

# **Tussentijdse Evaluatie van de Landenstrategienota Ontwikkelingssamenwerking (2012-2016) tussen de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Zuid-Afrika**

Klant: Departement Internationaal Vlaanderen en National Treasury, Zuid-Afrika

Maarsse, Nederland, augustus 2015





# **Gezamenlijke Tussentijdse Evaluatie van de Landenstrategienota Ontwikkelingssamenwerking (2012- 2016) tussen de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Zuid- Afrika**

Eindrapport

Klant: Departement Internationaal Vlaanderen en National Treasury Zuid-  
Afrika

Maarssen, Nederland, augustus 2015

# Over Carnegie Consult

Carnegie Consult BV

Carnegie Consult, opgericht door de Nederlandse Investeringsbank (NIB) in 1998, geeft volledig onafhankelijk advies aan overheden, bedrijven en financiële instellingen over private sector ontwikkeling en publiek/ private samenwerking in elke vorm. Een uitgebreid en internationaal track record in evaluaties en policy reviews maken het voor ons mogelijk om tot inzichten en uitkomsten te komen voor impact van programma's, fondsen en projecten. Private sector ontwikkeling en ontwikkelingsfinanciering vormen de kernfocus van Carnegie Consult. Carnegie Consult beschikt over een lang track record op het terrein van het monitoren en evalueren van private sector development programma. Onze aanpak is gebaseerd op best practice evaluatie methodologieën en het gebruik van internationaal erkende principes en indicatoren zoals aangegeven in de Verklaring van Parijs, de DCED en OESO-DAC. Daarnaast nemen we een kwalitatieve stakeholder review in beschouwing, gebaseerd op historische, politieke-sociale en institutionele context van de doelgroep. We hebben ervaring met verschillende datacollectiesystemen in lijn met de eisen van de OESO/DAC principes voor de evaluatie van ontwikkelingssamenwerking.

Carnegie Consult B.V.

Planetenbaan 28  
3606 AK Maarsse  
Nederland

T +31 346 29 07 45

M +31 651 16 73 13

F +31 346 29 07 49

[www.carnegieconsult.nl](http://www.carnegieconsult.nl)

# Inhoud

Afkortingen	5
Managementsamenvatting	7
<i>Relevantie en de effectiviteit van de uitvoering voor de gekozen themagebieden:</i>	7
<i>Doelmatigheid</i>	8
<i>Impact en doeltreffendheid</i>	9
<i>Additionality</i>	9
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>2 Doelstellingen en methodologie van de tussentijdse evaluatie</b>	<b>15</b>
2.1 Doelstellingen	15
2.2 Methodologie	15
2.3 Beperkingen van de opdracht	17
<b>3 Contextanalyse van LSN-II</b>	<b>19</b>
3.1 Vlaamse officiële ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika	19
3.2 Politieke en economische context in Zuid-Afrika met betrekking tot LSN-II	21
3.3 Internationale Ontwikkelingsagenda	22
<b>4 Overzicht van LSN-II</b>	<b>23</b>
4.1 LSN- I en MTR 2009	23
4.2 Landenstrategienota II: strategie en implementatieplan	24
4.2.1 Programma prioriteiten	24
4.2.2 Projectkeuze	25
4.2.3 Financiering	26
4.2.4 Risicomanagement	26
4.3 Landenstrategienota II: Implementatie	26
4.3.1 Toewijzing van financiering als in juni 2015	27
4.3.2 Project portefeuille vanaf juni 2015 (inclusief TMS en TRIAS)	28
<b>5 Analyse van de LSN-II volgens de OESO / DAC-criteria</b>	<b>31</b>
5.1 Relevantie	31
5.1.1 Strategisch belang van de doelstellingen van LSN-II voor de Vlaamse regering	31
5.1.2 Strategisch belang van het ontwerp van LSN-II met betrekking tot de Zuid-Afrikaanse nationale prioriteiten	32
5.1.3 Relevantie uitvoering van LSN-II	32
5.2 Coherentie	33
5.2.1 Afstemming van de LSN-II-implementatie met de processen en procedures van de Zuid-Afrikaanse regering	33
5.2.2 Aanpassing van de LSN-II-implementatie met de Vlaamse ODA-criteria en doelstellingen	35
5.2.3 Aanpassing van de LSN-II-implementatie met de internationale ODA-richtlijnen	35

5.3	Effectiviteit	37
5.4	Efficiëntie	39
5.5	Impact	40
5.6	Additionaliteit	42
5.7	Duurzaamheid	43
6	Conclusies en aanbevelingen	44
Appendix 1: Projecten en programma's onder LSN-II		49
	Projects with regard to job creation & SME development:	49
	Projects for good governance and civil society participation:	51
Appendix 2: Evaluatie van LSN-II projecten en programma's volgens de OECD/DAC criteria		52
Appendix 3: Geïnterviewde stakeholders		60

## Afkortingen

APP	Annual Performance Plan
DAC	(OESO) Development Assistance Committee
DAFF	Ministerie van Landbouw, Bosbouw en Visserij
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DESTEA	Department of Economic Development, Small Business, Tourism and Environmental Affairs
DIV	Departement Internationaal Vlaanderen
DCR	Ontwikkelingssamenwerkings-beoordeling
EU	Europese Unie
FHR	Foundation for Human Rights
GIBS	Gordon Institute of Business Science
IDC	Industrial Development Corporation
IDC	International Development Cooperation (National Treasury)
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
KMO	Kleine of middelgrote onderneming
LSN-I	Landenstrategienota-I
LSN-II	Landenstrategienota-II
MDG	Millenniumontwikkelingsdoelen
MoU	Memorandum of Understanding
MTR	Mid-term Review
NDP	National Development Plan
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
NT	National Treasury, Ministerie van Financiën van Zuid-Afrika
ODA	Officiële ontwikkelingshulp
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PEERS	Partnerships for Empowered Entrepreneurs Representation
PGDS	Provinciale Growth and Development Strategies
PMG	Parliamentary Monitoring Group
PPSE	Public and Private Procurement and the Social Economy
RDP	Reconstruction and Development Programme Fund
SDG	Duurzame Ontwikkelingsdoelen
SEDF	Sustainable Enterprise Development Facility
SEF	Social Enterprise Fund
SERSA	Socio-Economic Rights in South Africa
SteerComm	Steering Committee
TMS	Technical and Management Support Project
ToR	Referentietermen
UN	Verenigde Naties
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers
UP	Universiteit van Pretoria
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand





# Managementsamenvatting

Deze opdracht betreft een breed uitgevoerde tussentijdse evaluatie (TE) met als belangrijkste doelstelling de evaluatie van de vertaling van de algemene en specifieke doelen in de Landenstrategienota Ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Regering en de Regering van Zuid-Afrika (LSN-II), 2012-2016, in de programma's en gefinancierde projecten voor ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika. De evaluatie is uitgevoerd met gebruikmaking van de OESO/DAC-principes en bevat bevindingen over de relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, impact, duurzaamheid en additionaliteit. Interviews zijn gevoerd met betrokkenen in Brussel, Pretoria en in de Vrijstaat. Daarnaast zijn er vragenlijsten verspreid onder projectmanagers en zijn de reeds uitgevoerde projectevaluaties en tussentijdse evaluaties bestudeerd. Dit onderzoek baseert zich mede op de onafhankelijke bevindingen van deze evaluaties en beoordelingen.

Vlaanderen en Zuid-Afrika onderhouden een ontwikkelingssamenwerking sinds 1994. De eerste bilaterale samenwerking (LSN-I) richtte zich gedurende de periode 2005-2009 op drie provincies: Vrijstaat, Kwazulu Natal en Limpopo met afzonderlijke door de provincies geselecteerde thema's. Voor LSN-II is het geografische bereik hetzelfde gebleven, maar de thema's zijn beperkt tot voedselzekerheid, kleinschalige landbouw en creëren van werkgelegenheid door de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). Een totaalbedrag van EUR 25 miljoen is door de Vlaamse regering beschikbaar gesteld. Op het moment van deze evaluatie is EUR 15.055.000,- toegekend aan tien projecten en een verdere EUR 7.000.000,- gecommitteerd voor nieuwe projecten.

Algemene conclusies en aanbevelingen treft u in hoofdstuk 6 aan. Deze zijn hieronder samengevat.

## Belangrijkste conclusies

### Relevantie en de effectiviteit van de uitvoering voor de gekozen themagebieden:

- Het ontwerp en de strategische doelstellingen van de LSN-II zijn relevant binnen de gestelde prioriteiten van de Zuid-Afrikaanse regering. Het stimuleren van ondernemerschap is van belang in een economie met een hoge werkloosheid en het aanwezige potentieel voor KMO-ontwikkeling. Dit geldt met name voor groepen zoals jongeren en vrouwen die een hogere werkloosheid kennen.
- Voor de geselecteerde projecten onder de thema KMO-bevordering/ creëren van werkgelegenheid bleken de doelen en doelstellingen van de LSN-II relevant te zijn. Hoewel om verschillende redenen geen gerichte landbouw-gerelateerde projecten zijn opgenomen, kent een aantal van de andere projecten die worden uitgevoerd een agrarisch element. Aangezien bij een bredere reikwijdte versnippering van de middelen dreigt en de vermindering van de impact en de doeltreffendheid van het programma ondersteunen wij dan ook een smallere sectorale focus voor een kleine donor, zoals de Vlaamse Regering.
- Het lijkt alsof de transversale thema's onvoldoende aandacht hebben gekregen in de uitvoering van de verschillende projecten en programma's. Aangezien sommige projecten problemen hebben gekend bij het identificeren van een kwalitatief goede doelgroep zou een strikte toepassing van de eisen met betrekking tot de transversale thema's een verdere vermindering van het aantal in aanmerking komende begunstigden hebben betekend. Voortgezette steun voor sociaal ondernemerschap kan het in de toekomst mogelijk maken voor de Vlaamse regering om haar steun voor deze transversale thema's te verdiepen.
- Bij de uitvoering van de LSN-II heeft Vlaanderen zich gevestigd als deskundige partner op het gebied van sociaal ondernemerschap. Het had een sleutelrol bij het plaatsen van de sociale economie op de nationale agenda en bij het aantonen (via proefprojecten) dat sociaal ondernemerschap kan

bijdragen aan het scheppen van banen. Het is te vroeg om te zeggen of de sociale economie inderdaad een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe banen kan scheppen, maar dit is precies de reden waarom LSN-II kan worden omschreven als een programma met hogere risico's qua aanpak en vernieuwend in zijn aanpak.

- Sociaal ondernemerschap past goed bij de doelstellingen van de Vlaamse officiële ontwikkelingshulp (ODA), namelijk gemeenschappen ondersteunen in plaats van individuen, het richten op de meest kwetsbare groepen en ondersteuning van een duurzame economie. Sociaal ondernemerschap biedt een kanaal waardoor al deze doelen kunnen worden bereikt, dat wil zeggen het biedt een verband tussen het scheppen van werkgelegenheid, gemeenschapsontwikkeling en een duurzame economie.
- Dat gezegd hebbende is het enigszins onduidelijk wat de strategische doelstelling is met sociaal ondernemerschap. Er is geen concept-nota, strategiedocument of expliciet doel van wat de Vlaamse regering wil bereiken met sociaal ondernemerschap binnen de LSN-II context.

#### Relevantie van de geografische focus van de LSN-II:

- De LSN-II geeft aan dat het programma een geografische focus zal hebben op de drie meest behoeftige provincies. De drie geselecteerde provincies (samen met de Oost-Kaap) hebben de grootste behoefte van de negen provincies in Zuid-Afrika wat betreft ontwikkelingshulp en capaciteitsopbouw.
- Echter, een aantal van de initiatieven LSN-II is in andere provincies uitgevoerd of had een nationale reikwijdte. Bijvoorbeeld de projecten ter ondersteuning van sociaal ondernemerschap door het Bertha Instituut (West-Kaap) en GIBS (Johannesburg) kennen beiden een nationaal bereik. De mogelijke toekomstige steun aan de Zuid-Afrikaanse regering bij de ontwikkeling van een beleid op het terrein van sociaal ondernemerschap hebben ook een nationale impact evenals het Start-up & Go project (dit zou naar onze mening moeten worden gecontinueerd). Het lijkt ook alsof sommige van de op provinciaal niveau uitgevoerde initiatieven (bijvoorbeeld Start-Up & Go en enterPRIZEchallenge) waren bedoeld als pilot-projecten om in een later stadium te worden uitgebreid naar andere provincies dan wel naar nationaal niveau. Als zodanig lijkt het alsof de LSN-II onbedoeld een nationaal karakter heeft gekregen, naast het gestelde doel de drie geselecteerde provincies te ondersteunen.

#### Bilaterale samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regeringen

- Wij hebben geconstateerd dat reguliere en constructieve communicatie tussen de Algemene Vertegenwoordiging van de Vlaamse regering en het Ministerie van Financiën van Zuid-Afrika (National Treasury-NT) niet plaatsvindt. Het is onontbeerlijk voor het succes van het programma dat deze relatie verbetert. De herintroductie van het jaarlijkse overleg in maart 2015 wordt gezien als een positieve stap en beide partijen worden aangemoedigd om hierop voort te bouwen.

#### Doelmatigheid

- De in het kader van de LSN-II geselecteerde uitvoerende partners bleken sterk te zijn en hebben bijgedragen aan de verbeterde doelmatigheid en de governance bij de uitvoering van de LSN-II ten opzichte van die van de LSN-I.
- Voortgangsrapporten en audits zijn tijdig opgeleverd en solide maatregelen zijn uitgevoerd op het gebied van toezicht.

- Als gevolg daarvan was de LSN-II veel efficiënter bij de toewijzing, uitbetaling, administratie en de controle van de middelen dan het geval was onder de LSN-I. Dit succes kan grotendeels worden toegeschreven aan het verschil tussen de LSN-I en LSN-II in de financieringsmodaliteit en uitvoerende partners.

