere manier worden gefinancierd en gerapporteerd aan de OESO-DAC als humanitaire hulp, maar die maken geen deel uit van het evaluatieobject.

Ten eerste: de 15 miljoen euro voor de Democratische Republiek Congo (als onderdeel van een totale toezegging van 25 miljoen euro) in 2006, en een andere 10 miljoen euro voor Burundi (als onderdeel van een totale toezegging van 15 miljoen euro) voor de ondersteuning van de

⁵ De heer Mihir Bhatt woonde de voorbereiding van de zending bij en las het ontwerprapport na.

⁶ Onlangs werden nieuwe definities gepubliceerd. Tijdens het onderzoek gebruikte het team de DCD/DAC/STAT/(2006)17 Tabel 1: Voorstel voor een subklassering van humanitaire hulp.

transitieperiode in deze landen ('*Noodprogramma's*') moeten worden uitgevoerd door BTC. Deze programma's werden geklasseerd als humanitaire hulp⁷. Aanvankelijk zouden de programma's deel uitmaken van de Transitiebegrotingslijn, maar dit idee werd niet operationeel en voor deze programma's werden afzonderlijke procedures ontwikkeld.

Ten tweede: humanitaire hulp wordt geboden via andere kanalen, zoals:

- het multilaterale kanaal voor ontwikkelingssamenwerking (bijvoorbeeld een programma betreffende seksueel geweld in Congo);
- de algemene begrotingslijn voor NGO's. (bijvoorbeeld steun aan AZG);
- de begrotingslijn Conflictpreventie en Preventieve diplomatie (althans sommige activiteiten lijken te worden gerapporteerd als humanitaire hulp);
- de begrotingslijn voor bijstand van deskundigen en vrijwilligers (sommige onderdelen worden gerapporteerd als humanitaire hulp).

Vandaar dat het evaluatieobject, zoals omschreven in de TOR (de vijf begrotingslijnen) slechts een deel dekt van de totale Belgische humanitaire hulp⁸. Niettemin, waar het relevant was, zijn deze activiteiten in aanmerking genomen, bijvoorbeeld in de beoordeling van de samenhang.

1.6 Gegevensinzameling

De Dienst Bijzondere Evaluatie verstrekke aan het evaluatieteam gegevenslijsten voor alle begrotingslijnen, die trouwens de basis vormen voor de analyse die in dit rapport wordt voorgesteld. Deze gegevens zijn afkomstig uit de gegevens die bewaard worden door de afdelingen die belast zijn met het beheer van de vijf bestudeerde begrotingslijnen. De gegevens zijn door het evaluatieteam bijgewerkt met de informatie die door de verschillende afdelingen werd verstrekt in verband met nieuwe verplichtingen, zodat de informatie zou kunnen worden aangevuld tot eind 2006. Daarom zijn consistente informatiebronnen gebruikt voor de analyse van trends in de Belgische humanitaire hulp, voor deze vijf begrotingslijnen.

We hebben al vermeld dat deze gegevens niet alle gegevens bevatten over de activiteiten die aan de OESO-DAC worden gemeld als humanitaire hulp. In feite geven de gegevensbestanden geen inzicht in de verslagen over de Belgische humanitaire hulp aan de OESO-DAC.

De centrale databank van de Federale Overheidsdienst bevat algemene informatie over projecten voor humanitaire hulp (en andere programma's voor ontwikkelingssamenwerking). Maar over de humanitaire hulp zijn er aanzienlijke verschillen tussen de gegevens in de centrale gegevensbank en de gegevens die verstrekt worden door de afdelingen belast met humanitaire hulp. Deze verschillen konden niet worden uitgeklaard in het bestek van deze evaluatie. Daarom zijn de gegevens vanuit de verschillende afdelingen de belangrijkste bron van informatie, terwijl de centrale gegevensbank uitsluitend wordt gebruikt als een extra bron van informatie.

7 Ze werden vermeld in het DGOS jaarrapport 2005 onder het hoofdstuk humanitaire programma's, en de voorbereidingskosten en eerste toewijzingen werden in het centrale gegevensbestand geregistreerd.

8 Enkel het federale niveau werd in aanmerking genomen. Humanitaire steun van de regio's, steden, gemeenten en het publiek maakt geen deel uit van de evaluatie.

De centrale gegevensbank rechtvaardigt haar indeling met de (voorgestelde) OESO-DAC-definitie van humanitaire hulp⁹. De rapportage van humanitaire hulp aan de OESO-DAC is gebaseerd op de centrale databank en wijkt dus sterk af van de gegevens die beschikbaar zijn en gebruikt worden voor de evaluatie.

1.7 Beperkingen van de evaluatie

De beperkingen van de gegevens die worden gebruikt voor de evaluatie werden hierboven al vermeld. Indien gegevens uit andere bronnen dan de TOR en gegevensbestanden van DGOS zijn gebruikt, dan wordt dat vermeld. De gegevens in de tabellen en cijfers zijn afgerond, dus kleine afwijkingen in de totalen en percentages kunnen zich voordoen.

Tijdens de terreinbezoeken besprak het team bepaalde onderwerpen met de uitvoerende organisaties en begunstigden, wat goede inzichten bood in de relevantie, de verbondenheid en de efficiëntie van de verschillende interventies. Maar de beperkte duur en reikwijdte van deze bezoeken beletten een grondige bestudering van de behoeften en/of de effecten op het niveau van de getroffen bevolkingsgroepen.

De TOR vroegen ook om een criteriumvergelijking van de Belgische humanitaire hulp met die van twee andere donoren. In de eerste fase werden Finland en Zwitserland geselecteerd als referentielanden. De eerste fase van het onderzoek maakte echter duidelijk dat het grootste deel van de beschikbare data niet geschikt was voor een zinvolle vergelijking. De geselecteerde landen maakten in veel gevallen gebruik van verschillende definities met betrekking tot humanitaire hulp. Hierdoor is de benchmark in deze evaluatie beperkter van omvang en meer kwalitatief dan oorspronkelijk gepland.

9 Zie: DCD/DAC/STAT/(2006) 17, Tabel 1: Voorstel voor een subklassering van humanitaire hulp.

2 De internationale context

Dit hoofdstuk stelt de internationale context voor -de belangrijkste instellingen, de belangrijkste actoren, trends in de omvang van de humanitaire hulp, de belangrijkste concepten en thema's-, voor zover ze relevant zijn voor de beoordeling van de Belgische humanitaire hulp. De literatuur over de humanitaire hulp en de evaluatie ervan neemt snel toe, en een massa interessante documenten zijn onlangs gepubliceerd. Dit hoofdstuk kan alleen een overzicht bieden van de belangrijkste kwesties en trends, omdat de Belgische humanitaire hulp alleen kan worden begrepen en beoordeeld tegen deze achtergrond. De auteurs van dit verslag hebben niet de bedoeling gehad om een nieuwe analyse te maken van de internationale context, omdat dit veel verder zou gaan dan hun opdracht. Recente publicaties zijn in aanmerking genomen, maar de presentatie in dit hoofdstuk is noodzakelijkerwijs beschrijvend en kort. Om ervoor te zorgen dat dit evaluatieverslag toegankelijk is, ligt de nadruk op het Belgische humanitaire beleid, de instrumenten en de prestaties, geprojecteerd tegen deze internationale achtergrond.

2.1 Soorten noodsituaties en trends

Twee belangrijke soorten rampen en noodsituaties kunnen worden onderscheiden:

- natuurrampen (overstromingen, droogtes, aardbevingen, enzovoorts);
- door de mens veroorzaakte rampen of complexe noodsituaties (conflicten).

In de jongste twee decennia is het aantal groot- en kleinschalige natuurrampen en conflicten aanzienlijk toegenomen. Tussen 1991 en 2000 werden meer dan drie miljoen mensen gedood. Conflicten eisten 2,4 miljoen slachtoffers, driekwart van hen leefden in ontwikkelingslanden. Natuurrampen eisten nog eens 0,65 miljoen slachtoffers, twee derde van hen leefden in ontwikkelingslanden¹⁰. De economische en financiële schade van conflicten en natuurrampen wordt geraamd op gemiddeld 70 miljard US \$ per jaar.

Rampen en conflicten kunnen ontwikkelingsinspanningen uit het verleden gewoonweg wegvegen door de enorme humanitaire en economische schade die ze veroorzaken. Erger nog, ze kunnen de economieën van de getroffen landen soms voor tientallen jaren doen terugvallen door de vernietiging van de sociale, economische en institutionele infrastructuur. De last van de rampen is niet gelijkmatig verdeeld over de hele wereld of onder de mensen. Er zijn duidelijke verbanden tussen landen met lage inkomens en hun kwetsbaarheid. Veel van de dodelijke conflicten vinden plaats in¹¹ arme ontwikkelingslanden, en armoede wordt vaak gezien als de oorzaak van de conflicten, waardoor de armoedebestrijding de belangrijkste

¹⁰ Wereld Rampenverslag 2001 (2202).

¹¹ Tegenwoordig zijn de meeste conflicten niet die tussen Staten, maar de binnenlandse.

langetermijnstrategie is. Hoewel bewezen is dat de relatie tussen armoede en conflict meer complex is¹², maken armoede en verarming, een falend economisch en sociaal beleid, een laag niveau van sociale en institutionele ontwikkeling, in combinatie met slecht bestuur, de bevolking toch kwetsbaar voor conflicten. In de afgelopen decennia is het aantal en de intensiteit toegenomen van de interne conflicten die worden gekenmerkt door grootschalige diefstal, extreem geweld (met inbegrip van systematisch seksueel geweld), geweld tegen burgers, de grootschalige vernietiging van de sociale en economische infrastructuur, grote aantallen binnenlandse ontheemden (IDP) en (vaak langdurige) vluchtelingen.

Rampen slaan niet blindelings toe¹³. Gemiddeld veroorzaken natuurrampen in arme landen 13 keer meer dodelijke slachtoffers dan rampen in rijke landen¹⁴. Bovendien treffen natuurrampen en conflicten arme mensen onevenredig zwaar. De armen wonen vaak in de meest kwetsbare plaatsen en hebben weinig middelen om voorbereidingen te treffen tegen dreigende rampen of om de impact ervan te verzachten. Ze hebben een lagere gezondheidsstatus en minder middelen om de schade na een ramp te herstellen. Voor de overlevenden is een ramp vaak een nog dieper vervallen in armoede, en dat maakt ze kwetsbaar voor de volgende ramp. Het zijn de armen, de ouderen, de vrouwen, de kinderen en de gehandicapten die bijzonder kwetsbaar zijn en het ergst getroffen worden.

2.2 Humanitaire Hulp: definitie en waarden

Humanitaire hulp is geen nieuw verschijnsel. Zelfs na meer dan 150 jaar is er geen algemeen aanvaarde definitie van de humanitaire waarden en principes. Maar de principes van het Rode Kruis en de Rode Halve Maanbeweging worden algemeen aanvaard. Daarom omschrijft men de doelstellingen van humanitaire acties meestal als het redden van levens, het verlichten van het lijden en het behoud van de menselijke waardigheid. In de praktijk is het onderwerp van debat of acties kunnen voorkomen worden, of ze beperkt kunnen worden en of men zich kan voorbereiden op de gevolgen van noodsituaties. Dat debat kan worden beschouwd als een onderdeel van de humanitaire actie. Hoewel deze activiteiten normaliter worden opgenomen in de definities van humanitaire actie, zijn er toch meningsverschillen tussen de donoren over de mate waarin deze activiteiten moeten ressorteren onder humanitaire begrotingen en - programmering.

Ook de andere humanitaire actoren hebben hun eigen interpretaties van de aard van de humanitaire respons. Deze variëren van een grote nadruk op de waarden en de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid (de 'Dunant-enaars') tot een meer flexibele aanpak waarbij er samenwerking is met de nationale regeringen, contacten met het internationale beleid van de instellingen en samenwerking met de militairen (de 'Wilson-enaars'). Zoals de meeste bilaterale donoren houdt België zich hoofdzakelijk aan de Wilson-interpretatie.

¹² Armoede is op zich waarschijnlijk geen directe reden voor conflicten. Een conflict is evenzeer een oorzaak van onderontwikkeling als een gevolg ervan. Zie Freks en de Zeeuw, Conflict en ontwikkeling vanuit een Nederlands perspectief, 2000.

¹³ IFRC-RCS, 1999.

¹⁴ IFRC-WDR, 2002, pagina 172.

Sommige donoren kiezen voor een enge definitie van humanitaire hulp, beperkt tot de directe noodhulp en sommige herstelactiviteiten, terwijl andere donoren gebruik maken van een bredere definitie die het hele scala van maatregelen omvat, van noodmaatregelen tot herstel en van wederopbouw tot ontwikkeling. Of België een engere of bredere definitie hanteert zullen we in het volgende hoofdstuk uiteenzetten.

2.3 Financiering en spreiding van de humanitaire hulp

Op de toenemende behoefte aan humanitaire hulp is gereageerd met een aanzienlijke groei van de financiering. Een piek in de media-aandacht voor vaak grote en plotselinge rampen, voor de slachtoffers en voor de internationale respons, hebben de publieke belangstelling en steun, voornamelijk in Europa en Noord-Amerika, sterk doen toenemen. Sinds 1975 is de humanitaire hulp elk decennium meer dan verdubbeld¹⁵.

Tabel 2.1 Humanitaire hulp 1990-2004

Jaar	Humanitaire Hulp: (in miljoen US\$)	Humanitaire Hulp: als aandeel van de ODA
1990	2,341	3%
1992	4,646	6%
1994	6,269	9%
1996	4,883	7%
1998	5,042	8%
2000	6,564	10%
2001	6,428	10%
2002	6,362	9%
2003	8,077	12%
2004	8,428	13%
2005	(80.4) ¹⁶	14%

Bron: OESO-DAC, tabel 1, van Globale Humanitaire Hulp 2006, Initiatieven voor Ontwikkeling 2006, blz. 7.

De Humanitaire hulp is sneller toegenomen dan de officiële ontwikkelingshulp: van het bescheiden aandeel van drie procent in 1990 tot ongeveer 14 procent van de ODA in de 2005 (ODA exclusief schuldverlichting)¹⁷. Via publieke oproepen en regelmatige bijdragen aan niet-gouvernementele hulporganisaties in Noord-Amerika en Europa, zijn aanzienlijke middelen voor rampenhulp beschikbaar geworden uit openbare bronnen. Privébijdragen zijn toegenomen van 14 procent van het totaal van de humanitaire hulp vóór 2001 tot 35 procent in de periode 2001-2005. Stortingen en geldstromen vanuit landen die dat niet op een regelmatige basis doen, zijn belangrijke bronnen van humanitaire hulp in vele rampen, maar ze zijn niet opgenomen in de statistieken.

¹⁵ Deze cijfers omvatten geen bijdragen vanwege niet-DAC leden. Deze bijdragen fluctueren sterk maar bedragen ongeveer 6% in de periode 2001-2005.

¹⁶ Voor 2005 geeft het verslag enkel een schatting.

¹⁷ Ontwikkelingsinitiatieven, Globale Humanitaire Hulp 2006, 2006.

In 2004 stond Afrika bovenaan de lijst van de ontvangende regio's met 39 procent; en naar volume is de humanitaire hulp aan Afrika sinds 1998 elk jaar toegenomen. Het Midden-Oosten volgt met 20 procent en Azië met 12 procent¹⁸.

Er is nog steeds een enorme kloof tussen de middelen die beschikbaar zijn voor verschillende noodsituaties en de werkelijke behoeften, terwijl de distributie nog verre van evenredig is met de behoeften. In 2005 was aan een derde van de behoeften van de minst gefinancierde noodsituaties voldaan, vergeleken met drie vierde van de vijf best gefinancierde (Irak, Soedan, Palestina, Ethiopië en Afghanistan). De ongelijke verdeling van de steun is, wat adequate en rechtvaardige hulp betreft, een echte uitdaging voor de mondiale humanitaire gemeenschap¹⁹.

2.4 Organisatie van de humanitaire sector

De organisatie van de humanitaire hulp is zeer complex en telt een groot aantal actoren. Sinds zijn oprichting in 1992 speelde het VN-Departement voor Humanitaire Aangelegenheden (DHA) een centrale rol in dit systeem. Het zat het Inter-Agency Standing Committee (IASC) voor, dat samengesteld was uit de belangrijkste humanitaire VN-agentschappen, ICRK en NGO-consortia.

De multilaterale actoren

De centrale coördinerende instantie DHA werd gereorganiseerd in 1998 en kreeg de naam van Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Zaken (OCHA). OCHA is geen uitvoerende organisatie, maar is belast met de beoordeling van de behoeften, het opstellen van de geconsolideerde oproepen (inclusief noodoproepen), en de coördinatie van de humanitaire respons, coördinatie op het terrein en humanitaire pleitbezorging. In 2005 werd het humanitaire VN-systeem gereorganiseerd om de betrouwbaarheid, de snelheid en de efficiëntie te verhogen; zo werden onder meer het clustersysteem en de E-CERF ingevoerd en de positie van de humanitaire coördinator versterkt²⁰.

Diverse VN-organisaties spelen een belangrijke rol in de humanitaire hulp, met inbegrip van UNHCR, UNDP, UNICEF, WVP, FAO en WHO.

Bilaterale donoren

Donors werken meestal via de Ministeries van Buitenlandse Zaken of agentschappen voor ontwikkelingssamenwerking en geven financiële steun aan de VN-organisaties, de NGO's en de Rode Kruisbeweging.

De belangrijkste donoren zijn de Verenigde Staten, Japan, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Zweden (2004).

Sinds de jaren 1990 spelen donoren een meer proactieve rol in de ontwikkeling van het humanitaire beleid via directe en indirecte invloed op, onder meer, de OESO-DAC, de brede

¹⁸ Ontwikkelingsinitiatieven, Globale Humanitaire Hulp 2006, p. 12.

¹⁹ Ontwikkelingsinitiatieven, Globale Humanitaire Hulp 2006, 2006.

²⁰ Voor informatie over de VN humanitaire hervorming en verscheidene componenten, zie ook Hoofdstuk 2.5 en bijlage 8.

humanitaire VN en de internationale organisaties, en direct via besluiten betreffende financiering.

De Europese Unie: ECHO

In 1992 heeft de Europese Commissie het European Community Humanitarian Office (ECHO) opgericht voor de uitvoering en de verbetering van de doeltreffendheid van de Europese humanitaire hulp, en om het internationale profiel van de Gemeenschap te verbeteren. Aanvankelijk streefde ECHO naar een onafhankelijke positie op humanitair gebied, maar in 2003 heeft het de leiding van de Verenigde Naties in de coördinatie van de humanitaire hulp erkend. ECHO werd snel de op één na grootste humanitaire donor (na de Verenigde Staten van Amerika) en is een platform voor de uitwisseling van informatie, en voor de opinievorming in de Europese gemeenschap van donoren.

Het Rode Kruis/De Rode Halve Maan

Soms wordt deze beweging ingedeeld bij de internationale NGO's, maar in feite vormt zij een categorie op zichzelf. De historische en bijzondere leidende rol van deze beweging wordt nog steeds erkend, en de organisatie blijft een bijzondere rol spelen in conflicten, door middel van haar mandaat en door haar grote ervaring. In sommige situaties is het ICRK in staat om actief te zijn waar anderen dat om politieke redenen niet kunnen. Het ICRK heeft -net als andere humanitaire organisaties- onder druk gestaan om meer transparantie en verantwoording te bieden, om de prestaties te verbeteren en om zijn relaties met haar belangrijkste externe donoren te veranderen. De Federatie van Rode Kruis- en Rode Halvemaanbewegingen hebben, via de lokale samenlevingen, een langdurige aanwezigheid in vele landen met ernstig risico op natuurrampen. Regelmatig werken IFRC en ICRK samen om in te grijpen bij noodsituaties.

NGO's

Het aantal en de capaciteiten van de betrokken NGO's in de humanitaire sector zijn enorm toegenomen. Dit heeft gezorgd voor een belangrijk nieuw humanitair reactievermogen en bood een alternatief voor de gevestigde humanitaire organisaties. Gelijkgestemde NGO's hebben grote multinationale consortia gevormd die een belangrijk reactievermogen hebben, vaste vestigingen en personeel in veel landen die getroffen zijn door rampen, eigen onafhankelijke bronnen van financiering en toegang tot donorfinanciering²¹. Ze zijn bekend en hebben brede steun binnen het kader van hun nationale en de internationale context. De tien grootste internationale consortia (met inbegrip van OXFAM, World Vision, IRC, CARE International) vormen het belangrijkste volume van het NGO reactievermogen²².

De rol van de vele honderden en misschien zelfs duizenden kleinere NGO's is voornamelijk beperkt tot het verstrekken van directe humanitaire hulp, en dat vanwege hun gebrek aan concentratie en specialisatie. Veel internationale NGO's zijn kleine onafhankelijke spelers die enkel financiering ontvangen van de overheid van het land waar ze hun hoofdkantoor hebben²³, met slechts een subsidiaire rol in het donorland. Tal van NGO's uit de door crisissen getroffen landen spelen een belangrijke rol bij het verlenen van humanitaire hulp, hetzij als onderaannemers van de uitvoerende instanties, hetzij op zelfstandige basis.

²¹ De zeven voornaamste groepen (OXFAM, WVI, CARE, Save the Children, CRS, IRC, MERCY Corps) stellen ongeveer 50.000 mensen te werk in ontwikkeling en humanitaire hulp. WVI heeft vestigingen in 128 landen, de andere in 20 tot 40 landen. Alle hebben ze humanitaire departementen, noodhulpteams en specialisten in verscheidene humanitaire sectoren.

²² Het Urgentie-Capaciteitsopbouwproject schatte dat ongeveer 7,5% van alle NGO-responscapaciteit geconcentreerd is in de zeven grootste internationale NGO's (Emergency Capacity Building Project, 2006).

²³ Tien geselecteerde DAC-landen handhaafden 302 NGO's in hun respectievelijke landen. Ontwikkelingsinitiatieven, Globale Humanitaire Hulp 2006, 2006.

2.5 De belangrijkste humanitaire instellingen en mechanismen

In 2005 heeft het Humanitarian Response Review (HRR) aan het bestaande institutionele kader en aan de mechanismen voor de respons op rampen een reeks verbeteringen aanbevolen om de voorspelbaarheid, de snelheid en de efficiëntie van de humanitaire sector te verhogen. De Humanitarian Reform omvat de hervorming van de financiële regelingen (E-CERF), de invoering van een clustersysteem op mondiaal en nationaal niveau en de versterking van de rol van de humanitaire coördinator.

Het antwoord is geregeld in de volgende institutionele regelingen en mechanismen in de landen die door rampen getroffen worden:

- De **Humanitaire Coördinator**, hoofd van het UNDP en OCHA, is voorzitter van de Inter Agency Standing Committee (IASC) en is verantwoordelijk voor de coördinatie van humanitaire hulp en, indien een vredesmacht aanwezig is, ook voor de vredeshandhaving.
- Het **Country Inter Agency Standing Committee** is het primaire mechanisme voor de coördinatie tussen verschillende agentschappen en is onder meer verantwoordelijk voor de voorbereiding van de **gemeenschappelijke humanitaire actieplannen (CHAPs)**. Het bestaat uit VN-agentschappen, ICRK en (vertegenwoordigers van) donoren en NGO's.
- **Consolidated Appeals Process (CAP)**, is bedoeld voor de coördinatie van de oproepen van de verschillende instanties in een Common Humanitarian Action Plan (CHAP), gebaseerd op behoeftenonderzoek, uitwerking van scenario's en beheerdersanalyse met algemene en sectorale doelstellingen, strategieën en met inbegrip van, of in verband met de activiteiten en de nodige middelen.
- **Clusters**, groepering van de uitvoerende organisaties in een sector, voor de identificatie van behoeften en hiaten in de reacties, mobilisatie van actoren, coördinatie, en zorg voor betrokkenheid van de nationale instellingen. De leiders van de oorspronkelijke 9 en later 11 clusters worden vooraf, en tegelijkertijd, 'aanbieder van het laatste redmiddel'. De clusterstructuur wordt weerspiegeld op internationaal, nationaal en lokaal niveau.
- **(Extended) Central Emergency Revolving Fund (E-)CERF**, centraal fonds met het oog op het bevorderen van een tijdige respons (72-96 uur) op zich ontwikkelende crisissen (2/3), en de toewijzing van middelen aan ondergefinancierde crisissen (1/3) hoofdzakelijk gebaseerd op niet-voorbestede giften van donateurs.
- **Pooled Funds en andere** gemeenschappelijke fondsen op landelijk niveau, die worden beheerd door de Humanitarian Coordinator, geadviseerd door de vertegenwoordigingen van de VN-organisaties, donoren en NGO's, om een gecoördineerde en snelle reactie op de lopende en nieuwe crisissen te bevorderen.

Voor meer informatie over de humanitaire hervorming zie bijlage 8.

Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD)

Het Good Humanitarian Donorship Initiative werd gelanceerd in juni 2003 in Stockholm, op een internationale bijeenkomst met vertegenwoordigers van de overheden van de 16 donorlanden (onder andere België) die instaan voor het grootste deel van de financiering van de Ontwikkelingshulp, de VN-organisaties, het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maanbeweging en andere organisaties die betrokken zijn bij de humanitaire actie. Tijdens de bijeenkomst onderschreven vertegenwoordigers van ECHO de principes en de praktijk van Good Humanitarian Donorship, waarin de gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen

voor, en een definitie van, humanitaire actie, evenals een set van 23 leidende beginselen en goede praktijkvoorbeelden van good donorship werden bevestigd.

De principes omvatten een op behoeften gebaseerde benadering, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van niet-humanitaire belangen en respect voor de mensenrechten; zij benadrukken het belang van participatie, de bredere aanpak van de humanitaire hulp door het belang te onderstrepen van het samengaan van noodhulp, herstel, ontwikkeling en rampriscoreductie, en definieert de relatie met de militairen in humanitaire activiteiten. Ze benadrukken verder het belang van coördinatie en de coördinatiemechanismen, zoals CAPs en CHAPs, en erkennen de bijzondere verantwoordelijkheid van het VN-systeem (en de specifieke rol van het ICRK). Een speciaal hoofdstuk wordt gewijd aan de verantwoordelijkheden van de donoren om te zorgen voor een verhoging van de flexibiliteit en de voorspelbaarheid van de financiering, de betrouwbaarheid van de partnerschappen, de bijdrage via CAPs, standaardisering van de verslaggeving, en de verantwoordelijkheden van de ontvangende organisaties (transparantie, verantwoording).

De erkenning dat de humanitaire hulp een kenmerkend onderdeel vormt van het beleid betreffende de donorregeringen, was een historische verschuiving, vooral in een tijd van stijgende tendensen betreffende integratie van veiligheid en algemeen ondersteuningsbeleid.

Sinds Stockholm kreeg het GHD-initiatief vaart tijdens de onderzochte periode. De OESO-DAC-leden keurden in april 2006 het GHD goed op Ministerieel niveau, en het aantal landen dat de principes aanvaardde is geleidelijk toegenomen, en bereikte 36 medio 2007.

Sinds de vergadering van Stockholm is de GHD fractie jaarlijks samengekomen en heeft ze jaarwerkplannen en doelstellingen uitgewerkt²⁴, zoals (b.v. voor 2006-2007):

- levering, op onze verantwoordelijkheid, van middelen op basis van de noden;
- versterking van donorcoördinatie op landelijk niveau;
- toezicht op de vooruitgang, afgemeten naar onze verplichtingen.

De GHD-principes, of een onderdeel ervan, zijn de leidende beginselen voor humanitair beleid en humanitaire richtlijnen in een aantal landen, bijvoorbeeld Finland en België, en zijn een hoeksteen van het nieuwe beleid betreffende humanitaire activiteiten vanwege de EU. Om ervoor te zorgen dat betere donorpraktijken ook de operaties op het terrein ten goede zouden komen, knoopt de GHD betrekkingen aan met de IASC en organiseerde ze in 2006 pilootprojecten in twee landen: in de Democratische Republiek Congo, met België als medevoorzitter samen met de Verenigde Staten, en in Burundi.

De GHD werkte een systeem uit van indicatoren voor het toezien op de voortgang van de uitvoering van de doelstellingen, en publiceert regelmatig verslagen op groepsniveau en op landelijk niveau²⁵. Workshops en bijeenkomsten worden georganiseerd en documenten gepubliceerd over kwesties als rampriscoreductie en de versterking van de op behoeften gebaseerde middelen. Verschillende werkgroepen werken op sleutelthema's om de praktijken te harmoniseren, zoals statistieken, de definitie en de harmonisatie van donoreisen²⁶.

²⁴ [www.Good Humanitarian Donorship.org/workplan.asp](http://www.GoodHumanitarianDonorship.org/workplan.asp).

²⁵ Globale Humanitaire Hulp 2006, Ontwikkelingsinitiatieven, 2006.

²⁶ Over CHAP/CAP: Definities en Statistieken; Harmonisering van donorvragen; Versterking van de vakgenotengroep.

Alle leden zijn begaan met de ontwikkeling van een binnenlands uitvoeringsplan voor Good Humanitarian Donorship door het vertalen van de principes in de lokale praktijken. Tot op heden hebben slechts een paar donoren²⁷, onder andere Finland, dergelijke plannen. De humanitaire programma's van de tien landen, waaronder België, Zwitserland en Nederland, werden beoordeeld door experts²⁸.

Ondanks de impuls van 2003 is slechts weinig vooruitgang geboekt bij de uitvoering, zoals blijkt uit de verschillende studies²⁹. De inspanningen voor implementatie zijn nog niet groot genoeg om algemene veranderingen in het gedrag van donoren te stimuleren. Zo, bijvoorbeeld, besloot de Tsunami Evaluatie: "beantwoordden de donoren niet aan een groot aantal van hun eigen donorprincipes". In de pilootgebieden van GHD in de Democratische Republiek Congo en Burundi bleken dan ook maar gemengde prestaties en beperkte tastbare resultaten te registreren³⁰.

2.6 De belangrijkste kwesties en trends

2.6.1 Coördinatie

Coördinatie wordt vaak gezien als het enige en belangrijkste probleem om de humanitaire doeltreffendheid en de efficiëntie te verhogen.

Zoals de Humanitarian Policy Group (2007) het verwoordt: "Vermits de capaciteiten, vaardigheden en mandaten verschillend zijn, is een meer systematische benadering van de coördinatie nodig als aan de humanitaire behoeften effectief moet worden tegemoet gekomen. Een systematische aanpak van de coördinatie zal ook helpen bij het optimaliseren en verbeteren van het collectieve potentieel van de humanitaire actoren. Zonder een dergelijke aanpak kunnen we niet eens weten hoe ver onze collectieve inspanningen reiken"³¹.

Vanaf 1991 werden systematisch inspanningen gedaan voor de verbetering van het leiderschap en de coördinatie van de humanitaire respons. Veertien jaar later is een nieuwe fase aangebroken. "De humanitaire hervorming is een antwoord op het gebrek aan gecoördineerde, tijdige en effectieve respons" en "... beoogt het versterken van de coördinatie op landniveau voor een doeltreffend gebruik van de schaarse middelen"³².

Er werd vooruitgang geboekt bij de verbetering van de coördinatie, maar die vooruitgang wordt gehinderd. Aan de ene kant door de dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden in de nieuwe systemen, onvoldoende betrokkenheid van de NGO's, de prestaties en de inzet van de clusterleidingen en het gebrek aan duidelijkheid over het voorliggende proces. Aan de andere kant wordt het coördinatieproces steeds meer bemoeilijkt door het steeds toenemend aantal

²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken van Finland, Richtlijnen voor Humanitaire Hulp, Fins plan voor toepassing van de GJHD principes, 2007.

²⁸ Zie www.GoodHumanitarianDonorship.org/DCD_DAC/20064_ENG_Hum_Aid.pdf.

²⁹ GHD: Hindernissen overwinnen om de gezamenlijke donorenprestatie te verhogen, 2006.

³⁰ Zie Verslagen van de terreinstudies in de DRC en Burundi (in bijlage bij dit verslag).

³¹ Groep voor Humanitair Beleid Policy brief 27, p. 1, juli 2007.

³² OCHA, 2007, p. 152.

actoren, zoals particuliere bedrijven en het leger. Op die manier is het humanitaire terrein exponentieel gegroeid, waardoor de coördinatie en de samenwerking steeds meer een uitdaging vormen. Hoewel waarschijnlijk alle betrokkenen het eens zijn over de noodzaak van een goede coördinatie, blijkt in de realiteit dat vrijheid van handelen nog steeds zeer gewaardeerd wordt door de meeste individuele actoren³³.

Het belang van coördinatie wordt ondersteund door de donoren, verenigd in de GHD, en voor sommige donoren³⁴; is het een centrale kwestie in hun humanitair beleid; er is echter minder overeenstemming over de te volgen weg, en er zijn nog meningsverschillen over belangrijke elementen, zoals de rol van de humanitaire coördinator en de voordelen van een Pooled Fund.

2.6.2 Samenhang van noodhulp, herstel en ontwikkeling

Oorspronkelijk was de samenhang gebaseerd op de vaststelling dat er in noodsituaties een 'gat' is in de overgang van humanitaire interventie naar ontwikkeling in het continuüm van noodhulp, herstel, wederopbouw en ontwikkeling. Dit veronderstelt een continuüm tussen deze vier fasen, maar de analyse van natuurrampen vanuit het perspectief van een continuüm is moeilijk. In complexe noodsituaties, die over het algemeen van lange duur zijn en vaak geen duidelijk eindpunt hebben³⁵, is een dergelijke analyse nauwelijks mogelijk. Dat maakt de kwestie van de (strategische) samenhang tussen de verschillende domeinen van noodhulp, herstel, wederopbouw, evenals de ontwikkelingsactiviteiten, niet minder relevant.

Er zou kunnen worden gesteld dat de zogenaamde 'kloof' geen betrekking heeft op één, maar op vier verschillende vragen:

- Hoe kunnen humanitaire activiteiten bijdragen tot het herstel van het fundament van ontwikkeling? Noch steun, noch revalidatie, worden in een vacuüm gerealiseerd, maar hebben invloed op de bestaande sociaaleconomische realiteit. Noodhulp en herstel moeten inspelen op deze realiteit, de mogelijkheden op lange termijn bekijken en de resultaten van de bijstand inschatten, negatieve effecten vermijden op bestaande systemen die gebaseerd zijn op de beschikbare middelen en het gebruik van bestaande lokale kanalen waar mogelijk, ter versterking van relevante lokale organisaties en instellingen. Deze strategische kwesties worden bestempeld als “verbondenheid”.
- Is er in een noodsituatie plaats voor ontwikkelingsactiviteiten parallel aan hulp en herstel? Hoewel noodsituaties in het algemeen destructief zijn voor de ontwikkeling, is het toch niet zo dat er in noodsituaties geen ontwikkeling mogelijk is. Zelfs een complexe noodsituatie beïnvloedt niet het leven van iedereen, en er is ruimte voor ontwikkeling parallel aan hulp en herstel.
- Hoe kan de overgang van noodhulp naar herstel en wederopbouw en ontwikkeling worden beheerd wanneer de noodsituatie eindigt? Voor die transitie is een geïntegreerde aanpak nodig waarbij verschillende actoren, bijvoorbeeld vredestroepen, en verschillende activiteiten, zoals verkiezingen, bijdragen aan het herstel van de veiligheid, de stabiliteit, het bestuur en de sociaaleconomische ontwikkeling.

³³ ALNAP Overzicht van humanitaire acties in 2004, 2005.

³⁴ Bijvoorbeeld Het Nederlandse Humanitaire Beleid.

³⁵ 50 % van alle binnenlandse conflicten die in overleg eindigden herbegonnen binnen de vijf jaar (Homan, CARE workshop op CIVIC, juni 2005).

- Wanneer moet de humanitaire hulp worden ingetrokken nadat het conflict formeel is beëindigd? Nadat een conflict is beëindigd en de hulp zich concentreert op ontwikkeling, blijven er wellicht nog gebieden en groepen die toch nog humanitaire hulp nodig hebben en waarmee dus rekening moet worden gehouden.

Koppeling van noodhulp en ontwikkeling vereist strategische aandacht voor deze koppeling, zowel betreffende ontwikkelings- als voor humanitaire activiteiten. Een specifieke groep, de Early Recovery Cluster, onder leiding van de UNDP, in sommige landen bijgestaan door andere VN-organisaties (zoals UNHCR in de DRC), werd opgericht in 2005. Die cluster omvat activiteiten die verder gaan dan acute humanitaire noden, zoals het herstel van het levensonderhoud, de voorbereiding op terugkeer of hervestiging, het pleiten voor gelijkheid van mannen en vrouwen en de milieuzorg, en de opbouw van plaatselijke mogelijkheden. Hiervoor moeten ontwikkelingshulpers in gebieden met chronische kwetsbaarheid aangeworven worden en moet er een nauwe samenwerking zijn met de overheid en het maatschappelijke middenveld. De eerste ervaringen zijn gemengd en de cluster is nog steeds op zoek naar zijn plaats, moet nog operationele concepten ontwikkelen, de NGO-gemeenschap betrekken en relaties uitbouwen met de andere voornaamste actoren op dit gebied, zoals de WB, IMF, de regionale ontwikkelingsbanken en de Europese Commissie³⁶. Daar waar de Early Recovery Cluster een duidelijk doel had³⁷, en in landen met natuurlijke noodsituaties waar herstelactiviteiten gebaseerd waren op bestaand behoeftenonderzoek, ondersteund door toename van de beschikbare capaciteit en opgenomen in Flash Appeals, waren de resultaten positiever.

Wat ook de opvatting is van koppeling tussen noodhulp en ontwikkeling, het is duidelijk dat het niet binnen de bevoegdheid ligt van humanitaire organisaties om al deze vraagstukken op te lossen, noch binnen de mogelijkheden van de humanitaire budgetten.

Twee aspecten zijn gerelateerd aan het LRRD-debat:

- Ramp-risicoreductie is ter discussie gekomen, vooral sinds de Wereldconferentie over Rampreductie in Kobe begin 2005³⁸. Het belang van de integratie van ramp-risicobeperkende maatregelen in de ontwikkeling van projecten ter vermindering van de gevolgen van voornamelijk natuurrampen, werd algemeen aanvaard door de humanitaire gemeenschap en verschillende donorlanden hebben al een beleid ter zake³⁹.
- Lokale mogelijkheden spelen een cruciale rol in de overgang van noodhulp naar herstel en ontwikkeling. Door het verkrijgen van de betrokkenheid en steun van de lokale mogelijkheden bij herstelactiviteiten, worden noodhulp, herstel en ontwikkeling gekoppeld en wordt bijgedragen tot het Transitieproces. Andere redenen voor een toenemende aandacht voor de lokale mogelijkheden in noodsituaties hangen samen met kwalitatieve aspecten (bijvoorbeeld kennis van de lokale behoeften, praktijken, talen, culturen en instellingen) en de toenemende veiligheidsrisico's van (buitenlands) personeel.

³⁶ OCHA, The Cluster Approach Final Evaluation Report, oktober 2007.

³⁷ "In de DRC, waar UNHCR dienst deed als meebegeleidend agentschap voor de ER-cluster, werd de nadruk eenvoudigweg gelegd op return, re-integratie en herstel binnen de gemeenschap" OCHA, The Cluster Approach Final Evaluation Report, oktober 2007, p. 38

³⁸ Zie Hyogo Framework for Action 2005-2015.

³⁹ Bijvoorbeeld DIFID. DIFID reserveert 10 % van alle humanitaire financiering voor DRR activiteiten.

2.6.3 Bescherming

Bescherming van de mensen verwijst naar het fysiek en sociaal welzijn van de mensen die door een noodgeval zijn getroffen. Bescherming tegen geweld in oorlog en conflicten is altijd een deel van de humanitaire agenda, zoals vastgelegd in de Conventies van Genève over de bescherming van burgers in gewapende strijd. Maar met het focussen op de organisatie van de ondersteuning van gemeenschappen die getroffen worden door rampen, stond het beschermingsaspect enige tijd minder opvallend op de agenda. In de afgelopen jaren kregen de beperkingen van de directe steun en het belang van de bescherming van mensen die het slachtoffer waren van geweld, gedwongen verhuizing en verdrijving, een hernieuwde belangstelling. Bescherming bestaat uit snelle en corrigerende maatregelen en opbouw van de leefomgeving en omvat een scala aan activiteiten, zoals promotie, de druk op de nationale regeringen, onderhandelingen met de strijdkrachten, het mondig maken van mensen, samenwerking met vredes troepen, enzovoort. Bescherming is niet de actie van één bepaalde instantie, maar is vooral afhankelijk van de aanvullende actie van gemandateerde humanitaire instanties, vertegenwoordigers van de regeringen, donoren en andere humanitaire actoren. Bescherming is nauw gerelateerd aan de humanitaire aanpak. Dit verwijst naar de vrije toegang van personen tot noodhulpdiensten, en naar de bewegingsvrijheid van humanitaire organisaties om mensen die in de val zitten, zich niet kunnen verplaatsen of worden vastgehouden, te helpen. Toegankelijkheid is voor de hulpinstanties uiteraard een voorwaarde voor het verlenen van bescherming en voor humanitaire activiteiten.

De rol van het leger in humanitaire acties

De toename van binnenlandse, zeer gewelddadige conflicten deed een toenemende behoefte ontstaan aan een doeltreffende aanpak van de bescherming van de burgerbevolking, het creëren van een humanitaire werkruimte en de bescherming van de humanitaire hulpverleners. In 1991 riep de secretaris-generaal van de VN op tot een herinterpretatie van het VN-principe van de soevereiniteit van Staten en lanceerde de Veiligheidsraad een nieuw denkspoor met de Agenda voor de Vrede. Sindsdien is het aantal vredesoperaties sterk toegenomen, eerst onder VN-controle, later ook onder andere auspiciën. Het was duidelijk dat militair geweld alleen geen conflicten kan voorkomen of de vrede kan herstellen, maar dat het moet worden gecombineerd met actie en interventie op het politieke, economische, bestuurlijke en humanitaire vlak.

Sinds begin jaren 1990 raakten humanitaire hulp, conflictpreventie en militaire vredesoperaties steeds meer met elkaar verweven. De noodzaak tot bescherming en humanitaire ruimte vereist samenwerking en coördinatie tussen de actoren en moet worden afgewogen tegen de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de humanitaire hulp. Met de recente ontwikkeling van de uitbreiding van de rol van het leger in de uitvoering van de revalidatieactiviteiten als onderdeel van de militaire strategieën, de gevolgen van de Global War on Terror op de veiligheidsagenda, de impact van de recente oorlogen in Afghanistan en Irak (waarbij westerse mogendheden betrokken zijn), de perceptie van de VN⁴⁰ niet als een neutraal, maar een betrokken partij in het conflict, is de discussie nog ingewikkelder geworden en werd daarover nog lang geen consensus bereikt.

⁴⁰ Zoals de aanval op het VN-hoofdkwartier in Bagdad in 2005 duidelijk aantoonde.

Minder omstreden is het gebruik van militaire middelen bij humanitaire acties. De Oslo-verklaring van 1994 en de richtlijnen voor Militaire en Defensieve Actie van 2003 omschrijven de belangrijkste principes en duidelijke regels, zoals het behoud te allen tijde van het onderscheid tussen militaire en humanitaire actie, de operationele onafhankelijkheid van de humanitaire actie, het gebruik van militaire middelen enkel als het laatste redmiddel en dit voor een beperkte tijd⁴¹. De coördinatie wordt verzorgd door OCHA via de Civiel-Militaire Coördinatie-afdeling (CMCS).

2.6.4 Verantwoording en kwaliteit

Sinds het midden van de jaren 1990 is de aandacht voor de kwaliteit en de doeltreffendheid van de humanitaire hulp toegenomen. De volgende factoren speelden een rol:

- Een aantal opvallende evaluaties zoals de gezamenlijke Rwanda evaluatie (1995), en verhoogde media-aandacht deed grote en ernstige bezorgdheid ontstaan met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de gevestigde agentschappen, waardoor het vertrouwen in het humanitaire systeem werd ondergraven.
- De toegenomen aandacht van de donoren voor verantwoording en prestatiegerichte resultaten, met als gevolg dat donoren aan multilaterale organisaties en NGO's vroegen om hen te informeren over de bereikte resultaten.

Geleidelijk aan werden de vrij beperkte controle en de niet specifieke financiële middelen vervangen door contractuele relaties, grotendeels specifiek toegewezen financiering en een meer actieve betrokkenheid van donoren in het beleid en in het oriënteren van de organisaties die zij financieren. Deze druk heeft geleid tot een aantal maatregelen, zoals de oprichting van donorsteungroepen en een bestuursfunctie voor grote donoren. Managementsystemen, rapportage en de toegang tot informatie zijn duidelijk verbeterd onder de grotere donoren, maar algemeen wordt aangevoeld dat er meer moet worden gedaan.

Sinds het midden van de jaren 1990 is een scala van platforms en organisaties opgezet, waaronder ALNAP⁴², HAPI⁴³, People in Aid en The Humanitarian Policy Group. Met de definitie van humanitaire normen, richtlijnen, handleidingen, gezamenlijke evaluaties, studies, publicaties en professionele uitwisseling leveren zij een belangrijke bijdrage aan de professionalisering van de sector. In dit verband dient de ontwikkeling van richtlijnen voor de evaluatie van de humanitaire hulp eveneens te worden vermeld (zie inleiding). De Tsunami Evaluation Coalition is één van de meest recente initiatieven. In 1997 is het Internationale Rode Kruis, samen met andere humanitaire organisaties, begonnen met het Sphere Project om gemeenschappelijke minimumnormen voor humanitaire interventies vast te leggen. Deze normen worden geaccepteerd door de meeste humanitaire organisaties. Nochtans laten de tsunami-evaluatierapporten en andere evaluatierapporten (zie de ALNAP-website) zien dat de kennis en de naleving van normen nog zeer beperkt is in de meeste humanitaire organisaties, en

⁴¹ Civil Military Relations in Complex Emergencies-An IASC Reference Paper, juni 2004; Deel 2: Principles and Concepts (zoals het behoud, te allen tijde, van het onderscheid tussen militaire en humanitaire actie, de operationele onafhankelijkheid van humanitaire actie, gebruik van militaire middelen enkel als laatste toevlucht) en Deel 3 Practical Considerations on the use of military assets (zoals specifieke bekwaamheid, tijdsschema, duidelijke humanitaire gerichtheid en beperkt in de tijd, nooit betrokken raken bij eenheden in gevechtssituaties, behoud van het humanitaire karakter, gebruik van konvooien).

⁴² Active Learning Platform for Accountability and Performance in Humanitarian Aid.

⁴³ Humanitarian Accountability Partnership Initiative.

dat de vooruitgang traag verloopt. Hierdoor is het probleem van erkenning van humanitaire organisaties opnieuw bovengekomen.

Verantwoording aan de begunstigden werd recent een belangrijke kwestie. Verantwoording aan de begunstigden en participatie zijn nauw met elkaar verbonden. In overeenstemming met de definitie van de humanitaire activiteiten, die het behoud van waardigheid en het verhogen van de doeltreffendheid van humanitaire organisaties onderstreept, wordt verwacht dat de getroffen bevolking als actieve deelnemer wordt gezien in het proces van de behoeftebepaling en de uitvoering van activiteiten, in plaats van als passieve slachtoffers. Kwesties zoals open communicatie, participatief beheer, evaluatie en klachtenmechanismen zijn onderdeel van de nieuwe aanpak van de humanitaire hulp. De GHD-principes verwijzen naar deze nieuwe benaderingen. Uit onderzoek en evaluaties blijkt dat de vooruitgang op deze gebieden slechts traag verloopt.

3 Voornaamste kenmerken van de Belgische Humanitaire Hulp 2002-2006

3.1 Beleid

3.1.1 Koninklijke Besluiten

In het begin van de jaren 1990 erkende de Belgische regering dat de regelgeving niet geschikt was voor het omgaan met allerlei vormen van natuurrampen en door de mens veroorzaakte catastrofes. In 1995 publiceerde zij het Koninklijk Besluit van 6 april 1995, dat in 1996 werd vervangen door het Koninklijk Besluit van 19 november 1996 'Aangaande noodhulp, Herstel op korte termijn en humanitaire actie'. Het Besluit bood het kader voor humanitaire actie en stimuleerde de Belgische betrokkenheid bij humanitaire hulp.

Het Besluit identificeert “korte termijn- en herstelhulp” om humanitaire hulp te verlenen aan “mensen in nood die het slachtoffer zijn geworden van natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen met een omvang en van een ernst die de mogelijkheden van de lokale en nationale bijstand overstijgt”. Het concept van de Belgische korte termijn- en herstelhulp is opgebouwd uit de volgende onderdelen: Preventie van natuurrampen, Noodhulp en Onmiddellijke Post-noodsituatiehulp of korte termijnherstelsteun.

Het Besluit bepaalt drie gebieden⁴⁴: preventie, directe noodhulp en rehabilitatie op korte termijn. Het Besluit bepaalt strikte criteria voor financiering, zoals:

- een maximale looptijd van 18 maanden;
- uitsluiting van vervoermiddelen (met uitzondering van ziekenwagens);
- strikte grenzen voor personeel en opleidingsbudgetten;
- gratis distributie van goederen en diensten;
- strikte grenzen voor beheer en administratiekosten;

⁴⁴ In overeenstemming met het Koninklijk Besluit van 19 november 1996 dat de modaliteiten bepaalt voor toekenning van subsidies en de uitvoeringsmodaliteiten voor humanitaire Hulp door DGOS, bestaat het concept “korte termijnhulp en herstel” uit de volgende componenten:

- Preventie van natuurrampen, bedoeld om preventieactiviteiten te stimuleren (zoals vaccinatiecampagnes) om te voorkomen dat rampen (zoals epidemieën) zouden plaatsgrijpen.
- Steun om de onmiddellijke noden te lenigen van de bevolkingsgroepen die geconfronteerd worden met menselijk geweld of natuurrampen, en die niet ten volle kunnen rekenen op nationale of regionale hulpverlening, vanwege de omvang en de ernst van de noodsituatie.
- Onmiddellijke post-ramphulp of korte termijnhulp, met het oog op ontwikkelings- of heropbouwactiviteiten, en om ervoor te zorgen dat de betrokken bevolkingsgroepen een situatie bereiken van maximale zelfredzaamheid, en om voor een goede overgang te zorgen naar ontwikkelingsprogramma's.

Deze rubrieknamen zijn niet waterdicht. De meeste humanitaire interventies omvatten activiteiten die deel uitmaken van steun, herstel en wederopbouw tegelijkertijd. Een interventie kan activiteiten omvatten die complementair zijn aan elkaar. Een campagne om hersenvliesontsteking te bestrijden in de Sahel omvat een curatief aspect (behandeling), zowel als een preventieve component (vaccinatie van kwetsbare groepen en herstel van de gezondheidsdiensten).

- verplichting tot prefinanciering.

De opvattingen over humanitaire hulp zoals die verwoord zijn in het Besluit, de criteria en de voorwaarden, zijn meer geschikt voor hulp bij natuurrampen dan bij complexe noodsituaties, waarop de Belgische humanitaire hulp gericht was tussen 2002 en 2006. Hoewel een herziening van het Besluit werd overwogen, is dat om verschillende redenen niet gebeurd. Om de beperkingen van het Koninklijk Besluit te kunnen omzeilen, zou een zogeheten “rider”-systeem kunnen worden toegepast. Dit systeem maakt uitzonderingen mogelijk op de regels en voorschriften en zou de toepassing van het Koninklijk Besluit flexibeler kunnen maken⁴⁵.

In 2000 werd een Koninklijk Besluit betreffende de internationale partnerorganisaties uitgevaardigd dat relevant is voor humanitaire hulp via multilaterale organisaties.

In 2003 richtte de Federale Ministerraad het regelgevende kader op voor de snelle-reactiestructuur die ontstaan was in 2000 en die noodhulpteams moet zenden naar landen die getroffen werden door rampen die door de mens werden veroorzaakt. Het Koninklijk Besluit van 28 februari 2003 creëerde de Raad voor de interdepartementale coördinatie van hulpdiensten in het buitenland, onder de auspiciën van het kantoor van de Minister-president, en een permanente ondersteunende structuur, het zogenaamde B-FAST (Belgium First Aid & Support Team).

De Koninklijke Besluiten vormen een regelgevend kader voor twee van de humanitaire begrotingslijnen. Omdat er verschillende begrotingslijnen en –instrumenten zijn, betekent dit dat de Koninklijke Besluiten, die lange tijd het enige regelgevingskader waren, alleen van toepassing zijn op een beperkt deel van de Belgische humanitaire hulp.

3.1.2 Internationale conventies, verdragen en overeenkomsten

België ondertekende diverse internationale conventies, verdragen en overeenkomsten die een algemene koepel vormen voor de Belgische humanitaire hulp. Dat zijn onder meer: de 4 Conventies van Genève, ondertekend in 1949, en die de juridische grondslag vormen om te interveniëren in humanitaire crisissen en voor de bescherming van de getroffen bevolking. De resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uit 1992, die de basis vormt voor de VN om in te grijpen in complexe crisissen en natuurrampen en voor het oprichten van de juiste instellingen⁴⁶; verordening 1257/1996 van de Europese Raad, die het Europese humanitaire beleid in 1996 formaliseerde en dat België als lidstaat verbindt; en het Verdrag van Londen, ondertekend in 1999 en verschillende keren vernieuwd, nu geldig tot 2007, waarin de doelstellingen en principes staan van de distributie van voedselhulp (zie hoofdstuk 2).

In 2003 heeft België deelgenomen aan de Conferentie in Stockholm en ging het akkoord met de Good Humanitarian Donorship Principles. Het heeft ook deelgenomen aan de bijeenkomsten van werkgroepen, aan de jaarlijkse Conferenties en aan de OESO-DAC-vergadering die deze

⁴⁵ De voor- en nadelen van het huidige Koninklijk Besluit worden meer in detail Behandeld in Hoofdstuk 5: Korte termijnhulp en herstel.

