



Samenvatting

Niet nagekomen beloftes: de kloof tussen verbintenissen en praktijk inzake lokaal geleide humanitaire actie

Dit rapport is een uitgebreide verkenning van het concept van lokaal geleide humanitaire actie. Het onderzoekt waarom lokaal geleide humanitaire actie essentieel is om het wereldwijd groeiende aantal mensen in nood te bereiken en om een humanitair systeem te creëren dat meer doeltreffend en rechtvaardig is. Het omvat een evaluatie van de vooruitgang die 's werelds grootste donorregeringen, de grootste VN-organisaties en de grootste internationale NGO's hebben geboekt bij het uitvoeren van hun verbintenissen om lokale humanitaire acties te ondersteunen. Om dit te beoordelen hebben we de allereerste index ontwikkeld om te meten hoe de toonaangevende humanitaire organisaties en donoren hun beloftes nakomen. Het rapport bekijkt welke van deze donoren en internationale organisaties koplopers zijn en welke achterblijven, met name vanuit het perspectief van de lokale actoren zelf. Aan de hand van interviews met lokale organisaties in Libanon en Colombia wordt concreet ingegaan op de uitdagingen en kansen voor lokale humanitaire organisaties. Het rapport werd geschreven in opdracht van Europese leden van de Caritasconfederatie, in samenwerking met SNPS (de nationale Caritasorganisatie in Colombia) en Caritas Libanon (de nationale Caritasorganisatie in Libanon), en werd uitgevoerd door het *Centre for Humanitarian Action*.

Waarom is lokaal geleide humanitaire actie cruciaal voor doeltreffende humanitaire hulp en het redden van levens?

Lokale humanitaire actoren zijn organisaties die zich bezighouden met hulpverlening, die hun hoofdkantoor hebben en actief zijn in hun eigen hulpontvangende land en die niet zijn aangesloten bij een internationale NGO, evenals overheidsinstanties van het getroffen hulpontvangende land die zich bezighouden met hulpverlening, hetzij op lokaal, hetzij op nationaal niveau. Volgens dezelfde definitie wordt een lokale actor niet beschouwd als gelieerd [aan een internationale NGO] alleen omdat hij deel uitmaakt van een netwerk, confederatie of alliantie waarin hij onafhankelijke fondsenwervings- en bestuurssystemen handhaaft.

Bij humanitaire crises zijn er verschillende actoren die levensreddende hulp bieden, waaronder internationale organisaties die het land of de regio betreden om hulp te bieden en lokale organisaties die zich al in het rampgebied bevinden. Lokale humanitaire organisaties zijn vaak beter in staat om op crises te reageren dan internationale organisaties, omdat ze de lokale context beter begrijpen en bekend zijn en vertrouwen hebben bij de getroffen gemeenschappen. Eén analyse schat dat "lokale tussenpersonen een programmering kunnen opleveren die 32% kostenefficiënter is dan internationale tussenactoren, door de opgeblazen internationale overhead- en salariskosten achterwege te laten".¹ Naast de grotere doeltreffendheid van lokale organisaties zijn waarden als zelfbeschikking en rechtvaardigheid ook een belangrijke overweging, aangezien lokale gemeenschappen

¹ Cabot Venton et al. 2022

en organisaties zelf hun prioriteiten en waarden zouden moeten bepalen, in plaats van dat deze beslissingen worden genomen door externe entiteiten.

De afgelopen jaren zijn er verschillende internationale beleidsmaatregelen en initiatieven geweest om lokaal geleide humanitaire actie te stimuleren, waarvan de Grand Bargain het meest in het oog springt. In het kader van de Grand Bargain hebben overheidsdonoren, VN-organisaties en internationale NGO's zich ertoe verbonden om "meer steun te verlenen [...] voor het leiderschap, de uitvoering en de capaciteit van lokale hulpverleners en de participatie van getroffen gemeenschappen aan de aanpak van humanitaire behoeften" (IASC 2021). Een van de belangrijkste verbintenissen is om 25% van de financiering zo direct mogelijk toe te wijzen aan lokale humanitaire organisaties, om overheadfinanciering over te hevelen naar de lokale bevolking, om deze te integreren in projectontwikkeling en -ontwerp en om deelname aan coördinatiefora en donorbijeenkomsten te garanderen.

