

Evaluatie van de Belgische strategie voor humanitaire hulp

Hoe komt België tegemoet aan de behoeften van mensen die getroffen worden door humanitaire crisissen?



© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
September 2022
Evaluatie N°S4/2021/04

Copyright coverfoto:

Sarah is een van de drie andere kinderen die door hun alleenstaande moeder in de Bekaa, Libanon zijn opgevoed. Haar twee broers moesten werken om het gezin te onderhouden dat ook door UNHCR wordt gesteund.
© UNHCR

Gedrukt: Drukkerij FOD

De samenvatting in pdf-formaat is beschikbaar in het Nederlands, Frans en Engels (het eindverslag is opgesteld in het Engels) op de website <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/de-dienst-bijzondere-evaluatie> of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

Het eindrapport wordt als volgt geciteerd: Special Evaluation Office/SEO (2022), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid*, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels.

Evaluation van de Belgische Strategie voor Humanitaire Hulp

Hoe komt België tegemoet aan de behoeften van mensen die getroffen worden
door humanitaire crisissen?



Samenvatting

September 2022

De evaluatie is uitgevoerd door ADE (www.ade.eu), het evaluatieteam stond onder leiding van Martine Van de Velde. De Dienst Bijzondere Evaluatie zag erop toe dat de evaluatie voldeed aan de taakomschrijving en kreeg de steun van een referentiegroep.

De in dit document geuite meningen vertegenwoordigen de standpunten van de auteurs en geven niet noodzakelijk het standpunt van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking weer.

Introductie

In 2021 droeg de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking ADE op om een onafhankelijke evaluatie van de Belgische strategie voor humanitaire hulp (2014) te verrichten. Het doel van deze evaluatie is (i) de relevantie, samenhang en resultaten van deze strategie te beoordelen, en (ii) aanbevelingen te doen om de strategische aanpak van België inzake humanitaire hulp te verbeteren.

Scope

De scope van de evaluatie omvatte alle humanitaire interventies die in de periode 2014-2021 door de Belgische federale overheid werden gefinancierd via de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD). België heeft vier financieringsinstrumenten gebruikt voor de uitvoering van de Belgische strategie: algemene middelen (core funding), multilaterale fondsen (flexible funds), programma's en projecten. Hoewel een deel van de analyse betrekking heeft op alle vier de gebruikte instrumenten voor de implementatie van de strategie, ligt de focus van deze evaluatie bij programma's en projecten.

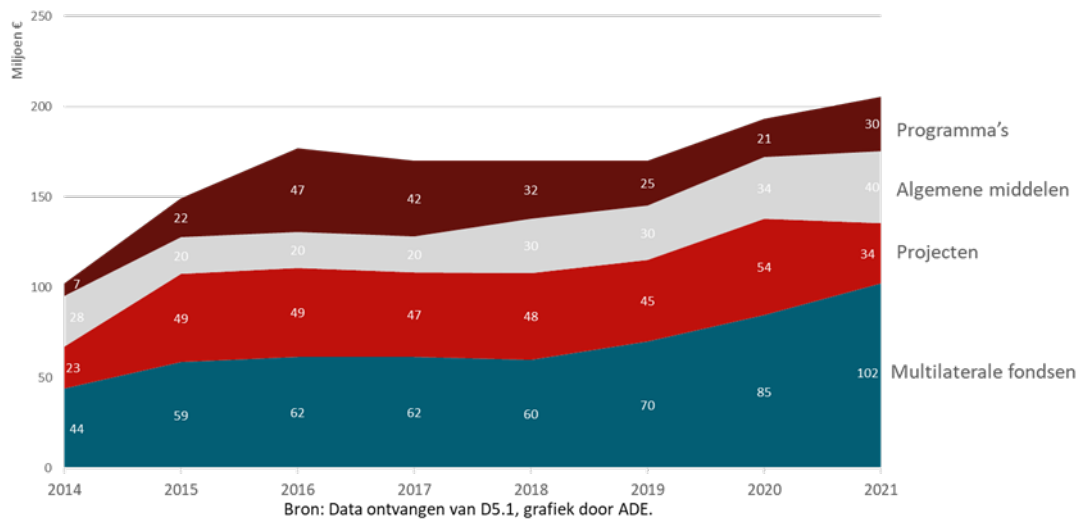
De evaluatiemethodologie omvatte de ontwikkeling van een Theory of Change en een evaluatiematrix met 10 evaluatievragen over de relevantie, coherentie, doeltreffendheid, efficiëntie en interconnectie (connectedness) van de Belgische humanitaire strategie. Het team baseerde zich op de analyse van een mix van primaire en secundaire gegevens die als grondslag voor de evaluatie werden gebruikt. Het verzamelen van primaire gegevens omvatte interviews met de belangrijkste betrokken partijen, projectbezoeken en gesprekken in focusgroepen in drie casestudies van landen (de Democratische Republiek Congo, Libanon en Palestina). De analyse van secundaire gegevens omvatte een typologie van de financiering op basis van gegevens van DGD en een uitgebreid onderzoek van beschikbare documenten die door DGD en partnerorganisaties ter beschikking zijn gesteld.

