

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

14 april 2009

GEDACHTEWISSELING

**over de gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie
van de ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Regering
en de regering van de Republiek Zuid-Afrika
met de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid,
Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door mevrouw Sabine Poleyn**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Stefaan Sintobin, Roland Van Goethem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire;

de dames Sabine Poleyn, Miet Smet, de heren Luc Van den Brande, Johan Verstreken;

de heer Marnic De Meulemeester, de dames Stern Demeulenaere, Anne Marie Hoebeke;

de heren Flor Koninckx, Jan Roegiers, mevrouw Anissa Tamsamani.

Plaatsvervangers:

de dames Agnes Bruyninckx, Hilde De Lobel, de heer Werner Marginet, mevrouw Marie-Rose Morel, de heer Christian Verougstraete;

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Cindy Franssen, de heer Koen Van den Heuvel, mevrouw Monica Van Kerrebroeck;

de heren Louis Bril, Patrick De Klerck, Marc van den Abeelen;

de heren Philippe De Coene, Kurt De Loor, mevrouw Michèle Hostekint.

Toegevoegde leden:

de heer Eloi Glorieux;

de heer Piet De Bruyn.

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid	4
1. Algemene situering	4
2. Krachtlijnen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika	4
3. Belang van de tussentijdse externe evaluatie.....	5
4. Conclusies en aanbevelingen van het rapport.....	5
II. Bespreking	7
1. Initiële besprekingsronde	7
1.1. Vragen en opmerkingen van de leden	7
1.1.1. Tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen	7
1.1.2. Tussenkomst van de heer Ward Kennes	7
1.1.3. Tussenkomst van de heer Jef Tavernier	8
1.1.4. Tussenkomst van de heer Piet De Bruyn	9
1.1.5. Tussenkomst van mevrouw Sabine Poleyn	9
1.1.6. Tussenkomst van de heer Jan Roegiers	11
1.2. Antwoorden van de minister-president	11
2. Slotbeschouwingen	15
2.1. Aanvullende tussenkomsten van de leden.....	15
2.1.1. Aanvullende tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen	15
2.1.2. Aanvullende tussenkomst van mevrouw Sabine Poleyn.....	16
2.1.3. Aanvullende tussenkomst van de heer Jef Tavernier.....	16
2.2. Slotreplik van de minister-president	17
Bijlage: Gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Regering en de regering van de Republiek Zuid-Afrika	19

DAMES EN HEREN,

In de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme werd op datum van donderdag 2 april 2009 een gedachtewisseling gehouden met minister-president Kris Peeters over de gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Zuid-Afrika. Het document in kwestie werd door de minister-president, die binnen de Vlaamse Regering tevens bevoegd is voor Ontwikkelingssamenwerking, ter beschikking van de leden van de commissie gesteld.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER KRIS PEETERS, MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN, BESTUURSZAKEN, BUITENLANDS BELEID, MEDIA, TOERISME, HAVENS, LANDBOUW, ZEEVISSERIJ EN PLATTELANDSBELEID

1. Algemene situering

Bij de aanvang van zijn uiteenzetting stelt minister-president *Kris Peeters* dat zijn inleidende toelichting vrij omstandig zal zijn, kwestie van te anticiperen op een aantal voor de hand liggende vragen.

Hij wijst er op dat Vlaanderen en Zuid-Afrika onder-tussen toch al vijftien jaar vruchtbaar samenwerken op verschillende domeinen. Deze samenwerking verloopt zowel met private als met publieke actoren. Er bestaan banden op het vlak van kmo-ontwikkeling (kleine en middelgrote ondernemingen), toerisme, bevordering van ondernemerschap, cultuur en handel. Ook enkele Vlaamse steden en gemeenten werken samen met een partnergemeente in Zuid-Afrika. Dit alles wordt ook hogelijk op prijs gesteld door de Zuid-Afrikaanse partners.

Het document dat vandaag voorligt is het eindrapport dat werd opgesteld naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika. Teneinde een en ander wat ordelijk te kunnen benaderen zal de minister-president achtereenvolgens de krachtlijnen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika overlopen, aantonen waar het belang van deze evaluatie is gelegen en, last but not least, ingaan op de in het eindrapport vervatte aanbevelin-

gen. Die laatste zal hij ook voorzien van zijn eigen commentaren.

2. Krachtlijnen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika

Minister-president Kris Peeters wijst er daarbij voor-eerst op dat Zuid-Afrika luidens de OESO-classificatie (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) een land is met een hoog gemiddeld inkomen. Tegelijk heeft het echter, samen met Brazilië, een van de grootste ongelijkheidsindexen (namelijk 57.8) ter wereld. In concreto betekent dit dat iets minder dan de helft van de voornamelijk zwarte bevolking nog in armoede leeft. Het is dan ook voor die bevolkingsgroep dat de fondsen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking bestemd zijn en dit als aanvulling op – dus niet als vervanging van – de eigen Zuid-Afrikaanse inspanningen. Voor wat dit laatste betreft, wijst de minister-president erop dat men niet uit het oog mag verliezen dat de Zuid-Afrikaanse regering de afgelopen vijftien jaar enorme inspanningen geleverd heeft om deze sociale en economische achterstelling weg te werken. Ze staat echter nog altijd voor een hele reeks grote uitdagingen inzake een kwaliteitsvol onderwijs, toegang tot de gezondheidszorg, veiligheid, huisvesting en voedsel-zekerheid voor de historisch achtergestelde groepen in de Afrikaanse samenleving.

De hulp die Vlaanderen heeft toegezegd aan drie van de armste provincies in Zuid-Afrika – Limpopo, KwaZulu-Natal en Vrijstaat – vloeit voort uit de tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika onderhandelde gezamenlijke strategienota. De strategienota in kwestie werd dus gezamenlijk opgesteld door de beide partners en bestrijkt een periode van vijf jaar, te weten van 2005 tot 2009. De nota werd in april 2005 goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Als uitgangspunten van de strategienota werden de armoedebestrijdingsplannen van de Zuid-Afrikaanse overheid gehanteerd. De minister-president wijst er dienaangaande op dat zulks gebeurde conform het principe van het eigenaarschap dat vervat ligt in de Verklaring van Parijs. Dit principe houdt meer bepaald in dat de ontvangende landen zelf hun ontwikkelingsprioriteiten bepalen.

Vlaamse samenwerking richt zich, zoals gezegd, op de provincies KwaZulu-Natal, Limpopo en Vrijstaat en is geconcentreerd op de sectoren landbouw en voedselzekerheid, de creatie van tewerkstelling en de preventie van hiv/aids. De Zuid-Afrikaanse provinci-

ale overheden vormen de uitvoerende partners voor de programma's die onderdeel vormen van de strategienota. In financieel opzicht, bedraagt de Vlaamse bijdrage voor de periode 2005-2009 niet minder dan 22,5 miljoen euro.

3. Belang van de tussentijdse externe evaluatie

Vervolgens wil minister-president Peeters het hebben over het belang van deze externe evaluatie. Hij wijst er daarbij op dat het de allereerste keer is dat de Vlaamse overheid een tussentijdse evaluatie laat uitvoeren van een samenwerking die geprogrammeerd is over een langere termijn. De programmatie ligt immers, zoals gezegd, vervat in een strategienota met een looptijd van vijf jaar. Ook het feit dat een dergelijk rapport überhaupt wordt neergelegd en besproken in het Vlaams Parlement vormt een absolute primeur, en hopelijk ook het begin van een traditie. Het enige dat wat jammer is, is dat de bespreking dient te gebeuren in een periode die zich situeert dicht bij de verkiezingen. Desalniettemin blijft het belangrijk dat dit debat hier en nu kan worden gehouden. In de Verklaring van Parijs ligt immers ook het principe vervat dat de parlementen in het Zuiden en in het Noorden geïnformeerd moeten worden over de resultaten van de ontwikkelingssamenwerking die met publieke middelen wordt uitgevoerd. Dat is volgens de minister-president ook niet meer dan normaal. Op die manier kunnen de betrokken parlementen hun rol spelen en hun verantwoordelijkheid opnemen. Het gaat hier met andere woorden om 'mutual accountability'. Nog in de Verklaring van Parijs wordt overigens ook nog het belang van regelmatige evaluaties onderstreept, teneinde de effectiviteit van de hulp te kunnen verbeteren. Dat is een fundamenteel kenmerk van goed donorschap. De aldus gecreëerde dynamiek dient onverkort verdergezet te worden.

De minister-president verklaart verder dat hij niet genoeg kan benadrukken hoe belangrijk het is – zeker voor een relatief jonge donor als Vlaanderen – om samen met de partners de samenwerking te evalueren. Evalueren is nodig, niet enkel om een oordeel te vellen over wat er reeds allemaal gebeurt, maar ook om te leren hoe het in de toekomst desgevallend nog beter kan. Op die manier bekeken, zijn alle kritiek en alle kritische vragen dus zinvol. Er kan geleerd worden uit de gemaakte fouten. Ook politici kunnen overigens wel eens de bal misslaan, maar het komt er dan op aan om een en ander zo snel als mogelijk terug recht te zetten. Het opbouwen van een echte 'evaluatiecultuur', die dus vrij is van enig waardeoordeel, draagt volgens minister-president Peeters bij tot

de kwaliteitsverbetering en het wederzijdse vertrouwen. Dit kan dan weer enkel ten goede komen aan de samenwerking tussen Vlaanderen en zijn partners.

Op intern-Vlaams vlak neemt het kaderdecreet Ontwikkelingssamenwerking deze beide principes ook volledig over. Het Vlaams Parlement heeft er in zijn discussies over dit decreet dan ook terecht op aangedrongen dat de samenwerking met de partners van Vlaanderen op een min of meer regelmatige basis aan evaluatie zou worden onderworpen. De resultaten van die evaluaties moeten insgelijks worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement. De minister-president verklaart dan ook verheugd te zijn met de interesse van het parlement voor deze evaluatieoefening.

De minister-president preciseert dat deze tussentijdse evaluatie werd voorbereid, opgezet en uitbesteed in permanente samenspraak met de Zuid-Afrikaanse gesprekspartner. De evaluatie is dus opgebouwd en afgesproken in het kader van het hoger reeds vermelde 'good partnership'-principe. Ze werd uitgevoerd door twee onafhankelijke consultants, waarbij één ervan werd aangesteld door de Zuid-Afrikaanse partner en één door Vlaanderen. Het feit dat beide partners elk een consultant aanstelden is vrij uniek, maar heeft wel gezorgd voor een uiterst gebalanceerde beoordeling van de samenwerking.

4. Conclusies en aanbevelingen van het rapport

Over het door de consultants opgestelde eindrapport werd vanzelfsprekend ook van gedachten gewisseld met de Zuid-Afrikaanse gesprekspartners. Op grond van die gesprekken kon worden vastgesteld dat de resultaten en conclusies van deze tussentijdse evaluatie door beide partijen in gelijke mate worden onderschreven. Ook dat maakt onderdeel uit van de goede aanpak die de Verklaring van Parijs propageert.

Het is hoe dan ook duidelijk dat de tussentijdse evaluatie van het lopende samenwerkingsprogramma zowel sterke als zwakke punten aan het licht heeft gebracht. Teneinde niet in detailkritiek te vervallen, stelt de minister-president dat hij zich ter zake zal beperken tot de meest markante hoofdlijnen.

Vooreerst is duidelijk geworden – in zoverre dat zulks nog nodig was – dat de strategienota die in 2005 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering volledig in lijn is met de strategische doelstellingen van de nationale en provinciale ontwikkelingsplannen

en prioriteiten van Zuid-Afrika. Tweedens worden de beleidskeuzes die in de strategienota werden uitgetekend relevant genoemd. In beide gevallen wordt immers gefocust op de meest pertinente noden en op de kwetsbaarste bevolkingsgroepen. Een derde conclusie is dat de strategienota conform is aan de principes van de Verklaring van Parijs, die toch geldt als dé internationale standaardreferentie voor kwalitatief donorschap. Vierdens spreekt men in het rapport waardering uit voor de geografische en sectorale concentratie van de samenwerking. De focus op de drie reeds genoemde provincies en de afbakening van de samenwerking tot de drie eveneens reeds genoemde sectoren, is duidelijk een stap in de goede richting. Met deze manier van werken kan immers voorkomen worden dat er een versnippering van onze inspanningen optreedt en kan er ook meer kostenbesparend gewerkt worden. Dat zijn volgens minister-president Kris Peeters dan ook vier sterke punten die uit het rapport naar voor komen.

Logischerwijze komen we dan tot de zwakkere punten in het rapport. Als vijfde punt stelt het rapport vast dat de programma's reeds van bij de start vertraging hebben opgelopen. Dit belet overigens niet dat de consultants de vooropgestelde resultaten voor de samenwerking realistisch en haalbaar vonden. Zesdens werd geconstateerd dat de doelstellingen op het niveau van de strategienota te vaag en te algemeen omschreven zijn, terwijl afspraken inzake risicobeheer zelfs geheel ontbreken. Ten zevende blijkt dat er onvoldoende rekening werd gehouden met het ontbreken van de nodige managementcapaciteiten bij de organisaties waaraan de uitvoering van de programma's werd toevertrouwd. Een achtste punt stelt dat er onduidelijkheid zou bestaan over de afbakening van de rollen en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren en over de onderlinge communicatielijnen. Als negende punt wordt aangehaald dat de opvolging en bijsturing van de programma's via de jaarlijkse consultaties tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika voor verbetering vatbaar zijn. Met name moeten de resultaten van de technische voorbereiding ervan beter worden ingebed in de besluitvorming tussen de jaarlijkse consultaties. Er moet dus sneller op de bal gespeeld worden.

Minister-president Peeters laat daarbij opmerken dat hij op zeer korte termijn een onderhoud zal hebben met de Zuid-Afrikaanse ambassadeur. Logischerwijze zal dan gesproken worden over de toekomst van de samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika. Het spreekt voor zich dat de minister-president bij

die gelegenheid alle tussenkomsten en opmerkingen die de commissie zal formuleren naar aanleiding van de huidige gedachtewisseling, insgelijks ter kennis zal brengen van de ambassadeur. De resultaten van de tussentijdse evaluatie zullen natuurlijk wel de leidraad vormen voor de bespreking. Aangezien zowel Vlaanderen als Zuid-Afrika aan de vooravond van belangrijke verkiezingen staan, spreekt het ook voor zich dat minister-president Kris Peeters zich met de gepaste terughoudendheid zal opstellen.

Minister-president Peeters concludeert dat de resultaten van de evaluatie ons ertoe moeten aanzetten om de uitvoering van de lopende strategienota op essentiële punten bij te sturen. Tevens dienen een aantal knelpunten, witte vlekken en onvolkomenheden vermeden te worden bij de voorbereiding van nieuwe programma's en/of vormen van samenwerking. Uit het voorliggende evaluatierapport kan heel wat lering getrokken worden. Vlaanderen (en zijn partner) moeten bereid zijn en zich in staat tonen dit ook effectief te doen. Het rapport mag niet misbruikt worden voor misplaatste politieke afrekeningen. Dienaangaande drukt de minister-president dan ook de hoop uit dat het debat op niveau zal kunnen worden gevoerd.

Verder verklaart minister-president Peeters zelf natuurlijk ook reeds een aantal eigen ideeën en inzichten te hebben gedistilleerd uit deze evaluatie. Maar teneinde de discussie over het rapport geheel en al onbevangen te kunnen voeren, wenst hij te wachten tot na de tussenkomsten en opmerkingen van de commissieleden vooraleer zelf een aantal eigen elementen te vermelden. Hij wenst in elk geval het debat niet te veel te sturen in functie van wat volgens hem dient te gebeuren. Zoals het hoort, zal hij eerst aandachtig luisteren naar de vragen die de commissieleden hem hierover stellen.

Bij wege van afsluiting van zijn inleidende tussenkomst, geeft de minister-president wel nog mee dat het rapport wel degelijk toelaat een aantal conclusies te trekken. De evaluatie van het partnerschap omvat zeker positieve elementen. Maar er zijn ook duidelijk een aantal manco's geconstateerd. Zeker vier van die manco's moeten duidelijk worden bijgestuurd. Dit zal ook gebeuren. Hoe dat precies zal gerealiseerd worden, hangt dan weer af van het debat in deze commissie. De minister-president engageert zich in elk geval om met betrekking tot die punten over te gaan tot een grondige bijsturing.

II. BESPREKING

1. Initiële besprekingsronde

1.1. Vragen en opmerkingen van de leden

1.1.1. *Tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen*

De heer *Luk Van Nieuwenhuysen* neemt kennis van het feit dat de minister-president deze tussentijdse evaluatie als een primeur betiteld heeft. Zijns inziens is het een goede zaak dit instrument te hanteren. Op die manier krijgt men immers een objectieve kijk op de stand van zaken.

Zoals ook de minister-president erkent, komen uit de evaluatie zowel een aantal positieve als een aantal veeleer ontluisterende zaken naar voor. Maar gezien de sector waarover het gaat, ware het eigenlijk verwonderlijk geweest mocht er enkel goed nieuws te rapen zijn geweest. Zoals gezegd, gaat het hier om een leerproces.

Opvallend en navrant is vooral dat de programma's in Vrijstaat zijn opgeschort. Daar is er blijkbaar sprake van een bijzonder zwak projectbeheer. Het personeel beschikt niet of nauwelijks over de benodigde vaardigheden. Het reeds bestede bedrag heeft nauwelijks tastbare resultaten opgeleverd. Mogelijks kan de minister-president nog enige informatie geven over de omvang van het betrokken bedrag. Ook de situatie met betrekking tot het programma in Kwa-Zulu-Natal is behoorlijk pijnlijk. We worden daar immers geconfronteerd met een voedselzekerheids-crisis. Spijts dat gegeven heeft het 'Empowerment for Food Security Programme' aanzienlijke vertraging opgelopen. De uitvoeringsstructuren en het projectbeheer blijken behoorlijk zwak te zijn. Rest uiteindelijk dat enkel het project in de provincie Limpopo al bij al vrij positief wordt omschreven.

Rekening houdend met het feit dat het hier, zoals gezegd, een leerproces betreft, is het positief dat er een tussentijdse balans wordt opgemaakt. De spreker wijst er daarbij op dat de minister-president in zijn strategienota zelf heeft aangegeven dat de jaarlijkse consultatie zich niet op de vooruitgangsmonitoring heeft toegespitst. De al bij al niet erg nuttige dialoog over de vage strategische doelstellingen heeft deze consultatie overigens behoorlijk verzwakt. De stra-

tigische doelstellingen lijken zich daarenboven op te veel zaken tegelijk te focussen.

In dat licht gezien, stelt de heer Van Nieuwenhuysen zich dan ook de vraag of het de bedoeling is de strategische doelstellingen te herbekijken. In de aanbevelingen staat immers te lezen dat voor de periode 2009-2013 een nieuwe strategienota moet worden voorbereid teneinde het strategisch partnerschap te verstevigen. Uit de begeleidende brief die de minister-president bij het rapport voegde naar aanleiding van de indiening ervan bij het parlement, leidt de spreker echter af dat er in feite nog geen nieuwe strategienota komt. Het blijkt enkel de bedoeling te zijn de huidige strategienota met twee jaar te verlengen. Van de minister-president had hij dan ook graag vernomen of dit inderdaad klopt. En zou het niet beter zijn maar meteen voor een nieuwe strategienota te gaan? Dat is zijns inziens namelijk de essentie van het brede vragenpatroon dat uit deze nota naar voor komt.

1.1.2. *Tussenkomst van de heer Ward Kennes*

De heer *Ward Kennes* heeft er akte van genomen dat de minister-president bij de aanvang van zijn inleiding verklaard heeft dat hij zich in eerste instantie zou beperken tot het schetsen van het uitvoerend kader. Dit leek in eerste instantie te wijzen op een veeleer defensieve houding. Zulks ware ook niet onlogisch geweest, aangezien in dit rapport toch nogal wat feiten staan opgesomd waarbij men niet anders kan dan de wenkbrauwen fronsen. Blijkbaar wordt enkel het project in de provincie Limpopo als enigszins succesvol beschouwd. De andere projecten worden, naar het zich laat aanzien vooral ten gevolge van een bijzonder zwak projectbeheer, gekenmerkt door een gebrek aan resultaten en door aanzienlijke vertragingen. Aangezien dit allemaal uitvoerig in het rapport staat, hoeft zulks hier niet nogmaals herhaald te worden. Maar ongetwijfeld was het voor iedereen die de moeite heeft genomen om dit rapport te lezen toch wel even schrikken.