⁴⁶ Zoals het Departement van Humanitaire Zaken (later OCHA), Central Emergency Revolving Fund, Inter-Agency Standing Committee IASC, en UNDAC in 1993.

principes aanvaardde in 2006. België was medeleidinggevende in het GHD pilootproject in de DRC. Hoe dan ook: België, zoals vele andere landen, heeft nog niet bijgedragen aan een GHD-plan zoals toch was overeengekomen tussen de deelnemers van de GHD conferentie.

Wat de specifieke begrotingslijnen en –instrumenten betreft: Food Aid wordt beheerd door het verdrag van Londen, terwijl het Multilaterale Humanitaire Programma wordt beheerd door de algemene overeenkomsten over multilaterale hulp.

3.1.3 OESO-DAC-beoordeling

In 2005 beoordeelde de OESO-DAC de Belgische Ontwikkelingssamenwerking met inbegrip van de Belgische humanitaire hulp volgens de GHD-principes. De evaluatoren maakten enkele kritische opmerkingen over de omvang, de strategie, de financiering en het beheer van de humanitaire hulp.

De OESO-DAC beoordeling deed in 2005 opmerken:

"Ondanks het Koninklijk Besluit van 1996 is er geen alomvattend document dat de Belgische aanpak van de humanitaire actie uitlegt. Dit maakt het moeilijk om te bepalen hoe de prioriteiten worden vastgesteld en hoezeer de steun voor humanitaire acties voldoet aan humanitaire beginselen. België zou dus een alomvattend beleidsdocument voor humanitaire actie moeten uitwerken".

De tweede aanbeveling van het expertenteam heeft betrekking op de verhoging van de financiering van de humanitaire hulp en op de verbetering van de transparantie en de voorspelbaarheid van de financieringsbesluiten. De derde aanbeveling, op het gebied van beheer, heeft betrekking op de concentratie en consolidatie van de humanitaire hulpbeleid door de oprichting van één beheersorgaan en door de verbetering van de intra- en interministeriële samenwerking.

3.1.4 Het 'Stuurplan van de Belgische Humanitaire Hulp'

In 2006 werd het '*Stuurplan van de Belgische Humanitaire Hulp*' opgesteld en goedgekeurd in antwoord op de aanbevelingen van de beoordeling door experts. Dit plan geeft een overzicht van de geschiedenis van de Belgische humanitaire hulp, de instrumenten en de humanitaire begrotingslijnen, en de betalingen in de afgelopen jaren. Het definieert een aantal principes ('*richtlijnen*') voor het Belgisch humanitair programma en situeert België in het internationale institutionele Kader.

Het plan definieert de doelstellingen van het humanitaire programma als volgt:

- levens redden, lijden voorkomen en verlichten, en de integriteit en waardigheid in stand houden van de bevolking die getroffen wordt door crisissen in ontwikkelingslanden;
- rampen voorkomen en de lokale capaciteit versterken om op crisissen te reageren, de impact van een ramp verminderen en de behoefte aan humanitaire hulp reduceren;
- herstel realiseren, aan wederopbouw doen en zorgen voor de overgang naar de projecten en programma's van de post-crisissituatie⁴⁷.

Belgische humanitaire hulp omvat deze drie elementen in haar humanitair programma en beoogt, in coördinatie met de andere instrumenten, het herstel van de autonomie van de getroffen bevolkingsgroepen en het geleidelijk verminderen en de beëindiging van humanitaire hulp, van zodra de bevolking een beroep kan doen op ontwikkelingshulp⁴⁸.

In het plan wordt de doelgroep van de humanitaire hulp gedefinieerd als een bevolking die getroffen wordt door een crisis. In gewapende conflicten⁴⁹ is dat de burgerbevolking, met speciale aandacht voor de bescherming van vrouwen en kinderen. De bijstand kan worden uitgebreid tot bepaalde onderdelen van het leger, namelijk zij die ontwapend zijn en niet langer betrokken in het conflict.

Het plan bevat de volgende concrete doelstellingen:

- de groei van het humanitaire programma moet gelijk zijn aan die van het programma voor ontwikkeling;
- het behoud van de plaats van België als bilaterale donor;
- een strategische positie verkrijgen binnen de multilaterale organisaties;
- de zichtbaarheid van alle Belgische humanitaire hulp.

Bovendien vermeldt het plan de humanitaire principes waarop de Belgische humanitaire hulp zal worden gebaseerd. Het stelt eveneens vast dat België ongebonden voedselhulp zal bieden, zoveel mogelijk gericht zal zijn op het kopen van voedselhulp op de lokale markten en genetisch gewijzigde producten zal weigeren.

Het plan definieert het Grote Merengebied als de belangrijkste regio van concentratie voor de Belgische humanitaire hulp, maar definieert geen prioritaire sectoren. In het plan worden onder meer vermeld: voedsel, tijdelijk onderdak, water en sanitaire voorzieningen, gezondheidszorg en onderwijs, bescherming, de middelen of hulp die nodig zijn voor een terugkeer naar het normale leven, het herstel en de wederopbouw van de sociale infrastructuur, huisvesting, landbouw, inkomstengenererende activiteiten, ontminning en sensibilisering⁵⁰.

De volgende instrumenten worden genoemd:

⁴⁷ Stuurplan voor de Belgische Humanitaire Hulp, (p.4): 1: om het leven in stand te houden en te bewaren, lijden te voorkomen of te milderen (Bijstand/Hulp) en om de integriteit en de waardigheid te bewaren van de bevolkingsgroepen die door een crisis getroffen worden in derde landen (Bescherming) die door de DAC als ontwikkelingslanden worden beschouwd.
2: om catastrofes te voorkomen en voor het verhogen van de lokale responsmogelijkheden in geval van crises, wat "de facto" de impact op de bevolking vermindert en dus ook hun vraag om humanitaire hulp.
3 : om projecten en programma's voor herstel, heropbouw en overgang te realiseren in de post-crisisfase, en zolang als de noodtoestand blijft bestaan.

⁴⁸ Stuurplan voor de Belgische Humanitaire Hulp, 2006 (p.5).

⁴⁹ Stuurplan voor de Belgische Humanitaire Hulp, 2006 (p.5).

⁵⁰ Stuurplan voor de Belgische Humanitaire Hulp, 2006.

- B-FAST (Belgian First Aid en Support Team, opgericht in 2000, Koninklijk Besluit februari 2003).
- Noodhulp en herstel op korte termijn (Koninklijk Besluit 1995 en 1996).
- Voedselhulp (internationale overeenkomsten).
- Multilateraal Programma (internationale verdragen en overeenkomsten).
- Transitie (een nieuwe begrotingslijn gecreëerd in 2003, geen Koninklijk Besluit).
- Flexibele financieringsmechanismen zoals CERF en Humanitarian Pooled Funds op landelijk niveau.
- Bijdrage aan ECHO.

3.1.5 Bevindingen op basis van beleidsdocumenten

De Koninklijke Besluiten en de internationale verdragen en overeenkomsten vormden tot 2005 de kern van het Belgische beleidskader voor humanitaire hulp. Het Koninklijk Besluit wordt beschouwd als achterhaald, aangezien het de financiering van het personeelsbestand uitsluit, de financiering van de capaciteitsontwikkeling aanzienlijk beperkt, steun aan plaatselijke NGO's uitsluit evenals contante betalingen, de financiering van preventieve voorraden en van hulpdiensten zoals CERF-fondsen of Pooled Funds, en kosteloze levering van noodhulpgoederen vooropstelt. Pogingen tot herziening van het Koninklijk Besluit van 1996 en het formuleren van een beleid betreffende voedselhulp werden niet opgevolgd. Dit minimale beleidskader werd in 2005 zwaar bekritiseerd door de OESO-DAC-beoordeling. Als reactie werd in 2006 een nieuw 'Stuurplan' geformuleerd. Dit plan past heel goed in de veranderende context van humanitaire hulp, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Andere suggesties van het bestuur in antwoord op de beoordeling door de experts waren: de intrekking van het Koninklijk Besluit en de oprichting van een platform voor formele coördinatie van humanitaire hulp. Maar de twee bevoegde Ministers namen geen besluiten in verband met deze twee suggesties.

Vandaar dat de goedkeuring van het nieuwe 'Stuurplan' de enige concrete stap was die gezet werd na de beoordeling door de experts van de peer review. In de Koninklijke Besluiten die gebaseerd zijn op het denken van de jaren 1990, in het 'Plan de Directeur' en in de principes van de GHD kunnen enkele inconsistenties worden opgemerkt, zoals:

- De GHD legt de nadruk op het belang van voorspelbare, flexibele en tijdige financiële regelingen. Dit betekent een meer programmatische aanpak, langeretermijnregelingen en meer ex-post in plaats van ex-ante controles. Het Koninklijk Besluit neemt financiering van individuele projecten, op basis van ex-ante goedkeuring van het project, als uitgangspunt. Deze aanpak impliceert een relatief langzame vrijmaking en onregelmatige geldstroom voor de uitvoerende organisaties, vaak gecombineerd met een gebrek aan flexibiliteit bij de uitvoering.
- De CERF en Pooled Funds zijn instrumenten om een dergelijke tijdige, flexibele en betrouwbare financiering te realiseren. De ondersteuning van deze instrumenten wordt

uitgedrukt in het ‘Stuurplan’, maar de Besluiten sluiten de toewijzing van middelen aan deze fondsen uit⁵¹.

- De decreten sluiten ook de toewijzing uit van middelen aan noodhulpfondsen van NGO's en aan programmafinanciering van de humanitaire NGO's, die zo nochtans een betrouwbare, flexibele en meer voorspelbare bron van financiering zouden krijgen.
- Terwijl GHD het belang benadrukt van lokale mogelijkheden, stellen de Besluiten zeer strikte beperkingen voorop met betrekking tot de organisatorische ontwikkeling. Dit houdt een ernstige beperking in van de financiering van de versterking van de lokale mogelijkheden, wat bij de uitvoering en coördinatie van de respons behoort.
- Het ‘Stuurplan’ benadrukt het belang van de integratie van humanitaire activiteiten in een “ontwikkelingscontinuüm”, met inbegrip van de overdracht aan de lokale partners na de interventie. De Besluiten bepalen daarentegen dat alle steun gratis moet worden verleend, en dat is niet in alle omstandigheden congruent met een ontwikkelingsgerichtheid, bijvoorbeeld in situaties waarin de gezondheid of het onderwijs afhangt van de betaling van de behandeling, of van medicijnen en schoolgeld. Daarnaast beperkt het Plan de institutionele ondersteuning van de instellingen die de herstelde faciliteiten moeten gebruiken en onderhouden.

Daarom is één van de evaluatievragen in hoeverre dit Plan heeft geleid tot, of kan realistisch gezien worden verwacht dat het een bijdrage levert aan betere uitvoeringspraktijken (zie de hoofdstukken 4 en 5 voor de bevindingen van de studies). Sommige eerste signalen kunnen worden vastgesteld. Meer dan een jaar na de goedkeuring van het ‘Stuurplan’ zou men verwachten dat maatregelen ter uitvoering van het plan werden genomen. Maar het ‘Plan’ is nauwelijks bekend bij het personeel dat betrokken is bij de humanitaire hulpverlening en is niet duidelijk overgebracht. Bovendien ontbreekt het nog aan operationalisering: er zijn geen doelen vastgesteld; er is geen planning om de instrumenten aan te passen; toezicht op de uitvoering is niet voorzien, enzovoort.

3.2 Overzicht van de belangrijkste betrokkenen

Ministers en beleidseenheden

De politieke verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp wordt verdeeld over de Eerste Minister, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

De politieke verantwoordelijkheid voor de snelle-reactiestructuur B-FAST ligt bij het kabinet van de Eerste Minister, de Ministers van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Ontwikkelingssamenwerking, Gezondheid & Milieu, Binnenlandse Zaken, Begroting en Defensie, onder coördinatie van de Minister van Buitenlandse Zaken. Binnen de FOD werd een Crisiscentrum opgericht (SO.1), dat rechtstreeks rapporteert aan de voorzitter van het Management Committee (Directiecomité). Het crisiscentrum heeft een kleine staf van twee tot drie VTE.

⁵¹ Projectvoorstellen die te financieren zijn onder RD moeten duidelijk aangegeven doelstellingen hebben, en verslag uitbrengen in het licht van die doelstellingen. Wat het resultaat van de financiering uit CERF en Pooled Funds zal zijn kan men niet weten op het ogenblik van de geldtransfer, noch kunnen resultaten specifiek aan Belgische bijdragen worden toegeschreven.

Binnen de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheden voor de humanitaire begrotingslijnen verdeeld. Voor de begrotingslijn “noodhulp en Herstel op korte termijn” draagt de Minister van Buitenlandse Zaken de grootste verantwoordelijkheid, terwijl de Minister van Ontwikkelingssamenwerking medeondertekeningbevoegdheid heeft voor alle projecten in het kader van deze begrotingslijn in de partnerlanden (zie ook punt 3,4 en Tabel 3.4). De volgende wijzigingen werden aangebracht in 2003: de politieke verantwoordelijkheid voor de begrotingslijn noodhulp en Herstel op korte termijn⁵² en de begrotingslijn Conflictpreventie werd overgeheveld van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking naar de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarnaast heeft de Minister van Ontwikkelingssamenwerking sinds 2004 een nieuwe begrotingslijn: Transitie.

De Ministers worden bijgestaan door hun beleidseenheden. Deze beleidseenheden hebben contacten op hoog niveau met de andere FOD, de VN en de internationale organisaties die in Brussel gevestigd zijn. De beleidseenheden hebben een klein aantal personeelsleden, aangewezen door de Minister en met hem/haar afgelost op het einde van de termijn.

De ingewikkelde verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de twee Ministers wordt door veel ondervraagden aangehaald als een beperkende factor voor de coördinatie, met een negatief effect op de coördinatie en de samenhang, en uiteindelijk ook op de doeltreffendheid en de efficiëntie. In feite heeft elke Minister zijn eigen humanitaire hulpbegrotingslijnen naast een aantal afspraken rond medeondertekening voor andere begrotingslijnen.

Directies van de Federale Overheidsdienst

De volgende directoraten, onder de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken, zijn betrokken bij humanitaire hulp:

- De Directie voor Conflictpreventie (voorheen D2.3.) en Preventieve diplomatie (voorheen MO4) zijn sinds september 2006 in één eenheid samengevoegd. Deze eenheid is verantwoordelijk voor de beleidsvoorstellen, de beoordeling van projectvoorstellen, het toezicht en de follow-up (controle van) de administratieve en financiële regelingen en voorschriften van de twee begrotingslijnen die niet expliciet opgenomen zijn in deze evaluatie. Het heeft zes (FTE) personeelsleden, een aantal dat wellicht zal toenemen.
- De Directie Multilaterale Zaken (M2) is betrokken bij het politieke debat over humanitaire kwesties in verband met de Verenigde Naties, met name binnen ECOSOC (medevoorgezeten door België in 2005). Het gaat hier maar om een zeer beperkt aantal medewerkers (minder dan een VTE) .
- De Directie Mensenrechten en Humanitaire Actie (M3), die betrokken is bij het politieke debat over de mensenrechten en bescherming in de internationale politieke fora en in relatie met het ICRK (minder dan één VTE voor humanitaire kwesties).

De volgende Directies, onder de bevoegdheid van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, zijn ook betrokken bij de humanitaire hulpverlening:

- De Directie Speciale Programma's (D.2.): twee afdelingen zijn betrokken bij het beheer van de humanitaire activiteiten:

⁵² In dit verslag zal de terminologie van de Engelstalige versie van de Terms of Reference worden gebruikt.

- (D2.1.1; zes VTE) de afdeling Speedhulp en Rehabilitatie, waar de budgetlijn Noodhulp en Herstel op korte termijn, en de Transitiebudgetlijn beheerd worden;
- (D2.1.2, één VTE) de afdeling Voedselhulp. Hier wordt het Voedselhulpprogramma beheerd;
- tot september 2006 was het Directoraat ook verantwoordelijk voor het beheer van het Conflictpreventieprogramma (drie FTE).
- De Directie Multilaterale programma's (D.4): de afdeling Verenigde Naties en Internationale Organisaties (D4.3., een VTE) beheert humanitaire hulp, verbonden met de internationale humanitaire organisaties.

Men schat dat tijdens de onderzochte periode ongeveer acht VTE werkzaam zijn geweest op de humanitaire hulp in de FOD in Brussel.

Permanente Vertegenwoordigingen en Ambassades

De Permanente Vertegenwoordigingen in Genève, Rome en New York onderhouden formele en informele contacten met de multilaterale en bilaterale humanitaire organisaties, brengen in deze organisaties het Belgische standpunt naar voor en ondersteunen het beheer. Het personeel van de Permanente Vertegenwoordigingen combineert het contact met de humanitaire organisaties met andere verantwoordelijkheden.

De Ambassades houden contact met de instellingen in de ontvangende landen, helpen bij de identificatie van projecten, geven advies over de voorstellen en helpen bij het toezicht op de uitvoering.

Noch de Permanente Vertegenwoordigingen, noch de Ambassades kregen formele verantwoordelijkheden betreffende de besluitvorming. In de Permanente Vertegenwoordigingen, zowel als op de Ambassades, is vaak minder dan één VTE verantwoordelijk voor de humanitaire activiteiten.

De bevindingen op het terrein werpen wat meer licht op de organisatorische aspecten. Op de Ambassade in de DRC wordt de verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp sinds geruime tijd verdeeld tussen de verschillende attachés; elk van hen heeft te maken met een andere sector. Op het moment van de evaluatie werd één attaché belast met de coördinatie van de humanitaire portefeuille op parttime basis. Hij heeft ook deelgenomen aan de donorcoördinatiebatten over humanitaire hulp, met inbegrip van het Good Humanitarian Donorship-pilootproject in de DRC. Dit heeft geleid tot een goede zichtbaarheid en erkenning van België als een belangrijke actor in de humanitaire hulp in de DRC. Aandacht voor humanitaire hulp op de Ambassade in de DRC was er niet voortdurend tijdens de onderzochte periode. Na een verandering in het beheer van de ontwikkelingssamenwerking kwam er meer aandacht toen een attaché verantwoordelijk werd gesteld voor de portefeuille. Maar die attaché (met een goede kennis van de humanitaire hulp) verliet de dienst en de verantwoordelijkheid voor de humanitaire hulp lijkt nu opnieuw te worden verdeeld tussen verschillende attachés.

In Burundi is er een lokale medewerker, de zogenaamde "*Attaché voor projecten*", die zich bezighoudt met humanitaire hulp, maar hij is ook verantwoordelijk voor het adviseren van en het toezicht houden op de NGO-projecten (zowel ontwikkeling als humanitaire projecten). Hij neemt deel aan de donorcoördinatie van de humanitaire hulp namens België. Eens te meer heeft dit, vanwege zijn langetermijnbetrokkenheid en een goede kennis van de sector, geleid tot een duidelijke zichtbaarheid en erkenning van België als één van de belangrijkste actoren op gebied van humanitaire hulp in Burundi.

In Pakistan dat, in tegenstelling tot de Democratische Republiek Congo en Burundi, geen partnerland van België is voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, is het aantal personeelsleden van de Ambassade beperkt en er zijn geen ontwikkelingsdeskundigen. Tijdens en na de aardbeving werd het Ambassadepersoneel niet uitgebreid, zoals wel het geval was bij enkele andere donoren. Niettemin was het Ambassadepersoneel zeer toegewijd en gemotiveerd om zoveel mogelijk mee te werken met de donorvergaderingen en om actief de Belgische humanitaire inspanningen te ondersteunen. Onmiddellijk na de aardbeving heeft de Belgische Ambassade, als één van de drie vertegenwoordigers van donorlanden, deelgenomen aan de eerste coördinatievergaderingen van donoren. De actieve betrokkenheid werd zeer gewaardeerd.

Beoordeling van organisatorische kwesties

Zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Minister van Ontwikkelingssamenwerking zijn verantwoordelijk voor de Noodhulp en het Herstel op korte termijn, alsook voor Transitiehulp, terwijl het personeel dat zich bezighoudt met deze begrotingslijnen een onderdeel is van DGOS. De dubbele verslaggevingslijnen en het overeengekomen onderling overleg tussen de twee Ministers neemt veel tijd in beslag. Dit vormt een belemmering voor een snelle besluitvorming, die belangrijk is bij humanitaire hulpverlening.

Bovendien is het personeel dat betrokken is bij de humanitaire hulpverlening eerder beperkt in aantal, op alle niveaus, en de interne coördinatie vindt plaats zonder formele structuren. De betrekkingen tussen het personeel van de Directies, de Ambassades en de Permanente Vertegenwoordigingen werden vaak als goed en constructief beschouwd. Maar het ontbreken van formele coördinatiestructuren wordt gezien als een probleem. Diverse medewerkers werden verzocht om meer bijeenkomsten te houden om elkaar te informeren. In reactie op de peer review hebben de Ministers voorgesteld om een formeel coördinatie-netwerk uit te bouwen, maar er werd geen follow-up gegeven. Het grote voordeel van de huidige informele coördinatie is de flexibiliteit. De belangrijkste nadelen van het huidige opzet zijn de afwezigheid van een breed organisatieplatform voor de coördinatie van alle humanitaire programma's, het ontbreken van een actief beheer om te motiveren en om te garanderen dat de coördinatie plaatsvindt, en het gebrek aan formalisering van het overleg met de andere betrokken departementen over conflictpreventie, andere vormen van steun, enzovoort. In de praktijk werken gemotiveerde medewerkers voor humanitaire hulp goed samen, ze wisselen ideeën uit en houden elkaar op de hoogte om praktische problemen op te lossen. Ze hebben informele netwerken. Ze zijn echter niet in staat om de fundamentele beperkingen van het systeem, zoals het vermeende gebrek aan beleidscoherentie en aan samenhang tussen de begrotingslijnen op te heffen, terwijl ze ook gehinderd worden door het personeelstekort.

De besluitvorming is sterk gecentraliseerd. Goedkeuring van de projecten gebeurt rechtstreeks door de Minister(s) en er is geen delegatie van de besluitvorming binnen de Federale Overheidsdiensten⁵³ en de Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen. Er is opvallend weinig aandacht voor het uiteindelijk doel van het beleid en het beheer van de projectcyclus. Bij de evaluatie werden geen geïnterviewden gevonden die regelmatig tijd besteden aan het analyseren van de eindverslagen of van de externe evaluaties van activiteiten die door België worden gefinancierd. Beoordeling van de resultaten werd gehinderd door de gedecentraliseerde gegevensbestanden en het ontbreken van een centraal managementinformatiesysteem dat door allen zou kunnen worden gebruikt. Vanwege een tekort aan personeel gebeuren terreinbezoeken om toezicht te houden op de resultaten van de humanitaire activiteiten, onregelmatig en in beperkte mate⁵⁴.

Binnen de FOD er is geen afdeling of netwerk dat de analyse maakt van beschikbare informatie en nieuwe ontwikkelingen voor strategische doeleinden, proactieve planning en de voorbereiding van de standpunten in de beleidsfora (met inbegrip van de donorsteungroepen). De gecentraliseerde beheerspraktijken en het personeelsbeleid stimuleren innovatie zeker niet.

Er is nauwelijks aandacht voor systematische professionele ontwikkeling. Er vinden zeer weinig activiteiten plaats om het personeel bij te scholen. Het humanitaire personeel neemt nauwelijks deel aan workshops en nationale fora noch aan de internationale humanitaire platforms zoals ALNAP, HAPI, enzovoort.

3.3 Overzicht van de voornaamste instrumenten en begrotingslijnen

De volgende tabel toont de totale uitgaven voor de Belgische humanitaire hulp. Het omvat de vijf begrotingslijnen, vermeld in de TOR, en de bijdragen aan de CERF en het Pooled Fund/DRC⁵⁵.

Tabel 3.1 Deel van de Belgische humanitaire hulp, de betalingen 2002-2006 (X 1000 euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Noodhulp en Herstel op korte termijn.	22,516	21,991	21,966	21,711	18,569
Voedselhulp.	10,051	15,156	18,505	18,550	16,825
Multilateraal.	12,055	9,245	10,395	11,361	11,897*
Transitie.	0	0	5,097	4,145	18,407
B-FAST.	294	300	663	704	905*
Pooled Fund / CERF ⁵⁶	0	0	0	0	3,500
Totaal	44,916	46,692	56,626	56,471	70,103

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS, 2006, gebaseerd op de begrote cijfers, maar gerealiseerde uitgaven waren nog niet beschikbaar.

⁵³ Zoals in Finland of Zwitserland.

⁵⁴ Niet alle medewerkers doen aan terreinbezoek, en wie dat wel doet, doet dat maximaal één keer per jaar.

⁵⁵ Zijn niet inbegrepen: de kosten van het eerste verblijfsjaar voor vluchtelingen in België, de Belgische bijdrage aan ECHO en de begrotingslijn "Conflictpreventie", hoewel die kosten passen binnen de OESO-DAC-definitie van humanitaire hulp.

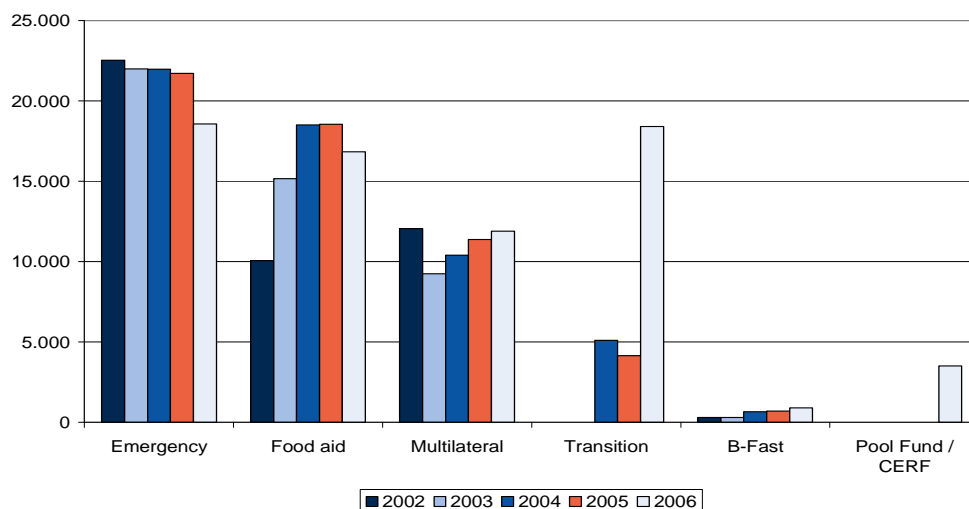
⁵⁶ Het Central Emergency Response Fund van de Verenigde Naties en het Pooled Fund DRC –het gezamenlijke noodfonds in de DRC- zijn inbegrepen als uitbetaling, zijn van humanitaire aard en werden overgemaakt. Om pragmatische redenen zijn deze uitgaven niet opgenomen in één van de begrotingslijnen.

Tabel 3.2 Percentage aandelen van de totale humanitaire hulp door begrotingslijnen en CERF / Pool Fonds bijdragen

	2002	2003	2004	2005	2006
Noodhulp en Herstel op korte termijn.	50%	47%	39%	38%	26%
Voedselhulp.	22%	32%	33%	33%	24%
Multilateraal.	27%	20%	18%	20%	17%
Transitie.	0%	0%	9%	7%	26%
B-FAST.	1%	1%	1%	1%	1%
Pooled Fund/CERF	0%	0%	0%	0%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%⁵⁷	100%

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS, 2006, gebaseerd op de begrote cijfers, maar gerealiseerde uitgaven waren nog niet beschikbaar.

Afbeelding 3.1 Deel van de Belgische humanitaire hulp 2002-2006



Het volume van de Belgische humanitaire hulp, opgenomen in de peer review, steeg van 2002 tot 2006 met 56 procent. Sinds 2004 heeft de nieuwe begrotingslijn Transitie, Wederopbouw en Sociale Ontwikkeling (in het kort Transitiebegrotingslijn genoemd) tijdens deze periode het meest bijgedragen tot de toename van het volume. De groei van de Voedselhulp, ongeveer 84 procent tussen 2002 en 2005, betekent ook een aanzienlijke bijdrage. Uitbetalingen voor B-FAST stegen aanzienlijk, maar omdat het budget klein is (1%), heeft dat niet veel effect. De begrotingslijn voor Noodhulp en Herstel op korte termijn en de bijdragen aan de multilaterale organisaties bleven min of meer constant sinds 2002, met uitzondering van een kleine daling in 2006, wat betekent dat hun relatieve belang is afgenomen⁵⁸.

⁵⁷ Wanneer de gegeven percentages voor 2005 en 2006 opgeteld worden, komt men slechts op een jaarlijks totaal van 99%, omdat de cijfers individueel afgerond werden. Wij hebben het eindresultaat echter aangepast om zo 100% te bekomen.

⁵⁸ Zoals hierboven vermeld kunnen niet alle engagements die gezien of kunnen gezien worden als humanitaire hulp in de bovenstaande tabellen worden vermeld, bijvoorbeeld de "Programmes d'Urgence" (Noodhulpprogramma's).

Tabel 3.3 Humanitaire hulp als aandeel van ODA (X 1000,000 euro)

	2002	2003	2004	2005
ODA ⁵⁹	1,640	1,169	1,178	1,589
Humanitaire hulp	44,916	46,692	56,626	56,471
HA/ODA	3.7%	2.5%	2.1%	2.8%

Bron: OESO-DAC Statistieken, Gegevensbestand van DGOS.

Volgens deze gegevens ligt het aandeel van de humanitaire hulp in de Belgische ODA, met uitzondering van de uitgaven voor vluchtelingen, tussen twee en drie procent.

De OESO-DAC bronnen wijzen op een hoger procentueel aandeel van 7 percent voor wat de Belgische humanitaire hulp aan de ODA betreft. Dit verschil kan worden verklaard door de bijdrage van ECHO (ongeveer 20 miljoen euro per jaar) en de andere activiteiten die al eerder vermeld werden als humanitaire hulp en die niet opgenomen zijn in onze gegevensbank.

3.4 Voornaamste Kenmerken van de Vijf Begrotingslijnen

De volgende tabel geeft een overzicht van enkele van de belangrijkste kenmerken van de vijf begrotingslijnen die samen het evaluatieobject vormen.

Tabel 3.4 Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf begrotingslijnen

	Noodhulp en Herstel op korte termijn.	Voedselhulp.	Transitie.	Bijdragen aan multilaterale programma's.	B-AST.
Verantwoordelijke Minister.	Minister van Buitenlandse Zaken.	Minister van Ontwikkelingssamenwerking.	Minister van Ontwikkelingssamenwerking.	Minister van Ontwikkelingssamenwerking.	Eerste Minister/Coördinatiecomité
Afdeling.	D.2.1.1	D.2.1.2.	D.2.1.1	D.4.3.	
Koninklijk Besluit of andere specifieke regelgevingskaders.	Koninklijk Besluit 1996 Vademecum.	Internationale Voedselconventie en uitbreiding 2005. Overeenkomsten EU.	Geen.	Koninklijk Besluit internationale partnerorganisaties. Unilaterale overeenkomsten met de VN-organisaties en met het ICRK.	Koninklijk Besluit 2003
Deel 2002-2006 (in miljoen €)	106.7	79.0	27.6	54.9	2.9
CAP	Deels.	Volledig.	Niet.	Volledig.	Niet.
Benaderingen.	Project.	Programma en Project.	Project.	Programma/zachte toewijzing.	Activiteit
Verslaggeving.	Halfjaarlijkse en eind/of projectverslagen.	Jaarlijkse en interne rapporten en audits gebaseerd op WVP en FAO.	Contractueel vastgelegd.	Algemeen jaarverslag en intern programmarapport van de Agentschappen.	Geen specifieke verslagen gemaakt.

⁵⁹ OESO-DAC.

3.4.1 Begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn

Deze begrotingslijn is bedoeld om snel steun te verlenen aan bevolkingsgroepen in nood, zoals slachtoffers van natuurrampen of door de mens veroorzaakte crisissen, en die niet voldoende worden geholpen door hun eigen overheid.

De Noodhulp en het Herstel op korte termijn maakt een onderscheid tussen de volgende categorieën:

- preventie van toekomstige noodsituaties;
- uitzonderlijke humanitaire hulp, beperkt in tijd, ruimte en omvang, om te voldoen aan de essentiële behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen en om verslechtering te voorkomen van de structurele problemen in verband met oorlog, hongersnood, vluchtelingenstromen, epidemieën;
- steun bij onmiddellijke noodhulp en korte termijnhulp en Herstel om de gevolgen van crisissen te beperken, om een bijdrage te leveren aan de vermindering van fysiek en sociaalpsychologisch leed van de slachtoffers en om op korte termijn te beginnen met wederopbouw en herstel⁶⁰.

De politieke verantwoordelijkheid voor deze begrotingslijn werd in 2003 overgeheveld van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking naar de Minister van Buitenlandse Zaken. Sinds 2005 tegentekent de Minister van Ontwikkelingssamenwerking alle humanitaire projecten in de 18 partnerlanden van de Belgische bilaterale samenwerking.

De begrotingslijn volgt een projectmatige aanpak. De aard van de projecten die gefinancierd kunnen worden uit hoofde van de begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn zijn omschreven in het Koninklijk Besluit en in een vademecum⁶¹. De voorwaarden zijn vermeld in hoofdstuk 3. Onlangs werd de mogelijkheid gecreëerd van een zogenaamd “begroting-rider”-systeem om sommige van deze voorwaarden te omzeilen. Dergelijke uitzonderingen vereisen de specifieke goedkeuring van de Inspecteur van Financiën en worden beschreven in de algemene begroting 2007, artikel 2.14.13; ze bestaan uit studies, opleiding betreffende reacties op noodsituaties en levering van personeel, goederen en diensten essentieel voor de uitvoering van activiteiten die inspelen op de behoeften van de getroffen bevolking. Projecten en programma's worden uitgevoerd door multilaterale organisaties of door de Belgische NGO's.

Wat de toewijzing van middelen aan het begin van elk jaar betreft, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken besloten -na advies van het personeel via een interne vergadering- om de fondsen toe te zeggen aan de CAPs van verschillende landen. De kantoren in de respectieve landen werden ingelicht over het besluit en verzocht om projectvoorstellen te doen. Bovendien kunnen multilaterale organisaties, BTC en de Belgische NGO's in de loop van het jaar voorstellen voor financiering doen. Deze voorstellen worden beoordeeld door het personeel van D2.2.1, maar de Minister van Buitenlandse Zaken keurt ze goed. De meeste projectvoorstellen worden goedgekeurd na een periode van gemiddeld vier maanden. Redenen voor het afwijzen van voorstellen zijn voornamelijk gebaseerd op de voorwaarden in het Koninklijk Besluit. Er is

⁶⁰ Uit: Jaarbudget 2005, Preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie.

⁶¹ Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn. Vademecum bestemd voor de niet-gouvernementele organisaties. Nederlandstalige editie, 2000.

geen versnelde procedure voor de besluitvorming in het geval van plotse noodsituaties⁶², maar een snelle besluitvorming is mogelijk, en ongeveer tien procent van de projecten worden goedgekeurd binnen één maand na de indiening. Weinig aandacht wordt geschonken aan het toezicht en de evaluatie van de definitieve resultaten, vooral als gevolg van een tekort aan personeel, terwijl de evaluatie van de projecten bijna nooit plaatsvindt.

Meer gedetailleerde informatie over deze begrotingslijn is te vinden in bijlage 3. In de hoofdstukken 5 en 6 worden de terreinbevindingen over de uitvoering van projecten in het kader van deze begrotingslijn gepresenteerd.

3.4.2 Begrotingslijn Voedselhulp

De minimale Belgische bijdrage is 30.000 ton graanequivalent per jaar verstrekt in contanten, en het regelgevingskader is afgeleid van het London Voedselhulpverdrag en van de overeenkomsten met de Europese Unie. Uit deze begrotingslijn kan de met spoed te verlenen voedselhulp en voedselverzekering worden gefinancierd.

Projectidentificatie begint in het laatste kwartaal van het jaar met het informeren van de Belgische Ambassades in de landen met een voedseltekort over de indicatieve begrotingen, en met de uitnodiging om projecten aan te duiden van de landelijke CAPs. Ook de belangrijkste betrokken agentschappen worden uitgenodigd om mogelijke crisissen en prioriteiten aan te geven. Met deze informatie legt het Voedselhulpdepartement een voorstel voor de verdeling van ongeveer 60 procent van de jaarlijkse begroting ter goedkeuring voor aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. De criteria voor de toekenning van voedselhulp zijn niet geformaliseerd. Een interne memo vermeldt de volgende criteria: Grote Merengebied; evenwicht tussen de twee belangrijkste uitvoerende organisaties FAO en WVP; evenwicht tussen structurele en niet-structurele steun en aandacht voor 'vergeten crisissen' en continuïteit⁶³. In februari worden de uitvoerende organisaties op de hoogte gebracht van de beschikbare middelen voor de projecten en programma's en de projectovereenkomsten worden dan ondertekend.

In de loop van het jaar wordt de resterende 40 procent van de jaarlijkse voedselhulpbegroting toegekend aan projecten voor dringende hulp bij nieuwe noodsituaties of geconsolideerde oproepen. De al toegewezen middelen worden regelmatig opnieuw toegewezen aan crisissen met een lage internationale respons⁶⁴.

De resterende ongebruikte fondsen, met name in het WVP, creëren ook mogelijkheden voor een snelle reactie op noodsituaties⁶⁵.

De vroege informatieverstrekking over de financiering en de flexibiliteit in de nieuwe toewijzing van middelen moet in overeenstemming zijn met de beginselen van het voorspelbaarheids- en flexibiliteitsbeleid van het 'Stuurplan' en de GHD.

⁶² Zoals bijvoorbeeld ECHO die heeft in de vorm van prioritaire urgentiebeslissingen.

⁶³ Nota aan de heer minister van Ontwikkelingssamenwerking, 17/01/2005.

⁶⁴ Uit interviews in Brussel; moeten bevestigd worden door WVP en FAO.

⁶⁵ Ibid.

De afdeling heeft actief samengewerkt met de andere donoren om druk uit te oefenen op multilaterale organisaties om de prestaties te verbeteren en het beleid te wijzigen⁶⁶. Uit interviews in België en in Kinshasa blijkt dat België in de hele periode consequent en actief lokale aankopen heeft nagestreefd⁶⁷, in de Democratische Republiek Congo en in andere landen, blijkbaar met steeds betere resultaten.

De begrotingslijn volgt een combinatie van een projectmatige en programmatische aanpak. Uit de begrotingslijn worden individuele projecten gefinancierd, maar de afdeling richt zich meer op organisaties en meerjarige plannen dan op individuele projecten. Toezicht, begeleiding en beoordeling van de mate van succes in het bereiken van de doelstellingen, wat ook van belang is voor het beheer van het programma, zijn echter grotendeels afwezig.

3.4.3 Transitiebegrotingslijn

Deze begrotingslijn is niet geregeld door een Koninklijk Besluit of internationale verdragen of overeenkomsten. Het evaluatieteam heeft geen duidelijke doelstellingen voor deze begrotingslijn en er is geen specifieke strategische nota of document dat verdere verduidelijking biedt van de doelstellingen, strategieën, prioriteiten en criteria voor het uitkiezen van activiteiten⁶⁸.

Het 'Stuurplan' stelt dat na een humanitaire crisis het voornaamste doel altijd is: reageren op de essentiële behoeften van de bevolking die het slachtoffer is geworden van een crisis, maar met het perspectief om het ontwikkelingsproces en de verbetering van de levensomstandigheden die aan de crisis voorafgingen opnieuw te lanceren. Naast het korte-termijnherstel dat nodig is na een crisis, worden meer structurele dringende acties daarna vaak noodzakelijk. In bepaalde situaties kunnen deze acties niet worden gerealiseerd met de klassieke methoden van de bilaterale samenwerking, omdat ze niet kunnen wachten tijdens de vertragingen die inherent zijn aan de bilaterale samenwerking of omdat de nationale autoriteiten nog niet in staat zijn om de activiteiten te beheren. In deze grijze zone schept de Transitiebegrotingslijn de mogelijkheid om de link tussen de crisis en de start van de normale ontwikkeling van de activiteiten uit te werken⁶⁹. Daarom plaatst het 'Stuurplan' deze begrotingslijn duidelijk in het kader van LRRD. In de Nationale Begroting 2006 (*Algemene Uitgavenbegroting 2006; 14 FOD*) werd een andere doelstelling toegevoegd: de steun aan de kwetsbare landen bij de wederopbouw van bestuur en beheer.

De definitie van deze brede doelstellingen van de begrotingslijn geeft, aan de ene kant, de Belgische regering de nodige flexibiliteit om snel te reageren op internationale oproepen na natuurrampen en politieke crisissen. Aan de andere kant verstrekken de doelstellingen

⁶⁶ België steunde de donorcoalities (ECHO, Nederland, Noordelijke Staten) die onlangs het WVP meerjarenplan voor Oost-Afrika verwierpen. Die activiteit heeft geleid tot de intrekking van het WVP meerjarenplan voor de DRC en de herstructurering van het bureau in Kinshasa. Intussen worden nieuwe programma's opgesteld. De rol van de Belgische Ambassade daarin werd naar waarde geschat.

⁶⁷ België sponorde in de DRC adviesverstrekking en T.A. betreffende lokale voedselvoorziening (2006) en co-sponorde een internationale workshop over dat onderwerp (2007).

⁶⁸ Er werd ooit een poging gedaan, maar die werd niet voortgezet.

⁶⁹ Stuurplan voor Belgische Humanitaire Hulp, 2006, p.8.

nauwelijks enige begeleiding met betrekking tot de aard van de activiteiten die zij willen steunen, en helemaal geen criteria voor de selectie.

Bij gebrek aan een meer gedetailleerde aanpak en een strategie voor LRRD zal een Transitiebegrotingslijn gemakkelijk gebrek aan cohesie vertonen, ook te groot worden qua aantal landen, activiteiten en organisaties, en bovendien moeilijk te beheren zijn, terwijl het bijna onmogelijk wordt om de doeltreffendheid ervan te beoordelen. Dit wordt bevestigd in de gesprekken met het personeel, terwijl het overzicht van de projecten die worden gefinancierd via deze begrotingslijn ook een zeer versnipperd beeld biedt. Sommige personeelsleden begrepen de begrotingslijn niet als humanitaire hulp maar als ontwikkelingshulp⁷⁰, anderen begrepen de relevantie niet van de projecten vanuit een humanitair perspectief en voelden zich ongemakkelijk bij het ontbreken van doelstellingen en beoordelingscriteria. Men was van mening dat besluiten voor financiering van projecten al werden genomen en openbaar gemaakt vooraleer het personeel kon adviseren⁷¹; hun rol was puur administratief en ze voelden zich vervreemd van het programma dat ze moesten beheren.

De kwaliteit van de projectdocumenten varieert enorm. Er zijn inderdaad goede projectvoorstellen en goede projectverslagen met essentiële informatie. In andere gevallen worden echter erg gestandaardiseerde rapporten ingediend die geen relevante informatie bevatten over potentiële en feitelijke resultaten. Daarom beperkt het ontbreken van een adequaat documentatieproject ook relevante begeleiding, beheer en controle van de activiteiten, en er wordt aangevoeld dat het toezicht en de controle van de activiteiten in het kader van deze begrotingslijn onvoldoende is.

3.4.4 Multilaterale Organisaties

Het algemene kader is het Koninklijk Besluit van 2000 betreffende internationale partnerorganisaties. Zoals voor de niet-humanitaire multilaterale en internationale organisaties, is de samenwerking eerder programmatisch dan projectgebaseerd, in tegenstelling tot de andere begrotingslijnen, en maakt ze gebruik van een partnershipbenadering (lichtere controles achteraf in plaats van vooraf en lichtere en verschillende verslaggevingseisen).

Omdat het een expliciete doelstelling van de Belgische regering is om invloedrijke standpunten te bereiken in de multilaterale organisaties die ze steunt, wordt het aantal multilaterale organisaties beperkt gehouden.

Relaties worden onderhouden door middel van Permanente Vertegenwoordigingen in Genève en New York. Jaarlijks vergadert de FOD met het personeel van de agentschappen voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de meerjarige overeenkomst, en om elkaar op de hoogte te houden van relevante beleidsontwikkelingen. De jaarlijkse Stuurgroepvergaderingen zijn een gelegenheid voor onderlinge contacten. België neemt ook deel aan de terreinbezoeken die door de agentschappen georganiseerd worden.

⁷⁰ Vermits de begrotingslijn als "ontwikkeling" werd gezien, is het niet duidelijk waarom ze opgenomen werd in de evaluatie.

⁷¹ Memo van de Inspecteur-generaal van Financiën betreffende de rehabilitatie van de haven van Kinshasa, 31 maart 2005.

Het volume van de financiering van 2002-2005 toont aan dat de betalingen aan de vier multilaterale en internationale organisaties die in aanmerking komen voor deze begrotingslijn (ICRK, UNHCR, OCHA en UNRWA) min of meer constant bleven. De steun is gebaseerd op meerjarige overeenkomsten en heeft twee componenten: basisfinanciering en programmafinanciering voor het UNHCR, OCHA en het ICRK. Momenteel zijn deze onderverdeeld in de volgende verhoudingen: ongeveer 1/3 basisfinanciering en 2/3 programmafinanciering. UNRWA wordt prioritair gefinancierd. Het financieringsprogramma wordt op geografische basis specifiek bestemd voor programma's in het Grote-Merengebied⁷². Hoewel het niveau van de financiering vooraf wordt vastgesteld in de meerjarige overeenkomsten, wordt het eigenlijke programma dat zal gefinancierd worden, toch vastgelegd op het jaarlijkse overleg.

Meerjarige overeenkomsten met de vooraf vastgestelde niveaus van financiering zijn uiterst zeldzaam en de Belgische humanitaire hulp wordt tot voorbeeld gesteld aan andere donoren⁷³. De betrouwbaarheid, de voorspelbaarheid en de flexibiliteit worden zeer gewaardeerd en beantwoorden aan het 'Stuurplan' en de GHD-principes. Hoewel de (meeste) programma's specifiek worden toegewezen en er jaarlijks over besloten wordt, hebben de ontvangende organisaties toch niet het gevoel dat dit in de praktijk een beperking inhoudt.

In de interviews werd ook vermeld dat er geen tijd was voor systematische analyse van de resultaten van de gefinancierde programma's⁷⁴. Wanneer de ontvangende instanties vragen kregen over de interne en externe evaluatie, verklaarden ze dat deelname aan de donorstuurgroepen toegang tot aanvullende informatie gaf, zoals tot de evaluatierapporten, hetgeen de resultatenanalyse vergemakkelijkte.

3.4.5 B-FAST.

B-FAST werd in 2000 door de Belgische regering opgericht om beter voorbereid te zijn op snelle en meer efficiënte hulp aan landen die getroffen worden door rampen die door de mens worden veroorzaakt, of door natuurrampen. In november 2003 is het Koninklijk Besluit betreffende het verstrekken van een kader voor de snelle-reactiestructuur in werking getreden.

Het besluit tot het verlenen van ondersteuning wordt genomen door de Raad van Ministers op aanbeveling van de Coördinatieraad, in overleg met de Ambassade van het betrokken land. De Coördinatieraad wordt voorgezeten door de Minister van Buitenlandse Zaken en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het besluit. Een besluit wordt genomen binnen de 48 uur nadat de aanvraag is gedaan en een positieve reactie op dergelijke verzoeken hangt af van de volgende factoren:

- het verzoek wordt gedaan door de regering van het getroffen land;
- de omvang van de noodtoestand maakt het de plaatselijke diensten onmogelijk om levens te redden en om aan de behoeften van de getroffen bevolking tegemoet te komen;

⁷² Uitzondering werd gemaakt voor OCHA in 2003 toen fondsen werden verstrekt in Ivoorkust.

⁷³ Andere landen hebben enkel mondelinge overeenkomsten.

⁷⁴ De documenten van de jaarlijkse consultaties bevestigden de afwezigheid van specifieke beleidsonderwerpen en van stipte resultaatsbewaking; de vergaderingen waren veeleer een uitwisseling van informatie dan een debat over onderwerpen in verband met relevantie en doeltreffendheid van de agentschappen en de programma's.

- er zijn geen gewapende conflicten in het land.

Binnen de 12 uur kan B-FAST teams mobiliseren die bestaan uit deskundigen van een reeks gespecialiseerde gouvernementele en civiele organisaties zoals ziekenhuizen, het leger, de brandweer, enzovoort. De loonkosten van het personeel dat betrokken is bij het team wordt niet terugbetaald door B-FAST. De maximale duur van een interventie wordt bepaald op tien dagen, tenzij de Raad van Ministers anders beslist.

Van vanaf 2002 verleent B-FAST steun aan, onder meer, de Democratische Republiek Congo (uitbarsting vulkaan Goma), de Filippijnen (overstromingen), Iran (aardbeving Bam), Indonesië (tsunami) en Pakistan (aardbeving). Het is opmerkelijk dat sinds de ondersteuning van de aardbeving in Pakistan van 2005 (levering van een veldhospitaal) geen onmiddellijke noodondersteuning meer gegeven is. Ofwel werd geen verzoek om internationale hulp meer gedaan, ofwel was het B-FAST-beheer van mening dat de reistijd te lang was (bijvoorbeeld Ecuador 2007). B-FAST-fondsen werden steeds meer gebruikt ter ondersteuning van activiteiten van andere organisaties, zoals de deelname van een deskundige aan een behoeftenonderzoek en de financiering een aantal activiteiten. Deze laatste vallen onder de criteria van de begrotingslijn voor Noodhulp en Herstel op korte termijn.

3.5 Verdeling van de Belgische Humanitaire Hulp

3.5.1 Geografische spreiding

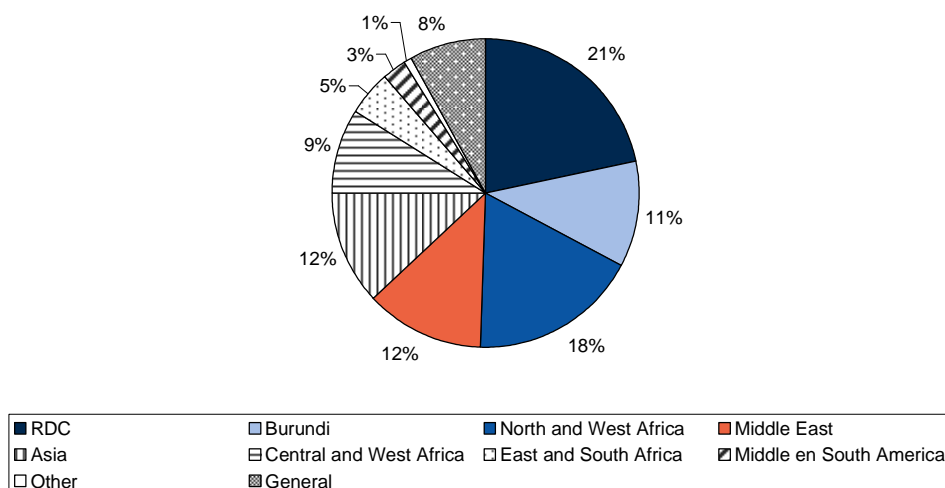
De regio van de Grote Meren met de DRC ontvangt het meeste humanitaire hulp; die regio ontvangt ongeveer 22 procent en Burundi ongeveer 11 procent van de totale humanitaire hulp in de periode 2002-2005. Het aandeel van de Grote Meren is zelfs hoger, omdat de belangrijkste delen van de multilaterale programma's die werden ingeschreven onder de naam Midden- en West-Afrika, gerealiseerd werden in Congo en Burundi. Het Midden-Oosten ontvangt 12 procent, met de Palestijnse gebieden als belangrijkste begunstigde.

Tabel 3.5 Overzicht humanitaire hulp per regio, 2002-2005 (m.u.v. B-FAST)⁷⁵

Regio/Land	Activiteiten	Uitbetalingen (euro)	Aandeel van de totale HH
DRC	72	44.163.480,20	22%
Burundi	41	22.458.602,57	11%
Noord- en West-Afrika	74	35.786.866,67	18%
Midden-Oosten	33	25.283.096,00	12%
Azië	44	24.520.120,00	12%
Midden- en West-Afrika ⁷⁶	10	17.950.054,00	9%
Oost- en Zuid-Afrika	15	9.721.024,28	5%
Midden- en Zuid-Amerika	13	5.089.631,00	3%
Andere	3	1.374.962,00	1%
Algemeen	23	16.401.563,00	8%
Totaal	328	202.749.400	101%⁷⁷

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS

Afbeelding 3.2 Overzicht humanitaire hulp per regio 2002-2005 (m.u.v. B-FAST)



De Belgische regering duidde geen specifieke concentratiegebieden aan, noch beleidsprioriteiten of beperkingen voor de humanitaire hulp. Zij heeft gereageerd op vele internationale oproepen en verzoeken om bijstand van een reeks actoren. Bijgevolg omvat het humanitaire programma 52 landen⁷⁸, waarvan er 48 minder dan drie procent, of minder dan zes miljoen euro over vier jaar, en 37 één procent of minder kregen. Een lijst van landen en betalingen is opgenomen in bijlage 2.

⁷⁵ Vermits de DRC en Burundi een groot deel van de humanitaire hulp krijgen, worden die landen niet in een regionaal overzicht opgenomen.

⁷⁶ Dat zijn multilaterale programma's die niet aan een specifiek land kunnen worden toegewezen.

⁷⁷ Bereikt 101% omwille van de afronding van de percentages.

⁷⁸ Niet alle landen zijn gekend, want bij bepaalde multilandenprogramma's worden de landen niet afzonderlijk geregistreerd.

Door de concentratie in het gebied van de Grote Meren, reageert de humanitaire hulp voornamelijk op complexe conflictsituaties. Maar de steun aan natuurrampen was ook aanzienlijk. In 2005 ging 23 procent van de Belgische humanitaire hulp naar landen die getroffen werden door de twee grootste natuurrampen in de evaluatieperiode: de tsunami (2005) en de aardbeving in Pakistan (2005). Begrotingsreserves voor 2006 en daarna zijn ook belangrijk.