### Impact en doeltreffendheid

- Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de totale impact van de LSN-I, terwijl LSN-II nog in volle gang is op het moment van evaluatie. Toch lijken er aanwijzingen te zijn dat er impact van LSN-II tot stand zal komen met name op beleidsniveau of voor de beleidsomgeving.
- Het lijkt alsof er minder succes is geboekt bij de programma's gericht op de eindbegunstigden, bijvoorbeeld door middel van directe subsidies. De redenen hiervoor zijn legio en vallen buiten het bestek van deze evaluatie, maar sommige van de redenen houden verband met de uitdagingen bij het identificeren van de kwalificerende begunstigden (SEF, FHR) en de uitdagingen die sector breed gelden. Het SEDF programma in de Vrijstaat is een voorbeeld van het laatste, waar sommige KMO's die aanvankelijke subsidies ontvingen via het programma naar verluidt niet duurzaam waren vanwege de uitdagingen in de sector. Dit wil zeggen dat het lijkt alsof een waardeketenaanpak in bepaalde sectoren voordeliger en impactvoller kan zijn bij het realiseren van groei en de duurzaamheid van de begunstigde KMO's.
- Uitdagingen rond de uitvoering van het in de Vrijstaat uitgevoerde SEDF-programma hebben de mogelijke impact van het programma verhinderd. De duurzaamheid van het programma is twijfelachtig: het programma wordt gezien als onderdeel van en uitgevoerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), in plaats van als een Vlaams initiatief gericht op capaciteitsopbouw binnen de Provinciale Regering. Deze onfortuinlijke uitkomst kan worden toegeschreven aan het ontwerp en de uitvoering van het programma, alsmede aan de gestelde uitdagingen die gelden binnen de Provinciale Regering.
- Het valt te betreuren dat er geen eindevaluatie/programmatisch slotdocument is gemaakt voor de LSN-I en ook geen algemene impact-evaluatie. Als gevolg daarvan is er weinig om het succes van het LSN-II aan af te meten noch om lopende projecten van advies te dienen. Gezien het feit dat de Vlaamse regering innovatie, pilot- en risicovolle projecten wil ondersteunen, is het geboden impactevaluaties van de afzonderlijke projecten uit te voeren, alsmede van het programma als geheel om na te gaan of de Vlaamse regering deze doelstellingen heeft bereikt, om geleerde lessen te kunnen trekken en om advies te bieden aan toekomstige activiteiten - niet alleen voor de officiële ontwikkelingshulp van de Vlaamse regering, maar ook voor Zuid-Afrika, de regio en daarbuiten.

### Additionaliteit

- Vlaanderen heeft zeker additionaliteit bereikt in haar financiële steun, vooral omdat een groot deel van de focus gericht is op de financiering van onderzoek om andere initiatieven voor te lichten, op demonstratieprojecten en op de ondersteuning van de prille sociale economie in Zuid-Afrika. Dat wil zeggen dat veel van de steun is gericht op een niche waarin andere donoren zich (nog) niet begeven. Wij concluderen dat de meeste van de door de Vlaamse regering (zo niet alle) initiatieven niet zouden zijn gerealiseerd zonder haar steun.

## Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies zijn wij gekomen tot de volgende aanbevelingen:

- Er is enigszins sprake van een conflict tussen het aangegeven doel en focus van de LSN-II, namelijk de vermindering van de werkloosheid door de ondersteuning van eindbegunstigden in de drie meest behoeftigen provincies (in de prioritaire sectoren van elke provincie) en de daadwerkelijke uitvoering van het programma met diverse nationale initiatieven primair gericht op impact op de sociale economie. De Vlaamse Regering/ DIV moet in samenwerking met de NT besluiten of zij door wenst te gaan met haar expliciete focus, of erkennen dat er een impliciete strategische verschuiving in de uitvoering heeft opgetreden.
- Ook waar het de bedoeling van het programma is om pilot-projecten op provinciaal niveau te starten en daarna uit te rollen naar andere geselecteerde provincies of op nationaal niveau (zo naar verluidt is geschied in het geval van een aantal van de initiatieven in de Vrijstaat), kan het verstandig zijn de relevante autoriteiten op nationaal niveau erbij te betrekken, hun instemming te verkrijgen en het eens te worden over de meest geschikte regio / provincie waar een pilot-project kan worden uitgevoerd. Het is meestal moeilijker in een omgeving te beginnen waar de capaciteit voor implementatie laag is (wat meestal het geval is in de armste regio's).
- Wij zijn van mening dat, als een relatief kleine donor, de Vlaamse regering beter is gepositioneerd om impact en systeemverandering te bevorderen, dan om een merkbare invloed op de eindbegunstigden door middel van rechtstreekse subsidies (op provinciaal niveau) te realiseren, dat wil zeggen dat het impliciete kenmerk dat de LSN-II in de praktijk gedeeltelijk heeft aangenomen in de praktijk inderdaad beter geschikt is voor de ODA van de Vlaamse regering. Zo'n nationale focus in een kleinschalige sector kan nog worden aangevuld met programmering gebaseerd op demonstratieprojecten gericht op het ontwikkelen van werkbare modellen. Toch moet het einddoel expliciet vermelden dat deze modellen in hun aard experimenteel zijn, en moet er een expliciete strategie zijn voor de werking en uitvoering op nationaal niveau in plaats van de nationale werking als een gedachte achteraf te beschouwen (met het risico van het niet verkrijgen van ondersteuning en instemming op nationaal niveau).
- De Vlaamse regering en de Zuid-Afrikaanse regering kunnen daarom overwegen af te stappen van een provinciale focus en in plaats daarvan een beperktere sectorale focus op nationaal niveau aan te nemen gericht op de ontwikkeling van de sociale economie met als overkoepelende doel het verminderen van de werkloosheid. In de praktijk is het huidige LSN-II al een pleitbezorger van de sociale economie in Zuid-Afrika.
- Wij bepleiten dan ook ten eerste dat de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse Regeringen het eens worden om te blijven werken op het gebied van sociaal ondernemerschap voor de resterende looptijd van het LSN-II en daarna, door het effectief beperken van de sectorale focus van de Vlaamse ODA, terwijl de geografische focus naar het nationale niveau wordt getild. Wij bevelen aan dat de resterende beschikbare middelen van het LSN-II worden toegekend aan de versterking/ aanvulling van een aantal van de huidige initiatieven, zoals de verdere ondersteuning van de ontwikkeling het terrein van sociaal ondernemerschap. Wij zien in voldoende mate aanwijzingen voor het bereiken van veelbelovende impact en de risico's van een smalle focus wegen niet op tegen de risico's van het kiezen van nieuwe thema's gegeven de beperkt beschikbare middelen.
- Wij adviseren een opdracht te geven voor een onderzoek naar de resultaten tot op heden van de LSN-I en II voor de sociale economie en te komen tot een gedetailleerde strategie en samenwerkingsbeleid met interventies voor het versterken van de sociale economie. Dit zal ook bijdragen tot meer eigenaarschap van de Zuid-Afrikaanse autoriteiten voor een gemengde portefeuille van programma's en tot een beter begrip van de aard van de effecten van de verschillende modaliteiten. Deze toekomstgerichte studie kan een schets bieden voor

samenwerking na afloop van LSN-II en ook de voorwaarden formuleren voor betere algehele impact en duurzaamheid.

- De Vlaamse Regering zou moeten overwegen te bouwen op de tot nu toe geboekte successen in de uitvoering van de LSN-II in de samenwerking met universiteiten en zou de versterking van haar netwerk met tertiaire instellingen moeten overwegen. Tertiaire instellingen omvatten universiteiten en andere instellingen zoals beroepsopleidingen of technische instellingen voor hoger onderwijs. In het kader van de huidige en toekomstige Vlaamse en Zuid-Afrika samenwerking kan dit bijvoorbeeld gedaan worden door de oprichting van verschillende 'centers of excellence' in ondernemerschap, met een focus op sociaal ondernemerschap. Sociale ontwikkeling valt reeds binnen het mandaat van deze tertiaire instellingen in Zuid-Afrika en een aantal instellingen kent al enkele initiatieven op het gebied van ondernemerschap, die kunnen worden versterkt met steun van Vlaanderen. Wij zien de volgende potentiële voordelen:
  - Universiteiten / technikon zijn goed gepositioneerd om activiteiten te ondernemen, zoals onderzoek.
  - Ze hebben de bestaande netwerken en co-financieringsregelingen met de particuliere sector en platforms voor de verspreiding van informatie.
  - Tertiaire instellingen zijn goed gepositioneerd om jongeren / afgestudeerden voor te bereiden op toekomstig ondernemerschap. Het soort van activiteiten zoals de enterPRIZEchallenge kan eventueel worden uitgevoerd door de universiteiten in de verschillende provincies, met initiële technische bijstand van de IAO en de financiële steun van de Vlaamse Regering. Business development services (BDS) en mentor programma's passen ook goed bij tertiaire instellingen.
  - Studenten kunnen worden blootgesteld aan deze thema's door middel van stages.
  - Deze instellingen hebben de infrastructuur, governance-structuren en processen om dergelijke programma's uit te voeren en zijn blootgesteld aan extern toezicht.
  - Toezicht bij tertiaire instellingen vindt plaats door de aanwezige raden met vertegenwoordiging van de regering, maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, en bieden als zodanig een platform voor het stimuleren van de samenwerking tussen deze partijen.
  - Verschillende universiteiten hebben relaties met buitenlandse universiteiten. Deze relaties kunnen worden uitgebreid door deze te koppelen aan bestaande programma's van de Vlaamse Regering door middel van bilaterale uitwisselingen. Op het gebied van de sociale economie kunnen zowel Vlaanderen en Zuid-Afrika wederzijds profiteren van verdere initiatieven en onderzoek naar de steun voor sociale ondernemers en stimulerende omgeving.

Tot slot raden wij ten eerste aan dat de Vlaamse en de Zuid-Afrikaanse Regeringen voor de resterende periode van de LSN-II blijven werken op het gebied van de sociale economie. Voortzetting van de Vlaamse ODA voor de periode na LSN-II kan ook enorme waarde toevoegen gezien de nog prille fase van de sociale economie in Zuid-Afrika en de noodzaak om een omgeving te scheppen waar meer spelers actief worden en waar een toenemend aantal officiële instellingen de mogelijkheden van de sector erkennen en begrijpen. Toch is het raadzaam dat de Vlaamse Regering een expliciete strategie ontwikkelt voor wat het wil bereiken met sociaal ondernemerschap in de resterende periode van de LSN-II, dat wil zeggen met overkoepelende doelen en oogmerken. Vragen hierbij zijn: Hoe verhouden specifieke activiteiten/ programma's zich tot specifieke doelen, targets en hoe vindt de meting ervan plaats? Een dergelijke strategie moet worden besproken en overeengekomen met de NT en kan ook de basis vormen voor toekomstige samenwerking na LSN-II.

Het is noodzakelijk voor het succes van het programma dat de relatie tussen DIV / de Algemene Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering en de NT wordt hersteld met nauw overleg en

samenwerking met regelmatige gestructureerde feedback. De herintroductie van het periodieke formeel overleg in maart 2015 wordt gezien als een positieve stap en beide partijen worden aangemoedigd om hierop voort te bouwen.

# 1 Inleiding

Deze mid-term review (MTR) heeft betrekking op de evaluatie van de Tweede Landenstrategienota (LSN-II) voor de periode 2012-2016 als onderdeel van de officiële ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika.

Deze MTR komt op een belangrijk moment in het kader van de nieuwe prioriteiten van beide landen en de status van Zuid-Afrika als een middeninkomensland.

Op de volgende pagina's presenteren wij onze bevindingen van de evaluatie, die zich richt op de op hoog niveau gemaakte keuzes en hoe deze zijn geïmplementeerd in specifieke projecten en programma's.

Terwijl de kern van deze MTR zich richt op het evalueren van LSN-II, heeft onze aanpak ook rekening gehouden met de lessen uit LSN-I bij het formuleren van aanbevelingen voor toekomstige beleidskeuzes gebaseerd op de potentiële meerwaarde van verdere samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regeringen.

Het rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 schetst de doelstellingen en de methodologie van deze tussentijdse evaluatie, gevolgd door een contextanalyse in hoofdstuk 3 en een overzicht van de strategienota in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 presenteert de resultaten van de evaluatie wat betreft de OESO / DAC-criteria relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, impact, additionaliteit en duurzaamheid. Hoofdstuk 6 sluit het rapport af met conclusies en aanbevelingen. Bijlagen bij dit rapport bevatten een beschrijving van de projecten en programma's onder LSN-II, een high-level evaluatie van de bekeken LSN-II -projecten volgens de OESO / DAC-criteria, evenals een lijst van de belanghebbenden die tijdens deze evaluatie werden geïnterviewd.

De adviseurs willen de regeringen van Vlaanderen en Zuid-Afrika en hun functionarissen bedanken voor de verleende hulp bij het samenstellen van deze MTR. Daarnaast spreken de adviseurs hun dankbaarheid uit aan alle vertegenwoordigers van de begunstigde organisaties en andere belanghebbenden die voor deze evaluatie werden geïnterviewd.





## 2 Doelstellingen en methodologie van de tussentijdse evaluatie

### 2.1 Doelstellingen

De referentietermen (ToR) voor deze opdracht vragen om een brede MTR met de volgende doelstellingen:

- Vertaling van de algemene en specifieke doelstellingen van de LSN-II (2012-2016) in de programma's en projecten gefinancierd om de algehele relevantie van de portefeuille te bepalen.
- Coherentie met de beginselen van internationale principes zoals vastgelegd in de verklaringen van Parijs, Accra en Busan.
- Het belang van de evaluatie in het licht van nieuwe beleidsprioriteiten van beide landen en de status van Zuid-Afrika als een middeninkomensland, in het bijzonder met de nadruk op vermindering van armoede en ongelijkheid.
- De behandeling van additionaliteit en toegevoegde waarde van de programma's en projecten in de context van innovatie en het nemen van risico's, in het licht van de beschikbare middelen en de overeengekomen doelstellingen en sectoren.
- De review zal zich richten op *ex ante* en *ex post*, dat wil zeggen de gemaakte keuzes op het moment van de goedkeuring van de programma's en projecten en hoe zij de prioriteiten en de omstandigheden op het moment van de MTR weerspiegelen.
- De keuzes voor NGO's of gouvernementele uitvoerende instanties of organisaties en de samenwerking en partnerschappen, die het gevolg zijn van de programma's en projecten.
- De focus op capaciteitsopbouw van de betrokken organisaties en instellingen, met inbegrip van de te besteden organisatorische capaciteit en het toezicht op de financiële middelen ter beschikking gesteld door de Vlaamse Regering.

De evaluatie is gericht op het OESO-DAC-criteria van relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, impact, duurzaamheid en additionaliteit. De evaluatie geeft een analyse en beoordeling van de keuzes die gemaakt zijn in het kader van de LSN-II: projecten en programma's worden beoordeeld op een hoog niveau, maar niet op een gedetailleerd projectniveau.