Verder is het volgens de heer Kennes uiteraard positief dat er een tussentijdse evaluatie gemaakt wordt. Daarover zal wel iedereen het eens zijn. Het is een goede zaak dat we de projecten kunnen evalueren en tijdig kunnen bijsturen. De evaluatie stelt ons immers in staat de zwakke plekken te detecteren.

De grote vraag is dan natuurlijk hoe we met die aanbevelingen zullen omgaan. Dat is de essentie van deze hele kwestie. Het rapport omvat strategische en

operationele aanbevelingen. Het lijkt de heer Ward Kennes daarbij vooral belangrijk te vernemen welke van de respectievelijk negen en zes aanbevelingen de Vlaamse Regering als prioritair beschouwt.

Natuurlijk zouden de jaarlijkse consultaties op zich al een vorm van evaluatie moeten zijn, waarbij de partners jaarlijks dialogeren en een aantal zaken bespreken. Maar jammer genoeg dient er vastgesteld dat ook hier heel wat zaken niet goed zijn gelopen: het is een zwak forum gebleken; het duurt allemaal te lang; er is geen bewijs van verslaggeving; er is geen mogelijkheid om een bijzonder overleg te houden; men trekt geen lessen uit een en ander, en ga zo maar door. Daarom moet ook eens grondig worden nagegaan hoe het instrument van de jaarlijkse consultatie – dat op zich heel wat mogelijkheden biedt om zaken te verbeteren – beter kan worden aangepakt.

Ten gronde blijft het natuurlijk een goede zaak dat we aandacht hebben voor de regio van Zuidelijk Afrika. Er zijn daar duidelijk een aantal goede keuzes gemaakt. Anderzijds kan ook niet ontkend worden dat het Vlaamse ontwikkelingsbeleid nog niet helemaal voldragen is. Ook in het kader van de staatshervorming zijn er trouwens nog een aantal zaken aan de orde op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Maar toch is dit reeds eens bijzonder belangrijke testcase voor de toekomstige rol die Vlaanderen op dat punt in de wereld kan spelen. Het is daarbij insgelijks van groot belang dat ook het Vlaams Parlement daarin zijn rol kan spelen. Het is dan ook goed dat de commissie deze gedachtewisseling voert.

Afsluitend herhaalt de heer Kennes dat hij toch behoorlijk geschrokken is van de vele kritische bedenkingen die in het rapport zijn opgenomen en dat hij derhalve zeer benieuwd is naar de manier waarop de Vlaamse Regering zal omgaan met de verschillende aanbevelingen.

1.1.3. *Tussenkoms van de heer Jef Tavernier*

De heer *Jef Tavernier* onderschrijft op zijn beurt het belang van deze tussentijdse evaluatie evenals het ontnuchterende karakter ervan. Ook hij stelt zich de vraag wat hier nu verder mee gaat gebeuren en waar de oorzaken van de problemen precies liggen.

Zonder al te pretentius te willen klinken, herbevestigt de heer *Tavernier* zijn geloof in het feit dat het bij ontwikkelingssamenwerking over een echte samenwerking tussen twee partners moet gaan. In die visie is de vraag legitiem of de beide partners wel even

sterk geëngageerd zijn in die samenwerking. Tussen de lijnen door lezend, krijgt de heer *Tavernier* in elk geval de indruk dat er wel degelijk goede programma's zijn, maar dat het engagement van degenen die het moeten uitvoeren en dragen niet altijd voldoende groot is om succes te waarborgen.

Om een en ander te illustreren, haalt de heer *Jef Tavernier* een voorbeeld aan uit de korte periode dat hij zelf de ministeriële verantwoordelijkheid voor Ontwikkelingssamenwerking had. Hij is toen naar Zuid-Afrika geweest en heeft daar, samen met de provinciale minister van Landbouw, een landbouwproject bezocht. De Zuid-Afrikanen in dat project vertelden hem bij die gelegenheid dat zijn bezoek een zeer goede zaak was, aangezien hun eigen minister daardoor voor de eerste keer ook enige belangstelling toonde voor wat ze daar deden. Er was dus duidelijk een externe hefboom nodig om enige belangstelling bij de lokale bewindvoerders los te weken.

De voorwaarde om een dergelijke samenwerking te laten slagen is dus niet alleen gelegen in de expertise, de goede wil en wat nog meer dat we van onze kant uit kunnen bijdragen, maar ook in het engagement bij de mensen ter plaatse. Het gevaar is daarbij niet denkbeeldig dat we toch een aantal projecten enigszins opdringen, die niet per se in goede aarde vallen. Dit is steeds een zeer moeilijke evenwichtsoefening. Dienaangaande vraagt de heer *Tavernier* zich dan ook af hoe evenwichtig de Vlaams-Zuid-Afrikaanse samenwerking precies is. In welke mate staan onze partners ook echt achter het project, en dit niet alleen theoretisch, maar ook voor wat betreft de wil om het op het terrein effectief waar te maken? Is er wel voldoende capaciteit? De nadruk dient dus gelegd op de 'capacity building' terwijl ook dient nagegaan hoe het precies zit met het echte engagement van de lokale partner.

Zeker gezien de specifieke situatie en de specifieke rijkdom van Zuid-Afrika, dat naar de klassieke normen geen echt ontwikkelingsland is maar wel een land met zeer grote armoede en verschillen tussen de provincies, moet Vlaanderen een aantal zaken initiëren en ondersteunen, die na verloop van tijd door de lokale overheden worden overgenomen, ook financieel. Dat zal maar gebeuren als de lokale overheden ook inhoudelijk volledig achter het project staan. Dat is bijzonder moeilijk. De heer *Tavernier* denkt daarbij bijvoorbeeld aan de projecten inzake aidsbestrijding. Men moet daar effectief wat aandringen. Het is zeer belangrijk, maar het moet ook worden overgenomen. Het is echter steeds een fragiel evenwicht tussen te ver

gaan en initiëren. Enkel in het laatste geval zal men de zaak achteraf zelf overnemen. Zulks moet continu bewaakt worden.

De heer Tavernier heeft verder zo zijn bedenkingen bij het door de minister-president aangekondigde gesprek met de Zuid-Afrikaanse ambassadeur. Vlaanderen heeft duidelijk en terecht gekozen om te werken op provinciaal niveau. Logischerwijze zal er dus op de eerste plaats met die autoriteiten moeten worden gewerkt. Algemeen gesproken heeft Zuid-Afrika er soms wel wat problemen mee dat we daar aan ontwikkelingssamenwerking doen, want het land doet zelf aan ontwikkelingssamenwerking in andere Afrikaanse landen. Nochtans is onze ontwikkelingshulp in een aantal Zuid-Afrikaanse provincies wel degelijk nodig. Het komt er dus op aan de betrokken lokale overheden achter ons te hebben.

Afsluitend stelt de heer Jef Tavernier dat hij het hoe dan ook bijzonder belangrijk vindt dat deze tussentijdse evaluatie heeft plaatsgevonden. De vraag die zich nu opdringt is hoe het verder moet. Vermoedelijk zal dit door de volgende Vlaamse Regering moeten worden bepaald. Nog meer ten gronde dringt de vraag zich op of we Zuid-Afrika moeten blijven beschouwen als een van onze drie of vijf bevoorrechte partnerlanden. Strikt genomen is het volgens de gangbare criteria immers helemaal geen ontwikkelingsland meer. En in de mate dat het dat wel nog zou zijn, behoort het al zeker niet tot de groep van de minst ontwikkelde landen.

1.1.4. *Tussenkoms van de heer Piet De Bruyn*

Ook de heer *Piet De Bruyn* acht deze tussentijdse evaluatie bijzonder zinvol. De inhoud van het rapport bewijst ondubbelzinnig het nut ervan. Net als de andere commissieleden is de heer De Bruyn echter bijzonder onaangenaam verrast en zelfs onthutst over bepaalde feiten die nu zwart-op-wit op papier staan. Anderzijds stemt het wel hoopvol dat de controlemechanismen die vanuit de administratie werden opgelegd, toch blijkbaar ook werken. Ze mogen dan al een pijnlijke realiteit hebben blootgelegd, maar daarmee hebben ze wel meteen ook hun nut en degelijkheid bewezen.

Vooraf voor wat de in de provincie Vrijstaat opgezette projecten betreft, zijn de resultaten erg pijnlijk. Er is ook nog altijd onduidelijkheid over de aangewende budgetten. Over de mate waarin die effectief besteed zijn, hoeven we ons volgens de heer De Bruyn niet al te veel illusies meer te maken. Hij sluit zich ter zake aan bij de door de heer Tavernier gefomuleerde potentiële verklaring. In hoeverre zijn de betrokken

provinciale autoriteiten immers bereid om mee aan de kar te trekken? Zulks wordt toch wel verwacht. Hetgeen ons meteen ook terug brengt tot de kwestie van het wederzijdse engagement.

De heer De Bruyn vraagt zich dienaangaande ook af of het niet wenselijk ware om bijvoorbeeld de aandacht te verleggen naar die plaatsen waar de Vlaamse hulp wel effectief wordt aangewend. Kan de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking niet beter geconcentreerd worden op die plaatsen, in KwaZulu-Natal en Limpopo, waar een en ander goed of toch minstens behoorlijk werkt? Misschien kan er met de partners ter plekke onderzocht en besproken worden of de budgetten die op dit ogenblik voor Vrijstaat gereserveerd zijn, niet elders kunnen worden aangewend. Van de minister-president had het lid graag vernomen of dit overwogen wordt en of zulks überhaupt mogelijk is binnen de bestaande akkoorden.

Ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika zal overigens inherent altijd een enigszins dubbelzinnige aangelegenheid blijven. Enerzijds is het immers een land waar ontwikkelingssamenwerking in bepaalde streken en bij bepaalde bevolkingsgroepen meer dan welkom is. Iedereen die ter plaatse is geweest of de actualiteit volgt, weet dat. Anderzijds wil Zuid-Afrika in de regio Zuidelijk Afrika en in heel Afrika, zelf een pioniersrol spelen, ook inzake regionale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking.

Mee in het licht van die inherente contradictie pleit de heer De Bruyn ervoor om de samenwerking met Zuid-Afrika zeker niet te beperken tot de sector van de ontwikkelingssamenwerking. Ook op heden is dat al niet meer het geval, maar de spreker meent desalniettemin dat een verdere heroriëntatie zich opdringt. Ook de andere vormen van samenwerking die Vlaanderen heeft met Zuid-Afrika – zeker met de Kaapregio, maar niet uitsluitend daar – qua publieksdiplomatie, culturele en educatieve contacten en dergelijke meer, mogen zeker niet veronachtzaamd worden. Hij pleit er dan ook voor om bij het aangekondigde gesprek met de Zuid-Afrikaanse ambassadeur, die andere aspecten van samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika niet uit het oog te verliezen.

1.1.5. *Tussenkoms van mevrouw Sabine Poleyn*

Ook mevrouw *Sabine Poleyn* wenst de minister-president te danken voor diens grondige, eerlijke maar ook ambitieuze toelichting. Ook zij was overigens behoorlijk onthutst bij het lezen van dit rapport. Vlaanderen is immers altijd fier geweest op zijn bevoorrechte relatie met Zuid-Afrika. De algemene

indruk was dat de zaken daar goed liepen. Dat was ook de boodschap die de verantwoordelijken gaven, telkenmale er ter plaatse contacten waren. Nu blijkt echter dat een en ander niet zo ideaal loopt op het veld. Daar moeten volgens mevrouw Poleyn dan ook lessen uit worden getrokken. Ze pleit ter zake voor een pragmatische aanpak.

De sterke punten die eveneens in het rapport naar boven komen, zijn de strategie en de voorwaarden die ook in het Vlaamse kaderdecreet Ontwikkelings-samenwerking worden vooropgesteld. Dat alles op papier in orde is, belet dus blijkbaar niet dat er op het veld wel degelijk een probleem kan bestaan. Het is voor mevrouw Poleyn dan ook duidelijk dat er gefocust moet worden op de vraag hoe we in die situatie verbetering kunnen brengen.

Er is in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika bewust gekozen voor de provinciale overheden als partner. Die keuze is logisch. Vlaanderen is immers zelf ook een deelstaat, weze het dan een deelstaat met nogal wat kenmerken van een volwaardige staat. Maar hoe dan ook zijn we sowieso een kleine staat. Na lezing van het rapport moet de vraag nu zijn of die provinciale overheden wel onze beste partners zijn. Het antwoord op die vraag zal ongetwijfeld verschillen al naargelang het partnerland voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Zelf heeft mevrouw Poleyn te weinig inzicht in de Zuid-Afrikaanse staatsstructuur om, na dit rapport, nog met stelligheid te durven beweren dat de provincies ons beste partnerniveau zijn. Mogelijks kan de minister-president hieromtrent meer klaarheid verschaffen.

Voor wat dan de projecten in de provincie Limpopo betreft, stelt men in het verslag vragen bij de zichtbaarheid van de Vlaamse partner. Als kleine donor in de wereld moeten we nochtans altijd de nodige bekommernis koesteren over het feit of wij op een bepaalde plaats al dan niet relevant zijn naast andere donoren. In het geval van Zuid-Afrika werd daarop tot nog toe altijd geantwoord dat we daar wel degelijk een verschil maakten en in de ogen van de Zuid-Afrikanen zelf in elk geval relevant genoeg waren als partner om mee te onderhandelen, aan tafel te zitten en een strategie uit te werken. De in het voorliggende rapport geformuleerde bedenkingen lijken er echter op te wijzen dat dit minstens licht overdreven is. Kan de minister-president deze commissie verzekeren dat het tegendeel waar is, en dat we voor Zuid-Afrika wel degelijk een voldoende relevante partner zijn, waar-

mee het bereid is op basis van evenwaardigheid rond de tafel te gaan zitten?

Dat bepaalde programma's niet blijken te werken, mag er volgens mevrouw Poleyn ook niet toe leiden dat de samenwerking 'van staat tot staat' (in zoverre we hier die term kunnen gebruiken, natuurlijk) dan maar gewoon wordt opgegeven ten voordele van enkel nog samenwerking op niet-gouvernementeel vlak met bepaalde niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Dat lijkt de spreekster echt niet aangewezen, hoewel men daarmee op korte termijn misschien wel een grotere impact zou kunnen sorteren. De verleiding om op die manier snel-snel de zaken recht te zetten, moet worden afgewogen tegen het evidente nadeel van die piste. De eigenheid van de bilaterale samenwerking van staat tot staat of in casu van deelstaat tot deelstaat bestaat er immers juist in dat we een samenwerking opzetten waardoor we finaal ook onze partner-deelstaat ondersteunen in zijn bestuurskracht. Dat is iets wat we niet kunnen realiseren via de loutere ngo-piste. Er moet daarnaast op provinciaal niveau ook aandacht zijn voor armoedebestrijding in die gebieden die misschien helemaal niet populair zijn. Op dat vlak kan de Vlaamse overheid misschien structureel het verschil maken. Mevrouw Sabine Poleyn pleit er dan ook voor om te blijven werken van bestuur tot bestuur.

Verder is het volgens het lid ook uiterst belangrijk dat we in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, en dan zeker met Zuid-Afrika, de bestaande Vlaamse expertise (bijvoorbeeld op het vlak van de universiteiten) ten volle gebruiken. Dat is een element dat ze niet zo expliciet teruggevonden heeft in het evaluatierapport. Van de minister-president had ze dan ook graag vernomen of die expertise in onze samenwerking met Zuid-Afrika een belangrijke rol speelt, dan wel of het vooral gaat om wat in de strategienota is afgesproken op basis van de beleidsdialoog.

Een ander heikel punt dat het lid toch even wenst aan te halen is de onontkoombare vaststelling dat telkens we over Zuid-Afrika spreken, de vraag terugkomt wat de toekomst van dat land zal zijn. Wat zal dat land zelf beslissen? Wil het überhaupt nog onze partner zijn, of willen ze simpelweg niet meer beschouwd worden als een ontwikkelingsland? Dat is toch wel een vrij fundamentele kwestie voor wat de verdere Vlaams-Zuid-Afrikaanse samenwerking betreft. Mevrouw Poleyn drukt daarbij de hoop uit dat de minister-president na de verkiezingen van 7 juni 2009 zijn mandaat zal kunnen verderzetten en dat ook het Buitenlands Beleid verder onder zijn bevoegdhe-

den zal vallen. Dit zou de continuïteit van het beleid ongetwijfeld ten goede komen. In elk geval hoopt ze dat de volgende beleidsverantwoordelijke niet zal talmen met een bezoek aan Zuid-Afrika en ondertussen contact zal blijven houden met alle verantwoordelijken daar.

Naar aanleiding van het rapport moet volgens mevrouw Poleyn, zoals gezegd, ook worden afgetoetst wat op middellange en lange termijn de relatie moet worden tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika. Blijft het een relatie op basis van ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid, of schuiven we meer op in de richting van het zuiver buitenlands en economisch beleid, met eventueel nog een klein onderdeel ontwikkelingssamenwerking dat daar op de een of andere manier aan verbonden blijft? Hoe ziet men dat in Zuid-Afrika? Welke zijn de mogelijke evoluties op de vlak? Ook dit vormt volgens het lid een behoorlijk cruciale kwestie.

Ook de parlementsleden die na de hernieuwing van het Vlaams Parlement deel zullen uitmaken van deze commissie, zouden eigenlijk zo vlug mogelijk op studiereis moeten gaan naar Zuid-Afrika. Deze commissie is daar, door de tegenwerking van de toenmalige parlementsvoorzitter, niet in geslaagd. Maar nu is het klimaat een stuk gunstiger geworden voor buitenlandse werkbezoeken.

Ingaande op een bemerking die geformuleerd werd door de heer Luk Van Nieuwenhuysen, stelt mevrouw Poleyn dat het volgens haar op zich niet uitmaakt of een eventuele heroriëntering zal gebeuren op basis van de bestaande, dan wel op basis van een nieuwe strategienota. Het enige wat telt is dat er op het terrein een concrete en reële verbetering optreedt. Afsluitend stelt mevrouw Poleyn nog dat ze met verwachting uitkijkt naar een betere samenwerking in de nabije toekomst.

1.1.6. Tussenkoms van de heer Jan Roegiers

Bij de aanvang van zijn tussenkoms spreekt de heer Jan Roegiers zijn waardering uit voor het feit dat de minister-president deze toch wel kritische evaluatie heeft overgemaakt aan het Vlaams Parlement. Voor zover hij weet is het de eerste keer dat dit gebeurt. Het is ook een heel eerlijke evaluatie geworden, waarin zowel de goede als de minder goede aspecten worden aangegeven.

Wat de heer Roegiers vooral bezighoudt is de toekomstige rol die Zuid-Afrika zal toebedeeld krijgen

in het Vlaamse beleid. Hij verwijst dienaangaande naar een studie uit augustus 2008 van het Steunpunt Vlaams Buitenlands Beleid met de titel 'Vlaanderen en Zuid-Afrika: Hoe kan de ontwikkelingsrol van Zuid-Afrika in Afrika versterkt worden?' (studie van de hand van Mart Leys en Evert Waterloos). Dit document over de versterking van de ontwikkelingsrol van Zuid-Afrika in Zuidelijk Afrika in het bijzonder en in heel Afrika in het algemeen is van groot belang. Het biedt in elk geval heel wat stof tot nadenken. Zo moet onder andere worden vastgesteld dat het aandeel van de ontvangen ontwikkelingshulp in het totale budget van Zuid-Afrika geslonken is tot nauwelijks één percent. De vraag is dan ook pertinent of Zuid-Afrika wel nog een ontwikkelingsland is, zoals het dat tien tot vijftien jaar geleden wel degelijk nog was.

Een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste uitdaging waarmee we geconfronteerd worden, is dus gelegen in het formuleren van een antwoord op de vraag wat we precies met Zuid-Afrika zullen doen en vooral ook welke rol we aan dat land willen toebedelen in de ontwikkeling van de regio van Zuidelijk Afrika. Malawi en Zimbabwe bijvoorbeeld, zijn twee andere landen die vlakbij liggen. Het is dan ook maar logisch dat er goed zou worden nagedacht over hoe we die zaken op elkaar kunnen afstemmen.