Belangrijkste bevindingen

Tussen 2014 en 2021 bedroeg de jaarlijkse Belgische humanitaire financiering via de vier instrumenten gemiddeld 164 miljoen euro per jaar of 1,3 miljard euro over de periode 2014-2021. Dit vertegenwoordigt ongeveer 9 procent van de totale Belgische officiële ontwikkelingshulp in de waargenomen periode. De recente evolutie van de verdeling tussen de vier instrumenten weerspiegelt de doelstelling van DGD om 60% van de humanitaire financiering toe te wijzen via algemene middelen en multilaterale fondsen, en betekent dat België zich inzet voor de doelstellingen van de Grand Bargain¹ om geormerkte middelen te verminderen en meerjarenplanning en -financiering te ondersteunen. (Figuur 1)

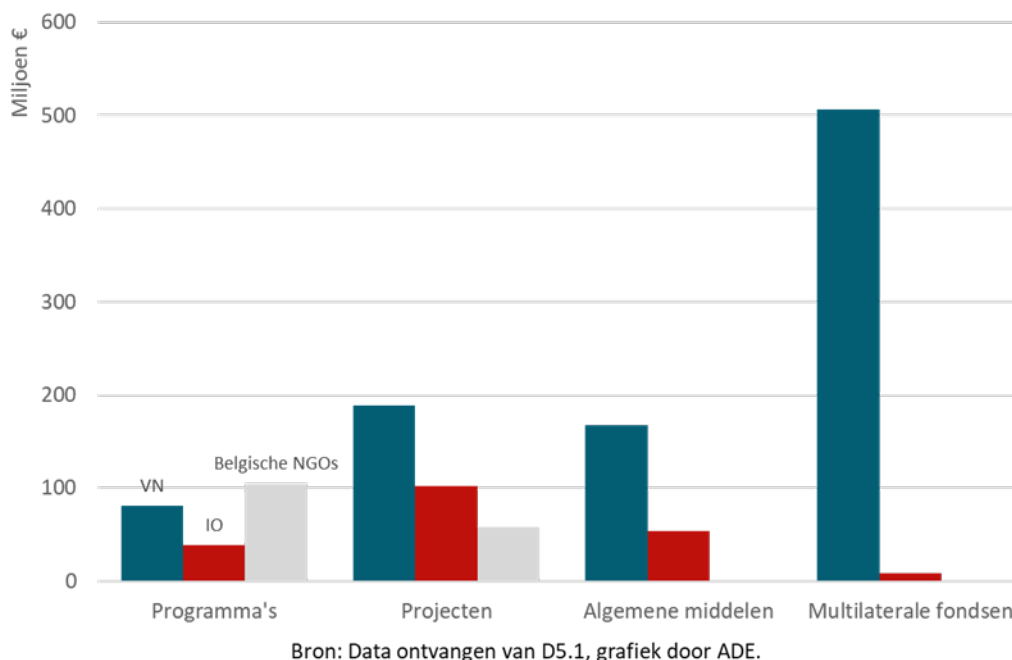
¹ De Grand Bargain, die tijdens de humanitaire wereldtop van 2016 werd gelanceerd, is een unieke overeenkomst tussen een aantal van de grootste donoren en humanitaire organisaties die zich ertoe hebben verbonden meer middelen ter beschikking te stellen van mensen in nood en de doeltreffendheid en efficiëntie van de humanitaire hulp te verbeteren.