De beoordeling wordt geplaatst tegen de achtergrond van een veranderend politieklimaat. De toegevoegde waarde van de LSN-II in de context van Zuid-Afrika als een hoog middeninkomensland is een belangrijk onderdeel van deze evaluatie, die ook tot uiting komt in de mate waarin de beoogde focus op innovatieve implementatie modellen in de LSN-II is gevolgd.

### 2.2 Methodologie

Een startvergadering werd belegd met de Vlaamse overheid, het Departement Internationaal Vlaanderen (DIV) op 10 april 2015 in Brussel, waarna een opstartrapport ter goedkeuring werd voorgelegd aan DIV. DIV legde het opstartverslag ook voor aan het Ministerie van Financiën van Zuid-Afrika (National Treasury-NT), en de reacties werden ontvangen via DIV.

Tijdens de startvergadering werd afgesproken om zich te concentreren op een beperkt aantal projecten (zie hieronder) met het oog op het uitvoeren van een beoordeling op hoog niveau over het beleidsniveau (niet op individueel projectniveau). Ze werden geselecteerd om de belangrijkste projecten vanuit financieel oogpunt te omvatten, maar ook om diversiteit te bekomen in de verschillende doelstellingen en resultaatgebieden van de LSN-II. Er werd ook afgesproken om één van de drie doelprovincies van de LSN-II te bezoeken, namelijk Vrijstaat, wat ook de mogelijkheid bood om de kwaliteit van de samenwerking op sub-nationaal niveau te verkennen.

Een steekproef van de overeengekomen projecten staat hieronder vermeld. De resultaten van deze steekproef werden geselecteerd voor de doeleinden van de beleidsevaluatie en kunnen niet als projectevaluaties worden beschouwd.

*Rechtstreeks gefinancierd door de LSN-II:*

- Social Enterprise Fund (SEF), geïmplementeerd door de Industrial Development Corporation (IDC), gevestigd in Johannesburg.
- Participation and Development of Capabilities of Civil Society in realising Socio-Economic Rights in South Africa (SERSA), geïmplementeerd door de Foundation for Human Rights (FHR), gevestigd in Johannesburg.
- Land Observatory, geïmplementeerd door de University of Pretoria (UP).
- Sustainable Enterprise Development Facility (SEDF), uitgevoerd door de International Labour Organisation (ILO), gevestigd in Pretoria (de uitvoering van projecten in Vrijstaat en KwaZulu Natal provincies).
- Building the Eco-system for Social Entrepreneurship, geïmplementeerd door Gordon Institute of Business Science (GIBS) in Johannesburg.

*Gefinancierd buiten LSN-II:*

- Technical Management Support (TMS), National Treasury - inclusief Lebone Village in Vrijstaat.
- Partnership for Empowered Entrepreneurs Representation in South Africa (PEERS), door TRIAS geïmplementeerd in Johannesburg.

*Opmerking: Het bleek dat de belangrijkste activiteit in Vrijstaat het SEDF project is dat door de ILO wordt geïmplementeerd. Gezien het feit dat uit een aantal bijeenkomsten gehouden met SEDF belanghebbenden in Vrijstaat - evenals met ILO personeel en management, gevestigd in Pretoria - veel meer details over het SEDF project werden verkregen dan van andere projecten. Het SEDF project dient als het enige voorbeeld van samenwerking op provinciaal niveau en de bevindingen met betrekking tot de SEDF / Vrijstaat kunnen niet per se naar andere provincies worden geëxtrapoleerd.*

*Methodologie:*

- De interviews werden gehouden met vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering met betrekking tot de landstrategie en de perceptie van de resultaten die moeten worden bereikt door de samenwerking tussen Zuid-Afrika en Vlaanderen. Interviews werden gehouden in Brussel en Pretoria met DIV en National Thesaurie en met de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in Zuid-Afrika, de ambassade van België in Zuid-Afrika, de delegatie van de EU in Zuid-Afrika en de Vlaamse organisatie 11.11.11.
- Een bureau-studie is uitgevoerd met betrekking tot de ontwikkelingscontext van Zuid-Afrika, de programmatische context zoals bepaald door de Vlaamse Regering en in welke mate de ontwikkeling van de internationale beginselen zijn nageleefd.
- Er werd een diepgaande analyse uitgevoerd van de beschikbare documenten op programma- en projectniveau (projectvoorstellen, voortgangsrapportages, evaluaties en audits).
- Interviews werden gehouden met belanghebbenden en projectleiders van de geselecteerde projecten in Johannesburg, Pretoria en Vrijstaat. Er werd ook een vergadering gehouden in Brussel met TRIAS en een telefonisch interview met de 'Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO) coördinator voor Zuid-Afrika.
- Er werden vragenlijsten gestuurd naar de uitvoerende organisaties die betrokken zijn bij de LSN-II Regeringen die niet onder het veldonderzoek vielen. We kregen antwoord van drie organisaties.
- Synthese en triangulatie van de bevindingen op basis van de controle van de dossiers en interviews met betrokkenen.

Een lijst van de geïnterviewde belanghebbenden zijn opgenomen in Annex 3.

Debriefing sessies werden gevoerd met vertegenwoordigers van van de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse regering in Brussel en Pretoria in juli 2015. Dit rapport bevat de ontvangen feedback op deze debriefing sessies.

### 2.3 Beperkingen van de opdracht

We hebben met verschillende beperkingen te maken gehad tijdens deze opdracht waar rekening mee gehouden is bij het formuleren van onze bevindingen:

- De beschikbaarheid van belanghebbenden die betrokken zijn bij de projecten en programma's. Het was niet mogelijk om alle beoogde kandidaten te spreken voor interviews. In sommige gevallen werd een interview uitgesteld en moest via de telefoon worden gevoerd.
- De afwezigheid van een definitieve beoordeling of een uitgebreide analyse van LSN-I programma's en projecten. LSN-II was blijkbaar ontworpen om voort te bouwen op LSN-I, geleerde lessen op te nemen en sommige problemen ondervonden bij de implementatie van LSN-I op te lossen. Zonder een eindevaluatie op de LSN-I is het moeilijk om na te gaan in hoeverre de geleerde lessen bij de implementatie van LSN-I in het ontwerp en de uitvoering van de LSN-II werden verwerkt; en ook om de effectiviteit en efficiëntie van de herziene aanpak gevolgd in LSN-II ten opzichte van de aanpak in LSN-I te vergelijken. Tijdens de interviews en analyses moest veel tijd worden besteed aan het leren begrijpen van de context van de LSN-II projecten en programma's.
- Bovendien werden sommige projecten en financiering overgedragen van LSN-I naar LSN-II. Dit maakte het nog moeilijker om de context en het uitgangspunt van een aantal van deze projecten te begrijpen, omdat een uitgebreide eindevaluatie op LSN-I ontbrak.
- De opdracht was van korte duur en kon zoals verwacht niet leiden tot een grondige evaluatie van de projecten en programma's in de steekproef. Het betekent dat een deel van de bevindingen gebaseerd zijn op de tussentijdse en eindevaluaties die beschikbaar zijn voor een aantal projecten. Als zodanig waren wij afhankelijk van die rapporten, waarvan van de kwaliteit uiteenliep.
- Verschillende projecten werden pas gelanceerd in januari 2015, en er zijn geen vooruitgangs- of evaluatieverslagen beschikbaar, evenmin is er veel om het succes van deze projecten tot nu toe te peilen. We hebben in onze evaluatie alleen de projectvoorstellen en de adviezen van de projectmanagers (van de projecten die we hebben bezocht) om op af te gaan.

Als er slechts één provincie bezocht werd, kunnen we in het algemeen geen conclusies trekken over de mate van succes van LSN-II op provinciaal niveau. Onze bevindingen van het succes van LSN-II in Vrijstaat worden verstrekt op basis van de bevindingen met betrekking tot één project, namelijk de SEDF.



### 3 Contextanalyse van LSN-II

Dit hoofdstuk bevat een korte analyse van de samenwerking in LSN-II vanuit het perspectief van Zuid-Afrika, Vlaanderen en de internationale ontwikkelingsagenda. Onderwerpen die aan de orde komen zijn zijn:

- De ontwikkelingssamenwerkings-agenda van de Vlaamse regering voor Zuid-Afrika.
- De politieke en economische context in Zuid-Afrika. Belangrijkste prioriteiten voor de Zuid-Afrikaanse regering.
- Relatie met de internationale ontwikkelingsagenda en de Parijs, Accra en Busan verklaringen.

#### 3.1 Vlaamse officiële ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika

De Vlaamse Regering voerde na de staatshervormingen van 1993 volwaardige internationale betrekkingen op basis van zijn eigen mandaat. De prioriteiten omvatten de bijdrage aan internationale solidariteit, de basis voor de officiële ontwikkelingssamenwerking. Vanaf het begin werd voorrang gegeven aan Zuid-Afrika, dat ook prominent aanwezig was in de plannen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. Een bilaterale overeenkomst tussen de regeringen werd in 1996 ondertekend. Aanvankelijk waren vele Departementen in Vlaanderen betrokken bij de samenwerking. Met ingang van 2002 werd een afzonderlijke begrotingspost opgenomen voor de bilaterale samenwerking met Zuid-Afrika en het totale bedrag werd verhoogd.

De regering van het kader van Vlaanderen voor ontwikkelingssamenwerking werd ontwikkeld na 2002 en dit leidde ertoe dat het Kaderdecreet Inzake Ontwikkelingssamenwerking (2007 werd aangenomen. Belangrijkste doelen:

- Structurele armoedebestrijding in het Zuiden;
- Verbreding draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen;
- Bevordering van politieke aandacht voor Noord-Zuid-vraagstukken en interne samenhangbeleid.

De Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB), een non-profit organisatie, werd gevraagd om door de Vlaamse Regering gefinancierd projecten te identificeren en te controleren. In 2006 werd het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) opgericht en de VVOB werd ontheven van haar diensten. De bedoeling was om aan te geven dat de Vlaamse Regering er klaar voor was om de ontwikkelingssamenwerking volledig op zich te nemen. Het was ook een signaal dat de intergouvernementele samenwerking het belangrijkste implementatiekanaal van keuze zou zijn en dat de andere niet-gouvernementele relaties geleidelijk afgebouwd zouden worden. Dit was in lijn met de internationale trend in de ontwikkelingssamenwerking, waar steun aan overheden de voorkeur genoot om eigenaarschap, samenhang en doeltreffendheid verder te bevorderen. Door de jaren heen werden ook verschillende multilaterale organisaties ondersteund - mede door middel van bijdragen aan de gehele regio van Zuidelijk Afrika, maar ook als onderdeel van de geormerkte financiering voor Zuid-Afrika. In 2014 werd VAIS geïntegreerd in het Vlaams Departement van Buitenlandse Zaken.

Tussen 1995 en 2013 werd door de Vlaamse regering ongeveer 200 miljoen euro op het gebied van internationale ontwikkelingssamenwerking besteed aan Zuidelijk Afrika, zowel door VAIS, zijn voorgangers en verschillende departementen van de Vlaamse Regering. Ongeveer 66 miljoen euro werd besteed aan gezondheid en 35 miljoen euro aan landbouw, 34 miljoen euro aan sociale infrastructuur en 33 miljoen euro aan onderwijs. Voor Zuid-Afrika was het totale bedrag voor die periode 86,7 miljoen euro waarbij de meeste hulp ingezet werd voor sociale infrastructuur en diensten en onderwijs. De bilaterale overeenkomst van 2001 over ontwikkelingssamenwerking en de eerste landstrategie (LSN-I: 2005-2009, verlengd tot 2011) legde de basis voor de geleidelijke opbouw en

uitbreiding van het programma en projectportfolio en toepassingen. In hun beleid inzake ontwikkelingssamenwerking voor Zuid-Afrika verwees de Vlaamse regering expliciet naar het EU-South Africa Trade, Development and Cooperation Agreement uit 2009. Wat betreft van het leveren van de Official Development Assistance (ODA) naar Zuid-Afrika, zijn effectieve en gerichte hulp de belangrijkste doelstellingen van deze EU- overeenkomst.

In LSN-I werden drie provincies geselecteerd in overeenstemming met het Memorandum of Understanding (MoU) over de ontwikkelingssamenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Afrika: Vrijstaat, Limpopo en KwaZulu-Natal. De provinciale autoriteiten werd gevraagd met thematische prioriteiten te komen. HIV / AIDS-preventie (Vrijstaat), landbouw en voedselzekerheid (KwaZulu-Natal, Limpopo) en de ontwikkeling van KMO's (Vrijstaat) werden geselecteerd. Volgens de 2009 onafhankelijke MTR van LSN-I (Particip GmbH / DPC & Associates) werd de praktische uitvoering, hoewel de steun zelfs onder LSN-I werd gekenmerkt door een vastomlijnde geografische en thematische focus, belemmerd door langdurige vertragingen; mechanismen voor overleg leverden niet de gewenste oplossingen; en er heerste enige onduidelijkheid onder de coördinatoren zowel in Vlaanderen als op provinciaal niveau.

*Tabel 1: Overzicht van de relatieve uitgaven per begunstigde groep van de Vlaamse Regering in Zuid-Afrika (1995-2013)*

Overzicht van de relatieve uitgaven per begunstigde groep van de Vlaamse regering in Zuid-Afrika (1995-2013)	
Overheid	39,95%
VN en andere multilaterale organisaties	13,83%
Plaatselijke NGO's	15,46%
Vlaamse NGO's	14,26%
Internationale NGO's	1,87%
Academische instellingen	11,96%
KMO's, andere actoren uit de private sector	2,13%
Overig	0,54%

*Bron: interne nota DIV 30 mei 2014: 20 jaar Internationale Samenwerking van Vlaanderen in Zuidelijk Afrika.*

*Tabel 2: Overzicht van de bijdragen aan Zuid-Afrika per sector (1995-2013)*

Overzicht van de bijdragen aan Zuid-Afrika per sector	EUR	%
Sociale infrastructuur en diensten	29.215.403,35	35,30
Onderwijs	23.557.151,42	27,16
Landbouw	10.907.427,60	12,58
Gezondheid	6.883.303,81	7,94
Overheid en NGO's	5.059.288,85	6,99
Private sector	3.390.778,63	3,91
Water en hygiëne	2.049.519,15	2,36
Milieu, energie en bosbouw	1.471.076,26	1,70
Overig	1.789.330,71	2,06
<b>Totaal</b>	<b>86.719.560,62</b>	<b>100,00</b>

*Bron: interne nota DIV 30 mei 2014: 20 jaar Internationale Samenwerking van Vlaanderen in Zuidelijk Afrika*

De Vlaamse Regering heeft in haar Beleidsnota Buitenlands Beleid (2014-2019) aangekondigd dat de relatie met Zuid-Afrika zou worden geëvalueerd in het licht van het verminderde belang van de hulp in een middeninkomensland. De regering kondigde aan dat het de toegevoegde waarde van het partnerschap wilde beoordelen om te bepalen of toekomstige financiering wenselijk en gunstig zou zijn. Een dergelijk besluit over de toekomstige samenwerking moet ook worden gezien in de context van het besluit van veel donoren hun hulp te verminderen of zich meer te richten op economische samenwerking. Bovendien sprak de Beleidsnota de wens uit om de rol van de private sector in ontwikkelingssamenwerking te verkennen. De samenwerking met Zuid-Afrika wordt door de Vlaamse Regering genoemd als een voorbeeld van een verschuiving naar meer aandacht voor de ontwikkeling van de private sector, zonder af te wijken van het geven van hulp die niet verbonden is aan exclusieve financiering van de Vlaamse entiteiten.