Voor wat het door de minister-president aangekondigde gesprek met de Zuid-Afrikaanse ambassadeur betreft, benadrukt de heer Roegiers dat de minister-president er met enige stelligheid bij de ambassadeur moet op aandringen dat men ter plekke de nodige aandacht zou blijven besteden aan de strijd tegen hiv/aids. In het verleden bereikten ons dienaangaande immers meermaals verontrustende uitspraken van de belangrijkste politieke leiders van Zuid-Afrika. Daarbij werden de zaken niet enkel geminimaliseerd, ze werden soms ook zonder meer weggemoffeld. Vlaanderen moet hierover dan ook zijn bezorgdheid blijven uiten, ook ten aanzien van de Zuid-Afrikaanse ambassadeur. Dit in de hoop dat hij er bij de beleidsverantwoordelijken van zijn land nogmaals de aandacht op kan vestigen.

1.2. Antwoorden van de minister-president

Bij de aanvang van zijn replieken stelt minister-president Kris Peeters dat hij ten volle rekening zal houden met de hier geformuleerde opmerkingen. Maar voorerst wenst hij toch nog even wat dieper in te gaan op de kwestie van de verdere aanpak die in deze gevolgd zal moeten worden. Hij onderschrijft weliswaar alle

knelpunten die in het rapport aan bod komen en erkent zonder problemen dat er nodig moet worden bijgestuurd. Dit betekent echter geenszins dat we nu maar meteen alles op een hoopje moeten gooien en ermee moeten stoppen.

Dat in het rapport wordt vastgesteld dat nogal wat programma's vertraging hebben opgelopen is vanzelfsprekend geen goed nieuws. De hamvraag hierbij is waarom er precies een dergelijke vertraging is. Deze heeft blijkbaar diverse oorzaken: sommige programma's zijn te laat gestart, er waren lange wervingsprocedures nodig en er is sprake van een relatief groot personeelsverloop op managementniveau, hetgeen dan weer negatieve effecten heeft op de aansturing zelf. Door dat alles is de feitelijke start van de programma's verschoven naar 2007.

Zulks geldt echter niet alleen voor de programma's die Vlaanderen financiert, of voor programma's die alleen lopen in Zuid-Afrika. De minister-president verwijst ter zake naar een rapport van het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS), waaruit moet blijken dat alle programma's van alle donoren in Malawi een gemiddelde vertraging van achttien maanden kennen. Het is dus belangrijk in gedachten te houden dat dit in de meeste Afrikaanse landen meer regel dan uitzondering is. Ook bij diegenen die op het terrein werkzaam zijn geweest of die op een andere manier reeds langer vertrouwd zijn met de materie is dit een welbekend fenomeen.

De minister-president wijst er daarbij op dat verträgen qua uitvoering in Zuid-Afrika zelfs nog groter kunnen zijn dan in doorsnee het geval is. Dit valt met name te verklaren doordat Zuid-Afrika, meer dan zijn buurlanden, in de regel heel erg staat op het principe van eigenaarschap ('ownership') en zelfbeheer van programma's. Op die manier bekeken komt het de minister-president voor dat een late opstart, dan wel vertraging tijdens de uitvoering, op zich niet dramatisch is. Zijns inziens is het allicht veel minder de kern van het probleem dan wel een symptoom en een indicatie van een zeker tekort aan bestuurskracht op het niveau van de Zuid-Afrikaanse provinciale departementen.

Dan is er de kwestie van de financiële absorptie. Daar wordt de vertraging onder meer verklaard door het lage uitgavenritme in de programma-uitvoering. Het mag dan misschien wat vreemd klinken, maar uiteindelijk heeft dit ook iets geruststellends. Het betekent namelijk ook dat in Zuid-Afrika strenge en goed gecontroleerde regels inzake het beheer van

publieke financiën gelden. Zoals een aantal interveniënten zelf ook reeds hebben aangegeven, werken de controlemechanismen dus wel degelijk. Dat is alleszins positief. Daardoor werd veel geld nog niet uitgegeven. Tegenover niet-gerealiseerde doelstellingen staan dus ook niet-gespendeerde enveloppes. Dit is natuurlijk wel bijzonder jammer voor de behoeftige Zuid-Afrikanen wier noden deze programma's mee willen lenigen. Maar het zou pas echt erg zijn als er, spijs de verträgen, toch versneld geld zou uitgegeven worden. Nu blijven de middelen van de Vlaamse Gemeenschap echter beschikbaar, ze zijn dus zeker niet verloren.

Een andere verklaring voor de trage opname van de enveloppes heeft te maken met de sterkte van de euro en de depreciatie van de Zuid-Afrikaanse rand. De beschikbare middelen werden vastgelegd in euro. Uitgedrukt in rand werd dat budget daarna steeds omvangrijker. Daardoor kan Zuid-Afrika meteen ook een heel stuk langer verder met de eerste schijf van subsidies en claimt het de betaling van de tweede schijf pas later.

De evaluatie maakt verder ook duidelijk dat er onvoldoende rekening werd gehouden met de beschikbare managementcapaciteiten bij de uitvoerders van de programma's. Hieruit moeten we de les trekken dat, ondanks het belang dat Vlaanderen hecht aan het principe van eigenaarschap, een en ander toch op de gepaste wijze moet worden ingevuld.

De evaluatie van de door Vlaanderen gefinancierde programma's is overigens geen op zich staand feit. Zo wijst de minister-president erop dat een recente evaluatie door de Europese Commissie van haar samenwerking met Zuid-Afrika net dezelfde problemen aan het licht bracht. Er is een duidelijk tekort aan capaciteit bij de overheid, hoewel het aan zich eigenlijk niet ontbreekt aan voldoende opgeleide werknemers. De situatie is dus minstens enigszins dubbelzinnig te noemen. Het capaciteitsdeficit is vooral duidelijk op provinciaal en lokaal niveau, en dat is net het niveau waarop de Vlaamse samenwerking zich situeert. Het moge dan ook duidelijk zijn dat we hier met een behoorlijk grote uitdaging geconfronteerd worden. Het geeft tegelijk ook aan dat de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in Zuid-Afrika niet voor de gemakkelijkste weg heeft gekozen.

De capaciteitsopbouw binnen de Zuid-Afrikaanse overheid op provinciaal en lokaal niveau is een van de cruciale noden en uitdagingen. Daarom is het steekhoudend om onze inspanningen juist daarop te richten, ook al impliceert dit een moeizaam en waar-

schijnlijk ook behoorlijk langzaam leerproces. A contrario bewijzen de conclusies van de studie eigenlijk dat we wel degelijk juist zitten. Capaciteitsopbouw zal dan ook een van de belangrijkste elementen vormen van de bijsturing van de lopende programma's. Aan dat specifieke punt zal merkelijk meer aandacht besteed worden.

Recapitulerend stelt minister-president Kris Peeters dat vertraging, gebrek aan financieel absorptievermogen en capaciteitstekorten de grootste knelpunten zijn gebleken in de ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika. De hamvraag is dan natuurlijk wat we daar gaan aan doen. Eerst en vooral wil hij echter nog even stilstaan bij de recentste ontwikkelingen op het terrein, dat wil zeggen de acties en evoluties sinds september 2008, het moment van de evaluatie. De diensten van de Vlaamse Regering hebben immers niet tot vandaag gewacht om een aantal gekende knelpunten aan te pakken. Een overzicht dringt zich dan ook op.

In de provincie KwaZulu-Natal vormt voedselzekerheid nog meer dan vorig jaar reeds het geval was, een topprioriteit voor het provinciale bestuur. De achterstand in de uitvoering van het voedselzekerheidsprogramma is de jongste maanden gevoelig ingelopen. Zodanig zelfs dat we volgens de laatste berichten zo goed als op kruissnelheid zitten. Dat blijkt overigens ook uit de besteding van de programmabudgetten en meer bepaald uit de zogenaamde 'spending ratio'. De, kennelijk succesvolle, doorstart van dit programma wordt onder andere toegeschreven aan een interne herstructurering binnen het ter plaatse bevoegde departement.

In de provincie Limpopo wordt de relevantie van het Agribusiness Development-programma niet meer ter discussie gesteld. Het eindrapport van de 'Mid Term Review' is behoorlijk positief over de status van dit programma. Dus dat zit wel goed.

Voor het overige onderschrijft de minister-president de conclusie van de diverse interveniënten dat het grootste probleem zich voordoet in de provincie Vrijstaat. Met de twee programma's in Vrijstaat: de ontwikkeling van kmo's en micro-ondernemingen enerzijds en de preventie van hiv/aids bij jongeren anderzijds, is het maar triest gesteld. De programma's in kwestie zijn blijkbaar nooit echt van de grond gekomen. In juni 2008 werden ze op vraag van de commissie Financiën van het parlement van Vrijstaat

dan ook opgeschort. En ondertussen blijven ze nog steeds opgeschort. Reden daarvoor waren respectievelijk het ontbreken van goed bestuur van de kant van de provinciale overheid en een duidelijk tekort aan managementcapaciteiten bij de uitvoerders van de programma's.

Omdat er geen wijziging optrad in de situatie, en dit ondanks herhaaldelijk schriftelijk aandringen van het VAIS bij de provinciale overheid, werd aan een externe consultant gevraagd een doorlichting van beide projecten te maken.

In overleg met het Zuid-Afrikaanse ministerie van Financiën werd op 16 februari laatstleden besloten om de resterende fondsen – van de anderhalf miljoen euro die geordonnanceerd is, is nog 1.421.449 euro beschikbaar – terug te vorderen en te bewaren op een specifieke bankrekening van het Zuid-Afrikaanse ministerie van Financiën. Een dergelijke terugvordering van de fondsen is mogelijk op basis van artikel 6.2.6 van de projectovereenkomst, waarin voorzien wordt in de gedeeltelijke of zelfs gehele terugbetaling van subsidies als die niet gebruikt werden in overeenstemming met de projectvoorwaarden of onvoldoende verantwoord konden worden.

Naast die terugvordering van de middelen van de provincie Vrijstaat, werd in overleg met het Zuid-Afrikaanse ministerie van Financiën nog een reeks andere beslissingen genomen of voorbereid, die de minister-president kort ook even wil overlopen.

Gelet op de vertraagde opstart van de programma's werd vooreerst beslist de looptijd van de actuele strategienota met twee jaar te verlengen tot eind 2011. Er valt in totaal 22,5 miljoen euro te spenderen over een periode van vijf jaar. Als we nu overgaan naar een periode van zeven jaar, wordt dat bedrag meer gespreid in de tijd. Mits een aantal bijsturingen zullen we op die manier toch onze engagementen kunnen aanhouden en onze doelstellingen realiseren. Niet alles is derhalve negatief.

Tweedens wordt – in het verlengde van het zojuist aangehaalde punt – de aanbeveling om onmiddellijk onderhandelingen te starten voor de voorbereiding van een nieuwe strategienota niet gevolgd. Er werd integendeel overeengekomen om de onderhandeling over een nieuw programma voor 2012 en de daaropvolgende periode, pas te laten starten tijdens het eerste kwartaal van 2010. De nieuwe strategienota

Vlaanderen-Zuid-Afrika zal daarbij ook sterker geënt worden op de nota die de EU en Zuid-Afrika gezamenlijk opstelden voor de periode 2007-2013.

Ten derde werd beslist de contracten tussen het VAIS en de coördinatoren, die tijdelijk zijn aangeworven om de verschillende programma's te ondersteunen, niet te verlengen. Die contracten zijn ondertussen, in maart 2009, afgelopen. De minister-president laat dienaangaande opmerken dat de aanstelling van deze coördinatoren, die in een aantal instanties ook bij de uitvoering van de programma's waren betrokken, immers enige onduidelijkheid had gecreëerd over de precieze rol van het agentschap.

In eerste instantie is nu een monitoringopdracht gegeven. Vooraleer effectief ondersteuning kan worden geboden, moet er een duidelijk zicht zijn op de reële ondersteuning van de projectteams. Dat is overigens ook een element van de hogergenoemde samenwerking met het Zuid-Afrikaanse ministerie van Financiën.

Als vierde maatregel, werd aan de provinciale departementen die de uitvoering van de lopende programma's op zich nemen, gevraagd om tegen de zomer van 2009 een inschatting te maken van de actuele behoeften én de capaciteitsbehoeften. Tevens werd hen gevraagd te onderzoeken op welke manier de capaciteit kan worden versterkt.

Vijfdens zal in september 2009, na de eventuele personeelsswissels ten gevolge van het aantreden van nieuwe provinciale regeringen naar aanleiding van de Zuid-Afrikaanse verkiezingen, een gezamenlijke workshop worden georganiseerd. Eenmaal de capaciteitsproblemen duidelijk zijn omschreven, moet die workshop duidelijk maken in welke mate we hieraan tegemoet kunnen komen. Nog op dat ogenblik zal moeten blijken of de introductie van bijkomende vraaggedreven technische assistentie al dan niet aangewezen is. De minister-president benadrukt daarbij dat de deelnemers aan de workshop tevens zullen proberen de rollen en de verantwoordelijkheden van alle bij de uitvoering van de projecten betrokken Vlaamse en Zuid-Afrikaanse partners verder uit te klaren. De opmerking die de heer Tavernier hieromtrent formuleerde in zijn tussenkomst is volkomen terecht. Voor de minister-president is het in elk geval de bedoeling dit engagement nogmaals te bevestigen.

Ten zesde is het de bedoeling om de monitoring te verbeteren. Dientengevolge zal onder meer het zesmaandelijks technisch overleg tussen het VAIS en de provinciale partners geëvalueerd worden. De monitoringsystemen zullen verder op punt gesteld worden teneinde de verschillende programma's inhoudelijk

en financieel te kunnen opvolgen. Het is daarbij dus de bedoeling om nog alerter en nog directer op de bal te spelen. Minister-president Peeters is er in elk geval van overtuigd dat het mogelijk moet zijn om tot meer geoptimaliseerde monitoringsystemen te komen.

Ten zevende zullen een aantal aanbevelingen met betrekking tot de kwaliteit van de beleidsdialoog, de organisatie van de jaarlijkse consultaties en de betere inbedding van de resultaten van het technisch overleg in de jaarlijkse consultaties, worden meegenomen. Meer bepaald zullen die punten zeker tijdens de eerstvolgende jaarlijkse consultatie – die allicht in november 2009 zal plaatsvinden – te berde worden gebracht.

Als achtste remediërende maatregel is aan het Vlaams Steunpunt voor Buitenlands Beleid gevraagd advies uit te brengen over de vorm en de inhoud van de strategienota als instrument in de samenwerking.

Ten negende zal er nog in de loop van dit jaar een onafhankelijke externe tussentijdse evaluatie van de programma's in Limpopo en in KwaZulu-Natal komen. Met betrekking tot de programma's in Vrijstaat zijn, zoals hoger reeds gezegd, de nodige bewaerende maatregelen genomen.

Heel deze panoplie aan maatregelen bewijst dat de minister-president de voorliggende evaluatie zeer ter harte neemt. Diverse sprekers hebben – niet zonder enige grond – gevraagd of Zuid-Afrika überhaupt nog wel een ontwikkelingsland kan worden genoemd. In het verlengde daarvan vroegen sommige commissieleden zich ook af of we onze bevoorrechte inspanningen wel op dit land moeten blijven focussen. Voor de minister-president is het duidelijk van wel, immers: 'pacta sunt servanda' (aangegane verbintenissen moeten worden nagekomen). Vlaanderen heeft zich voor vijf jaar geëngageerd. Gezien de opgelopen vertragingen wordt die periode uitgebreid tot zeven jaar. De volgende Vlaamse Regering en de opvolger van deze commissie zullen op die manier in staat gesteld worden om het debat ten gronde te voeren. In het licht hiervan is het voor de minister-president alvast belangrijk dat we onze engagementen aanhouden. Er moet voor gezorgd worden dat alles effectief wordt uitgevoerd.

De opmerkingen van meerdere commissieleden aangaande het provinciale niveau zijn met dit alles ondertussen eigenlijk al beantwoord. Aangezien er zich vooral problemen stellen met betrekking tot de aanwezigheid van de nodige capaciteit, is dit overigens een uiterst belangrijke opmerking. Hieraan

moet absoluut de nodige zorg besteed worden. Onze mensen staan in contact met de betrokken provinciebesturen. Vlaanderen zal hieraan dan ook blijvend aandacht besteden. Anderzijds wijst de minister-president er dienaangaande wel op dat het onderhouden van contacten niet impliceert dat dit door hemzelf dient te gebeuren. Vlaanderen beschikt daar immers over mensen die daar elke dag mee bezig zijn. Die aanwezigheid op het terrein is een heel stuk belangrijker dan een – door een lid gesuggereerd – eventueel ministerieel bezoek. Hij wil daarbij echter niet uitsluiten dat de Vlaamse minister die in de volgende regering bevoegd zal zijn voor Ontwikkelingssamenwerking wel degelijk Zuid-Afrika zal bezoeken.

Hoewel er dus duidelijk nood is aan een aantal bijsturingen, is het geenszins de bedoeling om het kind met het badwater weg te gooien. De basisopties blijven in deze wel degelijk overeind. Alleen al door de lange voorgeschiedenis die de samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika ondertussen achter zich heeft, is het duidelijk dat Vlaanderen zich ten aanzien van Zuid-Afrika op een blijvende manier geëngageerd heeft. Het is geenszins de bedoeling van de minister-president om hiermee te breken. Door geëngageerd te blijven in Zuid-Afrika geven we integendeel een belangrijk signaal. Zuid-Afrika speelt immers een belangrijke rol in de regio. Het is onbetwist de motor van de verdere ontwikkeling van heel Zuidelijk Afrika. Anderzijds valt het ook niet te ontkennen dat Zuid-Afrika, en bij uitbreiding ook de hele zuidelijke regio, te kampen heeft met een aantal specifieke interne problemen. We mogen daar niet blind voor blijven, maar moeten die problemen helpen aanpakken.

Overigens wijst de minister-president er nog op dat er in de samenwerking met Zuid-Afrika ontegensprekelijk ook vooruitgang is geboekt. Het komt hem belangrijk voor om ook deze vaststelling even voor het voetlicht te brengen. Er is gekozen voor een langdurige, in strategienota's omschreven, samenwerking en voor de sectorale concentratie van de inspanningen. Veel kleinere projecten in meerdere sectoren worden nu nog uitgevoerd. Ze zullen echter worden vervangen door grotere programma's in de drie provincies.

De Vlaams-Zuid-Afrikaanse samenwerking kent ook successen, maar dit mag ons niet beletten om ook de haperingen en hindernissen te zien. Hier moet hard aan gewerkt worden en we mogen ook duidelijke taal niet schuwen. Ondanks deze hindernissen mag echter wel vastgesteld worden dat uit de tussentijdse evaluatie in wezen ook blijkt dat de centrale beleidsopties

en basiskeuzes die de Vlaamse Regering en de Zuid-Afrikaanse regering hebben gemaakt, niet fundamenteel in vraag worden gesteld. Dit moet ons dan ook sterken in de overtuiging dat we op de ingeslagen weg verder moeten gaan.

Dit alles belet echter niet, zoals hoger reeds omstandig uiteengezet, dat de situatie in Zuid-Afrika wel degelijk ernstig is. De problemen zijn gekend en dateren ook niet van gisteren. De minister-president wijst er dienaangaande op dat hij in een vorig leven, toen hij nog geen deel uitmaakte van een regering, het land meermaals heeft bezocht in zijn hoedanigheid van lid van de Vlaamse sociale partners. Reeds lang voor zijn aantreden op de post van Vlaams minister van Internationale Samenwerking was hij zich dus bewust van de uitdagingen waarvoor we stonden.

In het verlengde hiervan wenst de minister-president toch ook even te citeren uit de strategienota die de Europese Unie en Zuid-Afrika voor het eerst samen hebben ontwikkeld, daarin staat immers: "De echte waarde die hulp voorziet, is niet de financiering zelf, maar wat deze met zich meebrengt: goede praktijken, vernieuwing, het nemen van risico's, pilootprogramma's, systeemontwikkeling, capaciteitsopbouw en vooral vaardigheden en kennis."

In aansluiting op de vraag van mevrouw Poleyn of we ginds onze expertise aanbrengen, spreekt de minister-president dan ook zijn overtuiging uit dat we met betrekking tot al die domeinen, goede praktijken, vernieuwing, pilootprojecten, systeemontwikkeling, capaciteitsopbouw, vaardigheden en kennis, zeer zeker over de nodige expertise beschikken. We willen en zullen die expertise naar Zuid-Afrika blijven exporteren. Op die manier kunnen we het best de mensen ginds helpen.