Ondanks deze toezeggingen worden lokale organisaties nog steeds geconfronteerd met aanzienlijke drempels. Enkele van deze drempels zijn beperkte toegang tot financiering, uitgebreide administratieve vereisten en een gebrek aan erkenning en steun van internationale actoren.

Komen donorregeringen en hulporganisaties hun verbintenissen inzake lokalisatie na?

In het licht van de jarenlange trage vooruitgang in deze hervormingsambities presenteert dit rapport de allereerste index die is ontwikkeld om topdonoren en hulporganisaties verantwoordelijkheid te laten afleggen omtrent hun verbintenissen en om het organisatiebeleid en de praktijken van internationale humanitaire spelers met betrekking tot lokaal geleide humanitaire actie te beoordelen. De index beoordeelt de 10 grootste donorregeringen, de 5 grootste VN-organisaties en de vijf grootste internationale niet-gouvernementele organisaties (INGO's) (op basis van hun humanitaire uitgaven). De index werd toegepast op drie verschillende perspectieven: twee enquêtes werden ontworpen om de feitenrapportering en het zelfbeeld van de donorregeringen, VN-organisaties en INGO's te verzamelen met betrekking tot het versterken van lokaal geleide humanitaire actie. Een derde enquête werd verspreid onder lokale actoren om feedback te geven over deze 20 internationale spelers met betrekking tot de sleutelindicatoren die door alle partijen in internationale fora zijn overeengekomen.

De index is gebaseerd op de volgende zes indicatoren: (1) verbintenis inzake lokalisatie, (2) partnerschappen met lokale organisaties, (3) capaciteitsopbouw van lokale organisaties, (4) financiering van lokale organisaties, (5) transparantie en verantwoording en (6) leiderschap en coördinatie. De scores voor elk onderzoek en elk perspectief zijn samengevat in een *sub-ranking* voor de lokale beoordeling, de feitenrapportering en de zelfbeoordeling met 0 tot een maximum van 100 te behalen punten. Voor de totaalscore werden deze drie perspectieven verschillend gewogen, namelijk de perceptie van de lokale actoren met 50%, de feitenrapportering met 30% en de zelfperceptie met 20% van de totaalscore.

Algemene ranglijst door overheidsdonoren			Zelfperceptie		Feiten-rapportering		Perceptie van lokale actoren	
Geen	Actor	Score (op 100)	Score* (rang)		Score* (rang)		Score* (rang)	
1	Duitsland	60	63	(2)	50	(1)	64	(1)
2	Europese Commissie	57	58	(4)	46	(2)	63	(2)
3	Canada	56	74	(1)	39	(3)	59	(7)
4	Verenigde Staten	53	62	(3)	33	(5)	61	(4)
5	Verenigd Koninkrijk	50	52	(6)	36	(4)	58	(8)
6	Zweden	47	55	(5)	20	(6)	60	(6)
7	Noorwegen	44	43	(7)	15	(7)	62	(3)
8	Nederland		–**		–**		61	(4)
9	Japan		–**		–**		55	(9)
10	Frankrijk		–**		–**		47	(10)

* op 100 / ** Geen gegevens ingediend

Enkele belangrijke lessen met betrekking tot overheidsdonoren:

- Slechts drie² van de tien grootste overheidsdonoren konden aangeven hoeveel van hun financiering lokale organisaties bereiken via maximaal één intermediaire organisatie.
- Bovendien behaalde geen van deze donoren, met uitzondering van Frankrijk (gerapporteerd in het zelfrapport van de Grand Bargain), de doelstelling om ten minste 25% van de financiering zo rechtstreeks mogelijk naar lokale actoren te laten gaan.
- Slechts één donator heeft een beleid waardoor lokale organisaties financiering kunnen ontvangen voor dagelijkse operationele kosten (in tegenstelling tot specifieke projectkosten).
- Slechts één donator heeft een specifiek beleid omtrent capaciteitsversterking van lokale organisaties, terwijl een andere donator aangaf van intermediaire NGO's te eisen dat ze de behoeften en vragen van lokale organisaties in kaart brengen, evenals de manier om daaraan tegemoet te komen.
- Terwijl alle zeven donoren lokale actoren ontmoeten via hun **projecten en andere vormen van engagementen**, meldden drie donoren dat ze **overlegmomenten** organiseren waaraan lokale actoren op een zinvolle manier kunnen deelnemen.
- Zelfs de best presterende donoren scoren niet meer dan max. 60 op 100 punten, wat aangeeft dat er nog veel ruimte is voor verbetering.

