

STRATEGIENOTA VOOR

ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TUSSEN VLAANDEREN EN ZUID- AFRIKA

2012-2016



Inhoudstabel

1. Zuid-Afrika: landenanalyse en context van de officiële ontwikkelingshulp (ODA)	4
1.1. Landenanalyse	4
1.2. Strategisch Kader voor de Uitgaven op Middellange Termijn (MTSF) 2009-2013	9
1.3. Officiële ontwikkelingshulp (ODA), doeltreffendheid van de hulp en de rol van de donoren.	11
2. Vlaanderen: ODA voor Zuid-Afrika en zuidelijk Afrika	12
2.1. Verschillende vormen van samenwerking	12
2.2. Het beleidskader van Vlaanderen voor ontwikkelingssamenwerking	13
2.3. Ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika.....	14
2.4. Lessen die werden getrokken uit de tussentijdse evaluatie en evaluaties van programma's.....	15
3. Beleidskader voor bilaterale samenwerking	15
3.1. Samenwerkingsbeginselen: de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda voor Actie.....	15
3.2. Belangrijkste sectoren, geografische focus en transversale thema's.....	17
3.3. Beleidsdialoog en samenwerking met de drie overheidsniveaus	19
4. Indicatief samenwerkingsprogramma	20
4.1 Algemene doelstelling	20
4.2. Jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven.....	20
4.3. Duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid.....	21
4.4. Toegevoegde waarde: capaciteitsopbouw en mainstreaming van het gemeenschapspectief.....	23
4.5. Uitvoering in drie provincies: Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal	24
5. Beheer van het programma	24
5.1. Identificatie, formulering en uitvoering van projecten en programma's.....	24
5.2. Engagementen met betrekking tot financiering en uitbetaling van fondsen	25
5.3. Verslaggeving, financiële doorlichtingen, monitoring en evaluatie	26
5.4. Risicobeheer	27

Bijlagen

Bijlage 1: Armoede-indicatoren en ODA per provincie	29
Bijlage 2: Aanbevelingen van Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking.....	31
Bijlage 3: Jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven	33
Bijlage 4: Kleinschalige landbouw en voedselzekerheid	36
Bijlage 5: Resultaat 7: Sterke, rechtvaardige en duurzame gemeenschappen op het platteland en voedselzekerheid voor iedereen	39

LIJST VAN AFKORTINGEN

CPA	Community Property Associations (Verenigingen die waken over de Goederen van de Gemeenschap)
COGTA	Cooperative Governance and Traditional Affairs (Coöperatief Bestuur en Traditionele Zaken)
CRDP	Comprehensive Rural Development Programme (Allesomvattend Programma voor Plattelandsontwikkeling)
SN	Strategienota
EU	Europese Unie
GHS	General Household Survey (Algemeen Huishoudenonderzoek)
GOP	Geïntegreerd Ontwikkelingsplan
IFSS	Integrated Food Security Strategy (Geïntegreerde Voedselzekerheidsstrategie)
MDG	Millennium Development Goal (Millenniumdoelstelling voor Ontwikkeling)
MTSF	Medium-Term Strategic Framework (Kader voor de Strategie op Middellange Termijn)
ODA	Official Development Assistance (Officiële Ontwikkelingshulp)
PAF	Performance Assessment Framework (Kader voor de Evaluatie van de Prestaties)
PGDS	Provincial Growth and Development Strategy (Provinciale Strategie voor Groei en Ontwikkeling)
SA	Zuid-Afrika
SADC	Southern Africa Development Community (Gemeenschap voor de Ontwikkeling van Zuidelijk Afrika)
KMO	Kleine en Middelgrote Ondernemingen
TDCA	EU/SA Trade, Development and Cooperation Agreement (Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika)

1. Zuid-Afrika: landenanalyse en context van de officiële ontwikkelingshulp (ODA)

1.1. Landenanalyse

Zuid-Afrika is een land met een gemiddeld inkomen en een totale landoppervlakte van iets meer dan 1,2 miljoen vierkante kilometer. Het land heeft een bevolking van 50 miljoen inwoners; Afrikanen vertegenwoordigen 79,3% van de totale bevolking, blanken 9,1%, kleurlingen 9% en Indiërs 2,6%; vrouwen vormen samen 52% en mannen 48% van de bevolking. In 2009 bedroeg het BBP 211.2 miljard US \$ en het BBP per capita 5.750 US \$.

De administratieve structuur bestaat uit nationale, provinciale en plaatselijke overheidsniveaus. Het land telt negen provincies: Oost-Kaap, Vrijstaat, Gauteng, KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga, Noord-Kaap, Noordwest en West-Kaap. De uitvoerende bevoegdheden van de provincies lopen gelijk met het nationale niveau. Provincies zijn onder andere verantwoordelijk voor landbouw, onderwijs, milieubescherming en natuurbehoud, gezondheid, huisvesting, welzijn, taalbeleid, politiediensten en openbaar vervoer. Provincies zijn ook verantwoordelijk voor de promotie van het toerisme, de handel en investeringen. Er zijn 283 gemeenten, die een basis aan sociale infrastructuur en diensten aanbieden, en die worden verondersteld te fungeren als de belangrijkste actoren voor plaatselijke economische ontwikkeling.

De provinciale en vooral de plaatselijke besturen hebben de verantwoordelijkheid gekregen om de nodige sociale en administratieve infrastructuur en diensten te leveren. Ook al is de regering er in niet geringe mate in geslaagd de voorziening van drinkwater, degelijke huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs in verschillende districten en gemeenten te verbeteren, blijft het nog steeds een uitdaging om de kwaliteit van de diensten die worden geleverd te halen en te behouden.

De strijd tegen de armoede en het terugdringen van de ongelijkheid onder een bevolking die historisch gemarginaliseerd werd, blijft een grote uitdaging. De economische crisis heeft ertoe geleid dat de tewerkstelling daalde met 3,4% in de eerste helft van 2009, vooral in de landbouw en de informele sector. De Zuid-Afrikaanse regering zal meer financiële bronnen nodig hebben om de werkloosheidssituatie, de uitdagingen met betrekking tot het leveren van diensten in de verschillende townships en districten, de watervoorziening en achterstand op het gebied van waterzuivering, de voorziening van gezondheidszorgdiensten en de voorziening van kwalitatief onderwijs aan te pakken. De HIV/AIDS-pandemie vormt een grote bedreiging voor de socio-economische ontwikkeling en blijft een belangrijk item voor de uitgaven van de sociale diensten. De pandemie heeft een enorme impact op de economisch actieve bevolking, herleidt de gemiddelde levensverwachting en doet het aantal wezen toenemen.

Het arbeidspotentieel groeit sneller dan het aantal tewerkstellingsmogelijkheden in Zuid-Afrika. Het werkloosheidscijfer ligt rond de 25% sinds 2000. De meeste werklozen zijn jong en het aantal vrouwen stijgt. Op dit ogenblik zijn ongeveer 5 miljoen jongeren werkloos. De macro-economische stabiliteit en hoge groeicijfers konden geen snellere groei in werkgelegenheid teweegbrengen. Werkloosheid vloeit grotendeels voort uit een gebrek aan

vaardigheden in gebieden waar de vraag groot is. Doordat de informele sector geen toegang heeft tot financiële middelen werd de vicieuze armoedecyclus versterkt.

De financiële crisis die in de westerse wereld toesloeg in 2008 had een nadelig gevolg voor de economie van Zuid-Afrika; winsten die steeds groter werden gingen erop achteruit. Het huidige tekort op de balans verkleinde van 7,2% van het BBP tot 4% in 2009. De inkomsten uit belastingen namen af, terwijl de uitgaven om de economie aan te wakkeren stegen. Dit heeft bijgedragen tot een relatief hoger begrotingstekort en bracht schade toe aan de sterke fiscale toestand die gedurende meer dan een decennium standhield. Het tekort, dat volgens de internationale standaarden redelijk gezond was, steeg van 0,7% van het BBP in 2008-2009 tot 4,5% van het BBP in 2009-2010. Deze nadelige tendens werd verzacht door de lage buitenlandse schuld en een gezond financieel systeem.

De Zuid-Afrikaanse economie is al uit de recessie en het BBP groeide aan met 2,5% in 2010 tot 3,5 à 4% tegen 2012. Het aandeel van de investeringen tot het BBP steeg sterk in Zuid-Afrika gedurende het laatste decennium (van 15% tot 23% in 2009-2010), maar het is nog steeds lager dan in de andere BRICS-economieën. De financiële crisis herleidde de toegang van Zuid-Afrika tot de financiële markten en maakte krediet tegelijkertijd erg duur.

Politieke en institutionele context

Onder het staatsbestel van de apartheid regeerde een blanke minderheid over Zuid-Afrika van 1948 tot de eerste niet-raciale, vrije en eerlijke democratische verkiezing in 1994. Na een aantal intense onderhandelingen en amendementen trad de Grondwet van Zuid-Afrika in werking op 4 februari 1997, ter vervanging en herroeping van de Tijdelijke Grondwet van 1993. Sinds 1994 heeft Zuid-Afrika een stevige en volledig werkende constitutionele democratie opgebouwd. Instellingen die de democratie steunen en de rechten van de burgers beschermen, zoals het Bureau van de Openbare Beschermer, de Zuid-Afrikaanse Mensenrechtencommissie, het Bureau van de Auditeur-Generaal, de Commissie ter Promotie en Bescherming van de Rechten van Culturele, Religieuze en Taalkundige Gemeenschappen en de Gendercommissie werden opgericht en zijn volledig in werking.

De Grondwet staat toe dat om de vijf jaar algemene nationale verkiezingen worden gehouden en geeft de burgers het recht een regering van hun keuze te kiezen. Alle vier de nationale democratische verkiezingen van het land werden verklaard vrij en eerlijk te zijn verlopen. Het Afrikaans Nationaal Congres is de regerende partij van de nationale wetgevende macht en in acht van de negen provincies, met 65% van de stemmen tijdens de algemene verkiezing van 2009. De voornaamste oppositiepartijen zijn de Democratische Alliantie (16,7%), het Congres van het Volk (7,4%) en de Inkatha Vrijheidspartij (4,6%).

Het Parlement is krachtig en de uitvoerende macht is er verantwoordelijkheid aan verschuldigd. Het bestuur bestaat uit nationale, provinciale en plaatselijke niveaus. Er zijn machtsscheidingen tussen de wetgevende, uitvoerende en de rechterlijke macht. Het Parlement bestaat uit de Nationale Vergadering en de Nationale Raad van Provincies. De zittingen van het Parlement zijn openbaar. De Nationale Vergadering bestaat uit niet minder dan 350 en niet meer dan 400 leden, verkozen door een systeem van proportionele vertegenwoordiging en voor een termijn van vijf jaar. Het verkiest de President en houdt de uitvoerende macht nauwlettend in het oog. De Nationale Raad van Provincies bestaat uit 54 permanente leden en 36 speciale afgevaardigden en beoogt de provinciale belangen te vertegenwoordigen op het nationale bestuursniveau.

In 2009 werd de samenstelling van het Kabinet en de nationale departementen aangepast om een betere overeenstemming te krijgen tussen het kiesplatform van het ANC en de ontwikkelingsuitdagingen die dringende aandacht vereisen. De meest opmerkelijke wijziging in de nieuwe structuur is de komst van de Nationale Plancommissie die verantwoordelijk is voor het uittekenen van een Nationaal Plan dat de steun zou krijgen van alle bestuursniveaus. Het zou een ruimere blik op de socio-economische ontwikkeling in het land moeten toestaan. De nieuwe structuur zorgt ook voor een bevoegdheid van toezicht en evaluatie voor de President om de prestaties op alle drie de bestuursniveaus te evalueren.

Macro-economische context

In het jaar dat het land zijn eerste democratische verkiezing hield, erfde Zuid-Afrika een echt groeitempo van het BBP van 1,1%. In de jaren daarna knoopte de economie aan met hoge groeicijfers van het BBP, met gemiddeld 4,2% in 2006 en 2007. In 2009 kromp de groei en bereikte het zijn laagste peil sinds 1994. De Zuid-Afrikaanse economie won aan kracht in de eerste helft van 2010 ten gevolge van bijzondere omstandigheden, met inbegrip van de verhoogde uitgaven in het kader van de Wereldbeker voetbal en stabiele voorraden. De bouwsector, de industrie en het mijnwezen begonnen opnieuw te groeien. De verkoop in de kleinhandel lag 4,6% hoger in augustus 2010 vergeleken met een jaar eerder, maar het groeitempo vertraagde sinds het einde van de Wereldbeker.

Gedurende het grootste deel van de periode 1994-2009 hield Zuid-Afrika de begrotingstekorten globaal gezien binnen de perken en herleidde het de schuld als een percentage van het BBP van 43,5% in 1994 tot 22,2% in 2009. Er wordt echter verwacht dat de verhouding van schuld tot BBP zal stijgen ten gevolge van de financiering van het tekort dat volgde op de financiële recessie van 2008-2009. Een gezond fiscaal beleid heeft de hoge uitgaven voor sociale diensten en vitale infrastructuur ondersteund. Per capita bekeken verdubbelden de echte niet-intresten uitgaven over de laatste acht jaar - wat leidde tot een vermindering van de armoede en een uitbreiding van openbare diensten. De afname in kosten om schulden te delgen in de jaren voorafgaand aan de recessie creëerden de fiscale ruimte om de investeringen in infrastructuur, sociale uitkeringen en tewerkstelling in de openbare sector uit te breiden.

Er wordt verwacht dat de echte groei van het BBP 3,5% zal bereiken in 2011, 4% in 2012 en 4,5% tegen 2013. Tegen dit groeitempo zal het enige tijd vragen vooraleer de economie zijn volle capaciteit bereikt en bijkomende werkgelegenheid creëert. De inflatie daalde meer dan verwacht in 2010 en er wordt verwacht dat ze onder de 6% zal blijven in de loop van de volgende drie jaar. Zuid-Afrika heeft een stabiel macro-economisch beleid vastgesteld en dit zal een stabilisering toelaten van de wisselkoers en een tegenconjunctureel monetair en fiscaal beleid.

Armoedebestrijding door jobcreatie en sociale uitkeringen

Armoede en werkloosheid zijn nauw verbonden. De werkloosheid in de strikte zin van het woord steeg van 2 miljoen personen in 1995 tot 4,5 miljoen personen in 2003 om te dalen tot 3,9 miljoen personen in 2007 alvorens te stijgen tot 4,3 miljoen personen in 2010. Het aantal banen dat werd gecreëerd sinds 2003 is de groei aan arbeidskrachten beginnen in te halen, met een ommekeer van de trend sinds het begin van de globale financiële crisis in 2008. Ondanks de economische groei van de voorbije 10 jaar blijven armoede en werkloosheid bestaan.