2. Slotbeschouwingen

2.1. Aanvullende tussenkomsten van de leden

2.1.1. Aanvullende tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen

De heer Luk Van Nieuwenhuysen stelt vast dat de Vlaamse Regering op een adequate manier wil ingaan op de in het rapport geformuleerde aanbevelingen. De hamvraag blijft desalniettemin of toekomstige ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika überhaupt gewenst is. De minister-president heeft zelf naar het principe van het eigenaarschap verwe-

zen. Men wil daar op termijn in beginsel alles zelf in handen nemen. Als principe is dat natuurlijk wel mooi, maar een en ander staat haaks op de werkelijkheid op het terrein. Er is op verschillende plaatsen in Zuid-Afrika echter onbetwistbaar nood aan ontwikkelingssamenwerking. Dat is een problematiek waaromtrent de volgende Vlaamse Regering de knoop zal moeten doorhakken.

Voorals het capaciteitsgebrek bij de provinciale en lokale besturen lijkt de heer Van Nieuwenhuysen een grote en moeilijk te overwinnen hinderpaal. Daarboven heeft hij de stellige indruk dat de nationale overheid zich wat terughoudend opstelt ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Degenen die het kunnen – de nationale overheid van Zuid-Afrika – willen dus niet echt, terwijl degenen die het willen – de lokale en provinciale overheden – het gewoon niet aankunnen. Het is derhalve maar de vraag of we onze diensten niet vooral moeten focussen op die capaciteitsopbouw. De workshop die daar eerlang over zal worden gehouden, zou daarin toch wat meer duidelijkheid moeten brengen.

2.1.2. *Aanvullende tussenkomst van mevrouw Sabine Poleyn*

Mevrouw Sabine Poleyn dankt de minister-president voor de concrete aanpak die hij voorstaat. Volgens haar is er ook geen tegenstelling tussen enerzijds capaciteitsgebrek en anderzijds eigenaarschap. Eigenaarschap is immers een principe dat zich duidelijk afzet tegen het nog al te vaak gangbare paternalisme, waarbij de donoren in hoge mate bepalen wat er met het gedoneerde geld moet gebeuren in het Zuiden. Maar eigenaarschap wil niet zeggen dat we dan maar gewoon geld ter beschikking moeten stellen en er ons voor de rest niets meer van moeten aantrekken. Het betekent dus geenszins dat we geen aanbod van capaciteitsopbouw zouden kunnen doen. Daarom verheugt het mevrouw Poleyn dat dit blijkbaar ook staat te gebeuren. Wat haar betreft, kan daarbij fundamenteel en structureel tewerk worden gegaan.

Het lid heeft ook nog een bedenking over de rol van Zuid-Afrika in heel Afrika. Ze heeft namelijk vernomen dat men wil werken aan het vormen van een soort trilaterale samenwerking, waarbij Zuid-Afrika samen met een donor (bijvoorbeeld de Europese Unie) en een ander land (bijvoorbeeld Malawi of Congo) stappen zou trachten te zetten inzake ontwikkelingssamenwerking. Mogelijks kan, in het kader van de bijsturing van onze hulp, onderzocht

worden of deze werkwijze interessant is voor de langere termijn.

Ten slotte stelt mevrouw Poleyn nog vast dat er naast een Vlaamse vertegenwoordiger ook een goed uitgebouwde Belgische ambassade is in Zuid-Afrika. Van de minister-president had zij graag vernomen of deze ook een rol speelt in de opvolging van het Vlaamse ontwikkelingsbeleid.

2.1.3. *Aanvullende tussenkomst van de heer Jef Tavernier*

Ook de heer Jef Tavernier dankt de minister-president voor zijn omstandig antwoord. Hij gaat er daarbij van uit dat de evaluatie niet enkel wordt gedragen door de Vlaamse Regering en haar diensten, maar dat dezelfde evaluatie en conclusies ook werden gemaakt door de betrokken Zuid-Afrikaanse provincies. Dat is immers nog iets anders dan het nationale niveau van Zuid-Afrika. Als het programma in de provincie Vrijstaat is opgeschort, komt dat omdat Vrijstaat blijkbaar zelf heeft vastgesteld dat een en ander gewoon niet werkt. De heer Tavernier benadrukt dat hij het bijzonder belangrijk vindt dat deze evaluatie niet eenzijdig is, of teveel door de Vlaamse kant is gemaakt, maar ook plaatselijk gedragen wordt.

Het principe van het eigenaarschap werd in de loop van de discussie tegenover het concept van de managementcapaciteit gesteld. Het moet volgens de spreker echter ook gekoppeld zijn aan het engagement, wat nog iets anders is dan de capaciteit om iets te doen. Men kan het misschien wel, maar wil men het ook echt, en niet alleen omdat er geld bij komt kijken? Engageert men zich wel ten volle in het programma, ook inhoudelijk? De heer Tavernier denkt in dat opzicht bijvoorbeeld aan de hiv/aids-problematiek, waar men soms nog steeds regelrechte terughoudendheid moet constateren. Ingeval er geen echt engagement is, heeft de Vlaamse samenwerking met Zuid-Afrika hoe dan ook een ernstig probleem.

Daarop aansluitend stelt het lid dat als we het over samenwerking hebben, het ook belangrijk is dat we nagaan wat wij zelf daarvan kunnen leren. Idealiter is er een tweerichtingsverkeer.

Bij wege van voorbeeld haalt de heer Tavernier aan dat hij in de loop van deze legislatuur met de commissie voor Onderwijs naar Zuid-Afrika is geweest. Hij heeft daar toen dingen over onderwijs geleerd, in verband met moedertaal en instructietaal. Als er programma's zijn waar Vlaanderen iets uit kan leren, is

het een echte samenwerking en wisselwerking en niet het klassieke ontwikkelingsbeleid.

2.2. Slotreplik van de minister-president

Voor wat de mate betreft waarin de voorliggende evaluatie ook gedragen wordt door de provinciale partners van Vlaanderen in Zuid-Afrika, wijst minister-president *Kris Peeters* erop dat het hiv/aids-programma in de provincie Vrijstaat, in juni 2008 op uitdrukkelijke vraag van de commissie Financiën van het parlement van Vrijstaat zelf is opgeschort.

De gemaakte evaluatie wordt alleszins gedeeld door de ambtenarij van Zuid-Afrika. In het reeds vermelde onderhoud dat de minister-president zal hebben met de Zuid-Afrikaanse ambassadeur zal hij ook niet nalaten hem deelgenoot te maken van de communis opinio aan Vlaamse kant. Tevens zal hij hem meedelen dat de kwestie is doorgesproken met deze commissie van het Vlaams Parlement en dat er daaruit bijkomende elementen zijn geresulteerd. Het zal dan aan de Zuid-Afrikaanse ambassadeur zijn om duidelijk te maken hoe de politiek in Zuid-Afrika en de betrokken provincies daar verder mee zullen omgaan. Maar, zoals gezegd, de Zuid-Afrikaanse ambtenaren hebben heel duidelijk dezelfde evaluatie gemaakt.

Daarnaast dankt de minister-president de commissieleden, onder andere mevrouw Poleyn, voor de suggesties die ze hebben aangebracht om in de toekomst constructief verder te werken. Het engagement van alle betrokkenen is vanzelfsprekend uitermate belangrijk. Vlaanderen engageert zich hier omdat de Zuid-Afrikanen noden hebben op de verschillende domeinen waarin het actief is. Het is zeker niet zo dat die Zuid-Afrikaanse niveaus enkel op het geld uit zijn, maar dat de rest hen niet zou interesseren. Het gaat immers over hun eigen bevolking. Dé problematiek die ons parten speelt is die van de onderbenutting ten gevolge van capaciteitsproblemen en problemen om een en ander goed georganiseerd te krijgen.

De minister-president sluit af met de bedenking dat daar het grote probleem ligt. Het is zeker geen kwestie van onwil. Het feit dat deze evaluatie ook door de Zuid-Afrikaanse partners wordt gedragen en dat deze ook de problemen erkennen, impliceert trouwens duidelijk dat ze daar mee oplossingen aan willen geven.

De verslaggever,

Sabine POLEYN

De waarnemend voorzitter,

Jan ROEGIERS

BIJLAGE:

Gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking
tussen de Vlaamse Regering en de regering van de Republiek Zuid-Afrika



**GEMEENSCHAPPELIJKE TUSSENTIJDSE EVALUATIE VAN DE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TUSSEN DE VLAAMSE
REGERING EN DE REGERING VAN DE REPUBLIEK ZUID-AFRIKA**

EINDRAPPORT

Door

Luc Zwaenepoel
Particip GmbH
Merzhauser Str. 183
D-79100 Freiburg/Duitsland

p
particip

en

Daniel Chiwandamira
7 Queenswood, Calderwood Road
Johannesburg/Zuid-Afrika

DPC & ASSOCIATES

15 januari 2009

INHOUD

	Blz.
i. Lijst van afkortingen.....	23
ii. Disclaimer.....	24
iii. Dankbetuigingen	24
iv. Preambule.....	25
Managementsamenvatting	27
1. Context en aanpak van de tussentijdse evaluatie	31
1.1 Synthese van de Landenstrategienota en de programma's.....	31
1.2 Doelstelling van de tussentijdse evaluatie.....	31
1.3 Methodologie	32
2. Analyse en bevindingen van de Landenstrategienota	34
2.1 Achtergrond en context van de Landenstrategienota	34
2.1.1 Afstemming	34
2.1.2 Gebruik van plaatselijke dienstverleningssystemen en procedures.....	34
2.1.3 Geografische en thematische focus.....	35
2.2 Een analyse van de strategische keuzes.....	35
2.3 Analyse van de strategische doelstellingen	35
3. Analyse van de voortgang in de uitvoering in Vrijstaat, KZN en Limpopo.....	38
3.1 Free State-Job Creation/Small-Medium and Micro Enterprises	38
3.2 Free State HIV/Aids and Community Wellness Programme	39
3.3 KwaZulu Natal Empowerment for Food Security Programme (EFSP).....	40
3.4 Limpopo Agribusiness Development Programme.....	43
4. Belangrijkste conclusies van de tussentijdse evaluatie	45
4.1 Algemeen.....	45
4.2 Het strategische niveau	45
4.3 Het operationele niveau	46
4.4 Organisatorische afspraken en de capaciteit van de partners.....	47
4.5 Jaarlijkse Consultaties.....	48
5. Belangrijkste aanbevelingen.....	50
5.1 Het strategische niveau	50
5.2 Het operationele niveau	51
Annex 1 Terms of Reference	52
Annex 2 Evaluation framework	59
Annex 3 List of Documents Reviewed	65
Annex 4 SWOT Inventory of the CSP	66
Annex 5 Dimensions and evaluation criteria.....	68

i. Lijst van afkortingen

ACS	Staten van Afrika, het Caraïbische Gebied en de Stille Oceaan
AD	Algemene Doelstelling
ARDC	Agricultural and Rural Development Council
ASNAPP	Agribusiness in Sustainable Natural African Plant Products
BSC	Business Support Centers
DAEA	Department of Agriculture and Environment Affairs
EU	Europese Unie
FSDC	Free State Development Corporation
HPT	High Performance Team
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
JC	Jaarlijkse Consultatie
KMMO	Kleine, middelgrote en micro-ondernemingen
KZN	Kwa Zulu Natal
LADP	Limpopo Agribusiness Development Programme
LSN	Landenstrategienota
MDG	Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (Millennium Development Goals)
M & E	Monitoring en evaluatie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NSA	Niet-statelijke actoren
NT	National Treasury (Nationale Schatkist)
ODAP	Official Development Assistance Programme
PCM	Projectcyclusmanagement
PD	Projectdoelstelling
PGDS	Provincial Growth Development Strategies
PSC	Projectsturingscomité
PUE	Programma-uitvoeringseenheid
SEDA	Small Enterprise Development Agency
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
VN	Verenigde Naties

ii. Disclaimer

Deze tussentijdse evaluatie werd uitgevoerd in gezamenlijke opdracht van de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Zuid-Afrika. De standpunten die erin worden weergegeven zijn echter die van de auteurs en vertegenwoordigen niet de standpunten van de twee regeringen.

iii. Dankbetuigingen

De raadgevers wensen hun dank te betuigen aan de Zuid-Afrikaanse en Vlaamse Regering en aan hun respectieve functionarissen voor de bijstand die ze leverden tijdens de samenstelling van het tussentijdse evaluatierapport. De adviseurs danken eveneens de andere niet-statelijke actoren die werden geïnterviewd en die enkele inzichten hebben verschaft in het samenwerkingsprogramma tussen de beide regeringen.

iv. Preambule

De gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie van het samenwerkingsprogramma tussen de Vlaamse Regering en de Zuid-Afrikaanse Regering is gebaseerd op deskresearch en op een terreinzending naar Zuid-Afrika die plaatsvond van 3 tot 19 september 2008. De tussentijdse evaluatie werd door de Zuid-Afrikaanse en de Vlaamse Regering gezamenlijk aangevraagd tijdens hun Jaarlijkse Consultatie van 22 april 2007 waar werd overeengekomen dat een tussentijdse evaluatie zou worden gemaakt van de uitvoering van de landenstrategienota (LSN) inzake ontwikkelingssamenwerking tussen de beide partijen. De beide regeringen bereikten een gezamenlijk akkoord over het referentiekader voor de tussentijdse evaluatie en wierven elk een adviseur aan nadat ze twee kandidaten die aan de vereisten voldeden, hadden geïdentificeerd en goedgekeurd. Vervolgens werd het onderzoek voor deze tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Bij de beëindiging van hun informatieopdracht gaven de adviseurs een gezamenlijke debriefing aan de twee regeringen, zowel in Pretoria als in Brussel. De resultaten van deze vergaderingen zijn opgenomen in dit rapport. De adviseurs gebruikten de voorgestelde methodologie en instrumenten die door Particip (aanbestedingsdocument voor de Vlaamse Regering in april 2008) werden bepaald in het technische voorstel en het meer gedetailleerde inceptierapport met werkplan. Alle stappen zijn gevalideerd tijdens het evaluatieproces.

Tijdens de inceptiefase, en zoals aangegeven in het inceptierapport, merkten de adviseurs een anomalie in het referentiekader voor deze tussentijdse evaluatie. Terwijl de klemtoon op de landenstrategienota (LSN) ligt, wordt de aandacht gevestigd op het feit dat het document geen volwaardige strategie voorstelt met een geconsolideerd eigenaarschap van de beide partijen.

De adviseurs hebben dit deze anomalie opgelost door de LSN te evalueren en tegelijkertijd de huidige status van uitvoering van de verschillende sectorale programma's te beoordelen. De LSN is daarna beoordeeld op de relevantie en kwaliteit van zijn ontwerp en op zijn potentieel om de strategische doelstellingen te halen die hier worden beschouwd als potentiële elementen (resultaten en effecten).

Het rapport is opgebouwd als volgt:

Een management samenvatting	die de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen toelicht.
Hoofdstuk 1	schetst de context voor de tussentijdse evaluatie alsook het methodologische kader voor de evaluatie.
Hoofdstuk 2	bevat een analyse van de LSN en geeft de belangrijkste bevindingen in de context van de evaluatie.
Hoofdstuk 3	bevat een korte analyse van de relevantie, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid van elk programma. Dit hoofdstuk bevat eveneens aanbevelingen per project.
Hoofdstuk 4	stelt de belangrijkste bevindingen/opmerkingen en conclusies van de tussentijdse evaluatie voor. De organisatorische afspraken, de capaciteit van de partners alsook de kwesties met betrekking tot de beleidsdialoog worden ook besproken in dit hoofdstuk.
Hoofdstuk 5	geeft een aantal belangrijke aanbevelingen die zowel praktisch als toekomstgericht zijn.

Managementsamenvatting

- a) **Doelstelling van de evaluatie:** Zoals begrepen uit het referentiekader was de tussentijdse evaluatie bedoeld om de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de landenstrategie te beoordelen, mogelijke knelpunten en problemen te identificeren en aanbevelingen voor verbetering en aanpassing te formuleren.
- b) **Methodologie:** De methodologie werd beschreven in het voorbereidende rapport (inceptierapport) en is gebaseerd op verschillende OESO/DAC-evaluatiecriteria. Deze tussentijdse evaluatie is een **externe, summatieve** evaluatie van de landenstrategie en de toepassing ervan in de tijd. De experts gebruikten instrumenten zoals groepsinterviews, SWOT-analyses (zie bijlagen), persoonlijke gesprekken en een uitgebreide deskresearch van gegevens afkomstig van primaire en secundaire bronnen. Er hebben zowel tussentijdse debriefings als een validatie van het voorbereidende rapport plaatsgevonden op basis van een participatieve benadering van de opdrachtgever en de belanghebbenden. Bovendien zijn de opmerkingen bij het eerste ontwerp opgenomen in het herziene rapport. Er werden criteria gebruikt voor de eindbeoordeling op basis van een triangulatie van verschillende primaire en secundaire informatiebronnen.
- c) **Analyse en belangrijkste bevindingen**
- i) **Strategie**
- 1) De tekst van de landenstrategienota 2005-2009, en derhalve het opzet van de landenstrategie, is dat de samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika volledig moet worden afgestemd op de Verklaring van Parijs en op de Accra-Verklaring, de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties moet onderschrijven en de nieuwe oriëntatie van de EU inzake ontwikkelingssamenwerking moet volgen. De bevindingen tonen aan dat er volledige afstemming is met alle strategische doelstellingen van de nationale en provinciale strategieën en presidentiële initiatieven en programma's.
 - 2) Het originele tijdsschema van de landenstrategienota stemt echter niet langer overeen met de toepassing van de strategie die nu herzien is een de periode 2007-2012. Bij sommige van de projecten zijn vertragingen opgetreden, is het budget onderbenut, is er onvoldoende gepresteerd en zijn er te hoge verwachtingen gecreëerd.
 - 3) Ten derde is het duidelijk dat de sterke punten van de strategische benadering benadrukt worden door de duidelijke focus op drie provincies en op de weerhouden sectoren. De bevordering van de subsidiariteit en strategische partnerschappen met lokale overheden is een nieuwheid.
 - 4) Ten vierde was er wel overleg met de betrokken partners tijdens de voorbereiding van de landenstrategienota, maar is het programma grotendeels donor-gestuurd en is er onvoldoende eigenaarschap van alle provinciale partners. De jaarlijkse consultatie heeft zich niet toegespitst op de voortgangsmonitoring en is verzwakt door de weinig nuttige dialoog over strategische doelstellingen die nogal vaag zijn en op te veel verschillende zaken tegelijkertijd focussen.

ii) Vrijstaat

De twee programma's, 'SMME' en 'HIV/AIDS and Community Wellness', zijn officieel opgeschort sinds juni 2008 na een mislukte start. Terwijl alle elementen aanwezig zijn voor de uitvoering van de programma's, vormden het bijzonder zwakke projectbeheer bij het uitvoerende departement en het feit dat zijn personeel nauwelijks vaardigheden heeft op het vlak van projectbeheer de belangrijkste hindernissen. Er zijn weinig resultaten geboekt voor het al bestede bedrag en de rest van het geld is op een tussenrekening gezet.

iii) KwaZulu Natal (KZN)

Het *Empowerment for Food Security Programme* heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. Dit voedselzekerheidsprogramma is nog steeds van heel groot belang voor de kwetsbare bevolkingsgroepen van de geselecteerde districten. De vertraging is vooral te wijten aan de zwakke uitvoeringsstructuren en een gebrekkig projectbeheer. De uitrol van een herzien programma is nog altijd realiseerbaar, maar vereist de nodige aanpassingen in de sturing en dat de geselecteerde dienstverleners onmiddellijk werk maken van de gecontracteerde diensten. Elke vertraging heeft een ongunstige invloed op de kwetsbare bevolkingsgroepen die gemobiliseerd zijn en nu resultaten verwachten. KZN wordt op dit ogenblik geconfronteerd met een voedselzekerheids crisis. Verdere vertragingen zijn niet verantwoord voor een programma dat gericht is op *empowerment* betreffende voedselzekerheid.

iv) Limpopo

Uit de uitvoering van het programma door het *Landbouwdepartement* in Limpopo blijken zowel een positievere houding alsook een strategische benadering. De activiteiten zijn niet langer traceerbaar naar de input van de Vlaamse overheid. Het succes van de activiteiten in de *Agri-Business Academy* onderging een hefboomeffect door andere sponsors en donoren die het programma gebruiken als middel voor een effectieve toewijzing van middelen. De strategische behoeften van Limpopo zijn gewijzigd en een herziening van het programma wordt als positief en aanbevelenswaardig beschouwd.

b) Belangrijkste conclusies

Algemeen

Uit de feedback die beide evaluatoren hebben ontvangen blijkt dat de tussentijdse evaluatie van de samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regeringen en de landenstrategienota heel nuttig was en dat dit soort gemeenschappelijke evaluatie aan te bevelen is voor verschillende redenen. Gemeenschappelijke missies met evaluatiedeskundigen van beide partners zorgen voor een evenwichtiger en geconsolideerd standpunt. Het belang van een evaluatie tijdens de uitvoering van de Strategie en het kader voor de ontwikkelingssamenwerking kan niet genoeg worden benadrukt. Bovendien is het nodig om samen met de Provinciale Overheden de nieuwe concepten van het strategische partnerschap te evalueren, omdat dit de toekomstige besluitvorming zal inspireren. .