De deelname van Vlaanderen in het debat over de ontwikkelingssamenwerkings-agenda van 2015 om de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) te definiëren, wordt als belangrijk beschouwd om de huidige context en de keuzes voor toekomstige samenwerking te begrijpen. In feite heeft het Vlaamse Parlement in een resolutie, die op 5 maart 2015 werd aangenomen, de wens kenbaar gemaakt dat het een debat wil over de SDG's om de relevantie met betrekking tot Vlaanderen te bekijken. De Beleidsnota kondigde een tweemaaligs debat aan over de ontwikkeling van de samenwerking met alle belanghebbenden (Staten-Generaal). Het parlement wil dat de SDGs prominent in dat debat aanwezig zijn en de bredere relevantie bespreken voor de burgers van Vlaanderen die verder gaat dan de belangen van de ontwikkelingslanden.

### 3.2 Politieke en economische context in Zuid-Afrika met betrekking tot LSN-II

Sinds 1994 is de belangrijkste prioriteit van de post-apartheid regering van Zuid-Afrika de verheffing van de armen via een betere toegang tot sociale diensten, infrastructuur en werkgelegenheid. Dit vraagt om blijvende steun van de formele sector als motor voor economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.

Verscheidene beleidsmaatregelen en strategieën zijn geïmplementeerd door de Zuid-Afrikaanse regering om deze uitdagingen aan te gaan om zo een inclusieve samenleving te bevorderen en de levensstandaard van de armen te verhogen. Het belangrijkste eerste initiatief was het Reconstruction and Development Programme (RDP) (1994), dat werd versterkt door de Macro-Economic Strategy for Growth, Employment and Redistribution (GEAR) (1996). Deze initiatieven behaalden niet de gewenste resultaten, en diverse andere soorten beleid en plannen zijn vervolgens ingevoerd om specifieke problemen aan te pakken, met name het Integrated Sustainable Rural Development Programme (ISDRP), het Urban Renewal Programme (URP), het Accelerated and Shared Growth Initiative (AsgiSA), een nieuwe Industrial Policy en een National Skills Development Strategy (2005-2010). In 2000 heeft de regering de Millennium Ontwikkelings Doelstellingen (MDG's) aangenomen. De doelstellingen van de MDG zijn ingebed in het 5-jaren Medium-Term Strategic Framework (MTSF) 2009-2012 en vormen de basis van het National Development Plan (NDP), dat door het Europees Parlement in 2012 werd aangenomen.

Het NDP stelt als Visie 2030 de vermindering van de ongelijkheid en de uitbanning van armoede rond 2030. Vision 2030 vat de uitdaging samen als de behoefte aan een snellere en meer inclusieve groei. Belangrijke elementen van deze strategie bevatten onder meer het verhogen van de export, het verbeteren van de ontwikkeling van vaardigheden, het verlagen van de kosten van levensonderhoud voor de armen, het investeren in een concurrerende infrastructuur, het verminderen van de administratieve lasten voor kleine bedrijven, het faciliteren van particuliere investeringen en het verbeteren van de prestaties van de arbeidsmarkt om de spanningen te verminderen en de toegang voor de jonge, ongeschoolde werkzoekenden te verbeteren. Het volgende MTSF 2014-2019 is ontwikkeld in lijn met de doelstellingen van het NDP om wat aangeduid is als de drievoudige uitdaging



van armoede, werkloosheid en ongelijkheid in Zuid-Afrika aan te pakken. De overeenkomstige Provincial Growth and Development plannen bouwden verder op het MTSF, rekening houdend met de specifieke uitdagingen en omstandigheden in de desbetreffende provincies. Wat betreft de geografische focus voor samenwerking met Vlaanderen, dat wil zeggen Vrijstaat, KwaZulu Natal en Limpopo, staan het belang van het scheppen van werkgelegenheid en de ontwikkeling van het platteland evenhoog op de agenda.

Zuid-Afrika is als middeninkomensland niet afhankelijk van externe ontwikkelingshulp. Het land wordt echter geconfronteerd met verschillende sociaal-economische uitdagingen, met inbegrip van hoge werkloosheid en inkomensongelijkheid. Ontwikkelingssamenwerking wordt gewaardeerd met name op het vlak van uitwisseling van beste praktijken, alsmede nieuwe benaderingen om de ontwikkelingsproblemen gedefinieerd in de MDG's en de SDG's aan te pakken. ODA wordt besteed op terreinen als gezondheid, onderwijs en sociale infrastructuur en diensten. In 2013 kreeg Zuid-Afrika 3,7 miljard dollar aan buitenlandse hulp. Belangrijke donorlanden zijn onder andere Frankrijk, Duitsland, Japan, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Uit een onafhankelijk uitgevoerde Ontwikkelingssamenwerkings-beoordeling (DCR) in 2010 bleek dat eigenaarschap van de Centrale Overheid van Zuid-Afrika verbeterd is, als gevolg van duidelijke strategische beleidsinstrumenten op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, de leiding van de IDC (National Treasury) over de ODA, evenals een verschuiving door donoren naar meer programmatische regelingen en regelingen voor begrotingssteun om ODA te leveren. Echter, de DCR-evaluatoren concludeerden ook dat eigenaarschap van de Zuid-Afrikaanse instellingen op ODA-ondersteunde initiatieven niet zo consequent sterk was op provinciaal, departementaal en lokaal niveau als op nationaal niveau. In deze DCR werd voor eigenaarschap de keuze van het financieringskanaal gecombineerd met keuzes over hoe het project beheerd zou worden van belang geacht. Bij programma's / projecten die rechtstreeks worden gefinancierd door de ontwikkelingspartner of via regelingen door derden was de kans kleiner dat er sprake van eigenaarschap was dan bij projecten gefinancierd door het RDP-kanaal, maar die kunnen nog steeds door de Zuid-Afrikaanse regering gecontroleerd worden, afhankelijk van de kwaliteit van het programma / project en de managementstructuren.

### 3.3 Internationale Ontwikkelingsagenda

De Vlaamse regering heeft actief deelgenomen aan discussies over de effectiviteit van internationale ontwikkelingshulp. De Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), de Accra Agenda for Action (2006) en de Busan Partnerschap for Effective Development Co-operation (2011) vormen de basisdocumenten waarop de principes van effectieve ontwikkelingshulp zijn gebaseerd. De 2007 EU-taakverdeling tussen donoren is ook belangrijk met betrekking tot de EU-coördinatie voor ontwikkelingsamenwerking. Ten aanzien van de inhoud van de samenwerking, zijn de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG) voor 2015 de sleutel voor de ontwikkeling van de samenwerkingsgesprekken met Zuid-Afrika voor LSN-II. Uiteraard komt de huidige agenda, zoals gedefinieerd door de SDG's, nog niet in LSN-II tot uiting, maar deze zal invloed hebben op de toekomst voor de Vlaamse ontwikkelingsamenwerking op basis van verklaringen van zowel de regering als het parlement in Vlaanderen.

De Vlaamse Regering geeft er hoge prioriteit aan om de beste praktijken-donor te zijn, zoals bevestigd in de Beleidsnota 2014-2019. Concreet betekent dit dat de volgende uitgangspunten voor beste praktijken-ODA zijn vastgelegd in de Vlaamse samenwerking met Zuid-Afrika. Voorbeelden hiervan zijn de samen overeengekomen integrale programma aanpak in een vijfjarige landenstrategie en het leveren van ongebonden hulp. In paragraaf 5.2 geven we de bevindingen van onze beoordeling van de mate waarin LSN-II in overeenstemming is met deze principes.



## 4 Overzicht van LSN-II

In deze rubriek geven we een kort overzicht van de lessen van LSN-I, de LSN-II-strategie en het implementatieplan, en de daadwerkelijke uitvoering tot op heden (huidige portefeuille en de toewijzing van de begroting).

### 4.1 LSN- I en MTR 2009

De MTR van LSN-I heeft verschillende sterke en zwakke punten in het ontwerp en de uitvoering van de LSN-I vastgesteld. De belangrijkste uitdagingen waren als volgt:

- De implementatie van verschillende projecten werd uitgesteld en de gewenste resultaten niet gehaald.
- Het lage capaciteitsniveau voor de coördinatie en het beheer van ODA-ondersteuning op provinciaal en gemeentelijk niveau. Dit varieerde tussen de provincies, met de zwakste capaciteit voor de coördinatie van de ODA geconstateerd in Vrijstaat. Het betrof hier problemen waaronder een hoog verloop onder de belangrijkste stafmedewerkers.
- Moeilijke relaties tussen de twee regeringen en in Vrijstaat.

Uit de evaluatie bleek dat de volgende prioritaire gebieden relevant blijven:

- Creëren van werkgelegenheid via steun aan de ontwikkeling van kleine ondernemingen.
- Agrarische sector en voedselzekerheid.
- Focus op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en de preventie van HIV.
- Focus op de drie geselecteerde geografische gebieden: Vrijstaat, KwaZulu Natal en Limpopo.

Transversale thema's die van belang blijven en die moeten overwogen worden in toekomstige programma's:

- Gender
- Rechten van kinderen.
- HIV/AIDS.
- Duurzame ontwikkeling.
- Goed bestuur.
- Klimaatverandering.

Factoren die cruciaal zijn voor het succes van de toekomstige bilaterale samenwerking:

- Een zorgvuldige selectie van de implementatie partners.
- Faciliteren van communicatie en samenwerking tussen de drie niveaus van de overheid in Zuid-Afrika: nationaal, provinciaal en lokaal.
- Eigenaarschap op het lokale en provinciale niveau.
- Faciliteren van samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en de private sector.

Algemene aanbevelingen over de bilaterale samenwerking en de implementatie van toekomstige programma's:

- Verbeteracties om vertrouwen tussen de twee regeringen te herstellen.
- Rollen van de verschillende actoren moeten duidelijk worden bepaald - met speciale aandacht voor de rol van VAIS en het Ministerie van Financiën (NT).
- Coördinerende rol van het Ministerie van Financiën (NT) moet worden versterkt in lijn met de afspraken en om te zorgen voor tijdige interventies als ernstige conflicten ontstaan.
- Jaarlijks overleg tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse Regeringen als een echt beleidsdialoogforum.
- Eigenaarschap op lokaal en provinciaal bestuursniveau via meer actieve participatie en capaciteitsopbouw op provinciaal en gemeentelijk niveau.
- Verhoogde zichtbaarheid van de Vlaamse Regering in de Vrijstaat.
- Jaarlijkse strategisch overleg op provinciaal niveau.

## 4.2 Landenstrategienota II: strategie en implementatieplan

De bilaterale samenwerkingsovereenkomst voor LSN-II 2012-2016 werd in 2011 ondertekend. De algemene doelstelling van LSN-II is de vermindering van de armoede en ongelijkheid, zoals uiteengezet in de Medium-Term Strategic Framework van de Zuid-Afrikaanse regering (2009- 2014), National Development Plan, Millennium Development Goals en de European Union and South Africa Joint Country Strategy Paper (2007-2013). De overeengekomen strategische focusgebieden zijn de Presidential Outcomes 4 en 7 van het NDP. Deze worden weergegeven in tabel 1 afgezet tegen de desbetreffende MDG's.

Tabel 3: prioriteiten LSN-II toegewezen aan de Resultaten en de MDG's van de Zuid-Afrikaanse regering

LSN-II	Government Outcome	MDG's
Het creëren van banen door het ontwikkelen van kleine ondernemingen.	<b>Resultaat 4:</b> Waardig werk door inclusieve economische groei.	<b>Doel 1 (Doel 1B):</b> Verwezenlijking van volledige en productieve werkgelegenheid en volwaardige banen voor iedereen, inclusief vrouwen en jongeren.
Duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid.	<b>Resultaat 7:</b> Bruisende, rechtvaardige en duurzame rurale gemeenschappen met voedselzekerheid voor iedereen.	<b>Doel 7 (Doel 7A):</b> Integratie van de principes van duurzame ontwikkeling in het beleid en de programma's op nationaal niveau en het tegengaan van verlies van natuurlijke hulpbronnen. <b>Doel 1 (Doel 1C):</b> Het aantal mensen dat honger lijdt tussen 1990 en 2015 halveren.

Bron: Zuid-Afrika – Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen, Landenrapport 2013

### 4.2.1 Programma prioriteiten

De kernprincipes van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in Zuid-Afrika, die de basis voor LSN-II vormen, zijn als volgt opgemaakt uit documenten en interviews:

- De betekenis van de Vlaamse relatie met Zuid-Afrika ligt in een gerichte agenda en unieke belangen die die een niche creëren die niet gedekt wordt door andere donoren of instanties, en dit gezien het beperkte beschikbare budget voor LSN-II.
- De bijdrage aan een beleidsdialoog over kwesties die behandeld worden in het NDP, het MTSF en de verschillende provinciale strategieën en ontwikkelingsplannen.
- De wens om een constructieve en efficiënte donoor te zijn.
- De wens om de implementatie van projecten of programma's of fondsbeheer aan andere instanties of donoren te delegeren.
- De wens om de hulp geografisch en thematisch te concentreren. Aanvankelijk werden twee sectoren gekozen (het scheppen van banen door middel van de ontwikkeling van kleine ondernemingen en duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid) die zich tot één sector heeft ontwikkeld: banen scheppen en de ontwikkeling van KMO's. De geografische focus van LSN-I op de provincies Vrijstaat, Kwazulu Natal en Limpopo werd voortgezet in LSN-II.
- De wens om innovatieve programma's en projecten te bepalen met een relatief hoger risico, maar met goede kansen op replicatie of het inpassen in Zuid-Afrikaanse regeringsprogramma's.
- De focus op capaciteitsopbouw op organisatorisch niveau.
- De focus op het creëren van partnerschappen en netwerken tussen statelijke en niet-statelijke actoren.
- De wens om in het bijzonder aandacht te besteden aan het volgen van de transversale thema's gender, preventie van klimaatverandering en goed bestuur.
- De doelstelling om de armoede en ongelijkheid in Zuid-Afrika te verminderen.