Het industrieel beleid van Zuid-Afrika tracht de arbeidsopslorpemde sectoren te steunen, terwijl het ook de competitiviteit op het niveau van bedrijf en sector verbetert, de concentratie

doet afnemen en innovatie en productiviteit doet stijgen. De uitbreiding van tijdelijke tewerkstellingsmogelijkheden door middel van het Uitgebreid Programma voor Openbare Werken is verbeterd sinds de introductie van het programma in 2004 en er wordt verwacht dat het zal blijven verbeteren door de introductie van het Programma voor Gemeenschapswerk. Er wordt verwacht dat het Uitgebreid Programma voor Openbare Werken tewerkstellingsmogelijkheden en opleidingen zal voorzien voor ten minste één miljoen personen binnen de eerste vijf jaar van de uitvoering ervan.

Zuid-Afrika heeft de doelstelling bereikt om het aandeel van de bevolking dat onder de armoedegrens van \$1 per dag leeft te halveren. De uitbreiding van inkomenssteun door sociale bijstandsuitkeringen heeft hier in belangrijke mate toe bijgedragen. Er is echter nog maar weinig of geen vooruitgang geboekt op het vlak van het wegwerken van de inkomensongelijkheid, of om de tewerkstellingsmogelijkheden uit te breiden voor de armen. De ongelijkheid volgens de *Gini-coëfficiënt* ging erop achteruit van 0,64 tot 0,66 in 2008. Als hervredelende en armoede verlichtende maatregel werden de sociale bijstand en de welzijnsdiensten van de regering opgedreven in het voorbije decennium. Het aantal begunstigen van sociale uitkeringen verdrievoudigde sinds het financiële jaar 2002-2003 tot meer dan 13,8 miljoen in 2010-2011.

Lokaal bestuur

Gemeenten vormen het raakvlak tussen de overheid en de armen. Zij verschillen aanzienlijk in grootte, economische basis en armoedeconcentraties. De Zuid-Afrikaanse steden krijgen af te rekenen met aanzienlijke uitdagingen, grotendeels te wijten aan het tempo van de economische groei, de structurele werkloosheid, de migratie van het platteland en het groeiende aantal informele nederzettingen. In de meer landelijke gemeenten bestaat de grootste uitdaging erin de levering van elektriciteit, water en rioolwaterzuivering op te voeren. Er bestaat een sterke band tussen het institutionele niveau en de socio-economische kwetsbaarheid van gemeenten. Er zijn erg veel knelpunten met betrekking tot basisinfrastructuur en wat betreft de achterstand op het vlak van openbare diensten, er is tegelijk erg weinig bestuur en verantwoordelijkheid, en er is een hoog aantal personeelsvacatures.

Misdaad en corruptie

Zuid-Afrika kent erg veel misdaad en de aard daarvan is bijzonder gewelddadig. De grote uitdagingen omvatten het grote aandeel gewelddadige misdaad, huiselijk geweld, de achterstand van rechtszaken, de overbevolking van gevangenen en de hoge recidive cijfers. De misdaadstatistiek wijzen op een afname van de meeste misdaden en van de gewapende overvallen, inbraken en diefstallen in handelszaken in het bijzonder, alsook van contactmisdaden. De overheid poogt het aantal algemene contactmisdaden en triomisdaden (gijzelen, het leegroven van handelszaken en van huizen) te doen afnemen, een effectief en geïntegreerd rechtssysteem te verzekeren, de perceptie van misdaad te beheren en de Zuid-Afrikaanse grenzen doeltreffend te beheren. Daarnaast heeft de regering zich er ook toe verbonden te strijden tegen de corruptie in de maatschappij en in de administratie.

Onderwijs en de ontwikkeling van vaardigheden verbeteren

Sinds 1994 heeft Zuid-Afrika enorme investeringen gedaan in onderwijs en vorming. Gedurende de voorbije 15 jaar werd het grootste aandeel van de nationale begroting besteed aan onderwijs. Zuid-Afrika heeft een bijna volledig aantal inschrijvingen in de lagere school en zal waarschijnlijk een geletterdheidsgraad van meer dan 95 procent voor 15 tot 24-jarigen bereiken in 2015. De uitdagingen waar het onderwijssysteem voor staat omvatten aanzienlijke

achterstanden op het vlak van schoolgebouwen en faciliteiten, een onvoldoende aantal gekwalificeerde docenten, gebrekkig beheer van scholen en een hoog absentisme onder docenten en leerlingen.

De eerste prioriteit van de regering bestaat erin de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren, de hoge kwaliteit van onderwijzen en leren te verzekeren, voor- en vroegschoolse ontwikkeling, verbeterde geletterdheid en wiskundige basiskennis, alsook betere prestaties bij examens. De regering heeft alle docenten gevraagd op tijd in de klas te staan en minstens zeven uur per dag les te geven. De regering verbetert het curriculum, versterkt de pedagogie en voorziet materiaal om te helpen bij het leren (tekstboeken en werkboeken) voor alle leerlingen en docenten in alle scholen. Er wordt een meetbare verbetering verwacht in de geletterdheid en basiskennis wiskunde van de leerlingen van het derde, zesde en negende jaar, die zal worden gemeten door middel van jaarlijkse testen over de inhoudelijke kennis.

De inschrijvingen aan de universiteit en voor voortgezet onderwijs moeten worden uitgebreid aangezien de beschikbare programma's om vorming te krijgen in bepaalde vaardigheden niet beantwoorden aan de noden van de economie. Zuid-Afrika moet geschoolde arbeidskrachten creëren om het huidige tekort aan vaardigheden aan te pakken en om inclusieve groei te ondersteunen, en het moet een duurzame opleidingscapaciteit opbouwen om het aantal geschoolde arbeidskrachten op peil te houden.

Volksgezondheid

De resultaten op het vlak van gezondheid gedurende anderhalf decennium wijzen op wisselende prestaties. Er hebben positieve ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot bepaalde doelstellingen. Zo is het aantal zwaar ondervoede kinderen gedaald van 89.000 in 2001 tot 26.000 in 2008. Het is waarschijnlijk dat Zuid-Afrika de verspreidingsgraad van zware ondervoeding bij kinderen onder de 5 jaar zal terugdringen tot 0,7 per 1000. Er viel een opmerkelijke vooruitgang te noteren met betrekking tot de nationale dekkingsgraad van immunisering voor kinderen jonger dan één jaar oud. De immuniseringscijfers verbeterden van 63% in 1998 tot 95,5% in 2009. Andere resultaten op het vlak van gezondheid gingen erop achteruit of toonden geen verbetering. De levensverwachting daalde van 54 jaar en 9 maanden in 2001 tot 50 jaar en 4 maanden in 2010.

De Zuid-Afrikaanse zuigelingen- en kindersterftecijfers liggen hoog boven de internationale standaarden. De sterftecijfers voor kinderen onder de vijf jaar bedroegen 97 per 1000 levende geboortes in 2001 en 104 per 1000 levende geboortes in 2007. Dit niveau van sterfte onder de vijf jaar ligt veel hoger dan de internationale doelstelling die voor Zuid-Afrika werd bepaald (20 per duizend levende geboortes). Het is ook onwaarschijnlijk dat Zuid-Afrika de zuigelingensterfte zal kunnen doen dalen tot de MDG 4-doelstelling van 18 doden per 1000 geboortes tegen 2015. De drie grootste doodsoorzaken bij kinderen onder de vijf jaar in Zuid-Afrika zijn HIV/AIDS, neonatale oorzaken en infecties zoals longontsteking en diarree.

Zuid-Afrika is één van de weinige landen waar het moedersterftecijfer is gestegen sinds 1990, ondanks verbeteringen in de dekking van prenatale zorg en het gebruik van moderne contraceptieve methodes. Het huidige niveau van de moedersterfte bedraagt 625; dat ligt veel hoger dan de MDG 5-doelstelling van 38 per 100.000 levende geboortes tegen 2015. Doorslaggevende factoren die bijdragen tot deze plaag zijn de grote verspreiding van hiv, complicaties met betrekking tot hoge bloeddruk en ontoereikendheden in verloskundige diensten.

De verspreiding van hiv lijkt te zijn gestabiliseerd; voor de bevolking tussen 15 en 24 wordt geschat dat de cijfers daalden van meer dan 10 procent in 2005 tot 8,7 procent in 2008. Zuid-Afrika heeft vandaag het grootste antiretrovirale behandelingsprogramma van de wereld, hoewel het aandeel van de personen met hiv in een gevorderd stadium die worden behandeld (42% in 2009) de doelstelling nog steeds ruim niet haalt. De succesvolle voltooiing van een tuberculosebehandeling (76% in 2008) ligt ook onder de MDG 6-doelstelling (85%). Malaria vormt geen wijdverspreid risico voor de gezondheid in Zuid-Afrika en wordt doeltreffend bestreden met een programma om insecticide te spuiten en de mogelijkheid om op afdoende wijze medisch te reageren.

Milieucontext

Zoals de rest van de wereld is Zuid-Afrika kwetsbaar voor de impact van klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit en slinkende watervoorraden. Het land heeft een rijke verscheidenheid aan natuurlijke rijkdommen en wordt beschouwd als één van de landen met de grootste biodiversiteit ter wereld. Zuid-Afrika vormt 2% van de totale wereldoppervlakte en is de thuis van 10% van alle planten en 7% van alle reptielen, zoogdieren en vogels.

Veel van de ecosystemen op het land en 80% van de rivierstelsels worden echter bedreigd. Zuid-Afrika staat in de top 20 van de grootste uitstoters van broeikasgassen en is de grootste uitstoter van het Afrikaanse continent. Indien ze niet worden aangepakt, zouden deze problemen kunnen ondermijnen dat Zuid-Afrika een duurzaam groeipad volgt. De beleidsvorming op het gebied van ruimtelijke ordening is gefragmenteerd, terwijl dat net concurrerend landgebruik moet aanpakken en moet verzekeren dat de ontwikkeling van industrie en infrastructuur de duurzaamheid op lange termijn van natuurstelsels en het milieu niet in gevaar brengt.

De voornaamste doelstelling van de regering is duurzaam gebruik van middelen aan te moedigen door de klemtoon te leggen op verschillende tussenkomsten: diversificatie van de energiemix ter verwezenlijking van hernieuwbare energie-alternatieven en ter promotie van energie-efficiëntie; het aannemen van praktijken om de afvalberg te verkleinen en het afdwingen van een aanpak met nultolerantie voor de illegale en niet-duurzame uitputting van bronnen; het verbeteren van de kwaliteit van de lucht en atmosfeer voor de gezondheid en het welzijn van de burgers; steun aan plaatselijke en duurzame voedselproductie; het verzekeren van duurzaam watergebruik en behoud van de kwaliteit van het drinkwater en het vergroten van de biodiversiteit en de bescherming van natuurlijke habitats. Om zijn verplichtingen na te komen ten opzichte van zowel de huidige als toekomstige generaties, heeft Zuid-Afrika het VN-Kaderverdrag inzake Klimaatverandering (1997) geratificeerd, is het toegetreden tot het Kyoto-protocol (2002) en heeft het de Antwoordstrategie op de Klimaatverandering (2004) gelanceerd.

1.2. Strategisch Kader voor de Uitgaven op Middellange Termijn (MTSF) 2009-2013

De nieuwe President waarschuwde in zijn Staat van de Unie op 3 juni 2009: *“De economische baisse zal een invloed hebben op het tempo waarmee ons land de sociale en economische uitdagingen waar het voor staat zal kunnen aanpakken. Maar het zal niets wijzigen aan de richting van onze ontwikkeling.”* De eerste beleidsdoelstelling van de nieuwe regering is de strijd tegen de armoede en de ontwikkeling van de nationale economie.

Deze overkoepelende doelstelling heeft in het Strategisch Kader voor de Uitgaven op Middellange Termijn geleid tot de formulering van tien prioriteiten:

- Meer inclusieve economische groei, waardig werk en duurzaam levensonderhoud
- Economische en sociale infrastructuur
- Plattelandsontwikkeling, voedselzekerheid en landhervorming
- Toegang tot kwalitatief onderwijs
- Verbeterde gezondheidszorg
- De strijd tegen misdaad en corruptie
- Samenhangende en duurzame gemeenschappen
- De creatie van een beter Afrika en van een betere wereld
- Duurzaam beheer en gebruik van middelen
- Een staat van ontwikkeling, met inbegrip van de verbetering van openbare diensten

Kort na zijn aanstelling paste de President de samenstelling van het Kabinet en de nationale departementen aan om tot een betere afstemming te komen tussen deze tien beleidsprioriteiten en de structuur van de administratie. De regering heeft het bouwen van een prestatie-geörienteerde staat nagestreefd, met de vertaling van de beleidsprioriteiten uit het Strategisch Kader voor de Uitgaven op Middellange Termijn in twaalf resultaten. Elk resultaat heeft een beperkt aantal meetbare effecten, neveneffecten en duidelijke doelstellingen.

Gebaseerd op de resultaten, sloot de President prestatie-overeenkomsten met alle Kabinetsleden. In deze prestatie-overeenkomsten werd de Ministers gevraagd om voor elk van de twaalf resultaten Uitvoeringsfora op te zetten en eraan deel te nemen. De Uitvoeringsfora hebben doorvoervereenkomsten ontwikkeld voor de resultaten.

In januari 2010 nam het Kabinet de Resultatenbenadering aan, die twaalf presidentiële resultaten omvat:

1. Verbeterde kwaliteit van het basisonderwijs.
2. Een lang en gezond leven voor alle Zuid-Afrikanen
3. Alle mensen in Zuid-Afrika voelen zich en zijn veilig.
4. Waardige tewerkstelling door middel van inclusieve economische groei.
5. Een geschoolde en bekwame beroepsbevolking om het inclusieve groeipad te ondersteunen.
6. Een efficiënt, concurrentieel en reagerend netwerk van economische infrastructuur.
7. Krachtige, rechtvaardige en duurzame gemeenschappen op het platteland met voedselzekerheid voor iedereen.
8. Duurzame verblijfplaatsen voor mensen en een verbeterde kwaliteit van het huishoudelijke leven.
9. Een responsief, verantwoordelijk, doeltreffend en efficiënt plaatselijk bestuursysteem.
10. Milieutroeven en natuurlijke rijkdommen die goed worden beschermd en voortdurend worden verbeterd.
11. Een beter Zuid-Afrika creëren en bijdragen tot een beter(e) en veiliger(e) Afrika en wereld.
12. Een efficiënte, doeltreffende en op ontwikkeling gerichte openbare dienstverlening en een mondig, eerlijk en inclusief burgerschap.