Het strategische niveau

De landenstrategienota heeft zijn verdiensten aangezien het een nieuwe aanpak beschrijft van de ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrikaanse Provincies. Het heeft de meeste kenmerken van gelijkaardige landenstrategienota's, behalve dan dat het ook thema's bevat die betrekking hebben op de uitvoering en die vaak terug te vinden zijn in meerjarige

indicatieve programma's. Uit de analyse blijkt dat de strategische prioriteiten nog steeds heel relevant zijn en dat ze een groot potentieel in zich dragen om het leven en welzijn van kwetsbare bevolkingsgroepen te veranderen, eens de programma's volledig ontplooid zijn. De specifieke doelstellingen in de landenstrategienota zijn over het algemeen echter vaag, hebben te veel klemtonen en zijn moeilijk uit te voeren binnen de vastgelegde periode. Er zijn geen meetbare indicatoren voorzien en een effectieve strategische opvolging is niet voorhanden.

Het operationele niveau

Alhoewel niet alle projecten in Vrijstaat volledig opgeschort zijn is er weinig vooruitgang onder de aandacht te brengen, terwijl het KZN-programma aanzienlijke vertraging heeft opgelopen. Er wordt nota genomen van het feit dat plannen zijn opgesteld om de uitvoering van het project in KZN te versnellen. Dit zal hen hopelijk in staat stellen om de verloren tijd in te halen en ervoor te zorgen dat het programma tastbare voordelen oplevert voor de begunstigden. Het programma in Limpopo verloopt volgens plan, tenminste indien 1 februari 2007 als correcte begindatum wordt aangenomen ondanks het feit dat de fondsen in december 2006 al naar het Provinciale Ministerie van Financiën werden overgeschreven. Het is duidelijk dat een volledige uitrol bemoeilijkt wordt door het gebrek aan een sterk engagement van de sturingscomités en het managementteam van de projecten en door het feit dat ze zich niet echt aansprakelijk voelen voor de mislukking van het programma.

De jaarlijkse consultatie bleek niet het juiste forum om ernstige problemen met de partners op het vlak van uitvoering aan te pakken, wat dan ook resulteerde in een vertraging van herstellende acties. Terwijl een goede projectformulering voorhanden is, ontbreekt een institutionele en capaciteitsbeoordeling van de uitvoerende departementen en andere partners.

Het gebruik van baseline studies blijkt een heel goede beslissing te zijn en de kwaliteit van de uitgevoerde studies is doorgaans hoog. Over het algemeen beschouwd, zijn de partnerschaprelaties met de provinciale overheden die de basis vormden van het samenwerkingsprogramma geschonden, en verdienen ze dringend de aandacht van het Ministerie van Financiën (National Treasury) en de Vlaamse Regering. Eens de projecten in volle gang zijn, zou het kunnen dat trilaterale samenwerking, en zelfs grensoverschrijdende samenwerking, ernstig in overweging moet worden genomen.

e) Aanbevelingen

Op het strategische niveau

Een nieuw landenstrategiedocument voor 2009-2013 vereist vroegtijdig overleg met de provinciale overheden om het strategische partnerschap te verstevigen en rekening te houden met alle herziene programma's. Bovendien moeten de taken van alle actoren, partners en uitvoerende partijen, met inbegrip van de gecontracteerde dienstverleners, geherdefinieerd worden. Het is noodzakelijk om een jaarlijks strategisch overleg op provinciaal niveau te houden en om de activiteiten te evalueren aan de hand van rapporten met betrekking tot externe resultaatmonitoring. De modaliteiten van het verwezenlijkte strategische partnerschap met de provincie Limpopo moeten worden herzien. De zichtbaarheid van de Vlaamse partner moet worden onderzocht in het licht van de operationele crisis in de provincie Vrijstaat en acties moeten ondernoemen worden om het vertrouwen te versterken om zo goed partnerschap in de Provincie herstellen.

Op operationeel niveau

De juiste voorwaarden moeten worden gecreëerd om tot een globale herziening te komen van alle operaties en activiteiten. Dit moet leiden tot een heroriëntatie van bepaalde activiteiten, de oprichting van nieuwe projectstuurcomités (PSC's) en de uitbesteding van de projectuitvoering aan nieuwe programma-uitvoeringseenheden (PIU's) of geschikte dienstverleners. De coördinerende taak van het Ministerie van Financiën (National Treasury) in de directe opvolging van de activiteiten in overeenstemming met alle akkoorden moet worden verstevigd en er moet bereidheid zijn om in conflictsituaties tussenbeide te komen. Het is eveneens belangrijk om de uitvoeringsafspraken en toezichtfuncties te vereenvoudigen om de geldstroom te stroomlijnen.

Aan het einde van dit rapport bevinden zich meer specifieke aanbevelingen.

1. Context en aanpak van de tussentijdse evaluatie

1.1 Synthese van de landenstrategienota en de programma's

Tussen de Vlaamse Regering en de Zuid-Afrikaanse Regering is een samenwerking opgezet, voor onbepaalde duur, door middel van een Intentieverklaring die door beide partners werd ondertekend in augustus 2001. Via deze overeenkomst heeft de Vlaamse overheid zich ertoe verbonden een totaal bedrag van 22,5 miljoen euro bij te dragen over een periode van vijf jaar. De Algemene Doelstelling (AD) van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking is een bijdrage te leveren aan de inspanningen van de Zuid-Afrikaanse overheid om de armoede te bestrijden, de democratisering te bevorderen en de kloof van economische en sociale ongelijkheid te dichten op basis van duurzame en eerlijke economische, sociale en ecologische ontwikkeling. De landenstrategienota (LSN) 2005-2009 voorziet in het kader voor de bilaterale samenwerking. De klemtoon werd verplaatst van kleine projecten naar grotere programma's die beperkt zijn tot maximum twee sectoren in elk van de drie provincies waar Vlaanderen de ontwikkelingssamenwerking steunt. De volgende samenwerkingsprogramma's krijgen momenteel steun:

- KwaZulu-Natal: 'Empowerment' voor voedselzekerheid
- Limpopo: Ontwikkeling van de agro-industrie
- Vrijstaat: KMMO-ontwikkeling en jobcreatie, en hiv/aids en welzijn

De LSN streefde ernaar lessen te trekken uit de uitvoering van eerdere samenwerkingsprogramma's. De getrokken lessen zijn de volgende:

- Nieuwe samenwerkingsprogramma's moesten een gebiedsgerichte en thematische klemtoon hebben.
 - Bijzondere aandacht moest worden besteed aan de capaciteitsopbouw bij de partners.
1. De beleidsdialoog en de partnerschaprelatie moesten worden verbeterd.
 - Er moest een betere coördinatie zijn met de andere donoren alsook met het maatschappelijke middenveld.
 - Bijzondere aandacht moest worden besteed aan hiv/aids alsook aan de strijd tegen de armoede.
 - Monitoring en evaluatie waren elementen waar moest aan worden gewerkt.

Het rapport wil een antwoord bieden op de specifieke vraag of de uit de vorige samenwerking getrokken lessen adequaat zijn aangepakt tijdens het ontwerp en de uitvoering van de LSN 2005-2009.

1.2 Doelstelling van de tussentijdse evaluatie

Tijdens hun Jaarlijkse Consultatie in Brussel in april 2007 kwamen de beide partijen overeen dat een tussentijdse evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking moest worden uitgevoerd, zoals uiteengezet in de landenstrategie. Deze tussentijdse evaluatie is in overeenstemming

met de inspanningen van de Verklaring van Parijs om de praktijk en de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp te verbeteren met als doel ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen aan te moedigen de MDG's te realiseren tegen 2015. Bovendien geeft het de zorgen over efficiëntie en duurzaamheid weer die werden aangehaald in de debatten over 'nieuw overheidsmanagement'.

Zoals begrepen uit het referentiekader (Bijlage 1) was de tussentijdse evaluatie bedoeld om de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de landenstrategie te beoordelen, mogelijke knelpunten en problemen te identificeren en aanbevelingen voor verbetering en aanpassing te formuleren.

1.3 Methodologie

De algemene methodologie die gebruikt werd om het bestaande samenwerkingsprogramma te evalueren was gebaseerd op het door de EU toegepaste resultaatgerichte monitoringsysteem. Vijf algemene evaluatiecriteria werden geanalyseerd om de verschillende evaluatievragen te beantwoorden. Dit waren: relevantie en kwaliteit van het ontwerp, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid.

De relevante evaluatiecriteria die in deze tussentijdse evaluatie werden gebruikt zijn hieronder opgesomd. Ze zijn gebaseerd op de doelstellingen en vullen de belangrijkste vragen van het referentiekader aan.

Relevantie en kwaliteit van het ontwerp: De behandeling van de heel brede standpunten die in de referentietermen worden vermeld bleef binnen de draagwijdte van deze evaluatie. Bovendien beoordeelde het evaluatieteam de relevantie van de realisatie van de doelstellingen om de kwaliteit van het operationele ontwerp van de verschillende programma's aan te kaarten bij het beantwoorden van vragen over de managementcapaciteiten van de partners en het bestaan van M&E-systemen, zoals was gevraagd in de referentietermen.

Efficiëntie (Doen we de dingen op de juiste manier?): Een onderzoek om uit te maken of de ter beschikking gestelde middelen efficiënt werden gebruikt. Dit omvat een kritische beschouwing van de activiteiten en resultaten.

Effectiviteit (Doen we de juiste dingen?): De vragen aan de basis van deze evaluatie waren veelomvattend. Bovendien behandelden we de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van dit soort samenwerkingsprogramma en de mogelijke synergieën met gelijkaardige programma's van andere bilaterale donoren.

Potentiële en eigenlijke impact: Een aantal kwesties werden aan de orde gesteld om een idee te hebben van de kracht van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de potentiële en de tweegebrachte directe en indirecte impact ter plaatse. Dit omvatte eveneens een analyse van hoe de aan het licht gekomen synergieën bijdragen tot hogere doelen (bijvoorbeeld het Zuid-Afrikaanse beleid, de *Medium Term Budget Policy Statement*, de Verklaring van Parijs en de MDG's alsook de beginselen betreffende samenwerking).

Duurzaamheid: Er werden sleutelvragen opgesteld om makkelijker te kunnen evalueren hoe lang de positieve effecten zouden duren. Dit hield vooral in dat de respectieve checklists werden gebruikt om specifieke risico's op het vlak van de effectiviteit te identificeren alsook belangrijke ontwikkelingseffecten (impact).

Transversale thema's: Er moest een antwoord worden gevonden op een aantal vragen betreffende coherentie van de aanpak, complementariteit en strategische coördinatie. Het was belangrijk om een inzicht te krijgen in de snel evoluerende globale context en de houding van Zuid-Afrika tegenover ontwikkelingshulp (gemeenschappelijke financiering, sectorale budgetondersteuning, sectorale beleidsondersteuningsprogramma's en regionale ontwikkelingsprogramma's alsook bijdrageovereenkomsten). Er werd aandacht besteed aan kwesties zoals de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, geschikte technologieën, milieuaspecten, hiv/aids, enz.

2. Analyse en bevindingen van de Landenstrategienota

2.1 Achtergrond en context van de Landenstrategienota

De LSN heeft alle elementen en kenmerken van een relevante LSN die bereid wordt voor ontwikkelingssamenwerking in ACS-staten. Het is overzichtelijk, beknopt en goed gedocumenteerd en er heeft duidelijk een uitgebreid overleg en een validatie plaatsgevonden door alle betrokken partners. De LSN bevat echter ook elementen die normaal gezien in Indicatieve Programma's terug te vinden zijn. Bovendien houdt de nota rekening met de lessen die uit de vorige LSN 2003-2004 getrokken zijn, zoals:

- Aandacht voor specifieke gebieden en goed gekozen thema's en sectoren (1-2)
- Aandacht voor capaciteitsopbouw en handhaving van het lokale bestuursniveau
- Verbetering van de beleidsdialoog en het strategische partnerschap
- Coördinatie van de officiële ontwikkelingshulp via de *National Treasury*/ODA-programma
- Coördinatie met andere donoren en met het maatschappelijke middenveld (NGO's)
- Aandacht voor de strijd tegen armoede en hiv/aids-programma's.

2.1.1 Afstemming

Uit de tekst van de LSN blijkt dat de samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regering volledig is afgestemd op de Verklaring van Parijs en de Accra-Verklaring, de MDG's volledig onderschrijft en de nieuwe oriëntatie van de EU-ontwikkelingshulp volgt. Bovendien wordt een volledige afstemming beschreven met alle bestaande Zuid-Afrikaanse strategieën op nationaal (met inbegrip van de presidentiële initiatieven en programma's) en provinciaal niveau (*Provincial Growth Development Strategies (PGDS)*). Het bevestigt het nieuwe beleid in het gebruik van ontwikkelingshulp via het bestaande gezond financieel beheer door de *Provincial Treasuries*. De LSN beschrijft de systemen die voorhanden zijn voor begrotingscontrole en voor het toezicht op de portfolio's voor officiële ontwikkelingshulp op provinciaal niveau. Het is duidelijk dat de LSN in overeenstemming is met de provinciale strategische prioriteiten in de bepaalde sectoren (Voedselzekerheid, Agro-industrie, creatie van banen en hiv/aids-programma's). De bestaande beleidsdocumenten zijn bestudeerd en de LSN is een voorloper voor toekomstige trends in ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika waarbij de klemtoon op tewerkstelling en lokaal bestuur ligt.

2.1.2 Gebruik van plaatselijke dienstverleningssystemen en procedures

In overeenstemming met de Verklaring van Parijs is de LSN volledig afgestemd op de plaatselijke dienstverleningssystemen en procedures. Anderzijds hangt de uitvoering van de vijfjarige strategieën grotendeels af van de organisatorische en administratieve afspraken op het niveau van de provinciale overheid en de betrokken departementen. Elk uitstel, elke tegenvaller of elk misverstand vertraagt echter de uitvoering van de strategische actieprogramma's van de LSN; vandaar de tijdige realisatie van duidelijke en specifieke doelstellingen, zoals beschreven in de LSN. Dit is een risico waar geen bijzondere aandacht aan werd besteed bij het ontwerpen van de LSN.

2.1.3 Geografische en thematische focus

De strategische keuze van de drie provincies was gebaseerd op sleutelcriteria zoals bevolkingsgroei, armoede-indicatoren, hiv/aids-statistieken, provinciale economische indicatoren en de al lang bestaande historische samenwerking. De sectoren en gekozen districten, gemeenten, wijken en gemeenschappen zijn geselecteerd door de provinciale overheden op basis van hun geografische prioriteiten. Ondanks het gebrek aan voortgang in de drie geselecteerde provincies, zijn de noden die een tussenkomst rechtvaardigden nog altijd van kracht en relevant. Daarom zal de externe samenwerking een realiteit blijven op middellange termijn.

2.2 Een analyse van de strategische keuzes

De LSN 2005-2009 laat als concept geen twijfel bestaan over de thematische keuzes en de klemtoon op de samenwerkingshulp aan Zuid-Afrika. Een groot deel van de officiële ontwikkelingshulp is toegewezen aan deze strategische keuze. Daarom stapte Vlaanderen af van de samenwerkingshulp aan Marokko om zich op Zuid-Afrika te kunnen toespitsen. De keuze van de drie provincies was gebaseerd op duidelijke selectiecriteria. De kwetsbaarheid van de bevolking vormde daarbij een belangrijk element (Voedselzekerheid, hiv/aids en werkloosheid). De selectie van de sectoren en de begunstigde districten, gemeenten en wijken gebeurde door de provinciale partners.

De LSN biedt ruimte voor een verdere donorcoördinatie en samenwerking onder het leiderschap van de *National Treasury* en haar beheer van de officiële ontwikkelingshulp. Er bestaat een grote gelijkvormigheid en samenhang met de EU-strategie en de inspanningen op het vlak van plaatselijke economische ontwikkeling evenals een goed beheer op lokaal niveau.

De keuze om de LSN en zijn indicatief programma volledig te laten uitvoeren door lokale partners (provinciale departementen, gecontracteerde dienstenverleners) is in overeenstemming met de Verklaring van Parijs en haar aanbevelingen voor het gebruik van plaatselijke dienstverleningssystemen en -procedures. Het is echter een strategische vergissing dat er geen blauwdruk is opgesteld van de bestaande organisatorische en administratieve afspraken en capaciteiten om een correcte uitvoering te verzekeren van de strategische en programmaverbintenissen. Deze werden in het begin door alle partners goedgekeurd en meegedeeld in de ondertekende wettelijke Intentieverklaring tussen de partners (provinciale overheden en NT).

De geconsolideerde LSN heeft een duidelijke omschrijving gegeven van de verschillende programma's en projectdefinities die in de bijlagen zijn opgenomen en die integraal deel uitmaken van de algemene uitvoering en de eerder aangegane verbintenissen. De LSN onderstreept het belang van organisaties uit het maatschappelijke middenveld en van Niet-statelijke actoren (NSA's) bij de uitvoering van het programma. Het eigenlijke dienstverleningssysteem waarbij met dienstverleners wordt gewerkt, beperkt de mogelijkheden van NGO's om deel te hebben aan de financiële middelen die via aanbestedingsprocedures en subgouvernementele structuren worden verdeeld.

2.3 Analyse van de strategische doelstellingen

Bredere doelstelling

"De algemene doelstelling van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking is bij te dragen aan de inspanningen van de Zuid-Afrikaanse Regering op het vlak van de strijd tegen de

armoede, de democratisering en het dichten van de kloof van economische en sociale ongelijkheid, in de context van duurzame en eerlijke economische, sociale en ecologische ontwikkeling. De samenwerking is er in het bijzonder op gericht goed bestuur, respect voor diversiteit en voor de mensenrechten en de ontwikkeling van het maatschappelijke middenveld te bevorderen. De samenwerking gebeurt op lange termijn en is gebaseerd op de principes van partnerschap en eigenaarschap."

De bredere doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking van Vlaanderen verschilt op geen enkele manier van andere LSN's van EU-lidstaten. Wat nieuw is, is de mogelijkheid om een partnerschap te sluiten tussen een Europese regio, de natie Zuid-Afrika en de provincies.

Twee specifieke doelstellingen

1. *De toegang vergemakkelijken tot sociale en economische basisdiensten, vooral voor verwaarloosde en arme groepen in de maatschappij.*
2. *Bijdragen tot de voortdurende democratisering van de maatschappij door kansen te creëren die de participatie van de bevolking zouden vergroten en via organisaties uit het maatschappelijke middenveld, op basis van samenwerking met de Zuid-Afrikaanse overheid.*

Uit de analyse en de inhoudelijke interviews bleek dat de beide specifieke doelstellingen nog altijd gelden en overeenstemmen met de bevindingen betreffende de projectidentificaties en formuleringen. De realiteit toont aan dat de realisatie van deze specifieke strategische doelstellingen vóór eind 2009 volledig afhangt van de snelheid en de echte toewijding van de partners bij de provinciale overheid. Over het algemeen gesproken is er met betrekking tot de specifieke doelstellingen geen echte voortgang aan het licht gekomen. Dit doet de vraag rijzen of de specifieke doelstellingen realistisch waren voor de gegeven periode. Het tijdschema is duidelijk niet realistisch door de aanzienlijke vertraging die is opgelopen om het programma op tijd op te starten en door de over het algemeen trage uitvoering. Het is onvermijdelijk dat alle programma's moeten worden verlengd tot na eind 2009.