Figuur 1: Verdeling van DGD's middelen voor humanitaire hulp per financieringsinstrument (2014-2021)



VN-organisaties vormen de grootste groep ontvangers van Belgische humanitaire hulp (72%), voornamelijk via algemene middelen en multilaterale fondsen. De enige bijdrage via flexibele fondsen die niet via VN-instellingen loopt, is de jaarlijkse bijdrage aan het noodfonds voor rampenbestrijding van de Internationale Federatie van het Rode Kruis- en Rode Halve Maan. Belgische ngo's ontvangen bijna uitsluitend financiering via programma's en ontvangen 12,7 procent van de totale Belgische humanitaire financiering. (Figuur 2)

Figuur 2: Verdeling van de Belgische bijdragen voor humanitaire hulp per type partner en per financieringsinstrument (Totaal 2014-2021)



Relevant voor de behoeften, maar financieringsmodaliteiten van projecten en programma's niet goed afgestemd

De aanpak van België als humanitaire donor is steeds meer afgestemd op de toenemende omvang van de crisissituaties. In totaal verdubbelde het zijn financiering van humanitaire hulp, van 102 miljoen euro in 2014 tot 206 miljoen euro in 2021. België toonde zich een principiële donor die zich sterk inzet voor de naleving van de humanitaire principes, het internationaal humanitair recht, en zijn internationale verbintenissen.

In de Belgische humanitaire strategie zijn projecten bedoeld om tegemoet te komen aan specifieke behoeften op korte termijn en aan vergeten en ondergefinancierde humanitaire crisissituaties, terwijl programma's bedoeld zijn om langdurige crisissituaties aan te pakken. Gebleken is echter dat projectfinanciering vanwege de langdurige besluitvormings- en financieringsprocedures niet geschikt is voor noodhulp. Voor langdurige crisissituaties was de duur van de programmafinanciering niet lang genoeg om structurele belemmeringen aan te pakken of waar mogelijk duurzaamheid te ondersteunen.

Het grootste deel van de humanitaire financiering voor projecten en programma's is bestemd voor de prioritaire regio's en thematische gebieden die in de humanitaire strategie 2014 zijn vastgesteld. De algemene projecten en programma's weerspiegelen de humanitaire prioriteiten van de door crisissituaties getroffen landen.

Humanitaire hulp heeft een verschil gemaakt voor de getroffen mensen

Uit de gegevens van de drie casestudies per land en uit een uitgebreid onderzoek van de desbetreffende project- en programmadocumentatie blijkt dat de Belgische humanitaire hulp afgestemd was op de internationale humanitaire respons. Verscheidene tussenkomsten waren strategisch goed gepositioneerd en maakten een merkbaar verschil in het leven van de doelgroepen. Zo kregen vrouwen en meisjes - slachtoffers van gender-gerelateerd geweld - veilige toegang tot medische diensten en psychosociale steun; de toegang van kinderen tot onderwijs werd beschermd door financiële en fysieke belemmeringen aan te pakken waardoor kinderen niet naar school konden; en kwetsbare vluchtelingengezinnen die in diepe armoede leven kregen toegang tot mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien.

De projectfinanciering werd ook gebruikt om lacunes in de dienstverlening als gevolg van financieringstekorten in de kernbegrotingen van de VN-organisaties op te vullen. Toen de UNHCR bijvoorbeeld te kampen had met financiële tekorten bij de bijstand aan Syrische vluchtelingen in Libanon, werden extra projectmiddelen toegewezen voor financiële ondersteuning en beschermingsdiensten.

In alle projecten en programma's werd samengewerkt met lokale partners, maar dit bleek niet gelijk te staan aan steun voor lokaal geleide humanitaire actie. Alle projecten en programma's waren relevant voor de behoeften van de betrokken personen en maakten een verschil in het leven van de mensen. België ondersteunt het bereik en de omvang van de humanitaire hulp via zijn algemene middelen aan multilaterale agentschappen en bijdragen aan hun multilaterale fondsen. De financiering via deze modaliteiten wordt gebruikt om deel te nemen aan de internationale respons op grootschalige humanitaire crisissituaties (zoals de reactie op de vluchtelingen in Syrië) en op ondergefinancierde crisissituaties (zoals in DR Congo).

Principiële humanitaire actor, maar de beperkte personeelscapaciteit belemmert het potentieel

In alle programma- en projectfinancieringsmodaliteiten zijn de partners gevestigde humanitaire actoren met deskundigheid en ervaring in humanitaire hulp, hetgeen gevolgen heeft voor zowel de doeltreffendheid als de efficiëntie van de modaliteiten.