Deze resultaten zouden de regering moeten toelaten tegemoet te komen aan de verwachtingen van de bevolking en hun levens te verbeteren op een betekenisvolle manier. Ze zijn bedoeld om de strategische focus van de administratie te verhogen en om die toe te laten betere diensten te leveren. Alle departementen en agentschappen die betrokken zijn bij de directe levering die vereist is om te komen tot een resultaat vormen een partij van de relevante prestatie-overeenkomst. Het presidentschap houdt toezicht op het doorvoeren van de prestatie-

overeenkomsten - het spoort na en brengt verslag uit over de belangrijkste aspecten door middel van indicatoren voor de effecten, neveneffecten en activiteiten.

In november 2010 kondigde de Minister van Economische Ontwikkeling het kader voor een Nieuw Groeipad aan, dat zich als doel heeft gesteld de werkloosheid, ongelijkheid en armoede aan te pakken door nieuwe tewerkstellingsmogelijkheden te creëren in Zuid-Afrika. Partnerschappen met de sociale partners en andere landen zijn van essentieel belang voor het welslagen van het Nieuw Groeipad. Zes sleutelsectoren werden geïdentificeerd die het potentieel hebben om meer mensen te werk te stellen: de landbouw, de infrastructuurontwikkeling, de groene economie, de industrie, het mijnwezen en de ertsvoorbereiding en het toerisme. Terwijl er wordt gekeken naar de private sector om de meeste banen te creëren, zal de regering zeker ook zijn rol spelen. Een banenfonds van 9 miljard Rand werd opgericht om nieuwe initiatieven voor jobcreatie te financieren in de loop van de komende drie jaar. Bovendien heeft de Onderneming voor Industriële Ontwikkeling 10 miljard Rand opzij gezet voor de komende vijf jaar voor investeringen in economische activiteiten met een hoog banenpotentieel.

1.3. Officiële ontwikkelingshulp (ODA), doeltreffendheid van de hulp en de rol van de donoren

In Zuid-Afrika bedraagt de ODA slechts een relatief beperkt gedeelte van de middelen van de openbare sector (0,7% van de nationale begroting). Tussen 2000 en 2008, werd ongeveer 8 miljard US \$ ODA toegewezen aan Zuid-Afrika, waarvan ongeveer 77% feitelijk werd betaald. Ondanks het feit dat Zuid-Afrika een land is met een gemiddeld inkomen en een aantal donoren hun ODA verminderden, stijgt de totale ODA voor Zuid-Afrika nog steeds.

Derde Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking

Een evaluatie van de ODA aan Zuid-Afrika werd besteld door het IDC (Internationale Ontwikkelingssamenwerking) departement van de Nationale Thesaurie in 2009 en een aantal conclusies en aanbevelingen werden geformuleerd om de effectiviteit van de hulp en het beheer van de ODA te verbeteren.¹ De belangrijkste problemen zijn het belang van eigenaarschap op alle bestuursniveaus, verbeterd ODA-beheer, en het versterken van de afstemming van, harmonisering van en het toezicht op de evaluatiesystemen. Donoren zouden hun hulp moeten richten op gebieden waar ze een verschil kunnen maken. ODA zou moeten worden gebruikt voor pilootprogramma's, innovatie, het nemen van risico, de ontwikkeling van vaardigheden en kennis, capaciteitsopbouw en de ontwikkeling van systemen (zie bijlage 2).

Gemeenschappelijke Landenstrategienota tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika

Voortbouwend op het elan van het Verdrag van Parijs van maart 2005, hebben Zuid-Afrika, de Europese Commissie en de EU-lidstaten de Gemeenschappelijke Strategienota 2007-2013 tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika opgesteld.² De Strategienota bevat de gemeenschappelijke antwoordstrategie, die werd ontwikkeld tot een gemeenschappelijk indicatief programma over meerdere jaren. De Gemeenschappelijke Strategienota tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika gaat breder dan een traditionele strategie voor

¹ A. Fölscher, M. Smith en T. Davies, *Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking*, Eindverslag, 13 juli 2010.

² De Europese Commissie, Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk namen deel aan het proces.

ontwikkelingssamenwerking en houdt rekening met de Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika (TDCA, 2004).

De samenwerking van de EU met Zuid-Afrika heeft drie doelstellingen:

- 1) De *politieke doelstelling* bestaat erin de politieke rol van Zuid-Afrika te steunen en te ontwikkelen als een stabiliserende factor in de regio, het continent en daarbuiten;
- 2) De *economische doelstelling en handelsdoelstelling* bestaat erin Zuid-Afrika te helpen een cruciale rol te spelen in de economische integratie van de regio en een handelspartner te zijn in de geglobaliseerde wereldeconomie, terwijl de handel in goederen, diensten en kapitaal wordt uitgebreid en geliberaliseerd.
- 3) De *ontwikkelingsdoelstelling* bestaat erin armoede en ongelijkheid terug te dringen in overeenstemming met de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen, de interne sociale stabiliteit te promoten en de duurzaamheid van het milieu.

De Europese partners worden verondersteld één van de gebieden waarop wordt gefocust in de Strategienota tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika te ondersteunen wanneer ze een samenwerkingsprogramma opstellen over meerdere jaren. Hulp van de Europese partners zou aanvullend moeten zijn, met als resultaat een opsplitsing tussen werk en sectoriële specialisatie. Zowel de Zuid-Afrikaanse regering als de niet-statelijke actoren worden beschouwd als ontwikkelingspartners van de EU.

2. Vlaanderen: ODA voor Zuid-Afrika en zuidelijk Afrika

2.1. Verschillende vormen van samenwerking

Vlaanderen en Zuid-Afrika hebben een gediversifieerde samenwerkingsgeschiedenis die teruggaat tot 1994. Vele samenwerkingsinitiatieven en partnerschappen werden ontwikkeld in een groot aantal gebieden, zoals democratisering, openbaar bestuur, landbouw, plattelandontwikkeling, beheer van natuurlijke rijkdommen, onderwijs, opleiding, onderzoek, ondernemerschap, transport, toerisme, cultuur, jeugd en sport. De zakenwereld, universiteiten en een aantal organisaties uit het maatschappelijk middenveld hebben een aantal partnerschappen ontwikkeld. Een aantal Vlaamse beleidsdomeinen waren betrokken bij de steun aan de ontwikkeling van Zuid-Afrika: internationale zaken; onderwijs en opleiding; economie; wetenschap en innovatie; werk en sociale economie; cultuur en jeugd.

Gedurende de laatste jaren heeft Vlaanderen inspanningen geleverd om de interne coördinatie en afstemming te verbeteren. Het *Kaderdecreet inzake Ontwikkelingssamenwerking (2007)* vereist dat de verschillende Vlaamse departementen en agentschappen hun steun afstemmen met de prioriteiten van de Strategienota.³ Zoals werd bepaald in de *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking (2009-2014)*, moet de Vlaamse minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking een coördinerende rol opnemen met betrekking tot alle initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse Regering.

De belangrijkste sectoren van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zijn: landbouw en voedselzekerheid, volksgezondheid, werkgelegenheidscreatie en ondernemerschap, handel en

ontwikkeling. De transversale thema's die geïntegreerd worden in de verschillende programma's zijn: HIV/AIDS, gender, kinderrechten, duurzame ontwikkeling en goed bestuur.

Steun aan initiatieven in zuidelijk Afrika

De Vlaamse Regering heeft doelbewust gekozen om de uitbetaling van zijn ODA te focussen op zuidelijk Afrika, en specifiek op zijn drie partnerlanden: Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika. Behalve nationale programma's ondersteunt Vlaanderen een aantal initiatieven op subregionaal niveau, waarbij de subregio wordt gedefinieerd als de Gemeenschap voor Ontwikkeling van Zuidelijk Afrika (SADC). Ter illustratie worden hieronder een aantal voorbeelden gegeven van de steun die Vlaanderen biedt aan de subregio.

Landbouw en voedselzekerheid (MDG 1): Door de gevolgen van de klimaatverandering is de kleinschalige landbouw belangrijker geworden om te garanderen dat de plattelandsbevolking toegang heeft tot veilig en voedzaam voedsel. In Malawi en Mozambique steunt Vlaanderen het Wereldvoedselprogramma en de FAO om de kleinschalige landbouw en de voedselzekerheid te verbeteren.

Volksgezondheid (MDG 4, 5 en 6): Vlaanderen steunt een aantal programma's van internationale organisaties die zich tot doel hebben gesteld de moeder- en kindersterfte te verminderen (MDG 4 & 5) en HIV/AIDS te voorkomen (MDG 6).

Werkgelegenheidscreatie en ondernemerschap (MDG 1 en 8): Om de ontwikkeling van capaciteit aan te moedigen in de economische cluster, steunt Vlaanderen het toerisme en het havenbeheer in de drie partnerlanden. Vlaanderen steunt ook initiatieven ten voordele van de Agenda voor Waardig Werk door steun te bieden aan de Internationale Arbeidsorganisatie.

Handel en ontwikkeling (MDG 8): Vlaanderen steunt initiatieven binnen het bredere kader van Hulp voor Handel met de intentie de exportcapaciteit te versterken, met inbegrip van initiatieven voor *fair trade* van kleinschalige producenten en landbouwerorganisaties.

Goed bestuur is een belangrijke factor die bijdraagt tot verdere economische groei, sociale ontwikkeling en democratie. In zijn partnerlanden draagt Vlaanderen bij tot het bevorderen van goed bestuur in de openbare sector en de private sector door middel van een waaier aan kleinschalige initiatieven.

Ramppreventie, -vermindering en -herstel: zuidelijk Afrika is kwetsbaar voor een aantal natuurrampen - zoals droogtes, overstromingen en cyclonen - die toenemen in aantal door de klimaatverandering. Vlaanderen wijst een deel van zijn humanitaire hulp toe aan zijn partnerlanden in zuidelijk Afrika om een structurele benadering van ramppreventie te ondersteunen.

2.2. Het beleidskader van Vlaanderen voor ontwikkelingsamenwerking

Zoals uiteengezet in de *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingsamenwerking (2009-2014)*, heeft de Vlaamse Regering de ambitie om bij te dragen tot een welvarende en democratische wereld door middel van zijn internationale partnerschappen. Vlaanderen heeft een aantal doelstellingen vooropgesteld om zijn beleidsdoelen voor buitenlands beleid, internationale handel en investeringen en

ontwikkelingssamenwerking te definiëren. Vlaanderen steunt eerlijke regels voor wereldhandel en verbeterde standaarden op wereldniveau voor werk en milieu.

Wat de *ontwikkelingssamenwerking* betreft, bestaat het algemene doel erin bij te dragen tot het terugdringen van armoede en de socio-economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden te bevorderen. Gezien het feit dat het één van de meest succesvolle regio's van de wereld is, wil Vlaanderen bijdragen tot het halen van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen. De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking beoogt daarom in overeenstemming te zijn met de internationale verdragen over goed donorschap zoals bepaald in de *Verklaring van Parijs inzake de Doeltreffendheid van de Hulp (2005)*, de *EU-Gedragscode over Taakverdeling tussen Donoren (2007)*, en de *Accra Agenda voor Actie (2008)*.

Gezien in een breder perspectief heeft het Vlaamse beleid als doelstelling om zijn internationale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's volledig af te stemmen op het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU. Het *Decreet inzake Ontwikkelingssamenwerking* van 13 juni 2007 biedt een algemeen kader voor het Vlaamse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het bepaalt dat de transversale thema's van gender, kinderrechten, preventie van BBP, goed bestuur en duurzame ontwikkeling de hoofdstroom zouden moeten uitmaken in al de ondersteunde initiatieven. Door de steeds negatievere effecten van de klimaatverandering op de ontwikkelingslanden werd *aanpassing aan de klimaatverandering* toegevoegd als een transversaal thema.

2.3. Ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika

Kort na de verkiezing van de eerste democratische regering in 1994 startte Vlaanderen met het steunen van projecten om de armoede terug te dringen in Zuid-Afrika. Ondertussen zijn veel contacten en uitwisselingen tussen universiteiten, middenveldorganisaties en de zakenwereld tot ontplooiing gekomen. Sinds het midden van de jaren 90 hebben Vlaanderen en Zuid-Afrika verschillende vormen van overleg en samenwerking opgezet.

In augustus 2001 ondertekenden de regeringen van Vlaanderen en Zuid-Afrika een Intentieverklaring betreffende Ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk dekte de steun een brede waaier van sectoren en een groot aantal kleinere projecten. Er werd doelbewust gekozen om de Vlaamse steun toe te spitsen op drie provincies om een onnodige versnippering van beschikbare middelen te vermijden. De voornaamste selectiecriteria waren de armoedegrade, de Index van de Menselijke Ontwikkeling (HDI), de grootte van de plattelandsbevolking en de al bestaande samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika. Vrijstaat beschikte over een bestaande samenwerking op het vlak van onderwijs en de ontwikkeling van kleine bedrijven. Limpopo was de armste provincie. En KwaZulu-Natal was de provincie met de grootste plattelandsbevolking (zie bijlage 1).

Sinds 2005 werd het programma meer gericht. De eerste Strategienota (SN I) voor vijf jaar werd gezamenlijk ontworpen en goedgekeurd door de beide regeringen. In 2008 werd een externe en onafhankelijke tussentijdse evaluatie gehouden betreffende de uitvoering van de eerste SN. Een aantal conclusies en aanbevelingen werden geformuleerd om de kwaliteit en resultaten van het samenwerkingsprogramma te verbeteren. De provinciale programma's in KwaZulu-Natal en Limpopo werden aan dergelijke tussentijdse evaluaties onderworpen en werden gedeeltelijk geheroriënteerd.

2.4. Lessen die werden getrokken uit de tussentijdse evaluatie en evaluaties van programma's

De tussentijdse evaluatie van de eerste SN over ontwikkelingssamenwerking en de evaluatie van de programma's in KwaZulu-Natal en Limpopo brachten een aantal sterktes en zwakheden aan het licht. Op het niveau van beleid en strategie bevestigde de tussentijdse evaluatie dat:

- SN I in overeenstemming is met de prioriteiten van de Zuid-Afrikaanse regering, de MDG's, de Verklaring van Parijs en de gemeenschappelijke SN tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika;
- De strategische prioriteiten van zeer groot belang zijn en de kwetsbare bevolkingsgroepen ten goede komen;
- De duidelijke keuzes voor sectoren en de keuze om in drie provincies te werken een verdedigbare optie blijven.