Tabel 3.6 Overzicht tsunami-humanitaire hulp in 2005

Jaar	Tsunami Hulp	Totaal HH	Aandeel Tsunami-Hulp in de totale HH	Aardbeving Pakistan	Aandeel Aardbeving Pakistan in de totale HH
2004	€ 357.188	€ 56.626.000	0,6%	-	-
2005	€ 10.288.795	€ 56.471.000	18,2%	€ 2.750.000	5%

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS

3.5.2 Verdeling per kanaal

De belangrijkste vorm van humanitaire hulp is de indirecte steun. Multilaterale en internationale organisaties (ICRK) zijn de belangrijkste kanalen van de Belgische humanitaire hulp en het belang ervan neemt toe. Het aandeel van de Belgische NGO's in de totale humanitaire hulp daalde. Hoewel een belangrijk deel van de middelen van de multilaterale organisaties is uitbesteed aan NGO's, hebben de Belgische NGO's nauwelijks geprofiteerd van deze regelingen via onderaanneming. Dit kan worden verklaard door hun beperkte grootte en het gebrek aan specialisatie in de humanitaire hulp⁷⁹. De categorie 'anderen' is toegenomen en omvat zeer uiteenlopende organisaties, vaak zonder humanitaire achtergrond⁸⁰. Met de sterke groei van de Transitiebegrotingslijn in 2006, zal het relatieve belang van de categorie 'anderen' toenemen. De rol van het Ministerie van Defensie was nogal beperkt. Van 2002-2005 was de rechtstreekse steun door BTC ook significant. Dit kan veranderen als, met de nieuwe programma's voor noodgevallen in Congo en Burundi (voor een totaalbedrag aan vastleggingskredieten van 40 miljoen euro), de directe steun een belangrijke hulpmodaliteit zal worden, naast de indirecte steun.

⁷⁹ Een goed voorbeeld is de Franse NGO "Solidarité" die in onderaanneming werd genomen door UNICEF in de DRC voor zijn snelle hulpoperaties in dezelfde regio's als die waar Belgische NGO's actief zijn.

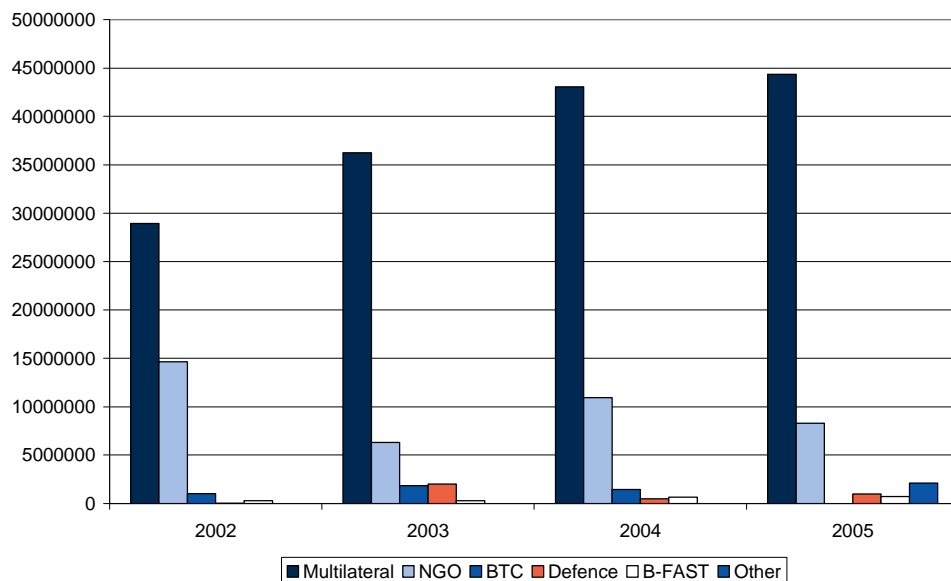
⁸⁰ Haven van Antwerpen en Brussel, de NBB, de Senaat, lokale mediaorganisaties, enz. Zie Hoofdstuk 7: Overgang, Heropbouw en Sociale ontwikkeling.

Tabel 3.7 Overzicht humanitaire hulp per kanaal, de distributie van HH 2002-2005 (in euro)

	Multilateraal ⁸¹	ONG ⁸²	BTC	Defensie	B-FAST	Andere	Totaal
2002	28.934.201	14.648.421	1.019.517	21.014	294.340	0	44.917.493
2003	36.235.532	6.320.010	1.837.472	2.000.000	300.000	0	46.693.014
2004	43.072.650	10.938.922	1.453.600	500.000	663.223	0	56.628.395
2005	44.364.546	8.302.580	6.022	987.993	703.839	2.106.920	56.471.900
Totaal	152.606.929	40.209.933	4.316.611	3.509.007	1.961.402	2.106.920	204.710.802

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS

Afbeelding 3.3 Overzicht humanitaire hulp per kanaal



Bron: Gegevens verstrekt door DGOS

3.5.3 Verdeling per Sector

De Belgische humanitaire hulp is niet geconcentreerd in één sector of in een beperkt aantal sectoren, maar heeft betrekking op alle relevante sectoren van humanitaire hulp. De indicatieve analyse van de sectorale verdeling van de Belgische humanitaire activiteiten is gebaseerd op twee begrotingslijnen: Noodhulp En Herstel op korte termijn aan de ene kant, en Transitie aan de andere kant. De andere begrotingslijnen (Voedselzekerheid, Multilaterale Organisaties en B-FAST), werden niet in aanmerking genomen als gevolg van de verschillende aard van de activiteiten en de programmatische aanpak. De volgende tabel toont de sectorale verdeling van de projecten, maar er wordt geen rekening gehouden met de omvang van de projecten.

⁸¹ ICRK inbegrepen.

⁸² Belgische Rode Kruisorganisaties inbegrepen.

Tabel 3.8 Verdeling per sector van de projecten die worden gefinancierd door middel van noodhulp en het herstel en de Transitiebegrotingslijnen, 2002-2005

	Voedsel en voedsel zekerheid	Non-food-Hulp goederen(1)	Gezondheid en Voeding(2)	W&S Onderwijs Bescherming Economische Ontwikkeling	Multisectoraal(inclusief hervestiging)	Infrastructuur(4) en Bescherming
DRC	2	4	21	5	8	9
Burundi	2	2	5	5	6	7
Pakistan	1	3	1	-	-	2
Ethiopië	1	1	3	1	-	-
Sri Lanka	1	2	-	1	1	1
Totaal(6)	7	12	30	12	15	19

Bestand: Hum. Interventies (DRC, Burundi, Ethi, PAK), bestand verstrekt aan het evaluatieteam

1: Bevat de distributie van geneesmiddelen.

2: Gezondheid en voeding omvat gezondheidsinfrastructuur zoals ziekenhuizen, gezondheidsposten, enzovoort.

3: Onderwijs omvat onderwijsinfrastructuur zoals scholen.

4: infrastructuur (wegen, bruggen, havens).

5: Transitieprojecten van niet-humanitaire aard (bankbiljetten, verkiezingen) zijn niet opgenomen.

Het belang van gezondheid en voeding is begrijpelijk vanuit de hoge mate van deskundigheid en ervaring in deze sector in België. De infrastructuursector (wegen, bruggen, enzovoort) neemt toe met de oprichting van de Transitiebegrotingslijn en wordt een nieuwe concentratiesector. Het aantal multisectorale of geïntegreerde programma's is relatief beperkt in vergelijking met andere donorlanden, maar omdat de begrotingslijn Multilaterale Organisaties niet is inbegrepen, kunnen dit soort programma's belangrijker worden dan aangegeven. Hetzelfde geldt voor voedsel en voedselzekerheid; die zijn ook ondervetegenwoordigd omwille van het ontbreken van de Voedselzekerheid-begrotingslijn in deze analyse. Activiteiten in de sectoren onderwijs, water en sanitaire voorzieningen en economische ontwikkeling zijn vrij beperkt.

3.5.4 Programma en projectomvang

De Belgische humanitaire hulp bestaat uit een groot aantal projecten en programma's en de gemiddelde begroting van 2002-2005 bedroeg **€ 532303**

Tabel 3.9 Overzicht van alle projecten 2002-2005 naar omvang (exclusief kern- en multilaterale programmafinanciering)

Omvang.	Aantal projecten	Percentage van het totale aantal projecten
0 - < 100.000	10	5%
100.00 – < 500.000	89	49%
500.000 – < 1.000.000	67	37%
> 1000.000	16	9%
Totaal	182	100%

Bron: Gegevens verstrekt door DGOS, 2006, gebaseerd op de gebudgetteerde cijfers, omdat gerealiseerde uitgaven nog niet beschikbaar waren.

3.5.5 Bijdrage aan Geconsolideerde en Urgentieoproepen

Voor de bijdragen aan het CAP zijn gegevens van het financiële volgsysteem gebruikt⁸³. Deze worden in deze evaluatie slechts als indicatief toegevoegd voor de humanitaire hulp.

Tabel 3.9 toont aan dat België zijn bijdragen aan geconsolideerde en urgentieoproepen verhoogd heeft tussen 2002 en 2006.

Tabel 3.10 Overzicht humanitaire hulp aan geconsolideerde en dringende hulpaanvragen⁸⁴

Jaar	Miljoen euro	Rangorde
2002	19.5	15
2003	12.7	17
2004	29.0	14
2005	46.9	12
2006 ⁸⁵	35.7	13

Bron: OCHA FTS

3.6 Conclusies

België heeft onlangs zijn humanitair beleid veranderd en past nu heel goed in de huidige internationale context, hoewel operationaliseren een probleem blijft.

In de referentieperiode bereidde België een nieuw beleid voor: het ‘Stuurplan’. België hanteert officieel een brede definitie van humanitaire ontwikkelingshulp, die ook activiteiten van noodhulp en rehabilitatie omvat, evenals transitie en wederopbouw. Deze definitie volgt de gemeenschappelijke internationale consensus en past in de LRRD-aanpak. Het gebruik van deze definitie is echter niet goed doorgegeven aan het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van het humanitaire beleid, en in de praktijk worden dan ook verschillende definities gebruikt.

Bovendien wordt de operationalisering en de uitvoering van het nieuwe beleid, zoals geformuleerd in het ‘Stuurplan’, ernstig belemmerd door het feit dat er geen passende maatregelen genomen zijn, zoals de intrekking van de Koninklijke Besluiten. Dit leidt tot inconsistenties in het beleidskader. Vandaar dat, ondanks het nieuwe ‘Stuurplan’, het beheersplan voor humanitaire hulp nog divers en onvolledig is.

België past zijn humanitaire hulp aan de internationale context aan.

België heeft de nieuwe ontwikkelingen opgevolgd en zijn humanitaire hulp tijdens de onderzochte periode op verscheidene punten aangepast. Het schonk meer aandacht aan een gecoördineerd optreden en aan meer financiering via CAPs, het CERF-fonds en het Pooled

⁸³ Donors, België inbegrepen, verstrekken vaak onvolledige informatie aan het Financieel Volgsysteem van OCHA, hoewel het systeem zelf ook fouten bevat, zoals dubbele telling, enz. Nochtans is dat het beste beschikbare gegevensbestand. Het alternatief, het centrale DGOS-gegevensbestand, beheert de bijdragen aan het CAP niet zo goed.

⁸⁴ Humanitaire Hulp wordt berekend zoals voorzien in Relief Web. Die cijfers stemmen niet volledig overeen met de cijfers die gebruikt worden in de huidige evaluatie, maar toch geven ze duidelijk de trend aan.

⁸⁵ OCHA: Op 1 november 2006, 35,7 miljoen euro.

Fund in de DRC. Tegelijkertijd heeft het een nieuwe begrotingslijn opgezet ter ondersteuning van de Transitieactiviteiten. Het verbeterde ook de snelle besluitvorming en de overdracht van middelen aan internationale organisaties, maar deed dit in mindere mate voor de NGO's.

Hoewel het volume van de Belgische humanitaire hulp steeg, blijft het toch nog onder het internationale gemiddelde.

Het volume van de Belgische humanitaire hulp stijgt gestaag. Tussen 2002 en 2006 steeg de Belgische humanitaire hulp met 56 procent. België handhaafde nagenoeg zijn plaats in de rangschikking van de humanitaire donoren (16e in 2002 en 17e in het jaar 2006)⁸⁶.

Het aandeel van de humanitaire hulp, het voorwerp van deze evaluatie, in de totale ODA, bleef tussen twee en drie procent in de periode 2002-2005. De groei vloeit deels voort uit de invoering van de nieuwe Transitiebegrotingslijn. Niet alle projecten van deze begrotingslijn zijn echter te kwalificeren als humanitaire projecten. De definitie van de Belgische humanitaire hulp is echter niet duidelijk, en andere officiële gegevens wijzen erop dat dit aandeel ongeveer zeven procent is (en dat kan verder toenemen met de nieuwe BTC-programma's in de DRC en Burundi, met een totale begroting van 40 miljoen euro voor wederopbouw, maar met twijfelachtige relevantie in het kader van de humanitaire hulp). Het internationale gemiddelde ligt op 10 procent⁸⁷. Buiten de programma's en projecten die niet in aanmerking komen als humanitaire projecten, bleef de Belgische humanitaire financiering beneden de internationale gemiddelden van humanitaire uitgaven.

De rol van de multilaterale en internationale organisaties bij de uitvoering van de Belgische humanitaire activiteiten is toegenomen, terwijl de rol van de Belgische NGO's is gedaald. Dit was wel niet het resultaat van een formele beleidsbeslissing.

Tijdens de periode 2002-2006 daalde het aandeel van de bijdrage van de Belgische NGO's in de humanitaire hulp van meer dan 30 procent tot minder dan 15 procent, terwijl het aandeel van de multilaterale organisaties steeg tot 78 procent. Bovendien doken bij de uitvoering van de Belgische humanitaire hulp nieuwe actoren op zonder ervaring in noodsituaties. Deze veranderingen waren geen beleidsbeslissingen, noch waren zij voorzien in het 'Stuurplan'.

Wat de concentratie betreft zijn er twee diametraal tegenover elkaar staande percepties: concentratie op complexe noodsituaties in het Grote-Merengebied en extreme versnippering buiten die regio.

De geografische focus van de humanitaire hulp werd op Afrika gelegd (73%). Dit is ver boven het mondiale gemiddelde van 39 procent in 2004⁸⁸. In Afrika was er, in overeenstemming met de Belgische humanitaire- (en ontwikkelingssamenwerkings) prioriteiten, een sterke concentratie in het Grote-Merengebied: ruim een derde van alle betalingen werden gedaan in de DRC en in Burundi.

⁸⁶ De OCHA tabellen over Globale Humanitaire bijdragen plaatst België tussen de bilaterale donors: in 2002 op de 16^{de} plaats, in 2003 op de 20^{ste}, in 2004 op de 18^{de}, in 2005 op de 19^{de}, in 2006 op de 17^{de}.

⁸⁷ Uit: Global Humanitarian Assistance 2006: Development Initiatives 2006, paragraaf 2.1.3. 9% van de ODA netto schuldverlichting. 12% van de ODA netto schuldverlichting. 2004: 13% van de ODA netto schuldverlichting. 2005: 14% van de ODA netto schuldverlichting.

⁸⁸ Afrika: 2002: 33%; 2003: 40%; 2004: 33%; 2005: 40%; 2006: 39% - Uit: Global Humanitarian Assistance 2006: Development Initiatives 2006, paragraaf 2.1.3. 2.1.3.

De consequente financiering van de humanitaire crisissen in het Grote-Merengebied, verwaarloosd door veel donoren, kan worden beschouwd als een sterk en opvallend kenmerk van de Belgische humanitaire hulp. Maar deze gerichtheid op de Grote Meren hangt nauw samen met de Belgische historische betrekkingen met deze regio, en minder met specifieke humanitaire overwegingen.

Buiten de Grote Meren werd op grote schaal humanitaire hulp verspreid over een groot aantal landen, vaak met zeer weinig hulp. België reageerde op een groot aantal noodoproepen. België heeft ook gereageerd op belangrijke crisissen, zoals op de tsunami en op de aardbeving in Pakistan, maar op een relatief bescheiden manier, en niet ten koste van de lopende programma's (en dat strookt met een belangrijk GHD-principe).

Uitvoering van het beleid vindt plaats op het niveau van vijf verschillende begrotingslijnen en dit draagt bij tot een eenduidig beeld van de humanitaire hulp.

De humanitaire activiteiten worden gefinancierd door middel van vijf verschillende begrotingslijnen onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende Ministers. De procedures en de uitvoering van de verschillende begrotingslijnen verschillen aanzienlijk, en er vindt een beperkte coördinatie plaats, maar die is niet structureel ingebed. In feite kunnen de vijf begrotingslijnen worden beschouwd als vijf verschillende humanitaire programma's.

Verspreide uitvoeringspraktijken stellen hoge eisen op het gebied van organisatie en personeel, maar er wordt slechts in beperkte mate aandacht besteed aan deze problemen.

Omdat de humanitaire activiteiten een groot aantal landen en sectoren bestrijken, worden zij uitgevoerd door een groot aantal verschillende organisaties, en zijn ze vaak relatief klein in omvang (met een gemiddeld budget van ongeveer 532.000 euro)⁸⁹, wat relatief hoge eisen stelt aan het personeel. Gecentraliseerde besluitvorming vraagt in de eerste plaats een voldoende aantal van de in Brussel gevestigde medewerkers. Toch zijn er ernstige tekorten in sommige van de belangrijkste departementen die humanitaire hulp onder hun bevoegdheid hebben.

Bovendien is het personeel van de Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen, dat verantwoordelijk is voor humanitaire activiteiten, ook zeer beperkt in aantal (vaak minder dan één VTE). De prestaties van de Belgische humanitaire hulp zijn afhankelijk van zeer enthousiaste en gemotiveerde medewerkers die werkzaam zijn in de humanitaire sector, zowel in Brussel als op het terrein. Het merendeel van het personeel heeft geen specifieke achtergrond of opleiding op het gebied van humanitaire hulp en er wordt nauwelijks aandacht besteed aan hun professionele ontwikkeling. Vaak zijn het personen met een tijdelijk contract die zich bevinden in een lagere loonschaal. Ze worden sterk gewaardeerd door andere donoren en dragen bij tot de zichtbaarheid van België.

De personeelsleden hebben zelf informele coördinatiestructuren gevormd wegens het ontbreken van een formele coördinatiestructuur.

Vanwege de beperkte capaciteit concentreren de humanitaire medewerkers zich op project/programma-identificatie en -formulering, ten koste van de controle en de evaluatie van de resultaten.

⁸⁹ Met uitzondering van de begrotingslijnen Voedselhulp en Multilaterale organisaties.

4 Belangrijkste resultaten van de gevalstudies op landniveau

4.1 Soorten Crisissen en Humanitaire Respons

De drie landenstudies bestrijken twee verschillende soorten crisissen: complexe noodsituaties in Burundi en de Democratische Republiek Congo en een natuurramp (aardbeving) in Pakistan in 2005. De overeenkomstige humanitaire reactie was ook heel verschillend. Meer details vindt men in de verslagen per land. Dit hoofdstuk zal alleen het belangrijkste kader schetsen van de Belgische humanitaire respons.

Types en de kenmerken van de crisissen

De DRC kwam in de jaren 1990 in een staat van quasi-ineenstorting terecht, na een periode van corruptie en wanbeheer onder President Mobutu. In 1996, na de Rwanda-crisis van 1994 die de DRC met een groot aantal vluchtelingen opzadelde, brak een conflict uit. Naar schatting 3,65 miljoen mensen overleden in dit regionale conflict, en nog veel meer werden er verdreven. De staakt-het-vurenovereenkomst van Lusaka werd afgesloten in 1999, gevolgd door verdere onderhandelingen. Er werd een overgangsregering geïnstalleerd in 2002. De transitie van 2002-2006 werd ondersteund door een VN-vredesmissie (MONUC), een *Comité International d'Accompagnement de la Transition* (CIAT) en de donorgemeenschap. De veiligheidssituatie verbeterde in belangrijke delen van het land. Binnenlandse ontheemden en vluchtelingen uit naburige landen keerden terug naar hun huizen. De verbetering van de veiligheidssituatie keerde ook de trend van economische achteruitgang. Hoe dan ook, oostelijke en sommige noordelijke gebieden van het land blijven onstabiel en onzeker. In 2006 vonden verkiezingen plaats en de overgangsregering werd vervangen door een officieel verkozen regering. Eind 2006 beschreef de internationale donorgemeenschap de situatie in de HAP als volgt: "Opgestaan uit een crisis en evoluerend in de richting van een zekere stabiliteit met een potentieel voor nieuwe conflicten in vele onstabiele bevolkingsgroepen".

Het conflict in **Burundi** is nauw verbonden met het conflict in de DRC. De crisis begon in 1993 na de moord op de eerste democratisch verkozen Hutu-president. De Rwandese genocide in 1994 en een militaire staatsgreep in 1996 hebben tot een aantal hoog oplopende spanningen tussen Hutu's en Tutsi's geleid, resulterend in grootschalige moordpartijen van genocidale proporties. Naar schatting 300.000 mensen werden gedood en nog veel meer werden verdreven. Na langdurige gesprekken, geleid door met name Zuid-Afrika, werd een machtsdelende regering opgericht in 2001, en het grootste deel van de rebellengroepen stemde in met een staakt-het-vuren. Vier jaar later hebben de Burundezinnen kunnen stemmen in de eerste parlementsverkiezingen sinds het begin van de burgeroorlog. De voormalige Afrikaanse Unie en daarna de VN-vredesmissie stonden garant voor de uitvoering van de verschillende overeenkomsten. Geruime tijd bleef de politieke en sociale instabiliteit nog aanhouden. Het lijkt er echter op dat de stabiliteit geleidelijk verbetert, en in 2007 kan het gestage succes in het

verminderen van geweld niet meer ontkend worden. Niettemin blijft Burundi nog steeds een kwetsbaar land waar de instabiliteit kan terugkeren.

In **Pakistan** veroorzaakte de aardbeving van 8 oktober 2005, met 7,6 op de schaal van Richter, massale vernietiging, overlijdens, lichamelijke letsels en ontheemding in het noorden van Pakistan. Het dodental bereikte meer dan 73.338, en er waren ook 69.400 zwaargewonden en meer dan 3,3 miljoen daklozen.

Internationale humanitaire respons

Terwijl de **totale officiële ontwikkelingshulp aan de DRC** gemiddeld USD 773 miljoen bedroeg in de jaren 1980, is die gedaald tot USD 318 miljoen in de jaren 1990. Na de oprichting van de overgangsregering in 2002 begon de steun opnieuw te stijgen.

Tabel 4.1 ODA DRC in miljoen US \$

2000	2001	2002	2003	2004	2005
129	194	267	4,799	1,123	763

Bron: OESO-DAC-statistieken

De significante toename in 2003 is te wijten aan internationale schuldverlichting. De schommelingen in de steun zijn zeer opmerkelijk. Humanitaire hulp schommelde tussen ongeveer 10 en 30 procent van de steun tussen 2002 en 2005. België is de vierde donor na IDA, EG en Japan en is de tweede bilaterale donor. Het relatief lage aandeel van de humanitaire hulp in de ODA is opmerkelijk voor een land dat één van de meest ernstige en langdurige humanitaire crisissen doormaakte. Dit geeft aan dat tijdens de transitieperiode 2002-2006, die samenvalt met de evaluatieperiode, andere vormen van ontwikkelingshulp aan de DRC veel belangrijker zijn dan humanitaire hulp. Gedurende deze periode stelde OCHA jaarlijks een Geconsolideerde Oproep voor aan de internationale gemeenschap (later ook wel het Humanitair Actieplan genoemd). Internationale bijdragen stegen van USD 80 miljoen in 2002, tot 128 miljoen in 2005 en 325 miljoen in 2006.

De humanitaire coördinator, die de functies combineert van hoofd van de MONUC met de coördinatie van humanitaire hulp (hoofd van OCHA) en ontwikkelingssamenwerking (hoofd van de UNDP), is een belangrijke figuur in de coördinatie van de internationale reacties op een crisis. OCHA heeft een centraal kantoor in Kinshasa en een aantal kantoren in conflictgebieden. Sommige van deze kantoren werden gesloten omdat de veiligheidssituatie verbeterde. De VN-agentschappen combineren deze coördinerende rol met een uitvoerende rol. Zij combineren de leiding een cluster immers met de uitvoering van grootschalige projecten en programma's. In het algemeen zijn er veel actoren betrokken bij humanitaire hulp, en tijdens het terreinbezoek werd duidelijk dat het humanitaire landschap zeer versnipperd is, met name in Kivu. In de DRC werden vele nieuwe coördinatie-initiatieven gelanceerd: een nieuwe rol voor de humanitaire coördinator, de clusterbenadering, het Humanitair Actieplan, het Pooled Fund en een pilootproject voor Good Humanitarian Donorship (geleid door België en USAID - zie 4.4). In de geëvalueerde periode speelden nationale en lokale overheden nauwelijks een rol in de coördinatie van de humanitaire inspanningen.

Naast het systeem van humanitaire coördinatie worden andere, op ontwikkeling gerichte donorcoördinatiemechanismen opgezet, met name op sectoraal niveau, bijvoorbeeld in de sector gezondheidszorg, maar ook in andere sectoren. Vandaar dat er twee overlappende coördinatiesystemen bestaan, wat soms tot spanningen leidt (bijvoorbeeld een humanitaire cluster voor de gezondheid en een algemene donorcoördinatiegroep voor de gezondheid).

De **totale ODA voor Burundi** is sterk gedaald in de jaren 1990. Sinds het begin van het verzoeningsproces is die terug gestegen, en vertoont sindsdien een constante opwaartse trend.

Tabel 4.2 ODA DRC in miljoen US \$

2000	2001	2002	2003	2004	2005
60	70	99	121	182	217

Bron: OESO-DAC-statistieken

In feite heeft de internationale gemeenschap relatief snel op de verbetering van de veiligheidssituatie gereageerd. De belangrijkste bilaterale donoren zijn de Verenigde Staten, Frankrijk en België. Humanitaire hulp heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totale ODA en haar aandeel is meer dan 50 procent tot in 2005. In de DRC was de bijdrage van de humanitaire hulp aan de totale ODA veel kleiner.

Humanitaire hulp werd gecoördineerd door de humanitaire coördinator, die hoofd is van OCHA en Residentieel Vertegenwoordiger van de UNDP. Minder humanitaire coördinatiemechanismen werden geïnstalleerd dan in de DRC: noch het clustersysteem, noch het Pooled Fund werden ingevoerd. Hoewel Burundi werd vermeld als een pilootproject voor het Good Humanitarian Donorship, is dat niet echt van de grond komen na een eerste onderzoek in 2004. Tot 2005 was het humanitaire coördinatiemechanisme het meest belangrijk, maar sinds 2005 werden meer algemene donorcoördinatiemechanismen geïnstalleerd. De EU is zeer actief op donorvlak, terwijl de regering onlangs een donorcoördinatie-secretariaat heeft opgericht.

De humanitaire respons op de aardbeving in **Pakistan** kan worden ingedeeld in drie fasen:

1. Steun, van oktober 2005 tot maart 2006, te beginnen met een onmiddellijke reactie van de plaatselijke bevolking, gevolgd door de komst van het leger en de internationale gemeenschap.
2. Transitie en herstel, officieel begonnen in maart 2006, maar de herstelactiviteiten waren al voorbereid tijdens de noodhulpfase. Een plan voor dringend herstel⁹⁰ werd ontwikkeld voor de periode mei 2006-mei 2007, waarin strategieën werden uitgezet, uitvoeringsmodaliteiten en doelstellingen voor acht verschillende sectoren, die het dringende herstel vorm gaven, en erop gericht waren om de kloof tussen noodhulp en wederopbouwfasen te dichten. De meeste kampen werden gesloten en de overgrote meerderheid van de getroffen bevolking keerde terug naar de dorpen.
3. Wederopbouw: sinds mei 2007 bereikte de respons de wederopbouwfase.

Het rapport over Pakistan biedt een meer gedetailleerd inzicht in de omvang en de aard van de verstrekte steun.

Enkele dagen na de aardbeving lanceerde de regering een oproep voor internationale hulp en richtte de Federal Relief Commission (FRC) op, voornamelijk bemand met militairen, om alle middelen te mobiliseren en te coördineren. Voor het identificeren van de humanitaire noden en het coördineren van de internationale respons kwam binnen de 24 uur een team van de

⁹⁰ ERRR-VN Snel Herstelplan, mei 2006.

Verenigde Naties Disaster Assessment Coordination Unit (UNDAC) aan. Voor het coördineren van de massale hulpverlening, startten de FRC en de VN het pas ontwikkelde clustersysteem op⁹¹. Het institutionele kader voor de transitie- en herstelfase werd al gecreëerd in oktober 2005 met de oprichting van de Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority (ERRA). Belangrijk personeel werd in maart 2006 overgeplaatst van de FRC naar de ERRA, revalidatiestrategieën en -plannen werden voorbereid, en de uitvoering werd doeltreffend gecoördineerd.

Internationale NGO's en bi- en multilaterale donoren reageerden grootschalig op de oproep, met zoek- en reddingsacties evenals medische teams, transport- en logistieke capaciteiten, hulpgoederen en -middelen. De donorrespons was goed; particuliere- en ongeveer 85 bi- en multilaterale donoren hebben bijgedragen aan de VN en aan het ICRK dringende- en andere oproepen, of verstrekten bijdragen buiten de oproepen, voor een totaal van USD 1.166 miljoen. Particuliere giften vormden, zoals in het geval van de tsunami, de grootste bijdrage. Ze werden gevolgd door donaties van de regeringen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. België bekleedde de 23^e plaats. Op de donorconferentie, georganiseerd door de regering van Pakistan in november 2005, werd 6,5 miljard USD toegezegd voor wederopbouw en herstel, waarvan 62 procent leningen. Tegen maart 2006 was 16 procent uitbetaald en 48 procent toegewezen⁹².

Net als bij andere grote rampen, was de structuur van de humanitaire sector een enorme coördinatie-uitdaging. Maar in tegenstelling tot vele andere grote rampresponsen, was de coördinatie in Pakistan grotendeels doeltreffend. De real-time-evaluatie van het clustersysteem⁹³ stelde: "Unaniem werd bevestigd dat het succes van de hulpverlening na de aardbeving te danken was aan de buitengewone prestaties van het Pakistaanse leger en aan de doeltreffende invoering van het clustersysteem". En: "De clusteraanpak heeft met succes een uniek en herkenbaar kader aangereikt voor coördinatie, samenwerking, besluitvorming en praktische oplossingen in een chaotische omgeving". De actieve en leidende rol van de overheid in de reactie, die ontbrak in de Democratische Republiek Congo en Burundi, lijkt één van de belangrijkste factoren voor een succesvolle coördinatie.

4.2 Belgische Humanitaire Hulp in de drie landen

Democratische Republiek Congo

De DRC is het **vlaggenschip van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**; ongeveer een derde van de begroting van ontwikkelingssamenwerking gaat daarheen. België is de vierde grootste donor van de DRC, en de tweede bilaterale, na Japan. De bilaterale betrekkingen met de DRC zijn niet beperkt tot ontwikkelingssamenwerking, maar moet worden gezien in een historische context. Politieke, sociale en economische betrekkingen zijn ook erg belangrijk. Ministers van de federale regering bezoeken regelmatig de DRC, maar ook de regio's onderhouden er intensieve contacten mee.

⁹¹ Het clustersysteem werd formeel goedgekeurd in december 2005. De toepassing van het clustersysteem werd vergemakkelijkt door de sterke betrokkenheid van één van de VN-staffleden, die ook nauw betrokken was geweest bij de ontwikkeling van het systeem.

⁹² Het Pakistaanse Ministerie van Economische Zaken en Statistiek, uit: Cosgrave and Nam, Evaluation of DG ECHO's response tot the Pakistan Earthquake of 2005, 2007, p. 16.

⁹³ IASC Real-time evaluation Cluster Approach-Pakistan Earthquake, februari 2006.

Voor de periode 2002-2006 werd geen Indicatief Landprogramma overeengekomen tussen de twee landen, want de DRC had in die periode een overgangsregering. Normaal vormen dergelijke programma's het officiële gemeenschappelijke kader voor de ontwikkeling van de directe bilaterale samenwerking met de partnerlanden van België. In het Strategisch Landenplan van 2002 werd een tweeledige aanpak voorgesteld: 1) tussenkomst met ontwikkelingshulp in de gebieden die door de overheid worden gecontroleerd, waar veiligheid en behoorlijke vooruitzichten waren verzekerd, en 2) tussenkomst met humanitaire hulp in conflictgebieden (bijvoorbeeld het oostelijk deel van het land), waar een humanitaire crisis bestond. Het is echter niet duidelijk in welke mate deze strategie de operaties in dat gebied beheersten. In feite krijgt humanitaire hulp niet veel aandacht. Humanitaire hulp was aanzienlijk minder belangrijk dan de structurele ontwikkelingssamenwerking, en de Belgische humanitaire hulp als percentage van de totale ODA (exclusief schuldverlichting) schommelde tussen 17 procent en 25 procent tijdens geëvalueerde periode. Het totale volume van de Belgische humanitaire hulp aan de DRC in de periode 2002-2006 bedroeg ongeveer 70 miljoen euro.

Alle begrotingslijnen werden gebruikt in de DRC. De begrotingslijn voor Noodhulp en Herstel op korte termijn was goed voor bijna de helft van de uitgaven, met 25 miljoen euro en 49 projecten. 32 Van deze projecten waren geconcentreerd in het oostelijk deel van het land. Voedselhulp en Transitie waren beide goed voor 18 miljoen euro, terwijl de Belgische hulp aan multilaterale organisaties in de DRC goed was voor nog eens 10 miljoen euro.

Ten slotte, buiten het formele evaluatieobject (de vijf begrotingslijnen), moet de substantiële hulp vermeld worden die haar weg vond via de begrotingslijnen Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie (ongeveer 20 miljoen euro), en een nieuw (zogenaamd) hulpdienstenprogramma aan de DRC, uit te voeren door BTC, voor een totaal van 25 miljoen euro vanaf 2006. Dit programma omvat vooral infrastructuurprojecten, zoals de renovatie van wegen, (her)aanleg van water- en sanitaire faciliteiten, nieuwe veerboten, baggeren van de havens, enzovoort. Het is voornamelijk gericht op de vier belangrijkste steden in de DRC. Het doel van dit pakket steunmaatregelen is het transitieproces te ondersteunen door de rust onder de bevolking te stimuleren. Omdat de bevolking betrokken wordt bij de (her)opbouwactiviteiten, wordt tijdelijke werkgelegenheid gecreëerd. Vandaar dat dit steunpakket gericht is op de politieke transitie en niet op transitie in de humanitaire zin van het woord.

Burundi

Burundi, net zoals de DRC, is een prioritair land voor de Belgische ontwikkelings-samenwerking. Een Landstrategie werd opgesteld in 2002, maar pas in oktober 2006 besliste een Gemengde Commissie tot nieuwe gezamenlijke prioriteiten. In feite maakt humanitaire hulp geen deel meer uit van de prioriteiten voor de komende periode. In de periode 2002-2006 verleende België verschillende vormen van ondersteuning, zoals standaard-ontwikkelingsprogramma's op het gebied van onderwijs; algemene begrotingssteun om de salarissen van de ambtenaren te betalen; technische bijstand voor de uitwerking van een strategie voor armoedebestrijding; steun aan het vredesproces van Arusha, enzovoort.

De Belgische ODA-uitgaven bedroegen gemiddeld ongeveer 18 miljoen euro in de periode 2002-2006, met slechts 14 miljoen euro in 2003, maar 27 miljoen euro voor 2006⁹⁴. Volgens de officiële statistieken van DGOS varieerde de omvang van de humanitaire hulp, van minder dan vier miljoen euro in 2002 en 2003, tot acht miljoen euro in 2004 en daalde ze gemiddeld ongeveer zes miljoen euro in 2005 en 2006. De Belgische humanitaire hulp schommelde tussen 25 en 40 procent van de ODA-middelen voor Burundi. In Burundi werd een noodsituatieprogramma, vergelijkbaar met dat in de DRC, uitgevoerd door de BTC. Zij steunt de politieke transitie en is in 2006 begonnen met een totale begroting van 15 miljoen euro.

Vier van de vijf begrotingslijnen zijn gebruikt; de belangrijkste waren de begrotingslijnen Noodhulp en Herstel op korte termijn en Voedselhulp. Onder de begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn werden ruim 25 projecten uitgevoerd. Aangezien Burundi zich in een overgangsfase bevond, is het verrassend dat slechts één (zeer klein) project werd gefinancierd in het kader van de Transitiebegrotingslijn.

Pakistan

De Belgische ODA-stromen naar Pakistan vóór 2005 zijn verwaarloosbaar, aangezien het niet één van de 18 partnerlanden is. Na de aardbeving mobiliseerde de federale regering vier van de vijf humanitaire begrotingslijnen en verleende indirecte steun via de basisfinanciering aan OCHA, ICRK en de UNHCR. In 2007, buiten deze evaluatieperiode, werd een grote bijdrage van 10 miljoen euro vrijgemaakt voor het ADB-wederopbouwfonds via een schuldconversie. De monetaire steun die na de aardbeving door de Belgische overheid werd verleend is ook vermeldenswaard.

Via de vier begrotingslijnen werden in totaal acht activiteiten gefinancierd: één B-FAST-, drie Noodhulp-, twee Voedselhulp- en twee Transitieactiviteiten. Deze vertegenwoordigen een goede mix van activiteiten voor de drie fasen: vier activiteiten voor de noodfase, vier voor de herstel- en de wederopbouwfasen. Het totale budget voor deze activiteiten bedroeg 6,3 miljoen euro.

4.3 Coördinatie

België biedt algemene ondersteuning van humanitaire coördinatie via zijn steun aan de andere VN-mechanismen voor de coördinatie van humanitaire hulp. België is lid van de OCHA-donorsteungroep en van de adviserende raad van UNDAC. Het ondersteunt OCHA met een unieke langetermijnbasisfinanciering, met programmafianciering en met deskundigen voor OCHA-activiteiten in de DRC.

De algemene coördinatiecontext in de drie landen werd al voorgesteld in paragraaf 4.1, terwijl de interne coördinatie wordt besproken in Hoofdstuk 3. Dit deel zal zich concentreren op de rol van België in de humanitaire donorcoördinatie in de drie gevalstudies. Maar de rol van België moet worden gezien tegen de achtergrond van de totale humanitaire coördinatie in de verschillende typen crisissen. In de DRC is de coördinatie geleidelijk aan het verbeteren, maar

⁹⁴ Website: DGOS; DGCD. Bel/NL/Partnerlanden/Burundi.

nog steeds tamelijk problematisch, ondanks een zeer groot aantal donorcoördinatie-initiatieven. In Burundi is de humanitaire coördinatie niet erg succesvol, terwijl de nieuwe inspanningen, ondersteund door de overheid, geconcentreerd worden op de coördinatie van de ontwikkelingshulp. In Pakistan werden grote inspanningen geleverd betreffende coördinatie van de humanitaire hulp en deze waren tamelijk succesvol, niet in het minst vanwege de actieve rol van de overheid.

Actieve participatie

In alle drie de landen heeft België actief deelgenomen aan de coördinatie en ze mede gestimuleerd, maar het personeel hiervoor was vrij beperkt. België heeft actief deelgenomen aan de meeste coördinatie-inspanningen in de DRC. België heeft de leiding in het DRC Good Humanitarian Donorship Pilootproject. De bijdrage van België aan het DRC Pooled Fund was relatief laag in vergelijking met de bijdrage van andere donoren, en gezien de rol van België als de tweede grootste bilaterale donor. België speelde ook een leidinggevende rol onder de donoren om de coördinatie te verbeteren, en bij de donorinspanningen ter verbetering van het HAP 2007, door te wijzen op het belang van duidelijke strategische keuzes en door de oprichting van een goed opvolgingssysteem. België vergrootte zijn aandeel in de financiering van het CAP, met uitzondering van de Transitiebegrotingslijn. Zowel in Burundi als in Pakistan heeft België ook actief deelgenomen aan de humanitaire coördinatievergaderingen.

Erkenning van de rol van België door de andere donoren

De actieve en constructieve rol die door België wordt gespeeld, wordt gewaardeerd door de andere donoren. In alle drie de landen erkenden de humanitaire coördinatoren en de andere donoren de inspanningen van België. Natuurlijk verschilt de zichtbaarheid van België van het ene land tot het andere, ook naargelang van de beschikbare middelen. Zelfs in Pakistan, waar geen ontwikkelings- of humanitair personeel werkzaam is bij de Ambassade, wordt de Belgische bijdrage gewaardeerd en werden donorcoördinatievergaderingen bijgewoond.

Beperkte middelen en complexe institutionele opzet belemmeren een meer actieve rol.

De beperkte personeelsmiddelen en het complexe institutionele opzet zijn belangrijke factoren die België hinderen bij het spelen van een nog actievere rol, wat het geval kon geweest zijn in de Democratische Republiek Congo en in Burundi. In feite lijkt België's zeer actieve rol in de DRC te worden beperkt tot een relatief korte periode in 2006-2007, waar een Attaché werd toegewezen om de specifieke verantwoordelijkheid op te nemen voor de coördinatie van humanitaire hulp. Het GHD-pilootproject speelde in dat opzicht een positieve rol. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, vereist een goede coördinatie ook frequente contacten tussen de hoofdkantoren en de Ambassade. In het geval van de DRC bestonden frequente contacten en informatie over de standpunten werd uitgewisseld in verschillende bijeenkomsten in Kinshasa, New York, Rome en Genève. In de meeste landen is de verantwoordelijkheid voor de humanitaire hulp niet toegewezen aan een specifieke persoon in de Ambassade, maar de terreinstudies toonden aan dat een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden (in de DRC voor een beperkte periode en in Burundi) een positieve bijdrage kan leveren aan een meer proactieve en zichtbare rol voor België. Natuurlijk is de kwaliteit en intensiteit van de coördinatie niet afhankelijk van een specifieke persoon, maar de toewijzing van verantwoordelijkheden voor de coördinatie is een belangrijke verklarende factor.

Gemotiveerde personen zijn een belangrijke factor in het verklaren van de positieve rol van België.

In feite is het Belgische systeem en de zichtbaarheid van de humanitaire coördinatie sterk afhankelijk van een kleine groep zeer gemotiveerde personen in een actief informeel netwerk met frequente onderlinge contacten.

4.4 Samenhang

Samenhang kan worden beoordeeld op verschillende niveaus. Allereerst op het niveau van het algemeen beleid. België is zeer actief geweest bij de totstandbrenging van vrede en verzoening in de Democratische Republiek Congo en in Burundi, door gebruik te maken van een grote verscheidenheid aan verschillende instrumenten. De evaluatie van dit niveau van samenhang valt buiten het bestek van deze evaluatie.

Ten tweede kan de samenhang worden geanalyseerd vanuit het perspectief van de aanpak van de verschillende fasen van de humanitaire hulp. In deze zin is samenhang gekoppeld aan het samenspel van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD). In alle drie de crisissen was België bewust van de noodzaak om verschillende vormen van hulp te bieden, gericht op verschillende behoeften in de verschillende fasen van noodmaatregelen tot transitie en wederopbouw. Daartoe werd in de drie landen een mix van instrumenten en begrotingslijnen gebruikt. De vraag is echter in welke mate de verschillende activiteiten complementair waren aan elkaar en elkaar versterkten, dan wel of ze los van elkaar plaatsvonden. De bevindingen van de terreinstudies geven aan dat, in Pakistan, België's onmiddellijke steun en noodhulp gevolgd werd door verlening van onderdak, inkomenssteun en steun voor sociale infrastructuur. De Belgische hulp was een onderdeel van een goed gecoördineerd totaalplan van de Pakistaanse autoriteiten voor het getroffen gebied en de bevolking. De DRC is de belangrijkste begunstigde van de Transitiehulp, die kan worden beschouwd als het natuurlijke vervolg op de noodhulpprojecten in deze complexe noodsituaties. Maar in de praktijk kon geen verband worden waargenomen tussen de humanitaire- en de transitieactiviteiten. Transitieprojecten vonden plaats in verschillende gebieden, zoals in Kinshasa en andere grote steden. Vandaar dat op het niveau van de getroffen bevolkingsgroepen geen banden werden gecreëerd. Verder werd opgemerkt dat, hoewel Burundi ongetwijfeld in een fase van transitie verkeert, geen gebruik werd gemaakt van dit instrument ter ondersteuning van het transitieproces.

In de praktijk worden de complexe institutionele structuren en de verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp verdeeld onder de verschillende Ministers en dat bevordert de samenhang niet. Er is een duidelijke kloof tussen de begrotingslijnen van Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie, die niet gezien worden als deel van de 'gewone' humanitaire hulp, en de andere begrotingslijnen. Omdat België een belangrijke rol speelt in de complexe noodsituaties van de Democratische Republiek Congo en van Burundi, is dit verschil moeilijk te begrijpen. In 2006 werden de verantwoordelijkheden voor de begrotingslijnen Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie samengevoegd in een afdeling die rechtstreeks verslag uitbrengt aan de Voorzitter van het Directie Comité van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze verandering kan de samenhang tussen deze twee begrotingslijnen verbeteren, maar er was geen intentie om actief te streven naar een betere samenhang tussen de vijf humanitaire begrotingslijnen en andere vormen van humanitaire hulp, zoals Pooled Funds en de noodprogramma's van de BTC.

De relatief beperkte aandacht in België voor de humanitaire hulp op het gebied van ontwikkelingssamenwerking moet hier ook worden vernoemd. De politieke analyse werd voorgesteld in het vorige hoofdstuk. In dat verband is het vermeldenswaard dat het Ambassadepersoneel vaak een meer beperkte opvatting heeft van humanitaire hulp dan in het 'Stuurplan' vermeld staat. In de Democratische Republiek Congo en in Burundi is er een tendens tot beperking van humanitaire hulp tot noodhulp (NGO's en multilaterale organisaties) en voedselhulp. In feite krijgt de ontwikkelingshulp meer aandacht in complexe noodsituaties dan humanitaire hulp, en in de praktijk wordt een vrij 'traditionele' definitie van humanitaire hulp gebruikt.

In de DRC focussen veel projecten in het kader van de Transitiebegrotingslijn enkel op infrastructuur. Een belangrijk deel van deze overgangsactiviteiten wordt als irrelevant gezien vanuit humanitair perspectief (zie 5.1.3). De activiteiten in het kader van deze relatief nieuwe begrotingslijn van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking worden vaak bepaald en beslist door een aparte, meer politieke beslissingsstructuur. Vergelijkbare infrastructuurgerelateerde activiteiten zijn opgenomen in de nieuwe grootschalige noodprogramma's voor de Democratische Republiek Congo en voor Burundi, uit te voeren door BTC. Deze hulpprogramma's zijn gericht op de politieke, en dus niet op de humanitaire transitie, en zijn dus irrelevant vanuit humanitair perspectief. Oorspronkelijk werd overwogen om de Transitiebegrotingslijn voor deze programma's te gebruiken, maar dat idee werd losgelaten en er werd een aparte opzet gecreëerd. Maar de gefinancierde activiteiten in het kader van de begrotingslijn Transitie in de DRC, en de noodprogramma's vertonen een aantal gelijkenissen.

Hoewel, in theorie, alle instrumenten voor een samenhangend beleid beschikbaar zijn in de landen met natuurlijke en complexe noodsituaties, is de samenhang van het beleid toch voor verbetering vatbaar. Het beeld blijft nogal dubbelzinnig, met een groot aantal projecten die worden gefinancierd door verschillende begrotingslijnen. Het ontbreken van een duidelijk beleidskader voor het grootste deel van de onderzochte periode kan dit gebrek aan beleidscoherentie gedeeltelijk verklaren. Hoe dan ook, de terreinstudies vonden plaats na de goedkeuring van het 'Stuurplan' en het Ambassadepersoneel wees op het ontbreken van operationalisering. Vandaar dat op het terrein geen gevolgen van het nieuwe plan konden worden verwacht.

4.5 België Vergeleken met andere Donors

In de TOR werd gevraagd om de Belgische humanitaire hulp te vergelijken met twee andere donoren, als oefening in het opstellen van een soort referentiekader. Tijdens de eerste fase werden twee landen geselecteerd: Finland en Zwitserland, die een min of meer gelijkaardige volume aan internationale hulp hebben. In de loop van de evaluatie werd duidelijk dat een echt referentiekader niet mogelijk was omdat de beschikbare statistische gegevens niet op een zinvolle manier kunnen worden vergeleken. Ook de diepte van de vergaarde informatie over de Belgische humanitaire hulp komt niet overeen met de beperkte informatie over de twee andere donoren die in het kader van deze evaluatie kon worden verzameld.

Met deze beperking in het achterhoofd kan het volgende worden aangestipt over de humanitaire hulp van Finland en Zwitserland in vergelijking met België.

Finland

Zowel Finland als België hebben vergelijkbare hulpbudgetten en de GHD-principes vormen de hoeksteen van hun humanitair beleid. Beide landen steunen sterk de VN-mechanismen en -organisaties voor humanitaire respons en verlenen geen steun aan internationale NGO's. De evaluatie van de Finse humanitaire hulp concludeerde dat de Finse centrale humanitaire eenheden en Ambassades even onderbemand zijn. Daarom waren de terreinbezoeken zeer beperkt. Bovendien zijn beide landen zwak wat betreft de formele criteria voor de besluitvorming en voor de toewijzing van fondsen, de controle-instrumenten en -praktijken.

Toch zijn er ook duidelijke verschillen. Finland doet het beter dan België want het ontwikkelde al een GHD-uitvoeringsplan en het lijkt ook een meer voorspelbare, betrouwbare en tijdige donor voor de uitvoerende organisaties. Het uitvoeringsplan bouwt voort op de resultaten van de evaluatie in 2005 en werd opgesteld in overleg met een breed scala van humanitaire gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Finland besteedt ook een veel groter aandeel van de ontwikkelingshulp aan humanitaire hulp (formele doelstelling van 10-15 procent, reële uitgave 12 procent in 2004 en 2007). Finland concentreert zich op een veel kleiner aantal uitvoerende organisaties en verdeelt de meerderheid van de fondsen over de financiering van kernactiviteiten en programma's met zeer losse karakteristieken, terwijl de klassieke financiering van individuele projecten zeer beperkt is. De Finse humanitaire hulp richt zich sterker op de VN-mechanismen: het ondersteunt de kernactiviteiten en programma's van de negen VN-organisaties voor de uitvoering van humanitaire hulp (met 65 procent van de toegewezen middelen). Het biedt ook meer ondersteuning aan het Rode Kruis (de tweede grootste begunstigde met ongeveer 20-30 procent van de toegewezen middelen). Ten slotte ondersteunt het slechts drie NGO's, waarmee het een zeer stabiele en langdurige relatie onderhoudt. De NGO's stellen programma's op voor een aantal landen, die worden goedgekeurd in het begin van het jaar en gemakkelijk kunnen worden aangepast, zelfs naar andere landen. Finse NGO's hebben slechts een klein aandeel in de totale humanitaire hulp (ongeveer 10 procent).

De Finse organisatiestructuur is heel anders, maar eenvoudig en transparant. Eén eenheid is verantwoordelijk voor alle humanitaire financiering (aan multilaterale organisaties, de RCC familie en NGO's), en de humanitaire financiering heeft slechts één begrotingslijn. Het personeel van de humanitaire hulpcel is beperkt (slechts zes VTE) en de administratieve werklast van de HH-programma's is, in vergelijking met België, lichter vanwege de programmatische (in plaats van de project)aanpak; een beperkt aantal partners; de langdurige en stabiele relatie met de uitvoerende partners, en meer delegatie van de besluitvorming. De besluitvorming wordt vooral gedelegeerd voor veranderingen in de programma's en voor kleine en middelgrote toewijzingen bij plots optredende rampen. Besluiten kunnen op het niveau van directeur-generaal worden genomen tot een miljoen euro. Verdere delegatie is ter discussie.

Net als België ontwikkelt Finland nog steeds een duidelijke strategie voor kwesties als het koppelen van noodhulp, herstel en ontwikkeling, evenals voor de steun aan ontwikkelingslanden om rampen te voorzien en de gevolgen te verzachten.

Zwitserland

België en Zwitserland hebben vergelijkbare hulpbudgetten en hebben de GHD-principes gemeen, die de hoeksteen van hun humanitair beleid vormen. Beide landen kanaliseren meer dan 70 procent van hun humanitaire hulp naar multilaterale en internationale organisaties. Het Rode Kruis en Rode Halve Maanorganisaties, het ICRK en het IFRC zijn, aangezien het in Zwitserland gevestigde organisaties zijn, toonaangevend in de Zwitserse humanitaire hulp.

Beide landen ondersteunen de activiteiten in meer dan 50 landen en hebben een directe betrokkenheid bij de acties, hoewel dit bij Zwitserland op veel grotere schaal gebeurt (12 procent van de begroting HH tegen 1-2 procent voor België). Beide landen hebben een relatief complexe organisatie met een groot aantal begrotingslijnen (zeven voor Zwitserland) en verschillende departementen voor het beheer van de humanitaire hulp. De coördinatie van humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en de politieke departementen is even ingewikkeld, maar Zwitserland lijkt betere praktijken te hebben ontwikkeld voor de interne coördinatie. Beide landen ondersteunen een aantal NGO's (elf voor Zwitserland), terwijl Zwitserland ook op een tamelijk grote schaal lokale NGO's financiert.