In het oorspronkelijke ontwerp (paragraaf 3.2 van de LSN-II) worden twee prioriteiten van het programma gespecificeerd:

(1) Creëren van banen door het ontwikkelen van kleine ondernemingen

Het programma moet bijzonder de nadruk leggen op het faciliteren van de toegang tot de arbeidsmarkt van de gemarginaliseerde en arme bevolking, door het bevorderen van volwaardig werk, de ontwikkeling van vaardigheden, opleidingen in ondernemerschap en de ontwikkeling van kleine ondernemingen.

De ondersteunde projecten moeten als doel hebben bij te dragen aan een aantal van de volgende resultaten:

- Een beleidsomgeving die meer bijdraagt aan het faciliteren van groei en ontwikkeling van nationaal tot lokaal niveau.
- Verhoogde vaardigheden en ondernemerschap, het ondersteunen van de toegang tot werk van de meest kansarme groepen in KwaZulu-Natal, Limpopo en Vrijstaat.
- Toename van volwaardig werk op lokaal niveau - rekening houdend met de gevolgen van de klimaatverandering - in de bovengenoemde provincies.
- Verbeterde toegang tot KMO's en coöperatieve ontwikkelingsdiensten.
- Verbeterde intergouvernementele samenwerking en relaties.
- Versterkte coördinatie tussen de relevante overheidsdiensten.

(2) Duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid

Deze beleidsprioriteit is gericht op het concentreren van Vlaamse steun aan de vermindering van de armoede op het platteland van Zuid-Afrika door middel van de voedselzekerheid en toename van het inkomen van kleinschalige en opkomende boeren door het verbeteren van de landbouwproductie en marketing.

(3) Andere kernprincipes

Andere prioriteiten van de landenstrategienota kunnen als volgt worden samengevat:

- Steun voor het monitoren van plannen en beleid van de Zuid-Afrikaanse regering in de twee bovenstaande belangrijke aandachtsgebieden.
- Het opnemen van transversale thema's - in het bijzonder gender, HIV / AIDS, en klimaatverandering.
- LSN-II moet een nationaal programma zijn met een focus op implementatie in de drie provincies en met de grootste sociaaleconomische behoefte, namelijk Vrijstaat, KwaZulu Natal en Limpopo.

De problemen ondervonden met de uitvoering van LSN-I moet worden aangepakt door capaciteitsopbouw van lokale en provinciale overheden via actieve deelname aan de uitvoering van initiatieven in de geselecteerde provincies, en afstemming van de programmering met de provinciale prioriteiten in het kader van LSN-II.

De Vlaamse Regering wil een ondersteunende, flexibele, pragmatische, deskundige en innovatieve partner zijn.

#### 4.2.2 Projectkeuze

Gezien de context, kader en de doelstellingen van LSN-II, werden de criteria voor de selectie van interventies gedefinieerd in paragraaf 4.2 van LSN-II:

- Versterking gunstig klimaat voor KMO ontwikkeling.
- Bevordering van de toegang voor de meest kwetsbare groepen tot de arbeidsmarkt door het versterken van vaardigheden en ondernemerschap.
- Het creëren van mogelijkheden voor volwaardig werk.
- Verhoging van de toegang tot diensten voor KMO's.

- Bevorderen van intra-gouvernementele samenwerking en relaties.
- Het faciliteren van de communicatie tussen de drie niveaus van de overheid.

De rol van de Vlaamse en de Zuid-Afrikaanse Regering in de selectie en implementatie van interventies (para 5.1 LSN-II) moet de volgende zijn:

- De Zuid-Afrikaanse Regering zal passende interventies bepalen, die National Treasury (NT) en DIV dan moeten evalueren. Waar nodig worden externe deskundigen en belanghebbenden gecoöpteerd om te helpen bij de evaluaties. DIV moet dan het ontwerp van het project faciliteren en toezien op de uitvoering.
- Wanneer een internationale organisatie wordt beschouwd als uitvoerende partner, zal DIV overleg plegen met NT; en een beslissing wordt samen met NT genomen..
- Wanneer een NGO zou worden beschouwd als uitvoerende partner, houdt DIV NT op de hoogte, maar de uiteindelijke beslissing ligt bij de Vlaamse Regering.

#### 4.2.3 Financiering

De totale waarde van de ODA is 5 miljoen euro per jaar of 25 miljoen euro over de periode van 5 jaar van LSN-II.

#### 4.2.4 Risicomanagement

- De principes van de Verklaring van Parijs worden nageleefd wat betreft het verstrekken van ongebonden hulp en het afstemmen van de ODA volgens de overeengekomen prioriteiten van het meerjarenprogramma om eigenaarschap te bevorderen en het risico dat lokale autoriteiten niet meewerken tijdens de uitvoering van projecten en programma's te verminderen.
- Vlaanderen is verantwoordelijk voor het identificeren en beheren van risico's en zal contact opnemen met de Zuid-Afrikaanse regering als er problemen zijn die opgelost moeten worden.
- Als er tekenen zijn van een verhoogd risico en afnemende prestaties, kan DIV fondsen aan NGO's of internationale organisaties, die voorheen bestemd waren om de regering te steunen, opnieuw toewijzen.

### 4.3 Landenstrategienota II: Implementatie

Een implementatievoorstel ontwikkeld voor LSN-II met een lijst van potentiële projecten in het kader van de drie thema's van volwaardige werk / KMO-ondersteuning, landbouw en voedselzekerheid en goed bestuur. Deze lijst van de voorgestelde projecten werd verder verfijnd door verkennend onderzoek, evaluaties uitgevoerd door externe adviseurs van sommige potentiële implementatiepartners en de begunstigde fondsen, overleg en onderhandelingen tussen VAIS en NT. Bepaalde overeengekomen "financieringscomponenten" werden overeengekomen voor uitbetaling van de middelen door verschillende soorten partners / uitvoerende instanties. De toewijzing van de financiering vanaf juni 2015 en de lijst van projecten die op het moment van de evaluatie geïmplementeerd worden (juni-juli 2015) zijn hieronder samengevat.

#### 4.3.1 Toewijzing van financiering als in juni 2015

Tabel 4: Besteed t.o.v. totale budget vanaf juni 2015

Totale geplande begroting (EUR)	25,000,000
Totale vastgelegd (tot op heden)	15,055,000
Toegewezen	7,000,000
Niet-vastgelegd en niet-toegewezen	2,944,577

Tabel 3: Toewijzing van middelen per implementatiepartner op juni 2015 (exclusief TMS en TRIAS)

Implementatie component / partner	Gepland (EUR)	Werkelijk (EUR)
Overheid (nationale uitvoering)	10,000,000	10,000,000
Samenwerking tussen overheid en niet-statelijke actoren of particuliere sector (strategisch management binnen de overheid en operationeel beheer met niet-statelijke actor)	10,000,000	7,041,973
Niet-statelijke actoren en Chapter 9	5,000,000	5,013,450
Niet toegewezen		2,944,577
<b>Totaal</b>	<b>25,000,000</b>	<b>25,000,000</b>

Tabel 4: Sectorale verdeling van de middelen per juni 2015 (exclusief TMS en TRIAS)

Sector	Werkelijke besteed of toegewezen tot nu toe (EUR)
Ontwikkeling KMOs - overgemaakt	12,743,973
Ontwikkeling KMOs – toegewezen	7,000,000
Kleinschalige landbouw en voedselzekerheid	0
Goed bestuur en participatie maatschappelijk middenveld	2,311,450
Niet toegewezen	2,944,577
<b>Totaal</b>	<b>25,000,000</b>

Er zijn geen middelen rechtstreeks toegewezen in het kader van het thema kleinschalige landbouw en voedselzekerheid.

#### 4.3.2 Project portefeuille vanaf juni 2015 (inclusief TMS en TRIAS)

In annex 1 wordt een korte beschrijving gegeven van de doelstellingen van alle tot goedgekeurde projecten tot aan deze evaluatie.

Tabel 5: Projecten in verband met het scheppen van banen en MSME ontwikkeling

Projecten m.b.t. jobcreatie en Micro en KMO ontwikkeling	
<b>Projectnaam:</b>	<b>Sustainable Enterprise Development Facility (SEDF) voor het creëren van werkgelegenheid in Zuid-Afrika - fase 2 van de KMO-faciliteit geïmplementeerd 2011-2014</b>
Implementatiepartner:	International Labour Organisation
Waarde:	3.305 million euro
Tijdschema :	januari 2014 – december 2016
Dekking :	Vrijstaat en Kwa-Zulu Natal Provincies
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Projectnaam:</b>	<b>Overheidsopdrachten en de Sociale Economie (PPSE)</b>
Implementatiepartner:	International Labour Organisation
Waarde:	630,000 euro
Tijdschema :	januari 2012 – december 2013 (uitgebreid tot December 2014)
Dekking :	Kwa-Zulu Natal Provincie
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Projectnaam:</b>	<b>Private- en overheidsopdrachten en de Sociale Economie (PPSE) - uitbreiding naar bijkomende provincies</b>
Implementatiepartner:	International Labour Organisation
Waarde:	1,735,926 euro
Tijdschema :	Januari 2014 – December 2016
Dekking :	Vrijstaat en Kwa-Zulu Natal Provincies
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Projectnaam:</b>	<b>Creëren van werkgelegenheid via ontwikkeling KMO's – een kennisdelingsproject</b>
Implementatiepartner:	International Labour Organisation
Waarde:	600,000 euro
Tijdschema :	januari 2015 – december 2017
Dekking :	Nationaal + Malawi en Mozambique
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Projectnaam:</b>	<b>Ondersteunen van sociaal en ecologisch ondernemerschap in Zuid-Afrika</b>
Implementatiepartner:	SEED Initiative/Adelphi
Waarde:	771,047 euro
Tijdschema :	december 2012 – juni 2016
Dekking :	Vrijstaat, Kwa-Zulu Natal en Limpopo Provincies
Landbouw:	Speciale component
<b>Projectnaam:</b>	<b>Steun voor de uitbreiding van het IDC Social Enterprise Fund (SEF)</b>
Implementatiepartner:	Industrial Development Corporation
Waarde:	4,000,000 euro
Tijdschema :	1 april 2014 – 1 april 2016
Dekking :	Vrijstaat, Kwa-Zulu Natal en Limpopo Provincies
Landbouw:	Beperkt/ indirect

<b>Projectnaam:</b>	<b>Maatschappelijk ondernemen ondersteuning eco-systeem</b>
Implementatiepartner:	UCT/Bertha Centre for Social Entrepreneurship and Social innovation
Waarde:	1,000,000 euro
Tijdschema :	1 januari 2015 – 31 december 2017
Dekking :	Nationaal
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Projectnaam:</b>	<b>De bouw van het eco-systeem voor sociaal ondernemerschap en de ontwikkeling van het bedrijfsleven in Zuid-Afrika om de sociaal-economische groei te katalyseren en het creëren van banen te bevorderen</b>
Implementatiepartner:	UP/GIBS
Waarde:	702,000 euro
Tijdschema :	1 januari 2015 – 31 december 2017
Dekking :	Nationaal
Landbouw:	Beperkt/ indirect
<b>Project Name</b>	<b>PEERS</b>
Implementing partner:	TRIAS
Waarde:	900,000 euro (feitelijk geen onderdeel van het LSN-II budget)
Tijdschema:	1 januari 2013- 31 december 2015
Dekking:	Nationaal
Landbouw:	Beperkt/ indirect

Table 6: Projecten m.b.t. goed bestuur en civiele maatschappij

Projecten m.b.t. goed bestuur en civiele maatschappij	
<b>Project Name:</b>	<b>Participatie en ontwikkeling van de capaciteiten van het maatschappelijk middenveld in het realiseren van socio-economische rechten in Zuid-Afrika (SERSA)</b>
Implementing Partner:	Foundation for Human Rights
Value:	1,285,000 euro
Timeframe:	1 januari 2013 – 31 december 2015
Coverage:	Nationaal + Vrijstaat, Kwa-Zulu Natal en Limpopo Provincies
Agriculture:	50% van de begunstigden
<b>Project Name:</b>	<b>Monitoring van de parlementaire commissies ter bevordering van kleine ondernemingen, kleinschalige landbouw en voedselzekerheid</b>
Implementing Partner:	Parliamentary Monitoring Group (PMG)
Value:	200,000 euro
Timeframe:	2012- 2016
Coverage:	Nationaal, maar gericht op de prioritaire provincies
Agriculture:	Directe focus
<b>Project name:</b>	<b>Zuid-Afrika Land Observatory, een platform voor de ondersteuning van op bewijs gebaseerde en participatieve besluitvorming m.b.t. land in Zuid-Afrika</b>
Implementing Partner	University of Pretoria (UP)
Value:	406,450 euro
Timeframe:	1/10/2014 – 30/9/2017
Coverage:	Nationaal/internationaal
Agriculture:	Sterke focus (land)

<b>Project Name:</b>	<b>Intensiveren van het delen van kennis partnerschappen voor een effectieve aanpassing aan klimatologische variabiliteit en veranderingen in Zuid-Afrika</b>
Implementing Partner:	Environmental Monitoring Group (EMG) in opdracht van het Climate Adaptation Network
Value:	420,000 euro
Timeframe:	1 januari 2015 – 31 december 2017
Coverage: Agriculture:	Nationaal Sterke focus
<b>Project Name:</b>	<b>Technical and Management Support Project (TMS) (feitelijk geen onderdeel van het LSN-II budget)</b>
Implementing Partner:	NT
Value:	Ongeveer 2 ,000,000 euro
Timeframe:	augustus 2012 – december 2016
Coverage: Agriculture:	Nationaal + Vrijstaat, Kwa-Zulu Natal en Limpopo Provincies 8 speciale projecten



## 5 Analyse van de LSN-II volgens de OESO / DAC-criteria

In dit hoofdstuk bieden wij een breed uitgevoerde analyse van LSN-II volgens de OESO / DAC-criteria, gebaseerd op een beoordeling van de projecten van de steekproef, beschikbare projectevaluaties en interviews met belanghebbenden. Bijlage 2 geeft een overzicht van elk beoordeeld project.