De eerste SN en de uitvoering van de programma's ook een aantal tekortkomingen vertoonden en lessen die werden geleerd, waarvan de voornaamste de volgende zijn:

- Er is nood aan duidelijke en meetbare doelstellingen voor de verschillende programma's die onder de SN vallen;
- Er is nood aan een verduidelijking van de rol van alle Zuid-Afrikaanse en Vlaamse partners betrokken bij de uitvoering van de programma's die onder de SN vallen en er is nood aan duidelijke communicatielijnen;
- Er is nood aan de gepaste capaciteitsopbouw en steun om vertragingen in de uitvoering te vermijden;
- Geschikte partners zouden moeten worden geselecteerd om de gepaste vooruitgang in de uitvoering van de programma's te garanderen; er is een rol voor partners van de regering en voor niet-gouvernementele partners;
- Er zou een strategie voor risicobeheersing moeten worden ontwikkeld om de problemen aan te pakken die opduiken tijdens de uitvoering van de programma's.

De tussentijdse evaluatie gaf aan dat de strategische prioriteiten, de sectoren - landbouw en voedselzekerheid, jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven en de preventie van HIV/AIDS - en de focus op kwetsbare bevolkingsgroepen nog steeds erg relevant zijn. De keuze om te werken in Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal blijft verdedigbaar. Hiermee rekening houdende heeft Vlaanderen voorgesteld om voort te bouwen op de verworven ervaring en expertise in dezelfde sectoren en provincies. De lessen die werden getrokken uit de evaluaties van het programma zullen dienen ter verbetering van de kwaliteit van het nieuwe samenwerkingsprogramma.

3. Beleidskader voor bilaterale samenwerking

3.1. Samenwerkingsbeginselen: de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda voor Actie

Het Vlaams samenwerkingsprogramma met Zuid-Afrika beoogt bij te dragen tot de realisatie van de *Millenniumontwikkelingsdoelstellingen* in Zuid-Afrika en in overeenstemming te zijn met het *Strategisch Kader voor de Uitgaven op Middellange Termijn (MTSF) 2009-2014* van de Zuid-Afrikaanse Regering. De beide regeringen verbinden zich ertoe hun samenwerking te ondernemen binnen het kader van de *Verklaring van Parijs inzake de Doeltreffendheid van de*

Hulp (2005), de *Accra Agenda voor Actie* (2008) en het *Vierde Forum op Hoog Niveau in Busan* (Zuid-Korea, 2011).

Het ontwikkelingssamenwerkingsprogramma tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika vindt plaats in een geest van partnerschap. Dit houdt in dat beide partijen rechten, plichten en verantwoordelijkheden hebben en aansprakelijk kunnen worden gesteld tegenover elkaar. Wederzijds vertrouwen, transparantie, beleidsdialoog en overleg zijn elementen die inherent zijn aan dit partnerschap. De uitgave van ODA in Zuid-Afrika zou doeltreffend en efficiënt moeten zijn en zou waarde moeten toevoegen.

De derde Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking van Zuid-Afrika besluit dat ODA doeltreffend is wanneer die één van de volgende elementen of een combinatie ervan inhoudt:

1. *Doeltreffende hulp*: ODA-tussenkomsten die bereiken wat ze beogen te bereiken en de effecten die blijvend zijn, hetzij doordat de regering bepaalde activiteiten opneemt of door het gepaste onderhoud van door ODA gefinancierde infrastructuur;
2. *Efficiënte hulp*: ODA-tussenkomsten die tijdig en tegen een zo laag mogelijk kost bereiken wat ze beogen te bereiken;
3. *Hulp die waarde toevoegt*: ODA-tussenkomsten waarvan de resultaten de transactiekosten waard zijn en die toelaten dat de Zuid-Afrikaanse eigen middelen worden ingezet om regeringsprioriteiten aan te pakken. Gewoonlijk wordt hieronder begrepen dat hulp moet draaien rond innovatie, pilootprojecten, het nemen van risico's en capaciteitsopbouw en dat die duurzaam moet zijn.⁴

De belangrijke rol van eigenaarschap op alle bestuursniveaus

Zoals duidelijk werd uit de derde Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking erkennen de ontwikkelingspartners dat Zuid-Afrikaans eigenaarschap op nationaal niveau erg sterk is, terwijl het eigenaarschap op provinciaal en plaatselijk niveau niet altijd even sterk is op dezelfde consistente manier als op nationaal niveau.⁵ Wanneer nieuwe ontwikkelingsprogramma's worden opgestart, zou een diepgaande analyse moeten worden gemaakt om een duidelijk zicht te krijgen op de kwaliteit van eigenaarschap en leiderschap. De gepaste maatregelen zouden moeten worden genomen om een succesvolle identificatie, formulering en uitvoering van het programma te verzekeren. Eigenaarschap impliceert ook dat er voldoende capaciteit aanwezig is om de vooropgestelde doelen te bereiken. Elk initiatief zou het gepaste niveau van technische bijstand en capaciteitsopbouw moeten voorzien van de relevante belanghebbenden.

Afstemming op nationale prioriteiten, systemen en procedures

Het samenwerkingsprogramma tussen Zuid-Afrika en Vlaanderen zal worden afgestemd op de prioriteiten die werden uiteengezet in het MTSF 2009-2014, de nationale ODA-prioriteiten en de Provinciale Strategieën voor Groei en Ontwikkeling (PGDS). Vlaanderen zal nationale systemen en procedures blijven gebruiken telkens wanneer die gepast en doeltreffend blijken. Afstemming brengt ook met zich mee dat Vlaanderen zich blijft engageren voor lange termijn en dat continuïteit en voorspelbaarheid in de samenwerking verzekerd worden. In het geval van steun aan organisaties uit het maatschappelijk middenveld zal Vlaanderen organisaties steunen die zich afstemmen op de Zuid-Afrikaanse ontwikkelingsprioriteiten. De hulp die wordt voorzien door de Vlaamse Regering zal *ongebonden* blijven en zal steunen op het Zuid-Afrikaanse openbare financieringssystemen wanneer dat mogelijk is.

⁴ Alta Fölscher, Matthew Smith, Theresa Davies, *Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking: Eindverslag*, juli 2010, pp. 10-11

⁵ Id. p. 11.

Harmoniseren en stroomlijnen van de hulpverlening op nationaal niveau

De programma's die onder deze SN vallen zullen worden geharmoniseerd en gecoördineerd met de Gemeenschappelijke Strategienota tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika en het Indicatief Meerjaren Programma 2007-2013. Telkens wanneer dit mogelijk is, zullen analyses en diagnostische evaluaties worden gedeeld met andere donoren.

Ontwikkelingsresultaten behalen en aantonen

Zowel Zuid-Afrika als Vlaanderen zullen middelen beheren en de besluitvorming verbeteren om de resultaten te behalen die ze samen hebben vooropgesteld. Ze zullen samenwerken op een participatieve manier om de capaciteiten van de relevante belanghebbenden te versterken en ze zullen streven naar de gepaste resultaten. Beide regeringen zullen ook investeren in een verbeterd toezicht en betere evaluatie van de ontwikkelingsinitiatieven die worden ondernomen in Zuid-Afrika.

De wederzijdse aansprakelijkheid voor ontwikkeling vergroten

Zuid-Afrika en Vlaanderen zullen de wederzijdse aansprakelijkheid en transparantie in het gebruik van de ontwikkelingsmiddelen en op het vlak van resultaten vergroten. Dit zal zowel op institutioneel niveau gebeuren als op het niveau van het programma. Eén van de instrumenten is het Jaarlijks Overleg, waar de vooruitgang op het vlak van de uitvoering van de engagementen van het partnerschap wordt besproken. Er zal gemeenschappelijk een Kader voor de Evaluatie van de Prestaties (PAF) worden ontwikkeld om de vooruitgang te meten.

Vlaanderen en Zuid-Afrika zijn beiden aansprakelijk ten opzichte van hun burgers, brengen jaarlijks verslag uit aan hun respectieve parlementen over de ODA-uitgaven, de doeltreffendheid, efficiëntie en toegevoegde waarde. Deze verslaggeving dient om de publieke bewustmaking te vergroten en verdere ODA-uitgaven te ondersteunen.

3.2. Belangrijkste sectoren, geografische focus en transversale thema's

Voor de eerste meerjarige SN (2005-2009) werd de provinciale autoriteiten van Vrijstaat, KwaZulu-Natal en Limpopo gevraagd om hun prioriteitsdomeinen naar voren te schuiven (maximum twee), op basis van hun respectieve PGDS. Er werden programma's ontwikkeld in de volgende sectoren: preventie van HIV/AIDS (Vrijstaat), landbouw en voedselzekerheid (KwaZulu-Natal, Limpopo), en KMO-ontwikkeling (Vrijstaat). Voor de tweede SN werd de aanpak zoals hieronder beschreven voorgesteld.

Een gerichte aanpak: focus op sectoren en geografische gebieden

De derde Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking stelt dat hulp op gerichte wijze zou moeten worden besteed, aangezien ODA al te gemakkelijk irrelevant wordt ten overstaan van de grootte van de binnenlandse uitgaven, en er een blijvend risico bestaat dat er te weinig middelen worden verspreid over te veel doelen.⁶ In toepassing van de EU-Gedragscode over Taakverdeling tussen Donoren, zal het aantal sectoren waar de klemtoon op komt te liggen beperkt worden tot twee sectoren van de Zuid-Afrikaanse *economische investerings- en werkgelegenheidscluster*. Dit zal een sterkere klemtoon leggen op de bilaterale samenwerking, wat de doeltreffendheid van de hulp zou moeten vergroten door de transactiekosten te verminderen en de beschikbare expertise te maximaliseren.

⁶ Alta Fölscher, Matthew Smith, Theresa Davies, *Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking: Eindverslag*, juli 2010, pp. 65

Vlaanderen en Zuid-Afrika zijn overeengekomen dat de samenwerking onder deze tweede SN zal focussen op: (1) jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven en (2) kleinschalige landbouw en voedselzekerheid. Het voorkomen van HIV/AIDS zal in beide programma's worden opgenomen als een transversaal thema.

In toepassing van de Intentieverklaring betreffende Ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika en in overeenstemming met de aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie zal de uitvoering van de programma's zich blijven focussen op Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal. De aanpak zal echter licht anders zijn. Het samenwerkingsprogramma zal bijdragen tot het versterken van het principe van coöperatief bestuur tussen de drie bestuursniveaus door een sterke afstemming na te streven met het beleid op het nationale niveau, terwijl volledig rekening wordt gehouden met de prioriteiten en context van de provinciale en plaatselijke besturen bij het formuleren van initiatieven. Zie hoofdstuk 4 voor meer details over de sectoren waarop wordt gefocust.

Transversale thema's

De transversale thema's van gender, kinderrechten, HIV/AIDS, duurzame ontwikkeling, goed bestuur en klimaatverandering staan allemaal hoog op de internationale agenda. Hoewel de verspreidingsgraad van de hiv-infectie in Zuid-Afrika afneemt, heeft *HIV/AIDS* nog steeds een enorme impact op het sociale welzijn en de economische situatie in het land en is daarom de nodige aandacht vereist doorheen het samenwerkingsprogramma. Alle programma's zullen op zijn minst een bewustmakende component bevatten. Wat *gender* betreft, zou het Zuid-Afrikaanse beleid moeten worden vertaald in de praktijk, met inbegrip van de toegang van vrouwen tot tewerkstelling, de ontwikkeling van vaardigheden, land, informatie en diensten voor landbouw. Vrouwen en kinderen worden in het bijzonder getroffen door HIV/AIDS. *Kinderen* verkeren vaak in een kwetsbare positie in de maatschappij en hun rechten zouden moeten worden gevrijwaard.

Alle initiatieven uitgevoerd onder deze SN zullen moeten voldoen aan de sociale, milieugerelateerde en economische vereisten van *duurzame ontwikkeling*. Steun voor landbouwprogramma's en voedselzekerheid zal rekening houden met het effect van de *klimaatverandering* in Zuid-Afrika. Aangezien de neerslagpatronen veranderd zijn in de loop van de voorbije 40 jaar in Zuid-Afrika, met minder regen langs de kustlijn en meer regen in het binnenland, heeft dit een blijvend effect op de beschikbaarheid van water voor de productie van landbouwgewassen, met een invloed op de voedselzekerheidssituatie in de plattelandsgebieden.

Goed bestuur is van centraal belang voor de succesvolle uitvoering van projecten en programma's. Het leidt tot behoorlijk beheer van openbare financiën, een betere dienstverlening, wederzijdse aansprakelijkheid en de deelname van de begunstigden in dienstverleningsprocessen. *Capaciteitsopbouw* zal moeten worden aangepakt in alle initiatieven, wat ten goede komt aan alle belanghebbenden betrokken bij de uitvoering, met inbegrip van de teams die de programma's beheren, dienstverleners en de uiteindelijke begunstigden.

De hierboven vermelde thema's zullen worden gestroomlijnd in de verschillende initiatieven ter uitvoering van de indicatieve samenwerkingsprogramma's gedefinieerd in deze SN.

3.3. Beleidsdialoog en samenwerking met de drie overheidsniveaus

Vlaanderen en Zuid-Afrika zullen een voortdurende beleidsdialoog aangaan met betrekking tot het tweede indicatief samenwerkingsprogramma. Vlaanderen zal ook deelnemen aan de relevante mechanismen om de hulp te coördineren in Zuid-Afrika, zowel op het niveau van beleid als op dat van uitvoering, die worden georganiseerd door hetzij de Zuid-Afrikaanse regering, hetzij door de Europese Unie.

Er zal jaarlijks overleg plaatsvinden tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika om beleidskwesties en de vooruitgang in de uitvoering van het indicatief programma te bespreken, waarop toezicht zal worden gehouden door middel van een Kader voor de Evaluatie van de Prestaties. Het Vlaamse Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) zal toezicht houden op de vooruitgang in de uitvoering van het project en het programma. Tijdens het jaarlijks overleg zullen het Departement Internationaal Vlaanderen en VAIS Vlaanderen vertegenwoordigen, terwijl IDC en de relevante partners voor de planning en uitvoering van het beleid Zuid-Afrika zullen vertegenwoordigen.