Een andere waarneming is dat beide specifieke doelstellingen nogal breed en onmeetbaar (het gebruik van SMART-indicatoren¹) zijn. Vandaar ook dat het moeilijk is om over de voortgang in de verschillende provincies te rapporteren. De toegang tot diensten was slechts gedeeltelijk zichtbaar in het programma van Limpopo, waar boeren toegang hebben tot opleiding en ondersteuning. Het programma is nog niet ver genoeg gevorderd om de volledige impact van de resultaten voor de realisatie van de specifieke doelstellingen te bevestigen.

De specifieke doelstellingen zijn te vaag geformuleerd en sleutelwoorden zoals "mogelijk maken" en "bijdragen" zijn te algemeen. De uiteindelijke begunstigden die de doelgroep vormen van de eerste specifieke doelstelling zijn duidelijk de armsten en groepen met bijzondere behoeften (banen, inkomensgeneratie, voedselzekerheid, hiv/aids en landbouw). Zoals bepaald in de tweede specifieke doelstelling wordt er een grotere ontwikkeling en participatie van de gemeenschap voorzien alsook een grotere betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld, maar op dit ogenblik wijst niets echter op de betrokkenheid van de civiele maatschappij.

¹ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

De tekst van de LSN werd gescand op sleutelwoorden die betrekking hebben op de MDG's, de Verklaring van Parijs en de Accra-Verklaring. Er werd opgemerkt dat concepten zoals "empowerment, eigenaarschap, doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, vraaggestuurde hulp, participatie van de gemeenschap en rechtvaardige ontwikkeling" worden vermeld. We moeten besluiten dat de LSN zijn verdiensten heeft zoals het de klemtoon legt op de provinciale overheden en op kwetsbare bevolkingsgroepen in de grote provincies. Het slaagt er niet in te anticiperen op een vertraagde uitvoering van het programma. De Jaarlijkse Consultaties lieten geen ruimte voor een vroegtijdige interventie. Deze had er misschien voor kunnen zorgen dat van bij het begin de nodige herstelmaatregelen waren getroffen.

3. Analyse van de voortgang in de uitvoering in Vrijstaat, KZN en Limpopo

3.1 Free State-Job Creation/Small-Medium and Micro Enterprises

Het KMMO jobcreatie project (SMME Job Creation project) werd in juni 2008 opgeschort door het *Provincial Finance Portfolio Committee* en is onderworpen aan een forensische audit. Vóór de schorsing werden bepaalde activiteiten ondernomen door het projectmanagementteam. De analyse (van de resultaten) is gebaseerd op de voortgang die werd geboekt vóór de opschorting van het project.

Ontwerp/relevantie

De algemene doelstelling van het programma om de tewerkstelling van historisch achtergestelde individuen in vier lokale gemeenschappen in Vrijstaat te verbeteren vervult een belangrijke behoefte en is een prioriteit voor zowel de Zuid-Afrikaanse Regering als de provincie, zoals uiteengezet in de PGDS (Provincial Growth and Development Strategy). De Projectdoelstelling (PD) bestaat erin ervoor te zorgen dat de BSC (Business Support Centers) ondersteunende diensten en tewerkstellingskansen bieden aan KMMO's, de tweede economie, en aan individuele personen.

De interventielogica was duidelijk en legde veel nadruk op het concept van de sociale economie. De plaatsing van het programma binnen het Kantoor van de Premier (Premier's Office) als leidend agentschap was bedoeld om het eigenaarschap, de duurzaamheid alsook de coördinerende rol te versterken. Het projectontwerp identificeert het *Department of Tourism, Environmental and Economic Affairs* als het uitvoerende agentschap. Het formuleringsrapport zet een aantal voorwaarden uiteen die moesten worden vervuld vóór de aanvang van het programma, zoals de aanstelling van het projectstuurcomité en de aanwerving van personeel, gekoppeld aan de Vlaamse bijdrage, de aanstelling van een programmamanager alsook de finalisering van de *service level agreements* met de verschillende actoren. Jammer genoeg werden de meeste van deze randvoorwaarden niet van meet af aan vervuld en hebben ze een situatie gecreëerd die pleitte tegen een succesvolle uitvoering van het programma.

Efficiëntie

Het totale budget voor het programma is 7,267 miljoen euro waarvan de Vlaamse Regering 3,750 miljoen zal bijdragen. De uitdaging lag in het gebruik van deze fondsen. Het meest recente financiële rapport van 31 maart 2008 toont immers dat slechts 21,2% van de eerste schijf is besteed. Het project was dan ook uiterst inefficiënt.

Het VAIS heeft voor een regelmatige supervisie van het project gezorgd. Deze input werd echter nogal vaak niet geaccepteerd door het projectmanagementteam. Daardoor zijn de projectmiddelen niet op een transparante manier gebruikt. Het laatste projectopvolgingsrapport dateert van 9 juni 2008. Dit rapport laat zich heel kritisch uit over het projectmanagement en verklaart dat het management geen van de principes van projectcyclusmanagement heeft toegepast.

In de projectformulering werd aanbevolen dat het Kantoor van de Premier een toezichts- en coördinerende taak zou uitoefenen, terwijl het *Department of Tourism, Environmental and Economic Affairs* het belangrijkste uitvoerende agentschap zou zijn. Ook het SEDA en de FDC werden als heel belangrijke belanghebbenden beschouwd die zouden bijdragen tot de

oprichting van het BSC als onderdeel van de bijdrage van de Zuid-Afrikaanse overheid. Tijdens de uitvoering voerde het Kantoor van de Premier zowel een toezichthoudende taak als het dagelijkse beheer van het project uit. Het project miste daardoor een onafhankelijke kritische kijk waardoor er een gebrek aan aansprakelijkheid was. Dit werd nog verergerd door het feit dat het projectstuurcomité heel ondoeltreffend te werk ging en bijgevolg goed beheer in gevaar bracht. De communicatie tussen de projectpartners verliep enorm gespannen en was grotendeels onbestaande. De relaties tussen het VAIS en het projectmanagementteam zijn volledig in het slop geraakt.

Effectiviteit

De beoogde begunstigden hebben geen voordelen gehaald uit het project en hebben evenmin toegang tot de projectmiddelen. De effectiviteit is ondermijnd door een PSC (projectstuurcomité) dat er niet is in geslaagd leiding en richting te geven. De voorzitter van het PSC was ook betrokken bij het dagelijkse beheer en heeft de projectmanager gedomineerd die doorgaans inefficiënt is geweest. Naast de te late start is het project er evenmin in geslaagd enige echte voortgang te boeken.

Impact

Aangezien het project zich grotendeels nog in de activeringsfase bevindt, ondanks het feit dat het nu al langer dan een jaar loopt, kunnen we in deze fase enkel verwijzen naar potentiële effecten. Indien het wordt uitgevoerd in overeenstemming met het formuleringsrapport kan het project tastbare voordelen opleveren voor werklozen alsook voor de historisch kansarme individuen in Vrijstaat. Indien het project met succes wordt uitgevoerd zal het SEDA inlichten over zijn nationale uitrolprogramma betreffende beste praktijken.

Potentiële duurzaamheid

Volgens het ontwerp van het project zou duurzaamheid verzekerd moeten zijn, aangezien het SEDA normaal gezien het beheer van de pas opgerichte BSC's had moeten overnemen. Dit principe geldt nog altijd en moet ook in de toekomst worden nageleefd. Harmony Gold, één van de belangrijkste belanghebbenden in de provincie, heeft plannen om bedrijfsincubatoren op te richten bij hun mijnen om de werklozen in de plaatselijke gemeenschappen te ondersteunen.

Aanbevelingen

Aangezien het project een uiterst dringende behoefte vervult in de provincie is het van essentieel belang dat onmiddellijk stappen worden ondernomen om de huidige impasse te doorbreken. De twee partners moeten elkaar ontmoeten en stappen ondernemen om de problemen van het project aan te pakken zodat de begunstigden voordeel kunnen halen uit de resultaten van dit project.

3.2 Free State HIV/Aids and Community Wellness Programme

Het *HIV/AIDS and Community Wellness Programme* werd in juni 2008 opgeschort door het *Provincial Finance Portfolio Committee* en is ook onderworpen aan een forensische audit. Het project is ernstig beïnvloed door het gebrek aan continuïteit en heeft dan ook weinig resultaten geboekt. Hierdoor is de analyse beperkt tot het ontwerp en de relevantie van het project, aangezien elke verdere analyse totaal zinloos is.

Ontwerp/relevantie

De provincie Vrijstaat heeft de tweede hoogste hiv-incidentie van het land. Hiv-preventie blijft de hoeksteen van het overheidsprogramma voor de controle en beheersing van hiv en aids. De provincie Vrijstaat wordt vooral gekarakteriseerd door een jonge bevolking. Daarom is het van essentieel belang dat de preventieprogramma's hun energie vooral besteden aan de doelgroep van jonge mensen. Het *Free State HIV/AIDS and Community Wellness Programme* werd ontworpen om deze uitdagingen aan te pakken en werd opgestart op 1 februari 2007. De bijdrage van de Vlaamse overheid bedraagt 3,75 miljoen euro. Het programma is vooral gericht op jongeren, met een bijzondere aandacht voor jonge meisjes en vrouwen.

Aanbevelingen

Omdat deze interventie heel relevant is, moet onmiddellijk actie worden ondernomen om de huidige impasse aan te pakken zodat de begunstigten de diensten van dit programma kunnen realiseren. De beide partners moeten op het hoogste niveau overleggen om het project opnieuw op te starten. De baseline moet worden geüpdatet en het formuleringsrapport moet worden herzien.

3.3 KwaZulu Natal Empowerment for Food Security Programme (EFSP)

Ontwerp/relevantie

Het programma werd ontworpen ter ondersteuning van het voedselzekerheidsprogramma van de regering van KwaZulu-Natal (KZN). Overeenkomstig de PGDS, wordt voedselzekerheid reeds geruime tijd beschouwd als één van de belangrijkste aandachtsgebieden voor de provincie. Het *Department of Agriculture and Environmental Affairs (DAEA)* werd beschouwd als het voornaamste uitvoerende departement in samenwerking met andere departementen zoals *Education, Health* en *Local Government and Traditional Affairs*. Het Kantoor van de Premier moest het programma coördineren.

De AD van het programma was de bestaansmiddelen voor arme families in de vier geselecteerde districten in KwaZulu-Natal te verbeteren door een grotere voedselzekerheid. De PD echter bestond erin de toegang te verbeteren tot een stabiele en gevarieerde voedselvoorziening en voor een voldoende voedselopname en -gebruik te zorgen op het niveau van de huishoudens. Het programma strekte zich uit over de districten Zululand, Ugu, uMgungundlovu en Umkhanyakhude.

Het programma blijft heel relevant gezien de bestaande uitdagingen op het vlak van voedselonzekerheid in de provincie. Het slaagde erin om gehoor te geven aan de strategie van de Premier om de voedselcrisis in de provincie aan te pakken. In het formuleringsrapport werd opgemerkt dat, hoewel de provincie KwaZulu-Natal veel landbouwpotentieel heeft, veel hectares land er hetzij ruim onderbenut hetzij overbenut zijn. De werkloosheid in KZN was aan het stijgen en vooral de werkloosheid in de landelijke gebieden werd aangehaald als een groot probleem. De rol van vrouwen in de voedselwaardeketen werd als heel belangrijk beschouwd, vooral gezien het feit dat in een groot aantal van de gezinnen de vrouwen de leiding hadden. Het programma werd daarom ontworpen om te beantwoorden aan en rekening te houden met de genderproblematiek. Er werden moeilijkheden verwacht met de interne verwervingsprocedures en het formuleringsrapport stelde voor dat het DAEA de *Agriculture and Environment Trust* zou inschakelen voor het financiële beheer van het programma. Het formuleringsrapport bracht de zwakke punten uit de vorige projecten die door de Vlaamse Regering werden

gefinancierd aan het licht en zocht een manier om deze uitdagingen aan te pakken en het programma meer af te stemmen op de noden van de begunstigden.

Al deze punten werden in acht genomen bij het ontwerp van het programma. Als opvolging werd een formuleringsworkshop georganiseerd met de belangrijkste belanghebbenden. Uit de analyse van de prestatie-eisen blijkt dat er heel weinig voortgang is geboekt wat betreft de aanpak van de uit het verleden getrokken lessen.

Efficiëntie

Het totale budget voor het project is 7,5 miljoen euro, gespreid over vijf jaar. De provincie zal aan het project bijdragen via het budget van het DAEA. De grootte van het door het DAEA bijgedragen bedrag was niet gespecificeerd in het formuleringsrapport. In overeenkomst met het akkoord betaalde Vlaanderen de eerste schijf uit op 18 augustus 2006. Er was geen vertraging in de storting van de Vlaamse bijdrage. Het probleem is de onderbenutting van de middelen. De efficiëntie van de uitvoering is beïnvloed door het feit dat het *High Performance Team (HPT)* in het departement eerder al de verantwoordelijkheid toegewezen had gekregen voor de uitvoering van het programma. Het HPT had niet de capaciteit om het programma uit te voeren. Dit resulteerde in vertragingen van belangrijke activiteiten die nu enorm achterlopen op schema. Ook het vasthouden aan de uitbestedingsprocedures van de toeleveringsketen van het departement heeft een negatieve impact gehad op de voortgang van het programma. Daaraan gekoppeld is het feit dat het PSC ongeschikt was doordat het voorzitterschap op een bepaald ogenblik is overgenomen door het Hoofd van het Departement. De toepassing van ingekorte uitbestedingsprocedures, volgens het ontwerp van de *National Treasury*, zou moeten resulteren in een belangrijke voortgang in de projectuitvoering. Het is niet duidelijk waarom het departement er niet voor gekozen heeft om de *Agriculture and Environment Trust* in te schakelen zoals was voorgesteld in het formuleringsrapport. Dit had niet alleen de uitvoering van het programma enorm vooruit kunnen helpen maar het had ook kunnen worden afgestemd op de plaatselijke en nationale uitbestedingsprocedures.

De huidige regeling waarbij de voorzitter van het PSC uit de rangen van het uitvoerende departement komt wordt als hoogst ondoeltreffend beschouwd en is deels verantwoordelijk voor de lage efficiëntie en voor het feit dat het moeilijk is om de andere ondersteunende departementen te engageren. Idealiter zou het Kabinet van de Eerste Minister het PSC moeten voorzitten en de resultaten opvolgen terwijl het ook de cruciale coördinerende taak met de andere departementen uitoefent.

Effectiviteit

De uitvoering van het programma begon op 1 februari 2007 en tot op vandaag is de effectiviteit heel beperkt gebleven. Er zijn weinig tot zelfs geen tastbare resultaten geboekt op het niveau van de huishoudens. Er is te veel tijd gependend aan administratieve en technische kwesties. Het programma heeft tot nu toe geen voordeel opgeleverd voor de beoogde begunstigden. Een recent onderzoek over voedselzekerheid door Dr. Luc Dhaese en zijn collega toont aan dat de toestand in de geselecteerde districten duidelijk verslechterd is. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat het project niet snel kon worden uitgerold en dus geen effect heeft gehad. Er zijn aanwijzingen dat de organisaties uit het maatschappelijke middenveld in de provincie een grote capaciteit hebben en een hefboomeffect zouden kunnen hebben op het programma en zo de huidige effectiviteit vergroten.

Impact

In deze fase wordt verwezen naar de mogelijke impact, aangezien de resultaten op het terrein heel weinig voortgang vertonen. Het is heel waarschijnlijk dat het project de AD serieus vooruit zal helpen, op voorwaarde dat er een verbetering optreedt in de uitvoering en het gebruik van de middelen. Indien het project een positieve invloed wil hebben, is er een betere en effectievere coördinatie nodig van de andere departementen.

Duurzaamheid

De duurzaamheid is gegarandeerd aangezien het project perfect is afgestemd op het voedselzekerheidsprogramma van de provincie en complementair is met de strategie van het DAEA. Er is een hoge graad van eigenaarschap van het programma binnen het Kantoor van de Premier alsook binnen de verschillende betrokken departementen. Transversale thema's zoals gender, aangepaste technologie en milieu zijn goed gestroomlijnd in het ontwerp van het programma en zullen worden aangepakt tijdens de uitvoering van het programma. Het formuleringsrapport besteedde echter geen specifieke aandacht aan een uitstapstrategie. Hier moet dringend werk van worden gemaakt, omdat dit zal aantonen hoe het programma zal worden beheerd en integraal zal worden overgenomen door het departement aan het einde van de vijfjarige uitvoeringscyclus.

Aanbevelingen

Er wordt aangenomen dat het programma verder zal worden uitgevoerd, dit op voorwaarde echter dat er een duidelijke verandering komt in het beheer en de uitvoering van het programma. Er moeten dringend een aantal herstelmaatregelen worden genomen om aan te tonen dat er een duidelijke verandering heeft plaatsgevonden in de manier waarop de zaken worden aangepakt. Die herstelmaatregelen zijn de volgende:

- 1) Het programma herzien en het uitrol ervan versnellen.
- 2) Een herlanceringsworkshop organiseren met alle partners. De begunstigten bewust maken van de geplande voordelen en de input die van hen wordt verlangd tijdens de herlanceringsworkshop.
- 3) Het Kantoor van de Premier moet het voorzitterschap van het PSC overnemen. Het PSC moet bijeenkomen en effectiever te werk gaan.
- 4) Niet-statelijke actoren betrekken bij het programma en om hun bijdrage verzoeken.
- 5) De taak van de VAIS-Coördinator openlijk laten erkennen en accepteren door de projectpartners.
- 6) De haalbaarheid van het gebruik van de Trustrekeningen onderzoeken voor een snelle uitvoering van het programma.

3.4 Limpopo Agribusiness Development Programme

Ontwerp/relevantie

De AD van het *Limpopo Agribusiness Development Programme (LADP)* is het levensonderhoud op het platteland in de provincie Limpopo te verbeteren. De PD bestaat erin de prestatie te verbeteren in de waardeketen van jonge boeren en ondernemers in de agro-industrie (waaronder vrouwen en jongeren). De realisatie van de AD zal worden gemeten aan de hand van het aantal vaste banen dat in de agro-industrie en de sector van het agritoerisme wordt gecreëerd alsook op basis van de mate waarin de armoede bij landbouwgezinnen is verminderd. De baseline zal worden gebruikt als prestatie benchmark. Het programma ging van start op 1 april 2007 na een formuleringsrapport dat werd voltooid op 5 september 2005. De interventielogica was duidelijk en rekende grotendeels op de mate van engagement van het *Department of Agriculture*. Het departement kreeg de verantwoordelijkheid toegewezen om het programma uit te voeren en aan het projectstuurcomité te rapporteren. Het ontwerp identificeerde het Kantoor van de Premier als de belangrijkste coördinator.

Het programma beantwoordt aan en past heel goed binnen de nationale agenda betreffende de ontwikkeling van landbouw bij jonge landbouwers. Het project ondersteunt vooral het *Land and Agrarian Reform Programme* door ervoor te zorgen dat de beoogde begunstigden het land op een duurzame en productieve manier kunnen gebruiken. Het richt zich op twee landbouwopleidingscentra, Madzivhandila en Tompi Seleka, die gevestigd zijn in twee districten, Vhembe en Sekhukhune. Volgens de planning zal het programma nu worden uitgerold in elk van de vijf districten van de provincie en zal het aandachtsgebied van opleiding uitgebreid worden tot de toepassing van vaardigheden die tijdens de opleiding zijn verworven. Dit zal gebeuren door het verlenen van bijstand bij de creatie van banen.

Efficiëntie

LADP is een programma van 14,25 miljoen euro waarvan de Vlaamse Regering 7,5 miljoen euro bijdraagt over een periode van vijf jaar. De Regering van Limpopo zal de helft van het budget bijdragen. In overeenstemming met het akkoord schreef Vlaanderen de eerste schijf over op 1 april 2007. Over het algemeen gesproken zijn de middelen op tijd ter beschikking gesteld voor het programma. Het programmamanagementteam heeft effectief kunnen deelnemen aan de uitbestedingprocedure via het Supply Chain Management. Dit heeft de vertragingen in de uitbesteding verkort. De uitbestedingsperiode is echter nog steeds heel lang en neemt meer tijd in beslag dan nodig. Het duurt soms meer dan zes maanden vooraleer een aankoopcyclus is voltooid. De vertragingen in de uitbesteding zijn ook te wijten aan het feit dat de financiële zaken werden overgeheveld van de *Agricultural and Rural Development Council (ARDC)* naar het *Limpopo Department of Agriculture* wiens managers niet volledig vertrouwd waren met de werking van het programma.