² Een van de donoren die dit geaggregeerde cijfer niet kon geven, kon alleen het cijfer geven van het deel van de humanitaire financiering dat naar lokale organisaties gaat, zonder tussenkomst van organisaties. Aangezien dit cijfer minder dan 1% bedroeg, is het essentieel om over het geaggregeerde cijfer te beschikken om volledig te begrijpen hoeveel financiering deze donator aan lokale organisaties doorgeeft.

Algemene ranglijst VN-organisaties en INGO's			Zelfperceptie		Feiten-rapportering		Perceptie van lokale actoren	
Geen	Actor	Score (op 100)	Score* (rang)		Score* (rang)		Score* (rang)	
1	UNHCR	66	77	(2)	81	(1)	53	(2)
2	WFP	64	78	(1)	76	(2)	51	(4)
3	UNICEF	63	75	(3)	72	(3)	53	(2)
4	International Rescue Committee	52	55	(6)	56	(4)	48	(7)
5	World Vision International	51	73	(4)	37	(8)	51	(4)
6	Save the Children	50	44	(8)	43	(7)	57	(1)
7	WHO	46	45	(7)	44	(6)	48	(7)
7	Norwegian Refugee Council	46	58	(5)	35	(9)	47	(9)
9	Artsen zonder Grenzen	43	36	(10)	49	(5)	42	(10)
10	UNRWA	33	40	(9)	0	(10)	49	(6)

* op 100

Enkele belangrijke lessen met betrekking tot VN-organisaties en INGO's:

- In vergelijking met de overheidsdonoren is de beschikbaarheid van gegevens van internationale organisaties beter, maar nog steeds onbevredigend.
- Van de vijf INGO's konden er twee geen gegevens verstrekken over het deel van de financiering dat naar lokale actoren gaat, in tegenstelling tot de vijf VN-organisaties die allemaal duidelijke gegevens hadden.
- De antwoorden varieerden aanzienlijk, van 0% tot 5% tot meer dan 40% van de financiering die naar lokale organisaties ging via maximaal één intermediaire organisatie.
- Wat betreft het percentage van de financiering voor overheadkosten (dagelijkse operationele kosten die losstaan van de projectfinanciering), meldden slechts 5 organisaties dat ze een beleid hadden waarbij de financieringspercentages werden gedeeld met de partners, variërend van 4% tot 10%.
- Acht organisaties hebben partnerschappen met lokale actoren die **strategische capaciteitsversterking op lange termijn** omvatten die verder gaat dan specifieke projectcycli.
- Zelfs de best presterende actoren scoorden maximaal 66 op 100 punten, en slechts max. 57 punten vanuit het perspectief van de lokale actoren, waardoor er nog veel ruimte voor verbetering is.

Uit de index blijkt dat er een kloof gaapt tussen beleid en praktijk: veel organisaties hebben wel een beleid en engagementen met betrekking tot lokalisatie, maar zwakke implementerings- en verantwoordingsmechanismen. De beschikbaarheid van gegevens, transparantie en het opvolgen van financiering zijn voor de meeste spelers niet wat ze zouden moeten zijn, vooral met betrekking tot financieringskwesties.

Hoewel geen enkele Caritasorganisatie in de top 5 van INGO's staat, werd ter transparantie ook Catholic Relief Services (CRS), het grootste Caritaslid in de wereldwijde confederatie, geprofileerd. Op basis van de huidige beschikbare gegevens kende CRS in 2022 79 miljoen dollar aan humanitaire financiering toe aan lokale/nationale hulpverleners (12% op een totaal van 655,3 miljoen dollar aan uitgaven voor noodhulp).

Perspectieven van lokale organisaties – casestudies uit Libanon en Colombia

In Libanon hebben de lokale organisaties het gevoel dat ze niet voldoende worden ondersteund door de internationale spelers en dat ze in sommige gevallen niet als gelijkwaardige partners worden gezien. De lokale organisaties geven aan dat ze vaak worden uitgesloten van besluitvormingsprocessen, dat er geen transparantie bestaat en dat hun expertise niet ten volle wordt erkend. Ze geven ook aan dat de internationale spelers vaak hun eigen prioriteiten en agenda's opleggen in plaats van in te spelen op de behoeften van de getroffen gemeenschappen. Maar er zijn ook enkele positieve ontwikkelingen geweest, zoals een toegenomen erkenning van het belang van de lokale organisaties en inspanningen om meer gelijkwaardige partnerschappen op te bouwen.