Humanitaire hulp is in Zwitserland meer prominent aanwezig in het geheel van de ontwikkelingssamenwerking dan in België. Humanitaire hulp krijgt meer aandacht en overstijgt het Belgische absolute en relatieve financieringsniveau. De verplichting tot het verstrekken van humanitaire hulp is gedefinieerd in de Wet, waarin er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen ontwikkelingshulp en humanitaire hulp. De Zwitserse humanitaire begroting is gedelegeerd aan de SDC, die een donorrol combineert met een uitvoerende rol; in een crisis combineert die vaak beide rollen. De organisatie is dus anders en met 91 medewerkers is de humanitaire hulpafdeling in Zwitserland aanzienlijk groter dan in België. SDC heeft kantoren voor de identificatie, de uitvoering en de begeleiding van de responsactiviteiten. Zwitserland heeft ook een speciale eenheid voor begeleiding en evaluatie van de humanitaire hulp. Zwitserland richt zich meer op humanitaire rechten dan België, en is innovatiever: zo verstrekt het bijvoorbeeld hulp en herstelsteun in de vorm van contante betalingen voor een aantal jaren. Maar een deel van de Zwitserse voedselhulp is nog steeds gebonden, terwijl alle Belgische HH ongebonden wordt geleverd.

Besluiten betreffende criteria

Finland, Zwitserland en België ondersteunen het CAP en FA van de VN en het ICRK min of meer op hetzelfde niveau. Zowel Finland als Zwitserland geven meer politieke prioriteit aan humanitaire hulp dan België, wat resulteert in hogere volumes van humanitaire hulp.

Niettemin is een classificatie van de Belgische humanitaire hulp tegenover die van Finland en Zwitserland niet mogelijk. De Finse humanitaire hulp vertoont de grootste verschillen in vergelijking met de Belgische humanitaire hulp in termen van de toepassing van een programmatische aanpak met een beperkt aantal partners en met zeer weinig inmenging in behoeftenidentificatie, ontwerp en implementatie. Bovendien heeft Finland zijn beheersstructuur vereenvoudigd en zijn personeel verminderd, met behoud van dezelfde omvang en de mate van doeltreffendheid van de humanitaire hulp.

De Zwitserse humanitaire hulp vertoont meer gelijkenissen met de Belgische humanitaire hulp, met name in termen van directe betrokkenheid bij de uitvoering, het aantal begrotingslijnen en het aantal uitvoerende organisaties. Het beheersmodel, met SDC in een donor- én in een uitvoerende rol, is echter heel anders. De OESO-DAC beoordeling deed gelijkaardige aanbevelingen voor deze twee landen, wat beide landen in de richting van Finland zou doen evolueren: vereenvoudiging van de organisatie, afwegen van de kosten van de directe uitvoering tegenover het uitbouwen en versterken van de responscapaciteit en vermindering van het aantal NGO's.

Het is dan ook niet onverwacht dat deze landen alle drie nog steeds worstelen om een effectieve strategie voor de overgang van noodhulp naar herstel en wederopbouw, en ontwikkeling uit te

bouwen. Vele andere donoren en humanitaire organisaties hebben gelijkaardige problemen en dit zal de komende jaren onderwerp van discussie zijn. Tot slot:

Hoewel alle drie de landen als betrouwbaar worden gezien, zoals wordt bevestigd door de hogere bijdragen aan de belangrijkste multilaterale en internationale humanitaire organisaties, stak België er toch bovenuit. Het is het enige land met meerjarige verplichtingen, wat zeer sterk werd gewaardeerd, en dit werd gezien als een voorbeeld voor andere donoren.

België in de internationale context

Er is al opgemerkt dat de verschillen in de definities van humanitaire hulp en de zwakke punten in de rapportage een internationale vergelijking bemoeilijken. België, een relatief kleine humanitaire donor, kan niet worden vergeleken met de belangrijkste humanitaire donoren. De Verenigde Staten alleen al leveren bijna een derde van alle humanitaire hulp, gevolgd door significante grotere economieën, bijvoorbeeld Japan en het Verenigd Koninkrijk. De Scandinavische landen, Nederland en Zwitserland geven ook aanzienlijk grotere bijdragen dan België, dat een 15^e plaats inneemt onder de bilaterale donoren. Per hoofd van de bevolking scoort België merkkelijk beter. De grote economieën zoals Frankrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk dragen allemaal minder bij per hoofd van de bevolking.

België bekleedt zonder twijfel een centrale positie in het beleidsdebat van de twee belangrijkste landen die humanitaire hulp ontvangen, met name de Democratische Republiek Congo en Burundi, waar het een belangrijke bijdrage levert zowel aan ontwikkeling als aan humanitaire hulp.

Op internationaal vlak was België één van de 16 eerste landen die de Good Humanitarian Donorship Group vormden, en het bleef een actief lid. Het is één van de 16 leden van het ICRK donorsteungroep, lid van de raad van UNDAC en van de OCHA-donorsteungroep; het is vertegenwoordigd in de landenbezoekersteams van de multilaterale organisaties om de prestaties op het terrein te beoordelen en het participeert in de ECHO-vergaderingen. In twee andere belangrijke humanitaire organisaties, de UNHCR en de SWP, heeft België geen directe invloed, maar, zoals wij gezien hebben, speelt het een actieve rol binnen de SWP-bijeenkomsten (bijvoorbeeld met betrekking tot de lokale voedselverwerving). Gezien zijn omvang is België goed vertegenwoordigd in het internationale humanitaire netwerk via de donorgroep lidmaatschappen en via invloedrijke posities in multilaterale organisaties. Uit bezoeken en interviews blijkt dat België in het algemeen nogal bescheiden is in het uiten van zijn mening in deze internationale fora⁹⁵.

Minder goed vertegenwoordigd is België in andere internationale humanitaire platforms en onderzoeksorganisaties waar veel internationale debatten over humanitaire hulp plaatsvinden, bijvoorbeeld ALNAP, HAPI, Global Humanitarian Assistance, Humanitarian Policy Group, enzovoort. Dit is waarschijnlijk gerelateerd aan de beperkte financiële middelen voor de internationale NGO's en platforms.

⁹⁵ Hoewel België deelneemt aan de ECHO-donorvergaderingen is de visie van de Belgische regering op humanitaire hulp nauwelijks gekend.

Kortom, de positie van België kan worden beschreven als ‘net onder’ de topgroep van humanitaire donoren, die is samengesteld uit donoren van grote economieën of kleinere landen die voorrang verlenen aan humanitaire hulp. Deze kwalificatie is gebaseerd op de OESO-DAC beoordelingen "die wijzen op het relatief lagere volume van de Belgische humanitaire hulp en de problemen met de formulering van het beleid en de organisatorische uitbouw. België heeft aanzienlijk meer invloed in het Grote-Merengebied. België heeft een goede positie in de internationale donor- en multilaterale netwerken, en dat wordt waarschijnlijk niet maximaal benut. Maar buiten deze netwerken is België nauwelijks bekend”.

4.6 Conclusies

België is een relatief kleine humanitaire donor die enkele opvallende gelijkenissen vertoont met gelijkgezinde donoren, zoals Finland en Zwitserland, maar ook enkele verschillen.

De politieke aandacht voor humanitaire hulp is hoger in Finland en Zwitserland dan in België. Finland loopt voorop in termen van een GHD uitvoeringsplan, de programmatische aanpak, een eenvoudige organisatorische structuur en de focus op een beperkt aantal uitvoerende organisaties. Zwitserland is meer vergelijkbaar met België omdat het ook worstelt met een complexe organisatorische structuur en projectfinanciering, maar Zwitserland heeft meer personeelscapaciteit in relatieve en absolute termen. Aan de andere kant valt België op door zijn meerjarige financiering van programma's van multilaterale organisaties.

De Democratische Republiek Congo en Burundi zijn de vlaggenschepen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Deze concentratie op het gebied van de Grote Meren is in de eerste plaats gericht op ontwikkelingssamenwerking en slechts in de tweede plaats op humanitaire hulp.

Tijdens de periode 2002-2006 versterkte België zijn politieke en diplomatieke betrekkingen met deze regio. België verleende grootschalige steun aan conflictoplossing en -preventie en gaf aanzienlijke ontwikkelings- en humanitaire hulp. Dit maakt België één van de belangrijkste donoren in de Democratische Republiek Congo en Burundi.

In theorie zijn alle instrumenten om de beleidssamenhang te realiseren beschikbaar, maar in de praktijk zijn geen duidelijke tekenen van een samenhangende uitvoering van het beleid te vinden.

België erkent het belang van de aanpak van de specifieke behoeften van de verschillende fasen van noodhulp naar herstel, wederopbouw en ontwikkeling. De verschillende instrumenten voor conflictpreventie, ontwikkelingshulp en humanitaire hulp beantwoorden deze verschillende behoeften op een samenhangende manier. Maar er werd eigenlijk geen geïntegreerd landenbeleid ontwikkeld, noch uitgevoerd. Daarom is het algemene beeld in de Democratische Republiek Congo en Burundi er één van versnipperde en verspreide beleidsuitvoering door een groot aantal verschillende instrumenten en begrotingslijnen met activiteiten die niet aan elkaar gekoppeld zijn. Vooral de Transitiebegrotingslijn lijkt in de praktijk niet tot de beleidscoherentie bij te dragen. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door de bijzondere, meer politieke, identificatie en besluitvormende structuur voor deze begrotingslijn. In Pakistan verleende België een evenwichtige en coherente ondersteuning in de drie fasen van de humanitaire reactie op de aardbeving als onderdeel van het kader dat door de Pakistaanse autoriteiten werd opgezet in samenwerking met de humanitaire gemeenschap.

Het grote aantal instrumenten, het gebrek aan systematische ordening, in combinatie met een projectmatige aanpak, is niet bevorderlijk voor de beleidscoherentie. Omdat, in principe, alle passende instrumenten beschikbaar zijn, is er een aanzienlijke ruimte voor een meer samenhangende uitvoering van het beleid.

België speelde een actieve rol in de coördinatie van de humanitaire hulp en deze rol wordt gewaardeerd door de andere donoren. Goed gecoördineerde nationale structuren en toegewijd personeel van Belgische kant zijn belangrijke factoren die deze positieve waardering van de coördinatie verklaren.

Belgische steun aan de door OCHA geleide coördinatie in de DRC, de actieve deelname aan humanitaire coördinatie in de drie landen en zijn bijzondere inspanningen in het GHD-pilootproject werden gewaardeerd door de humanitaire gemeenschap en verhoogde de zichtbaarheid van de Belgische humanitaire inspanningen. De resultaten van de Belgische bijdrage aan de humanitaire coördinatie waren sterk afhankelijk van de context. In Pakistan, waar de nationale autoriteiten zeer actief waren in de coördinatie van de humanitaire gemeenschap, waren de positieve effecten van de coördinatie veel meer zichtbaar dan in de Democratische Republiek Congo en Burundi, waar de nationale autoriteiten nauwelijks een rol speelden. De Belgische bijdrage aan de coördinatie werd echter belemmerd door de beperkte personeelsmiddelen voor humanitaire hulp, variërende politieke betekenissen die gegeven werden aan de coördinatie, en de complexiteit van de Belgische institutionele structuur. Afhankelijkheid van enkele zeer gemotiveerde en toegewijde medewerkers, en verschillende beleidsprioriteiten betreffende de coördinatie, droegen niet bij tot de continuïteit.

De Belgische systemen voor gegevensbeheer laten niet toe een snel en volledig overzicht van de humanitaire hulp aan Burundi, de DRC en Pakistan te verkrijgen.

België verstrekt verschillende vormen van humanitaire hulp in complexe noodsituaties in de Democratische Republiek Congo en Burundi, en aan de bevolkingsgroepen die getroffen werden door de aardbeving in Pakistan in 2005. Maar er bestaan verschillende gegevensbestanden naast elkaar, en dat is niet bevorderlijk voor de presentatie van een volledig en betrouwbaar overzicht van de humanitaire hulp aan deze landen.

5 Beoordeling van de Belgische humanitaire hulp op projectniveau

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de studie van 66 projectdossiers (zie bijlage 6). Het projectstaal vertegenwoordigt verschillende begrotingslijnen, geografische regio's, sectoren en soorten rampen. Twintig van de 66 projecten werden bezocht tijdens het terreinbezoeken aan de drie geselecteerde landen: de Democratische Republiek Congo, Burundi en Pakistan. Van de andere 46 projecten werden de dossiers bestudeerd. 46 van de in totaal 66 projecten werden gefinancierd door middel van één van de vijf in aanmerking genomen begrotingslijnen. Van de andere twee projecten werd er één afgewezen voor financiering, terwijl een ander werd gefinancierd via de begrotingslijn voor conflictpreventie. Veel projecten zijn nog in de uitvoeringsfase ; dat droeg niet bij tot een volledige evaluatie van deze projecten op alle beoordelingscriteria. Vaak waren projectdossiers onvolledig, zo ontbraken opvolgings- en eindverslaggeving vaak. Voor ongeveer 60 procent van alle projecten in het staal zou een volledige beoordeling voor alle beoordelingscriteria kunnen worden gemaakt. Voor de resterende 40 procent is de beoordeling noodzakelijkerwijs beperkt gebleven tot enkele van de criteria, zoals relevantie en tijdige besluitvorming. Voor elk beoordelingscriterium gold een vierpuntschaal (1-zeer goed; 2- bevredigend; 3-onbevredigend; 4-slecht).

Het aantal projecten dat werd geanalyseerd en bezocht per begrotingslijn liep sterk uiteen. Het evaluatieteam besliste om de bevindingen op projectniveau (in het bijzonder de relevantie) in twee groepen voor te stellen:

1. Vier begrotingslijnen (Noodhulp en Herstel op korte termijn, Voedselhulp, Multilaterale Organisaties en B-FAST) werden gegroepeerd omdat deze begrotingslijnen een hele reeks van noodhulp- en rehabilitatieprojecten financieren.
2. De Transitiebegrotingslijn financiert verschillende soorten projecten, die in sterke mate verschillen van de projecten in het kader van de vier andere begrotingslijnen.

Bij het lezen van dit hoofdstuk moet worden aangestipt dat er veel meer bevindingen worden gepresenteerd in de drie landenverslagen, en dat die rapporten integraal deel uitmaken van deze eindevaluatie.

5.1 Relevantie

5.1.1 Noodhulp en herstel: vier begrotingslijnen

Reactie op de humanitaire behoeften

De activiteiten in deze groep waren grotendeels een respons op prioritaire humanitaire behoeften, zoals de behoefte aan voedselhulp, tijdelijk onderdak, dringende voedselhulp, gezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen, onderwijsbehoeften, herstel van de sociale

voorzieningen en ondersteuning van het herstel van levensonderhoud en vervoer en re-integratie van terugkerende vluchtelingen en ontheemden in eigen land.

De projecten zijn voldoende gebaseerd op bepaalde behoeftenonderzoeken en hebben de bevolking betrokken bij dat behoeftenonderzoek. Maar slechts een paar projecten hebben in de identificatiefase specifieke aandacht voor het herkennen van de bestaande mogelijkheden en mechanismen om aan de toestand het hoofd te bieden. De reacties op de herkende behoeften waren relevant, maar kunnen ook worden gezien als hoofdzakelijk standaard en gestandaardiseerd. Slechts een klein aantal projecten hadden ook aandacht voor andere soorten activiteiten, zoals (juridische) bijstand of bemiddeling met betrekking tot de teruggave van land- en eigendomsrechten, de registratie, en machtsmisbruik door de overheid, terwijl activiteiten die ook oog hadden voor mogelijkheden van de bevolking om goed om te gaan met verdriet en trauma's, niet werden gevonden.

De doelstellingen van één bepaald project, met name een voedselprogramma voor een school in Cabo Verde, waren belangrijk, maar dit project had moeten worden gefinancierd door middel van regelmatige voedselhulp in plaats van door het noodvoedselhulpprogramma. Voedseltekorten zijn immers structureel en permanent in Cabo Verde en niet veroorzaakt door uitzonderlijke klimatologische omstandigheden.

De score van de 55 projecten toont aan dat 54 projecten hebben gereageerd op dringende humanitaire behoeften van de bevolking die getroffen werd door crisissen of rampen.

[UNHCR in Fizi, Zuid-Kivu, Democratische Republiek Congo](#)

UNHCR richtte het doorvoercentrum van het Fizigebied op naast de haven in Baraka. Verschillende keren per week ontscheepten honderden vluchtelingen die terugkeerden naar hun thuishaven in Fizi uit de vluchtelingenkampen in Tanzania, waar ze vaak 8 tot 10 jaar hadden verbleven. In het zeer goed georganiseerde doorvoercentrum werden de repatrianten met respect behandeld en van voedsel voorzien alvorens systematisch te worden ingeschreven bij een groot aantal relevante diensten: het plaatselijke immigratiekantoor, gezondheidszorg en onderwijs, alsook bij sociale diensten ter ondersteuning van niet-begeleide kinderen en weeskinderen, bemiddelingsdiensten voor geschillen in verband met land-vermogensbeheer. Voorraden basisvoeding voor zes maanden, zaden, gereedschappen en huishoudtoestellen werden uitgedeeld en het transport naar huis werd nog dezelfde dag of 's anderendaags georganiseerd.

Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen

De activiteiten zijn voornamelijk gericht op de klassieke begunstigde groepen van humanitaire hulp: de lagere-inkomensgroepen, vrouwen, weduwen en weduwnaars, door vrouw of kind geleide huishoudens, (schoolkinderen en ondervoede) kinderen, kindsoldaten, slachtoffers van seksueel geweld, gedemobiliseerden, vluchtelingen en ontheemden in eigen land. Hoewel de ouderen een zeer kwetsbare groep vormen, worden ze niet vaak vernoemd als een aparte doelgroep. De onderzochte groepen waren meestal, maar niet uitsluitend, groepen van de plattelandsbevolking.

De terreinbezoeken verschaften aan een aantal goede voorbeelden van aandacht voor genderspecifieke behoeften, zoals psychosociale begeleiding in Pakistan, de selectie van de weduwen en vrouwelijke gezinshoofden als de belangrijkste begunstigde groep in de DRC, bijstand aan groenten- en fruitkweek in de drie landen, en door vrouwen beheerde boomkwekerijen in Pakistan.

FAO, Burundi

België heeft de Noodhulpafdeling van de FAO in Burundi gefinancierd. Grote projecten, uitgevoerd door de FAO-TCOR, omvatten de distributie van zaden en gereedschappen aan ontheemden in eigen land in de drie landbouwseizoenen, gerepatrieerde gezinnen, en chronisch kwetsbare gezinnen, met een speciale focus op genderrelaties, chronisch kwetsbare groepen als de door kinderen geleide gezinnen, geïsoleerde ouderen, de Batwa als etnische groep, en chronisch zieken, met inbegrip van met HIV/AIDS-besmette patiënten. Deze doelgroep is relevant voor het gezin als basis van de sociale structuur in de "collines", met beperkte onderling herverdelende mechanismen, wat leidt tot significante verschillen in levensstandaard in eenzelfde gebied.

FAO-steun aan stedelijke en grootstedelijke gebieden in Burundi wordt gegeven aan kwetsbare gezinnen in de groenten- en fruitweek. Deze steun is duidelijk op de mannen gericht. Het belangrijkste doel is een verhoging van zowel de voedselzekerheid als van de inkomensgenererende mogelijkheden. De specifieke problemen van de groepen die van hun land verdreven zijn en momenteel geen werkgelegenheid vinden in de steden, worden door middel van deze steun aangepakt.

De analyse van alle projecten leidt tot de conclusie dat de projecten een doelbewuste poging doen om de meer kwetsbare groepen te bereiken.

Het bestreken gebied

De activiteiten waren allemaal gelegen in de regio's van de landen die sterk lijden onder conflicten of natuurrampen, zoals de Tsunami of de aardbeving in Pakistan. In deze gebieden waren de leefomstandigheden vaak onzeker vanwege de situationele behoeften, en verder verergerd door structurele behoeften als gevolg van tientallen jaren van economische en sociale achteruitgang (Oost-DRC, Burundi, Angola, Oost-Sri Lanka en Haïti).

Er dient echter opgemerkt dat, zowel in de Democratische Republiek Congo als in Burundi, bepaalde groepen van getroffen en in kritieke omstandigheden niet altijd voldoende steun ontvangen, hoewel deze groepen onder mandaat van de ondersteunde organisaties vielen. Dit zijn echter uitzonderingen, want in het algemeen krijgen de kwetsbare groepen de nodige aandacht.

In Mishiha in Burundi, nabij de grensovergang naar Tanzania, heeft het evaluatieteam wel een leemte vastgesteld in de doelgerichtheid, meer bepaald met betrekking tot de groep van de "Expulsés", waar mensen zonder vluchtelingenstatus in Tanzania met geweld terug naar Burundi werden gestuurd en uitgesloten van humanitaire hulp aan Burundi, en dat om willekeurige redenen.

Deelname

In de voorbereiding van de projecten heeft de bevolking vaak deelgenomen aan de behoefteanalyse, de keuze van de activiteiten, de groepsvorming en de selectie van de begunstigden. Tijdens de uitvoeringsfase waren er regelmatige vormen van participatie zoals vrijwillige arbeid en zelfhulp-opbouw⁹⁶. Die vrij traditionele benadering van de deelname van de doelgroepen op het niveau van de meeste humanitaire organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Belgische humanitaire activiteiten, is opmerkelijk. Er waren weinig

⁹⁶ De niveaus van participatie die in de beoordeling werden gebruikt zijn:
passieve participatie - informatieoverdracht – consultatie – materieel gemotiveerde participatie - functionele participatie –
interactieve participatie – lokaal initiatief

voorbeelden van participatie buiten dit niveau, zoals betrokkenheid in het projecttoezicht, evaluatie en besluitvorming. Deelname van de begunstigden of hun vertegenwoordigers gebeurt vooral op het niveau van de activiteiten en niet op het niveau van het delen van informatie over het beheer en de verantwoordelijkheden.

Behalve in Pakistan, waar de Pakistaanse autoriteiten een klachtenmechanisme voor de begunstigden opgezet hadden als onderdeel van de afspraken met de uitvoerende organisaties, konden geen andere klachtenmechanismen worden vastgesteld.

Andere relevantiegerelateerde onderwerpen

Met betrekking tot de begrotingslijn voor Noodhulp en Herstel op korte termijn, hebben het Koninklijk Besluit en het Vademecum beide zowel een positieve als een negatieve invloed gehad de relevantie van de projecten die worden gefinancierd via deze begrotingslijn. Aan de ene kant staan het Koninklijk Besluit en het Vademecum slechts de financiering toe van noodhulp en hulpdiensten-gerelateerde projecten. De financiering van de projecten die niet duidelijk op humanitaire hulp zijn gericht is vrijwel onmogelijk. Maar aan de andere kant staan de zeer strikte regels niet toe om de organisatie te verbeteren of om meer personeel aan te werven, om steun te verlenen aan de platforms van lokale NGO's, die nochtans beschouwd kunnen worden als relevante humanitaire activiteiten, en om de internationale NGO's te financieren, die beter zouden kunnen worden uitgerust om hulp te bieden. In de praktijk worden regelmatig 'riders' toegepast om de strikte beperkingen te kunnen omzeilen. Op deze manier konden vrachtwagens worden geleverd in Niger.

Een ander probleem is de beperkte flexibiliteit tijdens de uitvoering van de projecten. Wanneer belangrijke wijzigingen in het projectdocument nodig zijn om bij de uitvoering de relevantie en de doeltreffendheid te verhogen, dan moet een formele goedkeuring worden gevraagd. Deze goedkeuring is min of meer vergelijkbaar met de totale projectgoedkeuring bij de start en neemt veel tijd in beslag, vaak meerdere maanden. In de praktijk is flexibiliteit -één van de belangrijke GHD-principes- zeer problematisch.

In het algemeen is het projectontwerp zeer stevig. Projectvoorstellen werden in het algemeen goed ontwikkeld, hoewel ze zelden resultaten formuleerden in plaats van output en geen resultaatgebaseerde indicatoren bevatten voor het toezicht. Zoals al aangegeven, prevaleren standaardoplossingen bij het inspelen op de geïdentificeerde problemen. Meer recente ontwikkelingen, zoals transfer van contant geld, ondersteuning van land- en andere rechten, conflictbemiddeling tussen repatrianten en de resterende bevolking, werden niet waargenomen, met uitzondering van een aantal multilaterale organisaties die aandacht besteden aan deze kwesties.

UNHCR heeft, sinds 2000, juridische bijstand en toegankelijkheid tot de rechtspraak voor de repatrianten ondersteund. Het levert tevens een bijdrage aan de capaciteit van een aantal NGO's, die op de lange termijn kunnen helpen bij het ernstige probleem van het grondbezit en de inschrijving. In essentie is dit te wijten aan de dualiteit van het juridische systeem, gebaseerd op de formele wet én op de gebruikelijke traditie, die niet geschikt is om om te gaan met het probleem van tientallen jaren afwezigheid en van vrouwen als gezinshoofd. Veel vluchtelingen keren terug naar hun land dat intussen bezet wordt door burens, die in sommige gevallen aanzienlijke investeringen gedaan hebben. Als dit niet was aangepakt zou dat hebben bijgedragen tot een vaag klimaat van wantrouwen en ontworteling, dat dan weer zou leiden tot ondermijning van de postconflict wederopbouw.

Veel projecten zijn gericht op het herstel van scholen en gezondheidscentra. In het geval van een conflict-noodsituatie, zoals in het Grote-Merengebied, is het de vraag of dit soort project het meest geschikt is, gezien de complexe behoeften in deze ingewikkelde en langdurige noodsituaties. De verplichte korte duur van de typische noodprojecten is niet geschikt voor meer veelzijdige interventies noch voor continuïteit. Voor de Voedselhulpverdragprojecten bestaan die problemen niet, omdat FAO evenals SWP door België gefinancierde opeenvolgende jaarprogramma's hadden in de Democratische Republiek Congo en in Burundi.

Het voorbereid zijn op rampen, een onderwerp dat specifiek wordt genoemd in het kader van de begrotingslijn 'Hulpverlening op korte termijn en Herstel' werd nauwelijks behandeld in de activiteitsportfolio. De strategische voorraden-projecten van Memisa in de DRC en een IRCR-project in Nepal vormden een uitzondering.

5.1.2 Transitiebegrotingslijn

In totaal werden 11 projecten, gefinancierd via deze begrotingslijn, beoordeeld op basis van projectdossiers en terreinbezoeken. Slechts vier projecten konden als relevant worden beschouwd vanuit een humanitair perspectief. Het is belangrijk om te onderstrepen dat voor deze evaluatie van de Belgische humanitaire hulp, de relevantie ook beoordeeld werd vanuit een humanitair perspectief in overeenstemming met de internationale definities waar België zich aan houdt (zie hoofdstuk 2). Vandaar dat de zeven projecten die niet beschouwd worden als relevant vanuit een humanitair perspectief, toch relevant kunnen zijn vanuit een ontwikkelingsperspectief.

Er zijn verschillende redenen voor deze relatief lage score. In de DRC verschaften twee projecten middelen voor de verkiezingen in de DRC, om de financiering uit hoofde van andere internationale en Belgische bronnen te vervolledigen. Deze verkiezingen werden ook gefinancierd via de begrotingslijn voor conflictpreventie. De ondersteuning van de verkiezingen in de DRC is natuurlijk heel relevant vanuit ontwikkelingsperspectief, maar deze steun niet kan worden gekwalificeerd als humanitaire hulp. Andere projecten, zoals het herstellen van de havens van Kinshasa en Matadi, de ondersteuning van een ziekenhuis in Kinshasa, het drukken van bankbiljetten (niet in omloop gebracht), en het recycleren van puin, kunnen ook worden gezien als typische ontwikkelingsprojecten die een opmerkelijke bijdrage kunnen leveren aan de humanitaire doelstelling van een vermindering van het leed van de bevolkingsgroepen die getroffen worden door conflicten.

Transitieprojecten die relevant zijn voor humanitaire interventies zijn, onder andere, het door het Vlaamse Rode Kruis uitgevoerde onderdakproject in Pakistan, en de brug van Nyemba, waardoor de toegang voor noodhulp aan conflictgebieden mogelijk werd.

In hoofdstuk 3 werd al gewezen op het ontbreken van duidelijke criteria voor de financiering van projecten uit hoofde van deze begrotingslijn, en de bevindingen uit de documenten en uit terreinstudies bevestigen dit. Een grote verscheidenheid aan verschillende projecten worden gefinancierd via deze begrotingslijn, maar veel van deze projecten werden niet geïdentificeerd vanuit humanitair oogpunt. In dit opzicht vertonen de twee nieuwe noodprogramma's in de Democratische Republiek Congo en in Burundi gelijkaardige kenmerken aan de Transitieprojecten. Zij richten zich met name op infrastructureel herstel in de hoofdsteden en andere steden, maar dit is geen infrastructuur die vernietigd werd tijdens conflicten, maar verwildeerde infrastructuur na decennia van verwaarlozing en slecht bestuur. Dit soort activiteiten beoogt de ondersteuning van de politieke overgang en kan niet worden aangerekend als humanitaire hulp volgens de internationale definities.

Gezien de problemen bij de meeste Transitieprojecten die relevant zijn vanuit een humanitair perspectief, heeft het evaluatieteam besloten om de verbondenheid, de doeltreffendheid en de efficiëntie van deze projecten niet meer afzonderlijk te beoordelen. De score zou ook negatief zijn, omdat projecten die niet als relevant worden beschouwd ook niet als efficiënt kunnen worden beschouwd vanuit een humanitair perspectief.

5.2 Verbondenheid

Koppeling aan de lokale mogelijkheden

In een aanzienlijk aantal projecten worden de mogelijkheden van de lokale markten onderzocht voor de aankoop, het vervoer en de distributie van goederen (non-foodproducten, zaden, werktuigen, geneesmiddelen, enzovoort). Uitzonderingen werden gemaakt in gevallen waarin de lokale productie niet kon beantwoorden aan hogere eisen of wanneer goederen niet beschikbaar waren. Met betrekking tot voedselhulp moedigde de Belgische administratie het WVP aan tot de lokale aankoop van levensmiddelen.

Voor het herstel van de infrastructuur werden de plaatselijke ambachtsslui of bouwbedrijven ingezet, en de ontwerpen waren in overeenstemming met de lokale mogelijkheden en voorwaarden. Een paar uitzonderingen werden waargenomen zoals de bouw van toiletten in Burundi, wat een gespecialiseerde organisatie voor het onderhoud vereiste, maar deze uitzondering verandert niets aan de algehele positieve beoordeling.

Reacties op onmiddellijke (herstel)behoeften waren verbonden met ontwikkelingsactiviteiten. Voedseldistributie en voedselprogramma's hielden verband met de voedselproductieactiviteiten (werktuigen, zaden, de invoering van nieuwe rassen, productiemethoden, de toegang tot de wegen). Re-integratie van vluchtelingen wordt ondersteund met voedsel en voedselproductiesteun, enzovoort. Bovendien werden links in omgekeerde richting waargenomen, zoals de FAO-betrokkenheid bij de ontwikkeling van systemen voor vroegtijdige waarschuwing en mechanismen betreffende voedselzekerheid in Burundi.

Inbedding

Veel van de Belgische NGO's die zorgen voor de uitvoering van de humanitaire activiteiten waren betrokken bij de ontwikkeling van activiteiten in het gebied van de Grote Meren, zelfs vóór het uitbreken van het conflict. Deze NGO's gingen door met de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's, parallel aan de humanitaire programma's. Daardoor werden de NGO's nauw verbonden met het lokale bestuur of de lokale civiele samenleving, en ook vaak met de Kerk⁹⁷. In de DRC waren sommige NGO's ook belast met de uitvoering van regeringsverantwoordelijkheden, zoals de controle op de gezondheid en de educatieve processen. Niet alle Belgische NGO's zijn nauw verbonden met de lokale autoriteiten en de maatschappelijke organisaties, en werkten zo relatief geïsoleerd bij het zelf uitvoeren van activiteiten of de uitbesteding ervan aan lokale NGO's, vaak zonder een duidelijke overgangs- of uitstapstrategie. Maar over het algemeen is het grote voordeel van de Belgische NGO's in de Democratische Republiek Congo en Burundi hun langetermijn- en historische aanwezigheid, die niet werd onderbroken tijdens de oorlog. Deze historische banden verklaren hun zeer relevante kennis van de structuren en culturen van deze landen en voor een groot deel ook het hoge niveau van de inbedding van de Belgische NGO's in de Democratische Republiek Congo en Burundi.

Multilaterale organisaties hebben natuurlijk een andere achtergrond dan de NGO's. Soms worden duidelijke inspanningen gedaan om de krachten te bundelen. UNHCR in Burundi heeft een gezamenlijk project met de Wereldbank en geeft veel van zijn activiteiten door aan UNDP, terwijl de SWP en de FAO nauw samengewerkt hebben in de Democratische Republiek Congo en Burundi. De multilaterale organisaties, net zoals dat het geval is voor de NGO's, zijn ook betrokken bij humanitaire en ontwikkelingsprojecten op hetzelfde moment. Zij adviseren en ondersteunen de lokale autoriteiten bij strategische en operationele vraagstukken op verschillende niveaus. De multilaterale organisaties implementeren niet rechtstreeks op het terrein, maar werven normaal gesproken overheidsdiensten en internationale en lokale NGO's aan voor de uitvoering. Er werd echter vastgesteld dat de handhaving van deze relaties niet automatisch leidt tot voldoende echte betrokkenheid van de lokale actoren. Zo heeft het evaluatieteam in de Democratische Republiek Congo (Noord-Kivu) bijvoorbeeld vastgesteld dat echt partnerschap beperkt was. Betrekkingen kwamen voornamelijk tot uiting via uitbesteding of het verlenen van bijstand in het kader van een vooraf gedefinieerd project of programma.

UNHCR Burundi

Het beleid en de richtlijnen die door de UNHCR werden ontwikkeld met betrekking tot de overgang naar ontwikkeling, komen tot uiting in het feit dat Burundi werd gekozen als één van de twee landen voor gezamenlijke projecten met de Wereldbank, daar waar tal van activiteiten werden overgedragen aan het UNDP-herstelprogramma. Het is een bewuste politiek om de gerenoveerde openbare structuren over te dragen aan de nationale autoriteiten, alsook een aanbestedingssysteem, dat gebaseerd is op regionaal beschikbare voorraden.

⁹⁷ Leuven Development en Cemubac in de DRC zijn voorbeelden van organisaties die nauwe banden onderhouden met de plaatselijke autoriteiten, en Memisa en Solidarité Protestante horen bij de kerkgebonden organisaties zoals BDOM en Caritas.

Beoordeling van de verbondenheid

Bijgevolg biedt de algemene beoordeling van de verbondenheid een gevarieerd beeld. Voor 53 van de 54 projecten zijn de scores voor het gebruik van de lokale mogelijkheden en verbindingen met de ontwikkelingsvooruitzichten positief, terwijl de scores voor de lokale inbedding, het partnerschap en de oplevering minder positief uitvallen. Rekening houdende met het feit dat de maximale duur van de financiering van de activiteiten via de begrotingslijn Noodhulp 18 maand is, waren de verwachtingen met betrekking tot de impact van de ontwikkeling van de activiteiten vaak te optimistisch. In een dergelijke korte periode is het moeilijk om duurzame resultaten te boeken met een hoofdzakelijk inputgestuurde benadering.

5.3 Efficiëntie en Impact

5.3.1 Indicatoren voor efficiëntie en impact

De resultaten waren bevredigend.

Een totaal van 30 projectresultaten kond worden beoordeeld. De score van de outputs geeft aan dat de resultaten bevredigend waren. Deze resultaten werden gerealiseerd in vaak uiterst moeilijke omstandigheden, zoals hoge politieke spanningen, geweld, het ontbreken van wegen, en de enorme tijdsdruk. Outputs varieerden van de (her)opbouw en het herstel van vele sociale voorzieningen zoals scholen, medische centra en ziekenhuizen, tot de levering van materialen voor (tijdelijke) woningen en onderdak, de bouw van huizen, voedselhulp, levering van zaden en landbouwwerktuigen, de installatie van een veldhospitaal, enzovoort.

Drie projecten gaven geen bevredigende resultaten. Eén project werd vroegtijdig stilgelegd. In twee andere projecten bleef een aanzienlijk deel van de hulpgoederen in voorraad of kon niet meer kon worden getraceerd. In een ander project moest de uitvoering worden overgedragen naar een andere uitvoerende organisatie. Die andere organisatie heeft het project op tijd afgesloten met een kleiner budget dan oorspronkelijk gepland, maar de resultaten waren ook minder dan gepland⁹⁸.

⁹⁸ Alle geplande scholen werden ook gebouwd, maar slechts 850 van de geplande huizen.

B-FAST in Pakistan

In reactie op het verzoek van de Pakistaanse regering na de aardbeving in 2005, bouwden 22 medische en logistieke Belgische vrijwilligers een veldhospitaal in een geïsoleerd gebied in Kashmir, ongeveer 20 kilometer van Muzaffarabad. Hoewel er een overaanbod was in de levering van medische diensten door de medische teams en in de noodhospitalen, was dat niet het geval in het geïsoleerde gebied van het B-FAST veldhospitaal. Efficiënte gezondheidszorg, die zeer op prijs werd gesteld, werd verleend onder moeilijke omstandigheden. Het team behandelde 2000 patiënten, gaf vaccinaties en maakte verschillende trips naar meer afgelegen plaatsen in de bergen. De ernstigste gevallen werden doorverwezen naar de hulpdiensten van grotere ziekenhuizen in Muzaffarabad. De Punjab Rode Halve Maan nam vervolgens het ziekenhuis over en behandelde nog eens 7.340 patiënten vooraleer het ziekenhuis en de overige apparatuur en voorraden in maart overhandigd werden aan de Pakistaanse autoriteiten. De keuze van een klein, licht veldhospitaal dat geïsoleerde gebieden kan bereiken was efficiënt, en de meeste anderen veldhospitalen moesten gevestigd worden op centrale plaatsen, zoals Muzaffarabad.

De resultaten van de bezochte projecten waren bevredigend tot goed.

De resultaten konden enkel worden beoordeeld voor 18 van de 20 bezochte projecten. Op basis van de terreinbezoeken haalden 16 projecten een score van bevredigend tot goed. Toch moet worden opgemerkt dat de beoordeling van de resultaten voor de meeste projecten moeilijk lag. De multilaterale programma's die werden uitgevoerd in verschillende jaren bieden nauwelijks enige informatie over effecten en resultaten. In het algemeen hebben de herstelde gezondheidsdiensten geleid tot een beter gebruik van de gezondheidszorg, en nieuwe scholen trokken meer studenten aan. In een educatief project waren de faciliteiten duidelijk verbeterd, maar de toegang voor de doelgroep niet, wat heeft geleid tot een onbevredigende score.

Lokale capaciteitsopbouw

Lokale capaciteitsopbouw heeft voornamelijk plaatsgevonden op het uitvoeringsniveau, voor de boeren, de begunstigde groepen, de bouwgroepen voor de tenuitvoerlegging van het project, enzovoort. Minder aandacht is geschonken aan de versterking van de lokale organisaties, zoals de lokale NGO's, die vaak werden ingezet als onderaannemers voor de uitvoering van projectcomponenten. Training en advies worden gegeven aan lokaal personeel voor het uitvoeren van hun taken, maar steun aan lokale organisaties voor het onafhankelijk uitvoeren van noodhulp en herstelactiviteiten was geen expliciete doelstelling⁹⁹.

Multilaterale organisaties, maar ook een aantal NGO's, hebben aandacht voor de versterking van de lokale overheid (met name in de sector gezondheidszorg) waarbij overheidsdiensten en ambtenaren bij de uitvoering werden ingeschakeld.

⁹⁹ Dat heeft ook te maken met de beperkingen van het Koninklijk Besluit.

Twee opeenvolgende projecten in en rond de stad Bukavu, gericht op capaciteitsopbouw van de lokale structuren voor de gezondheidszorg. De projectvoorstellen werden ontwikkeld samen met de regionale gezondheidsinspectie, terwijl de uitvoering gezamenlijk werd gecontroleerd. Op districtsniveau werden gezondheidsbureaus hersteld en voorzien van eenvoudige apparatuur en vervoer. Technische bijstand werd verleend aan de districts-gezondheidsbeambten om de kwaliteit en de frequentie van het toezicht op de zorgverstrekking in de districten te verhogen. Een groot aantal van de gezondheidsposten werd hersteld of herbouwd, voorzien van apparatuur en een voorraad aan fundamentele geneesmiddelen, en het medisch personeel werd getraind. De toegankelijkheid werd verbeterd door de invoering van een laag basistarief en dat resulteerde in een significante stijging van de patiënten in de districtsgezondheidszorg. Technische bijstand werd verleend door de regionale gezondheidsdiensten van de katholieke Kerk (BDOM) en de Pinksterkerk (CEPAC) die al tientallen jaren betrokken waren bij de gezondheidszorg in Zuid-Kivu. Ze werden bijgestaan en gecontroleerd door het bevoegde personeel van Louvain Développement. De kwaliteit van de dienstverlening en de gezondheidsindicatoren verbeterden aanzienlijk tijdens en na de uitvoering van de projecten.

Moeilijkheden bij de beoordeling van het resultaat en de impact

In het algemeen bleek de impact zeer moeilijk te beoordelen. Vooreerst was de project-documentatie zeer beperkt. De korte duur van de bezoeken liet ook niet toe om complexe en betrouwbare milieueffectbeoordelingen te bekomen. In feite kunnen er geen resultaten worden beoordeeld voor de projecten die niet werden bezocht, en waarvan alleen de documenten konden worden bestudeerd. De meeste projectvoorstellen formuleerden geen duidelijke uitkomstindicatoren, maar waren geconcentreerd op de output (bijvoorbeeld scholen gebouwd, gezondheidsfaciliteiten hersteld, huizen gebouwd, apparatuur geleverd enzovoort). Daarom focusten de projectrapporten ook op outputindicatoren en werden er nauwelijks resultaatsindicatoren vermeld. Voor de doelgroepen werden wel enkele resultaten vermeld. Uit de documentatie over één project is de analyse duidelijk: de beoogde effecten werden niet bereikt: plastic en metalen platen en gereedschap voor noodherstellingen werden geleverd tien maanden na de ramp, dat was veel te laat om de beoogde effecten te kunnen hebben op de constructie van voorlopige onderkomens voor de door een tyfoon getroffen bevolking.

Coördinatie

De coördinatie op projectniveau werd geëvalueerd om na te gaan of de projecten afkomstig waren van de Flash and Country Appeals en of projecten op doeltreffende wijze deelnamen aan de lokale coördinatiemechanismen. Deze beoordeling was grotendeels positief. De activiteiten die werden uitgevoerd door multilaterale organisaties werden opgenomen in de Flash of Common Appeals, evenals de activiteiten die door het Rode Kruis en de Rode Halve Maan (met inbegrip van het Belgische Rode Kruisfiliaal) werden uitgevoerd. De multilaterale en internationale organisaties waren voorzitter van, of namen deel aan de clustervergaderingen of andere coördinatiemechanismen. In een paar gevallen stond de coördinatie niet echt hoog op de agenda en plaatsten de organisaties hun eigen prioriteiten vooraan. Ze bewezen intussen enkel lippendienst aan de lokale coördinatie.

De projecten die door de Belgische NGO's werden uitgevoerd werden meestal niet opgenomen in de appeals, maar er werden inspanningen gedaan om te coördineren met clusters of andere coördinatiemechanismen. Er werd waargenomen dat de Belgische NGO's, betrokken bij multisector- en/of regionale activiteiten, gewoon niet bij machte waren om voldoende deel te nemen aan de coördinatievergaderingen. Uit de AZG-rapportage blijkt dat AZG in de eerste plaats coördineert met het Ministerie van Volksgezondheid en minder aandacht schenkt aan de humanitaire coördinatiemechanismen.

Oxfam Solidarité in Noord- en Zuid-Kivu, Democratische Republiek Congo

Oxfam Solidarité steunt de hervestiging van vluchtelingen en ontheemden in eigen land, opdat ze opnieuw kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en om de toegang tot de dorpen te verbeteren; zo willen ze 5.100 gezinnen helpen. Het project voorziet in de verspreiding van zaden, gereedschappen, geiten, kippen, boten en netten, biedt technische bijstand bij de verbetering van de lokale productiemethoden en reconstrueert 85 kilometer van de kleine lokale toegangswegen. De activiteiten worden uitgevoerd door drie kleine lokale NGO's door het geven van cursussen aan Oxfam-NGO-personeel, door toezicht en door projectmanagement. De 5.100 gezinnen wonen in een aantal gemeenschappen in de verschillende districten in Noord- en Zuid-Kivu. Het projectgebied valt samen met de drie OCHA-gebieden. De beperkte Oxfam-staf, bestaande uit drie personen, moet deelnemen aan drie wekelijkse OCHA-NGO-coördinatievergaderingen en aan zes maandelijkse clusterbijeenkomsten om te coördineren met andere actoren in zowel Noord- als Zuid-Kivu. Het is duidelijk dat dit onmogelijk is en ondoeltreffend. Hoewel serieuze pogingen worden gedaan, is de deelname aan de coördinatie- en clustervergaderingen noodzakelijkerwijs beperkt tot Bukavu waar de kantoren zijn gevestigd.

Net als vele andere hulpdiensten waren de projecten die door België gefinancierd worden vaak goed zichtbaar door panelen langs de weg en door de etikettering van noodhulpgoederen.

Globale beoordeling

De globale beoordeling van de efficiëntie is positief. Die beoordeling is met name gebaseerd op positieve outputindicatoren en minder op de resultaten en de impact.

5.3.2 Begeleiding en evaluatie

De projectvoorstellen omschreven voornamelijk algemene doelstellingen, activiteiten en resultaten. In overeenstemming met de projectvoorstellen vindt verslaggeving voornamelijk plaats op basis van de gerealiseerde resultaten. Indicatoren die zich richten op resultaat en impact werden zelden vastgesteld of gerapporteerd. Er zijn uitstekende maar zeldzame voorbeelden van benaderingen met goed gedefinieerde indicatoren en met rapporten over de vorderingen met betrekking tot deze indicatoren¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Bijvoorbeeld Leuven Development in de DRC en Médecins du Monde Solidarité in Burundi.

Solidarités probeert een nieuwe begeleidingsmodule uit, "Compas Qualité" genaamd, die gebaseerd is op controleerbare vragen over de beperkingen en de effecten van een project. Aangevuld met een systeem van vlaggen en hoogtepunten, maakt het externe waarnemers mogelijk om snel te begrijpen welke verschillen blijven bestaan tussen de doelstellingen en de bereikte resultaten.

Hoewel projecten verplicht waren om eindverslagen te presenteren, speelden deze rapporten geen belangrijke rol in de begeleiding. De rapporten worden vaak niet eens vermeld in de gegevensbestanden en zijn niet altijd beschikbaar in de dossiers, terwijl er geen documentatie werd gevonden die zou bewijzen dat eindverslagen serieus waren beoordeeld en dat feedback werd gegeven aan de uitvoerende organisaties. Op projectniveau was externe evaluatie zeldzaam. Enkel in één geval had de uitvoerende organisatie aan een lokale adviseur de opdracht gegeven om de resultaten van het project te evalueren.

Buiten de projectdossiers was vaak wel relevante informatie beschikbaar. Interne controlerapporten van de FAO (enquêtes na de oogst) en het ICRK (enquêtes na de verdeling), gaven een schat aan informatie¹⁰¹ over de gevolgen van de interventies, maar deze verslagen waren niet beschikbaar in Brussel. Ook externe begeleiding en evaluatieverslagen van de uitvoerende instanties (bijvoorbeeld ICRK) en andere donoren bevatten dergelijke informatie. Deze verslagen staan echter niet altijd ter beschikking van de donoren of slechts in beknopte vorm¹⁰², en er was geen bewijs dat deze verslagen in aanmerking werden genomen bij de beoordeling van de vordering van het project of bij de afsluiting ervan.

Terreinbezoeken door het personeel van de Ambassades kan een nuttige rol spelen bij een meer resultaatgerichte uitvoering van de humanitaire activiteiten. Maar terreinbezoeken zijn beperkt en gespreid over de verschillende departementen van de Ambassades. Ze waren ook gespreid over de leden van het personeel in Brussel. De meest actieve personeelsleden in Brussel bezochten het gebied maximaal één keer per jaar.

De eisen betreffende de verslaggeving zijn voor de Belgische NGO's strenger dan die voor de multilaterale en internationale organisaties. Dat is misschien de reden waarom de verslaggeving van de Belgische NGO's veel vollediger en uitgebreider is dan die van de multilaterale organisaties. Niettemin staan de meeste projectdocumenten niet toe om een goede beoordeling van de doeltreffendheid te doen, en zeker niet op basis van duidelijke indicatoren.

De organisaties die instaan voor de uitvoering van de projecten ontvingen geen feedback over de vooruitgang en de eindverslagen, tenzij met betrekking tot voor de hand liggende problemen, zoals het verdwijnen van noodhulpgoederen, vertragingen, misbruik van middelen, enzovoort. Het merendeel van de bezochte organisaties verklaart dat zij het zouden appreciëren om feedback te krijgen in de vorm van veldbezoeken door de Ambassade en het FOD-personeel en via reacties op de opvolgings- en op de eindverslagen.

¹⁰¹ De meeste organisaties controleren zorgvuldig de informatie uit hun interne begeleiding vooraleer ze die ter beschikking stellen van de donors.

¹⁰² Het ICRK geeft enkel toegang tot de evaluatieverslagen aan de leden van de donor support group, maar die info is beperkt tot samenvattingen.

5.4 Doeltreffendheid

Tijdigheid

Tijdigheid is één van de belangrijkste indicatoren voor de beoordeling van de doeltreffendheid. Twee afzonderlijke elementen van tijdigheid kunnen worden onderscheiden:

1. De duur van het besluitvormingsproces binnen de administratie. Lange duur of vertraging kan leiden tot een late start van de projecten, wat dan weer kan leiden tot het mislopen van een essentieel landbouwseizoen of tot een nieuw behoeftenonderzoek en projectprofiel als de voorwaarden aanzienlijk veranderen. Dergelijke vertragingen werden waargenomen in vijf projecten.

De duur van het besluitvormingsproces liep sterk uiteen. Een deelstudie van de duur van het besluitvormingsproces wees op een duur van meer dan drie maanden voor twee derde van de projecten¹⁰³.

Tabel 5.1 Duur van de administratieve procedure, van aanvraag tot opdracht

Duur	
< Eén maand	10%
Eén tot drie maanden	24%
Drie tot zes maanden	40%
Zes tot twaalf maanden.	26%
Totaal	100%

Bijlage 2 Tussentijds verslag, maart 2007, gebaseerd op het gegevensbestand van D2.1.

2. Periode tussen de goedkeuring van projecten en de daadwerkelijke start van het project en de daadwerkelijke oplevering. In vier projecten traden in deze stadia vertragingen op. Deze vertragingen werden veroorzaakt door de uitvoerende organisaties en hadden een late start van het project tot resultaat, als gevolg van interne bureaucratische obstakels of belangrijke knelpunten in het opleveringsproces.

Het verzoek werd gedaan in mei, de Ambassade reageerde in juni, de Minister besliste in november, de Inspecteur van Financiën in december en het besluit werd medio december meegedeeld, een tijdsbestek dat te lang is in de snel veranderende context. Zo ontstond onrust onder de doelgroep en was er een totale herziening van de goederen nodig. De efficiëntie in termen van tijdigheid was erg laag. Het aantal begunstigden is klein (3000). De efficiëntie van de prestaties van de uitvoerende organisaties kan niet worden beoordeeld omdat een eindverslag ontbreekt. (Uit: projectbeoordeling door het evaluatieteam).

Misbruik van middelen

Een andere reden waarom de efficiëntie laag scoort is het misbruik van middelen, wat leidde tot een onderbreking van de taak van één van de uitvoerende instanties, en dat had een negatief effect op de efficiëntie van de twee projecten die deze organisatie aan het uitvoeren was. In een

¹⁰³ De studie werd voorgesteld in het Eerste Interimrapport, bijlage 2. De besluiten daaruit moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden en enkel als indicaties worden gezien, want in 40% van het projectbestand ontbreken gegevens of zijn die niet betrouwbaar; volledigheid van gegevens is nochtans van essentieel belang voor de goedkeuringsprocedure.

ander project werd de verdwijning van een deel van de hulpgoederen vastgesteld, maar die verdwijning kon niet worden verklaard.

In tweevoud

Er zijn geen harde bewijzen dat de projecten in tweevoud zouden worden uitgevoerd of de inspanningen van andere humanitaire actoren zouden overlappen, al is dit wellicht het geval geweest met een aantal interventies in Sri Lanka, waar overaanbod van noodhulp en vervanging van activa wel vaak voorkwam.

Lengte van de humanitaire hulpketen en kostendoeltreffendheid

Het was niet mogelijk om binnen het kader van deze evaluatie de efficiëntie van de lange hulpketen te beoordelen die zo typisch is voor multilaterale en internationale organisaties (maar niet voor alleen deze organisaties). Deze Hulpketen begint bij de internationale hoofdkwartieren, gaat dan naar nationale hoofdkwartieren en dan naar plaatselijke kantoren en wordt vervolgens uitbesteed aan organisaties die diensten leveren aan de getroffen bevolking. Aangezien deze lange ketens moeilijk te beheren zijn kan inefficiëntie gemakkelijk optreden. Hoe dan ook, in het kader van deze studie, met de beperkt beschikbare gegevens over de verschillende projecten en met de verschillen in functie die de actoren hebben in het humanitaire proces, bleek het onmogelijk de efficiëntie van de steunketen en de kosteneffectiviteit van de verschillende actoren te beoordelen. Dat zou een aparte studie vereisen.

Andere elementen van efficiëntie

Diverse organisaties vermeldde een onnodige kostenverhoging omdat het vervoer niet kan worden gefinancierd in het kader van het huidige Koninklijk Besluit over de Noodhulpbegrotingslijn. Het vervoer moest dus tegen hoge kosten worden ingehuurd.