### 5.1 Relevantie

*In deze paragraaf beschouwen wij de relevantie van de LSN-II voor de Joint Country Strategy Paper tussen Zuid-Afrika en de EU, de ODA prioriteiten van de Vlaamse Regering, en de nationale prioriteiten van de Zuid-Afrikaanse regeringen. Wij maken onderscheid tussen het belang in het ontwerp / de opzet en implementatie van LSN-II.*

#### 5.1.1 Strategisch belang van de doelstellingen van LSN-II voor de Vlaamse regering

LSN-II is relevant in de context van de aangegeven en beoogde principes m.b.t. ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse regering. Het is in lijn met de belangrijkste doelstellingen van het Kaderdecreet Inzake Ontwikkelingssamenwerking (2007). LSN-II is gericht op structurele armoedebestrijding in Zuid-Afrika (doelstelling 1). De focus ligt op het terugdringen van ongelijkheid en het bereiken van de armen, met de bedoeling zo relevant mogelijk te zijn in een middeninkomen land. LSN-II is noch specifiek gericht op het verbreden van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen noch op het bevorderen van politieke aandacht voor de Noord-Zuid-kwesties en het intern coherentiebeleid. LSN-II kan echter door de Vlaamse Regering voor deze doeleinden gebruikt worden, zoals bijvoorbeeld, voorzien in het brede overleg (Staten Generaal) voor 2016.

Met betrekking tot de doelstelling van het afstemmen van de ODA van de Vlaamse regering met de EU-samenwerking met Zuid-Afrika, kunnen we concluderen dat LSN-II zich binnen de genoemde gebieden van samenwerking bevindt. Het indicatieve programma voor de samenwerking met Zuid-Afrika voor de periode 2007-13 geeft twee gebieden aan waarop de aandacht moet worden gericht: het creëren van werkgelegenheid in de informele sector van de economie en de integratie in de formele economie; en capaciteitsopbouw voor de verstrekking van de fundamentele sociale zekerheidsdiensten en sociale cohesie.

De meeste EU-donoren hebben de reikwijdte van de samenwerking in Zuid-Afrika aangepast of verminderd. De EU-begroting voor ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika voor de periode 2014-2020 is teruggebracht tot een kwart van de vorige periode. Het debat tussen de EU-landen over de vraag om door te gaan met het verlenen steun aan een middeninkomen land als Zuid-Afrika, werkt ook door op de huidige positie van de Vlaamse Regering. Veel EU-landen concentreren zich meer op de toegevoegde waarde van technische bijstand, met inbegrip van onderzoek en academische uitwisselingen. De huidige en vooral de onlangs goedgekeurde projecten en programma's van LSN-II lijken die trend te volgen met de opname van studies en beleidsaanbevelingen voor de ontwikkeling op het gebied van de sociale economie.

Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering geïnterviewd in het kader van deze MTR hebben aangegeven dat zij willen blijven samenwerken met een belangrijke internationale speler zoals Zuid-Afrika. Betrokken zijn in Zuid-Afrika biedt waardevolle inzichten in mondiale vraagstukken en kan ook helpen bij het debat rond SDG's in Vlaanderen. In hun ogen kan een relatie met Zuid-Afrika inzichten van een belangrijk land naar voren te brengen in Vlaanderen. Ook de organisatie 11.11.11., het platform

voor alle organisaties die in Vlaanderen actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, benadrukt dit punt.

Met betrekking tot overleg met het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen over de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking uitte 11.11.11. kritiek over het gebrek aan mogelijkheden om dat te doen. Ze uitte ook kritiek op het gebrek aan administratieve capaciteit bij de Vlaamse Regering in Brussel (DIV) en in Pretoria, en dit wordt gezien als een belemmering voor een goede coördinatie van LSN-II.

### *5.1.2 Strategisch belang van het ontwerp van LSN-II met betrekking tot de Zuid-Afrikaanse nationale prioriteiten*

De strategische focus van LSN-II wordt als relevant beschouwd. De bilaterale landenstrategie is afgestemd op de nationale prioriteiten van Zuid-Afrika, zoals uiteengezet in het MTSF 2009- 2012, NDP, MDG's en de Provinciale Growth and Development Strategies (PGDS) van Zuid-Afrika. De belangrijkste strategische focus van LSN-II is op de Presidential Outcome 4: Volwaardig werk door inclusieve economische groei; en Presidential Outcome 7: Bruisende, rechtvaardige en duurzame rurale gemeenschappen met voedselzekerheid voor iedereen.

De streefdatum voor het bereiken van de MDG's is eind 2015. De SDG's zijn bedoeld om de huidige internationale ontwikkelingsprioriteiten te definiëren. Op de desbetreffende VN-conferentie in Rio de Janeiro in 2012 werd een proces gestart voor het ontwerpen van SDG's met de volgende kenmerken: "actie-gericht, beknopt en eenvoudig over te brengen, beperkt in aantal, ambitieus, globaal van aard en universeel toepasbaar voor alle landen, rekening houdend met verschillende nationale realiteiten, capaciteiten en ontwikkelingsniveaus en het nationale beleid en de prioriteiten". Op dit moment worden, in de desbetreffende werkgroep van de VN 17 SDG's besproken. De achtste doelstelling wordt gedefinieerd als "bevordering van bestendige, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve werkgelegenheid en volwaardig werk voor iedereen". LSN-II voldoet volledig aan deze ontwerp-SDG doelstelling.

### *5.1.3 Relevantie uitvoering van LSN-II*

#### **Repertoire van projecten**

De geselecteerde projecten in het kader van de thema's 'KMO-ondersteuning / creëren van werkgelegenheid' en 'goed bestuur' worden relevant geacht voor de doelstellingen en intenties van de LSN-II.

LSN-II slaagde er echter niet in projecten in het kader van het thema 'duurzame kleinschalige landbouw en voedselzekerheid' op te nemen. De eerste betrof samenwerking met het ministerie van Landbouw, Bosbouw en Visserij (DAFF ) en de Development Bank of Southern Africa (DBSA) met betrekking tot de Drylands Funds, maar dit werd niet gerealiseerd. Andere opties werden vervolgens onderzocht met het DAFF, maar kwalitatief goede voorstellen bleven uit.

In 2014 werd een externe evaluatie van de KMO-project portfolio uitgevoerd (Simon White, 2014). Daaruit bleek dat een aantal van de bestaande projecten uitgevoerd in het kader van de twee andere themagebieden (MKB ondersteuning / volwaardige banen en goed bestuur) een component bevatten dat gericht is op kleinschalige landbouw en voedselzekerheid. Het betreft de UP Land Observatory, PMG, FHR, PPSE, SEED en TMS (8 landbouwprojecten). Andere projecten richten zich indirect op kleinschalige landbouw en voedselzekerheid, zoals de verschillende projecten met betrekking tot de sociale economie en de steun aan KMO's, waaronder ook de landbouw-gerelateerde eindbegunstigen.

Om die reden werd een besluit door DIV genomen om de middelen in eerste instantie bestemd voor landbouw-gerelateerde projecten in de KMO-portefeuille onder te brengen. De ontwikkeling van het MKB en ondernemerschap wordt gezien als de groeimotor voor Zuid-Afrika en richt zich direct op de

drievoudige uitdaging van armoede, werkloosheid en de ongelijkheid in Zuid-Afrika. De Foreign Policy Note for Foreign Policy, International Economic Relations and Development Cooperation 2014-2019 bevestigde dat een sector zou worden gekozen, namelijk het creëren van werkgelegenheid en de ontwikkeling van het KMO.

De verzameling projecten heeft een sterke verbindende factor met een focus op sociaal ondernemerschap, die ook de 'groene economie' en voedselzekerheid omvat. Hoewel de implementatie afwijkt van het oorspronkelijke plan, zoals uitgedrukt in LSN-II, concluderen we dat de problemen met succes opgelost zijn wat ons een portfolio opgeleverd heeft die relevant is voor de oorspronkelijke doelstellingen.

### Transversale thema's

De transversale thema gender, klimaatverandering en goed bestuur waren expliciete criteria in de oproep tot het indienen van voorstellen. Goed bestuur was een expliciete doelstelling in de projecten die gericht zijn op het versterken van de rol van het maatschappelijk middenveld. Met betrekking tot klimaatverandering is een specifiek project (Climate Change Network) onlangs geselecteerd in LSN-II.

In diverse voortgangsrapporten wordt aandacht besteed aan de aanwezigheid van transversale thema's. Er is bijvoorbeeld een indicatie dat er gepoogd werd om de aandacht te richten op vrouwelijke ondernemers. Naast de projecten waarin de transversale thema's expliciet zijn opgenomen, is de mate waarin ze zijn / worden opgenomen in de uitvoering van de overige projecten echter variërend en is er geen effectieve monitoring. Wij hebben de indruk dat de transversale thema's niet in alle projecten effectief aan bod zijn gekomen.

### Provinciaal niveau

In reactie op de aanbevelingen van de MTR 2010, werd een MoU getekend tussen het Department of Economic Development, Small Business, Tourism and Environmental Affairs (DESTEA) in Vrijstaat en de IAO. De MoU is afgestemd op het provinciale Annual Performance Plan (APP). Sommige hoge ambtenaren in de provinciale regering zijn echter van mening dat de implementatie van de SEDF tekort schiet m.b.t. de aanpak van de provinciale prioriteiten en daarom zien zij de interventies als irrelevant. In de eindevaluatie van dit project in het kader van LSN-I (met inbegrip van de kostenloze uitbreiding van 2014), werd dezelfde conclusie getrokken, namelijk dat er geen eigenaarschap was over het project bij de lokale vertegenwoordigers van de overheid en dat dit sterk afwijkt van de zienswijze van de IAO.

Het is onduidelijk waarom deze tekortkomingen niet behandeld zijn in de stuurgroep, waar de Provinciale Overheid in vertegenwoordigd is en dat door de Provinciale Overheid wordt voorgezeten. De individuen die hun onvrede met het programma tot uitdrukking brachten zijn namelijk ook degenen die het MoU tekenden en die deel uitmaken van de stuurgroep. Dit probleem wordt uitgebreider behandeld in paragraaf 5.3.

Het is niet bekend wat er is gebeurd in KwaZulu-Natal en Limpopo, want de evaluatie was beperkt tot enkel een bezoek aan Vrijstaat Provincie.

## 5.2 Coherentie

*Coherentie behandelt de vraag of de LSN-II implementatie is afgestemd op de processen en procedures van de Zuid-Afrikaanse Regering en DIV, alsook met de internationale ODA-richtlijnen.*

### 5.2.1 Afstemming van de LSN-II-implementatie met de processen en procedures van de Zuid-Afrikaanse Regering

### Nationaal niveau

Het officiële kanaal voor de bilaterale ODA in Zuid-Afrika is via het RDP Fonds, dat wordt gecoördineerd door de International Development Cooperation (IDC) Directorate of National Treasury. In de praktijk willen donoren echter niet altijd de ODA via de RDP doorsluizen en wordt de ODA vaak via andere ministeries of instanties doorgesluist, of rechtstreeks via de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld.

In het LSN-I financieringsmodel, werden alle fondsen doorgesluist via het RDP Fonds afgestemd op de systemen van de ODA in Zuid-Afrika. Dit resulteerde in verschillende problemen en de relaties werden geschaad tijdens het proces. LSN-II koos daarom voor een alternatieve financieringsmodaliteit, afgestemd op de aanbevelingen van de DCR. Als zodanig werden fondsen via overheidsagentschappen (zoals de Industrial Development Corporation) en het maatschappelijk middenveld doorgesluist.

De MTR van 2008 stelt nadrukkelijk dat het vertrouwen tussen de beide regeringen hersteld en relaties op nationaal en provinciaal niveau verbeterd moeten worden, dat financiering op de nationale en provinciale prioriteiten moet worden afgestemd, dat de rol van DIV en het NT expliciet verduidelijkt moet worden in LSN-II en weer jaarlijks plaats moet vinden.

LSN-II is zeer specifiek met betrekking tot de aanpassing van de doelstellingen van LSNII met de nationale en provinciale prioriteiten (onder 'Relevantie' besproken), het doorsluizen van fondsen, de rol van de verschillende partijen en periodiek overleg:

- Financieringsmodaliteiten: om de problemen ondervonden in LSN-I met vertragingen bij de uitbetalingen evenals onderbesteding te omzeilen, heeft LSN-II drie financieringsmodaliteiten vastgesteld (overheid / instellingen (40%), de overheid en / of niet-statelijke actoren (40%), niet-statelijke actoren (20%). De relatieve uitgaven-doelstellingen werden vastgelegd in het implementatievoorstel voor LSN-II. De selectie van implementatiepartners in het kader van LSN-II tot nu toe is afgestemd op deze financieringsmodaliteiten..
- Rollen: in de selectie van projecten werden specifieke rollen aan NT en DIV toegewezen.
- Periodiek verslag uitbrengen aan NT/ samenwerking: er is gedurende vijf jaar geen periodiek formeel overleg gevoerd. Dit is opnieuw ingesteld en een formele Bilaterale Consultatie werd bijeengeroepen in maart 2015.

De relatie tussen NT en de Algemene Vertegenwoordiging van Vlaanderen blijft gespannen. Terwijl NT erkent dat niet alle ODA van andere donoren via de RDP verloopt, heeft het aangegeven dat er met andere landen nauwere samenwerking met meer overleg over de selectie van projecten en regelmatige feedback over de voortgang is. Met de ODA niet die via de RDP verloopt en onvoldoende samenwerking tussen vertegenwoordigers van Vlaanderen en NT, bestaat het risico dat de ODA niet is afgestemd op de nationale prioriteiten. Het NT heeft het mandaat om alle ODA op nationaal en provinciaal niveau te coördineren, en kan dat niet effectief doen zonder te worden geraadpleegd en op de hoogte te worden gehouden van de LSN-II implementatie.

Door het herstel van het formeel overleg in 2015 is de verstoring van communicatie en relaties gedeeltelijk aangepakt. Beide partijen lijken de noodzaak in te zien om de aard van de relatie opnieuw te evalueren en gaan akkoord met een wederzijds geaccepteerd proces voor het versterken van de relaties.

#### Provinciaal niveau - Vrijstaat

Zoals vermeld in de vorige paragraaf Relevantie, was met de regering van Vrijstaat een MoU getekend. Het MoU is afgestemd op de prioriteiten van de provinciale regering, zoals vermeld in het APP. Een stuurgroep is opgericht die een breed scala aan belanghebbenden, met inbegrip van de provinciale overheid, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld beslaat. De stuurgroep wordt

voorgezeten door de provinciale overheid en komt elk kwartaal bijeen. Dit is in lijn met de afspraken in de formalisering van LSN-II bereikt.