Samenwerking met de gepaste bestuursniveaus⁷

Een van de belangrijkste lessen die werd getrokken uit de eerste SN is dat eigenaarschap binnen beheersstructuren op provinciaal en plaatselijk niveau niet altijd voldoende sterk is en dat ze niet altijd beschikken over de vereiste capaciteit om programma's op een succesvolle manier uit te voeren. De Grondwet van Zuid-Afrika bepaalt dat er drie verschillende beheersniveaus zijn: op nationaal, provinciaal en plaatselijk niveau. Elk niveau heeft bepaalde mandaten, rollen en verantwoordelijkheden voor verschillende aspecten van beheersbeleid en -programma's. Alle drie de bestuursniveaus werd opgedragen samen te werken op een coöperatieve manier. Het programma ontwikkeld onder de tweede SN zal de inspanningen ondersteunen die worden geleverd voor een doeltreffende samenwerking tussen het nationaal, provinciaal en plaatselijk bestuursniveau en zal voor een versterking zorgen van de coördinatie tussen de betrokken overheidsdepartementen en -agentschappen.

Verbeterd eigenaarschap op gedecentraliseerd niveau

Om het eigenaarschap op gedecentraliseerd niveau te verbeteren zal het samenwerkingsprogramma een meer actieve rol van de provinciale en plaatselijke instellingen en van de uiteindelijke begunstigden moeten vergemakkelijken. Het Departement Coöperatief Bestuur en Traditionele Zaken erkent dat een aantal strategische verschuivingen vereist zijn om een meer actieve rol te geven aan provinciale en plaatselijke besturen en gemeenschappen. Dit impliceert een aanpak van de ontwikkeling die wordt gedragen door de gemeenschap, het mondig maken van de provinciale en plaatselijke instellingen, programma's opstellen op basis van echte ervaring en kennis, en een meer actieve rol voor plaatselijke gemeenschappen.⁸ Om het eigenaarschap van de projecten en programma's te verbeteren, zullen de provinciale en plaatselijke bestuursniveaus van bij het begin moeten worden betrokken bij het programmeren van de verschillende initiatieven.⁹ Hetzelfde geldt voor de begunstigden van de programma's: een proces met deelname zou hen moeten toelaten een actieve rol te spelen in het ontwerpen en in de uitvoering van het project.

⁷ Zie ook: Departement Coöperatief Beheer en Traditionele Zaken, Strategisch Plan: FY 2009-2014, augustus 2009, pp. 32-33.

⁸ Departement Coöperatief Beheer en Traditionele Zaken, Strategisch Plan, FY 2009-2014, augustus 2009, p. 33.

⁹ Alta Fölscher, Matthew Smith en Theresa Davies, Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking, Eindverslag, juli 2010, p. 62.

Samenwerking met de overheid en niet-gouvernementele actoren

Niet alleen de samenwerking tussen de drie bestuursniveaus moet worden verbeterd, maar ook de samenwerking en partnerschappen tussen regeringen, de private sector en het maatschappelijk middenveld - met inbegrip van ngo's, gemeenschappen, vakbonden, werkgevers, instellingen van tertiair onderwijs.¹⁰ Het samenwerkingsprogramma zal streven naar de verbetering van de coördinatiemechanismen en naar partnerschap tussen deze actoren. Een aantal Zuid-Afrikaanse ngo's en organisaties uit het maatschappelijk middenveld (CSO's) kunnen een actieve rol spelen in het verbeteren van het eigenaarschap van de begunstigden.

4. Indicatief samenwerkingsprogramma

4.1 Algemene doelstelling

De algemene doelstelling van het indicatief samenwerkingsprogramma bestaat erin bij te dragen tot het terugdringen van armoede en ongelijkheid zoals bepaald in het MTSF 2009-2014 en de Gemeenschappelijke SN tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika.¹¹

4.2. Jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven

Een speciale nadruk van het programma zal liggen op het vergemakkelijken van de toegang van gemarginaliseerden en armen tot de arbeidsmarkt door middel van de promotie van waardig werk, de ontwikkeling van vaardigheden, opleidingen ondernemerschap en de promotie van de ontwikkeling van kleine bedrijven. Vlaanderen zal bijdragen tot het realiseren van de doelstelling uit het MTSF 2009-2013 om de werkloosheid tegen 2014 te halveren en af te stemmen op de focus op jobcreatie vervat in de gemeenschappelijke SN tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika.¹² Er zal rekening moeten worden gehouden met de doelstellingen van het Departement Handel en Industrie, het Departement Economische Ontwikkeling, de respectieve PGDS en de provinciale Departementen Economische Ontwikkeling bij het identificeren en formuleren van de projecten en programma's. Een korte beschrijving van de sector is voorzien in bijlage 3.

Specifieke doelstellingen

De samenwerkingsinitiatieven onder SN II zullen bijdragen tot Presidentieel Resultaat 4 (Waardig Werk). Nog specifiekere zullen de projecten en programma's bijdragen tot

1. de duurzame ontwikkeling van kleine bedrijven, sociale bedrijven en coöperatieven;
2. de ontwikkeling van de gepaste vaardigheden bij minder bevoorrechte bevolkingsgroepen om te steunen dat ze toegang krijgen tot de arbeidsmarkt;
3. en de promotie van een gunstige omgeving voor de ontwikkeling van kleine bedrijven.

Alle initiatieven zullen bijdragen tot een verbeterde toegang tot waardig werk van de minder bevoorrechte bevolkingsgroepen in KwaZulu-Natal, Limpopo en Vrijstaat. De bijdrage van Vlaanderen zal worden afgestemd op de realisatie van MDG 1 (waardig werk voor iedereen, vrouwen en jongeren inbegrepen) en MDG 8 (werkgelegenheid voor jongeren).

¹⁰ Republiek Zuid-Afrika, MDG Nationaal Verslag, 2010, p. 116.

¹¹ Zie: Gemeenschappelijk NSD EU - Zuid-Afrika, MIP 2007-2013, p. 3.

¹² Samenwerking tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika, Indicatief Programma over Meerdere Jaren 2007-2013, p. 7.

Verwachte resultaten

De initiatieven onder deze SN 2012-2016 zullen bijdragen tot Resultaat 4, maar de verwachte resultaten kunnen verschillen van provincie tot provincie, afhankelijk van de provinciale prioriteiten en noden met betrekking tot jobcreatie door middel van de ontwikkeling van kleine bedrijven. De projecten en programma's onder deze SN zouden moeten bijdragen tot enkele van de volgende resultaten:

- De creatie van een beleidsomgeving die meer bijdraagt tot duurzame kmo's en coöperatieve groei en ontwikkeling van nationaal tot plaatselijk niveau;
- Verhoogde vaardigheden en ondernemerschap, de ondersteuning van de toegang tot tewerkstelling bij de minst bevoorrechte groepen in KwaZulu-Natal, Limpopo en Vrijstaat;
- Mogelijkheden voor waardig werk - rekening houdende met de effecten van de klimaatverandering - op plaatselijk niveau versterkt in de voornoemde provincies;
- Verbeterde toegang tot diensten voor kmo's en coöperatieve ontwikkeling;
- Verbeterde intergouvernementele samenwerking en relaties;
- Versterkte coördinatie tussen de relevante bestuursdepartementen.

Indicatoren

Samen met projectspecifieke indicatoren, de indicatoren van de PGDS en de departementen bevoegd voor de Economische Ontwikkeling zal een aantal indicatoren van de resultaatsverbintenis van Resultaat 4 gebruikt worden om de relevante resultaten te meten:

- Het aantal initiatieven dat werd opgezet om een meer bevorderende beleidsomgeving te creëren;
- Het aantal concurrentiële kleine bedrijven, coöperatieven en sociale bedrijven geïntegreerd in de waardeketen van de heersende economie;
- Het aantal tewerkgestelde vrouwen en jongeren;
- Het aantal personen dat werd opgeleid voor de arbeidsmarkt en waardig werk.

4.3. Duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid

Samen met de Zuid-Afrikaanse partners heeft Vlaanderen ervaring opgebouwd in het ondersteunen van kleinschalige en opkomende landbouwers binnen de context van landhervormingsprogramma's. Vlaanderen zal steun blijven bieden aan het terugdringen van de armoedegraad in de landelijke gebieden van Zuid-Afrika, met de klemtoon op voedselzekerheid en het doen toenemen van de inkomens van de kleinschalige en opkomende landbouwers door de landbouwkundige productie en markthandel te verbeteren. Er zal rekening moeten worden gehouden met de doelstellingen van het MTSF 2009-2014, het Departement Landbouw, Bosbouw en Visserij, de respectieve PGDS en de provinciale Departementen Landbouw bij het identificeren en formuleren van de projecten en programma's.¹³ Hoewel elke provincie de klemtoon anders kan leggen, is de doelstelling toch om het levensonderhoud te verbeteren door middel van het genereren van inkomsten uit landbouw en de plattelandseconomie.¹⁴ Een korte beschrijving van de sector is voorzien in bijlage 4.

Het samenwerkingsprogramma zal bijdragen tot Presidentieel Resultaat 7 (Sterke, rechtvaardige en duurzame gemeenschappen op het platteland en voedselzekerheid voor

¹³ Zie ook: AgriSETA, Sectoranalyse Landbouw, Voorbereid om te worden ingediend bij het Departement voor Hoger Onderwijs en Vorming, juni 2010, p. 5.

¹⁴ Zie ook: Departement Landbouw, Bosbouw en Visserijen, Strategisch Plan 2010/11, 82 p.

iedereen) en zal een aanvulling vormen op de gemeenschappelijke SN tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika op het vlak van plattelandsontwikkeling. De EU hecht veel belang aan kleinschalige landbouw en voedselzekerheid in Afrika en heeft een beleidskader ontwikkeld dat moet helpen bij het aanpakken van de uitdagingen betreffende voedselzekerheid.¹⁵ Het kader stelt als prioriteiten de verbetering van de veerkracht van kleinschalig en ruraal levensonderhoud en de versterking van bijstandsmechanismen voor kwetsbare bevolkingsgroepen.

Specifieke doelstellingen

Door bij te dragen tot een verbeterde voedselzekerheid en kleinschalige landbouwproductie steunt Vlaanderen Zuid-Afrika om de armoede en honger tegen 2015 te halveren (MDG 1) voor de bevolkingsgroepen die eerder minder bevoorrecht waren (d.w.z. levensonderhoud, kleinschalige en opkomende landbouwers). De klemtoon zal liggen op

- 1) een verbeterde duurzame landbouwproductie, markthandel en voedselzekerheid
- 2) een beter georganiseerde landbouwersgemeenschap (landbouwerorganisaties, coöperatieven)
- 3) verbeterd beleidsmaken en een beter begrip van de complexiteit van voedselzekerheid in de plattelandsgebieden.

Er zal grote aandacht worden besteed aan de armere huishoudens, met bijzondere aandacht voor vrouwen en jongeren en mensen met HIV/AIDS. Strategieën en instrumenten zullen rekening moeten houden met de verschillende bronnen van bedrijfsmiddelen van kleinschalige landbouwers in Zuid-Afrika.

Verwachte resultaten

Programma's onder dit SN zouden moeten bijdragen tot enkele van de volgende resultaten:

- Levensonderhoud, de organisatie van kleinschalige en opkomende landbouwers om toegang te krijgen tot krediet, middelen en markthandel.
- Levensonderhoud, kleinschalige en opkomende landbouwers krijgen meer en betere voorlichting over duurzame landbouwproductie, rekening houdende met hun bron van bedrijfsmiddelen;
- Het beheer van natuurlijke middelen wordt verbeterd om de negatieve effecten van de klimaatverandering tegen te gaan;
- De kleinschalige landbouwproductie wordt verhoogd en de toegang tot de markt wordt verbeterd (ontwikkelde waardeketen);
- Tewerkstellingsmogelijkheden in de plattelandseconomie werden verhoogd;
- De zekerheid van voedsel en voeding van de huishoudens op het platteland is verbeterd;
- Mechanismen om met de risico's van natuurrampen om te gaan die de landbouwproductie kunnen beïnvloeden werden geïntroduceerd en gemeenschappen werden in staat gesteld om met natuurrampen om te gaan;
- De samenwerking en relaties tussen besturen werden verbeterd en de coördinatie tussen de relevante overheidsdepartementen werd versterkt.

¹⁵ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Een EU-beleidskader voor steun aan ontwikkelingslanden bij de aanpak van voedselzekerheidsproblemen, COM(2010)127, 9 p.

Indicatoren

Samen met projectspecifieke indicatoren, de indicatoren van de PGDS en de departementen bevoegd voor Landbouw zal een aantal indicatoren van de doorvoerovereenkomst van Resultaat 7 gebruikt worden om de relevante resultaten te meten:

- Percentage van de kleinschalige productie bestemd voor verkoop;
- De verbeterde toegang van kleinschalige landbouwers tot landbouwdiensten, voorlichting en markthandel;
- Het aantal landbouwersorganisaties en coöperatieven dat werd opgericht en werkt;
- De lagere cijfers betreffende ondervoeding bij kinderen jonger dan vijf;
- De landbouwpraktijken zijn verbeterd om de effecten van de klimaatverandering tegen te gaan;
- Het aantal kleine plattelandsbedrijven dat werd opgericht (d.w.z. producenten, molenaars, kleinhandelaars).

4.4. Toegevoegde waarde: capaciteitsopbouw en mainstreaming van het gemeenschaps-perspectief

Telkens wanneer dit haalbaar en nodig is, moeten alle programma's onder SN II mogelijkheden inbouwen voor capaciteitsopbouw om de duurzaamheid te garanderen. Capaciteitsopbouw zou institutionele capaciteitsopbouw en het investeren in teams, eenheden, departementen en systemen in plaats van in individuen moeten omvatten. Het is geweten dat de doeltreffendheid van capaciteitsopbouw kan worden belemmerd door de hoge personeelskosten, een gebrek aan personeel, institutionele instabiliteit, onaangepast ontwerp alsook door zwak toezicht op en evaluatie van initiatieven voor capaciteitsopbouw. Om die reden, en in functie van de doelstellingen en resultaten die worden beoogd, zou capaciteitsopbouw verschillende leervormen moeten omvatten, zoals bijscholing, mentorschap, coaching en het betrekken van technische bijstand.¹⁶ Capaciteitsopbouw zou ten goede moeten komen aan alle belanghebbenden bij de uitvoering, met inbegrip van de programmabeheerders, dienstverleners en uiteindelijke begunstigden.