Het humanitaire team van DGD is klein en is in de loop der jaren niet gegroeid in verhouding tot de toegenomen budgetten voor humanitaire hulp. Het gebrek aan personeel heeft een negatieve invloed op de verwezenlijking van het volledige potentieel van België als sterke humanitaire actor op wereldvlak door middel van beleidsbetrokkenheid. Dit heeft ook een negatieve invloed op de monitoring en het lessen trekken van de uitvoering van projecten en programma's. Op landenniveau is de beschikbaarheid van middelen voor monitoring en advocacy sterk afhankelijk van de hoeveelheid personeel voor het opvolgen van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire interventies in het land zelf. In het algemeen zijn de middelen die zowel op het DGD-hoofdkwartier in Brussel als in het land zelf worden ingezet om de humanitaire bijstand van België te sturen en op kwaliteit te controleren, zeer beperkt. Er wordt niet altijd prioriteit gegeven aan de geografische regio's die in de strategie als prioritair werden opgenomen. Er is geconstateerd dat te veel tijd wordt besteed aan de monitoring op langdurige partnerschappen. Bij langdurige partnerschappen met betrouwbare partners zou de verwachting en de praktijk moeten zijn dat de partners kwaliteitsrapportage leveren en resultaten boeken met een minimale follow-up door DGD.

De Belgische Alliantie voor Humanitaire Internationale Actie (BAHIA) was een nieuw project voor een ander soort betrokkenheid tussen DGD en Belgische ngo's als reactie op de Covid-19-pandemie. Het mechanisme stelde de Belgische ngo-partners echter niet in staat om op noodsituaties te reageren, en bood geen voldoende mate van concentratie en coördinatie van de financiering om een sterk verschil te maken.

Beperkte aandacht voor het langdurige karakter van crisissituaties

De operationalisering van het verband tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking - waarbij beiden op lange termijn in langdurige crisissituaties worden gecombineerd - wordt geleidelijk overwogen via besprekingen binnen DGD, met de partners en in sommige initiatieven op landenniveau. Door het ontbreken van geïntegreerde landenstrategieën voor België werd een gebrek aan samenhang geconstateerd. Humanitaire financiering voor landen in een langdurige crisis is niet toegewezen op basis van een analyse van de langdurige aard van de humanitaire crisis, met inbegrip van een identificatie van de structurele belemmeringen die zouden kunnen worden aangepakt door aanhoudende inspanningen over een langere periode.

Het gebrek aan interconnectie tussen humanitaire hulp en ontwikkeling op landenniveau is een weerspiegeling van de institutionele ontkoppeling die binnen het hoofdkantoor van DGD in Brussel bestaat.

Duurzaamheid door waar mogelijk exitstrategieën of lokalisatie in te bouwen werd niet systematisch overwogen. Humanitaire hulp is gericht op het redden van levens en het lenigen van onmiddellijke behoeften. Bij de financiering van deze interventies kan niet altijd rekening worden gehouden met duurzaamheid, vooral niet aan het begin van een noodhulpactie. Wanneer een crisis echter steeds langer duurt, kan duurzaamheid worden overwogen in termen van dienstverlening, herstel van infrastructuur of het bieden van mogelijkheden om in het levensonderhoud te voorzien.

Belangrijkste conclusies

België heeft een verschil gemaakt voor de humanitaire hulp door een consequente en principiële donor te zijn die zijn bijdragen heeft afgestemd op de internationale oproepen tot financiering, en heeft gedeeld in de internationale verantwoordelijkheid om op basis van humanitaire principes in die behoeften te voorzien.

België heeft ernaar gestreefd zijn humanitaire hulp te verhogen in overeenstemming met de toegenomen noden. Het heeft ook zijn doelstelling gehaald om 60 procent van zijn financiering te besteden aan algemene middelen. België heeft ook een goed inzicht in de context en een goede capaciteit ontwikkeld in bijvoorbeeld DRC. Door zijn financiering en engagement is België een significante humanitaire actor geworden.

De humanitaire hulp van België heeft een verschil gemaakt wat betreft de toegang tot basisvoorzieningen en het bieden van bescherming aan de meest kwetsbaren.