Globale beoordeling van de efficiëntie

Veel projecten leverden de geplande prestaties binnen de geplande budgetten en binnen de overeengekomen projectduur, maar voor noodgevallen werd de duur van de projecten regelmatig uitgebreid met een maximum van zes maanden, zoals toegestaan door het Koninklijk Besluit. De realisatie van de resultaten op tijd en binnen het budget is een nogal opmerkelijke positieve vaststelling, gezien de moeilijke omstandigheden waarin de meeste projecten worden uitgevoerd.

Niettemin kan worden opgemerkt dat efficiëntie desondanks het laagst scoorde van alle beoordelingscriteria. Bijna een derde van de projecten scoorde qua efficiëntie onbevredigend tot slecht, wat betekent dat de goederen en diensten geleverd worden binnen de overeengekomen periode, maar toch laat, en soms té laat om te voorzien in een volledig bevredigende of tijdige respons op de behoeften.

5.5 Verklarende factoren

In discussies met het stuurcomité tijdens de aanvangsfase werd gevraagd naar een vergelijking van de prestaties tussen de verschillende typen van uitvoerende organisaties. Het evaluatieteam onderstreepte in zijn Methodologische Nota dat een betrouwbare vergelijking van de prestaties (met inbegrip van de kosteneffectiviteit) niet mogelijk zou zijn. In dit deel analyseren we de prestaties van de verschillende soorten van uitvoerende organisaties.

Multilaterale en internationale organisaties

De terreinbezoeken hebben de belangrijke rol van de multilaterale organisaties in reactie op noodsituaties bevestigd. Hun prestaties bij de uitvoering van de door België gefinancierde activiteiten worden over het algemeen positief beoordeeld. Zij beschikken over een unieke positie om het lokale, nationale en internationale niveau te koppelen, met belangrijke en historische verbanden op al deze niveaus. Ze waren in vele sectoren (met uitzondering van bijvoorbeeld de sector gezondheidszorg), de grootste humanitaire organisaties die, met hun partners, een betekenisvolle uitvoeringscapaciteit leverden.

De activiteiten van de UNHCR rond de re-integratie van vluchtelingen werden specifiek vernoemd in de Democratische Republiek Congo en Burundi, omwille van hun ruim toepassingsgebied en omwille van hun innovaties. Uitbesteding aan internationale en lokale NGO's en aan lokale overheden vindt plaats voor het meeste uitvoeringswerk, terwijl de multilaterale organisatie verantwoordelijk zijn voor de planning, de begeleiding en de evaluatie. In de Democratische Republiek Congo en Burundi was de toegang tot het terrein vaak beperkt, en activiteiten konden alleen worden uitgevoerd onder bescherming van de vredeshandhavers of gedurende een beperkte deel van de dag. Dit had invloed op hun behoeftenonderzoek, de projectbegeleiding en de evaluatie van de activiteiten uitgevoerd door onderaannemers, en op het verlenen van technische bijstand, en dat verschoof de risico's van de uitvoering naar andere, niet minder kwetsbare, internationale en lokale NGO's.

De performantie van het ICRK werd positief beoordeeld, terwijl men tegenover de beoordeling van de uitvoering door de lokale Rode Kruis- en Rode Halve Maanorganisaties kritischer stond. De veronderstelling dat de aanwezigheid van een lokale bevolking met een groot aantal vrijwilligers in een land dat door een ramp wordt getroffen, zoals Pakistan, zou volstaan voor de efficiënte verdeling van hulpgoederen, bleek in dit specifieke geval niet op te gaan.

Ondanks de pogingen tot verbetering blijft de verslaggeving van de multilaterale en internationale organisaties over de resultaten en outputs nog steeds zeer beperkt en problematisch.

Belgische NGO's

Verscheidene NGO's die betrokken zijn bij de uitvoering van de humanitaire projecten hebben een lange geschiedenis als ontwikkelingshulpverleners in de gezondheidszorgsector in de DRC. De evaluatie laat een sterke mate van inbedding in de lokale structuren zien. Soms kanaliseerden Belgische NGO's fondsen naar de internationale takken van het consortium waarvan ze deel uitmaakten, of aan de regionale NGO's, of ze openden hun eigen kantoor. De rol van de Belgische NGO's varieert sterk, gaande van zelfbeheerde uitvoering en uitstekende en actieve begeleiding en ondersteuning, tot nogal afstandelijke begeleiding en rapportering.

De prestatiebeoordeling toont een positief algemeen beeld met ongeveer 80 procent positieve prestaties van de Belgische NGO's. De stopzetting van een regionale NGO beïnvloedde de prestaties van twee activiteiten negatief.

De Belgische NGO's of hun uitvoerende partners zijn vaak vrij klein. Ze zijn doorgaans betrokken bij de vrij gestandaardiseerde en traditionele noodhulp- en herstelactiviteiten. Zij hebben geen invloed op strategische kwesties, ondanks enkele positieve voorbeelden in de gezondheidszorgsector in de DRC en in het bieden van beschutting in Pakistan.

Organisaties in de privésector

Organisaties in de privésector waren uitsluitend betrokken bij de projecten die worden gefinancierd door de Transitiebegrotingslijn. De relevantie en de doeltreffendheid van de activiteiten die door deze organisaties in de privésector gepresteerd werden was ondermaats in vergelijking met de andere uitvoerende instanties.

Internationale en lokale NGO's

In het spectrum ontbreken de internationale humanitaire NGO's die geen toegang hebben tot de Belgische noodhulp- en herstelbijstand. Sommige van de grotere internationale consortia met een vergelijkbare terreinkennis en ervaring spelen een rol in het gebied tussen de kleinere Belgische NGO's en de multilaterale organisaties, bijvoorbeeld als medevoorzitter van clusters, door deelname aan de nationale coördinatie en Pooled Fund Boards. Hoe dan ook, de lokale NGO's kunnen niet rechtstreeks worden ondersteund, maar ze werden wel soms onderaannemers.

Besluit

Met uitzondering van de organisaties in de privésector, die minder dan gemiddelde presteerden, kan niet worden geconcludeerd dat één of andere groep van uitvoerende organisaties beter presteerde. Erkenning van de verschillende, deels complementaire rol van de verschillende groepen van uitvoerende organisaties, is belangrijk. De één kan niet zonder de ander.

5.6 Conclusies

Over het algemeen: bevredigende projectuitvoering

De projectuitvoering was in het algemeen bevredigend. Er zijn echter duidelijke verschillen in de beoordeling van de verschillende evaluatiecriteria, met de hoogste score voor relevantie en de laagste voor efficiëntie.

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen politieke en humanitaire transitie.

De nieuwe noodprogramma's voor de Democratische Republiek Congo en Burundi zijn gericht op de politieke transitie. De classificatie en rapportering ervan in FOD-verslagen en gegevensbestanden geven een onjuist beeld weer van de Belgische humanitaire hulp aan deze landen.

Verschillen tussen de begrotingslijnen

Noodhulp, Voedselhulp, Multilaterale Organisaties en B-FAST-gefinancierde activiteiten presteerden bevredigend, maar de Transitiebegrotingslijn vertoonde een lagere prestatie. De meeste Transitieprojecten werden niet beschouwd als relevant vanuit een humanitair perspectief, wat de beoordeling op andere beoordelingscriteria enigszins compliceerde. Er zijn geen duidelijke richtlijnen voor de identificatie of de goedkeuring van de Transitieprojecten, wat voor een groot deel deze lage prestaties vanuit humanitair perspectief verklaart.

Het Koninklijk Besluit beïnvloedde de noodprojecten op verschillende tegenstrijdige manieren.

De strikte procedures en criteria voor de financiering van de Noodhulp-begrotingslijn hebben positief bijgedragen tot de projectuitvoering, omdat enkel relevante humanitaire projecten werden gefinancierd. Aan de andere kant lieten de strikte procedures niet toe om in te spelen op het toenemende belang van lokale capaciteitsopbouw, nieuwe interventiemethoden, enzovoort.

Bovendien leidde dit ook tot inefficiënties, vanwege de trage besluitvorming en het gebrek aan flexibiliteit. Internationale NGO's worden uitgesloten van financiering.

De belangrijkste bepalende factor voor de efficiëntie is tijdigheid

De huidige langdurige procedures en de gecentraliseerde besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van projecten voor noodhulp beïnvloedde de projectuitvoering op een negatieve manier.

Er zijn geen duidelijke verschillen in prestatie tussen multilaterale en internationale organisaties aan de ene kant, en de Belgische NGO's aan de andere kant

Op projectniveau vertonen de prestaties van de multilaterale en internationale organisaties geen duidelijke verschillen met de prestaties van de Belgische NGO's. De verschillende groepen spelen verschillende rollen en kunnen niet gemakkelijk worden vervangen. De prestaties van de Belgische NGO's in het gebied van de Grote Meren worden zeker positief beïnvloed door de verworven Belgische kennis en ervaring op dat gebied, maar dat effect moet niet worden overschat.

Voornamelijk standaardbenaderingen en weinig innovaties

De projecten waren over het algemeen gericht op de traditionele doelgroepen, met gezonde strategieën en activiteiten, maar van een vrij gestandaardiseerde aard. Zeer weinige, en dan vooral nog internationale organisaties pasten meer innovatieve benaderingen toe betreffende bijzondere aspecten van de situatie of specifieke doelgroepen.

Projectverslaggeving, opvolging en evaluatie zijn zwak

De verslaggeving van het projectontwerp, de vorderingen in het project en de uiteindelijke uitkomst is onvoldoende om de doeltreffendheid van de humanitaire activiteiten te kunnen beoordelen. Verslaggeving door de internationale en multilaterale organisaties lijkt zwakker dan de verslaggeving door de NGO's.

Herstel op korte termijn wordt verkozen boven acute reactie op noodsituaties

De huidige besluitvorming is meer gericht op herstel op korte termijn dan op een acute reactie op noodsituaties. Het huidige besluitvormingsproces zorgt nauwelijks voor snelle en flexibele reactiemogelijkheden, vanwege de late en relatief lange besluitvormingsprocedures. B-FAST zou de uitzondering kunnen zijn, maar wordt niet vaak gebruikt.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In deze rubriek zullen we een antwoord geven op de belangrijkste evaluatievragen, zoals ze gegroepeerd staan in de TOR. Sommige extra onderwerpen werden behandeld waar niet specifiek om werd gevraagd in de TOR, maar de analyse toont aan dat deze problemen (bijvoorbeeld de organisatorische opzet) belangrijk zijn voor het verklaren van verschillen in de prestaties.

6.1.1 Strategie voor de humanitaire hulp

In het recente ‘Stuurplan van de humanitaire hulp’ omschreven de Belgische federale autoriteiten humanitaire hulp op een ruime wijze, die op het eerste gezicht de huidige internationale waarden en principes weerspiegelt van de humanitaire hulp waar België zich aan houdt.

Na de zeer kritische OESO-DAC-beoordeling van 2005, die stelde dat er "geen allesomvattend politiek document is dat een verklaring geeft voor de Belgische aanpak van de humanitaire actie" werd in 2006 een ‘Stuurplan’ geformuleerd en aangenomen dat aan dit probleem moest tegemoetkomen. Dit nieuwe beleidskader koppelde de Belgische humanitaire hulp aan de internationale context, zoals die geformuleerd wordt in de principes van Good Humanitarian donorship (zie 3.1).

Het nieuwe beleidskader verving de Koninklijke Besluiten niet, zodat verschillende richtlijnen naast elkaar bestaan, wat leidt tot enkele inconsistenties.

De Koninklijke Besluiten nemen financiering van individuele projecten en de ex-ante goedkeuring van projecten als vertrekpunt, terwijl het de mogelijkheden tot organisatorische ontwikkeling beperkt, en stelt dat alle steun vrij moet worden verleend. Internationale NGO's worden uitgesloten van financiering. Bovendien wordt de toewijzing van middelen aan noodfondsen, zoals CERF en nationale Pooled Funds, ook uitgesloten. Dat betekent dat de Koninklijke Besluiten niet in overeenstemming zijn met de GHD-principes, die de nadruk leggen op voorspelbare, tijdige en flexibele financiering, dat wil zeggen een meer programmatische aanpak. De strikte procedures zorgen voor inefficiënties door lange besluitvormingsperiodes en een gebrek aan flexibiliteit. Herstel op korte termijn wordt op deze manier bevoordeeld tegenover een acute reactie op noodsituaties. In de praktijk werden een aantal ad hoc-oplossingen gevonden om deze beperkingen te omzeilen, zoals waivers, of bijdragen aan CERF en een bundeling van middelen uit andere bronnen. Maar deze praktische oplossingen geven geen antwoord op de onderliggende problemen (zie 3.1, 3.4 en hoofdstuk 5).

De operationalisering van het beleid loopt achter.

Een andere kwestie is de tot nu toe beperkte operationalisering van het nieuwe beleidskader. Het plan is voor het personeel niet duidelijk, wat in de praktijk geleid heeft tot verschillende

definities van humanitaire hulp. Hoewel het 'Stuurplan' een nogal brede definitie hanteert, zien in de praktijk een aantal Ambassades humanitaire hulp vooral als noodhulp. Bovendien werden er geen maatregelen genomen voor het ontwikkelen van een implementatiestrategie: instrumenten werden niet aangepast, noch wordt de uitvoering begeleid (zie 3.1).

De complexe organisatorische opzet, de beperkte personeelsmiddelen, verschillende besluitvormingsstructuren en het ontbreken van formele interne coördinatiemechanismen bevorderen een coherente uitvoering van de humanitaire hulp zeker niet.

De DAC-beoordeling raadde al een betere interne organisatie en coördinatie aan. Ondanks de daaropvolgende voorstellen van de humanitaire hulpverleners tot het opzetten van een intern coördinatieplatform, hebben de Ministers geen gevolg gegeven aan deze suggesties. Eén van de complicerende factoren is dat de verdeling van de verantwoordelijkheden voor humanitaire hulp tussen de twee Ministers (van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking) niet duidelijk is. Dat heeft een negatieve invloed op de prestaties, met name de beleidcoherentie, de coördinatie en de efficiëntie. Op dit moment is het beperkte aantal humanitaire personeelsleden nog versnipperd over de verschillende afdelingen van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en de menselijke hulpbronnen op Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen zijn uiterst beperkt. Aan professionele ontwikkeling werd nauwelijks enige aandacht geschonken. Enthousiaste en gemotiveerde medewerkers hebben informele interne coördinatiemechanismen op touw gezet, maar ze kunnen alleen suboptimale oplossingen bieden (zie 3,2 en 4,3).

De focus van de Belgische humanitaire hulp op de vergeten crisissen, in het bijzonder in het gebied van de Grote Meren, is opmerkelijk en staat duidelijk in contrast tot de versnipperde uitvoeringspraktijken buiten deze regio.

België concentreert zijn humanitaire hulp, vooral om historische en politieke redenen, duidelijk op het gebied van de Grote Meren, met name in de Democratische Republiek Congo en Burundi. De consequente financiering van de 'vergeten' humanitaire crisissen in het gebied van de Grote Meren heeft een historische achtergrond en is niet zo duidelijk gebaseerd op humanitaire overwegingen. Buiten de Grote Meren werd humanitaire hulp op grote schaal verspreid over een groot aantal landen, vaak met zeer kleine volumes aan humanitaire hulp (zie 3.5).

Het grote aantal instrumenten en het ontbreken van een systematische planning vergemakkelijken de beleidscoherentie in de praktijk niet.

De organisatie van de Belgische humanitaire hulp is zeer complex, met een relatief groot aantal verschillende begrotingslijnen en afzonderlijke programma's en financieringsmechanismen. De verschillende begrotingslijnen vertonen enige overlapping (dat wil zeggen vergelijkbare of zelfs dezelfde activiteiten worden gefinancierd via verschillende begrotingslijnen) en complementariteit wordt niet actief nagestreefd. In theorie zijn alle middelen die nodig zijn voor een goede beleidssamenhang voorhanden, want alle fasen, van noodhulp tot ontwikkeling, kunnen worden aangepakt. Maar in de praktijk functioneren de verschillende begrotingslijnen en -instrumenten naast elkaar met verschillende besluitvormingsstructuren. De facto functioneren vijf verschillende humanitaire programma's naast elkaar. De terreinstudies toonden aan dat de humanitaire activiteiten, gefinancierd via de verschillende begrotingslijnen, nauwelijks verband houden met elkaar. Vooral de Transitiebegrotingslijn draagt in de praktijk niet bij tot beleidscoherentie (zie 4.4).

Geleidelijk toenemende financiële middelen in combinatie met een versnipperde uitvoering stellen hoge eisen aan de beperkte personeelsmiddelen.

In antwoord op één van de aanbevelingen van de DAC-beoordeling, namelijk die om de omvang van de Belgische humanitaire hulp in overeenstemming te brengen met de internationale normen, verhoogde België zijn financiële middelen voor humanitaire hulp. Het deed dit via de Transitiebegrotingslijn en nieuwe, speciale, zogenaamde Noodtoestandprogramma's voor de Democratische Republiek Congo en Burundi. Maar de verhoging van de financiële middelen wordt niet gecompenseerd door een toename van het personeel, noch door een betere interne organisatie en coördinatie.

België speelde een actieve rol in de coördinatie van de humanitaire hulp en deze rol wordt gewaardeerd door de andere donoren.

Belgische steun aan de door OCHA geleide coördinatie in de DRC, zijn actieve deelname aan humanitaire coördinatie in de drie landen en zijn bijzondere inspanningen in het GHD-pilootproject werden gewaardeerd door de humanitaire gemeenschap en maakt de Belgische humanitaire inspanningen zichtbaar. De Belgische bijdrage aan coördinatie wordt echter belemmerd door de beperkte personeelsmiddelen voor humanitaire hulp, een variërend politiek belang dat gehecht werd aan de coördinatie en de complexiteit van de Belgische institutionele structuur (zie 4.3).

Multilaterale organisaties en de Belgische NGO's, de belangrijkste externe actoren in de Belgische humanitaire hulp, zijn eerder complementair met elkaar.

De twee belangrijkste groepen van externe actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de Belgische humanitaire hulp, zijn de multilaterale organisaties en de Belgische NGO's. De multilaterale organisaties ontvangen het grootste deel van de financiering (65-75%), die in de loop van de tijd toegenomen is, terwijl de rol van de Belgische NGO's afnam in de loop van de tijd (een kwart tot een derde van de financiering). Het is opmerkelijk dat deze belangrijke verschuiving in het belang van de uitvoerende organisaties niet het resultaat was van een politieke beslissing, maar gewoonweg zo gebeurde. De laatstgenoemden hebben nog steeds een geprivilegieerde toegang tot sommige begrotingslijnen, omdat internationale NGO's niet in aanmerking komen voor projectfinanciering. Belgische NGO's hebben vaak lange en goede lokale banden in de landen die getroffen worden door crisissen, maar ze zijn beperkt in omvang en soms meer ontwikkelingsgeoriënteerd dan gericht op humanitaire vraagstukken. In de praktijk zijn multilaterale organisaties en de Belgische NGO's zeer complementair met elkaar en er zijn geen duidelijke verschillen in de prestaties (zie 6.1.2).

6.1.2 Analyse van de begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn

Op het niveau van de projectrelevantie, zijn de samenhang en de doeltreffendheid van de gefinancierde activiteiten hoofdzakelijk bevredigend.

Uit de analyse van de activiteiten, gefinancierd via deze begrotingslijn, blijkt dat de prestaties voor de belangrijkste beoordelingscriteria bevredigend zijn. Aan prioritaire humanitaire behoeften wordt voldaan en die zijn over het algemeen goed ingebed in de lokale context. De geplande resultaten worden gehaald, maar de informatie over de resultaten en de impact zijn zeer beperkt.

De begrotingslijn Noodhulp en Herstel op korte termijn wordt voornamelijk bepaald door het Koninklijk Besluit van 1996, wat geleid heeft tot een aantal beperkingen in het beheer van deze begrotingslijn.

Zoals gezegd, is het Koninklijk Besluit significant verouderd en niet volledig in overeenstemming met de gewijzigde internationale context. Tijdigheid is een probleem, omwille van de procedures. Hoewel regelmatig omwegen worden gebruikt voor het omzeilen van enkele beperkingen, is dat toch geen oplossing voor de structurele problemen. De toegang tot deze begrotingslijn is beperkt tot de Belgische NGO's en de multilaterale organisaties, wat de keuze van de uitvoeringskanalen beperkt.

6.1.3 Analyse van de Transitiebegrotingslijn

Slechts enkele van de geanalyseerde activiteiten, gefinancierd via de Transitiebegrotingslijn zijn relevant vanuit het perspectief van de humanitaire hulp.

De Transitiebegrotingslijn is relatief nieuw (opgericht in 2004) en is voor een groot deel verantwoordelijk voor de toename van het volume van de Belgische humanitaire hulp. In theorie zou deze begrotingslijn een ideaal instrument moeten zijn voor de samenhang tussen korte termijnhulp en herstel, wederopbouw en ontwikkeling. Maar in de praktijk zijn er geen duidelijke richtlijnen voor het beheer van deze begrotingslijn. De relatie met andere instrumenten en activiteiten is vaak niet duidelijk. Vandaar dat deze begrotingslijn bestaat uit een groot aantal verspreide activiteiten, losjes verbonden met het humanitaire beleidskader. Dit verklaart de relatief lage score op relevantie vanuit een humanitair perspectief voor de activiteiten die via deze begrotingslijn worden gefinancierd.

6.1.4 Analyse van de begrotingslijnen Voedselhulp en Multilaterale Organisaties

De begrotingslijnen Voedselhulp en Multilaterale Organisaties hebben vooral gezorgd voor de financiering van een beperkt aantal multilaterale organisaties, en dat op een relevante en doeltreffende manier.

In tegenstelling tot de begrotingslijn voor Noodhulp en Herstel op korte termijn die projectmatig werkt, volgen deze twee begrotingslijnen een programmatische aanpak. Voornamelijk multilaterale organisaties worden gefinancierd. De gefinancierde activiteiten kunnen als relevant en doeltreffend worden beschouwd, hoewel er belangrijke verschillen zijn in de prestaties van de verschillende organisaties en activiteiten. Deze verschillen zijn voornamelijk gerelateerd aan de tijdigheid van de voorbereiding en de uitvoering, als gevolg van een onvoldoende voorbereiding van de organisatie om snel en flexibel te reageren in noodsituaties. Het belang van een vroege steun aan het herstel van levensonderhoud wordt meer en meer erkend, maar was niet altijd voorzien. Belgische steun aan de inspanningen voor de lokale aankoop van levensmiddelen is belangrijk ter verbetering van de verbondenheid. Aandacht vanwege de administratie voor een vroege inschatting van de behoeften, vroegtijdige planning van de distributie van voedselhulp en flexibiliteit bij de uitvoering, hebben bijgedragen tot de performantie van deze begrotingslijnen en de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van België als donor. Verslaggeving door de multilaterale organisaties is zeer beperkt en concentreert zich op de resultaten.

6.1.5 Analyse van B-FAST-interventies

Het Belgische 'First Aid & Support Team B-FAST' heeft in de periode 2002-2006 ondersteuning geboden aan de ODA -landen, maar er is nauwelijks documentatie beschikbaar om de algehele relevantie en doeltreffendheid te kunnen beoordelen.

Maar één B-FAST-activiteit kon worden beoordeeld. De levering van een veldhospitaal aan Pakistan na de aardbeving in 2005 bleek relevant en doeltreffend te zijn. Analyse van de andere activiteiten is niet mogelijk omdat er geen meldingen van afgesloten interventies beschikbaar zijn. Het is belangrijk om de functie van B-FAST te beperken tot een snel interventiemechanisme, maar er is de neiging om overlappingsen te creëren met andere humanitaire begrotingslijnen.

6.1.6 Algemene besluiten over de prestaties

Over het algemeen was de projectuitvoering bevredigend.

De projectuitvoering was in het algemeen bevredigend. Er zijn echter duidelijke verschillen in de beoordeling van de verschillende evaluatiecriteria, met de hoogste score voor relevantie en de laagste voor efficiëntie (zie Hoofdstuk 5).

Er zijn geen duidelijke verschillen in prestatie tussen multilaterale en internationale organisaties aan de ene kant, en de Belgische NGO's aan de andere kant.

Op projectniveau vertonen de prestaties van de multilaterale en internationale organisaties geen duidelijke verschillen met de prestaties van de Belgische NGO's. De verschillende groepen spelen een nogal verschillende en complementaire rol in de uitvoering van de humanitaire hulp. De prestaties van de Belgische NGO's in het gebied van de Grote Meren worden zeker positief beïnvloed door de verworven Belgische kennis en ervaring op dat gebied, maar dat effect moet niet worden overschat. De projecten waren over het algemeen gericht op de traditionele doelgroepen met goede strategieën en activiteiten, maar de meeste benaderingen waren vrij gestandaardiseerd. Weinig organisaties, met name van multilaterale en internationale aard, pasten meer innovatieve benaderingen toe in het aanpakken van bijzondere aspecten van de situatie of van specifieke doelgroepen (zie 5.3, 5.5, 5.6).

Er zijn geen duidelijke verschillen in de projectuitvoering in de verschillende sectoren.

Gezondheidszorg is de belangrijkste sector in termen van toewijzing van middelen voor humanitaire hulp. Niettemin konden geen verschillen in de projectuitvoering worden gerelateerd aan de verschillen in de sectoren waar werd gepresteerd.

Projectverslaggeving, opvolging en evaluatie zijn zwak.

De verslaggeving van het projectontwerp, de vorderingen in het project en de uiteindelijke uitkomst is onvoldoende om de doeltreffendheid van de humanitaire activiteiten te kunnen beoordelen. Multilaterale en internationale organisaties zijn vaak minder transparant dan de Belgische NGO's. Een ander probleem is dat het personeel geen tijd heeft om voldoende aandacht te besteden aan opvolging van en commentaar bij de verslagen (5.3.2, 5.6).

6.2 Aanbevelingen

Versterk verder de sterke punten van de Belgische humanitaire hulp, zoals bijzondere aandacht voor vergeten crisissen en voor de financiering van relevante en doeltreffende activiteiten

Vermits België een relatief kleine donor is met beperkte financiële en personeelsmiddelen, moeten deze niet te dun worden gespreid. Een verbeterde aandacht voor de huidige sterke punten kunnen het humanitaire profiel van België versterken en de doeltreffendheid en zichtbaarheid verder doen toenemen. De volgende sterke punten kunnen dienen als vertrekpunt:

- De concentratie op het huidige kleine aantal multilaterale en internationale humanitaire organisaties geeft België een erkende positie in de donorsteungroepen en -fora; die positie zou verder kunnen worden versterkt door meer middelen beschikbaar te stellen voor opvolging en performantiebeoordeling, en door samenwerking met andere gelijkgezinde donoren.
- De geografische concentratie op het gebied van de Grote Meren verschaft België een belangrijke positie in de coördinatie en de oriëntatie van de internationale humanitaire hulpverlening in deze regio. Deze geografische concentratie zou verder kunnen worden versterkt door zich te concentreren op enkele andere landen of regio's waar België al waardevolle kennis en ervaring heeft verworven.
- De huidige concentratie op vergeten en ondergefinancierde crisissen verdient ook om in aanmerking te worden genomen. De steun aan vergeten noodsituaties kan worden omgezet in een expliciete doelstelling van de Belgische humanitaire hulp, iets wat zich zou moeten kunnen weerspiegelen in de criteria voor de verdeling van de middelen.
- In combinatie met een sterkere geografische concentratie, zou de Belgische humanitaire hulp ook speciale interesse kunnen hebben voor gezondheid en voeding, een terrein waarop België over een grote ervaring beschikt.

Trek de Koninklijke Besluiten in en werk de beleidsinconsistenties weg.

De inconsistenties tussen het 'Stuurplan' en de Koninklijke Besluiten moeten worden geëlimineerd door de intrekking van deze laatste. Zij kunnen worden vervangen door een meer flexibel kader dat een betere weerspiegeling is van het huidige denken over humanitaire hulp en de mogelijkheid voor, bijvoorbeeld, de ondersteuning van noodfondsen, zoals CERF-fondsen en Pooled Funds, personeels- en capaciteitsontwikkeling, financiering van lokale NGO's, en steun in contanten.

Zet de uitbouw en de implementatie van een coherent beleidskader verder.

Onmiddellijke aandacht moet worden besteed aan het operationaliseren en het uitvoeren van het 'Stuurplan' in de praktijk. Een actie- of een uitvoeringsplan moet worden ontwikkeld in nauw overleg met alle betrokken actoren. Breed intern overleg moet ook leiden tot een meer uniforme en gemeenschappelijke definitie van humanitaire hulp en tegemoet komen aan de GHD-eisen voor een uitvoeringsplan. Er wordt voorgesteld rekening te houden met de voorbeelden van andere GHD-leden die hun actieplannen bondig hielden en gericht op concrete resultaten door de concentratie op een beperkt aantal beleidsprincipes voor de uitvoering.

Nieuwe, duidelijke en transparante criteria voor de besluitvorming moeten worden ontwikkeld voor alle (overige) begrotingslijnen. Deze criteria dienen in overeenstemming te worden gebracht met de OESO-DAC-definitie van humanitaire hulp en, onder andere, Transitie moet worden beperkt tot een strikt humanitaire context. Verder moeten duidelijke richtlijnen betreffende de uitvoeringskanalen worden ontwikkeld met duidelijk geformuleerde doelstellingen over het aandeel van de verschillende uitvoerende instanties.

Herbekijk de bestaande complexe structuren met verschillende politieke verantwoordelijkheden en herbekijk ook het complexe systeem van begrotingslijnen en -instrumenten

Het wordt aanbevolen om de politieke verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking toe te vertrouwen, wat een voorwaarde is voor een betere interne organisatie en communicatie. Met het plaatsen van humanitaire hulp onder de bevoegdheid van één Minister zou er geen reden zijn om de vijf afzonderlijke begrotingslijnen en een aantal aanvullende instrumenten te behouden. Hoewel het Finse model met één begrotingslijn wellicht niet volledig geschikt is, wordt toch aanbevolen om de begrotingslijnen Noodhulp en Herstel op korte termijn, Transitie en B-FAST te laten beheren door één departement. Integratie of, indien dat niet mogelijk is, aanpassing van de voedselhulp en van de multilaterale humanitaire hulpafdelingen is ook de moeite waard om te worden onderzocht.

Organiseer mechanismen voor interne coördinatie en overweeg delegatie van verantwoordelijkheden.

Het huidige organisatorische opzet met vier verschillende betrokken diensten kan worden vereenvoudigd, in overeenstemming met de herziening van begrotingslijnen en -instrumenten. Hoewel de coördinatie door middel van informele netwerken en individuele initiatieven al plaatsvindt, is het aan te raden om een aantal interne coördinatiemechanismen te organiseren. Interne coördinatie is nodig tussen de departementen en het personeel dat zich bezighoudt met humanitaire hulp, maar ook met de afdelingen die belast zijn met ontwikkelingssamenwerking voor landen waar beide vormen van steun worden verleend. Bovendien is het aanbevolen om tijdelijke coördinatiemechanismen op te zetten voor landen met grote crisissen en/of grote humanitaire- en ontwikkelingsprogramma's, zeker in de Transitieperioden. Er is een gelijkaardige nood aan het opstarten van coördinatie met de andere departementen die direct bij het beleid betrokken zijn, met name de nieuwe dienst voor Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie.

Vergroot de transparantie en de snelheid van toewijzing van middelen voor noodhulp

Hoewel België relatief snel heeft gereageerd op verscheidene grote rampen, wordt toch aanbevolen om de transparantie en de continuïteit van de besluitvorming te verhogen, om zo snel mogelijk te kunnen reageren op onmiddellijke behoeften in de uren en dagen na het uitbreken van een nieuwe humanitaire crisis. Ook wordt aanbevolen om een formele procedure uit te werken die vergelijkbaar is met die van andere landen, zoals bijvoorbeeld Finland of met de Primary Emergency Financing Decisions van ECHO, in combinatie met een delegatie van de besluitvorming, zoals hierboven aanbevolen.

Vervang de huidige projectmatige aanpak door een programmatische aanpak en door andere vormen van financiering

Verdere rationalisering van de huidige uitvoeringspraktijken is vereist. Dit zou een programmatische aanpak noodzakelijk maken, niet alleen voor de multilaterale en internationale organisaties, zoals dat nu al het geval is, maar ook voor de NGO's. Een klein aantal NGO's met een bewezen palmares en met goede mogelijkheden voor het implementeren van programma's in de Belgische humanitaire concentratielanden of regio's, zouden uitgenodigd kunnen worden voor het ontwikkelen van dergelijke programma's. Bovendien zouden raamovereenkomsten voor onmiddellijke reactie op noodsituaties overwogen kunnen worden, met mogelijke financiering uit een goedgekeurde enveloppe en onder vooraf vastgestelde voorwaarden. Dit zou de Belgische voorspelbaarheid en betrouwbaarheid als donor kunnen verhogen. Gezien het beperkte aantal gespecialiseerde Belgische humanitaire organisaties, zou België kunnen overwegen om internationale NGO's onder de arm te nemen

en om ze te selecteren op grond van verdienste in plaats van op nationaliteit. Reductie van het aantal NGO's zou ook bijdragen tot een beperking van de huidige wildgroei van NGO's in de uitvoering van humanitaire hulp, iets wat de coördinatie bemoeilijkt. Verhoogde bijdragen aan de (gemeenschappelijke) noodhulpmiddelen zouden ook kunnen worden overwogen.

Verhoog het menselijke potentieel van de humanitaire departementen, Ambassades en vertegenwoordigingen.

De al aanbevolen rationalisering van de organisatie en verdere concentratie op de regio's en/of sectoren, programmaovereenkomsten, raamovereenkomsten en bijdragen aan gemeenschappelijke noodhulpfondsen zou waarschijnlijk de huidige werklast verlichten. Maar de herstructureringsactiviteiten op korte termijn kunnen de werklast tijdelijk verhogen. Personeelsuitbreiding met het oog op het beheer van de humanitaire hulp moet worden overwogen, zowel op het hoofdkantoor als op het terrein. In landen met een plotselinge toename van humanitaire activiteiten, veroorzaakt door een ernstige noodsituatie, moet tijdelijke versterking worden overwogen. De performantie en zichtbaarheid van de Belgische humanitaire hulp kan niet op een verantwoorde manier worden verbeterd met het momenteel zeer beperkte personeelsbestand in een versnipperde organisatorische structuur.

Synchroniseer de geplande verhoging van het financiële volume van de humanitaire hulp met een capaciteitsverhoging.

Op dit moment is er een ernstig personeelstekort, en het vergroten van de omvang van de humanitaire hulp met behoud van de huidige kwaliteit van het beheer is niet mogelijk. De personeelscapaciteit moet niet enkel kwantitatief worden verhoogd (zie vorige aanbeveling), maar ook op een kwalitatieve manier, door meer aandacht voor professionele ontwikkeling (bijvoorbeeld organisatie van gespecialiseerde cursussen, bijwonen van conferenties en workshops, enzovoorts). Verder wordt voorgesteld om het intern leren uit ervaringen te stimuleren door middel van gestructureerde uitwisseling van ervaringen en nieuwe ontwikkelingen.

Besteed de nodige aandacht aan begeleiding van de prestaties

In de huidige en in de nieuwe programmatische afspraken, implementeert de uitvoerende partner zelden rechtstreeks, maar werft hij een aantal andere organisaties aan als onder-aannemers. Dat vereist een zorgzame begeleiding, zoveel mogelijk samen met andere donoren en in overeenstemming met de Ghd-principes van gemeenschappelijk verslaggeving. Dat is een belangrijke verantwoordelijkheid van de donor, en het blijft van essentieel belang om te voldoen aan de eisen van verantwoording aan het Parlement en aan het grote publiek. Daarom wordt aanbevolen om een hogere prioriteit toe te kennen aan opvolging en evaluatie (inclusief terreinbezoeken). Er wordt ook aanbevolen om de financiering afhankelijk te maken van een op resultaten en verslaggeving gebaseerde opvolging.

Gemengde noodhulpfondsen, zoals CERF, en nationale fondsen, zoals de DRC Pooled Fund, streven naar een verhoging van de reactiesnelheid, dragen bij tot een betere coördinatie en verspreiden de humanitaire hulp volgens de behoeften. Deze fondsen zijn in hun huidige vorm nog nieuw en mechanismen en voorwaarden voor uitbetaling zijn nog in volle ontwikkeling. Het verdient aanbeveling om nauwlettend toe te zien op de resultaten en de tijdigheid van de uitbetaling van de middelen door de nieuwe gezamenlijke noodhulpfondsen, en ook op de toegang van de NGO's tot die fondsen. Vooral plaatselijke NGO's worden nog steeds bijna allemaal uitgesloten, terwijl hun directe toegang tot de lokale bevolking ze een potentieel belangrijke rol toebedeelt in de respons. Deelname aan (een beperkt aantal) noodhulpfondsen kan België de mogelijkheid bieden om invloed uit te oefenen op de toegankelijkheid en de

prestaties, terwijl zo een bijdrage wordt geleverd aan de verwezenlijking van de GHD-principes van tijdige, flexibele en gecoördineerde reactie. Bijdragen aan deze fondsen kunnen geleidelijk worden verhoogd, afhankelijk van de prestaties.

7 Management response DGOS

De Heer Dominique de Crombrughe
Bijzondere Evaluator
Ontwikkelingssamenwerking

Betreft: **Evaluatie van de Belgische humanitaire hulp 2002 - 2006.**
***Management Response* van de Directie generaal Ontwikkelingssamenwerking.**

Mijnheer de Bijzondere Evaluator,

Hierbij vindt u de *management response* van de Directie generaal Ontwikkelingssamenwerking op de evaluatie van de Belgische humanitaire hulp 2002 - 2006.

De *management response* laat de evaluatie van *B-FAST* buiten beschouwing, ook al maakt die deel uit van de voorliggende evaluatie. *B-FAST* beantwoordt aan een andere finaliteit en logica dan de overige initiatieven van de Belgische humanitaire hulp. De procedures verschillen, net als de actoren. Daarenboven valt *B-FAST* niet onder de verantwoordelijkheid van de Directie generaal Ontwikkelingssamenwerking.

Hoogachtend,

Peter MOORS
Directeur generaal
Ontwikkelingssamenwerking

EVALUATIE VAN DE BELGISCHE HUMANITAIRE HULP 2002 - 2006.

MANAGEMENT RESPONSE VAN DE DIRECTIE GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING.

Inleidende beschouwingen.

De voorliggende evaluatie beoordeelt de kwaliteit van de humanitaire interventies die door de Belgische staat werden gefinancierd tussen 2002 en 2006. De evaluatie is bijzonder kritisch. Reeds in 2005 had de OESO, in het kader van de *DAC-Peer Review*¹⁰⁴ van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, kritiek geformuleerd op de omvang, de strategie, de financiering en het beheer van de Belgische humanitaire hulp. Daarenboven betreurde de OESO de afwezigheid van een allesomvattend regelgevend kader voor de Belgische humanitaire hulp. Volgens de voorliggende evaluatie is er, enkele jaren later, niet veel veranderd. Behalve dan voor wat betreft het volume van de Belgische humanitaire hulp, dat toe nam van 45 miljoen euro in 2002 tot 76 miljoen euro in 2006.

De voorliggende evaluatie bestrijkt de periode 2002-2006. Tijdens deze periode voltrok zich een grondige wijziging van de internationale context rond humanitaire hulp. Het humanitaire systeem van de Verenigde Naties werd hervormd en belangrijke nieuwe hulpinstrumenten, zoals het *Central Emergency Reponse Fund*, werden gecreëerd. De belangrijkste donoren keurden in 2003 de principes van *Good Humanitarian Donorship* goed. Zij verbonden er zich toe om humanitaire financiering in overeenstemming te brengen met de objectieve behoeften, deze sneller ter beschikking te stellen, meer voorspelbaar te maken en minder aan *earmarking* te doen.

De algemene teneur van de voorliggende evaluatie kan als volgt worden samengevat:

1. Geen uniforme definitie: zowel op de hoofdzetel als op het terrein worden verschillende begripsomschrijvingen gehanteerd.
2. Geen allesomvattend beleidskader: verschillende koninklijke besluiten en richtlijnen bestaan naast elkaar en staan een voorspelbare, flexibele en tijdige financiering van humanitaire activiteiten in de weg.
3. Onvoldoende beleidscoherentie: humanitaire activiteiten worden gefinancierd via vijf verschillende begrotingslijnen, beheerd door vier administratieve diensten, onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende ministers. De financieringscriteria en procedures inzake besluitvorming en uitvoering verschillen naargelang de gebruikte begrotingslijnen. Er is geen structureel ingebbede coördinatie.

¹⁰⁴ Het *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is een invloedrijk forum van bilaterale donoren. Het DAC legt zich toe op het stimuleren van de ontwikkelingsinspanning en het verbeteren van de kwaliteit van die inspanning. *Peer pressure* en *policy review* zijn de belangrijkste instrumenten van het DAC.

4. Traag besluitvormings- en uitvoeringsproces: een derde van de projecten scoren onbevredigend tot slecht op het vlak van efficiëntie.
5. Specifieke problemen met twee begrotingslijnen: de meeste initiatieven die op de begrotingslijn “overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw” worden gefinancierd, zijn vanuit humanitair oogpunt onvoldoende relevant. De initiatieven die gefinancierd worden op de begrotingslijn “preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie” zijn dat wel, maar kennen al te strikte procedures, wat leidt tot trage besluitvorming, gebrek aan flexibiliteit en inefficiëntie.
6. Versnippering van de gefinancierde initiatieven.
7. Onvoldoende resultaatgerichtheid; afwezigheid van evaluaties en impactstudies.

De voorliggende evaluatie formuleert tien aanbevelingen, die grosso modo in vijf categorieën kunnen worden ondergebracht.

1. Nood aan een allesomvattend regelgevend kader.

De Belgische humanitaire hulp wordt gefinancierd op vier verschillende begrotingslijnen¹⁰⁵:

- Overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw - B.A. 14 54 41 3526 - voortaan genoemd “transitielijn”.
- Voedselhulp - B.A. 14 54 42 3582.
- Vrijwillige meerjarige bijdragen aan multilaterale organisaties - B.A. 14 54 31 3502.
- Preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie - B.A. 14 53 41 3580 - voortaan genoemd “noodhulplijn”.

De *DAC-Peer Review* uit 2005 stelt: “*Er is geen allesomvattend politiek document dat de Belgische aanpak van de humanitaire actie verklaart*”. Het Koninklijke Besluit van 19 november 1996 aangaande noodhulp en herstel op korte termijn is inderdaad achterhaald. Het dateert van voor de recente evolutie van de humanitaire hulp, heeft slechts op een deel van de humanitaire hulp betrekking en is enkel van toepassing op één van de vier bovenvermelde begrotingslijnen, nl. de “noodhulplijn”. Het K.B. bevat zeer strikte procedures en financieringscriteria, wat leidt tot trage besluitvorming en een gebrek aan flexibiliteit. Slechts tien procent van de projecten worden binnen de maand na indiening goed gekeurd. De gemiddelde besluitvormingsprocedure bedraagt vier maanden. Het K.B. sluit internationale niet-gouvernementele organisaties uit van financiering, net als de toewijzing van middelen aan noodfondsen, zoals het *Central Emergency Reponse Fund* of nationale *Pooled Funds*. Het K.B. is niet in overeenstemming met de principes van *Good Humanitarian Donorship*.

¹⁰⁵ Een vijfde begrotingslijn, met betrekking tot B-FAST, wordt in deze *management response* buiten beschouwing gelaten. B-FAST (*Belgium First Aid and Support Team*) kent immers een eigen finaliteit en logica, volgt andere procedures en heeft andere actoren.

In antwoord op de OESO-kritiek, werd in 2006 een “*Stuurplan van de Belgische humanitaire hulp*” geformuleerd. Het Stuurplan bevat een aantal richtlijnen, maar werd nooit geoperationaliseerd. Het Stuurplan vervangt het K.B. van 1996 overigens niet. Bijgevolg blijven verschillende richtlijnen naast elkaar bestaan.

De Directie generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) pleit voor het opstellen van een nieuw, allesomvattend koninklijk besluit, dat het K.B. van 1996 vervangt, gebaseerd is op de principes van het Stuurplan van 2006 en de verschillende facetten van de Belgische humanitaire hulp omvat. Dit nieuwe K.B. inzake de Belgische humanitaire hulp moet transparante en soepele financieringscriteria en –procedures voor de verschillende begrotingslijnen bevatten, evenals een overkoepelend coördinatiemechanisme. Het nieuwe K.B. zal de bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van buitenlandse zaken en van ontwikkelingssamenwerking expliciteren. Het zal de gewijzigde internationale context van de humanitaire hulp weerspiegelen, evenals de principes van *Good Humanitarian Donorship*.

DGOS zal een ontwerp van K.B. van de Belgische humanitaire hulp opstellen, in nauw overleg met de beleidscellen van de twee ministers en met de diensten van de voorzitter van de FOD en van de Directeur generaal multilaterale zaken en mondialisering.

2. Consolidatie van de sterke punten van de Belgische humanitaire hulp.

De Belgische humanitaire hulp kent al een belangrijke geografische concentratie, vooral in het gebied van de Grote Meren in Centraal-Afrika (een derde van die humanitaire hulp), en verder, zij het in mindere mate, in de Palestijnse gebieden en in de Sahel. Buiten deze gebieden heerst er echter een enorme versnippering. Tijdens de geëvalueerde periode werden humanitaire acties gefinancierd in 52 verschillende landen. In 37 van die landen vertegenwoordigden die acties minder dan één procent van de Belgische humanitaire hulp.

DGOS stelt voor dat vijfenzeventig procent van de Belgische humanitaire hulp, verspreid over de vier begrotingslijnen waarvan hierboven sprake, wordt geconcentreerd op de regio van de Grote Meren, de Palestijnse gebieden en de Sahel.

Voor wat de sectorale specialisatie betreft, gaat het leeuwendeel van de Belgische humanitaire hulp op dit ogenblik naar de sectoren gezondheid, voeding en infrastructuur. DGOS wenst voortaan ook meer aandacht te verlenen aan de bescherming van en bijstand aan vluchtelingen, ontheemden en teruggekeerden. Deze activiteiten zijn vooral relevant in de regio van de Grote Meren en zullen in de komende jaren een belangrijk deel van de Belgische humanitaire hulp uitmaken.

Zowat vijfenzeventig procent van de Belgische humanitaire hulp verloopt via het kanaal van de multilaterale humanitaire organisaties, zoals het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het *United Nations Children's Fund* (UNICEF), het *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), het *World Food Programme* (WFP), de *Food and Agriculture Organization* (FAO) en het *International Committee of the Red Cross* (ICRC). DGOS wil dit beleid verder zetten en zal daartoe meer aandacht besteden aan de versterking van onze positie in beheerraden en *donor support* groepen van multilaterale humanitaire organisaties. Daarnaast moet het nieuwe K.B. over de Belgische humanitaire hulp de financiering

van humanitaire acties via internationale niet-gouvernementele organisaties mogelijk maken.

Deze geografische, sectorale en multilaterale concentratie van de Belgische humanitaire hulp moet gepaard gaan met een doorgedreven inspanning op het gebied van opvolging, evaluatie en terugkoppeling naar het beleid.

3. Stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling.

Het regeerakkoord van 14 juli 2003 stelde: *“Met het oog op een grotere coherentie en het doeltreffender maken van het beleid inzake conflictpreventie en noodhulp, vallen de daartoe aangewende middelen onder de bevoegdheid van de minister van buitenlandse zaken.”*

Het regeerakkoord beoogde een coherent beleidsdomein inzake preventieve diplomatie en conflictpreventie. De minister van buitenlandse zaken beschikte immers over een begrotingslijn “optreden en initiatieven van België inzake preventieve diplomatie” (B.A. 14 53 41 3522), terwijl de begrotingslijn “Conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten” tot de bevoegdheid van zijn collega van ontwikkelingssamenwerking behoorde. Het samenbrengen van deze begrotingslijnen onder de verantwoordelijkheid van de minister van buitenlandse zaken zou de beleidscoherentie van deze initiatieven verhogen. Het regeerakkoord voorzag evenwel ook de overheveling van de “noodhulplijn” van ontwikkelingssamenwerking naar buitenlandse zaken, iets wat volgens sommigen in feite niet de bedoeling was geweest. Wat er ook van weze, zowel de voorliggende evaluatie als de *DAC-Peer Review* stellen vast dat deze overheveling niet geleid heeft tot een grotere coherentie en doeltreffendheid van de Belgische humanitaire hulp. Beide documenten bevelen aan dat de “noodhulplijn” opnieuw onder de verantwoordelijkheid zou vallen van de minister van ontwikkelingssamenwerking. Dit is evenwel een bij uitstek politieke beslissing die buiten de bevoegdheid van DGOS valt.

In uitvoering van het regeerakkoord, werden bij de begrotingsopmaak 2004 de volgende twee begrotingslijnen overgeheveld van de begrotingsafdeling ontwikkelingssamenwerking (14 54) naar de begrotingsafdeling buitenlandse zaken (14 53):

- Conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten - B.A 14 53 41 3524 - voortaan genoemd “conflictpreventielijn”.
- Preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie, de zogenaamde “noodhulplijn”.

De “noodhulplijn” valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van buitenlandse zaken. De minister van ontwikkelingssamenwerking heeft medeondertekeningbevoegdheid bij initiatieven in de partnerlanden van de Belgische gouvernementele samenwerking.

In reactie op deze overheveling, creëerde de minister van ontwikkelingssamenwerking eveneens in 2004 de zogenaamde “transitielijn”. Deze begrotingslijn valt onder de gedeelde bevoegdheid van de ministers van buitenlandse zaken en van

ontwikkelingssamenwerking. Het gaat om een echte dubbele handtekening. Alle beslissingen worden door beide ministers ondertekend.

Deze complexe bevoegdheidsverdeling heeft perverse gevolgen. In de eerste plaats is er een gebrek aan beleidscoherentie en samenhang tussen de “noodhulplijn” en de “transitielijn”. Beide begrotingslijnen werken grotendeels rond dezelfde problemen, in dezelfde landen en met dezelfde partners. De voorliggende evaluatie merkt op dat initiatieven op de “noodhulplijn” beduidend relevanter zijn op humanitair vlak dan de initiatieven op de “transitielijn”. Initiatieven op de “transitielijn” hebben vaak een meer structurele ontwikkelingsfinaliteit. Daar is op zich niets mis mee. Noodhulp, herstel, wederopbouw en structurele ontwikkelingshulp vormen immers een continuüm. Humanitaire hulp moet in zich al de kiemen van wederopbouw en economisch herstel dragen, transitieacties dienen vooral om te verzekeren dat de leemtes tussen de humanitaire acties en het structurele opbouwwerk beperkt blijven. Een en ander dient volgens DGOS in het nieuwe K.B. over de Belgische humanitaire hulp te worden uitgeklaard. Met name dienen de doelstellingen van beide begrotingslijnen beter omschreven te worden. De huidige situatie leidt immers tot een versnippering van kleine interventies, waardoor de transactiekosten stijgen en er onvoldoende middelen overblijven voor opvolging en evaluatie.

De huidige situatie leidt daarenboven tot een grote demotivering van het personeel van de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1). Het bestaan van de twee niet-complementaire begrotingslijnen zorgt voor een opbod tussen de beleidscellen van de twee betrokken ministers en een marginalisering van de administratie. De beslissingen worden meestal op het niveau van de beleidscellen genomen, vaak na tijdrovende onderhandelingen en zonder dat de administratie wordt gehoord. De administratie wordt geacht deze beslissingen uit te voeren, maar voelt er zich niet bij betrokken. Trage besluitvorming, inefficiënte uitvoering en nagenoeg onbestaande evaluaties zijn hiervan het gevolg. Naast een algemeen regelgevend kader, pleit DGOS daarom ook voor een formeel coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp.

4. Betere coördinatie, grotere delegatie van bevoegdheden, programmatische benadering en nieuwe financieringsvormen.

De voorliggende evaluatie stipt ook het gebrek aan coördinatie en coherentie aan als een belangrijk obstakel voor een efficiënte en doeltreffende Belgische humanitaire hulp. Tijdens de voorbereiding van het Stuurplan van 2006 had DGOS voor gesteld om een formeel coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp op te richten. Dit voorstel werd in het Stuurplan echter niet weerhouden. De voorliggende evaluatie geeft aan dat een dergelijk coördinatiemechanisme wel degelijk nodig is.

Op dit ogenblik worden vergelijkbare en zelfs identieke initiatieven via verschillende begrotingslijnen gefinancierd. Volgens DGOS komt het er op aan om, binnen het kader van bovengeschetste bevoegdheidsverdeling, overlapping te vermijden en complementariteit na te streven, zodat alle fasen, van noodhulp over herstel en wederopbouw tot structurele ontwikkeling, aan bod komen.

DGOS stelt voor om voor de vier begrotingslijnen voor humanitaire interventies één globaal coördinatiemechanisme op te richten. Dit mechanisme dient te worden

voorbereid en voorgezeten door de administratie. Analoge coördinatiemechanismen binnen de FOD functioneren op deze manier voor Centraal-Afrika (DGB), Europese integratie (DGE) en multilaterale integratie (DGM). De ervaring leert dat het perfect mogelijk is om de beleidscellen en de betrokken diensten van de diverse directies generaal van de FOD via dit coördinatiemechanisme bij de besluitvorming te betrekken. Deze mechanismen werken tot ieders voldoening, ook van de beleidscellen en de ministers, en hebben de positie van de FOD versterkt. Uiteraard moet het DGD-coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp voldoende flexibiliteit garanderen om gepast en tijdig te kunnen reageren op noodsituaties. Zo moet het mogelijk zijn om door de band binnen de maand te antwoorden op ingediende voorstellen. Het coördinatiemechanisme moet alle facetten van de Belgische humanitaire hulp omvatten, behalve *B-FAST*.