Het perspectief met de gemeenschap als draagvlak zal dienen als beginpunt voor de ontwikkeling van programma's. Bestaande en nieuwe regeringsinitiatieven zullen worden gecoördineerd en op innovatieve wijze tot modules worden omgevormd. Binnen het bredere economische en sociale kader van elke provincie zal een door de gemeenschap gedragen en probleemoplossende aanpak de gemeenschappen toelaten hun ontwikkeling in handen te nemen. De steun van Vlaanderen zal bijdragen tot innovatieve oplossingen die steunen op de bestaande instrumenten om de armoede terug te dringen. De strategische aanpak van het nieuwe programma zal inclusief zijn en betreft de regering, private sector en het maatschappelijke middenveld bij de formulering van, uitvoering van en het toezicht op de vooruitgang en de prestaties.

Een andere aanpak zal erin bestaan nieuwe platformen te mobiliseren en bestaande platformen te versterken om lokale gemeenschappen in staat te stellen toegang te krijgen tot bestaande Zuid-Afrikaanse fondsen voor de ontwikkeling van kleine ondernemingen en voedselzekerheid. De richtsnoeren van het Zuid-Afrikaanse sectorbeleid zullen het proces in goede banen leiden terwijl initiatieven gefinancierd door donoren zullen dienen om incubators

¹⁶ Alta Fölscher, Matthew Smith en Theresa Davies, Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking: Eindverslag, juli 2010, pp. 70

op te richten en te versterken, die het regeringsbeleid dan in praktijk brengt en winst oplevert voor de uiteindelijke begunstigden als beginpunt.

4.5. Uitvoering in drie provincies: Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal

De programma's onder SN II zullen de continuïteit garanderen en bijdragen tot een verbeterd terugdringen van armoede in de drie voornoemde provincies. Samen met Oost-Kaap behoren KwaZulu-Natal en Limpopo nog steeds tot de drie provincies met de hoogste armoedecijfers. Zowel KwaZulu-Natal als Limpopo zijn provincies met een relatief grote bevolking, en het gemiddelde aantal armen in KwaZulu-Natal (58,5%) en Limpopo (64,6%) ligt hoger dan het nationale gemiddelde (47,1%). Hoewel het armoedecijfer in Vrijstaat lager ligt dan in de andere twee provincies (39,2%), wijzen een aantal indicatoren erop dat werkloosheid, ondervoeding, sterfte bij kinderen jonger dan vijf en een ontoereikende toegang tot voedsel hoger liggen dan het nationale gemiddelde.

Een nationale aanpak met een plaatselijke focus voor uitvoering

Volgens Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking is de beheerscapaciteit van ODA in de drie provincies verschillend. Limpopo heeft een zekere coördinerende capaciteit in het Kabinet van de Eerste Minister, maar het kampt ook met enkele uitdagingen (capaciteitsopbouw, coördinatie, informatiestroom en documentatie). In KwaZulu-Natal houdt de Provinciale Schatkist het overzicht over de uitgaven en hebben een aantal provinciale departementen vooruitgang geboekt in het opzetten en onderhouden van databanken over ODA. Vrijstaat beschikt over de zwakste coördinatie van de drie provincies op het vlak van ODA en er is weinig kennis over ODA bij de politieke belanghebbenden.¹⁷ Zoals kon worden geleerd uit de tussentijdse evaluatie van de eerste SN is de algemene capaciteit van de provinciale bestuursdepartementen erg kwetsbaar voor grote personeelwisselingen, oningevulde vacatures of een gebrek aan gekwalificeerd personeel met de vaardigheden om een project te beheren.

Gezien het feit dat de capaciteit om ODA te beheren verschilt in de drie provincies en er zwakheden zijn op het vlak van eigenaarschap en het beheer van programma's op provinciaal en plaatselijk niveau zullen de programma's onder dit SN de inspanningen ondersteunen van de nationale regering om steun te bieden aan de provinciale en plaatselijke niveaus binnen de context van het intergouvernementele kader van relaties. De ondersteunde initiatieven zullen innovatieve coördinatiemechanismen omvatten en op het gepaste niveau de zwakheden in communicatie en programmabeheer aanpakken.

5. Beheer van het programma

5.1. Identificatie, formulering en uitvoering van projecten en programma's

De Zuid-Afrikaanse en Vlaamse regering delen de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de resultaten onder dit SN. Hun rollen zullen duidelijk moeten worden gedefinieerd in de verschillende initiatieven. De Vlaamse Regering heeft het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) belast met de uitvoering van zijn ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. VAIS is verantwoording schuldig aan de Vlaamse

¹⁷ Id., pp. 60-61.

minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking voor de financiering en het op resultaten gestoelde beheer van de ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's.

Het beheer van het bilaterale samenwerkingsprogramma zou rekening moeten houden met de kwalitatieve vereisten van de Vlaamse Regering, de operationele richtlijnen voor het beheer van ODA uiteengezet door IDC en de aanbevelingen - zie Bijlage 2 - van Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking.¹⁸

Identificatie en formulering

De Zuid-Afrikaanse autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de identificatie van de initiatieven die vorm zullen geven aan het indicatief samenwerkingsprogramma SN II. Samen met de uitvoerende instanties, zullen IDC en VAIS de geïdentificeerde initiatieven evalueren. Wanneer de initiatieven positief beoordeeld worden, zullen VAIS en IDC gezamenlijk de referentiermen uitwerken om voor een participatieve formulering. Hier moet de nodige expertise bij worden betrokken, alsook de relevante Zuid-Afrikaanse belanghebbenden. Op basis van het gezamenlijk overeengekomen referentiekader zal VAIS deskundigen aanduiden om het ontwerp van projecten en programma's te faciliteren.

Wanneer er sprake is van samenwerking met een internationale organisatie zal VAIS IDC raadplegen en samen met hen beslissen voor de aanvang van het formuleringsproces. De resultaten van de formulering zullen worden ingediend bij IDC voor de laatste opmerkingen.

Wanneer er sprake is van samenwerking met een niet-gouvernementele actor als partner voor de uitvoering zal VAIS evalueren of het project overeenstemt met de doelstellingen van SN II. IDC zal op de hoogte worden gebracht van de goedkeuring van de financiering en zal een kopij ontvangen van het projectdocument.

Uitvoering

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma of project wordt gedragen door de partners in Zuid-Afrika. Alle details betreffende de doelstellingen, activiteiten, uitkomsten en resultaten met betrekking tot het project of programma, alsook de toewijzingen van budget zullen worden gespecificeerd in een formuleringsdocument van het project of programma. Administratieve elementen betreffende het stuurcomité, de timing van de overdracht van fondsen, verslaggeving, doorlichtingsprocedures en afsluiting van een initiatief zullen worden bepaald in een project- of programmaovereenkomst.

Voor elk samenwerkingsprogramma zal een aanvangsfase worden voorzien om het ontwerp van het project te evalueren en het werkplan voor te bereiden, het systeem voor evaluatie en toezicht en de vereisten inzake verslaggeving.

5.2. Engagements met betrekking tot financiering en uitbetaling van fondsen

De bevoegdheid ter goedkeuring van de financiering door Vlaanderen van programma's en projecten ligt bij de Vlaamse Minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking. In naam van die laatste zal VAIS fondsen voorzien voor projecten en programma's die door de beide partijen zijn geïdentificeerd en goedgekeurd.

¹⁸ IDC, Nationale Schatkist, Het Beleidskader en de Operationele Richtlijnen voor het Beheer van Officiële Ontwikkelingshulp, Pretoria, mei 2010

Gedurende het tijds kader van het indicatief samenwerkingsprogramma (2012-2016) voorziet Vlaanderen zich te engageren voor gemiddeld 5 miljoen EUR per jaar. Door de Delegatie van de Vlaamse Regering in Pretoria zal VAIS IDC informeren over de beschikbare bedragen gedurende het eerste kwartaal van elk kalenderjaar.

Voor steun aan initiatieven van de Regering van Zuid-Afrika zal de financiering worden getransfereerd naar de rekening van het RDP Fonds (Programma voor Wederopbouw en Ontwikkeling), waarvan het zal worden overgemaakt naar de uitvoerende departementen en agentschappen. Financiering voor een internationale organisatie of een niet-overheidsactor zal rechtstreeks aan die partner worden overgemaakt.

5.3. Verslaggeving, financiële doorlichtingen, monitoring en evaluatie

De verslaggeving dient gebaseerd te zijn op de werkplannen die in de project- of programmaovereenkomst zijn overeengekomen en zullen bestaan uit een vooruitgangsverslag en een financieel verslag. De modaliteiten voor de verslaggeving zullen worden besproken en overeengekomen tijdens de aanvangsfase en zullen de vereisten van VAIS inzake toezicht en evaluatie in acht nemen. Mocht het nodig zijn om nieuwe formaten van verslaggeving te ontwikkelen, dan zal dat gebeuren in nauw overleg met IDC en de relevante partners. Voor zover de financiële regels en reglementering van de Vlaamse Regering dat toelaat, zal VAIS de Zuid-Afrikaanse procedures volgen voor de financiële verslaggeving. Wanneer er sprake is van gemeenschappelijke financiering zal de verslaggeving die werd overeengekomen met de andere donoren van toepassing zijn.

Als algemene regel kan VAIS alle projecten of programma's doorlichten. De modaliteiten voor de doorlichting zullen worden bepaald in de project- of programmaovereenkomst. De doorlichting moet afgestemd zijn op de systemen van de partner en beantwoorden aan de internationale standaarden betreffende doorlichtingen. Wanneer Vlaanderen aan gemeenschappelijke programma's deelneemt, zal het deelnemen aan gemeenschappelijke doorlichtingen met de andere donoren.

Monitoring

De uitvoerende partners dragen de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten en programma's en voor de verslaggeving over de vooruitgang en resultaten. VAIS - samen met andere donoren, wanneer dat van toepassing is - zal toezicht houden op het doorvoeren van de duidelijk omliggende resultaten en de uitgave van de fondsen. De toezichtprocessen omvatten de hierboven vermelde verslaggevingsmechanismen, de vergaderingen per kwartaal, de bezoeken op het terrein en het Jaarlijks Overleg.¹⁹

Evaluatie van het samenwerkingsprogramma

Als algemene regel zullen alle programma's of projecten worden geëvalueerd. De project- of programmaovereenkomst zal de modaliteiten bepalen voor de tussentijdse beoordeling en evaluatie. Tussentijdse evaluaties kunnen ook worden gestart op verzoek van VAIS. Wanneer gemeenschappelijke programma's worden gefinancierd, zal VAIS deelnemen aan de gemeenschappelijke beoordelingen en evaluaties.

Voor het toezicht op en de evaluatie van de programma's zullen de indicatoren gebruikt worden die in lijn zijn met de relevante provinciale en nationale indicatoren voor

¹⁹ In de loop van 2011 zal VAIS een nieuw systeem voor toezicht en evaluatie ontwikkelen.

werkgelegenheid door middel van de ontwikkeling van kleine ondernemingen, kleinschalige landbouw en voedselzekerheid. Behalve de relevante indicatoren van de Resultatenbenadering zou het kunnen dat ook sommige indicatoren van projectbeheer worden gebruikt.

Monitoring en evaluatie op beleidsniveau

Als algemeen instrument voor het toezicht zal een gemeenschappelijk Kader voor de Evaluatie van de Prestaties (PAF) worden ontwikkeld gedurende het eerste jaar van de tweede SN. Dit PAF zal gebaseerd zijn op de bestaande formaten van de OESO-Commissie voor Ontwikkelingshulp en zal de resultaten integreren op het niveau van de algemene en specifieke doelstellingen van dit SN.

Gedurende de gewone beleidsdialoog (zoals beschreven onder 3.3) zal de gemeenschappelijke vooruitgang die werd geboekt in het PAF worden besproken met het oog op het versterken van de wederzijdse aansprakelijkheid. In 2014 zullen het Departement Internationaal Vlaanderen en IDC een tussentijdse evaluatie ondernemen om de geboekte vooruitgang te evalueren betreffende de uitvoering van de tweede SN en om hieruit conclusies te trekken voor verdere samenwerking.

5.4. Risicobeheer

Wanneer er sprake zou zijn van risico's die plaatsvinden tijdens de uitvoering van de tweede SN kan het zijn dat Vlaanderen en Zuid-Afrika een aantal maatregelen moeten nemen om het behoorlijk beheer van de programma's en de fondsen te garanderen. De minder bevoorrechte bevolking van Zuid-Afrika zal de uiteindelijke begunstigde blijven. De armen helpen om de risico's waar ze in hun dagelijks leven mee worden geconfronteerd te beheersen, hun kwetsbaarheid verminderen en hun capaciteit opbouwen vormt de ruggengraat van het programma voor ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika.

Risicobeheer zal worden toegepast op basis van de volgende beginselen:

- De beginselen van de Verklaring van Parijs zouden moeten worden nageleefd bij het overwegen van veranderingen in de modaliteiten van de hulp.
- Samen met andere donoren zal Vlaanderen toezicht houden op de risico's in het samenwerkingsprogramma en zal het trachten verzachtende oplossingen te vinden in dialoog met Zuid-Afrika.
- De identificatie, analyse, het beheer en toezicht van risico's zal worden ingebouwd in alle initiatieven die voortkomen uit dit SN.
- Wanneer er sprake is van afnemende prestaties en toenemende risico's kan Vlaanderen (een deel van) de fondsen heroriënteren van overheidssteun naar niet-gouvernementele organisaties of internationale instellingen, en dit in lijn met de doelstellingen bepaald in dit SN.