Wij hebben echter gemerkt dat er nog ontevredenheid bestaat onder hoge provinciale functionarissen, omdat de financiering wordt verstrekt via een internationale organisatie (ILO), in plaats van door de provincie in de vorm van begrotingssteun; en dat dit niet in lijn is met de provinciale processen en procedures. Volgens deze ambtenaren, is de implementatie van de SEDF ook niet afgestemd op de provinciale prioriteiten en de provinciale overheid kan dit niet beïnvloeden omdat de financiering niet onder hun verantwoordelijkheid valt. Opgemerkt moet worden dat de provinciale functionarissen tijdens de MTR geraadpleegd zijn en deel uitmaken van het MoU overleg en lid zijn van de stuurgroep. Het is dan ook onduidelijk waarom de stuurgroep niet wordt gebruikt om de ontevredenheid te adresseren.

### 5.2.2 *Aanpassing van de LSN-II-implementatie met de Vlaamse ODA-criteria en doelstellingen*

Het Vlaamse overheidsbeleid voor LSN-II houdt in dat meer hulp buiten de overheidskanalen kan worden verstrekt via niet-gouvernementele organisaties. Dit is in lijn met het internationale ontwikkelingsdebat om een bredere coalitie te vormen voor het aanpakken van de ontwikkelingsproblemen. Een portfolio benadering met een mix van bilaterale hulp, multilaterale organisaties en NGO's wordt wenselijk geacht. Deze spreiding zou goed zijn m.b.t. risicobeheer en de administratieve capaciteit van de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering wilde versterkte nationale coördinatie om de administratieve traagheid, ervaren bij de directe samenwerking met de provinciale autoriteiten in het kader LSN-I, te overwinnen. De gezamenlijke Mid Term Review van LSN-I in 2009 adresseerde de noodzaak om een meer effectieve manier van werken te kiezen. In termen van selectiecriteria bevestigde Vlaanderen de noodzaak om voor goed gerichte bijstand te zorgen en zich te concentreren op goed gedefinieerde gebieden waar Vlaanderen ook een meerwaarde zou hebben wat betreft haar eigen expertise. Het beleid om niet langer kleinere projecten te financieren zou ook worden voortgezet.

Wat betreft de afstemming tussen de Vlaamse prioriteiten voor de ODA-relatie kunnen we concluderen dat het beleid in de praktijk is vertaald met als resultaat een samenhangende en effectieve portfolio. Wat betreft goed functionerende nationale coördinatie en overleg voldoet LSN-II niet aan de Vlaamse beleidsdoelstelling van een effectieve nationale coördinatie.

### 5.2.3 *Aanpassing van de LSN-II-implementatie met de internationale ODA-richtlijnen*

De samenwerking moet plaatsvinden volgens de principes van de Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), de Accra Agenda for Action (2006) en het Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011).

Als LSN-II wordt gehouden tegen de overeengekomen principes van de verklaringen van internationale ontwikkelingssamenwerking (Parijs, Accra, Busan), kunnen wij concluderen dat er overeenstemming is, met één uitzondering dat de fondsen niet via het nationale systeem worden doorgesluisd. De derde externe Development Cooperation Review DCR (2010), erkent dat het, onder bepaalde omstandigheden, noodzakelijk is om fondsen direct door te sluisen naar de uitvoerende partners, in plaats van via de RDP. Het advies van de DCR is dat de keuze van de modaliteiten aangepast moet zijn aan het programma en de institutionele omstandigheden. Zelfs als sectorale begrotingssteun en de RDP Fonds regelingen de voorkeur hebben (en het is aangetoond dat ze een grotere kans op succes hebben), zijn er omstandigheden waaronder deze benaderingen niet zinvol zijn en dienen te worden afgeschaft, of alleen voortgezet moeten worden als ondersteunende regelingen getroffen zijn. Onze bevindingen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 7: *Aanpassing van de LSN-II met de internationale ontwikkelingsbeginselen o*

Internationaal ontwikkelingsprincipe	LSN-II afstemming
--------------------------------------	-------------------

Ontkoppel steun in de mate van wat mogelijk is (Busan).	Er is geen uitgesproken of informele voorkeur om Vlaamse partners te selecteren. Dit is ook gecodificeerd in het Kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking (2007).
Voorzien van transparante indicatie van bestedingsplannen en regelmatige updates en overleg (Busan).	Bij aanvang in 2012 werden de LSN-II keuzes en de verdeling van de begroting tussen de implementerende kanalen (overheid, maatschappelijk middenveld en multilaterale sector) voorzien.
Bevorderen van een klimaat voor civiele maatschappij organisaties als onafhankelijke ontwikkelingsactoren (Busan).	Binnen LSN-II bestaat een aparte component, die de toezichtscapaciteit van het maatschappelijk middenveld op overheidsingrijpen versterkt.
Afstemming: donorlanden moeten lokale systemen (Parijs) gebruiken en de openbare systemen voor financieel beheer van het land gebruiken als de standaardoptie voor de financiering van ontwikkeling: LSN-II beoogt middelen door te sluisen (Busan).	De Vlaamse Regering heeft verklaard voornemens te zijn fondsen bestemd voor overheidsinstanties via de begrotings- en uitgavenmechanismen beheerd door NT van Zuid-Afrika door te sluisen. Dit was het geval met LSN-I. Vanwege problemen ook ondervonden tijdens de uitvoering van LSNII, werd dit aangepast in LSN-II. De derde DCR concludeerde dat andere (grote en kleinere) donoren ook niet (alle) ODA via de RDP in Zuid-Afrika doorsluisen.
Focus op resultaten en een duurzaam effect (Parijs, Accra, Busan).	LSN-II heeft de expliciete doelstelling effectieve, resultaatgerichte, maar toch risicovolle en innovatieve projecten te selecteren.
Capaciteitsopbouw het vermogen van landen om hun eigen toekomst op te bouwen en hun nationale instellingen te versterken (Accra, Busan).	Capaciteitsontwikkeling is een hoofdprioriteit / component binnen CPS-II.
Partnerschap om complementariteit en diversiteit te herkennen, met inbegrip van samenwerking met andere donoren, stichtingen en het maatschappelijk middenveld (Accra, Busan).	Zekere mate van EU-coördinatie wordt gevolgd op het gebied van beleid en thematische gebieden. Ook bestaat er een apart venster binnen LSN-II voor de samenwerking tussen de Zuid-Afrikaanse Regering en niet-overheidsactoren.
Eigenaarschap: Ontwikkelingslanden bepalen hun eigen strategieën voor het terugdringen van de armoede, het verbeteren van hun instellingen en pakken corruptie aan (Parijs, Accra).	LSN-II volgt de door de Zuid-Afrikaanse Regering gestelde prioriteiten in het feitelijke MTSF.
Harmonisering: donorlanden coördineren, vereenvoudigen procedures en delen informatie om dubbel werk te voorkomen (Parijs).	Een geharmoniseerde gezamenlijke aanpak wordt niet gezocht in het kader van gezamenlijke sectorale begrotingssteun. LSN-II is bedoeld om een niche te vullen die niet gedekt wordt door andere donoren om dubbel werk te voorkomen.



Wederzijdse verantwoordelijkheid: Donoren en partners zijn verantwoordelijk voor de ontwikkelingsresultaten (Parijs).

LSN-II-projecten en programma's worden onderworpen aan onafhankelijke evaluaties en audits.

### 5.3 Effectiviteit

*Effectiviteit meet de mate waarin de implementatie van LSN-II haar doelstellingen heeft bereikt.*

#### De selectie van projecten

Het selectieproces voor de projecten is effectief geweest bij de uitvoering van een reeks projecten die de prioritaire thema's van KMO ondersteuning/ creëren van werkgelegenheid en goed bestuur adresseerden. Men ondervond problemen bij de bepaling van projecten in het kader van het thema kleinschalige landbouw en voedselzekerheid. Die werden echter succesvol opgelost door dit thema bij verschillende andere projecten onder te brengen.

Met het TMS-project, ondertussen gefinancierd buiten LSN-II (TMS gebruikt de resterende niet-bestede middelen en belangen van projecten opgestart vóór 2006), is het doel bereikt, nl. het creëren van de basis voor een aantal initiatieven in het kader van LSN-II: het programma heeft geholpen met de identificatie van relevante partners en financierde ervaringsgerichte projecten en onderzoek, die andere projecten aanvulden en van informatie voorzagen. De TMS is een succesvolle en pragmatische toepassing van niet-bestede middelen geweest.

Er is veel synergie tussen de geselecteerde projecten met een gemeenschappelijk thema van ondersteuning van sociaal ondernemerschap in een aantal van de projecten. In die zin vullen de projecten elkaar effectief aan en dragen bij tot de ontwikkeling van de sociale economie. Verschillende van die projecten richten zich op het uitvoeren van impact, de versterking van de sector als geheel en het creëren van de basis voor toekomstige initiatieven. Voor deze sector zal betrokkenheid op lange termijn vereist zijn om in de toekomst de vruchten te plukken.

DIV is goed gepositioneerd om effectief ondersteuning te verlenen aan de verdere ontwikkeling van sociaal ondernemerschap, die in Zuid-Afrika in de kinderschoenen staat.

#### Uitvoerende partners

De LSN is succesvol geweest in het bepalen van de uitvoerende partners, zoals uitgewerkt in de LSN implementatiestrategie. De partners bleken geloofwaardige instellingen met sterke, goed gekwalificeerde projectmanagers.

#### Verbeteren van de samenwerking en communicatie tussen overheid, maatschappelijk middenveld en private sector

Dit zijn expliciete criteria in de selectie van projecten en werden in de meeste gevallen bereikt door de aard van de implementerende partners en de projecten, versterkt door synergie en het delen van informatie tussen projecten.

In Vrijstaat werd een formele MoU ondertekend die de SEDF op het jaarlijkse Performance Plan (APP) afstemde. De stuurgroep bestaat uit leden van de provinciale overheid, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld, en faciliteert als zodanig de samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen. Implementatie van initiatieven omvat ook alle niveaus van de overheid, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld.

## Capaciteit opbouwen

De resultaten van de effectiviteit in capaciteitsopbouw zijn wisselend: verschillende projectleiders en begunstigen rapporteerden over hun lessen en verbeterde capaciteit als gevolg van de steun van de Vlaamse Regering - niet alleen in financiële termen, maar ook door middel van het delen van kennis en technische bijstand. De steun van Vlaanderen heeft het bijvoorbeeld voor een aantal universiteiten en maatschappelijke organisaties mogelijk gemaakt om hun vaardigheden te versterken op het gebied van sociaal ondernemerschap, ontwikkeling van het KMO, onderzoek en projectmanagement.

Aan de andere kant, hebben de problemen die men ondervond bij het verkrijgen van kwaliteitsvoorstellen van het Department of Agriculture, Forestry and Fisheries (DAFF) geleid tot uitsluiting van de landbouw-gerelateerde projecten en DAFF als implementerende partner, een gemiste kans dus om de capaciteit binnen DAFF te versterken.

In Vrijstaat heeft de provinciale overheid personeel gedetacheerd naar de SEDF, terwijl de SEDF opereert vanuit de provinciale overheidsgebouwen. Activiteiten zijn in samenwerking met de provinciale en lokale overheden, de private sector en het maatschappelijk middenveld geïmplementeerd. Andere overheidsdiensten zijn ook betrokken geweest bij de uitvoering van een aantal initiatieven. Dat wil zeggen dat de doelstelling om de communicatie tussen de verschillende ministeries, verschillende overheidsniveaus en tussen overheid en niet-statelijke actoren te faciliteren, in het programma-ontwerp opgenomen zijn.

Helaas hebben deze inspanningen in de praktijk blijkbaar niet het gewenste resultaat opgeleverd: de provinciale stafmedewerker van de SEDF is werkzaam op het ILO-kantoor in Pretoria en staat niet in contact met de ILO en het provinciale overheidspersoneel in Vrijstaat. Daar komt bij dat het personeel, terwijl de SEDF fysiek opereert vanuit de provinciale overheidsgebouwen, nog steeds tot de ILO staf behoort, en (door de provinciale overheid) niet wordt gezien als onderdeel van / ingebed in de provinciale overheid. Feitelijk zullen de vaardigheden verdwijnen wanneer het project beëindigd wordt. Bovendien vinden er naar verluidt voortdurend veranderingen plaats in het provinciale overheidspersoneel/ management. Kortom, weinig of geen capaciteit is opgebouwd binnen de provinciale overheid en de provinciale overheid beschouwt het project als een extern ILO / VN-initiatief.

Het standpunt van het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector en enkele lokale overheidsfunctionarissen is heel anders: het ontwerp en de uitvoering van het programma wordt in het algemeen als effectief beschouwd, ook al zijn er wat logistieke problemen geweest; de kwaliteit van het programmamateriaal en de geleverde technische bijstand worden als uitstekend beschouwd; en de effecten van het programma (met name de enterPRIZE challenge) werden als effectief en nuttig beschouwd, niet alleen voor de directe eindbegunstigen, maar ook voor de sector als geheel, omdat het de aandacht heeft gericht op de uitdagingen en het belang van de KMO in de economie van Vrijstaat.

Het is duidelijk dat de merkbevordering en associatie van het project nog steeds in de eerste plaats met de ILO en niet met Vlaanderen is, ondanks de aanbevelingen in de MTR van 2010 dat Vlaanderen meer zichtbaar in de provincie moet zijn.

De SEDF is gekopieerd en uitgerold in KwaZulu Natal in januari 2015, en kan verder worden uitgerold in andere provincies in de nabije toekomst. De effectiviteit van het programma in KwaZulu Natal is niet onderzocht in de MTR. Het bleek echter dat het programma wordt geleid door een ILO-medewerker, ondersteund door twee buitenlandse stagiaires. Het is daarom twijfelachtig of er echt lokale capaciteitsopbouw, eigenaarschap en overdracht van vaardigheden in de provincie zal komen.



## Kennisdeling

Kennisdeling en netwerken binnen en tussen projectuitvoerders en daarbuiten is in het programma behandeld, hoewel er nog een aantal problemen zijn, omdat de TMS achterop is geraakt bij de ontwikkeling van case studies en daardoor haar doelstellingen met betrekking tot de verspreiding van de beste praktijken niet volledig heeft gehaald. Het ILO-kennisdelingsproject werd daarom ingevoerd ter verbetering van de verspreiding van de projecten.