In dezelfde zin zal de taakverdeling binnen DGOS tussen de diensten Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1) en Verenigde Naties en *Bretton Woods* Instellingen (D4.1) gewijzigd worden. Meer coherentie en efficiëntie vereisen dat de bijdragen aan de nieuwe multilaterale humanitaire fondsen onder de verantwoordelijkheid vallen van dezelfde dienst die “klassieke” humanitaire hulp beheert. De dienst D2.1 zal dus verantwoordelijk worden voor het geheel van de Belgische humanitaire hulp, met uitzondering van *B-FAST*. Deze dienst zal, in nauw overleg met de beleidscellen van de twee betrokken ministers, een ontwerp van strategie voor de Belgische humanitaire hulp opstellen.

Dit zal ook gelden voor de begrotingslijnen met betrekking tot de bijdragen aan humanitaire multilaterale organisaties zoals UNHCR, ICRC en OCHA. Er zal worden op toegezien dat de voorkeur voor *core*-financiering, evenals de flexibele financieringsmodaliteiten en de op lange termijn planning gebaseerde benadering, die eigen zijn aan de multilaterale samenwerking, behouden blijven. De overheveling van deze administratieve verantwoordelijkheden mag niet tot een grotere versnippering van initiatieven leiden.

Delegeren van ruimere bevoegdheden in verband met humanitaire hulp naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen is wenselijk. Aan de delegatie van bevoegdheden betreffende humanitaire hulp naar het terrein zijn minder potentiële risico's zijn dan bij structurele ontwikkelingssamenwerking. DGOS zal mogelijkheden bestuderen en voorstellen formuleren om bepaalde bevoegdheden betreffende humanitaire hulp te delegeren naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen.

Voor het multilaterale kanaal en voor de begrotingslijn voedselhulp worden nu al programmatische benaderingen gevolgd. De voornaamste hinderpaal om dergelijke benadering ook op de “noodhulplijn” toe te passen, is het K.B. van 1996, dat volledig in de geest van precieze interventies is geschreven. Het nieuw K.B. over de Belgische humanitaire hulp enerzijds, en een grotere complementariteit tussen de ‘noodhulplijn’ en de “transitielijn” anderzijds, moeten het mogelijk maken ook voor minstens vijfenzeventig procent van de bedragen op deze begrotingslijnen een programmatische benadering te hanteren, en om meerjarige financieringen te voorzien voor bepaalde interventies, zoals het opzetten en beheren van stocks voor noodhulpgoederen. Het spreekt vanzelf dat ook Belgische en internationale niet-gouvernementele organisaties voor deze financieringswijze in aanmerking kunnen komen. DGOS pleit ervoor om met deze niet-gouvernementele organisaties meerjarige financieringsovereenkomsten af te sluiten.

Een meer programmatische benadering impliceert ook dat ruimte wordt gemaakt voor verhoogde bijdragen aan centrale fondsen zoals het *Central Emergency Reponse Fund* van de Verenigde Naties, aan de snelle interventiefondsen van de VN-organisaties en aan humanitaire fondsen op landenniveau. Deze fondsen kampen nog met problemen, zoals de zichtbaarheid van de bijdragen, of de toegang van niet-gouvernementele organisaties tot financiering. Toch vervullen zij een essentiële rol in de hedendaagse humanitaire hulpverlening. Tot op heden bleven de Belgische bijdragen aan deze fondsen ondermaats.

5. *Human Resources, capaciteitsopbouw, monitoring en evaluatie.*

In het verleden besteedde de Belgische humanitaire hulp te weinig aandacht aan opvolging en evaluatie van de gevoerde acties. Dit heeft enerzijds te maken met de grote versnippering van onze hulp over te veel te kleine interventies, en anderzijds met zware goedkeuringsprocedures, waarbij het zwaartepunt ligt op ex ante controles.

Een programmatische aanpak voor alle humanitaire budgetlijnen, met aanzienlijk minder maar grotere en beter voorspelbare interventies, en een sterk verhoogde deelname aan de nieuwe financieringsmechanismen moet de bestaande werklast binnen de betrokken diensten reduceren, zodat ruimte wordt gevonden om meer aandacht te besteden aan opvolging en evaluatie. Het is echter duidelijk dat ook op het vlak van personeelsbezetting, werkingsmiddelen, zoals dienstreizen, en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling een inspanning vereist zal zijn, indien we opvolging en evaluatie de plaats willen geven die het verdient. De personeelssituatie binnen DGOS is precair. Op nauwelijks een jaar tijd daalde die personeelsbezetting met nagenoeg tien procent. De omgekeerde leeftijds piramide binnen DGOS maakt het bijzonder moeilijk om de volgende jaren deze personeelsbezetting te stabiliseren. Toch zal voor het einde van het jaar getracht worden om twee bijkomende personeelsleden aan de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp toe te wijzen.

Conclusie.

DGOS gaat er van uit dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van buitenlandse zaken en van ontwikkelingssamenwerking op korte of zelfs langere termijn niet zal wijzigen. DGOS erkent trouwens de noodzaak voor de minister van buitenlandse zaken om binnen het continuüm noodhulp, herstel en wederopbouw over een eigen beleidsmarge te beschikken.

Dit neemt evenwel niet weg dat zelfs bij het behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling gestreefd moet worden naar een grotere efficiëntie, doeltreffendheid en voorspelbaarheid van de Belgische humanitaire hulp. Daarom wenst DGOS volgende voorstellen te realiseren :

- De concentratie van vijfenzeventig procent van de humanitaire hulp in de regio van de Grote Meren, de Palestijnse gebieden en de Sahel.
- De redactie en goedkeuring van een nieuw Koninklijk Besluit betreffende de Belgische humanitaire hulp.

- De creatie van een DGD-coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp dat onder meer een grotere complementariteit en efficiëntie van de “noodhulplijn” en de “transitielijn” tot gevolg moet hebben.
- Een nieuwe taakverdeling tussen de verschillende diensten van DGOS zodat de verantwoordelijkheid voor alle instrumenten van de Belgische humanitaire hulp die onder de bevoegdheid vallen van de minister van ontwikkelingssamenwerking, worden samen gebracht in de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1).
- Een verhoogde deelname aan centrale humanitaire fondsen en aan gemeenschappelijke fondsen op landenniveau.
- Delegatie van meer bevoegdheden in verband met humanitaire hulp naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen.
- Een programmatische benadering voor vijfenzeventig procent van de budgetlijnen noodhulp, voedselhulp en transitie. Met het oog daarop zal de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1), in nauw overleg met de beleidscellen van de twee betrokken ministers, een ontwerp van strategie voor de Belgische humanitaire hulp opstellen.
- Minder maar grotere interventies zodat er ruimte komt voor meer activiteiten op het vlak van *monitoring* en evaluatie.

Deze maatregelen kunnen echter slechts succesvol zijn in de mate dat er een reële bereidheid bestaat om af te stappen van de tot hertoe gehanteerde ad hoc benadering van de Belgische humanitaire hulp.

Annexes

Annex 1 Terms of Reference

Dienst Bijzondere Evaluatie

F.O.D. Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking

REFERENTIE TERMEN

EVALUATIE VAN DE BELGISCHE HUMANITAIRE HULP 2002-2006

Contactpersoon

Dominique de Crombrugghe

Telefoon : +32 (0)2 501.36.06

E-mail : dominique.decrombrugghe@diplobel.fed.be
--

Mei 2006

INHOUDSTAFEL

TECHNISCHE VOORSCHRIFTEN	119
1. Context van de Belgische humanitaire hulp	119
1.1 Wettelijke bepalingen en internationale verbintenissen	119
1.2 De begroting	120
1.3 Implementering van de humanitaire hulp	122
1.4 Belgische actoren van de humanitaire hulp	124
2. Bestaansgrond van de evaluatie	127
3. Doelstelling van de evaluatie	127
4. De reikwijdte van de evaluatie	128
5. Vragen voor de evaluatie	128
6. Methodologie	130
6.1. Outputs	130
6.2. Informatie verzamelen	132
7. Profiel van de evaluatoren	132
8. Indicatief tijdschema	133
9. Verslagen en werktalen	133
10. Beheer, opvolging en terugkoppeling	134
11. Bijlagen	135

1. Context van de Belgische humanitaire hulp

1.1 Wettelijke bepalingen en internationale verbintenissen

De IV^e Conventie van Genève, ondertekend op 12 mei 1949, heeft een wettelijk kader vastgelegd om in te grijpen bij humanitaire crisissen en om slachtoffers te beschermen. Toch is het pas vanaf de jaren 1990 dat de donorlanden de humanitaire hulp zoals we die vandaag kennen zijn gaan structureren. In december 1991 heeft de Algemene Vergadering (AV) van de Verenigde Naties (VN) de resolutie 46/182 aangenomen om krachtiger te kunnen reageren bij complexe crisissen en natuurrampen. Daartoe zijn de functie van ERC (Noodhulpcoördinator, Emergency Relief Coordinator), het interagentschap CAP systeem (Verenigde Hulpprogramma's, Consolidated Appeal Programmes) en het CERF (Centraal Noodhulpfonds, Central Emergency Response Fund) in het leven geroepen. Vrij snel daarop heeft de Secretaris-Generaal het Departement voor Humanitaire Zaken (DHA) opgericht, dat in 1998 is gereorganiseerd tot het Coördinatiebureau voor Humanitaire Zaken (OCHA, Office for the Coördinatie of Humanitarian Affairs)¹⁰⁶.

In 1992 heeft de Europese Unie het Bureau voor Humanitaire Hulp van de Europese Commissie (ECHO, European Community Humanitarian Aid Department) opgericht. Op 20 juni 1996 heeft de Raad van de Europese Unie zijn beleid op het gebied van humanitaire noodgevallen vastgelegd in zijn reglement 1257/1996. Als lidstaat van de Europese Unie is België gebonden door deze reglementen.

Aan het begin van de jaren negentig was het binnen het raamwerk van de Belgische regelgeving niet mogelijk te reageren op alle noodsituaties ten gevolge van door mens of natuur aangerichte rampen. Het Koninklijk Besluit (KB) van 6 april 1995 betreffende de toekenning van noodhulp ten voordele van de ontwikkelingslanden was bedoeld om in die leemte te voorzien. Het schiep een kader om financiële hulp te kunnen verlenen bij crisissen via Belgische niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en via multilaterale organisaties. Het werd vervangen door het KB van 19 november 1996 betreffende de toekenning van noodhulp en hulp voor rehabilitatie op korte termijn dat het bereik van het Belgische optreden uitbreidt tot rehabilitatieoperaties. Het algemene doel van dit besluit is "tegemoetkomen aan de behoeften van de slachtoffers met naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van eenieder, dit op onpartijdige wijze en uitsluitend in functie van de behoeften en het belang van de slachtoffers".

¹⁰⁶ OCHA vervult zijn coördinatiefunctie via het Permanent Overkoepelend Comité (IASC, Inter Agency Standing Committee), voorgezeten door de Noodhulpcoördinator. De leden omvatten alle humanitaire-hulppartners, agentschappen van de Verenigde Naties, fondsen en programma's van de Rode-Kruisbeweging en NGO's. Het IASC moet beslissingen nemen en antwoorden bieden bij complexe noodgevallen. Tot die antwoorden behoren een evaluatie van de behoeften, het bundelen van de hulp, coördinatie ter plaatse en het ontwikkelen van humanitair beleid. De functies van OCHA worden waargenomen door vertegenwoordigers in Genève, in New York en op het terrein.

In 1999 ondertekende België de Internationale Voedselhulpconventie (Londen) voor een periode van drie jaar. Die legt de doelstellingen van voedselhulp en de wijze van toekenning ervan vast. In juni 2003, na een eerste verlenging met een jaar, is de conventie met twee jaar verlengd, tot in juni 2005. In afwachting van de resultaten van de huidige onderhandelingen van de Doha Cyclus van de Wereldhandelsorganisatie, die de herziening van de Conventie mogelijk zullen maken, werd de Conventie tot juni 2007 verlengd. De jaarlijkse minimumbijdrage in voedselhulp van België bedraagt 30.000 ton graanequivalent¹⁰⁷ en past in het raam van een Europese verbintenis om de bijdragen van de Europese Unie (EU) en haar lidstaten te bundelen (zie Europese regelgeving nr. 3154/90 en 1292/96). De globale minimumbijdrage waartoe de EU zich heeft verbonden is 1.320.000 ton, waarbij nog een verbintenis ten belope van € 130 miljoen komt.

In november 2000 heeft de Ministerraad een snelle interventiestructuur, het Belgian First Aid and Support Team (B-Fast), in het leven geroepen. Die structuur stuurt noodhulpteams naar landen die het slachtoffer zijn van een door mens of natuur veroorzaakte ramp. Het KB van 28 februari 2003 heeft een permanente B-Fast dienst gecreëerd en een Coördinatieraad die moet toezien op het organiseren van noodhulp in het buitenland.

In juni 2003, heeft België in Stockholm meegewerkt aan het opstellen van de Beginselen en goede praktijken voor humanitaire hulp (Principles and good practices of humanitarian donorship) ook gekend als de beginselen van de Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD) (zie bijlage). Deze Beginselen en goede praktijken zijn op 5 april 2006 door de ministeriele vergadering van de lidstaten van het DAC Comité (Development Aid Committee) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) unaniem goedgekeurd. De verbintenis van ons land zowel als het internationale debat over de humanitaire hulp zet België ertoe aan een strategie voor humanitaire hulp te bepalen.

In mei 2005 bracht een workshop over humanitaire hulp en de GHD alle diensten van het F.O.D. Buitenlandse Zaken betrokken bij humanitaire hulp bijeen. Een strategische nota wordt vooralsnog uitgewerkt.

1.2 De begroting

Volgens de Richtlijnen voor het opstellen van statistische rapporten van de Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van het DAC van de OESO omvat de officiële humanitaire hulp (Official Humanitarian Assistance, OHA) de volgende activiteiten:

- Spoedhulp (d.w.z. iedere vorm van noodhulp, humanitaire hulp en hulp aan mensen in nood behalve voedselhulp, hulp aan vluchtelingen en iedere vorm van ramppreventie);
- Noodvoedselhulp (d.w.z. gratis te distribueren voedselhulp of aanvullende voedselprogramma's, maar niet de veiligheids- en voedselhulpprogramma's);
- Rehabilitatiehulp (d.w.z. rehabilitatie op korte termijn en wederopbouwwerkzaamheden na een noodsituatie of een conflict);
- Hulp aan vluchtelingen in het ontvangende land (d.w.z. een ontwikkelingsland);
- Hulp aan vluchtelingen in het donorland (d.w.z. België).

Volgens deze definitie, vertegenwoordigt de begroting voor humanitaire hulp van België gemiddeld 2,8% van haar ODA tussen 2000 en 2002. In 2003 is dat aandeel opgelopen

¹⁰⁷ Het graanequivalent is een standaardmaateenheid voor voedselhulp.

Tussen 1995 en 1999 had België zich ertoe verbonden 41.500 ton graanequivalent te leveren. Die hoeveelheid is teruggebracht tot 30.000 ton binnen de internationale Voedselhulpconventie van 1999, maar in de praktijk doet ze meer dan waar ze toe verplicht is.

tot 6% doordat België de post *Hulp aan vluchtelingen in het donorland* erin heeft opgenomen, wat volgens de boekhoudkundige regels van de OESO is toegestaan. Op die manier is het aandeel van de hulp aan vluchtelingen van 0,2% van de humanitaire hulp in 2002 gestegen tot 72% in 2003.

Tabel 1. Begroting van de officiële humanitaire hulp (definitie van DAC/OESO)

	1988-89	1993-94	1998-99	2000	2001	2002	2003
Milj. US\$ (constant, 2002)	2	17	27	27	29	29	90

Bronnen: Peer Review België (2005), p. 63; Peer Review België (2001), p. 70.

De door het DAC berekende begroting van de humanitaire hulp omvat zo goed als alle Belgische begrotingsposten op dat gebied. Om praktische en boekhoudkundige redenen worden bepaalde subsidies aan multilaterale organisaties echter niet als humanitaire hulp in de boeken opgenomen. Doet men dat wel en sluit men de hulp aan vluchtelingen in het donorland uit, dan loopt de begroting van de Belgische humanitaire hulp op tot 44 miljoen EURO in 2002 en 64 miljoen EURO in 2005.

Voorts rekent het DAC, anders dan bepaald in het KB van 1996, de uitgaven op het gebied van crisispreventie niet tot de humanitaire hulp.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle Belgische begrotingsposten die betrekking hebben op de activiteiten op het gebied van humanitaire hulp bij de F.O.D. Buitenlandse Zaken.

Tabel 2. Begrotingsallocaties voor humanitaire hulp (in milj. €), 2002-2006

Titel van de begrotingsallocatie (of van een deel ervan)	2002	2003	2004	2005	2006⁴
1. Belgium First Aid and Support Team ¹	294	300	663	1 158	905
2. Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn	21.916	21.991	21.966	22.188	22.000
3. Overgang, reconstructie en maatschappijopbouw	-	-	5.691	12.011	16.500
4. Voedselhulp ²	10.051	13.150	12.800	17.000	16.575
<i>Bijdragen aan de in humanitaire hulp gespecialiseerde multilaterale instellingen³</i>					
5.a. UNHCR Algemene middelen voor het agentschap	1.239	1.487	620	800	} 3.967
5.a. UNHCR Middelen toegewezen aan programma's	5.714	1.735	3.323	3.383	
5.b. UNRWA Algemene middelen voor het agentschap	619	1.937	698	800	880
5.c. OCHA Algemene middelen voor het agentschap	495	495	300	300	} 1.800
5.c. OCHA Middelen toegewezen aan programma's	995	600	500	1.077	
5.d. IRKC Algemene middelen voor het agentschap	704	704	704	750	} 5.250
5.d. IRKC Middelen toegewezen aan programma's	1.685	1.685	4.250	4.250	
TOTAAL	43.712	44.444	51.515	63.717	67.877

<i>Buiten de definitie van humanitaire hulp van het DAC</i>					
6. Conflictpreventie	27,024	23,054	14,984	24,461	24.400
7. Preventieve diplomatie	7.842	8.598	9.812	3.212	4.262

Noten:

¹ Bevat slechts operatiekosten in ontwikkelingslanden; operatiekosten in ontwikkelde landen en investeringen (opleidingen, duurzame goederen, etc.) zijn dus niet inbegrepen.

² Jaarlijks bedrag van de begroting, exclusief overschotten.

³ België stort geen verplichte bijdragen aan de lichamen gespecialiseerd in humanitaire hulp, dat wil zeggen aan het UNHCR (Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties), aan het UNRWA (Agentschap van de Verenigde Naties voor de Palestijnse Vluchtelingen in het Midden-Oosten), aan het IRKC (Internationaal Rode Kruis comité), aan het OCHA (Coördinatiebureau voor Humanitaire Zaken) en aan het WFP (Wereldvoedselprogramma).

⁴ Begrotingsraming voor 2006.

Bronnen: Gegevensbank van het beheer van de dienst (regels 1, 2, 3, 4, 6 en 7), Overzicht van de bijdragen van DGOS aan de internationale organisaties 2001-2004 (Gele Boek) (regels 5a t/m 5d), Algemene Uitgavenbegroting 2006 (kolom "jaar 2006").

1.3 Implementering van de humanitaire hulp

Begunstigden

Van 2002 tot 2005 heeft België humanitaire acties in tweeënvijftig landen gefinancierd. Een groot deel van die begroting is geconcentreerd op Centraal Afrika: 21,9% is toegekend aan de DR Congo, 11,1% aan Burundi en 8,9% aan Centraal en West Afrika. Voorts is 9,4% van de begroting bestemd voor de Palestijnse gebieden, de derde belangrijkste begunstigde van de Belgische humanitaire hulp in de periode 2002-2005.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de vijftien landen of regio's die het meeste Belgische humanitaire hulp ontvangen hebben van 2002 tot en met 2005. Acht daarvan behoren niet tot de achttien concentratielanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (Afghanistan, Soedan, Indonesië, Zimbabwe, Irak, Sri Lanka, Ivoorkust, Ethiopië).

Tabel 3. Vijftien hoofdbegunstigde landen en regio's van Belgische humanitaire hulp, 2002-2005*

Land	2002			2003			2004			2005			2002-2005		
	# Activiteiten	Uitgaven (€)	% Totale begroting 2002	# Activiteiten	Uitgaven (€)	% Totale begroting 2003	# Activiteiten	Uitgaven (€)	% Totale begroting 2004	# Activiteiten	Uitgaven (€)	% Totale begroting 2005	# Activiteiten	Uitgaven (€)	% Totale begroting 2002-2005
1.DR Congo	19	9.627.211	21,9	15	8.377.032	18,1	19	16.338.372	29,2	19	9.820.865	17,6	72	44.163.480	21,9
2.Burundi	10	4.195.090	9,6	10	5.400.929	11,6	13	7.214.808	12,9	8	5.647.776	10,1	41	22.458.603	11,1
3.Palestijnse gebieden	8	5.407.246	12,3	5	5.057.309	10,9	8	4.576.750	8,2	5	3.880.000	7,0	26	18.921.305	9,4
4. Centraal- en West-Afrika	4	5.714.799	13,0	2	1.735.255	3,7	2	5.250.000	9,4	2	5.250.000	9,4	10	17.950.054	8,9
5.Afghanistan	8	4.999.843	11,4	4	2.462.200	5,3	2	384.167	0,7	2	818.525	1,5	16	8.664.735	4,3
6.Oeganda	0	0	0,0	1	300.000	0,6	6	3.587.792	6,4	4	2.016.000	3,6	11	5.903.792	2,9
7.Soedan	1	450.000	1,0	0	0	0,0	6	3.191.500	5,7	4	2.100.000	3,8	11	5.741.500	2,8
8.Indonesië	0	0	0,0	0	0	0,0	1	110.000	0,2	6	4.810.028	8,6	7	4.920.028	2,4
9.Rwanda	4	1.761.173	4,0	2	1.244.523	2,7	1	1.000.000	1,8	2	680.000	1,2	9	4.685.696	2,3
10.Zimbabwe	0	0	0,0	1	4.000.000	8,6	0	0	0,0	1	600.000	1,1	2	4.600.000	2,3
11.Irak	0	0	0,0	3	4.023.660	8,7	1	330.630	0,6	0	0	0,0	4	4.354.290	2,2
12.Sri Lanka	0	0	0,0	0	0	0,0	1	247.188	0,4	6	4.005.786	7,2	7	4.252.974	2,1
13.Ivoorkust	0	0	0,0	3	1.506.590	3,2	3	1.410.800	2,5	2	850.000	1,5	8	3.767.390	1,9
14.Ethiopië	2	766.957	1,7	3	2.203.192	4,7	0	0	0,0	2	770.000	1,4	7	3.740.149	1,9
15.Tanzania	0	0	0,0	3	2.263.904	4,9	1	500.000	0,9	1	500.000	0,9	5	3.263.904	1,6
- Algemene bijdragen	-	3.039.255	6,9	-	3.287.148	7,1	-	1.624.000	2,9	-	1.850.500	3,3	-	9.800.903	4,9
- Universele bijdragen	-	1.200.000	2,7	-	0	0,0	-	2.865.108	5,1	-	2.383.552	4,3	-	6.448.660	3,2
TOTAAL															
- Top 15 begunstigden	56	32.922.319	75,0	52	38.574.594	83,1	64	44.142.007	78,9	64	41.748.980	74,9	236	157.387.900	77,9
- Andere begunstigden	19	6.709.579	15,3	9	4.531.272	9,8	19	7.334.057	13,1	21	9.785.029	17,5	68	28.359.937	14,0
- Universele en Algemene bijdragen	-	4.239.255	9,7	-	3.287.148	7,1	-	4.489.108	8,0	-	4.234.052	7,6	-	16.249.563	8,0
SUBTOTAAL	75	43.871.153	100,0	61	46.393.014	100,0	83	55.965.172	100,0	85	55.768.061	100,0	304	201.997.400	100,0

*Exclusief preventieve acties en B-Fast.

Bronnen: DBE op basis van dezelfde bronnen als tabel 2.

Uitvoeringskanalen

Buiten B-Fast, zetten de diensten van de F.O.D. Buitenlandse Zaken zelf geen humanitaire acties op touw. Die taak wordt gedelegeerd aan Belgische en internationale NGO's, aan multilaterale organisaties, aan het Rode-Kruisnetwerk of, minder vaak, aan de Belgische Technische Coöperatie (BTC). Van de totale begroting van 2002 tot 2005:

- werd 64,78% van de humanitaire interventies geïmplementeerd via multilaterale organisaties; gemiddeld 55% van de totale begroting van 2002 tot 2005 is naar vijf agentschappen gegaan: het WFP, de FAO (Wereldvoedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties), het UNHCR, het UNRWA, UNICEF (het Kinderfonds van de Verenigde Naties) ;
- steunde 19% van de totale begroting humanitaire acties opgezet door NGO's, waarvan Caritas, Memisa, Artsen zonder Grenzen (AzG), Oxfam en Solidarité Protestante de belangrijkste zijn;
- werd 12% van de totale begroting aan het IRKC, het Rode Kruis Vlaanderen en het Croix Rouge de Belgique Communauté francophone gestort;
- en de resterende 4,92% van het budget heeft acties uitgevoerd door BTC, het F.O.D. Defensie en andere uitvoerders financieel gesteund.

Tabel 4. Implementeringskanalen van de humanitaire acties, 2002-2005

	Totale begroting 2002-2005 (€)	% van de totale begroting
Multilaterale organisaties	130.855.569 €	64,78 %
Belgische en internationale NGO's	31.455.229 €	15,57 %
IRKC en Belgische RK	29.754.063 €	14,73 %
BTC	4.316.611 €	2,14 %
F.O.D. Defensie	3.509.007 €	1,74 %
Andere	2.106.920 €	1,04 %
TOTAAL	201.997.400 €	100,00 %

* Exclusief preventieve acties en B-Fast.

Bronnen: DBE op basis van dezelfde bronnen als tabel 2.

1.4 Belgische actoren van de humanitaire hulp

Binnen de federale overheidsdienst zijn verschillende actoren betrokken bij het beleid, beheer en, in mindere mate, de implementering van humanitaire hulp: de Beleidscellen van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, de Directies-Generaal Multilaterale Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, de Belgische permanente vertegenwoordigingen in het buitenland, het Crisiscentrum B-Fast en, in mindere mate, BTC en F.O.D. Defensie. De ter zake bevoegde actoren zijn in het diagram in bijlage aangegeven.

a) Beleid van humanitaire hulp

In Brussel worden de politieke verantwoordelijkheden inzake humanitair hulp gedeeld door de **Beleidscellen** van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking.

Bij de **Directie-Generaal Multilaterale Zaken (DGM)** zijn twee directies betrokken bij de dialoog rond humanitaire kwesties.

1. De Directie Verenigde Naties (M2) zorgt voor de bevordering en ontwikkeling van de internationale samenwerking op mondiaal niveau in het raam van het systeem van de Verenigde Naties, met name op het niveau van de AV en van Ecosoc. Ze is dus betrokken bij het politieke debat over kwesties van humanitaire hulp in Genève en New York. In de

loop van de laatste jaren zijn een twintigtal resoluties in verband met humanitaire kwesties goedgekeurd door de AV van de VN. Van 2007 tot 2008 zal België wellicht lid zijn van de Veiligheidsraad. In EcoSoc wordt een kwart van debatten aan humanitaire kwesties gewijd. In 2005 was België co-voorzitter van deze organisatie.

2. De Directie Mensenrechten en Humanitaire Acties (M3) heeft als belangrijkste taak de mensenrechtendimensie van het buitenlands beleid uit te werken en te implementeren, zowel op bilateraal niveau als in het raam van de regionale en internationale organisaties (Raad van Europa, Verenigde Naties, Europese Unie, OVSE). Ze buigt zich eveneens over kwesties van humanitair recht en over de relaties met het Rode Kruis.

In het buitenland zijn de Belgische **permanente vertegenwoordigingen (PV's) bij de VN** in Genève en New York de tussenschakel tussen aan de ene kant de VN-organisaties die betrokken zijn bij de humanitaire hulp en aan de andere kant de diensten van de F.O.D. (DGOS en DGM). Ten eerste volgen ze de informatie die de VN-instellingen ter beschikking stellen m.b.t. concrete humanitaire situaties en de acties die ondernomen worden (bv. jaarlijkse CAP's en oproepen voor individuele crisissen). Ze geven advies aan het F.O.D. ten aanzien van eventuele Belgische financiering. Ten tweede zijn de PV's in contact met de VN-instellingen die actief zijn op het gebied van humanitaire hulp (OCHA, UNHCR, UNRWA). Ze nemen deel aan informeel overleg en aan de raden van bestuur van deze organisaties om het beleid en de activiteiten te sturen in de door België gewenste richting¹⁰⁸. Uiteindelijk nemen de PV's deel aan de debatten m.b.t. het algemene beleid in humanitaire zaken en de hervorming van de humanitaire sector.

b) Beheer van humanitaire hulp

Bij de **Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS)** zijn twee diensten specifiek belast met het beheer van humanitaire interventies.

1. De dienst Noodhulp en Rehabilitatie en Voedselhulp (D2.1) financiert bilaterale programma's tussen de administratie en Belgische en buitenlandse NGO's, het IRKC en de Belgische Rode-Kruisafdelingen, multilaterale organisaties en de BTC ("uitvoerders" genoemd).

Om de door die organisaties voorgestelde projecten te financieren beschikt deze dienst over drie begrotingsallocaties. Een *eerste* allocatie, *Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn* (regel 2 in tabel 2), voorzagt in een bedrag van ongeveer € 22 miljoen voor het jaar 2005. Deze post wordt geregeld door het KB van 1996 dat de toekenningsvoorwaarden van de subsidies vastlegt (met name het type begunstigd land, type uitvoerder, type en hoeveelheid van goederen en diensten die gefinancierd kunnen worden, betalingsvoorwaarden en voortgangsbewaking). Een operatie kan worden uitgevoerd door de BTC, een NGO, een multilaterale organisatie of het IRKC en de Belgische Rode-Kruisafdelingen. De financiering wordt toegekend naar gelang van het beroep dat deze uitvoerders op deze allocatie doen.

Een *tweede* allocatie, *Overgang, reconstructie en maatschappijopbouw* (regel 3 in tabel 2), is in het leven geroepen in 2004 en voorzagt in een bedrag van € 12 miljoen voor het jaar 2005. Door middel van deze allocatie kunnen programma's in de "grijze zone" gefinancierd worden, dat wil zeggen programma's die zich tussen noodhulp en ontwikkelingswerk in bevinden. Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld de wederopbouw of de rehabilitatie van infrastructuur (bruggen, havens, ziekenhuizen, woningen...) en de

¹⁰⁸ In het geval van OCHA nemen de PV's deel aan de activiteiten van de ODSG (OCHA Donor Support Group).

opleiding van personeel (politiemensen, technici...) te financieren of verkiezingen te steunen. De programma's kunnen worden uitgevoerd door een partner naar keuze (internationale organisaties (bv. ILO, EU, VN), BTC, F.O.D. Defensie, plaatselijke ministeries en NGO's).

Een *derde* allocatie, *Voedselhulp* (regel 4 in tabel 2), voorzagt in een bedrag van € 17 miljoen voor het jaar 2005. Deze allocatie wordt geregeld door de Internationale Voedselhulpconventie (Londen) die op 1 juli 1999 van kracht werd en drie maal verlengd werd tot 30 juni 2007. Het doel ervan is de voedselveiligheid van bevolkingsgroepen onder alle omstandigheden te verzekeren, maar vooral in langdurige noodsituaties en tijdens de periode waarin de landbouw opnieuw van de grond komt. Ze neemt de operationele kosten die verbonden zijn aan de levering van levensmiddelen voor haar rekening, meer bepaald de kosten van vervoer, opslag en distributie. De grote meerderheid van de gesteunde acties zijn die welke worden uitgevoerd door het WFP, de FAO/TC en het IRKC.

2. De dienst Verenigde Naties en Internationale Organisaties (D4.3) is belast met het beheer van multilaterale projecten met de agentschappen van de VN en met internationale organisaties. OCHA, UNHCR en IRKC zijn partnerorganisaties van België. Ze krijgen derhalve geld om hun algemeen functioneren te steunen ('core funding') en voor bepaalde specifieke plaatselijke of nationale programma's die België wil steunen. Het UNRWA is geen partnerorganisatie, maar geniet evengoed regelmatige financiële steun. De bedragen die door de Dienst worden toegekend worden gepland in het begin van ieder begrotingsjaar en zijn dus meestal bestemd voor langdurige crisissen, vooral in het Grote-Meregebied.

De Dienst Vredesopbouw (D2.3) van DGOS is niet gespecialiseerd in humanitaire kwesties. Het steunt echter 'vredesprojecten' die bijdragen aan de capaciteitsversterking van plaatselijke besturen en instellingen. De Strategienota Maatschappijopbouw bepaalt dat de begrotingsallocatie *Conflictpreventie* projecten financiert die de mensenrechten verdedigen, democratie bevorderen, verkiezingen steunen, het gerecht steunen, bemiddelen in conflicten, de maatschappelijke herinschakeling van kindsoldaten en gewezen strijders nastreven en problemen met wapens en antipersoonsmijnen proberen op te lossen

Bij de **Diensten Gehecht aan de Voorzitter van het Directiecomité**, is het Belgian First Aid and Support Team (B-Fast) een interdepartementale structuur bestaande uit de diensten van de eerste minister, de F.O.D. Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Volksgezondheid, Binnenlandse Zaken en Begroting, de Minister van Defensie, het Rode Kruis en de BTC. Het is onder het toezicht van de Minister van Buitenlandse Zaken gebracht en onder het administratieve gezag van de voorzitter van het directiecomité van Buitenlandse Zaken. Het is een snelle-interventiestructuur die noodhulpteams uitstuurt naar derde landen die het slachtoffer zijn van een door mens of natuur veroorzaakte ramp. B-Fast overlegt met OCHA voor de coördinatie van de operaties en met andere internationale organen (o.a. UNDAC/OCHA) voor kwesties van voorbereiding, evaluatie en opleiding.

c) Andere actoren

BTC kan betrokken worden in de implementering van humanitaire interventies in de landen waar ze aanwezig is.

In sommige gevallen stelt het F.O.D. Defensie haar personeel, uitrusting, infrastructuur en materieel ter beschikking van de burgermaatschappij in de landen waar ze aanwezig is en wanneer het niet wordt ingezet in militaire operaties.

2. Bestaansgrond van de evaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) van Ontwikkelingssamenwerking is belast met het plannen en opstellen van evaluaties van de activiteiten van de Belgische federale staat die erkend zijn als officiële ontwikkelingshulp (ODA). Het is een beleidssteunpunt voor de instellingen die bevoegd zijn voor ontwikkelingssamenwerking en voor hun partners. Het heeft verder als functie rekenschap te geven over de activiteiten en resultaten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en het Belgische federale parlement. In overleg met alle actoren en aangespoord door het internationale debat ter zake is bepaald dat de evaluatie van de Belgische humanitaire hulp een zaak van prioritair belang is.

In 2005 was de Belgische ontwikkelingssamenwerking het onderwerp van een onderzoek door de Peers van het DAC van de OESO. Een onderdeel van dat onderzoek had betrekking op de humanitaire hulp en heeft de zwakheden van het Belgische systeem van humanitaire hulp op vier niveaus aan het licht gebracht:

- o Beleid: het ontbreekt het Belgische beleid aan strategische oriëntatie;
- o Omvang: de omvang van de humanitaire hulp is te gering;
- o Financiering: de beslissingen over de financiering zijn onvoldoende doorzichtig en de toekenning van de fondsen is niet flexibel genoeg;
- o Beheer: het beheer van de humanitaire hulp is verspreid.

Dit onderzoek, en de internationale dynamiek, voeden het debat in de Belgische instellingen en onder hun partners. Het is derhalve aangewezen over te gaan tot een evaluatie die de door het DAC opgeworpen vragen uitdiept en verbreedt door het beleid en de strategieën van de Belgische humanitaire hulp en de gesteunde interventies te analyseren tegen de achtergrond van de internationale dynamiek (Beginselen en goede praktijken van de humanitaire hulp, respect voor het continuüm noodhulp-rehabilitatie-ontwikkeling, pooled funding, enz.).

3. Doelstelling van de evaluatie

De evaluatie heeft als doel een oordeel te vellen over de kwaliteit van de humanitaire interventies die van 2002 tot 2006 door de Belgische federale financieel gesteund worden. De evaluatoren moeten het proces van uitgevoerde humanitaire interventies analyseren. Ze moeten enerzijds de relevantie van de interventies, en van de keuze daarvan, beoordelen en anderzijds de doeltreffendheid en efficiëntie van de manier waarop die zijn beheerd en geïmplementeerd, zowel in Brussel als op het terrein. In de evaluatie moeten de factoren aan het licht komen die de kwaliteit van de door de Belgische federale overheid gefinancierde interventies begunstigen of juist in de weg staan.

De lessen die uit de evaluatie te trekken vallen kunnen toekomstige humanitaire interventies die door de Belgische federale regering worden gesteund helpen verbeteren. Aan de hand daarvan moet de toegevoegde waarde van België ter zake gemaximaliseerd kunnen worden.

De resultaten van die evaluatie zullen een steun zijn voor de Belgische actoren van de humanitaire hulp en voor hun Belgische en internationale partners die betrokken zijn bij het beleid, het beheer en de uitvoering van humanitaire hulp.

4. De reikwijdte van de evaluatie

De evaluatie zal de Belgische humanitaire hulp analyseren vertrekkende van de begrotingsallocaties tijdens de periode 2002-2006. Daarbij zullen de processen van de interventies uitgevoerd door B-Fast, de interventies gefinancierd via bilaterale weg (zie tabel 2: budgetlijnen *Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn, Overgangsakties, reconstructie en maatschappijopbouw* en *Voedselhulp*), en de tussenkomsten gefinancierd via multilaterale weg (zie tabel 2: budgetlijnen *Vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties gespecialiseerd inzake humanitaire hulp*) geanalyseerd worden. Voor het geheel van deze budgetlijnen zullen de evaluatoren zowel de relevantie van de keuzes en de beslissingen van de Belgische federale actoren inzake humanitaire hulp analyseren, als de doeltreffendheid van het beheer in Brussel en van de uitvoering op het terrein en tenslotte de resultaten van deze interventies analyseren. De evaluatie zal de coherentie van deze interventies onderzoeken en de wijze waarop ze zich inschrijven in de Belgische doelstellingen en strategie en in de internationale context inzake humanitaire hulp. Dit onderzoek zal zich richten op interventies uitgevoerd door NGO's, het Rode Kruis, multilaterale actoren en de BTC. De evaluatoren zullen tevens een inventaris opmaken van humanitaire tussenkomsten gefinancierd door budgetten vanuit *Conflictpreventie* en *Preventieve diplomatie* en zullen nagaan in welke mate deze tussenkomsten complementair zijn aan deze die uitgevoerd zijn binnen bovenstaand kader.

5. Vragen voor de evaluatie

De evaluatie zal een antwoord moeten geven op de vragen die hieronder uiteengezet worden.

5.1. Belgische strategie op het gebied van de humanitaire hulp

- Hoe definieert de Belgische federale overheid humanitaire hulp? Welke doelstellingen streeft ze op dit gebied na? Zijn haar doelstellingen en strategieën geëvolueerd? Indien ja, op welke manier en wat zijn er de bepalende factoren van geweest?
- Waar positioneert België zich internationaal op het gebied van humanitaire hulp op het beleidsmatige en operationele niveau? Houden haar doelstellingen en strategieën rekening met de evolutie van het internationaal context inzake humanitaire hulp? Indien ja, op welke manier?
- Beantwoorden de aangewende menselijke en financiële middelen aan de nagestreefde doelen?
- Is de keuze van de door de federale overheid gesteunde interventies coherent met de gestelde doelen?
- Bevorderen de definitie en de verdeling van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden onder de actoren van de humanitaire hulp (beleidscellen, administraties, ambassades, NGO's, multilaterale organisaties, B-Fast, BTC) de doeltreffendheid van de humanitaire hulp? Bevorderen ze de continuïteit tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling?
- Werken de diensten van de F.O.D. Buitenlandse Zaken samen met andere Belgische publieke actoren inzake humanitaire hulp? Indien ja, wordt er voordeel gehaald uit de potentiële synergieën?

5.2. Analyse van de interventies van B-Fast

- Op basis van welke criteria en informatie besluit de overheid B-Fast te mobiliseren (o.a. de keuze van de plaats van interventie en de soort activiteit)? Zijn deze interventies in overeenstemming met de principes van het Good Humanitarian Donorship Initiative ?

- Bevorderen de communicatie en de coördinatie tussen de actoren van de humanitaire hulp de coherentie en de doeltreffendheid van de interventies?
- Beantwoorden de interventies aan de materiële en niet-materiële behoeften van bevolkingsgroepen die het slachtoffer van een ramp waren (o.a. de snelheid van het reactie en de aard van de interventie en de prestaties)?

5.3. Analyse van de via bilaterale weg gefinancierde humanitaire interventies –

Begrotingsallocaties Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn, Overgang, reconstructie en maatschappijopbouw en Voedselhulp

5.3.1 Relevantie van de keuzes

- Hoe worden humanitaire interventies die aan de Belgische federale overheid voorgelegd zijn geformuleerd (o.a. de keuze van prioriteiten, het identificeren van behoeften en het type prestaties)?
- Op basis van welke criteria en inlichtingen neemt de overheid de beslissing een specifieke actie te steunen (o.a. de keuze van de plaats van interventie, van uitvoeringskanalen, van kenmerken en van de efficiëntie van de partner, van het soort crisis en van de aard van de interventie)? Zijn deze interventies in overeenstemming met de principes van het Good Humanitarian Donorship Initiative ?
- In welke mate houden de gemaakte keuzes rekening met de nationale en regionale behoeften en voor de prioriteiten en de rechten van de bevolkingsgroepen die het slachtoffer van een ramp zijn?
- Is de manier van interveniëren aangepast aan de context van de crisis?

5.3.2 Doeltreffendheid van de aanpak

- Hoe is het partnerschap tussen de uitvoerders en het overheidsapparaat gedefinieerd? Bevordert dat partnerschap de doeltreffendheid van de interventies?
- Bevorderen de communicatie en de coördinatie tussen de actoren van de humanitaire hulp de coherentie en de doeltreffendheid van de interventies?
- Draagt het opvolgingssysteem bij aan de doeltreffendheid van het systeem?
- Heeft de regelgeving invloed op de implementatie van de interventies? Bevordert ze hun doeltreffendheid?
- Bevorderen de financieringsvoorwaarden de doeltreffendheid van de humanitaire interventies?

5.3.3 Resultaten en impact van de interventies

- Beantwoorden de interventies aan de materiële en niet-materiële behoeften van de bevolkingsgroepen die het slachtoffer van een ramp waren (o.a. de snelheid van de reactie en de aard van de interventie en de prestaties)?
- Verkleinen de interventies de kwetsbaarheid van de plaatselijke bevolkingsgroepen en versterken ze hun capaciteiten?

5.4. Analyse van de via multilaterale weg gefinancierde humanitaire interventies – Bijdragen aan de in humanitaire hulp gespecialiseerde multilaterale instellingen

5.4.1 Relevantie van de keuzes

- Hoe worden de via multilaterale organisaties gefinancierde programma's geformuleerd (o.a. de keuze van prioriteiten, het identificeren van behoeften en het type prestaties)?
- Op basis van welke criteria besluit België bepaalde programma's te steunen (o.a. de keuze van de plaats van interventie, de uitvoeringskanalen, de kenmerken en de efficiëntie van de partner, van het soort crisis en van het soort prestaties)? Zijn deze programma's in overeenstemming met de principes van het Good Humanitarian Donorship Initiative ?

5.4.2 Doeltreffendheid van aanpak

- Hoe is het partnerschap tussen de Belgische overheid en de multilaterale organisaties gedefinieerd? Bevordert dat partnerschap de doeltreffendheid van de interventies?
- Bevorderen de communicatie en de coördinatie tussen de actoren van de humanitaire hulp de coherentie en de doeltreffendheid van de interventies?
- Draagt het opvolgingssysteem bij aan de doeltreffendheid van het systeem?

5.5. Algemene vraag

- In hoeverre houdt men in de interventies rekening:
 - met de gelijkheid tussen man en vrouw;
 - met de gevolgen voor het milieu;
 - met de culturele gevoeligheden van de geholpen bevolkingsgroepen?

De evaluatie criteria gebruikt voor de bovenstaande vragen zijn die gedefinieerd door het DAC van de OESO (“Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, 1999).

6. Methodologie

Het studiebureau geeft in zijn offerte aan welke methodes en welke aanpak voor deze evaluatie zullen worden gehanteerd. Daarop zal dieper worden ingegaan in een methodologische nota (voorgelegd in stap 1).

6.1. Outputs

Na elke stap dienen de consultants het volgende voor te leggen:

Stap 1

- Een analyse van de Belgische en internationale context van de humanitaire hulp;
- Een analyse van de Belgische regelgeving;
- Een analytisch kader voor de evaluatie;
- Een voorstel voor het selecteren en de analyse van de interventies.

Voor te leggen: Methodologische nota en contextanalyse.

Stap 2

- Een analyse van de Belgische strategieën en beleidslijnen op humanitair gebied;
- Een analyse van de organisatie en van de processen van humanitaire hulp in België (interventies van B-Fast en de via bilaterale en multilaterale weg gefinancierde interventies);
- Een analyse van een staal van interventies (o.a. implementatie van de keuzecriteria, termijnen, voorbereiding en voortgangsbewaking), zowel van B-FAST als van de via bilaterale en multilaterale weg gefinancierde interventies;
- Een vergelijkende analyse van de organisatie van de Belgische humanitaire hulp met die van andere donoren (ECHO en 2 donorlanden);

- Raamwerk voor de voorbereiding van veldzendingen waarbij een voorbereidende workshop met deskundigen voor elk bezocht land ofwel een algemeen seminarie georganiseerd zal worden.

Voor te leggen: Analyse van de structuren.

Stap 3

- Een analyse van de context van de crisis (o.a. op het niveau van de begunstigden op regionaal en nationaal niveau);
- Een analyse van de organisatie van de reactie;
- Een analyse van de communicatie over en de coördinatie van de Belgische reactie met de actoren en donoren van de humanitaire hulp, de overheid en de begunstigden;
- Een analyse van de implementatie van de interventies;
- Een analyse van de adequatie van de reactie.

Deze stap dient als volgt te worden georganiseerd:

- Voorbereiding van de 4 veldbezoeken (Congo, Burundi, Ethiopië, Pakistan);
- 2 veldbezoeken;
- Restitutie in het veld (als de context zich daarvoor leent);
- Eerste debriefing met het Stuurcomité in Brussel en eventuele bijsturing van de methodologie voor de veldbezoeken;
- 2 veldbezoeken;
- Restitutie in het veld (als de context zich daarvoor leent);
- Tweede debriefing met het Stuurcomité in Brussel;
- Restitutieseminarie in Brussel.

Voor te leggen: Landenrapporten en voorlopige conclusies en aanbevelingen.

Stap 4 – Verder onderbouwen van de analyses en voorleggen van conclusies en aanbevelingen.

Voor te leggen: Eindverslag.

Stap 5 – Het houden van restitutiesessies.

Beoordelingscriteria

De consultants zullen zich voor elke evaluatievraag uitspreken over de beoordelingscriteria die ze in hun antwoord zullen aanwenden.

Afbakening van de evaluatie

De evaluatoren zullen zich duidelijk uitspreken over de grenzen van het te evalueren veld en aanduiden welke resultaten door de evaluatie kunnen bereikt worden en wat daarbuiten valt. De evaluatoren zullen zich desgevallend uitspreken over belemmeringen die ze tijdens de evaluatie ondervonden hebben en hoe deze het proces en de bevindingen ervan beïnvloed hebben.

6.2. Informatie verzamelen

In Brussel (+ OESO en Verenigde Naties)

Documenten zullen ter beschikking worden gesteld van de evaluatoren, die voorts nog aanvullende documentatie zullen verzamelen.

Zij zullen de documentatie onderzoeken over:

- De regelgeving;
- De strategische en beleidsmatige richtingbepaling;
- Via bilaterale weg gefinancierde interventies – begrotingsallocaties *Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn, Overgang, reconstructie en maatschappijopbouw* en *Voedselhulp*;
- Via multilaterale weg gefinancierde interventies – begrotingsallocatie *Bijdragen aan de in humanitaire hulp gespecialiseerde multilaterale instellingen* ;
- Interventies gefinancierd door de begrotingsallocaties *Conflictpreventie* en *Preventieve diplomatie*;
- Interventies van B-Fast;
- Het beheer van de interventies (DGOS en partners);
- Internationale context op het gebied van humanitaire hulp;
- Evaluaties of studies van de humanitaire hulp van de hand van andere donoren, multilaterale instellingen en NGO's.

Ze zullen gesprekken voeren met vertegenwoordigers van:

- De Beleidscellen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking;
- De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS);
- De Directies Verenigde Naties en Mensenrechten en Humanitair Acties (DGM);
- De attachés van de internationale samenwerking;
- Multilaterale partner-instellingen;
- Belgische en internationale partner-NGO's;
- B-Fast;
- BTC;
- F.O.D. Defensie.

In de bezochte landen

In ieder bezocht land zullen de consultants gesprekken voeren met :

- Vertegenwoordigers van de Belgische ambassade;
- Vertegenwoordigers van andere donoren die in het land bedrijvig zijn en dezelfde interventie gefinancierd hebben;
- Vertegenwoordigers van multilaterale instellingen en NGO's;
- Vertegenwoordigers van de plaatselijke overheid;
- Begunstigden van de interventies.

7. Profiel van de evaluatoren

Het team zal **internationaal** en **multidisciplinair** zijn en zal aan de volgende kwalificaties beantwoorden:

- Ervaring met het evalueren van humanitaire hulp en/of interventies;
- Kennis van evaluatiemethoden;
- Kennis van en ervaring met de humanitaire hulp en de internationale context daarvan;
- Kennis van en ervaring in het Grote-Merengebied;

- Talen: Nederlands, Frans en Engels.

Voor veldzendingen zullen de evaluatoren samenwerken met deskundigen van de ontwikkelingslanden die kennis hebben van humanitaire hulp.

De leden van het team mogen niet betrokken zijn geweest bij de implementatie van door België gefinancierde interventies in de vier geselecteerde landen.

De offerte zal de teamleader van het evaluatie duidelijk aanwijzen.

8. Indicatief tijdschema

<u>Stappen</u>	<u>Termijnen</u>
Toewijzing van de opdracht	19 juli 2006
Aanloophase	Eind augustus
Einde Stap 1	Half oktober
Einde Stap 2	Half december
Einde Stap 3	Begin april
Einde Stap 4	Begin juni
Einde Stap 5	Eind juni

9. Verslagen en werktalen

Tussentijdse verslagen

Na iedere stap zullen de evaluatoren een **voorlopig verslag** voorleggen dat minimaal vijf dagen voor de vergadering aan het Stuurcomité dient te worden bezorgd.

Het evaluatieteam dient daarin eventuele commentaren van de vertegenwoordigers van het Stuurcomité en van de partners op te nemen.

De tussentijdse verslagen zullen worden opgesteld in het Nederlands, het Frans of het Engels. Bij presentaties moet er worden afgewisseld tussen Nederlands en Frans. De landenrapporten zullen worden opgesteld in een taal die het de plaatselijke actoren mogelijk maakt ze te lezen (Frans of Engels).

Eindrapport

Het **algemeen eindverslag** dient te omvatten:

- Een inleiding;
- De methodologie;
- De in punt 5 en 6 gevraagde analyses (van de strategie, de interventies van B-Fast en de via bilaterale en multilaterale weg gefinancierde interventies);
- Conclusies;

- Aanbevelingen;
- De verslagen van de zendingen in de 4 landen.

Het evaluatieteam zal eventuele commentaren van vertegenwoordigers van het Stuurcomité en van partners in haar rapport opnemen.

Ze stelt een eindverslag op in het Nederlands, het Frans en het Engels.

Ze maakt daarvan een samenvatting in het Nederlands, het Frans en het Engels.

10. Beheer, opvolging en terugkoppeling

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking (DBE) zal de algemene supervisie van de evaluatieopdracht op zich nemen en is verantwoordelijk voor de goedkeuring van het eindverslag.

Een Begeleidingscomité zal zorgen voor de voortgangsbewaking van de werkzaamheden volgens de voorgestelde planning en formuleert een advies over de kwaliteit ervan. Het dient te zijn samengesteld uit deskundigen uit verschillende disciplines (vraagstukken van ontwikkelingssamenwerking, institutionele kwesties, financiële kwesties in de Belgische federale context).

Een Begeleidingscomité zal worden geraadpleegd over de inhoud van de analyses, de conclusies en de aanbevelingen. Het dient te zijn samengesteld uit de volgende partijen:

- Vertegenwoordigers van de strategische cellen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken;
- Vertegenwoordigers van DGOS, DGM en DGB;
- Attachés van de internationale samenwerking;
- Vertegenwoordigers van B-Fast;
- Vertegenwoordigers van NGO's en multilaterale organisaties;
- Een of meer deskundigen;
- DBE.