De dienstverlening is efficiënter geworden door de partnerschappen die zijn opgericht met een aantal externe organisaties zoals *Potatoes South Africa* en *Agribusiness in Sustainable Natural African Plant Products (ASNAPP)*. Door deze relaties is het programma erin geslaagd te presteren in de voornaamste resultaatgebieden. De keerzijde is dat de opname van financiële middelen aan de lage kant is. Slechts 38% van het budget van het eerste jaar is uitgegeven. Dit komt door het feit dat de partners hun eigen middelen hebben gebruikt om resultaten te boeken op de voornaamste resultaatgebieden.

Effectiviteit

Het programma heeft beduidende voortgang gemaakt op elk resultaatsgebied. Er moet voorzichtig worden opgemerkt dat de tot nu toe geboekte resultaten niet volledig kunnen worden toegeschreven aan de bijdrage van de Vlaamse Regering.

Het is waarschijnlijk dat de PD zoals deze vandaag wordt uitgevoerd zal worden gehaald. Het project zal echter een nieuwe stimulans moeten krijgen aangezien de oorspronkelijke doelstellingen niet langer realistisch zijn door de bijdrage van de andere strategische partners.

Impact

Het project heeft al een positieve invloed gehad, vooral door de meerwaarde die is geleverd door de verschillende partners die hebben samengewerkt met het departement. De schaduwzijde is dat er een reële kans bestaat dat het project 'gekaapt' wordt en het slachtoffer wordt van zijn eigen succes. Het project is een paradepaardje voor de provincie en heeft het potentieel om te worden gebruikt als een voorbeeld van succesvolle bilaterale samenwerking. Er zijn tastbare resultaten geboekt door de bijstand van verschillende begunstigen in de provincie.

Potentiële duurzaamheid

De duurzaamheid van het project is al gerealiseerd door het feit dat de provinciale overheid het volledige eigenaarschap heeft en al substantiële middelen heeft besteed aan het project.

Aanbeveling

Gezien het succes dat het project tot nu toe heeft geboekt en het feit dat de doelstellingen zijn bereikt met de steun van de andere meewerkende partners, zou de focus nu moeten liggen op hoe het project naar het volgende niveau kan worden getild. De bijdrage van de Vlaamse Regering moet geherdefinieerd worden en de klemtoon moet op meerwaarde worden gelegd. Op de volgende gebieden zou tussenkomst kunnen worden verleend: de bevordering van B2B-relaties (markttoegang) alsook de invoering van geschikte technologieën uit Vlaanderen in de landbouwsector.

4. Belangrijkste conclusies van de tussentijdse evaluatie

4.1. Algemeen

De tussentijdse evaluatie van de samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regeringen en de landenstrategienota blijkt heel nuttig te zijn. Deze vorm van gemeenschappelijke evaluatie wordt in de toekomst aanbevolen om de volgende redenen:

- 1) Gemeenschappelijke missies met evaluatiedeskundigen van beide partners zorgen voor een evenwichtiger en geconsolideerd standpunt.
- 2) De belangrijkheid van een evaluatie van de Strategie en het kader voor de ontwikkelingssamenwerking door externe deskundigen vóór het einde van de strategienota.
- 3) Om de nieuwe concepten van strategisch partnerschap samen met de gekozen Provinciale Overheden te evalueren.

4.2 Het strategische niveau

- 1) De landenstrategienota heeft zijn verdiensten aangezien het een nieuwe aanpak beschrijft van de ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrikaanse Provincies. Het document is geen geconsolideerde landenstrategie. Er is overleg gepleegd met de partners, maar niet alle partners hebben zich de strategische aanpak volledig eigen gemaakt. De uitvoering van de strategienota en het onderliggende samenwerkingsprogramma is in handen van de Provinciale Overheden.
- 2) De referentietermen voor de tussentijdse evaluatie zijn relevant voor de evaluatie van de landenstrategienota, maar niet voor de evaluatie van de activiteiten en het samenwerkingsprogramma. Ten opzichte van het tijdschema van de landenstrategienota voor de periode 2005-2009 hebben alle projecten vertraging opgelopen. Bovendien zijn de budgetten onderbenut en verlopen ze niet volgens planning. De situatie in Limpopo is aanvaardbaar wat het projectbeheer betreft, maar dit is minder het geval in de twee andere Provincies.
- 3) De landenstrategienota heeft de meeste kenmerken van gelijkaardige landenstrategienota's, behalve dan dat het ook thema's bevat die betrekking hebben op de uitvoering en die vaak terug te vinden zijn in een indicatief programma. De landenstrategienota sluit wat de tekst en het opzet betreft volledig aan bij alle beleids- en strategische documenten zoals de Verklaring van Parijs en de Accra-Verklaring, de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties alsook de beleidsopties van zowel de Zuid-Afrikaanse als de Vlaamse regering.
- 4) De specifieke doelstellingen in het document zijn te vaag en bevatten teveel accenten. Ze zijn ook moeilijk te realiseren binnen de opgegeven termijn. Er zijn geen meetbare indicatoren voorzien en een strategische opvolging is niet voorhanden.
- 5) De sterke punten van de strategische aanpak worden benadrukt door de duidelijk omliggende klemtoon op drie provincies en op de geselecteerde sectoren. Het bevorderen van de subsidiariteit en het strategische partnerschap met lokale overheden is een nieuwigheid.

- 6) De landenstrategienota maakt deel uit van een ondertekende intentieverklaring tussen de provinciale overheden en de *National Treasury*. De modaliteiten van deze verklaring omvatten de projectformuleringsdocumenten van het programma, de administratieve en organisatorische afspraken alsook de verbintenissen. Niet alle elementen van deze overeenkomst worden door elke partner goed begrepen. De vertragingen in de activiteiten zijn vooral te wijten aan een gebrek aan duidelijke communicatie en aansprakelijkheid.
- 7) Uit de analyse blijkt dat de strategische prioriteiten nog steeds heel relevant zijn en dat de voordelen kunnen worden gerealiseerd voor de kwetsbare bevolking zodra de programma's volledig zijn uitgerold.

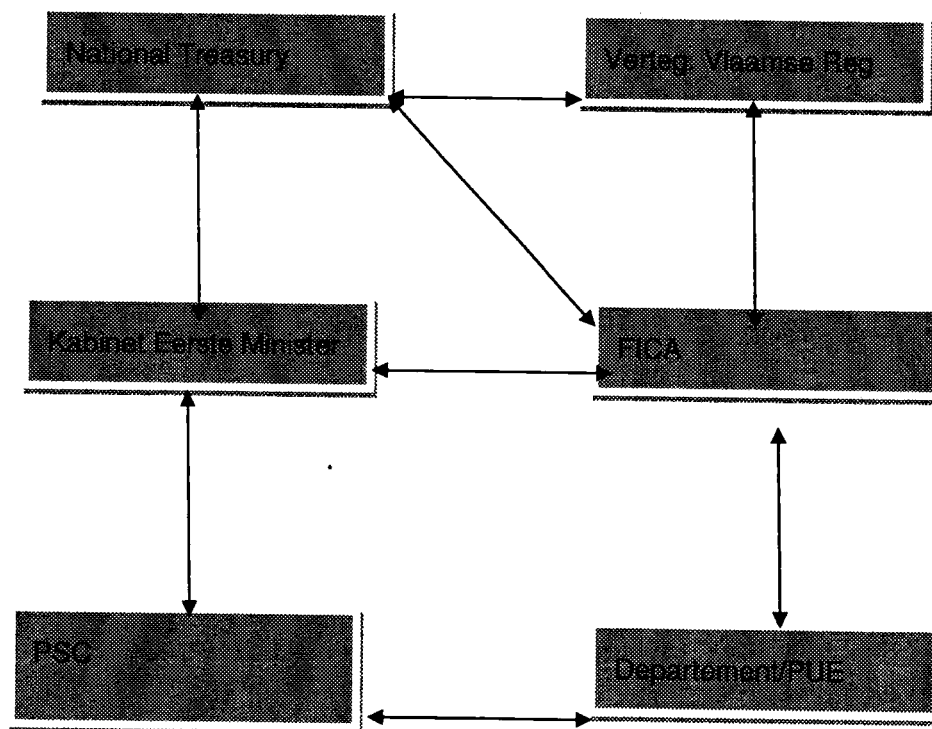
4.3 Het operationele niveau

- 1) De programma's hebben vertraging opgelopen in KZN en in Vrijstaat. Het programma in Limpopo verloopt volgens plan wat de realisatie van de vooropgezette doelstellingen betreft, wanneer de begindatum in 2007 als een meer realistische wordt beschouwd. Dit betekent bijgevolg dat twee derde van de programma's niet volgens plan verlopen, en dit niet enkel wat de termijn betreft maar ook vanuit het oogpunt van de uitbetaling van de subsidies. De uitgestelde programma's bevinden zich grotendeels nog steeds in een beginfase, terwijl een deel van het budget op tussenrekeningen gezet is en de verdeling van de fondsen door de Vlaamse overheid toch al is gebeurd.
- 2) De huidige stand van zaken van de programma's in Vrijstaat is dat ze op stilstand staan lang nadat de middelen zijn gemobiliseerd. De programma's in Vrijstaat zijn officieel geschorst. Het programma in Limpopo is ingebed in het Landbouwdepartement en krijgt zichtbare ondersteuning via infrastructuur en de financiering/herfinanciering van activiteiten.
- 3) De rol van het Vlaamse Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) als ontwikkelingsagentschap in dit proces is niet toegelicht en gecommuniceerd aan alle partners. Aan de ene kant is het VAIS betrokken bij elke fase van de projectcyclus en bekleedt het een onduidelijke positie in de verschillende stuurcomités (stemgerechtigd lid of waarnemer?). Aan de andere kant is het VAIS verantwoordelijk ten opzichte van de Vlaamse Regering om budgetcontrole, monitoring en toezicht uit te oefenen. Deze gecombineerde rollen zijn moeilijk uit te voeren en er is meer duidelijkheid en meer communicatie nodig naar alle niveaus.
- 4) De jaarlijkse consultatie voorzag niet het juiste forum om ernstige problemen bij de partners op het vlak van uitvoering aan te pakken, waardoor de invoering van directe corrigerende acties dan ook vertraging opliep. Regelmatig gestructureerd overleg met de Provinciale Overheden op hoog niveau zou een verdedigbare optie kunnen zijn.
- 5) Over het algemeen gesproken moeten de partnerschapsrelaties met de Provinciale Overheden, vooral in Vrijstaat, die de fundamentele basis vormden voor het samenwerkingsprogramma, onder de loep worden genomen door *National Treasury* en de Vlaamse Regering.

4.4 Organisatorische afspraken en de capaciteit van de partners

De onderstaande figuur 1 illustreert de huidige organisatorische afspraken die de uitvoering van de landenstrategienota ondersteunen. De lijnen geven de communicatielijnen weer. *National Treasury* heeft communicatielijnen met de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering voor wat betreft beleidszaken en heeft tevens een lijn met VAIS voor beleid alsook voor kwesties betreffende uitvoering. *National Treasury* heeft ook communicatielijnen met het kabinet van de eerste minister alsook met de *Provincial Treasuries*.

Gezien het netwerk van relaties moet er bijzonder veel aandacht worden besteed aan de rolverdeling en de duidelijkheid van de communicatiekanalen. In de huidige structuur zijn er problemen betreffende de taken van elk van de belanghebbenden. Het VAIS wordt beschouwd als een orgaan dat betrokken is bij de uitvoering, monitoring en evaluatie alsook bij beleidszaken. Er is geen duidelijke afbakening van taken tussen het VAIS en de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering. Deze situatie vormt een uitdaging voor de belanghebbenden, een element dat naar voren werd gebracht in de provincie Limpopo. De taken en verantwoordelijkheden van de VAIS-coördinatoren zijn niet duidelijk meegedeeld aan de belanghebbenden. De coördinatoren zijn aangeworven via een contract met de Universiteit van Pretoria en worden verondersteld logistieke ondersteuning te geven aan de projecten. Er werd gemerkt dat de coördinatoren zich in bepaalde gevallen bemoeiden met het programmabeheer en dat ze probeerden om aan micromanagement te doen of als controleorgaan op te treden.



Figuur 1: Organisatorische afspraken

4.5 Jaarlijkse Consultaties

De twee partners hebben altijd Jaarlijkse Consultaties (JC's) gehouden die een platform boden voor een beleidsdialoog. Een evaluatie van de notulen van deze JC's heeft de volgende opvallende punten aan het licht gebracht:

- a. De jaarlijkse consultatie is in grote mate een zwak forum geweest dat de uitdagingen en problemen waarmee de programma's zijn geconfronteerd niet heeft aangepakt of opgelost. Met de laatste jaarlijkse consultatie in 2008 werd daartoe een poging ondernomen door een afzonderlijke dag te wijden aan de bespreking van de voortgang van de projecten. Hoewel dit een goed initiatief was, lijkt het resultaat van de technische vergadering nog altijd geen enkele invloed gehad te hebben op de belangrijkste beslissingen van de Jaarlijkse Consultatie. Dit ondanks het feit dat de meeste projecten geconfronteerd werden met ernstige uitdagingen op het vlak van de uitvoering en duidelijk niet volgens plan verliepen en onmiddellijk corrigerende maatregelen vereisten. In de toekomst moet de jaarlijkse consultatie zich serieus bezighouden met de programma's en effectieve beslissingen nemen om projecten die niet presteren te heroriënteren. Het overleg moet meer zijn dan slechts een oppervlakkig platform voor dialoog. De beslissing om een aparte technische vergadering te houden is een goede zaak. Dit moet echter gevolgd worden door een dialoog over de resultaten van de vergadering op de laatste dag van het overleg. De vergaderingen moeten eveneens reflecteren over zaken die tijdens vorige JC's zijn besproken, om de voortgang vast te stellen van de resoluties en belangrijkste beslissingen die werden genomen in plaats van de huidige praktijk waarbij beslissingen die in eerdere vergaderingen zijn genomen niet worden opgevolgd.
- b. Er werd opgemerkt dat het over het algemeen te lang duurt om gevalideerde rapporten op te stellen van de JC's. De notulen van de laatste vergadering die plaatsvond op 22 april 2008 waren bijvoorbeeld nog altijd niet gefinaliseerd tijdens de tussentijdse evaluatie. Dit is een onaanvaardbare vertraging van vijf maanden die op zichzelf illustreert hoe nuttig de jaarlijkse consultatie is. Idealiter zouden de programma's deze notulen als belangrijkste referentiepunt moeten gebruiken voor de toekomst.
- c. In de notulen van de jaarlijkse consultatie was geen bewijs te vinden van enige verslaggeving of monitoring van de strategienota of de partnerschapsovereenkomsten. Tijdens de dialoog werd duidelijk dat er problemen waren op dit vlak. Er werd echter geen engagement aangegaan met betrekking tot dit probleem en bijgevolg boden de getroffen beslissingen geen oplossing voor de uitdagingen op het vlak van de monitoring van de strategie en van de partnerschapsovereenkomsten.
- d. De verslagen bevatten een sterke ondertoon dat de dialoog donorgestuurd was. *National Treasury* van haar kant lijkt dit platform te hebben gebruikt om de beginselen van de Verklaring van Parijs te verdedigen en haar mening over deze kwestie te laten horen, terwijl de Vlaamse Regering er eerder naar streefde om de projecten vooruit te helpen en vooral kwesties besprak die betrekking hadden op de uitvoering en het gebrek aan voortgang op dit vlak. Men kan hieruit concluderen dat het eigenaarschap van de resultaten of het

gebrek daaraan nog niet geïnternaliseerd is door de partners die de projectteams eigenlijk onder druk hadden moeten zetten om rekenschap af te leggen over de voortgang. Dan had men er op zijn minst voor gezorgd dat het projectteam van de provincie Vrijstaat gevraagd werd verantwoording af te leggen voor het gebrek aan voortgang.

- e. Blijkbaar bestaat er geen mogelijkheid om een bijzonder overleg te houden bij conflicten of problemen. Het geval van Vrijstaat illustreert dit, aangezien zaken werden doorverwezen naar de Provinciale Legislatuur in een wanhopige poging om de problemen met de uitvoering op te lossen. Het was beter geweest indien dit was aangepakt op de jaarlijkse consultatie.
- f. De jaarlijkse consultaties hebben geen forum geboden om op een gestructureerde manier gebruik te maken van de geleerde lessen. Zij moeten dit probleem aanpakken en geregeld de voortgang evalueren in het licht van de in het verleden getrokken lessen.

5. Belangrijkste aanbevelingen

Om ervoor te zorgen dat er snel beleidsbeslissingen kunnen worden genomen door de beide regeringen, worden aanbevelingen gegeven op twee niveaus: het strategische en het operationele niveau.

5.1 Het strategische niveau

- 1) Het overleg met de provinciale overheden over de ontwikkeling van de volgende landenstrategienota voor 2009-2013 zou onmiddellijk moeten worden opgestart. Hierbij moet rekening worden gehouden met de herziene programma's en met de lessen die tot nu toe zijn getrokken. De landenstrategienota zou moeten worden losgekoppeld worden van het Indicatieve Programma.
- 2) De taken van de verschillende actoren zouden scherp omlijnd moeten worden om elke ambiguïteit te vermijden. Een algemene programmarichtlijn zou de taak van het VAIS, *National Treasury* en de verschillende stuurcomités alsook de aansprakelijkheid van de verschillende dienstverleners voor een tijdige uitvoering moeten verduidelijken.
- 3) Jaarlijkse strategische overlegvergaderingen zouden op provinciaal niveau moeten plaatsvinden om de activiteiten te evalueren aan de hand van rapporten betreffende de externe resultaatsmonitoring.
- 4) Er zou een nieuwe klemtoon moeten worden gelegd op capaciteitsopbouw in projectbeheer waarbij een beroep kan worden gedaan op zowel programmauitvoeringseenheden (Program Implementation Units) als externe adviseurs.
- 5) De modaliteiten van het verwezenlijkte strategische partnerschap met de provincie Limpopo zou moeten worden herzien, zodat nieuwe activiteiten kunnen worden opgestart met betrekking tot twinning en de agro-voedselindustrie.
- 6) Het is sterk aanbevolen de strategische keuze om ODA fondsen te gebruiken voor ontwikkelingssamenwerking met de geselecteerde provincies voort te zetten binnen dezelfde sectoren, maar ook technische bijstand te voorzien.
- 7) Er moet een efficiënte manier worden gezocht om de voortgang van de uitvoering en de opvolging van de landenstrategienota te controleren door middel van SMART-indicatoren.
- 8) Na de crisis in de provincie Vrijstaat zouden de partners een manier moeten zoeken om de zichtbaarheid van de Vlaamse overheid te verbeteren om zo het goede partnerschap binnen de provincie te herstellen.
- 9) De beide regeringen zouden de jaarlijkse consultaties moeten aanwenden als een platform voor een degelijke beleidsdialoog dat voor hen een hulp zal zijn wanneer er grote operationele problemen optreden die aandacht vereisen. De output van de technische beraadslagingen zou moeten worden meegenomen in de jaarlijkse consultaties door resoluties op te stellen in die gebieden waar zich gebreken voordoen.

5.2 Het operationele niveau

- 1) De partners, onder wie ook de belanghebbenden, zouden de juiste voorwaarden moeten creëren om alle projecten te evalueren. Daarbij zouden, indien van toepassing, de volgende zaken in acht moeten worden genomen: de herziening van bepaalde activiteiten, de oprichting van nieuwe projectstuurcomités en de uitbesteding van de projectuitvoering aan nieuwe programmauitvoeringseenheden of geschikte dienstverleners.
- 2) De coördinerende taak van *National Treasury* zou moeten worden versterkt in overeenstemming met de overeenkomsten, zodat tijdig wordt opgetreden wanneer er zich een ernstig conflict voordoet. Dit zou moeten gebeuren samen met het betrokken lijnministerie. Forensische audits zouden moeten worden besteld na overleg door de beide partners op het hoogste niveau.
- 3) Beide regeringen zouden herstelmaatregelen moeten nemen om het vertrouwen van alle partners in de provincie Vrijstaat te herstellen.
- 4) De Vlaamse Regering zou de taak van de VAIS-Coördinatoren en hun relatie tot het dagdagelijkse beheer van de programma's moeten evalueren en verduidelijken. Er wordt aangeraden om 'task-managers' (voedselzekerheid, landbouw, KMMO-deksundige) aan te stellen bij het VAIS-bureau in Pretoria en om de programmaresultaten centraal op te volgen. De problemen inzake capaciteitsopbouw kunnen worden opgelost door de organisatie op hoog niveau van een aantal workshops over projectcyclusbeheer, monitoren, evaluatie en effectbeoordeling.
- 5) *National Treasury* zou de uitvoeringsafspraken en toezichtfuncties moeten vereenvoudigen om de vertragingen in de geldstroom naar de provinciale *Treasuries* te stroomlijnen.
- 6) De overheid van Vrijstaat zou de mogelijkheid moeten onderzoeken om KMMO-activiteiten te ondersteunen via de oprichting van rollende fondsen (kleine projecten, projectkrediet, microfinancieringsfonds) door een beroep te doen op relevante partners ter plaatse.