Hoewel programma's en projecten een nuttige bron van financiering zijn geweest voor multilaterale organisaties en ngo's, moeten deze modaliteiten worden herzien om ze beter af te stemmen op de recente veranderingen in het humanitaire landschap. De belangrijkste uitdagingen zijn dat zij niet voldoende gedifferentieerd zijn en niet lang genoeg duren om te reageren in een langdurige crisis of om snel te reageren op plotselinge noodsituaties.

De toename van de Belgische humanitaire financiering heeft niet geleid tot een toename van de humanitaire expertise en beheerscapaciteit om de interventies strategisch te sturen. Hierdoor was het humanitaire engagement niet voldoende strategisch op het operationeel niveau en in termen van advocacy.

C1. De humanitaire hulp van België was principiële en gericht op lastenverdeling met de internationale gemeenschap

De principiële houding van België heeft ertoe bijgedragen dat het door (voornamelijk) multilaterale humanitaire actoren als een betrouwbare humanitaire donor wordt beschouwd. De Belgische financiering werd toegekend aan alle grote humanitaire crisissen waarbij lastenverdeling door de internationale donorgemeenschap vereist was. België gaf ook prioriteit aan vergeten humanitaire crisissen, zoals deze in de Sahel en de Democratische Republiek Congo.

C2. In het kader van de projecten en programma's werden goede resultaten vastgesteld wat betreft de verbetering van de toegang tot basisdiensten, bestaansmiddelen en bescherming

De financiering van projecten en programma's maakte een verschil in het leven van kwetsbare bevolkingsgroepen door vrouwen en kinderen toegang te bieden tot bescherming, voedsel en financiële hulp te bieden aan mensen die in diepe armoede leven, en de wederopbouw tijdens conflicten of na rampen te ondersteunen. Daarnaast heeft de financiering een verschil gemaakt door ervoor te zorgen dat uiterst kwetsbare kinderen, vooral meisjes, onderwijs kunnen blijven volgen.

C3. De humanitaire inzet is op operationeel niveau onvoldoende strategisch geweest

Omdat de strategie zo breed is en een gamma aan thematische en geografische prioriteiten omvat, zijn projecten en programma's bijna altijd afgestemd op de strategie.

Op operationeel niveau zijn de internationale engagementen onvoldoende vertaald in strategische richtlijnen die het ontwerp en de uitvoering van projecten en programma's beïnvloeden. Het ontbreken van een dergelijk richtinggevend kader op nationaal niveau draagt bij tot de versnippering van de maatregelen en vermindert het effect dat kan worden bereikt.

C4. Humanitaire advocacy is onvoldoende ontwikkeld en afgestemd op de deskundigheid van België

België heeft lokalisatie, participatie en bescherming steeds meer naar voren geschoven als strategische domeinen voor zijn humanitair engagement. Dit worden steeds meer strategische prioriteiten voor humanitaire donoren en actoren. Maar de ontwikkeling van advocacy rond deze gebieden is onvoldoende ontwikkeld.

C5. Programma's en projecten zijn niet geschikt voor langdurige crisissituaties en noodhulp en moeten worden herzien

De looptijd van de modaliteiten van de projecten en programma's biedt niet voldoende stabiliteit voor een langdurige crisis. Ze zijn ook niet geschikt om op noodsituaties te reageren of zich snel aan te passen aan veranderingen in de context. Uit het oogpunt van efficiëntie bleek dat het onderscheid tussen projecten en programma's niet relevant is. Financieringsbeslissingen, -modaliteiten en hun duur moeten worden afgesteld op de humanitaire behoeften en door de identificatie van partners die op basis van hun kwaliteiten in die behoeften kunnen voorzien.

C6. België beschikt niet over een financieringsinstrument om de best geplaatste actoren in staat te stellen snel op plotselinge noodsituaties te reageren

Er is behoefte aan een herziene noodhulpmodaliteit gericht op de best geplaatste partner(s) om de humanitaire hulp te leveren. De selectie van de modaliteit kan dan gebaseerd worden op de beste manier om humanitaire levensreddende bijstand te verlenen.

C7. De capaciteit van het humanitaire personeel is onvoldoende om de ontwikkeling van beleid en het opbouwen van kennis te ondersteunen

Er wordt te veel personeelstijd besteed aan administratieve taken en te weinig tijd uitgetrokken voor inhoudelijk beleidswerk. Subsidieprocedures zijn zwaar en tijdrovend en niet voldoende gericht op het verzamelen van bewijsmateriaal voor impact.