Referenties

- Samenwerking tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika, Gemeenschappelijk Nationaal Strategiedocument 2007-2013, 34 pp + Bijlagen.
- Departement Economische Ontwikkeling, Republiek Zuid-Afrika, Het Nieuw Groeipad: Het Kader, november 2010, 36 p.
- Departement Landbouw, Bosbouw en Visserijen, Republiek Zuid-Afrika, Strategisch Plan 2010-2011, 82 p.
- Departement Plattelandsontwikkeling en Landhervorming, Republiek Zuid-Afrika, Strategisch Plan 2010-2013, 40 p.
- FAO, Voedselzekerheid in Zuid-Afrika, Project Rollen van Landbouw Internationale Conferentie, 20-22 oktober 2003, Rome, 62 p.
- Vlaamse Regering, Kaderdecreet inzake Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, 13 juni 2007.
- Vlaamse Regering, Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemerschap en Ontwikkelingssamenwerking, 2009-2014, januari 2010, 67 p.
- A. Fölscher, M. Smith, Th. Davies, Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking: Eindverslag, 13 juli 2010, 89 p. & Bijlagen.
- Trust Gezondheidssystemen, Gezondheidsstatistieken, <http://www.hst.org.za/healthstats>
- Nationale Schatkist, IDC, Het Beleidskader en de Operationele Richtlijnen voor het Beheer van Officiële Ontwikkelingshulp, Pretoria, 2010, 104 p.
- M. Leibbrandt, I. Woolard, A. Finn, J. Argent, Trends in Zuid-Afrikaanse inkomensverdeling en armoede sinds de val van de apartheid, 20 januari 2010, OESO werkpapers over het sociale, de werkgelegenheid en migratie No. 101, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Ministerie van Plattelandsontwikkeling en Landhervorming, Het Allesomvattend Kaderprogramma voor Plattelandsontwikkeling, Pretoria, 28 juli 2009, 32 p.
- Statistieken van Zuid-Afrika, Nationaal Onderzoek naar de Voedselconsumptie, Pretoria, 2010.
- Republiek Zuid-Afrika en UNDP, Millenniumontwikkelingsdoelstellingen: Nationaal Verslag 2010, Pretoria, 2010, 139 p.
- Statistieken van Zuid-Afrika, Werkkrachtenonderzoek per kwartaal, 2010
- Het Presidentschap, Ontwikkelingsindicatoren 2010, www.thepresidency.gov.za
- Het Presidentschap, Samen meer en beter doen. Kader voor de Strategie op Middellange Termijn. Een Kader als Leidraad bij het Programma van de Regering tijdens de Periode van het Verkiezingsmandaat (2009-2014), juli 2009, 46 p.
- Het Presidentschap, Naar een evaluatie van vijftien jaar, oktober 2007, 134 p; www.thepresidency.gov.za
- UNICEF, Analyse van de situatie voor kinderen in Zuid-Afrika, Pretoria, april 2009, 116 p.

Bijlage 1 - Armoede-indicatoren en ODA per provincie

Vrijstaat, KwaZulu-Natal en Limpopo: belangrijkste armoede-indicatoren²⁰

	KwaZulu-Natal	Limpopo	Vrijstaat	Nationaal
Totale bevolking (midden 2008)	10.105.437	5.274.836	2.877.694	48.687.323
Gemiddelde grootte van een huishouden (2007)	4,6	4,3	3,5	3,9
Plattelandsbevolking (%) ²¹ (2000)	42%	82%	26%	39% (2008) UNICEF
HDI (2003)	0,631	0,594	0,672	0,668
HDI 2010 met aids ²²	0,498	0,431	0,548	0,542
HDI 2010 zonder aids ²³	0,614	0,544	0,662	0,544
Armoedegraad in % (2008)	58,5	64,6	39,2	47,1
Werkloosheid % van de bevolking (juni 2010)	20,8	22,6	28,0	25,3
Sterftecijfer van kinderen jonger dan 5 jaar (cijfers van 2006)	99/1000	58/1000	91/1000	75/1000
% huishoudens met onvoldoende toegang tot voedsel (GHS, 2009)	12,5	8	16,6	11,5
% huishoudens met ernstig onvoldoende toegang tot voedsel (GHS, 2009)	10,6	3,9	16,9	8,1
% ondervoede kinderen: belemmering van de groei (2003)	13,3	26,6	32,9	27,4

²⁰ Bronnen: Het Presidentschap, Indicatoren 2010, www.thepresidency.gov.za

UNICEF, Analyse van de situatie voor kinderen in Zuid-Afrika, april 2009

Statistieken van Zuid-Afrika, Werkkrachtenonderzoek per kwartaal, Kwartaal 2, 2010

Statistieken van Zuid-Afrika, Algemeen Huishoudenonderzoek, juni 2010

²¹ Afgeleid van: Voorziene project, Het kwantificeren van de economische kloof in de Zuid-Afrikaanse landbouw: een analyse van de inkomenszijde, september 2005

²² Trust Gezondheid, Gezondheidsstatistieken, www.hst.org.za

²³ Id.

De verdeling van ODA in Zuid-Afrika: DCIS-gegevens (informatiesysteem over ontwikkelingssamenwerking) voor 2008-2009²⁴

	Verdeling van engagementen, leningen inbegrepen (%)	ODA, leningen niet meegerekend (miljoen rand)	Armoederangschikking per % van de bevolking dat in armoede leeft (telling van 2001)	ODA per capita	ODA per persoon die in armoede leeft
KwaZulu-Natal	24	2.940	4	297	516
Oost-Kaap	22	2.797	2	405	608
Limpopo	13	1.690	1	302	412
Mpumalanga	10	1.242	6	355	690
West-Kaap	15	1.141	8	243	815
Noord-Kaap	5	674	4	474	1.349
Noordwest	4	452	4	133	238
Vrijstaat	3	390	3	134	217
Gauteng	4	321	8	34	87

²⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat Vrijstaat nog steeds als derde armste provincie staat gerangschikt in de periode die wordt geëvalueerd. De telling van 2009 geeft andere resultaten.

Bijlage 2 - Aanbevelingen van Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking

De laatste ODA-evaluatie biedt gedetailleerde aanbevelingen over de identificatie, formulering en uitvoering van projecten (zie Kader 5.1²⁵):

Het opstarten en programmeren van ODA-tussenkomsten:

- De Zuid-Afrikaanse instellingen zouden een grotere rol moeten spelen in het opstarten van ODA-tussenkomsten. Donorgestuurde ODA-tussenkomsten zijn riskanter in termen van eigenaarschap, afstemming (op microniveau) en doeltreffendheid van de hulp, en zouden moeten worden ondernomen op een dergelijke wijze dat ze dit risico minimaliseren.
- Op zijn minst zouden de ontvangers in belangrijke mate moeten worden betrokken bij de processen van de programmering of ze zelfs moeten leiden.
- De nul-metingen en de kaders voor monitoring en evaluatie moeten deel uitmaken van de documentatie van de programmering.
- Over de rollen en verantwoordelijkheden van de uitvoering moet worden onderhandeld tijdens de programmeringsfase en ze moeten duidelijk worden bepaald in de documentatie van de programmering.
- Er moet worden opgelet dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het programmeren van tussenkomsten, alsook aan het toekennen van voldoende tijd aan de opstartfase.
- ODA moet zo worden geprogrammeerd dat er niet alleen een afstemming is met de Zuid-Afrikaanse nationale prioriteiten, maar ook met de nationale en institutionele prioriteiten voor ODA. Op nationaal niveau werd verduidelijkt dat het hierbij gaat om innovatie, het uitvoeren van pilootprojecten, het nemen van risico's en capaciteitsopbouw. Instellingen zouden een duidelijk idee moeten krijgen over wat hun prioriteiten voor ODA zijn.
- Plaatsgebonden uitdagingen binnen de context van de Zuid-Afrikaanse instellingen zouden moeten worden aangepakt bij het programmeren.

Uitvoeringsregelingen

- Het RDP-kanaal zou moeten worden gebruikt in combinatie met de uitvoeringsregelingen voor ontvangers wanneer de ontvangers het eigenaarschap over het programma hebben en de capaciteit om het uit te voeren. Wanneer dit niet aanwezig is, kunnen projectuitvoeringseenheden / programmabeheereenheden die werden geconstrueerd om eigenaarschap te ondersteunen en die verslag uitbrengen aan de ontvanger nuttig zijn.
- Waar het RDP-kanaal niet wordt gebruikt, zouden andere uitvoeringsregelingen moeten bestaan ter compensatie, om eigenaarschap te garanderen wanneer het risico op ondoeltreffend gebruik van ODA moet worden beheerd.
- Er zou zorg moeten worden besteed aan het oprichten van functionele stuurcomités van projecten of programma's; hun samenstelling, mandaat en tijdsschema voor overleg moet in andere woorden bijdragen tot eigenaarschap en doeltreffend gebruik van de hulp.
- Uitbestedingsregelingen zouden moeten worden gekozen rekening houdende met de capaciteit van de ontvanger en de aard van het programma.
- Regelingen voor de verslaggeving, de monitoring en de evaluatie zouden rekening moeten houden met de interne aansprakelijkheid van de ontvanger en de vereisten betreffende de wederzijdse aansprakelijkheid. Regelingen die alleen rekening houden met de donorvereisten leiden tot transactiekosten zonder bij te dragen tot plaatselijke aansprakelijkheid en

²⁵ Alta Fölscher, Matthew Smith en Theresa Davies, *Evaluatie III van de Ontwikkelingssamenwerking*, 2010, pp. 86-87.

uiteindelijk tot eigenaarschap en doeltreffendheid van hulp.

Regelingen in de cyclus van programmering, begroting en verslaggeving van Zuid-Afrika.

- Instellingen zouden strategisch om moeten springen met hun ODA binnen hun algemeen strategisch plan.
- Hulp zou moeten worden geïntegreerd in de processen van planning, begroting en verslaggeving op het centrale niveau en het niveau van de instellingen en zou moeten worden weerspiegeld in het plan, de begroting en het verslag. Dit is in het bijzonder nodig voor de departementen en sectoren waarin de hulp gewichtig is, maar kan minder nodig zijn en minder opbrengen in de sectoren waar de hulp minder belangrijk is. Het zal nodig zijn voor de centrale begrotingsautoriteiten om functionele regels te ontwikkelen in dit verband om te verzekeren dat de hulp gepast wordt weergegeven.
- De hulp zou zichtbaar moeten zijn in de parlementaire aansprakelijkheidsprocessen, om aan te sporen tot interne aansprakelijkheid, alsook tot politieke aansprakelijkheid. Dit betekent niet noodzakelijk dat het parlement hulp moet goedkeuren in het toekenningsproces, maar wel dat de verslaggeving over hulp aan het parlement geïnstitutionaliseerd moet worden.
- In dit opzicht is het nodig om een centraal instrument te ontwikkelen dat jaarlijks verslag uitbrengt over de toekenning en het gebruik van alle hulp, de leningen en subsidies die worden gefinancierd en stromen door het RDP-fonds of door andere uitbetalingsmechanismen.
- Vooral in departementen en sectoren waar de hulp gewichtig is moet een inspanning worden geleverd om problemen op te lossen rond de integratie van informatie over hulp en losgekoppelde begrotingscycli tussen donor en ontvanger op basis van een donor-tot-donor-relatie.
- ODA moet een belangrijke plaats innemen in het brede systeem van toezicht en evaluatie van de regering van het ontwikkelingsland.
- In het algemeen zou IDC duidelijke kaders en formaten als leidraad moeten voorzien om intern verslag uit te brengen over ODA.

...

Andere aanbevelingen

- Lessen die werden getrokken uit het gebruik van ODA voor capaciteitsopbouw zouden moeten worden gedocumenteerd. De waardevolle lessen rond capaciteitsopbouw voor het coördineren van de dienstverlening doorheen bestuursinstellingen in verschillende belangrijke ODA-programma's die dit goed hebben gedaan zouden ook beter moeten worden begrepen, gedocumenteerd en verspreid.

Bijlage 3 - Jobcreatie door de ontwikkeling van kleine bedrijven

Beknopte analyse van de werkgelegenheidssituatie

Zuid-Afrika heeft de meest ontwikkelde en gediversifieerde economie van zuidelijk Afrika. De Zuid-Afrikaanse economie wordt gekenmerkt door kapitaalintensieve zakelijke ondernemingen met een hoge graad van dualiteit en een relatief grote groep van de bevolking die werkt in de informele sector, die heel wat ongeschoolde werkkrachten opslorpt. Werkloosheid zit ook geografisch verwrongen, met de hoogste niveaus in de provincies Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal.

Tegelijk kampt het land met hoge werkloosheidscijfers en is het niet in staat om het jaarlijks groeiende aantal werkzoekenden onder te brengen op de formele arbeidsmarkt, die gedomineerd wordt door kapitaalintensieve zakelijke ondernemingen. Ongeveer twee derde van de werklozen zijn jongeren tussen 18 en 35, en het werkloosheidscijfer ligt hoger bij vrouwen dan bij mannen (27,6% tegenover 23,3%, juni 2010). Er bestaan ook verschillen tussen de provincies, die variëren tussen 20% en 30%. Eén van de grote problemen van de werkende bevolking is het **gebrek aan relevante vaardigheden**. Dit is zowel te wijten aan het onderwijsbeleid van het verleden als aan de emigratie van geschoolde Zuid-Afrikanen naar andere delen van de wereld.

Formele en informele tewerkstelling(1.000 personen)

	September 2001	September 2005	September 2009	Juni 2010
Tewerkstelling in de informele sector (excl. landbouw)	1.967	2.462	2.109	2.122
Tewerkstelling in de formele sector (excl. landbouw)	7.027	7.987	9.356	8.848
Landbouw	1.178	925	710	620
Binnenlands	881	859	1.194	1.152
Totale Tewerkstelling	11.181	12.301	13.369	12.742

Werkloosheidscijfers in Zuid-Afrika per bevolkingsgroep, 2009-2010²⁶

Bevolkingsgroep	2 ^{de} kwartaal 2009 % werklozen	1 ^{ste} kwartaal 2010 % werklozen	2 ^{de} kwartaal 2010 % werklozen
Afrikaans/zwart	27,9	29,7	29,5
Kleurlingen	19,5	21,8	22,5
Aziatisch/Indisch	11,3	9,2	10,1
Blank	4,6	6,1	6,4

Zuid-Afrikaans beleid betreffende de creatie van werkgelegenheid

De creatie van werkgelegenheid is één van de grote bezorgdheden van de Zuid-Afrikaanse regering en sinds 1994 werden een aantal beleidsmaatregelen, strategieën en programma's ontwikkeld om dit probleem aan te pakken. De grootste zijn: het *Versneld en Gedeeld Groei-initiatief* (2005), het *Gemeenschappelijk Initiatief voor het Verwerven van Prioritaire Vaardigheden* (2006), de *Nationale Ontwikkelingsstrategie voor Vaardigheden* (2005-2010)

²⁶ Statistieken Zuid-Afrika, *Werkkrachtenonderzoek per kwartaal*, Kwartaal 2, 2010, Statistische Mededeling P0211, xvii-57 p.

en het *Actieplan voor Industrieel Beleid (2007)*. Ook het Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BEEE) beoogt het economisch empowerment en een rechtvaardige toegang tot tewerkstelling voor de hiervoor minder bevoorrechte groepen.