Annex 1 Terms of Reference

**JOINT MEDIUM-TERM REVIEW OF THE DEVELOPMENT
COOPERATION BETWEEN THE

GOVERNMENT OF FLANDERS AND
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH
AFRICA**

1. The Background

- 1.1 The framework for Flemish development cooperation was laid down in a Memorandum of Understanding (MoU) of August 2001, which will apply for the duration of the Agreement between the Government of the Republic of South Africa and the Flemish Government (signed on 27 November 2000 for an unlimited period of time). The Flemish Annual contribution to the ODA in South Africa amounts to about 5 million Euros.

In accordance with the Flemish development policy, the general objective of Flemish development cooperation is to contribute to the efforts of the government of South Africa in the field of combating poverty, democratisation and narrowing economic and social inequality, in the context of sustainable and fair – economic, social and ecological – development. More specifically, the cooperation is aimed at promoting good governance, respect for diversity and human rights, and the development of civil society. The cooperation is long term and based on the principles of partnership and ownership.

- 1.2 For 2002 and 2003-2004 short term strategic plans were developed for the development cooperation between Flanders and South-Africa. The first long term five-year country strategy 2005-2009 was agreed upon during the Annual Consultation of 2005.
- 1.3 General objective of the five year country strategy is to contribute to the South African development plans towards combating poverty and enhancing capacity building.

One of the major changes in the Country Strategy Paper 2005-2009 is the shift from smaller projects towards larger programmes of cooperation, and the limitation of the cooperation to maximum two sectors in each of the three provinces where Flanders is supporting development efforts.

- 1.4 After the approval of the five-year country strategy in 2005, two more Annual Consultations were held, where progress was discussed on the implementation of the country strategy.

The programs of cooperation in the three provinces are as follows:

- KwaZulu-Natal: Empowerment for food security
 - Limpopo: Development of agribusiness
 - Free State: SMME development and job creation
- Prevention of HIV/AIDS among youth

- 1.5 During the latest Annual Consultation held in Brussels on the 23rd of April 2007, both parties agreed that a mid-term review of the actual development cooperation as outlined in the country strategy should take place during the second half of 2008.

- 1.6 The purpose of the mid-term review is to review the actual state of affairs as to the implementation of the country strategy, identify possible bottlenecks and problems, and formulate recommendations for improvement and adjustment.

It is not the intention to evaluate the results and outcomes of the four different programmes since this will be the scope of the mid-term evaluations of the programmes.

- 1.7 It should be noted that systematic and timely review or evaluation of its country programs or framework of cooperation is also an essential element for Flanders' ODA, as a means of accounting the management of the allocated funds. It also helps promoting lesson-learning & advancing the best practice culture and knowledge development throughout the organization.

Of great importance for South Africa is to ensure that ODA is aligned to South Africa's own development priorities, and that relations with donors are based on mutual respect and partnership remaining cognizant of the persisting inequalities created by apartheid. The International Development Cooperation (IDC) Chief Directorate within the South African National Treasury, responsible for the macro-management of all ODA to the South African government, requests that all Country Strategies and programs are regularly reviewed or evaluated. By so doing, donors can respond to the changing needs and priorities of the South African government.

As a consequence of the above, any new strategy will, therefore, have to respond and be aligned to Flanders' global general development policy emphasis, goals & targets and South Africa's development priorities. It will equally provide for improved coordination, coherence and should be complementary with initiatives of other donors and of the South African government itself.

2. Objectives and Scope of the Medium-Term Review

2.1 Objective of the Medium Term Review

The objective of this Medium-Term Review is:

a) to provide the Government of Flanders and the Government of South Africa an independent, critical and objective analysis of the progress made on the implementation of the cooperation strategy as outlined in the Country Strategy Paper 2005-2009;

b) to draw a set of forward-looking recommendations for improvement that take account of the social, political, economical and environmental context in which the cooperation is implemented.

2.2 Scope of the Medium-Term Review

The medium-term review should:

- focus broadly on the relevance, effectiveness and impact of the South-Africa-Flanders country strategy (2005-2009), particularly in relation to the overall and specific objectives of the development cooperation as outlined in the country strategy paper, as well as to focus on overall strategic programme issues, themes and instruments, rather than specific project matters;
- draw out the key findings and lessons of experience from the current country strategy and its implementation programs to South Africa, as it has evolved within its wider objective setting since its inception;
- present the findings and lessons, along with a set of detailed recommendations, in a report designed primarily to provide the Flemish Government and the Government of South Africa with a valuable basis for the preparation of future cooperation.

3. Set up of the review

3.1 Four distinct phases to the assignment can be identified viz.:

- Collection of data and interviews;
- Analysis of data, interviews and documents;
- Judgement of findings, leading to
- Conclusions and recommendations.

3.2 The study will draw on:

- 3.2.1 All relevant documentation supplied by the Flemish Department of Foreign Affairs, FICA (Flemish International Cooperation Agency) and the National Treasury of South Africa, (i.e. Country Strategy Flanders-South-Africa, appraisal reports, Annual Consultation Reports, SA Medium Term Budget Policy Statement, cluster/sector priorities, provincial growth and development plans, etc.);

3.2.2 Any documentation from other sources which the evaluators find relevant and useful and;

3.2.3 Interviews with the relevant officials and resource people both in Flanders and South Africa.

3.3 The following elements should be included in the Medium-Term Review:

3.3.1 Offer a broad analysis of the general and specific **objectives** of the programme of cooperation as outlined in the country strategy paper 2005-2009, and the way they have been translated into provincial programmes;

3.3.2 Consider the extent of **alignment** to South Africa's own development priorities, as articulated in the Medium Term Budget Policy Statement, the President's speech etc. and more specifically with the provincial development priorities;

3.3.3 Consider the degree of **ownership** by the South African partners in the implementation of the country strategy.

3.3.4 Offer a broad **analysis of the strategic choices** as outlined in the country strategy paper, and more particularly related to

- the relevance of limiting the number of sectors to max. 2 per province;
- the strengths and weaknesses of the cooperation with the provincial partners, such as the Premier's Office and the Departments involved in the implementation of the programmes;
- the strengths and weakness of the cooperation with the other actors involved;
- the coordination and cooperation with other donors;
- the involvement of indirect actors in the implementation of the programmes;
- the degree of innovation involved in the programmes;

3.3.5 Offer a broad **financial analysis** of Flanders and South Africa's co-operation programme detailing information on timely commitments, disbursements, instances of under spending and reasons thereof, organisation of yearly financial audits at programme level, etc.;

3.3.6 Offer a broad view of the **management capacity** of the partners involved to ensure successful and timely implementation of the different programmes;

3.3.7 Offer a broad view of the **monitoring and evaluation capacity** of the partners involved to ensure successful implementation of the different programmes;

3.3.8 Assess how far the experiences and results of previous similar programmes and projects in the provinces were taken into account in the programmes of the 2005-2009 country strategy;

- 3.3.9 Assess how far the programmes took into account the **cross cutting themes** gender, sustainable development, capacity building, HIV/AIDS;
- 3.3.10 Assess how far the **principles of cooperation** as outlined in the country strategy have been taken into account;
- 3.3.11 Offer a broad view of the **Annual Consultation as an instrument for policy dialogue and monitoring of the progress** of the different programmes;
- 3.3.12 Offer a broad view of extent into which the **recommendations and lessons learned** from the implementation of projects and programs prior to 2005 are taken into account in the implementation of the country strategy 2005-2009;
- 3.3.13 Based on the findings of the above, **formulate conclusions and recommend possibilities for improvement of the implementation of the country strategy**;
- 3.3.14 For all sectors a broad assessment must be made as to how the programmes that are supported by Flanders contributed to improved policymaking and service delivery by key institutions in the field.

4. Outputs: Reports & Submissions

The consultants will jointly produce a consolidated report not exceeding a maximum of 40 pages, excluding annexures.

- 4.1 The report will describe the state of affairs of the implementation of the country strategy, and highlight the strong as well as the weak points.
- 4.2 The report will also contain a set of recommendations for adjustment or reorientation of the implementation of the country strategy.

5. Expertise Required

The MTR will be implemented by a Flemish consultant and a South African consultant, who will work as a team. They should be complementary as far as the skills and competencies required for this mid-term review, are concerned.

They will:

- have educational competency in the area of study
- for the Flemish consultant: be familiar with Flemish development cooperation priorities and strategies;
- for the South African consultant: be familiar with South Africa's ODA policies and priorities as well as donor strategies and programs;
- have experience of working with bilateral donors in Africa generally (SADC region) and in South Africa specifically;
- have relevant and extensive experience of monitoring and evaluation in the development arena at both program and project level;

- have experience of working with all sectors in SA viz. Private, Civil Society and Government;

5.3 Execution and timeframe of the consultancy

5.3.1 Since the mid-term review is not an in-depth study, it is expected to take not more than twenty one working days.

5.3.2 Following phases should be included:

Phase 1: Preparation by the Flemish and South African consultants, in Flanders and South Africa simultaneously. This would include reading background materials and conducting interviews with officials of the development cooperation in Brussels (including the Flemish Department of Foreign Affairs, FICA and other stakeholders if needed) and conducting interviews with the National Treasury, etc. in South Africa.

Phase 2: A joint mission in South Africa: contacts with the Representative of the Flemish Government in Pretoria and the FICA office in Pretoria, contacts with the Premier's Offices of KwaZulu-Natal, Limpopo and Free State, the provincial departments that are in charge of the implementation of the programmes, NGO's and other relevant stakeholders.

Phase 3: Report writing, with consolidation of both contributions in one document agreeable to both consultants.

5.3.3 The consultancy should take place preferentially between the 1st and the 30th of September 2008.

A First Draft Report should be submitted to the Government of Flanders and the Government of South Africa by the **10th of October 2008**. Four copies shall be delivered in English, and four in Dutch.

On the basis of comments received on the First Draft Report, prepare a Final Report, which will be delivered to the Government of Flanders and the Government of South Africa by no later than the **30th of October 2008**.

5.3.4 One of the consultants could be asked to present the report on the occasion of the annual consultation between South Africa and Flanders, which is foreseen in Flanders in 2009.

6. Attribution of the consultancy

6.1 The Government of South Africa – International Development Cooperation (IDC), and the FDFA shall make the selection of the consultants jointly. The Government of South Africa and the government of Flanders will each forward a list of three consultants. Both Governments will decide jointly on the consultants to be withheld, taking into account that they should complement each other in skills and experience.

6.2 The selection of consultants shall be initiated on the 1st of February 2008.

- 6.3 The selection shall be made during the first weeks of May 2008. A contract with the consultants will be signed before the start of the consultancy.
- 6.4 Criteria will first and foremost include competence and experience of the consultants. However, with equal results, the lowest will be offered the contract.

Annex 2 Evaluation framework

Phase	To be consulted	Activities	Deliverable
Desk Review	National Treasury and FICA	Review the following documents: • Country Strategy Flanders-South Africa • MoU between Flanders and South Africa • Appraisal reports • Annual Consultation reports • SA Medium Term Budget Policy Statement • Cluster/ Sector priorities • Provincial Growth and Development Plans • Financial reports	Inception report.
Field	Implementing Partners: • KZN-Office of the Premier and Department of Agriculture and Environmental Affairs/Food Security programme and LIMA rural Development Foundation. Department of Education. • Limpopo-Office of the Premier, Department of Agriculture Limpopo (Agribusiness Programme). • Free State-Office of the Premier, Free State Legislature, Centre for Development, Centre for	Interviews, further review of documents and drafting of interim report.	Preliminary report.

Phase	To be consulted	Activities	Deliverable
	Health Studies (University of the Free State) Beneficiaries: • KZN, Free State and Limpopo Development partners: • EC Delegation in Pretoria • FICA representatives Opinion Formers: • DTI, SEDA		
Validation	National Treasury and FICA Officials.	Drafting of report	Draft report
Project Closure	National Treasury and the Flemish Government	Review report and include feedback.	Final report.

Evaluation Timeframe

The table below is a summary of the timeframe of the evaluation.

Task	Venue	Date & Time
4) 1. Briefing by the NT, the Flemish Government and FICA	Pretoria	3 rd September 2008
5) 2. Interview EC Delegation	Pretoria	4 th September 2008

Task	Venue	Date & Time
6) 3. Visit KZN	KZN	5 th September 2008 till close of business 9 th September 2008
7) 4. Visit Free State	Free State	10 th September 2008 till close of business 12 th September
8) 5. Visit Limpopo Province and conduct interviews	Limpopo	15 th September 2008 till close of business 16 th September 2008
9) 6. Mission Debrief	Pretoria	19 th September 2008 10h00
10) 7. Submit First Draft of report		10 th October 2008
11) 8. Receive comments on draft report		24 th October 2008
12) 9. Submit final report		30 th October 2008

Interview Schedule

Date	Name
3/09/08	Briefing by Mr Luyanda Yaso-National Treasury, Mr David Maenaut-Flemish Representative and Ms Seema Naran-Deputy Flemish Representative
3/09/08	Briefing by Ms Christel Op de Beck-FICA Representative and Michell Nadison-FICA Expert
3/09/08	Interview Mr David Maenaut-Flemish Representative
04/09/08	Mr Patrick Simmonet-Deputy Head of Operations EC Delegation
05/09/08	Interview Mr H Strauss, Ms L Wepener, Mr Z J Mchunu, Mr T Van Royen and Mr H Thornhill-Food Security Programme KZN
05/09/08	Interview Dr M Lotter-Food Security Programme KZN
08/09/08	Interview Dr McGurk -FICA UP Coordinator KZN
08/09/08	Interview Mr A Hibbers and Ms Tesslyn Aiyer-KZN Premier's Office
09/09/08	Interview Mr D Stewart and Ms E Kruger-LIMA
10/09/08	Interview Dr Nwaila-Director General Free State
10/09/08	Interview Mr P Kganare-Chairman of PSC Free State
10/09/08	Interview Mrs L Eybers-Programme Manager Free State
10/09/08	Interview Mr V Adonis-Assistant Programme Manager SMME
10/09/08	Interview Mr F. Steyn
11/09/08	Interview Mr Z Jacobs
11/09/08	Interview Mr C Piertersen-Acting Programme Manager HIV/AIDS Programme
11/09/08	Interview Ms J Ntshingila-Provincial Manager SEDA and Mr O Leeuw-Provincial Financial Coordinator SEDA

Date	Name
11/09/08	Interview Mr F Jordaan-Manager LED Projects Harmony Mines and Mr L Shabe-Corporate Affairs Manager Harmony Mines
12/09/08	Interview Mr I Garaba-Head Corporate Reform Premier's Office Free State
12/09/08	Interview Dr L. Marais-Researcher Faculty of Economic and Management Sciences University of the Free State
15/09/08	Interview Mr J Mphela-Senior Manager Official Development Assistance and Chairman PSC
15/09/08	Interview Dr E Simpungwe and Mr M Mabilo
15/09/08	Interview Mr B Maloa
15/09/08	Interview Mr K Rammutla-Field Coordinator Madzivhandila Agric Trg Centre
16/09/08	Meet Mr M Ravhura
16/09/08	Interview Ms K Kwena-General Manager Agribusiness and Agriplanning Development
17/09/08	Interview Mrs L Livni
17/09/08	Interview Mr Toli, Mr Luyanda Yaso
17/09/08	Interview Ms C Op de Beeck and Michelle Nadison
17/09/08	Interview H Van Der Walt-KPMG Auditors
18/09/08	Interview Mr J Ravjee –Senior Manager SEDA
19/09/08	Interview Mr D.A.M Kgothule Chairman of FS Finance Portfolio Committee
19/09/08	Debrief at National Treasury attended by Mr Luyanda Yaso-National Treasury, Mr David Maenaut-Flemish Representative and Ms C Op de Beck FICA Representative and Mr D.A.M Kgothule Chairman of FS Finance Portfolio Committee
19/09/08	Interview Mr L Briet-Ambassador European Union

Date	Name
30/09/08	Debrief in Brussels attended by Mr K Jongbloet, Ms M Govaerts, Dr F Colson and Mr P Desmet

Planned Interviews Cancelled Due to Non-Availability

8/09/08	Interview Mr S Adam-CFO
8/09/08	Dr Lubisi and Mrs Ngcobo-Food Security Programme KZN

Annex 3 List of Documents Reviewed

- Country Strategy Flanders-South Africa
- MoU between Flanders and South Africa
- Appraisal reports
- Annual Consultation reports
- SA Medium Term Budget Policy Statement
- Cluster/ Sector priorities
- Provincial Growth and Development Plans
- Financial reports

Annex 4 SWOT Inventory of the CSP

Based on the different open ended interviews and the SWOT inventory exercises, the consultants came to the following Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats. It must be pointed that the SWOT inventory is focusing only on the internal environment (Strengths-Weaknesses) of the CSP and the external, less controllable elements (Opportunities-Threats). Due to the problem earlier pointed out that the CSP went beyond the normal framework of a strategy document and addressed implementation issues, the SWOT was also extended to review implementation as well.

Strengths

Comparative strengths (to be found in all relevant CSP)

- Participative approach
- Alignment with Paris Declaration, MDGs, EC approach, SA National and Provincial growth and development strategies and policies
- Transparent funds flow under the control and with the oversight of the NT/ODAP

Distinctive Strengths

- Promotion of Subsidiarity principles (problems that can be solved on the local level, are not be addressed by Central government)
- Joint collaboration and strategic partnerships (focus on three provinces)
- The use of baseline studies to measure progress and results (monitoring with quantifiable indicators)
- Addressing lessons learned from previous cooperation programmes
- Ownership enhanced through participatory approach as well as use of local systems and procedures

Weaknesses

Structural weaknesses

- Underlying Cooperation programme 2005-2009 is off track, not on target
- Long time lag between formulation and the ultimate implementation of the Cooperation Programme
- No blueprint nor risk management made for final implementation of Country Strategy
- Lack of clarity in the roles of respective partners at the National and Provincial level
- Delays due to problems in the supply chain delivery system (service providers, procedures)
- No internal monitoring of the progress/results of the Strategy and the achievement of strategic objectives

- CSP is also an Indicative Programme 2005-2009

Hygiene factors –essential weaknesses in the organizational set up

- Organizational diffusion- no clear line management, accountability , steering and oversight functions
- Wrong casting of Project management teams and lop sided composition of Steering Committees (no representatives of municipalities, civic society)
- Low disbursement levels at the end of the strategic cycle 2005-2009
- New strategic approach (subsidiarity, local government) is not compatible with the traditional project management approach
- Weakness in implementation structures and knowledge management

Opportunities (external)

- Better coordination of ODA funds at provincial level is envisaged by National Government in the future
- If successful, proposed model of cooperation can be leveraged and replicated elsewhere
- Potential trilateral cooperation prospects with SA-Flemish Government and third party beneficiary country
- New focus on innovative, strategic partnerships between EU regions and Local Governments in ACP
- High relevance of selected sectors (food security, employment creation) in future development efforts (Ref. CSP of the EC)
- Importance for Provincial Government to attract and manage ODA funds (international track record)
- Strategic coordination of all ODA funds by National Treasury-ODAP

Threats

- Flemish cooperation activities are overshadowed by other cooperating partners and donors (Limpopo)
- Delays have created the possibility of overlap and duplication with similar programmes
- The end of the strategic cycle coincides with end of political legislature in SA and Flanders (political transformation)
- Increasing debate on the utility of Foreign Aid and the underlying policies (Aid Fatigue)
- High staff turn-over in development cooperation programmes leading to permanent loss of organizational memory over time
- Existing SA budget surplus showing important absorption problems in own financial system