11. Bijlagen

BEGINSELEN EN GOEDE PRAKTIJKEN VOOR DE HUMANITAIRE HULP
--

Goedgekeurd in Stockholm op 17 juni 2003 door Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, de Europese Commissie, Finland, Frankrijk, Ierland, Japan, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika, Zweden en Zwitserland

Doelen en definitie van de humanitaire actie

1. De doelen van de humanitaire actie zijn levens redden, het lijden verzachten en de menselijke waardigheid beschermen tijdens en na door de mens of door natuurrampen veroorzaakte crisissen, evenals het voorkomen van zulke voorvallen en het ervoor zorgen dat men beter voorbereid is als ze zich voordoen.
2. De humanitaire actie moet geleid worden door humanitaire beginselen, met name: *menselijkheid*, wat betekent dat het beschermen van menselijk leven en het verzachten van het lijden, waar het zich ook voordoet, centraal dient te staan; *onpartijdigheid*, wat veronderstelt dat in de uitvoering ervan uitsluitend aandacht wordt geschonken aan de omvang van de behoeften, zonder onderscheid te maken tussen de respectieve getroffen bevolkingsgroepen of tussen hun leden; *neutraliteit*, wat wil zeggen dat er over gewaakt dient te worden aan een bepaalde partij geen voorkeur te geven boven een andere in een gewapend conflict of in welk ander geschil ook; en *onafhankelijkheid*, wat betekent dat de humanitaire doelen niet vermengd mogen worden met politieke, economische, militaire of andere oogmerken die een actor zou kunnen hebben met een gebied waar een humanitaire actie wordt geïmplementeerd.
3. De humanitaire actie omvat de bescherming van de burgerbevolking en van personen die geen deel meer nemen aan de vijandelijkheden, evenals het voorzien in voedsel, water, sanitaire installaties, onderdak, gezondheidszorg en andere hulp, vanuit de zorg om de getroffen bevolkingsgroepen te helpen en hun terugkeer naar een normaal leven en normale middelen van bestaan te vergemakkelijken.

Algemene beginselen

4. De toepassing van het internationaal humanitair recht, het vluchtelingenrecht en de rechten van de mens respecteren en bevorderen.
5. Zonder de primaire verantwoordelijkheid van de staten tegenover slachtoffers van humanitaire crisissen binnen hun landsgrenzen uit het oog te verliezen, zich ervoor inspannen snel tot soepele financieringen te komen, op grond van de plicht van de gemeenschap haar best te doen om aan humanitaire noden tegemoet te komen.
6. Humanitaire financieringen verstrekken naar gelang van de behoeften, en op basis van een evaluatie van die behoeften.
7. Organen belast met het uitvoeren van de humanitaire hulp ertoe uitnodigen, zoveel als maar mogelijk is, te zorgen voor adequate inspraak van de begunstigden in de conceptie, de implementatie, de opvolging en de evaluatie van de humanitaire hulp.
8. Het vermogen versterken van getroffen landen en plaatselijke gemeenschappen om humanitaire crisissen te voorkomen, zich erop voor te bereiden, de gevolgen ervan te verzachten en ze het hoofd te bieden, opdat de plaatselijke regeringen en administraties beter in staat zouden zijn hun verantwoordelijkheid op zich te nemen en hun optreden efficiënt te coördineren met dat van de partners die werkzaam zijn op humanitair gebied.
9. De humanitaire hulp zo verstrekken dat herstel en ontwikkeling op de lange termijn bevorderd worden, door erop toe te zien dat in voorkomend geval het behoud van bestaande duurzame middelen of de terugkeer naar zulke middelen wordt vergemakkelijkt, net zoals de geleidelijke vervanging van humanitaire hulp door wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten.

10. De centrale en unieke rol erkennen - en zich ervoor inspannen dat ook andere partijen dat doen - van de Verenigde Naties als leider en coördinator van internationale humanitaire acties, en de specifieke rol van het Internationaal Rode Kruiscomité, de Internationale Beweging van het Rode Kruis en de Rode Halvemaan en de niet-gouvernementele organisaties, in de implementatie van humanitaire acties.

Goede praktijken in de financiering, het beheer en het rekenschap afleggen op het gebied van humanitaire hulp

(a) Financiering

11. Er over waken dat de financiering van een humanitaire actie bij een nieuwe crisis geen negatieve weerslag heeft op het voorzien in de behoeften van slachtoffers van reeds bestaande crisissen.
12. De noodzaak erkennen van blijk te geven van inventiviteit en soepelheid tegenover de evaluatie van de noden die voortvloeien uit humanitaire crisissen, en zich inspannen voor de voorzienbaarheid en de flexibiliteit van financieringen bestemd voor organen, fondsen en programma's van de Verenigde Naties en voor andere grote humanitaire organisaties.
13. Zonder het belang, voor de uitvoerende organen, van doorzichtige en strategische manieren van werken bij het aanbrengen van een hiërarchie in de prioriteiten en bij de financiële planning uit het oog te verliezen, de mogelijkheid bestuderen om minder gebruik te maken van pre-affectatie van fondsen, of op zijn minst de eisen te versoepelen in verband met het gebruik van die fondsen, en ook voorzieningen treffen die de duurzaamheid van de financiële bijdragen moeten garanderen.
14. Op een verantwoordelijke wijze antwoorden, met het oog op de verdeling van de inspanningen, op de mondiale interinstitutionele oproepen van de Verenigde Naties en de oproepen van de Internationale Beweging van het Rode Kruis en de Rode Halvemaan, en actief het opstellen van gemeenschappelijke humanitaire actieplannen die bedoeld zijn om te dienen als belangrijkste instrument voor de strategische planning steunen, het aanbrengen van een hiërarchie in de prioriteiten en de coördinatie in complexe noodsituaties.

(b) Het toepassen van de bestaande normen bevorderen en verbeteren

15. Van de organen die belast zijn met het uitvoeren van de humanitaire hulp eisen dat ze de goede praktijken ter zake volledig onderschrijven en zich ertoe verbinden de doorzichtigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid in de implementatie van de humanitaire actie te bevorderen.
16. De toepassing bevorderen van de richtlijnen en beginselen van het Permanent Interinstitutioneel Comité voor humanitaire activiteiten, van de leidende beginselen betreffende ontheemde personen in hun eigen land en van de gedragsregels voor de Internationale Beweging van het Rode Kruis en de Rode Halvemaan en voor de NGO's in de uitvoering van hulpprogramma's bij rampen, verschenen in 1994.
17. Klaar staan om steun te bieden bij de implementatie van een humanitaire actie, met name om een veilige toegang tot de humanitaire hulp te garanderen.
18. Ondersteunen van noodinterventiemechanismen die zijn opgezet door de humanitaire organisaties, waarin begrepen, indien nodig, fondsen verschaffen om hun reactievermogen te versterken.
19. De hoofdrol van burgerorganisaties bevestigen in de implementatie van de humanitaire actie, in het bijzonder in die gebieden die getroffen zijn door gewapende conflicten. Wanneer er een beroep wordt gedaan op militaire macht en middelen om de implementatie van een humanitaire actie te steunen, er over waken dat ze conform verlopen met het internationaal humanitair recht en de humanitaire beginselen en dat de humanitaire organisaties de leiding over de operaties behouden.

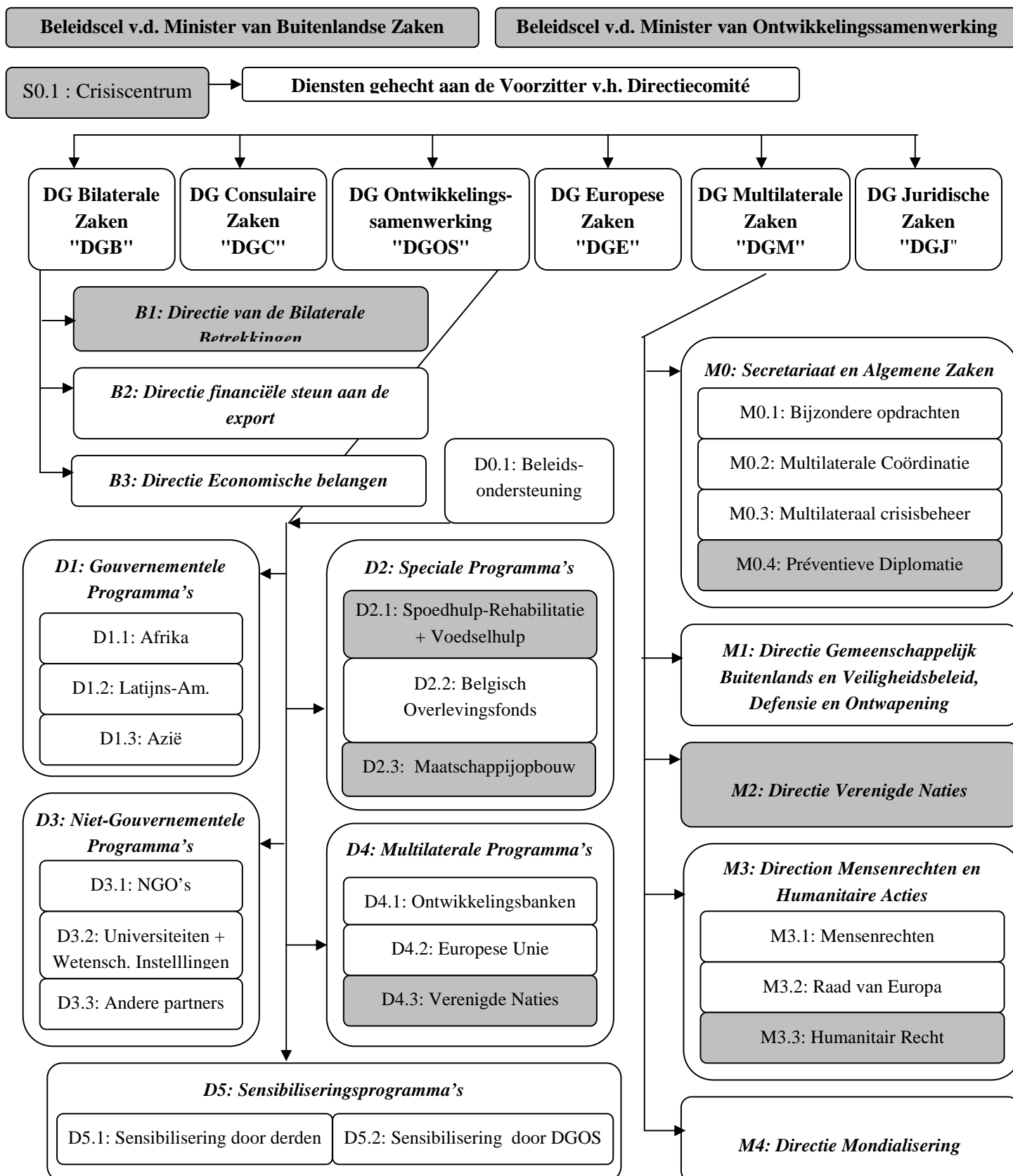
20. De toepassing aanmoedigen van de Richtlijnen van 1994 en 2003 aangaande het gebruik van militaire middelen en de bescherming van de burgerbevolking in het raam van hulpoperaties bij rampen.

(c) Leerproces en rekenschap afleggen

21. Initiatieven steunen die het leerproces en het afleggen van rekenschap bevorderen teneinde bij te dragen tot de efficiëntie en de doeltreffendheid van de implementatie van humanitaire acties.
22. Regelmatig evaluaties voeren over de internationale reacties op humanitaire crisissen aanmoedigen, waaronder het onderzoeken van de effectiviteit van de donoren.
23. Er over waken dat bekendgemaakte gegevens van donoren over hun officiële uitgaven voor humanitaire hulp exact, actueel en doorzichtig zijn, en de ontwikkeling aanmoedigen van genormaliseerde formats voor dat soort bekendmakingen.

Diagram van de F.O.D. Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Het onderstaande diagram geeft een overzicht van alle Directies-Generaal van de F.O.D. Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Drie Directies-Generaal hebben op zijn minst één dienst (in het grijs aangegeven) die bevoegd is voor humanitaire hulp: DGB, DGOS en DGM. De grootte van de vakjes heeft in het geheel niets te maken met de omvang van de begroting waarover de desbetreffende directie of dienst beschikt.



Financieringsposten, bevoegde actoren en reglementair of beleidsmatig raamwerk op het gebied van de Belgische humanitaire hulp						
Financieringsposten <i>Beschrijving</i>	N° Begroting sallocatie	Bevoegde Ministerie(s)	Beheerder (dienst)	In door CAD berekende totale begroting van HH begrepen?	Reglementair of beleidsmatig raamwerk	Uitvoerders
1 Belgian First Aid & Support Team <i>Snelle-interventiestructuur die dringende humanitaire hulpacties in het buitenland organiseert bij door de mens of de natuur veroorzaakte rampen. De schade moet zo groot zijn dat de hulpdiensten van de betrokken landen niet meer in de mogelijkheid verkeren de vereiste hulp te verlenen.</i>	1440411201	Divers	S0.1	Ja, vanaf 2004	- Ministerraad 10.11.2000; - KB 28.02.2003: Oprichting v.e Coördina-tieraad + ondersteunende permanente dienst B-Fast.	- B-Fast.
2 Noodhulp en rehabilitatie op korte termijn <i>Deze allocatie biedt de mogelijkheid in te gaan op de behoeften van slachtoffers van door de natuur of de mens veroorzaakte rampen op het ogenblik van de crisis zelf en/of tijdens de rehabilitatiefase.</i>	1454423580 (--> 2003), 1453413580 (2004 -->)	Buitenlandse Zaken + Ontwikkelings- samenwerking	D2.1	Ja	- Wet 25.05.1999: Internationale samenwerking ; - KB 19.11.1996: Noodhulp en hulp voor rehabilitatie.	- Internationale organisaties (voornamelijk FAO, OMS, UNHCR, UNICEF, UNRWA) (exclusief multilaterale hulp, zie hieronder) ; - Belgische en internationale NGO's (voornamelijk Caritas, Memisa, MSF, Oxfam); - IRKC en Belgische Rode-Kruisafdelingen (exclusief multilaterale hulp, zie hieronder); - BTC; - F.O.D. Defensie.
3 Overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw <i>Met deze allocatie kunnen programma's worden gefinancierd in de 'grijze zone', dat wil zeggen tussen noodhulp en ontwikkelingsacties in. Het doel is de noodhulp en de ontwikkelingshulp op elkaar af te stemmen, om lange hulp- en financieringsonderbrekingen te vermijden en sneller coherent te reageren.</i>	1454413526	Ontwikkelings- samenwerking	D2.1	Ja	- Wet 25.05.1999: Internationale samenwerking.	De programma's kunnen uitgevoerd worden door een partner naar keuze. In de praktijk worden ze voornamelijk uitgevoerd door internationale organisaties (bv. EU, ILO, VN agentschappen), BTC, F.O.D. Defensie, Belgische instellingen (bv. De Kamer, zeehavens), Ministeries in ontwikkelingslanden of NGO's.

4 Voedselhulp <i>De Voedselhulp Conventie die het geven van voedselhulp beregelt is erop gericht de voedselveiligheid van de bevolkingsgroepen in alle omstandigheden te garanderen, maar zeker in het geval van langdurige nood-situaties en tijdens de herstelperiode van de landbouw. Ze voorziet erin de operationele kosten in verband met het aanleveren van levensmiddelen op zich te nemen, met name de kosten van vervoer, opslag en distributie.</i>	1454423582	Ontwikkelings-samenwerking	D2.1	Ja	- Wet 25.05.1999: Internationale samenwerking ; - Voedselhulp Conventie, in werking getreden op 01.07.1999 en verlengd tot 30.06.2007.	- Internationale organisaties (waaronder FAO, PAM, UNRWA) (exclusief multilaterale hulp, zie hieronder); - IRKC en Belgische Rode-Kruisafdelingen; - Belgische en internationale NGO's; - BTC; - F.O.D. Defensie.
5 Preventieve diplomatie <i>Deze allocatie moet interventies ten voordele van bevolkingsgroepen dekken die het slachtoffer zijn van conflicten die een internationale solidariteitsactie rechtvaardigen. België moet kunnen deelnemen aan initiatieven van humanitaire hulp of reageren op oproepen van de VN. Het respect voor de mensenrechten is hier ook een belangrijk onderdeel van. De allocatie moet ten slotte ook helpen een rechtsstaat in te stellen.</i>	1453413522	Buitenlandse Zaken	M0.4, B1	M0.4: nee B1: nee	- Wet 25.05.1999: Internationale samenwerking ; - Maatschappijopbouw Strategienota DGOS, juli 2002.	- VN agentschappen; - Regionale instellingen; - Belgische en internationale NGO's; - Belgische verenigingen; - Lokale verenigingen en instellingen; - BTC; - Via overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.
6 Conflictpreventie <i>Deze begrotingspost biedt de mogelijkheid 'vredesprojecten' te financieren en is opgesteld rondom vier doelen: 1. de plaatselijke capaciteiten vergroten om de inwoners de mogelijkheid te bieden er te blijven wonen ondanks de onveiligheid (bijv. mijnenruimingsprojecten, ontwapening, opleiding), 2. de plaatselijke instellingen versterken (bijv. projecten om het gerecht, de democratisering, het houden van verkiezingen te versterken), 3. de diplomatie in het veld en de interculturele dialoog versterken (bijv. installatie van early warning systems), 4. de regionale preventie- en conflictoplossingsmechanismen versterken (bijv. hulpprojecten bij militaire controle of bij de organisatie van humanitaire interventies).</i>	1454413523 (2002), 1454413524 (2003), 1453413524 (--> 2004)	Buitenlandse Zaken	D2.3	Nee	- Wet 25.05.199: Internationale samenwerking ; - Maatschappijopbouw Strategienota DGOS, juli 2002.	- Internationale en regionale instellingen ; - Belgische en internationale NGO's; - Belgische verenigingen; - Lokale verenigingen en instellingen; - BTC; - Regering van het betrokken ontwikkelingsland; - Via overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

7 Vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties						
a. Vrijwillige meerjarenbijdragen aan internationale partnerorganisaties van de multilaterale samenwerking (in de humanitaire hulp: IRKC, UNHCR, Hoog Commissariaat van de VN voor de Rechten van de Mens en OCHA)	1454313502	Ontwikkelings-samenwerking	D4.3	Gedeeltelijk: ICKR nee, HCR en OCHA gedeeltelijk	- Wet 25.05.199: Internationale samenwerking ; - KB 2 april 200: internationale partnerorganisaties ; - Unilaterale akten tussen de Belgische overheid en de internationale instellingen.	- IRKC, UNHCR, OCHA (exclusief bilaterale hulp, zie hierboven). - UNHCR (exclusief bilaterale hulp, zie hierboven).
b. Subsidies voor instellingen die als doel de bescherming van vluchtelingen hebben	1454363519 (2004 -->)	Ontwikkelings-samenwerking	D4.3	Gedeeltelijk		- IRKC (exclusief bilaterale hulp, zie hierboven).
c. Subsidie voor het Internationaal Comité van het Rode Kruis	1453413511 (--> 2003), 1454363515	Ontwikkelings-samenwerking	D4.3	Ja		- UNRWA (exclusief bilaterale hulp, zie hierboven).
d. Deelname aan de actie van de Verenigde Naties voor de Arabische vluchtelingen in Palestina	1453413513 (--> 2003), 1454363515 (2004 -->)	Ontwikkelings-samenwerking	D4.3	Ja		
8 Humanitaire interventies van het F.O.D. Defensie buiten DGOS om	-	F.O.D. Defensie	-	Nee	-	- F.O.D. Defensie (mogelijkerwijs in samenwerking met VN agentschappen).
9 Hulp aan vluchtelingen in het donorland	-	F.O.D. Interieur (FedAsil)	-	Ja, vanaf 2003		-
10 Verenigde Naties	-	Buitenlandse Zaken	M2	Nee		-
11 Humanitair recht	-	Buitenlandse Zaken	M3.3	Nee	- Mensenrechten (VN, 1948); - Internationaal Humanitair Recht (Genève, 1949)	-

Annex 2 Countries Receiving Humanitarian Assistance

Table A2.0.1 Countries receiving humanitarian assistance

	2002-2005		
	# Activités	Dépenses	
RDC	72	44.163.480	21,9%
Burundi	41	22.458.603	11,1%
Territ. Pal.	26	18.921.305	9,4%
Afr.Centrale+l'Ouest	10	17.950.054	8,9%
Contributions Général	13	9.952.903	4,9%
Afganistan	16	8.664.735	4,3%
Universel	10	6.448.660	3,2%
Ouganda	11	5.903.792	2,9%
Soudan	11	5.741.500	2,8%
Indonésie	7	4.920.028	2,4%
Rwanda	9	4.685.696	2,3%
Zimbabwe	2	4.600.000	2,3%
Irak	4	4.354.290	2,2%
Sri Lanka	7	4.252.974	2,1%
Côte d'Ivoire / Ivoorkust	8	3.767.390	1,9%
Ethiopie	7	3.740.149	1,9%
Tanzanie	5	3.263.904	1,6%
Pakistan	3	2.750.000	1,4%
Cuba	4	2.700.000	1,0%
Algérie	4	2.091.600	1,0%
Iran	3	2.007.501	1,0%
Marokko	2	1.808.213	0,9%
Burkina Faso	5	1.696.129	0,8%
Niger	3	1.585.870	0,8%
Haïti	4	1.447.898	0,7%
Cap Vert	3	1.240.608	0,6%
Angola	3	1.000.000	0,5%
Bosnie - Herz.	1	872.902	0,4%
Congo Brazza	2	800.000	0,4%
Ouzbekistan	1	620.000	0,3%
Chad	1	600.000	0,3%
Mozambique	3	562.142	0,3%
Mali	2	560.000	0,3%
India	1	550.490	0,3%

	2002-2005		
	# Activités	Dépenses	
Liberia	1	500.000	0,2%
Sahel	2	492.920	0,2%
Maledives	2	480.142	0,2%
Serbie	1	466.400	0,2%
Seychelles	1	440.000	0,2%
Cambodja	1	381.375	0,2%
Nepal	1	363.876	0,2%
Chine	1	350.000	0,2%
Filippijnen	1	346.500	0,2%
Eritrea	1	300.000	0,1%
Bangladesh	1	300.000	0,1%
Senegal	2	273.000	0,1%
Nicaragua	1	263.000	0,1%
Bolivië	1	250.608	0,1%
El Sal Guat	1	250.000	0,1%
Namibie	1	192.000	0,1%
Peru	2	178.125	0,1%
Zambie	1	102.978	0,1%
Benin	1	100.000	0,0%
Kosovo	1	35.660	0,0%
Grand total	328	202.749.400	100%

Annex 3 Budget Lines

A3.1 Relief and Short-term Rehabilitation

The following table summarises the main characteristics of this budget line:

Table A3.1 Relief and short-term rehabilitation assistance, main characteristics

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	22.5	22.0	22.0	21.7	18.5 ¹⁰⁹	106.7
Frameworks and Procedures	The Royal Decree of 1996, Vademecum for NGOs 1997					
Responsible	Minister of Foreign Affairs					
Administration	Staff emergency department D.2.1.1					
Implementing organisations	Belgian NGOs, Multilateral organisations, BTC					
Identification process of projects	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identified by embassies, on the basis of pledges made at OCHA or multilateral organisation conferences; projects of multilateral organisations and ICRC from country CAP or CHAP. 2. Project ideas or proposals are submitted directly by multilateral organisations and Belgian NGOs¹¹⁰ on their own initiative to the Ministry or embassies. 3. The Federal Public Service invites multilateral organisations, NGOs or BTC to propose projects in response to a fast onset emergency or on particular occasions, such as ministerial visits. 					
Monitoring and Evaluation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bi-annual progress reports (for projects of over 12 months) and final report. 2. Monitoring visits by staff of D2.2.1 or embassy. 3. Narrative and financial final reports. 4. D.2.2.1. administrative staff controls financial reports and formal obligations. 					

Volume and distribution

The volume of Relief and Short-term Rehabilitation assistance has been stable throughout the period with approximately 22 million Euros annually. The average project budget was approximately 480,000 Euros. The geographic distribution of the relief aid was as follows:

¹⁰⁹ Estimate derived from the TOR.

¹¹⁰ Since 2005 the Ministry organises a regular meeting with the NGOs informing these organisations on the opportunities for funding and invites them to propose projects.

Table A3.2 Top 10 recipients of Belgian relief aid 2002-2005

	Number of Projects	Disbursement (Euro)	Share of total relief aid	Share of total humanitarian assistance
DRC	39	18.997.946	22%	21.9%
Burundi	25	12.664.548	14%	11.1%
Territ. Pal.	17	9.098.997	10%	9.4%
Afghanistan	11	6.087.043	7%	4.3%
Iraq	4	4.354.290	5%	2.2%
Uganda	8	3.153.792	4%	2.9%
Sudan	6	2.979.000	3%	2.8%
Indonesia	5	2.902.812	3%	2.4%
Cuba	4	2.700.000	3%	1.8%
Ivory Coast	6	2.198.886	2%	1.7%
Total top 10	125	65.137.314	74%	
Total relief aid	182	88.184.000	100%	

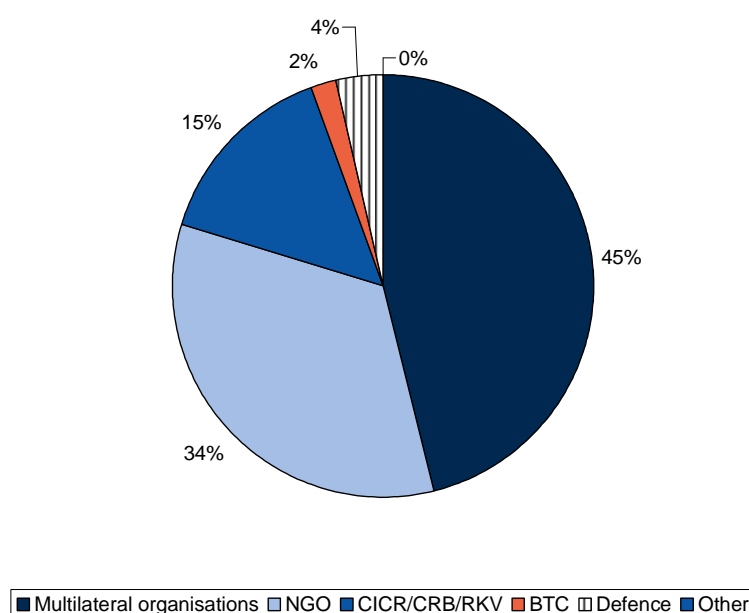
This geographic distribution does not deviate much from the general distribution pattern of humanitarian assistance with a similar concentration on DRC and Burundi. The support of the budget line Relief to Middle East is above the average, while West Africa is underrepresented.

The following table gives an overview of organisations involved.

Table A3.3 Channels for relief aid 2002-2005

	Relief aid (Euro)	Relief aid (percentage of total)
Multilateral organisations	40.774.830	46%
NGO	29.570.029	34%
CICR/CRB/RKV	12.820.713	15%
BTC	1.865.415	2%
Defence	3.155.057	4%
Other	0	0%
Total	88.186.045	100%

Figure A3.1 Overview relief aid by channel 2002-2005



The figures presented below show a downward trend from 2002- 2006¹¹¹ for the Belgian NGOs and an upward trend for multilateral organisations during the period under review. This trend is a continuation of the previous years¹¹².

Table A3.4 Type of organisation

Year	Multilateral organisations	NGOs	Belgian Army	Others
2002	39.0%	60.5%	0.1%	0.1 (BTC)%
2003	56.0%	26.5%	9.1%	8.4 (BTC)%
2004	50.4%	47.3%	2.0%	-
2005	62.1%	34.9%	2.9%	-

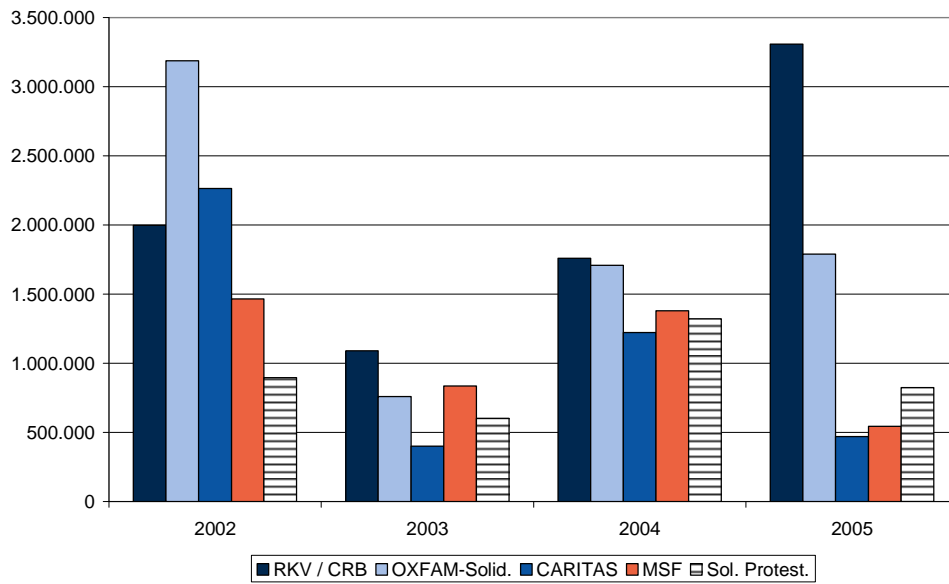
All NGOs involved in short-term relief and rehabilitation are Belgian, as stipulated by the Royal Decree, though, for example, Memisa and Oxfam Solidarité have strong links with their international federation partners. Only a few NGOs received regular funding throughout the period (see Figure 6.2 below). Some of the Belgian NGOs involved are organisations focusing on development assistance with only small humanitarian programmes, and received funding for only one or two projects from the budget line since 2002.

¹¹¹ partly based on budgets and not disbursements as these were not available for 2006

¹¹² From: Guy Hambrouck: Zendingsverslag D2.2.1. DR Congo 3-24 april 2005

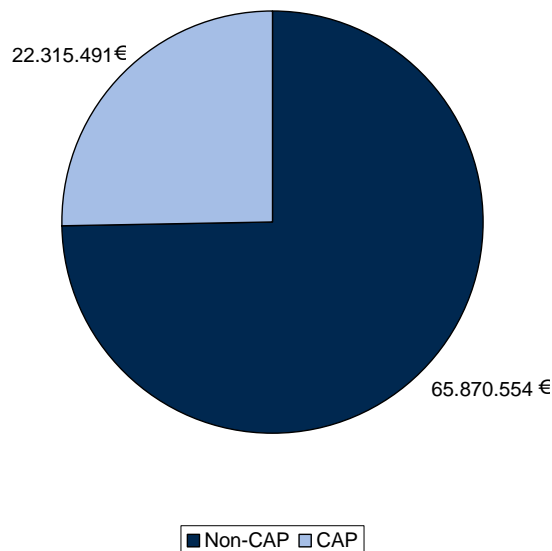
¹¹² Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306

Figure A3.2 Funding to the largest Belgian NGOs



The central database classifies 47 out of 182 projects of the Relief budget line as within CAP/ Flash Appeals. The database is, however, not fully reliable for DAC registrations. The fact that most NGO projects are not included in the CAPs might explain the low volume of aid within the CAPs.

Figure A3.3 Volume of aid of relief aid within the CAP and Flash Appeals



Project cycle management

The project cycle management has been organised as follows:

- At the start of the year, following the advice of a staff meeting of both policy units and the humanitarian administrative staff, the Minister of Foreign Affairs decides on the funds of this budget line that will be pledged to the CAP of the different countries¹¹³.
- The Embassies are requested to propose projects for the various CAPs.
- Projects are also identified and submitted by NGOs, multinational organisations and BTC.
- The Minister gives a so-called 'positive advice under conditions' and the organisations are invited to prepare a full project proposal.
- The staff of the Emergency Department D2.2.1. assess the project proposals and request advice from the Embassy.
- With a positive advice from the administrative staff, the proposal is sent to the Inspector of Finance for advice.
- The Minister approves the proposal and the implementing organisation is informed¹¹⁴.
- A Ministerial Decree and project agreement are formulated and signed.
- Funds are requested and transferred.
- Bi-annual and final reports are presented to the Emergency Department.
- During implementation requests can be made for budget re-allocations, changes of plans and outputs, extensions, etcetera by the implementing organisation, which need written approval from the Inspector of Finance and the Ministry. Changes are formalised in a memorandum.

Since 2005 regular meetings are organised with the Belgian humanitarian NGOs. In these meetings the NGOs are informed of the funding available for this budget line and the priorities and are invited to submit proposals.

To assess the project proposals, the staff of the Emergency Department D2.1.1 uses the criteria mentioned in the Royal Decree and the Vademecum. In interviews the staff mentioned that sometimes other quality criteria were used too, but these are neither formalised nor systematically applied throughout the department. The interviewees very rarely rejected proposals for not meeting quality standards¹¹⁵. In the detailed dossier study and during fieldwork the quality of proposals will be assessed in greater detail.

The duration of the administrative process from identification to approval varies between projects. The available data do not allow drawing firm¹¹⁶ conclusions, but they indicate an average interval, from request for funding until ministerial approval of the project proposal of approximately 4 months.

¹¹³ In a joint meeting of the 'beleidscellen' of both Ministers and the staff of the departments that administrate the humanitarian budget lines, a proposal for the contributions to the CAP is prepared for the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation.

¹¹⁴ Formally, the Ministry has to wait a full month before informing the implementing agency of the decision. The project agreement, request for funding and transfer of funds still have to take place.

¹¹⁵ In interviews staff could not mention examples of projects not approved because of not meeting quality standards.

¹¹⁶ See Annex ... for an analysis of the duration of the administrative process. The data of 39% of all projects were not incomplete and the data might not fully reflect the actual first date of the request made. Additional data from organisations involved are requested and will complement the analysis.

Table A3.3 Duration of administrative process: from request for funding until ministerial approval

< Three months	34%
Three to six months	40%
Six to twelve months	26%
Total	100%

In interviews with staff, NGOs and multilateral organisations it was suggested that the centralisation of decision-making was one of the main bottlenecks in the approval process.

The final approval of the proposal by the Minister of Foreign Affairs does not equal the start of the project. Formally, the emergency department has to wait one month before informing the implementing organisation. Only thereafter can the project agreement be signed and a request can be made for the transfer of funds.

For accelerated decision-making in case of fast onset emergencies, there is no formal procedure. However, accelerated decision-making is possible as information on the tsunami and the earthquake in Pakistan proves¹¹⁷. In both cases the Minister decided to support the response within days and invited organisations to prepare proposals for activities under this budget line¹¹⁸. Ten percent of all project proposals were approved within one month.

There were no formal criteria with respect to allocation of funds to fast onset emergencies. In interviews the following criteria were mentioned:

- urgency and magnitude of humanitarian needs;
- support already provided by other donors;
- added value of Belgian support;
- Belgian interests;
- availability of funding;
- common sense.

Implementation is monitored by the emergency department from progress reports and during field visits. Embassy staff also visit projects in the field. There are no standard policies for the monitoring of implementation in the field. The interviewees mentioned that they make approximately one field visit per year, though not all did make such visits. From the limited information available, the evaluation team got a positive impression of the quality of the field visits¹¹⁹. This, and the frequency and effectiveness of monitoring by embassy staff¹²⁰ will be assessed during the field visits.

¹¹⁷ This cannot be concluded from the databases but required analysis of individual project dossiers on the tsunami in 2005 and earthquake in Pakistan in 2005.

¹¹⁸ Although the formal approval of the project proposal came later, after the project proposal was received and approved, this was sufficient for the agencies to start immediate response activities, for example ICRC Pakistan NH 2002/44.

¹¹⁹ Field visit reports, such as Guy Hambrouk; Zendingsverslag D2.1.1. DR Congo 3-24 April 2005; other monitoring reports are not easily available.

¹²⁰ During the visit to the DR Congo, we were informed of the objective to make a visit every two months. In reality, this frequency was not realised because of other commitments.

Similarly there is no formal procedure for assessment of the effects and results of the projects, and external evaluations were not part of standard procedures¹²¹. The final reports were only assessed on meeting the financial and administrative requirements of the financial and administrative staff of the department. Interviewees informed the evaluation that they did not have the time to give attention to the final reports and to assess whether intended outputs were achieved¹²². Evaluation of project outputs or effects was not part of project cycle management.

A3.2 Food Aid

The following table provides an overview of the budget line Food Aid.

Table A3.4 Food Aid

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	10.0	15.2	18.5	18.6	16.8	79.0
Frameworks and Procedures	International Food Convention, London 1999 and extension 2005 / agreements with the EU (regulation no 129296, 27 June 1996)					
Responsible	Minister of Development Cooperation					
Administration	Staff of Food Aid Department D.2.1.2					
Implementing Organisations	Multilateral organisations WFP, FAO, UNWRA, ICRC, NGOs, BTC, Ministry of Defence.					
Identification Process	<ul style="list-style-type: none"> Embassies, WFP and FAO are invited to identify potential projects before January. In early January Minister approves the proposed projects. Additional projects are submitted by agencies within Flash and Consolidated Appeals. 					

Volume and distribution

The volume of food aid sharply increased from 2002 to 2003 (approximately by 50%) and continued to increase from 2003-2004 (approximately by 20%), stabilising in 2005. The increase is not completely structural. In 2004 funds were transferred from other (under-utilised) budget lines to the budget line Food Aid. In 2005 Belgium increased the original food aid budget, but because of the large tsunami contribution it could not meet its obligations to other food crises¹²³.

Food aid is highly concentrated in Sub Saharan Africa (DRC, Burundi, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zimbabwe, Mozambique, Ethiopia, Eritrea, Senegal, Cape Verde, Burkina Faso, Niger, and Côte d'Ivoire). Outside Sub Saharan Africa Palestine, Algeria, Afghanistan and the countries affected by the tsunami (Indonesia, Seychelles, Maldives) received food aid.

¹²¹ External evaluations of humanitarian individual projects are not standard practice in the humanitarian community.

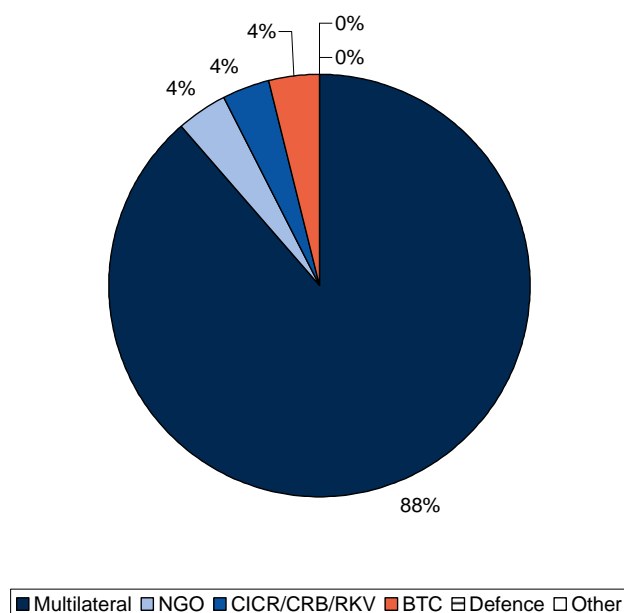
¹²² This is also obvious from the meagre administration of final reports in the database, though these reports are available in the files.

¹²³ Nota aan de heer minister van Ontwikkelingssamenwerking, 17/01/2005.

Table A3.5 Channels for Food Aid 2002-2005

Channel	Food aid (Euro)	Food aid (percentage of total)
Multilateral	55.072.601	89%
NGO	2.453.400	4%
CICR/CRB/RKV	2.200.000	4%
BTC	2.385.224	4%
Defence	0	0%
Other	0	0%
Total	62.111.225	100%

Figure A3.4 Overview Food Aid by channel 2002-2005



Food aid is provided, to a limited extent, as direct aid implemented by BTC (the last time in 2004) and, mainly indirect, through third parties. The main agencies involved are WFP and FAO. Other parties are much smaller and include UNWRA in the Middle East, ICRC, one or two NGOs (minimal), BTC (minimal) and the Ministry of Defence (minimal).

Project cycle management

Project identification starts in the last quarter of the year with informing the Belgian embassies in countries with food shortages of the indicative budgets and inviting them to identify projects from the country CAPs. The main agencies involved are invited to indicate projected crises and priorities. With this information, in January the Food Aid Department presents a proposal for the distribution of approximately 60 percent of the annual budget to the Minister of Development Cooperation for approval. The criteria for allocation of food aid are not formalised. An internal memo mentioned the following criteria: Great Lakes area; balance between the two main implementing organisations FAO and WFP; balance between structural

and non-structural aid; attention to ‘forgotten crises’ and continuity¹²⁴. In February, the implementing organisations are informed of the available funds for projects and programmes and project agreements are signed.

During the year the remaining 40 percent of the annual food aid budget is allocated to projects in response to Flash Appeals for new emergencies or Consolidated Appeals, while funds already allocated are regularly re-allocated to crises with a low international response¹²⁵.

Unused remaining funds, especially in WF, provide the opportunity for a fast response to fast onset emergencies¹²⁶.

Monitoring is based on the internal reports and audits of the WFP and FAO.

Attention given to final reports is minimal and the department does not assess the extent to which the results were achieved¹²⁷.

A3.3 Transition, Reconstruction and Social Development

Table A3.6 Budget line Transition, Reconstruction and Social Development

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	-	-	5.0	4.1	18.4	27.6
Frameworks	There is no legal or other framework governing this budget line.					
Responsible	Minister for Development Cooperation					
Administration	Staff emergency department D.2.1.1					
Implementing Organisations	Multilateral organisations, BTC, National Ministries, Belgian and international NGOs, semi-public, political or private organisations (Parliament, Port of Antwerp and Brussels, BNB, Ministry of Defence)					
Identification of Projects	Proposals submitted for funding by implementing organisations On the initiative of the Minister					

The budget line was introduced in 2003 and first disbursements were made in 2004. In 2005 disbursements made (4.1 million Euro) were far below the budgeted 12 million Euro. As the most recent figures on the disbursements in 2005 date back to January 2006, it is possible that the 4.1 million Euro do not fully reflect the reality. This will be analysed further at a later date. For 2006, the budget was raised to 16.5 million Euro or 23 percent of the total humanitarian budget.

Activities are carried out on all three continents in 11 countries with a concentration in the Great Lakes area. Of the 34 projects in total, eight are related to the reconstruction after the tsunami, while 17 or half of all projects are located in the Great Lakes region. (DRC: 15 and Burundi: 2). The concentration on the DRC clearly intensified during the last years.

¹²⁴ Nota aan de heer minister van Ontwikkelingssamenwerking, 17/01/2005.

¹²⁵ From interviews in Brussels; to be confirmed by WFP and FAO.

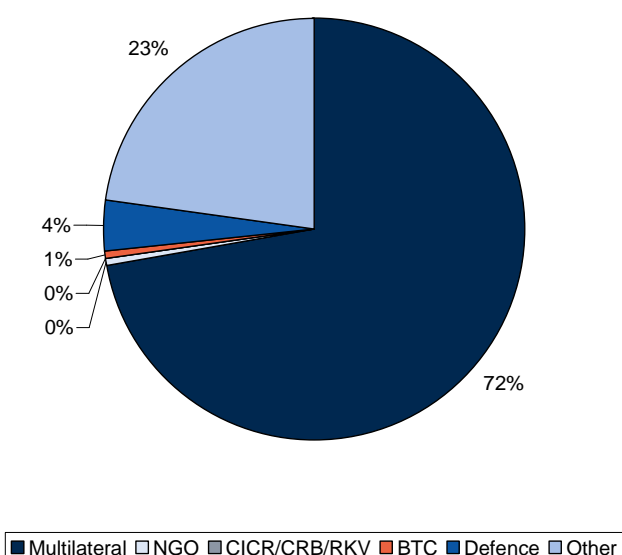
¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Interviews with staff.

Table A3.7 Channels for transition aid 2004-2005

Channel	Transition aid (Euro)	Transition aid (percentage of total)
Multilateral	6.684.667	72%
NGO	31.800	0%
CICR/CRB/RKV	0	0%
BTC	65.972	1%
Defence	353.950	4%
Other	2.106.920	23%
Total	9.243.309	100%

Figure A3.4 Overview transition aid by channel 2004-2005



There is a wide variety of humanitarian and non-humanitarian organisations involved in the implementation of reconstruction and transition activities. They range from multilateral organisations such as ILO, UNESCO, UNDOC and UNDP, to BTC, public state and semi-public organisations, such as the harbours of Antwerp and Brussels, the National Bank, and the Senate. A small number of Belgian and non-Belgian NGOs¹²⁸ are also involved.

The broad orientation and the double objective of the budget line are reflected in the wide scope of activities: support to elections, reconstruction of hospitals, harbours, bridges, training, economic recovery and the fight against drugs. There is a relative concentration in three areas: (large-scale) transport infrastructure (especially harbours and bridges), health (hospitals) and institutional development (elections, training). Similar activities are also funded under other budget lines such as the elections in the DRC (Conflict Prevention), recovery of the fishing industry (Food Aid), transport of relief goods (Relief).

¹²⁸ RKV, CEBUMAC, as well as Royal Thai Foundation and Order of Malta

As there is no Royal Decree or international agreement providing a specific governing framework, the general law for international cooperation (25.05.1999) applies. Whether the embassies formally advise on all activities in the identification processes could not be concluded from the files.

A3.4 Multilateral Programmes

Overview

Table A3.8 Budget line Multilateral and International Organisations – voluntary contributions to humanitarian organisations

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
Volume in million Euro ¹²⁹	12.0	9.3	10.4	11.4	11.9	54.9
Frameworks and Procedures	<ul style="list-style-type: none"> Royal Decree on international partner organisations Strategy note on the partner organisations Multi-annual agreements 					
Responsible	Minister of Development Cooperation					
Administration	Multilateral Programmes/United Nations D4.3.					
Implementing Organisations	UNHCR, UNWRA, OCHA and ICRC					
Identification of Projects	No specific reports for the Belgian contributions are necessary; annual, general programme reports and audit reports are accepted					

The volume of funding from 2002-2005 shows that disbursements to the four multilateral and international organisations benefiting from this budget line (ICRC, UNHCR, OCHA and UNWR) were more or less constant. The support is based on multi-annual agreements and has two components: core funding and programme funding for UNHCR, OCHA and ICRC. At present these are divided in the following proportions: approximately 1/3 core funding and 2/3 programme funding. UNWRA is entirely core funded. The programme funding is geographically earmarked for programmes in the Great Lakes region¹³⁰. Although the level of funding is pre-established in the multi-annual agreements, the actual programme that will be funded is decided on in the annual consultations.

¹²⁹ Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306. These figures deviate slightly from the figures presented in the Terms of Reference.

¹³⁰ An exception was made for OCHA in 2003 as funds were spent in Côte d'Ivoire.

A3.5 B-FAST

Overview

Table A3.9 Budget line B-FAST

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
Volume in million Euro ¹³¹	0.3	0.3	0.7	0.7	0.9	2.9
Frameworks and Procedures	Royal Decree 2003					
Responsible	Office of the Prime Minister, various Ministers / Minister of Foreign Affairs					
Administration	Crisis Centre (SO.1) under responsibility of the Minister of Foreign Affairs					
Implementing Organisations	Various					
Identification Process of Programmes	On request of the affected country					

The interventions of B-FAST from 2002-2005 in ODA countries are summarised in table A3.3.7.

Table A3.10 B-FAST interventions in ODA countries 2002-2005

2002	2003	2004	2005
DRC	Algeria	Philippines (x2)	Indonesia
Iran	Philippines	Iran	Niger
Morocco	Iran	Paraguay	Pakistan
		Sri Lanka/ Indonesia	

B-FAST website.

Table A3.11 Disbursements for B-FAST interventions in ODA countries 2002-2005¹³²

2002		2003		2004		2005	
70.100	Morocco	250.000	Algeria	33.000	Philippines	414.554	Tsunami
224.240	DRC	50.000	UNDAC	416.015	Iran	98.285	Tsunami
				104.888	Morocco	13.5000	Pakistan
				66.998	Morocco	16.000	Niger
				12.322	Iran	40.000	Tsunami
				30.000	Philippines		
294.340		300.000		663.223		703.839	

¹³¹ Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306. These figures deviate slightly from the figures presented in the Terms of Reference.

¹³² Excluding labour costs, the costs of the experts are not re-imbursed to their employers.

B-FAST can support intervention of other organisations financially if these organisations are better positioned to provide assistance (for example ICRC).

B-FAST cooperates with the European Union to establish coordination mechanisms at European level, and with the United Nations INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group) under the auspices of OCHA. B-FAST provides training for experts available for deployment, among others, by participating in exercises.

Annex 4 Persons Interviewed

Europe	
Mrs. B. Frankinet	DG Multilaterale Zaken (D2.3)
Mrs. E. Bouvy	Beleidscel Buitenlandse Zaken FPS
Mr. M. Waals	Memisa
Mr. L. Sas	B-FAST
Mr. J. Vermeir	Voedselhulp (D2.1)
Mr. A. Delie	Permanente Vertegenwoordiging België te Geneve
Mrs. M.P. Duquesnoy	Multilaterale Programmes/ Verenigde Naties (D4.3)
Mr. L. Teirlinck	Conflictpreventie en preventieve diplomatie
Mr. L. van Raemdonck	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. A. Casterman	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. Burret	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mrs. M. Pineros	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. G. Hambrouck	Before Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. E. Squilbin	Maatschappijopbouw (D2.3)
Mr. Ph. Maughan	ECHO, Desk Central Africa Region
Mr. J.L De Gerlache	Beleidscel Ontwikkelingssamenwerking FPS
Mr. J. Wouters	Rode Kruis Vlaanderen
Mr. A. van Meeuwen	Ambassadeur België, Permanente Vertegenwoordiging Geneve
Mrs. J. Greenwood	ICRC, Head External Resources Department
Mr. C. Leudi	ICRC, Head Planning, Monitoring and Evaluation Unit
Mrs. J. Langenkamp	UNHCR, Head Donor Relations
Mrs. U. Aboubacar	UNHCR, Head Desk Central Africa & Great Lakes Region
Mrs. F. Theriault	UNHCR, External Relations Department
Mrs. M. Ninaber- Van Eyben	OCHA, Chief Donor Relations Department
Mrs. L. Benhayoune	OCHA , Humanitarian Affairs Officer
Mr. A. Nabeta	OCHA, Humanitarian Affairs Officer Central and Southern Africa.
Mrs. A. Claesson	OCHA, Associate Humanitarian Affairs Officer
Mrs. J. Michelsen	Counsellor Permanent Mission of Denmark
Mr. G.Thijs	Coordinator B-FAST, FPS Health
Mr. Y. Mauron	Ministry Foreign Affairs, Switzerland
Mr. T. Karmakallio	Ministry Foreign Affairs, Finland

DRC	
J. Swinnen	Ambassadeur Belgium DRC
B. de Schrevel	Belgian Embassy, Agriculture Assistant Attaché, in charge of Humanitarian Assistance
P.Cartier	Belgian Embassy
M. Desmet	Belgian Embassy, Attaché Health.