In Colombia geven sommige lokale actoren aan dat ze sterke partnerschappen hebben kunnen opbouwen met internationale spelers en dat ze invloed hebben kunnen uitoefenen op besluitvormingsprocessen, waarbij ze opmerken dat partnerschappen van het consortiumtype met internationale organisaties een gelijkwaardige en transparante dynamiek mogelijk maken. In het rapport

“[...] Maar voor de bevolking die hier zal blijven en een nieuw leven zal beginnen [...] moet je onderdak hebben, je moet hen onderwijs geven, en wat ons zorgen baart is dat we in de steek gelaten worden.”

– Geïnterviewde uit Colombia die mensen uit Venezuela helpt



© Bente Stachowske / Caritas Duitsland

wordt echter ook vastgesteld dat er nog steeds belangrijke uitdagingen zijn, zoals beperkte toegang tot financiering en het van bovenaf bepalen van prioriteiten. De ondervraagden benadrukken de bijzondere uitdagingen voor levensbeschouwelijke en door vrouwen geleide organisaties die de machtsdynamieken scherp aanvoelen en hun identiteit moeten “aanpassen” om beter over te komen bij donoren, ondanks het feit dat deze zelfde identiteit hen vaak legitimiteit verschaft bij begunstigen.

Over het algemeen bevestigen lokale organisaties in Libanon en Colombia de bevindingen van de index – dat er nog een lange

weg te gaan is richting de verwezenlijking van de lokalisatieagenda. Ze benadrukken dat ze nood hebben aan meer flexibele en langetermijnfinanciering, transparantie, erkenning van hun expertise en actieve deelname aan coördinatiemechanismen. Ze geven ook aan dat er meer inspanningen nodig zijn om meer rechtvaardige partnerschappen op te bouwen en om ervoor te zorgen dat de behoeften van de getroffen gemeenschappen centraal staan in de humanitaire actie.

Besluit en aanbevelingen

Alle internationale humanitaire organisaties hebben beperkte vooruitgang geboekt bij de ondersteuning van lokaal geleide humanitaire acties en bij het uitvoeren van hun verbintenissen. Daarom moeten ze hun inspanningen opvoeren om het wereldwijde humanitaire systeem meer rechtvaardig, efficiënt en doeltreffend te maken.

Caritaspartners doen de volgende aanbevelingen aan donoren, VN-organisaties en INGO's:

1. Donoren, VN-agentschappen en INGO's moeten hun reeds lang bestaande verbintenissen uitvoeren en de hoeveelheid en kwaliteit van de financiering die wordt verstrekt aan lokale organisaties via maximaal één intermediaire organisatie bijhouden en een concreet plan opstellen om de doelstelling van 25% te halen.
2. Donoren, VN-organisaties en INGO's moeten zich ertoe verbinden een organisatiebeleid te ontwikkelen dat de overheadkosten van lokale organisaties dekt en een specifiek deel van de financiering te besteden aan de ontwikkeling van lokale organisatiecapaciteit en duurzaamheid.
3. Donoren, VN-agentschappen en INGO's moeten het leiderschap van lokale organisaties in coördinatiefora actief faciliteren, zodat zij de agenda en prioriteiten voor humanitaire actie kunnen bepalen.
4. Donoren moeten meer flexibele financieringsmodaliteiten creëren die een verlenging of wijziging mogelijk maken op basis van complexe operationele omstandigheden door zowel lokale als internationale actoren.
5. Donoren moeten meer van de financiële en veiligheidsrisico's op zich nemen die momenteel door lokale organisaties gedragen worden.

“[...] Tegelijkertijd moet het lokale ons na aan het hart liggen, omdat het iets heeft wat het globale niet heeft: het kan gist zijn, verrijken en mechanismen van subsidiariteit in gang zetten.”

Paus Franciscus (Fratelli Tutti, 142)



Liefdadigheidsstraat 43
1210 Brussel, België
+32 (0)2 280 02 80
info@caritas.eu
www.caritas.eu