C8. Het humanitaire engagement op het niveau van de partnerlanden is niet goed gedefinieerd en er zijn geen kaders die het humanitaire engagement van België en de samenhang ervan met andere Belgische financieringsstromen sturen

In de Belgische partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking bestaan strategiedocumenten voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, maar deze integreren de humanitaire prioriteiten en de financiering van het partnerland niet. In sommige landen worden de strategische prioriteiten intern verduidelijkt, maar ze zijn niet openbaar. Het ontbreken van deze richtinggevende kaders op landenniveau draagt ertoe bij dat humanitaire bijstand en ontwikkelingssamenwerking in silo's worden uitgevoerd, wat nexusprogrammering of lokalisatie moeilijker maakt. Het verhindert ook een systematische monitoring van de resultaten en het aangaan van engagementen met partners op basis van de verwachte resultaten.

C9. Institutionele belemmeringen hebben de vooruitgang bij de operationalisering van de samenhang tussen humanitaire hulp, ontwikkeling en vrede beperkt

Onder de personeelsleden bestaat het besef dat in landen met grote conflicten of grote langdurige crisissituaties die de nationale ontwikkeling in de weg staan, beter kan worden samengewerkt aan de samenhang tussen humanitaire hulp, ontwikkeling en vrede. De bestaande plannings- en programmeringssystemen lenen zich echter niet gemakkelijk voor een dergelijke samenwerking. Een meer systematische aanpak tussen de verschillende DGD-eenheden, ambassades en consulaten om gezamenlijke analyse, planning en aanvullende programmering uit te voeren, ontbreekt momenteel, hetgeen bijdraagt tot gemiste kansen van nexus-programmering op landenniveau.

Aanbevelingen

Uit de bevindingen en conclusies van deze evaluatie komen zeven belangrijke aanbevelingen naar voren. Onderstaande tabel bevat een korte samenvatting, de aanbevolen bevoegde dienst en het verband met de conclusies. Meer details, waaronder de voorgestelde acties, worden in het eindrapport zelf gegeven. De aanbevelingen vereisen voldoende middelen voor DGD om de verschillende voorgestelde acties uit te voeren. Zo nodig moet de nadruk worden gelegd op de aanbevelingen met de prioriteit "hoog".

Aanbevelingen	Gericht aan	Link met de conclusies	Prioriteit
R1: De humanitaire strategie 2014 bijwerken om de huidige prioriteiten van België in het kader van zijn internationale verbintenissen duidelijk te omschrijven, en de werkmethoden aanpassen met het oog op maximale efficiëntie en impact.	DGD, Kabinet van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking (OS)	C1, C2, C9	Hoog
R2: Programma- en project-financiering vervangen door een meerjarige financieringswijze op langere termijn voor langdurige, kwetsbare en vergeten humanitaire crisissituaties, die toegankelijk is voor zowel multilaterale als bilaterale partners.	DGD, Kabinet van de Minister van OS	C2, C5, C6	Hoog
R3: Een noodhulpmodaliteit ontwikkelen dat België in staat stelt om - via de best geplaatste actoren - tijdig, doeltreffend en efficiënt te reageren in acute crisissituaties, als aanvulling op de reguliere steun van België aan de multilaterale flexibele pooled funds.	DGD, Kabinet van de Minister van OS Staatssecretaris van Budget	C5, C6	Medium
R4: Verdere versterking van strategische partnerschappen en minder zware subsidiemechanismen die de verantwoordelijkheid voor het leveren van resultaten bij de partner leggen.	DGD	C6, C7	Hoog
R5: Werk aan gezamenlijke resultaten en benaderingen bij de planning en programmering om samenhang en complementariteit te bevorderen in partnerlanden van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.	DGD, Diplomatieke posten	C3, C8	Medium
R6: De organisatiestructuur, -processen en -capaciteit herzien om de efficiëntie en doeltreffendheid van het humanitaire engagement van België te versterken en een meer lerende organisatie te worden.	DGD	C7, C8, C9	Hoog
R7: Het profiel van België als significante humanitaire donor versterken.	DGD, Kabinet van de Minister van OS, Partnerorganisaties	C3, C4, C9	Medium

Dienst Bijzondere Evaluatie van de
Belgische Ontwikkelingssamenwerking



KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
**Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

.be