Y.Hanoteau	Technical advisor CTB
G.Darcis	Senior Advisor Ministry of Transport and Communications
Y.Galvez	Advisor ADG/ONATRA
A..Andriamanaonny	Coordinateur Commission Electorale Independente
S-P. Nanitelamio	Chief Technical Advisor
M. Hadorn	Head of Delegation, ICRC
R. Cooper	DFID, in charge of Humanitarian Assistance
J. Nash	USAID, Attaché Humanitarian Assistance
G. Fernandes	Country Representative OCHA
A. De Domenico	Manager Pooled Fund
M. Demeure	Country Representative BTC
R Hans.	Attaché in charge of Humanitarian Assistance
P. Vercammen	Chef de Bureau ECHO
M.Hugues Bonte	Caritas
A.Bloomberg	Country Representative UNICEF
H.Péries	Senior Programme Officer
C.Vincent	Country Representative PAM
M.Kassa	Former Humanitarian Coordinator
L. Vansina / A. Nooy	Memissa DRC / Memissa DRC
R.Mountain	PNUD, Humanitarian Coordinator DRC
M.Vangu Lutete	Deputy Representative FAO
D.Sermand	Chef de Mission MSF-B
R.Gruenert	Deputy Country Representative UNHCR
J.Heseman	External relations Officer UNHCR
Mrs Sophie Wyseur	Coordinatrice Louvain de Développement
Mr. Dr. B. Malanda	Responsable de Thématique de Sante Louvain de Développement
Mr. Dr. Ghislain Bisimwa, Mr. Dr. Janvier	Coordinator Cemubac
Mr.Ch. Mushagalusa	Member of the Management Team BDOM:
Mrs. A. Shneerson	Chef de Mission Kivu WFP
Mrs. A.Constant	Chef de Mission Kivu FAO
Mrs E.Lafortune;	World, Country Director
Mr. K. Ndashinmye	
Mrs. M. Yonekawa	Chef de Bureau, UNHCR
Mr. A. Zadel	Information Officer OCHA Goma
Mrs. M.N.Cikuru,	Project coordinator Women for Women:
Mr. A. O. Musuni,	Director Caritas North Kivu
Mr. B.Rubakare.	Inspecteur Provincial de l'Education
Mr. L. Calestini,	Emergency officer UNICEF
Mr. R.Mathon:	Coordinateur de Programme Solidarités
Mr..P.Vanholder	Liason Officer Oxfam Solidarité
Mr. M Guisse	Coordinator UNHCR
Mrs. T.Leuring,	Programme Director DRC
Mrs._A.Meulenhof	BTC
Mr. I. Deloof	BTC
Mr. Dr D. Basedeki	Zonal Health Coordinators
Mrs. Dr. R.Kahamba	
Mr. Dr M.Burole:	Provincial Health Inspector
Mrs. M. Idumbo	Provincial Inspector Primary Health

Burundi	
M. A. Broecke	Ministre Conseiller, Chargé de la Coopération au Développement
M. Y. Nindorera	Attaché, Ambassade de Belgique
Mlle N. Manirakiza	Chargée de programme, Refugee Education Trust
M. D. Ruremesha	Logisticien, Refugee Education Trust
M. B. D'Ansimboung	Coordinateur, Refugee Education Trust
M. P. Rurakamvye	Secrétaire Permanent, Comité National de Coordination des Aides, 2ème Vice-Présidence
M. L. Dufour	M. Laurent Dufour
M. E. Pitois	Assistant Technique, ECHO
M. J. Delor	Assistant Technique, ECHO
M. Y. Guinand	Directeur Résident, Bureau de la Coopération Suisse
M. A. Mahamat	Chargé de programme, UNHCR
M. A. Baba Fall,	Administrateur Principal de la Réintégration UNHCR
Mme M. G. Nahimana	Assistante de Programme, UNHCR
Mme M. Lange	Chargée de programmes, International Alert
Mme Tracy Dexter	Chargée de programmes, International Alert
J.J. Maerel	Chef de mission, Folkekirkens Nodhjaelp
M. C. Bendouda	Représentant adjoint, UNICEF
Mme T. Shibuya	Administrateur Adjointe, Education, UNICEF
Mlle A. Rigot	Administrateur, urgences, UNICEF
M. A. Ndenzanko	Conseiller Principal du Gouverneur de Cankuzo
M. Y. Brand	Coordinateur Provincial, Solidarités
Mlle S. Maury,	Coordinatrice des programmes, Solidarités
M. M. Ngaboyege,	Coordinateur de site, Croix rouge Burundaise, Mishiha
Mme F. Habonimana,	Assistante de Terrain, Paresi, Mishiha
M. T. G. Carranza,	Chef de bureau de terrain, UNHCR Ruyigi et Cankuzo
Mme J. Coreke,	Assistante de programme, UNHCR
Mme M. Gasser,	Chef de Délégation, CICR

Pakistan	
Mr. J. Vyncke	Head Division BBRI
Mr. J. van Dessel,	Assistant Head Division BBRI
Mr. P. Renault,	Former Belgian Ambassador in Pakistan
Mr. M. Goffin	Belgian Ambassador in Pakistan
Mr. J. Vandemoortele,	Resident Coordinator Pakistan
Mrs. H. Rahimi	Belgian Embassy (member B-FAST team)
Mrs. F. Allaz	Deputy Director ERRA
Mr I. Ullah,	ERRA, Project Responsible KRRR
Mr. Y. A. Dogar	Pakistan Red Crescent Society Punjab.
Mrs Y. Lari,	Member Board ERRA, Heritage Foundation Pakistan
Mrs. F. Donnay	Country Representative UNFPA
Mr. M. Farah	FAO, Country Representative a.i.
Mr. S. M. Ali	FAO, Assistant Representative
Mr. F. Bari	FAO, Emergency Coordinator NWFP
Mr. Salahuddin	FAO, Technical Coordinator PAK
Mr. I. Rajput	Executive Director Dosi Development Foundation
Col. (R) Kahlid	Director Dosi Development Foundation
Mr. A. Pejicic,	Belgian Red Cross

Mr. P. Grusson	Belgian Red Cross
Mrs. F. Tereza	MSF- B Head of Mission
Mr. J. Blunt	Asian Development Bank
Mr. M. Straukot Shati	Asian Development Bank
Mr. A. Macleod	Relief to Recovery Transition Advisor, UNDP/ ERRA
Lieut. Gen. Nadeem Ahmed	Dep. Chairman ERRA
Dr. T. Moueenuddin	Health Specialist UNICEF
Mr. A. Parker	Senior Project Manager UNICEF
Mr. H. Siddiqui	Billiton Pakistan
Mr. P. Mauchle	Head of Delegation, ICRC
Mr. S. Husain, Deputy	Deputy Director Agricultural Extension PAK
Mr. R. Chichi,	UNDP- PAK
Mr. Ch. Reltien	Project Officer ECHO
Mr. T. Glue	Economic Security Officer, ICRC

Annex 5 Documents

- Alan Shawn Feinstein International Famine Centre: Ambiguity and Change: Humanitarian NGOs prepare for the future, 2004
- ALNAP, Asia Earthquake 2005, Learnings from previous recovery operations, 2006
- ALNAP: Consultation with and participation by beneficiaries in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action, Democratic Republic of Sri Lanka, 2003
- ALNAP Review of Humanitarian Assistance
- Field level Planning, 2003
- Capacity Building, 2004
- ALNAP: Evaluating humanitarian action: using the OECD-DAC criteria.
- ALNAP: Humanitarian Action; Improving Monitoring to enhance accountability, 2003
- Bouta, e.o. The role of SNV in Developing Countries in Internal Armed Conflict.
- Centre for research on Epidemiology of disasters, Thirty Years of natural Disasters 1974-2003: The Numbers
- Casterman. A., Zendingsverslag Burundi = Tanzania, 9 mei- 21 mei 2005, D2.1.1, 2005
- Casterman. A., Zendingsverslag naar Malediven & Sri Lanka, 11- 24 november 2006
- BTC Rapport d'Avancement, du Programme d'urgence, 13 Décembre 2006
- BTC in Congo
- Brusset a.o. Channel Research, Evaluation of Netherlands Humanitarian Assistance in the Great Lakes Region of Africa, 2006
- Cellule de l'Aide Alimentar, Note, L'Aide Alimentar, D2.1.2, 2004
- Danida, Joint report Humanitarian and reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005, October 2005
- Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2006, 2007
- Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005, 2005
- DEZA, Humanitäre Hilfe des Bundes, Strategy 2010
- DGOS Activiteiten verslag 2002, 2003, 2004, 2005 and 2006
- DGOS Overzicht van de bijdragen van DGOS aan de internationale organisaties periode 2001-2005 (Gele Boekje) , Juni 2006
- DGOS.D 50 Nood en Rehabilitatiehulp: Noodhulp en hulp voor rehabilitatie op korte termijn; Vademecum bestemd voor de Niet Gouvernementeale Organisatie (Franstalige editie Juli 1997) Maart 2000.
- DGOS, Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006
- DGOS, Programme d'Urgence pour la RCD 2006-2008, 2006
- DGOS, De Belgische Ontwikkelings Samenwerking en gelijke rechten voor mannen en vrouwen
- DGOS, Strategienota Vredesopbouw, 2002
- DGOS, Strategienota Onderwijs en vorming, 2002
- DGOS, Strategie nota DRC, 2002
- DGOS. Séminaire 'l'Aide Humanitaire et Good Humanitarian Donorship, May 2005
- DGOS, Statistieken, Web-site DGOS, 2007

- DGOS, De Belgische Ontwikkelingshulp in Democratische Republiek Congo
- ECORYS, e.a. Evaluatie van de Directe Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking 1999-2005, november 2006
- FPS, Foreign Affaires, Journées diplomatiques, Session Aide Humanitaire, 5 Septembre 2006
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken: Het Beleid van België in Centraal- Afrika, 2006
- Graves, e.o.: Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance, HPG Discussion Paper, 2006
- Helmer, e.o. Disaster Risk Reduction: Shifting the Perspective, Paper submitted for the Yearbook on Netherlands Development Policy, 2006
- Humanitarian Accountability Partnership: The humanitarian Accountability Report 2005, 2006
- Hambrouk G. Zendingsverslag D2.2.1. DR Congo 3-24 April 2005, 2005
- De hervorming van de humanitaire sector van de VN, 2006
- Humanitarian Policy Group, Uncertain Power: The changing role of official donors in humanitarian action. HPG Report 12, 2002
- Humanitarian Policy Group Briefing Paper 5, The changing role of official donors in humanitarian action, A review of trends and issues, 2002
- Humanitarian Policy Group Briefing Paper 12, Humanitarian NGOs, Challenges and Trends
- Humanitarian Policy Group, HPG Report 14, Humanitarian Action and the 'Global war on Terror': A review of trends and issues
- Humanitarian Policy Group Networking paper no 57, Standards put to test: Implementing the INEE Minimum standards for education in emergencies, chronic crisis and early reconstruction, 2006
- Humanitarian Policy Group Discussion Paper, The protection crisis, A review of field based strategies for humanitarian protection in Darfur, 2006
- Humanitarian Policy Group Discussion Paper GHD: Overcoming obstacles to improved collective donor performance, 2006
- Humanitarian Policy Group Research Briefing 23, Agriculture Rehabilitation; mapping the linkages between humanitarian relief, protection and development, 2006
- Humanitarian Policy Group, Policy briefing paper 27, Lost in Translation; managing coordination and leadership reform in the humanitarian system, July 2007
- IASC, Civil military Relations in Complex Emergencies- An IASC Reference Paper, June 2004
- ICRC: World Disaster Report 2001
- ICRC: World Disaster Report 2005
- ICRC: World Disaster Report 2008
- ICRC Institutional Strategy for Independent Evaluations
- Klem, e.a. Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004- 2005, 2006
- Markus, M, a.o. Evaluation of ECHO actions in the DRC, 2004
- Memisa, Jaarverslag 2005, 2006
- Ministry of Foreign Affairs of Finland, Humanitarian Assistance Guidelines, Finland's plan for implementation of the GHD principles, 2007
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Dutch Humanitarian Assistance, An Evaluation, 2006
- Moortele, Th. van der, e.a. Media and Humanitarian Aid; Empirical Evidence from Belgium
- OCHA, OCHA in 2007, December 2006

- OCHA Evaluation Studies Section: The Cluster Evaluation Final Report. Draft Version, October 2007
- OECD, DAC Peer Review Belgium, Development Assistance Committee, 2005
- OECD, DAC Peer Review Switzerland Development Assistance Committee, 2005
- OECD, DAC Peer Review Ireland, Development Assistance Committee, 2003
- OECD, DAC Peer Review Portugal, Development Assistance Committee, 2006
- OECD-DAC Journal on Development: Development Co-operation- 2006 Report, Statistics at a glance, and other statistics
- SDC, Solidarity alive - Humanitarian Aid: Strategy 2005, 2002
- Special Evaluation Office FPS, Terms of Reference Evaluation Belgian Humanitarian Assistance 2002-2006, 2006
- Telford, J. a.o. Evaluation of the Finish Humanitarian Aid 1996- 2004, 2005
- Tsunami evaluation Coalition, syntheses report and thematic evaluation set, 2006
- Waalts, M, Oog voor waardigheiden duurzaamheid. Reaktie op note Strategique Humanitaire, 2005
- World Bank, Independent Evaluation Group, Hazards of Nature, Risk to Development
- Red Cross, Red Crescent World Disaster Report 2001 and 2005
- Senanayake, e.o.: Humanitarian Assistance and the International Aid Architecture after the Tsunami: Lessons form Sri Lanka and India, 2005
- TEC: Links between Rehabilitation and Development in the Tsunami Response, 2006
- TEC: Coordination of international humanitarian assistance in the Tsunami-affected countries, 2006

Documentation DRC

Reports/ Books

- Ambassade in Kinshasa, Notitie: La Cooperation au Development Belge en DRC, 2006
- ALNAP: Consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning managing and monitoring humanitarian action, DRC, 2003
- Centre of International Cooperation (with the HPG), Common Funds for Humanitarian Action in Sudan and the Democratic Republic of Congo, December 2006
- Channel Research: Evaluation Dutch Humanitarian Assistance in the Great Lakes Region 2000-2005, March 2006.
- Clingendael Conflict Research Unit: The urgent need for a renewed SSR effort in the DRC
- DAC Expert meeting on peace building and development in Eastern Democratic Republic of Congo in the context of the region of Central Africa, December 2004
- DGOS: Strategie nota Democratische Republiek Congo, December 2002
- DGOS; Programme Aide Urgence/alimentaire RDC 2006, unpublished paper
- Donors: Memo: Commentaires de Donateurs sur la première version du Plan d' Action Humanitaire en OCHA ; Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires Secrétariat Nations Unis RDC, Réponse de OCHA, Octobre en Novembre 2006
- ECHO: Evaluation of ECHO's actions in the DRC, November 2004
- ECHO Humanitarian Aid to the Vulnerable Population of the DRC, Global Plan 2006, 2005
- Federale Overheidsdienst-OCHA: Institutional; Cooperation Framework, Update 2006
- Federale Overheidsdienst-FAO: Samenwerking programma België/FAO 2004-2007, 2004
- Federale Overheidsdienst-FAO: Coopération entre la Belgique et La division des opérations d'urgences de la FAO, 2004
- ICRC: Emergency Appeal 2007
- MSF: Access to health care, mortality and violence in the Democratic Republic of Congo

- OCHA: Consolidated Appeal 2003, Democratic Republic of Congo, 2002
- OCHA: Common Action Plan 2006, 2005
- OCHA: Humanitarian Action Plan 2007, Democratic Republic of Congo, 2006
- OCHA Report, Democratic Republic of Congo, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006
- OCHA : Activités des Organisations Humanitaires par Territoires (Sud Kivu, Nord Kivu and Ituri), 2006
- Oxfam: Discussion Paper, Impact of Humanitarian Reform Mechanisms in the DRC, January 2007
- OECD-DAC: Peer Review Belgium, Annex D: Belgium Assistance Programme in the DRC
- UNDP: Interim Report: Pooled Fund NGO Project Monitoring & Evaluation, January 2007
- UNHCR Operations in the DRC 2007-06-10 Briefing note on UNHCR operations in the DRC
- UNICEF, 2006 Consolidated Emergency Thematic Report for Government donors, UNICEF Kinshasa, March 2007
- United Nations: Mid Term Review CAP 2004
- World Bank/UNDP: Programme Indicatif de Coopération- Document de base, The country assistance framework- The Process, Annex 5: Stabilising high volatile communities and supporting marginalised villages, 2006

Notes, letters, etcetera

- MSF: Press dossier: Excess mortality and exclusion from healthcare: Let's not turn away from the crisis in the Democratic Republic of the Congo, November 2005

Documentation Pakistan

Books/ reports

- Cosgrave and Nam, (Draft) Evaluation of DG ECHO actions in response to the Pakistan Earthquake, 2005
- ERRA, Rebuild, Revive with Dignity and Hope, Annual Review 2005 to 2006, October 2006
- ERRA, Rebuild, Revive with Dignity and Hope, Progress Report, 01 August 2007
- ERRA. Livelihood Rehabilitation Strategy
- ERRA-IASC Country team, ERRA-UN Early Recovery Plan, March 2006
- FAO, Household Food Security, Vulnerability and Market Assessment in Earthquake Affected Areas, March 2007
- FAO Representation Pakistan, Monthly News, various newsletters 2006-2007
- FAO, Livelihood Survey April-June 2006, 2006
- FAO, Summary of 2006 Kharif Post-harvest assessment
- FAO, Summary of 2006-2007 Rabi, Post-harvest impact assessment
- FAO, Impact of Post-harvest Accelerated Capacity Building of Farmers through demonstration plots 2006-2007
- Hamdani, a.o., Lack of coordination between INGOs regarding shelter kits during Pakistan earthquake, July 2007
- IASC, Real Time Evaluation, Application of the IASC Cluster Approach in the South Asia Earthquake, February 2006
- IFRC and FRCS, Appeal no 05EAo25, Revised 25 October 2005
- ICRC Midterm Report January to May 2006
- ICRC, Economic Security Assessment, 11/11- 11/12, 2005
- ICRC, Post-Distribution Monitoring Results, March 2006

- ICRC, Pakistan administrated Kashmir, Livestock Evaluation, May 2007
- Nadeem and McLeoyd, Non-Interfering Coordination- the key to Pakistan's successful relief effort, Draft, 2007
- OCHA, Evaluation of disaster response agencies of Pakistan, November 2006
- OCHA Financial Tracking System, Various Tables
- United Nations, Report on implementation of global cluster capacity building, 1 April 2006-31 March 2007
- Reed, Caversazio, Nuttall, Rapid Deployment in Pakistan following the 8 October 2005 Earthquake
- UNFPA, Pakistan Earthquake UNFPA Response, 2007

Documentation Burundi

Books/reports

- Belgian Embassy in Burundi, Notes for the File from the Embassy entitled « Rapport de l'Atelier du CAP 2002 » and « Humanitaire au Burundi en 2003 » and « Résumé de la rencontre du 14 décembre 2004 dans le cadre du Good Humanitarian Donorship ».
- Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to the Great Lakes, 1998
- Evaluation of UNHCR/World Bank Reintegration Programme
- Evaluation of Danchurchaid Humanitarian Mine Action, 2006
- Federale Overheidsdienst, Country Strategy Note, December 2002; This document does not indicate amounts disbursed.
- HPG Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance, Discussion Paper, December 2006
- Institut de Statistique du Burundi "Enquête d'évaluation de la reintegration durable des réfugiés burundais", UNHCR, 2007
- Lutheran World Federation-Conseil National des Eglises au Burundi "Field Assessment on Perceptions of Refugee Returns", 2006
- Macroeconomics Unit 3, Africa Region, Burundi: An Interim Strategy 1999-2001, Report No 19592-Bu
- Ministry of Agriculture, FAO, WFP, UNICEF, OCHA, National Food Security, Nutrition and Crop Assessment, June 2005. This figure takes into account marginal production (animal, fruit, vegetables, soya bean, peanuts, etcetera.) not included in the domestic availability.
- OCHA in 2007, Activities and Extra-Budgetary Funding Requirements, United Nation.
- OCHA/DFID, "External Baseline Evaluation of the Burundi Good Humanitarian Donorship Pilot", April 2004
- OECD Development Aid Committee "Aid at a Glance", 2007
- WFP, Comprehensive Food Security Vulnerability Analysis, December 2004
- www.idpproject.org

Annex 6 Reference Group

Composition of the reference group

Dominique de Crombrugghe	S 4 Evaluation spéciale
Jeroen de Smet	S 4 Evaluation spéciale
Luc Teirlinck	S 3.1 Diplomatie préventive
Sophie de Groote	DGD - D 0.2
Olivier Thery	DGD - D 0.2
Jacqueline Liénard	DGD - D 0.2
Jean-Pierre Loir	DGD – D 2
Lien de Rieck	DGD – D 2.1.1. Aide d’urgence
Jan Vermeir	DGD - D 2.1.2. Aide alimentaire
Etienne Squilbin	DGD - D 2.3
Benedicte Frankinet	DGM –M 2 Direction Nations U
Marie-Paule Duquesnoy	DGD – D 4.3 Multi et org. int.
Guy Genot	DGM – M3 Action Humanitaire
Mario Goethals	CTB-BTC
Jean-Marie Korporaal	CTB-BTC
Elise Bouvy	Cab AE BZ
Antoon Delie	Attaché DGD Ambassade UN Geneva
Nicoletta Pergolizzi	ECHO
Marti Waals	MEMISA
Ted Kliet	IOB (NL)
Jo Wouters	Rode Kruis Vlaanderen
Antoine Renard	WFP

Meetings of the reference group

- October 19th 2006
- December 11th 2006
- March 27th 2007
- June 18th 2007

Annex 7 Analysed and Visited Projects

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
DRC (total 28)				
1- Appui a la sécurité alimentaire d'environ 75.000 ménages agricoles affectes par les conflits a l'Est de la RDC (2005)	Food security	FAO	Food Aid	1.700.000
2- Renforcement de la sécurité alimentaire de 116.300 ménages des zones sensibles (2006)	Food security	FAO	Food Aid	2.000.000
3- Aide alimentaire d'urgence sur l'allocation (2003)	Food aid	WFP	Food Aid	1.100.000
4 - Rehabilitation IDPs in Masisis and Rutshuru (2003)	Food security	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	312.000
5 : Réhabilitation des infrastructures scolaires au Nord Kivu (2003)	Education	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	160.000
6- Water & sanitation in Goma after the volcano eruption (2002)	Water and Sanitation	Oxfam Solidarite /Oxfam UK	Emergency	162.000
7- Réhabilitation de la zone Santé de Bukavu (2004)	Health	Louvain de Developpement	Emergency	658.000
8- Appui a la réhabilitation de la zone Santé Rural Sud de Bukavu (2006)	Health	Louvain de Developpement	Emergency	400.000
9- Reinstallation & Rehabilitation Fizi and Uvira (2004)	Food security, shelter, education	Solidarite Protestante /Tearfund UK	Emergency	820.000
10- Integrated operational strategy of UNHCR in the DRC 2006	Return of Refugees	UNHCR	Multilateral Organisations	1.400.000
11- Appui à la réinstallation des personnes déplacées et réfugiées au Sud Kivu (2006)	Food security	Oxfam Belgique	Emergency	400.000
12-Strategic Stocks (2002)	Health	Memisa	Emergency	757.898
13- Strategic Stocks (2003)	Health	Memisa	Emergency	500.000
14- Strategic Stocks (2004)	Health	Memisa	Emergency	499.000
15- Strategic Stocks (2005)	Health	Memisa	Emergency	520.033
16- Strategic Stocks (2006)	Health	Memisa	Emergency	650.000
17- Aide à la réhabilitation de structures sanitaires de la zone Ruzizi (Sud Kivu) (2005)	Health	Cebumac	Transition	267.000

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
18- Rehabilitation of the General Provincial Hospital Mama Yemo in Kinshasa	Health	BTC	Transition	1.000.000
19- Rehabilitation of the Port of Kinshasa 2005	Infrastructure	Port of Brussels	Transition	200.000
20- Rehabilitation of the Port of Kinshasa 2006	Infrastructure	Port of Brussels	Transition	200.000
21- Elections DRC (2006)	Others	UNDP	Transition	500.000
22- Elections RDC (2006)	Others	UNDP	Transition	500.000
22 - Pont de Niamba (2004- 2006)	Infrastructure	BTC	Transition	66.000 and 1.400.000
23 - Rehabilitation of the Port of Matadi (2005)	Infrastructure	Port of Antwerp	Transition	200.000
24- Rehabilitation of the Port of Matadi (2006)				300.000
25- Project BNB et Banque Congolaise; Creation of the conditions of a stable monetary climate (2006)	Others	National Bank of Belgium	Transition	1.480.000
26- Appui aux ZS du district du Centre et à l'ITM de Katana (2006)	Health	BDOM (DRC)	Emergency	1.558.000 \$US
27- Rehabilitation of IDP's in Djugu and Irumu (Ituri)	Food security	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	1.300.000
28 - S'entendre sur les rives des lacs (2006)	Others	Pax Christy Vlaanderen	Conflict Prevention	96.000
Pakistan (total 8)				
1- Aide à la reconstruction suite au tremblement de terre 8/10/05 au Pakistan RCB, GR/2006/02 (2006)	Shelter	RCB	Transition	1.500.000
2- Kashmir Recovery Recycling Rehabilitation GR/2006/12 (2006)	Infrastructure	BBRI	Transition	403.000
3- Noodhulp aan de slachtoffers van aardbeving/ NH 2006/04 RKV (2006)	Relief goods	RKV	Emergency	480.202
4: Emergency provision of essential inputs for the rapid re-start of small food crop production of household livestock within earthquake affected communities FAO OSRO/PAK/602/BEL (2006)	Agriculture	FAO	Food Aid	1.000.000
5: Tremblement de terre, achat de tentes et sets de cuisine RCB, NH 2005/31 (2005)	Relief goods	RCB	Emergency	350.000
6- Relief goods (shoes, cloths, tents, etcetera.) ICRC, NH 2005/44 (2005)	Relief Goods	ICRC	Emergency	1.000.000
7: Field hospital Garhi Dopatta, Kashmir,	Health	B-fast team	B-FAST	135.000
8: Emergency WASH response in the flood affected districts of Balochistan (2007)	WASH	UNICEF	Emergency	400.000

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
Ethiopia (total 6)				
1- Capacity development for emerging malaria control in Gambella NH 2005/32 (2005)	Health	UNICEF	Emergency	220.000
2- Emergency support to prevent the occurrence and spread of livestock diseases in identified hotspot Weredas in Somali National Regional State. NH2005/33(2005)	Agriculture	FAO	Emergency	550.000
3- Emergency response to drought in South-eastern Ethiopia (2006) NH/ 2006/ 12 (2006)	W&S	UNICEF	Emergency	400.000
4- Health and Nutrition Intervention in Ethiopia IN 19700/31(2003)	Health (and nutrition)	UNICEF	Emergency	806.563
5- Overstroming in Ethiopië. RKV NH/2006/38 (2006)	Relief goods	RKV	Emergency	200.100
6- Capacity Development for Malaria control in Gambella (2005)	Health	UNICEF	Emergency in Gambella	220.000
Sri Lanka (total 5)				
1- Noodhulp voor de slachtoffers van de aardbeving en tsunami in Sri Lanka NH./2004/49 (2004)	Relief goods	RKV	Emergency	247.188
2- Location d'un avion ANATOV dans le cadre de l'aide humanitaire aux régions sinistrées par les Tsunamis GR 2005 03 (2005)	Transport, relief goods	Min. landsverdediging	Transition	321.950
3- Skills development for economic empowerment and creation of livelihoods GR/2005/03 (2005)	Economic development	ILO	Transition	1.326.825
4- Tsunami solidariteit NH/2005/09(2005)	Economic development, social infrastructure	Ministerie van Landsverdediging	Emergency	283.436
5- Réhabilitation et reconstruction dans le district de Galle NH/2005/16 (2005)	Shelter	Solidarite Protestante	Emergency	823.000
Burundi (Total 9)				
1- Aide à la réintégration des populations rapatriées de Tanzanie NH/2006/08(2006)	Return of refugees	UNHCR	Emergency	€ 1.000.000
2- Amélioration des conditions de vie des populations vulnérables de la province de Cankuzo NH/2006/34 (2006)	WatSan	Med. du Monde Belgique	Emergency	€ 400.000
3- Soutien aux écoles secondaires des provinces orientales	Education	CARAES	Emergency	€ 488.953
4- Réhabilitation d'infrastructures d'approvisionnement en eau, sensibilisation sur l'hygiène et promotion de l'assainissement de base en milieu scolaire et au niveau des communautés dans les provinces de Rutana, Bururi, Ruyigi et Cankuzo NH/2004/37(2004)	WatSan	UNICEF	Emergency	€ 420.000

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
5- Réhabilitation des systèmes hydrauliques dans la ville de Kayanza (bénéficiaires: population de Kayanza et déplacés internes) 19700/25 (2003)	WATSAN	ICRC	Emergency	€ 758.500
6- Réhabilitation pour sinistrés, rapatriés et déplacés à Makamba : réhabilitation agricole et reconstruction d'écoles NH/2004/21(2004)	Agriculture/ education	Solidarité Protestante	Emergency	€ 501.175
7- Assistance Agricole a la production maraichère (2004)	Agriculture	FAO	Food Aid	370.000
8- Soutien au renforcement de base a la sécurité alimentaire (2004)	Agriculture	FAO	Food Aid	580.000
9- Fourniture d'intrants agricoles (2006)	Agriculture	FAO	Food Aid	500.000
Other Countries (total 10)				
1- Angola; Outbreak of Marburg hemorrhagic fever- NH 2005/15 (2005)	Health	WHO	Emergency	100.000
2- Angola: Soutien aux soins de sante primaire et secondaire dans la Province de Bia. NH 19700/36 (2003)	Health	MSF Belgium	Emergency	500.000
3- Cape Verde ; Assistance aux cantines des 19701/14 (2003)	Education	WFP	Food Aid	400.000
4- Sénégal: Assistance alimentaire en faveur des populations les plus affectées par le conflit en Basse Casamance NI 19411/28 (2002)	Various	WFP	Food Aid	98.894
5- Filippijnen ; Noodhulp voor de slachtoffers van de tyfoons in de Filippijnen. NH/2004/48 (2004)	Shelter	RKV	Emergency	346.500
6- Haïti: Aide d'urgence comme suit aux passage des ouragans dans les Caribes CRB NH/2004/31(2004)	Relief goods	RCB	Emergency	297.898
7- Palestine: Appui aux populations Palestiniennes de Rafah. NH2004/33 (2004)	Relief goods	Solidarite Socialiste FCD	Emergency	125.050
8- Palestina: Noodhulp and rehabilitatie voor de Palestijnse bevolking in de bezette Palestijnse gebieden, NH/2005/17 (2005)	W&S, Agriculture, Health	Oxfam Solidarite with 3 other B-NGOs	Emergency	830.000
9- Palestina: Noodhulp aan rurale gezinnen in Hebron en Ramallah district NH/2006/33 (2006)	Agriculture	Oxfam Solidarite	Emergency	366.150
10- Niger: Récupération des enfants Province Zinder NH/2005/37 (2005)	Health	MSF Belgium	Emergency	192.870

The projects with bold numbers were visited.

Annex 8 Humanitarian Reform

The Clusters, the CERF and Pooled Funds, Clusters' and Humanitarian Coordinator's Function

In 2005 the Humanitarian Response Review (HRR), commissioned by the (then) ERC, Jan Egeland, recommended a series of improvements of the existing institutional framework and mechanisms for disaster response to increase predictability, speed and efficiency of the humanitarian sector.

The humanitarian reform agenda has three key pillars: The concerns for a predictable and timely financing (CERF); the capacity and response gaps (Clusters); and the strategic leadership (strengthening the humanitarian coordinator function).

A complementary initiative, the Global Humanitarian Platform, aims to improve partnerships between the three main families of the humanitarian community: NGOs, the Red Cross/Red Crescent Movement and the UN and related international organisations.

CERF

The (Expanded) Central Emergency Response Fund (or E-CERF) was created on 12 December 2005 with view to the need to improve on the Central Emergency Revolving Fund (CERF) established in 1991. The new CERF is a General Trust Fund that is set up to make resources immediately available to support rapid response to humanitarian crises and address critical humanitarian needs in under-funded emergencies.

The new CERF grant window has three main objectives:

- to promote early action and response to reduce loss of life;
- to enhance response to time-critical requirements based on demonstrable needs; and
- to strengthen core elements of humanitarian response in under-funded crisis.

Together the already existing loan and new grant elements have an overall target of US\$ 500 million. The CERF is funded by voluntary contributions from donors and is administered, on behalf of the Secretary General, by the UN's Emergency Relief Coordinator (ERC) who serves as Programme Manager for the Fund. The ERC receives guidance and support from the IASC and the Advisory Group (an independent body) on the impact and use of the fund. He also receives guidance from the relevant humanitarian/resident coordinators (HC/RC), operational organisations and country teams. The expanded CERF was launched in March 2006 and is managed by a small, dedicated secretariat in OCHA, New York.

The objective of the CERF goes beyond distribution of funds and aims to distribute funding based on assessed needs, as evaluated by the highest-ranking UN official on the ground [the HC or RC] and the humanitarian country team. All funds aim to distribute funding based on

assessed needs. What makes the CERF different is that it 1) covers life-saving assessed needs in a sudden-onset emergency before other donor funds are available; 2) aims to more equally distribute humanitarian funds across under-funded emergencies to address identified life-saving priority needs in such emergencies. The United Nations funds, programmes and specialized agencies, as well as the International Organisation for Migration are eligible to apply for funds. OCHA, as the CERF manager, is not eligible for grants from the grant element of the Fund. The resolution does not provide for direct access to funding by non-governmental Organizations (NGOs); however, NGOs can access CERF funding via subcontracting arrangements of special agreements with UN Agencies.

Emergency Response and Pooled Funds

There have also been new financing mechanisms introduced at national level, for example in Somalia, Ethiopia and the DRC. Somalia and Ethiopia have (ERF) and the DRC has a common fund (also called a Pooled Fund). These funds are governed by joint UN agency/NGO committees, and fund allocations are disbursed under the authority of the HC. Ethiopia and the DRC are gradually moving towards joint governance structures of these funds and the CERF. In contrast to the CERF, UN agencies and NGOs have access to these funds. In reality access for NGOs in the initial year was close to zero but is improving and, for example, the third round in the DRC was exclusively reserved for NGOs.

Three examples of such funds are:

Somalia – has an ERF established in 2004 to provide rapid response funding (up to US\$250K) to UN agencies and NGOs. It is governed by an advisory board that includes UN agencies and NGOs and proposal are approved by the HC. The HRF received CERF funding for the flood emergency. Although all projects include an M&E plan and project proponents have to provide mid-term and final project reports, the HRF Board members are only involved in project approval.

Ethiopia – has an ERF established in 2006 to provide small-scale emergency assistance. It serves as a rapid and flexible funding mechanism for UN agencies and NGOs and, to date, appears to have exceeded the expectations of both the UN agencies and the NGOs, having received \$11M in funding from the UK, the Netherlands and Norway. An evaluation of the HRF conducted in 2006 indicated that, of the funding disbursed up to October 2006 43% had gone to UN agencies and 57% to INGOs. National NGOs had not had direct access to the HRF. Interview respondents noted that there is no clarity on substantive differences between HRF and CERF but that, intuitively, if agencies want a lot of money, they approach the CERF; if the requests are smaller and they want the money faster they approach the HRF. Reportedly agencies see the HRF money as their own – unlike the CERF, where there is not the same level of ownership of the Fund. The fund is governed by a Review Board that includes UN agencies, INGOs and, recently, the Government of Ethiopia. Board members noted that the proposal review process is time-consuming. All projects are required to have an M&E plan.

DRC – has a Pooled Fund established in 2005 that has US\$ 88 million (April 2006) from the United Kingdom, the Netherlands, Sweden, Norway, Canada and Belgium. It is designed to strengthen the role of the HC and better respond to humanitarian needs. The PF is managed by the PF Board consisting of UN agencies and NGOs and is chaired by the HC. There have been three allocations, with progressively more focus on funding for NGOs.

Clusters

In international responses to humanitarian crises, some sectors could have benefited from having clearly mandated lead agencies. This has repeatedly led to ad hoc, unpredictable humanitarian responses, with inevitable capacity and response gaps in some areas. The Humanitarian Response Review (HRR) found significant capacity gaps and unpredictable responses in certain sectors and areas of response, in particular protection, water and sanitation, shelter, camp management, food aid, nutrition and livelihoods. In its recommendations it called for strengthening leadership of the sectors, and introduced the concept of ‘clusters’ at different levels (headquarters, regional, country and operational)¹³³.

Underlying the issues identified by the HRR were familiar and longstanding challenges to humanitarian coordination. A system comprised of multiple autonomous agents, each dependent on voluntary contributions, inevitably suffers from a lack of strategic leadership, gaps in services and chronically low levels of preparedness. The leadership deficit has meant that humanitarian needs that fell outside of agencies’ particular mandates and programming – IDPs being the classic example – received unpredictable and often lower levels of response. The voluntary and collaborative nature of humanitarian response leaves no locus for accountability for presence or performance.

The cluster approach seeks to address the gaps within the current humanitarian system in three ways:

- by vesting overall sector responsibility in lead agencies, and by creating new and stronger lines of accountability between these agencies and the Humanitarian Coordinator in a given country;
- by prompting increases in field level capacities concomitant with these sector-wide responsibilities; and
- by building capacity at the headquarters level to allow for increased levels of preparedness within the system.

A series of IASC WG meetings were held in the latter half of 2005 to identify nine clusters and cluster lead agencies (many more than the original ‘gap’ sectors identified by the HRR). Draft guidance and strategies for the approach and for specific clusters were also developed. The DRC, Uganda, Liberia and Somalia were selected in consultation with HCs as the first roll-out countries, and the cluster approach was in the meantime applied in Pakistan in October 2005, although with very little guidance to support it. Four sectors or areas of response – refugees, food, agriculture and education – were not established as clusters, although the latter two gained cluster status at a later stage¹³⁴.

The aims of the Cluster Approach are defined in the ... and can be summarised as follows¹³⁵:

¹³³ United Nations, *Humanitarian Response Review*, August 2005, p. 49.

¹³⁴ Global Cluster: Agriculture, Camp Coordination and Camp Management, Early Recovery, Education, Emergency Shelter, Emergency Telecommunications, Health, Logistics, Nutrition, Protection, Water, Sanitation and Hygiene.

¹³⁵ IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response (November 2006).

At the global level:

- to strengthen system-wide preparedness and technical capacity to respond to humanitarian emergencies by ensuring predictable leadership and accountability in all the main sectors or areas of humanitarian response;

At the country level:

- to strengthen humanitarian response by demanding high standards of predictability, accountability and partnership in all sectors or areas of activity;
- to achieve more strategic responses and better prioritisation of available resources by clarifying the division of labour among organizations, better defining the roles and responsibilities of humanitarian organizations within the sectors and providing the Humanitarian Coordinator (HC) with both a first point of call and a provider of last resort in all key sectors or areas of activity.

Humanitarian Coordinator

In the event of a complex emergency, or when an already existing humanitarian situation worsens in degree and/or complexity, the United Nations Emergency Relief Coordinator, on behalf of the Secretary-General and after consultation with the IASC, will designate a Humanitarian Coordinator.

The key functions of the humanitarian coordinator are:

- to establish and manage a coordination system to support the work of the Humanitarian Country Team, to develop a strategic plan for responding to the assistance and protection needs and to facilitate the provision of common services;
- to negotiate and advocate for the application of humanitarian principles on behalf of the victims and of the humanitarian community; oversee all in-country aspects of the inter-agency strategic planning process, including the development and update of a comprehensive contingency plan; ensure humanitarian accountability, through promotion and monitoring of implementation of relevant policies and guidelines adopted by the IASC, taking into consideration rehabilitation and reconstruction in relief actions to ensure they are undertaken as soon as feasible;
- to coordinate the humanitarian country team and the overall management of OCHA.

There is an agreed need to institutionalise improved systems and standards for the identification, appointment and training of individuals capable to deliver effective and accountable leadership, and to interface with national authorities in humanitarian crises. A new roster of 22 potential HCs has been established, for the first time including members of both United Nations and non-United Nations humanitarian organizations (among others international NGOs). The development of a training programme for HCs was initiated in the latter part of 2006 and a pilot training took place in November. In 2007 outreach and activities to sensitize national authorities to the role of HCs will also be conducted, as RCs/HCs serve a crucial role in determining how CERF funds are put to best use and ensuring that the CERF is a mechanism to further coordinate and plan an increasingly comprehensive humanitarian response. In addition, there will be more focus on how funding mechanisms (the CERF and ERFs among others) can support the HC in ensuring humanitarian needs are met.

They also need to ensure that Resident Coordinators (RCs) are provided with training and support on humanitarian issues (including reform), so that they can successfully accomplish an increasingly complex set of humanitarian tasks, as well as ensure effective leadership on recovery and transitional planning. This is particularly relevant for RCs operating in disaster-prone countries, and countries threatened by internal or external conflict. RCs in these situations should be encouraged to include IASC partners in contingency planning exercises.

Annex 9 Benchmarks

Data on humanitarian assistance are hardly standardised and comparison of data of various countries therefore highly unreliable. As benchmarking relates to comparative figures we have used the same sources wherever possible, even if presented data differed from data presented elsewhere in the report on Belgian humanitarian assistance where other sources have been used. However, the data presented in this benchmarking exercise has to be treated with maximum care and indicates trends at best.

Finland and Switzerland have been chosen for this benchmark, as they are countries with GDP per capita and ODA levels comparable to Belgium and, substantial, but not very large, humanitarian programs.

Finland

There are significant common characteristics between Finland and Belgium; both have similar aid budgets and made the GHD principles a cornerstone of their humanitarian policies. Both countries support the UN mechanisms and organisations for humanitarian responses strongly and do not support international NGOs. The evaluation concluded that humanitarian units and embassies are equally understaffed, hindering effective field visits, while both countries share weaknesses on formal criteria for decision making and allocation of funds, monitoring instruments and practices.

There are marked differences too. Finland is ahead of Belgium as it has already developed its GHD implementation plan and is a predictable, reliable and timely donor to its implementing organisations. The plan builds on the findings of the evaluation in 2005, and was prepared in consultation with a wide range of humanitarian governmental and non-governmental organisations. Finland also spends a much larger share of its development assistance on humanitarian aid (formal target of 10-15% while spending in 2004 and 2007 12%), it concentrates on a much smaller number of implementing organisations and allocates the majority of funds to core and programmes with very loose earmarking, while classical individual project funding is very limited. Finnish humanitarian assistance focuses more strongly on the UN mechanisms: it supports the core and programmes of nine UN organisations for the implementation of its humanitarian assistance (with 65% of the funds allocated). It also provides more support to the Red Cross family (the second largest beneficiary with approx. 20-30 % of the funds allocated). Finally, Finland supports only three NGOs. With these NGOs it has a very stable and longstanding relationship. The NGOs propose programmes for a number of countries that are approved early in the year and can easily be adapted, even moved to other countries. Finnish NGOs are minor partners (approx. 10-%).

The Finnish organisational structure is very different and is simple and transparent. One unit is responsible for all humanitarian funding (to multilateral, RCC family and NGOs) and humanitarian funding has only one budget line. The staff of the HAU is small (only six); the workload of the administration of the HA programmes is, compared to Belgium, lighter

because of the programmatic (instead of project) approach, the limited number of partners, the long standing, stable relationships with the implementing partners, and more delegation of decision making. Decision making is especially delegated for changes in programmes and for smaller allocation to rapid onset disasters. Decisions can be made at Director General level up to one million Euro. Further delegation is in discussion.

Like Belgium, Finland is still to develop a clear strategy on issues like linking relief, rehabilitation and development, as well as on support to developing countries to prepare and mitigate disasters.

Switzerland

Belgium has in common with Switzerland similar aid budgets and that the GHD principles are the cornerstone of their humanitarian policies. Both countries channel over 70% of HA to multilateral and international organisations, though ICRC, being a Swiss organisation, is more dominant in Swiss humanitarian assistance. Both countries support activities in over 50 countries and have a direct involvement in response actions, though Switzerland on a much larger scale (12% of the HA budget against 1-2% for Belgium). Both countries have a relatively complex organisation with a large number of budget lines (7 in Switzerland) and departments managing humanitarian assistance. The coordination between HA, development and political departments is equally complex, but Switzerland seems to have developed better practices for internal coordination. Both countries support a number of NGOs (Switzerland 11), with Switzerland also funding local NGOs.

The Swiss humanitarian budget is delegated to the SDC. SDC unites a donor role (to the multilateral and international organisations, Swiss and local NGOs) with an implementation role and often combines both roles, being involved in response activities while funding other organisations, often local NGOs that are involved. Also humanitarian assistance is much more a cornerstone of the Swiss policy than it is for Belgium. The obligation to provide humanitarian assistance is defined in the law, providing a clear distinction between development assistance and HA. HA gets significantly more policy attention in Switzerland and exceeds the Belgium absolute and relative funding level. The staff of the HA departments is, with 91, far more numerous and the size of the direct support units partly explains this difference. Switzerland has a special unit within the HA set-up for monitoring and evaluation. With regard to content Switzerland focuses its HA more on humanitarian rights issues than Belgium and is more innovative having provided cash instead of relief and rehabilitation support for a number of years. However, a part of the Swiss food aid is tied, while all Belgian HA is provided without ties attached.

Finland, Switzerland and Belgium support CAP and Flash Appeals the UN and ICRC more or less at the same level and are, for similar reasons, important donors of OCHA. All three countries are still struggling to establish an effective strategy for the transition from relief and rehabilitation to reconstruction and development.

Finally, all three countries are considered reliable donors with increasing contributions to the main multilateral and international humanitarian organisations. However, only Belgium has multi-annual commitments, which was much appreciated and seen as an example to other donors.

Table A9.1 gives an overview of the main characteristics of HA of the three countries.

Table A9.1 Comparative data on Belgium, Finland and Switzerland

	Belgium	Switzerland	Finland
1: Population 2005	10 419.000	7 252.000	5 249.000
2: GDP in current prices 2004	357.447	359.049	186.154
3: GDP per capita 2004	29.000	33.000	31.000
4: ODA 2004 in billion US\$	1,463	1,545	0, 680
5: ODA as % of GDP 2004	0,41%	0.41%	0,37%
6: HA 2004 in million US\$	52	70	57
7: Humanitarian Assistance as percent of ODA, 2004	Approx 5%	Target 20% of ODA; in 2004 approx. 12%	Clear target of 10-15%; in 2004 & 2007: 12%; in 2005 above 15%
8: Humanitarian Assistance to FA/ CAP	Multi-lateral and RCC assistance is in principle included in the appeals. Most assistance implemented by NGOs and other partners is not part of an appeal.	Contributions to programmes of multilateral organisations, the ICRC and IFRC will be spent in response to CAP and FA. For direct implementation and project support the CAP and FA are taken into consideration but are not conditional	Provides in principle only assistance to activities that are included in appeals of UN and ICRC.
Contributions to CAP in million US\$	Contributions to CAP: 2004 29 2005 45	Contributions to CAP: 2004 36 2005 40	Contributions to CAP: 2004 15 2005 39
9: Main channels	55% multilateral, core funding and loosely earmarked for Great Lakes region. 12% Red Cross, 19% NGOs 5% BTC, Defence	33% multilateral 33% Red Cross and Crescent 10% Direct actions 10% NGOs 10% unspecified	65% multilateral 20- 30% % Red Cross and Crescent organisations (IFRC, FRC and ICRC) 10% Finnish NGOs
10: Main countries	Focus on the Great Lakes region (DRC, Burundi), Central and West Africa, Palestine, Afghanistan. Belgium supports over 50 countries.	10 concentration countries and regions; support to 55 countries in total Africa: 23%, Europe: 19%, Asia: 19%, Unclassified: 39% Sudan, Afghanistan, Palestine, Colombia, Burundi, DRC	Sudan, Angola, DRC, Afghanistan, Burundi

	Belgium	Switzerland	Finland
11: Operational capacity	Small operational unit; B-FAST, spending approx 2% of HA budget	SDC combines donor function with direct implementation; either by own teams or through subcontracting other organisations, often local NGOs. It spends approx. 12% of HA budget on direct assistance. Maintains a roster with 700 Swiss humanitarian experts for direct action or secondment to other HA organisations and has Swiss rescue unit, a search and rescue mechanism (operational within 12 hours). It has a number of SDC offices in countries to organise and support direct assistance.	None; considers direct intervention capacity too costly and inefficient.
12: Responsible Minister for Humanitarian Assistance	Divided among the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation	Minister of Foreign Affairs. The Minister has delegated implementation to SDC.	Minister of Development Cooperation. Administered by Humanitarian Assistance Unit (HAU) in the Ministry of Foreign Affairs.
13: Policy Framework	Plan Directeur 2006	Swiss policy framework derived from the Federal law on development cooperation and humanitarian assistance, providing a clear distinction between both and offering a framework for budget structure. A HA strategy with clear working principles, main tasks and operational activities that was to be reviewed in 2006.	Overall policy framework is the Development Policy Programme 2004 and the GHD implementation plan/ HA guidelines 2007.

	Belgium	Switzerland	Finland
14: Funding arrangements	<p>Long term guaranteed core funding to 4 UN organisations and ICRC and lightly earmarked programme funding. Food Aid is based on projects that are often part of multi donor programmes, of which 60% are approved at the beginning of the year and the remainder according to appeals during the year.</p> <p>All relief, rehabilitation and transition funded individual projects based on project proposals.</p>	<p>Switzerland has a global multi year HA budget with annual budgets. Multilateral, ICRC and IFRC receive core and mainly un-earmarked programme funding. The remaining 33% for direct interventions is spent according to needs, direct interventions and available local capacities to respond to the needs.</p> <p>A part of the aid is tied food aid.</p>	<p>70% of the HA budget funds are annually allocated to core and programmes of 9 UN organisations with a very loose earmark (mainly geographic regions).</p> <p>Also annual allocations to FRC, ICRC and FIRC and 3 Finnish NGOs on the basis of the programmes these organisations propose for a limited number of countries they work in. Remaining 30% are allocated in response to crises during the year or added to on-going programmes in the autumn.</p>
15: Organisational structure	<p>Humanitarian assistance is administrated by 4 different departments, reporting functionally to two Ministers. Both ministers have a policy unit that prepares the ministerial decisions. Proposals need clearance of the Inspector of Finance and for several budget lines a Royal Decree. Changes in approved projects require formal request and ministerial approval.</p>	<p>HA is managed by the SDC within the Federal Department of Foreign Affairs. SDC operates as donor and implementing agency and has a number of offices in developing countries (can open new offices if emergency programmes require this). The humanitarian department (one of 4 within SDC) has specialised divisions for multilateral and special assignments: 4 geographical, 2 direct support and a unit for evaluation and control. Coordination with other relevant policy areas is well developed but complex considering the heavy structure of HA.</p>	<p>Finnish development cooperation has 4 departments of which the HAU is one. The HAU administrates all humanitarian funding to implementing partners. The HAU coordinates with the development departments (geographic, multilateral organisations, and NGOs). For coordination with development assistance HAU plans are discussed and approved in a ministerial planning commission.</p> <p>HAU also administrates the de-mining programme that is funded from the development funds.</p>
16: Budget lines and programmes	<p>5 different budget lines with rather different procedures that makes them de facto 5 different programmes.</p>	<p>Multi-annual budget framework and annual budgets; 7 budget lines. (2 food aid budget lines for tied and untied food aid.)</p>	<p>One programme and one budget line for all humanitarian assistance.</p>

	Belgium	Switzerland	Finland
17: Procedures for decision making on projects and programmes. Changes of projects and programmes and accelerated decision-making in rapid onset emergency response/ duration.	Decision making highly centralised. Fast allocation of funds is possible but requires ministerial approval. No formal procedure or criteria for fast decision making.	Programmes above 10 million require cabinet approval; between 5 and 10 million ministerial approval, below 5 million SDC director decides, below 1 million director of humanitarian assistance decides. Because of delegated decision making powers, fast decisions are possible. However the peer review suggested further improvements.	Two, formalised procedures: One for acute (6-12 hours). 3-5 million euros are set aside for immediate responses to rapid onset emergencies. Decisions up to 1 million Euro are delegated to Director general level. Procedure for non-acute emergencies is more comprehensive. Early in the year 70% of all humanitarian funds are committed; in autumn the remaining 30%. These allocations are dependent on ministerial approval. Delegation of decision making for the 30% is expected. Approved programmes are flexible and can easily be changed and even moved to neighbouring countries.
18: Criteria for decision-making on allocation of funds	Criteria for one budget line are clearly defined but simultaneously largely outdated, while criteria for others are informal and for one budget line are missing.	Policy to divide the budget into 3; 1/3 for multilateral organisations, 1/3 for ICRC/IFRC and 1/3 for direct action. A small part of the direct action fund is allocated as programme funding to 3 Swiss NGOs; no clear criteria on the allocation of remaining funds for direct action, depends on local situation, needs, capacities, etcetera.	Evaluation found these not sufficiently transparent and they need to be improved.

	Belgium	Switzerland	Finland
19: Monitoring and evaluation	Attention to monitoring and evaluation minimal as staff concentrates on ex ante control and has no time. Monitoring by embassy staff only possible in some partner countries and irregular.	The HA division has a special department for monitoring and evaluation. Monitoring is mainly the responsibility of SDC staff in field offices.	Considered the task of implementation of HA. According to GHD harmonisation of reporting is emphasised. But Finland emphasises the need to improve needs assessments, appeals, reporting and coordination. Evaluation assessed the monitoring capacity of HAU and embassies as too small. HAU capacity for monitoring and assessment in Helsinki recently strengthened.
20: Number of staff and attention to training and professional development	8-10	94	6 staff in Helsinki; this was considered small compared to many other countries such as Ireland, Sweden, UK and Switzerland and insufficient for field visits and monitoring. Workload diminished because of limited number of partners and programme approach.
21: Delegation	Highly centralised decision making. Individual projects decided upon by the Minister with advice from the policy unit.	Decision making to a large extent delegated to Director of SDC and to Director of Humanitarian assistance.	Rapid onset response allocations to 1 million delegated to DG level and further delegation expected. Adaptations of agreed programmes delegated to HAU staff.
22: Role of the embassy	Provides advice on proposals for activities and programmes of several budget lines; involved in monitoring but no delegated decision-making authority. De facto, role in monitoring very limited. Not strengthened in case of rapid onset emergencies.	No delegated responsibilities; Informs and advises HO. But SDC staff in the field are the main contact points with roles in identification and monitoring. Staff of HA division can temporarily strengthen embassies when an emergency occurs.	Role of Embassy is small. HAU uses mainly Internet information sources (relief web, ICRC, ECHO briefings) and maintains informal contacts with embassy staff committed to HA. Embassies do not have specific role in monitoring implementation of HA.
23: Consultation process with NGOs	Recently started.	No formal consultation but SDC participates in 'table rondes' with Swiss NGOs.	Regular and professional communication that is satisfactory for all parties involved.

	Belgium	Switzerland	Finland
24: GHD membership and implementation plan/ main characteristics	Member of GHD. The HA policy framework mentions many GHD principles as building blocks but Belgium has not made an implementation plan yet.	Switzerland is committed to the principles but it has not made an implementation plan.	GHD member, with GHD principles as main policy principles. Made implementation plan in consultation with different Gov. and non-Gov. organisations in 2006-2007 as follow-up of evaluation, approved in 2007. Provides mainly a clear and comprehensive policy framework. Mainly describes contexts, principles, mechanisms but is less an action plan with priorities and indicators for implementation.
25: Partners NGOs Multilateral Organisations	3 UN humanitarian organisations and ICRC receive core and programme funding from the HA assistance budget, while a number of relevant UN organisations receive the same from the multilateral budget (for example SWP, FAO, WHO). Belgium Red Cross organisations and IFRC are supported on project basis as are approx. 15 Belgium NGOs.	Switzerland's HA focuses on ICRC and IFRC, UN OCHA, the main UN HA organisations and national (11). Programme agreement with 3 Swiss NGOs. Local capacities mainly NGO play a more prominent role than Swiss NGOs.	Deliberate policy to concentrate on a limited number of organisations. In principle UN and Red RCC and only if NGOs have an additional, specific advantage over multilateral organisations, are they funded. Finland supports: - 9 UN organisations - ICRC, FRC and IFRC Very small number of - Finnish NGOs (only 3) Non-Finnish NGOs not funded
26: Focus Complex emergencies/ Natural disasters	Both, with main focus on complex emergencies.	Both complex and natural emergencies, as well as technological and terrorist emergencies.	Both, with most funds allocated to complex emergencies.

27: Additional points	Belgium is one of the very few countries with multi-annual (4) commitments to its multilateral and international partners.	Advocacy for affected populations' position and rights is a separate category of Swiss HA. Specific guidelines provide guidance to staff. Switzerland has a very clear position on the conditions for civil-military cooperation.	Finland stresses and supports the importance of HA research. De-mining is part of the humanitarian programme but funded from the development budget.
-----------------------	--	--	---

Sources:

OECD DAC (1,2,3)

OECD- DAC: Aid at a glance (4,5,6.)

OCHA/FTS as quoted on Global Humanitarian Assistance 2006 (8)

Evaluation Finnish Humanitarian Assistance (2005)

(Finnish) Humanitarian Assistance Guidelines 2007

OECD DAC Peer Review Switzerland 2005

Humanitär Hilfe des Bundes; Strategy 2010

UNDP. Org/ countries/ datasheets; OEC-DAC

Interviews

100% gerecycleerd papier, gebleekt zonder chloor