In november 2010 werd *Het Nieuw Groeipad: Het Kader* gelanceerd, met de bedoeling de Zuid-Afrikaanse economie te herstructureren om de werkabsorptie te verbeteren, om hardnekkige ongelijkheden uit het verleden weg te werken en om de groeicijfers te verbeteren. De ontwikkeling van infrastructuur en investering in de ontwikkeling van menselijke vaardigheden worden hiervan beschouwd als de hoekstenen. Het kader voorziet een rol voor de regering, de private sector, de werkende en burgerlijke bevolking en heeft de bedoeling om vijf miljoen banen te creëren tegen 2020. De belangrijkste sectoren zijn: infrastructuur, landbouw, het mijnwezen, de groene economie, de verwerkende industrie, toerisme en bepaalde diensten.

De ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen en coöperatieven zou het aantal tewerkstellingsmogelijkheden moeten verhogen. De belangrijkste beleidsdocumenten zijn het *Witboek over de Nationale Strategie voor de Ontwikkeling en Promotie van Kleine Bedrijven in Zuid-Afrika (1995)* en de *Geïntegreerde Strategie over de Promotie van Ondernemerschap en Kleine Bedrijven (2005)*.

Het is ook de bedoeling van de Regering om *een nieuw beleid te ontwikkelen voor coöperatieven*, dat ook tewerkstellingsmogelijkheden zou creëren en zou bijdragen tot het terugdringen van armoede. De ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven en coöperatieven kampt met verschillende uitdagingen in een zakelijke omgeving die meestal overschakelt naar grotere bedrijven.

Jobcreatie en de ontwikkeling van bedrijven in het MTSF 2009-2013

Het MTSF bouwt voort op de voornoemde strategieën en het vermelde beleid. Eén van de grootste strategische prioriteiten van het MTSF is het versnellen van de groei en transformeren van de economie om waardig werk te creëren en duurzaam levensonderhoud (strategische prioriteit 1) met als einddoel armoede en tewerkstelling te halveren tegen 2014. De regering onderneemt een aantal maatregelen om de nodige voorwaarden te scheppen voor de creatie van waardig werk. Er zullen meer banen moeten worden gecreëerd in de grote industrieën maar ook geïntegreerde plattelandsontwikkeling en landbouwhervormingen zullen nodig zijn om de tewerkstellingsmogelijkheden te vergroten.

Het MTSF beschrijft een aantal elementen van de strategie om groei en werkgelegenheid te verhogen en om tewerkstellingsmogelijkheden te creëren voor de hiervoor minder bevoorrechte groepen, zoals:

- Het bevorderen van de creatie van waardig werk;
- Het ondernemen van tussenkomsten voor de creatie van *een meer inclusieve economie*, door de mogelijkheden uit te breiden voor de armen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt;
- Het verbreden van de impact van groei en het verzekeren dat de voordelen ervan alle sectoren van de maatschappij bereiken, in het bijzonder de armen en gemarginaliseerden;
- Het versterken van de concurrentiekracht en de promotie van *kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en coöperatieven*, die een hoeksteen vormen voor de economische groei en voor de creatie van waardig werk.

Bijlage 4 - Kleinschalige landbouw en voedselzekerheid

Zuid-Afrika onderschrijft het concept van voedselzekerheid, zoals dat werd gedefinieerd door de Wereldvoedseltop in 1996. Er is voedselzekerheid *wanneer alle mensen op elk ogenblik toegang hebben tot voldoende, veilig, voedzaam voedsel om een gezond en actief leven te kunnen leiden*. Het recht van toegang tot voldoende voedsel is een fundamenteel mensenrecht en werd vastgelegd in de Zuid-Afrikaanse grondwet. Het land produceert voldoende voedsel voor zijn bevolking op nationaal niveau, maar een groot aantal individuele huishoudens kampt nog steeds met voedselonzekerheid. Het is niet duidelijk hoeveel mensen in Zuid-Afrika - chronisch of tijdelijk - met voedselonzekerheid te maken krijgen.

Cijfers van onderzoeken wijzen op uiteenlopende resultaten die gaan van 20% (Algemeen Huishoudenonderzoek 2009) tot meer dan 50% (Nationaal Onderzoek naar de Voedselconsumptie, 2005). De voedselonzekerheid stijgt echter en de stijgende voedselprijzen hebben ook een negatief effect op de toegang tot betaalbaar en voedzaam voedsel voor de armere geledingen van de bevolking. Mensen die kampen met voedselonzekerheid krijgen ook meer problemen met gezondheid en ondervoeding. Er wordt geschat dat 1,5 miljoen kinderen in Zuid-Afrika ondervoed zijn en dat één op de vijf kinderen in zijn groei wordt belemmerd (Nationaal Onderzoek naar de Voedselconsumptie, 2005).

Voedselonzekerheid en ondervoeding liggen het hoogst in de provincies met een grote plattelandsbevolking zoals KwaZulu-Natal, Limpopo, Oost-Kaap en Vrijstaat.²⁷ Onderzoek heeft aangetoond dat eigen voedselproductie bijdraagt tot het verbeteren van de voedingsstatus van huishoudens in plattelandsgebieden. Desondanks is het niet eenvoudig om een teveel aan voedselproductie automatisch uit te geven aan extra voedsel voor het gezin.

Levensonderhoud en kleinschalige landbouw

In Zuid-Afrika is het land erg ongelijk verdeeld en de voornamelijk blanke commerciële landbouwsector - met ongeveer 39.000 commerciële landbouwbedrijven - bezit ongeveer 80% van alle landbouwgrond. Anderzijds wordt geschat dat er in Zuid-Afrika ongeveer 2 tot 4 miljoen landbouwers zijn die voor hun eigen levensonderhoud instaan of op kleinschalige basis werken - vooral in de vroegere thuislanden.²⁸ De meesten onder hen bewerken kleine stukjes land van 0,5 tot 1,5 ha en hebben beperkte toegang tot diensten, productiemiddelen, landbouwkundig advies of markten. De meeste landbouwers produceren ook onvoldoende voedsel of inkomen voor het gezin en moeten extra voedsel kopen om aan de noden van het huishouden tegemoet te komen. Er is ook een groep van ongeveer 240.000 kleinschalige landbouwers die produceren voor de markt.

Het Departement Landbou, Bosbou en Visserijen definieert drie categorieën van landbouwers:

1. Overlevingslandbouwers/landbouwers die over weinig middelen beschikken

Dit verwijst naar een categorie van landbouwers die, wegens beperkingen op het vlak van middelen en het gebruik van beperkte technologie, voedsel produceren om hun huishoudelijke nood aan voedsel aan te vullen, met weinig of geen verkoop van wat ze produceren aan de markt.

2. Kleinschalige landbouwers

Kleinschalige landbouwers produceren voedsel om thuis te consumeren en verkopen het surplus van wat ze produceren aan de markt. Door de onregelmatige aard van hun productie zullen minder succesvolle kleinschalige landbouwers soms terugvallen tot de categorie van landbouwers die over weinig middelen beschikken / levensonderhoud. De succesvolle landbouwers zullen echter promoveren tot de commerciële categorie. Deze categorie houdt daarom het midden tussen levensonderhoud en commercieel.

3. Commerciële landbouwers

Deze categorie van landbouwers produceert in de eerste plaats voor de markt en haalt een aanzienlijk inkomen uit de landbouw. Praktisch gezien moet men om als commercieel te worden geclassificeerd een inkomen uit landbouw hebben dat een minimale economische grootte overschrijdt. Gezien de dure aard van het samenbrengen van het nodige kapitaal en de implementatie van technologische processen werken de landeigenaars van dergelijke landbouwbedrijven vaak op grote schaal om tegengewicht te bieden voor de lage opbrengst uit investeringen in de sector.

Meer dan twee derde van alle personen die in de landbouwsector werken zijn vrouwen, terwijl hun echtgenoten in de stad werken, in de industrie of in het mijnwezen. Sommige jongeren tussen 15 en 29 jaar worden ingezet in de landbouw. Er is een bewezen negatieve wisselwerking tussen het gangbaar zijn van HIV/AIDS en voedselzekerheid. Toegang tot voedsel heeft anderzijds niet alleen een positief effect op de gezondheid van mensen die werden getroffen door HIV/AIDS.

Het verband tussen voedselzekerheid en landbouw

Voedselzekerheid is een complexe kwestie en de interactie tussen verschillende factoren - zoals toegang tot land, voorlichtingsdiensten, krediet, cash, gezondheidsstatus, samenstelling van het huishouden - die de toegang tot voedsel beïnvloeden in Zuid-Afrika worden nog niet goed begrepen. Zoals in andere landen in de regio kan de kleinschalige landbouwproductie ook bijdragen tot de voedselzekerheid van het huishouden, een verbeterde voeding en een stijging van het inkomen in de plattelandsgebieden van Zuid-Afrika. De Zuid-Afrikaanse regering gaat steeds bewuster om met het potentieel van de kleinschalige landbouwproducenten.

Landhervorming en nieuwe opkomende landbouwers

Er is ook een groeiend aantal opkomende landbouwers die beter worden van de landhervormingsprogramma's. Het landhervormingsprogramma boekt echter veel trager vorderingen dan verwacht en tot nu toe is slechts 7% (5,7 miljoen ha) van de 82 miljoen ha landbouwland die in het bezit is van blanken herverdeeld. De landhervormingsprogramma's bezorgen de ontvangers ook niet de verwachte voordelen, voornamelijk door een gebrek aan planning en steun na het opnieuw vestigen.

Voedselzekerheid en kleinschalige productie in het MTSF 2009-2013

Voedselzekerheid verbonden met plattelandsonwikkeling is één van de tien strategische prioriteiten van het MTSF van de Zuid-Afrikaanse regering. Strategische prioriteit 3 van het MTSF beoogt een “*omvattende strategie voor plattelandsonwikkeling verbonden met een land- en landbouwhervorming en voedselzekerheid*”.

Het MTSF legt de nadruk op de volgende grote acties om de voedselzekerheid en duurzaam levensonderhoud te verbeteren:

- Verzekeren dat de landhervorming op coherenter wijze verbonden is met de creatie van levensonderhoud voor de armen;
- De landbouwproductie stimuleren door middel van institutionele ondersteuning (infrastructuur, transport, toegang tot markthandel en krediet, voorlichtingsadvies);
- Intensifiëren van de Ilima/Letsema-campagne om gemeenschappen te stimuleren om hun eigen voedsel te verbouwen;
- De toegang verzekeren voor arme huishoudens tot basisvoedsel tegen betaalbare prijzen en het verbeteren van de logistiek van de voedseldistributie;
- De ontwikkeling ondersteunen van opkomende coöperatieven en het aanmoedigen van een versterkte rol voor landbouwcoöperatieven;
- De ontwikkeling van vaardigheden door middel van vorming (landbouwcolleges) en mentorschap van landbouwers;

Het is de bedoeling dat tegen het einde van het MTSF de plattelandshuishoudens in staat zijn om te voldoen aan 60% van het voedsel dat ze nodig hebben vanuit hun eigen productie.

Ander overheidsbeleid met betrekking tot voedselzekerheid en kleinschalige landbouwproductie

In 2002 werd een *Geïntegreerde Voedselzekerheidsstrategie voor Zuid-Afrika* (IFSS) ontwikkeld met als doel honger, ondervoeding en voedselonzekerheid uit te bannen tegen 2015. De doelstellingen ervan zijn: (a) De productie en handel van voedsel dat binnen het huishouden wordt geproduceerd verhogen; (b) Het genereren van inkomen en mogelijkheden voor jobcreatie verbeteren; (c) De kwaliteit van voedsel en voeding verbeteren; (d) Veiligheidsnetten en beheersystemen in tijden van voedselnood verbeteren; (e) Beheersystemen voor analyse en informatie verbeteren; (f) Capaciteitsopbouw voorzien; en (g) In dialoog treden met de belanghebbenden. De IFSS verankert partnerschappen tussen publiek, privaat en maatschappelijk middenveld en focust op de voedselzekerheid van huishoudens zonder de nationale voedselzekerheid uit het oog te verliezen. Voor de uitvoering van het programma is zowel interdepartementale coördinatie als samenwerking vereist. Een aantal projecten werd opgericht onder de IFSS en gecoördineerd door het toenmalige Departement van Landbouw en Land (het huidige Departement van Landbouw, Bosbouw en Visserijen).

Voedselzekerheid is één van de elementen in het *Allesomvattend Kaderprogramma voor Plattelandsonwikkeling* (CRDP), die de klemtoon leggen op landhervorming, landbouwtransformatie en plattelandsonwikkeling.²⁹ Vergelijkbaar met de IFSS vereist ook de realisatie van het CRDP intergouvernementele samenwerking, een deelnemende aanpak voor de planning gedragen door de gemeenschap, de samenwerking van verschillende overheidsdepartementen, niet-gouvernementele organisaties, onderzoeksinstituten en gemeenschappen. De uitvoering berust bij het Departement voor Plattelandsonwikkeling en Landhervorming.

Bijlage 5 - Krachtige, rechtvaardige en duurzame gemeenschappen op het platteland en voedselzekerheid voor iedereen

De geselecteerde nuttige effecten en maatregelen met betrekking tot voedselzekerheid en kleinschalige landbouwproductie van Resultaat 7 van de Resultatenbenadering:

Effect 1: Verbeterde toegang tot betaalbaar en gevarieerd voedsel

- *Het percentage van de totale bevolking dat honger lijdt daalt van 52% tot 30% op basis van de gegevens van het nationaal onderzoek naar de voedselconsumptie.*
- *Het cijfer voor de ondervoeding van kinderen daalt van 9,3% tot 5%.*
- *67.929 tuinen van gemeenschappen, institutionele instellingen en scholen worden opgericht om ervoor te zorgen dat minstens 30% van de arme huishoudens wat van hun eigen voedsel kunnen produceren en hun inkomen kunnen verbeteren.*

Effect 4: Verbeterde tewerkstellingsmogelijkheden en de promotie van economisch levensonderhoud

- *Het percentage kleinschalige landbouwers dat produceert om te verkopen stijgt van 4,07% tot 10%.*

Effect 5: De institutionele omgeving wordt in staat gesteld toe te werken naar duurzame en inclusieve groei

- *Minstens 30% van de kleinschalige boeren hebben zich georganiseerd in verenigingen van producenten of in coöperatieven voor de markthandel om gemeenschappelijk meer gewicht in de schaal te werpen bij de toevoer en markthandel.*