Een aantal andere verspreidingsinspanningen zijn ook verricht tijdens de implementatie van LSN-II. Met name de kennisdelingsevenementen georganiseerd door de Vlaamse Regering hebben bijgedragen bruggen te slaan tussen projecten en het delen van geleerde lessen. De Algemene Afvaardiging van de Vlaamse Regering organiseert regelmatig netwerkbijeenkomsten en beschouwt het als een van haar functies organisaties die werken aan soortgelijke of gerelateerde aspecten in het kader van de LSN-II aan zich te binden. Een eerste ronde tafel werd in 2013 georganiseerd over de ontwikkeling van KMO's. Het was gericht op het stimuleren van het debat en kennisdeling tussen de ministeries, particuliere organisaties, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld met betrekking tot de verschillende modellen en geleerde lessen over de ontwikkeling van KMO's en het creëren van banen. In juli 2014 werd een belangrijk evenement met 75 deelnemers georganiseerd - waaronder opinieleiders van de overheid, de academische wereld, de private sector en het maatschappelijk middenveld - om kennis te delen over wat in het verleden gewerkt heeft, wat in het heden lijkt te werken en tegen welke problemen KMO's aanlopen waardoor ze niet succesvol zijn. Andere activiteiten zijn gepland voor 2015 en 2016. De KMO-ronde tafel in 2014 leidde tot de goedkeuring van Vlaanderen van een kennisdelingsproject over de ontwikkeling van KMO's, dat sinds 2015 door de ILO geïmplementeerd wordt, en waarbij ook Mozambique en Malawi betrokken zijn.

## 5.4 Efficiëntie

*Onder efficiëntie, bespreken we de selectie en implementatieprocessen van de LSN-II en de communicatie tussen de verschillende begunstigen, alsook de rapportage van de projecten.*

### Toezicht

Van projectmanagers wordt verwacht dat zij regelmatig voortgangsverslagen voorleggen. De frequentie van de verslagen hangt af van de duur van de projecten en variëren van zes maanden tot een jaar. Ten tijde van de MTR waren alle rapportages actueel.

Communicatie tussen de projectmanagers en de Vlaamse vertegenwoordiging in Zuid-Afrika is zeer goed. De grotere projecten worden geleid door stuurgroepen, die normaliter per kwartaal bijeenkomen. Dit vereist aanvullende rapportages en zorgt voor goed bestuur.

Het enige probleemgebied lijkt te liggen in de rapportage en communicatie tussen de Vlaamse vertegenwoordiging en NT, en volgens het management van NT worden zij niet op de hoogte gehouden over de projectvoortgang en de impact. Het lijkt of dit is verbeterd bij het formele bilaterale overleg gehouden in maart 2015, en hopelijk zal dit nu in de toekomst worden opgelost.

### Toewijzing en de uitbetaling van de middelen

LSN-II is veel succesvoller dan zijn voorganger bij de bepaling van de projecten, de uitbetaling en de toewijzing van middelen. Slechts 3 miljoen EUR werd niet toegewezen ten tijde van dit MTR.

Wat betreft de toewijzing van de middelen, volgt LSN-II een hybride methode: het heeft een beperkte reikwijdte en budget en een pro-actieve identificatie van kleine en grotere interventies, typisch voor een kleiner donorprogramma. Tegelijkertijd is LSN-II gebaseerd op nationale coördinatie die een meerjarig programma volgt met een aanzienlijke nadruk op capaciteitsopbouw voor overheidsinstellingen, wat typisch is voor een grotere donor. De budgettaire verdeling tussen drie kanalen (NGO ondersteuning,

multilaterale en overheidsinstellingen), weerspiegelt ook dit hybride karakter. Identificatie van de NGO-ondersteuning wordt alleen door Vlaanderen volledig beheerd (zij het binnen het overeengekomen thema met de Zuid-Afrikaanse Regering). De steun van de overheid moet onderling worden overeengekomen. Als de financiering in het kader van LSN-II via internationale organisaties wordt doorgesluist, moet NT worden geraadpleegd. Dit hybride karakter van LSN-II bleek redelijk efficiënt in de praktijk, echter met de belangrijke aantekening dat noch de communicatie en coördinatie op nationaal niveau bevredigend werd ervaren en de noodzakelijke afspraken werden gemaakt, noch dat er passend overleg plaatsvond.

Op projectniveau is het daadwerkelijke gebruik van middelen in sommige gevallen onder de doelstelling gebleven (bijvoorbeeld met het SEF, Adelphi en de PMG). Dit was deels als gevolg van de problematiek om geschikte projecten te vinden in de nog ontluikende sociale economie van Zuid-Afrika. Wanneer de uitgaven voor de programma-activiteiten dalen, kan het percentage besteed aan overheadkosten verhoogd worden.

### **Financieel beheer en controle**

Nogmaals, in tegenstelling tot de uitdagingen in LSN-I, zijn er tot op heden geen problemen met de controle of toewijzing van de uitbetaalde middelen geweest. Projectmanagers zijn verplicht om regelmatig een voortgangsverslag te overleggen, met inbegrip van de uitbetaling van middelen. Alle implementatiepartners / projecten worden onderworpen aan een audit. Dit is nog niet bij alle projecten gebeurd, aangezien sommige pas in januari 2015 begonnen.

## **5.5 Impact**

*Impact meet de mate waarin de activiteiten van LSNII een effect op de doelgroep hebben gehad.*

LSN-II is ontworpen om zich te concentreren op het uitoefenen van invloed en ervaringsgerichte implementatie, en als zodanig de innovatie en de basis te leggen voor toekomstige interventies. Het is moeilijk om invloed vast te stellen, aangezien de voordelen mogelijk verder gaan dan het specifieke programma en de directe belanghebbenden en begunstigden. Verschillende projectmanagers beschreven de impact van de Vlaamse ondersteuning als 'katalysator'.

Geen programma-brede impactstudie is uitgevoerd voor LSN-I. In de evaluatie van LSN-II konden wij alleen de projectevaluaties, voortgangsrapportages en interviews beoordelen. Omdat een aantal projecten zijn alleen een paar maanden liepen, zijn voortgangsrapportages en evaluaties nog niet beschikbaar. Hieronder zijn een paar opmerkingen:

### **Social ondernemerschap**

Verschillende initiatieven in deze ontluikende sector werden ondersteund door de Vlaamse Regering, met name het SEF geïmplementeerd door de IDC, en de programma's uitgevoerd door het GIBS en het Bertha Centrum. Zowel het GIBS en het SEF beschreef de door de TMS-gefinancierde Britse studiereis als een 'omslagpunt' voor sociaal ondernemerschap in Zuid-Afrika.

Het onderzoek gefinancierd via het SEF en de IDC (Industrial Development Corporation) - en de daaropvolgende publicaties - heeft de discussie van informatie over de sociale economie in Zuid-Afrika voorzien. Een oriënterend gesprek heeft dan ook onlangs plaatsgevonden tussen Vlaanderen en het Economic Development Department (EDD) waarin beide partijen interesse toonden in het ontwikkelen en testen van een beleid voor de sociale economie gebaseerd op de ervaringen van door Vlaanderen ondersteunde projecten. Verdere besprekingen zullen bepalen of een voorstel ter goedkeuring door de Vlaamse Regering om het EDD in dit initiatief te ondersteunen haalbaar is. Mocht dit doorgaan, dan zal de Vlaamse Regering een systemisch effect van blijvend nut op de sociale economie in Zuid-Afrika hebben bereikt.

## KMO Ondersteuning, Vrijstaat

Dit programma werd geïmplementeerd door de ILO onder LSN-I met een kosteloze verlenging tot december 2014. Het evaluatierapport werd in december 2014 afgerond. De tweede fase en de uitrol naar KwaZulu Natal werd onlangs gestart onder de SEDF banner.

In Vrijstaat bleef de enterPRIZE challenge ver onder de kwantitatieve doelstellingen met slechts 43 nieuwe ondernemingen en 160 nieuw gecreëerde banen tegenover de doelstellingen van respectievelijk 1000 en 5000. Het eindevaluatierapport van het project beschrijft de kosten per gecreëerde baan als te hoog / inefficiënt. Er zijn echter een aantal implementatie-problemen aangepakt en een één-sector-aanpak is vervolgens in fase 2 van het project (SEDF) aangenomen, die de efficiëntie en de impact in de toekomst moeten verbeteren. Volgens sommige geïnterviewden uit de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld is de echte winst dat het programma het belang van de KMO-sector weer op de agenda in Vrijstaat heeft gezet. Sommige KMO's die aanvankelijk via het programma toelages ontvingen waren naar verluidt door problemen in de sector niet duurzaam. Het lijkt erop dat een waardeketen-aanpak in geselecteerde sectoren gunstiger en meer impact kan hebben bij het realiseren van groei en de duurzaamheid van de begunstigde KMO's, dan alleen maar te focussen op startkapitaal en diensten voor bedrijfsontwikkeling.

Het startUP&go initiatief verliep volgens schema met een pilot in 62 scholen. Een basis- en tussentijdse evaluatie is uitgevoerd, maar de uiteindelijke impact zal pas bekend zijn nadat de eindevaluatie is afgerond als de eerste deelnemers aan dit programma 'afgestudeerd' zijn (het programma werd in klas 10 geïntroduceerd in 2013, klas 11 in 2014 en klas 12 in 2015).

De Provinciale Overheid beschouwde de pilot niet als relevant en verzocht om initiatieven die gericht zijn op jong afgestudeerden in fase 2 (SEDF). Toch heeft de nationale regering veel belangstelling voor het initiatief getoond en de ILO voert momenteel overleg met het Ministerie van Onderwijs voor het inpassen van dit initiatief in de nationale onderwijsprogramma's. Mocht dit doorgaan, dan zal dat een tweede systemische verandering zijn gefaciliteerd met de steun van de Vlaamse Regering door de ontwikkeling en de pilot van het programma in Vrijstaat.

Resultaten met betrekking tot het onderzoek van het KMO Observatory (gefinancierd door de TMS en het KMO-Project) aan de Universiteit van Pretoria, zijn wisselend:

- De bevindingen werden gebruikt door de ILO in het begeleiden van de sectorale benadering van het KMO-project, en als zodanig werd geconstateerd dat het onderzoek nuttig en invloedrijk is geweest.
- Aanvankelijk was het de bedoeling om het KMO Observatory op nationaal niveau te repliceren, maar blijkbaar hebben belanghebbenden er weinig interesse in en daarom zal de nationale uitrol niet plaatsvinden. De Universiteit van Vrijstaat is echter voornemens in de toekomst met eigen en aanvullende financiering met het onderzoek door te gaan.
- De provinciale overheid vond het onderzoek niet relevant, heeft het niet gebruikt en heeft vervolgens een andere universiteit (UNISA) benaderd om met het onderzoek te helpen.

## Steun aan het maatschappelijk middenveld

De steun aan maatschappelijke organisaties onder LSN-II kan een langetermijn impact hebben door burgers in staat te stellen om hun meningen en kwesties te kanaliseren om transparantie te verzekeren en overleg met de overheid te faciliteren. Wat betreft de FHR-projecten 'participatie en ontwikkeling van de capaciteiten van het maatschappelijk middenveld in het realiseren van sociaal-economische rechten in Zuid-Afrika,' is de impact in de projectevaluatie tot nu toe gering geweest (South Research, 2014). Volgens de evaluatie, kan geen wezenlijke impact in de vorm van een betere kennis van rechten worden verwacht onder de kleinschalige boeren in de korte tijd waarin het project ondersteuning verleent: er is een mismatch tussen de looptijd van de projecten (toelages voor één jaar) en de beoogde langetermijnresultaten en impact.

In het geval van het TRIAS-project, is het belangrijkste resultaat dat gerealiseerd is de verschuiving van de focus van de Zuid-Afrikaanse werkgeversorganisaties om meer in kwetsbare gebieden te werken en om startende ondernemers te ondersteunen. In de projectevaluatie (Greater Capital, 2015) werd duidelijker toezicht op kleine bedrijven en ondernemersniveau aanbevolen om de impact op de begunstigden te bepalen.

## 5.6 Additionaliteit

*In deze paragraaf evalueren wij de mate waarin de financiële steun van LSN-II heeft bijgedragen aan de realisatie van de implementatie van de projecten. Op strategisch niveau, roept additionaliteit de vraag op of de ODA-steun aan Zuid-Afrika een niche bestrijkt die nog niet is opgevuld door andere donoren / de Zuid-Afrikaanse regering zelf.*

De Vlaamse Regering heeft in haar financiële steun zeker additionaliteit gerealiseerd - door haar keuze van een niche (sociaal ondernemerschap) en door geen gezamenlijke of vergelijkbare donorinitiatieven te financieren. Een groot deel van de focus van LSN-II is gericht op de financiering van onderzoek naar andere initiatieven, ervaringsgerichte pilots, en ondersteuning naar de ontwikkeling van de opkomende sociale economie in Zuid-Afrika, gebieden waar andere donoren (nog) niet opereren. Wij concluderen dat de meeste (zo niet alle) van de door de Vlaamse Regering ondersteunde initiatieven zonder haar steun niet van de grond zouden zijn gekomen. Ook vanuit het perspectief van de Zuid-Afrikaanse Regering voldoet LSN-II de vereiste van katalytische pilot initiatieven alsmede capaciteitsopbouw voor Zuid-Afrikaanse organisaties om toegevoegde waarde te bieden.

De zelfverklaarde indicator van de 'toegevoegde waarde' van de Vlaamse ODA, is de mate waarin innovatieve praktijken geïntroduceerd kunnen worden en tegelijkertijd afstemming met nationale ontwikkelingsplannen gewaarborgd worden (zoals het MTSF). Volgens de meeste van de geïnterviewden kunnen de interventies worden beschouwd als een toegevoegde waarde. Een gemeenschappelijk thema door verschillende projectmanagers tijdens de interviews steeds aangehaald, is dat de vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering zeer deskundig en pragmatisch is. Als zodanig waarderen de projectleiders niet alleen de ontvangen financiële steun, maar ook de technische assistentie en gedeelde kennis. De Vlaamse Regering wordt naar andere donoren toe als 'anders' ervaren in hun flexibiliteit, pragmatische aanpak en belangstelling voor de ondersteuning van innovatieve initiatieven die geen deel uitmaken van het gebruikelijke donorepertoire.

Ook is LSN-II volledig in lijn met de nationale ontwikkelingsplannen, hoewel de afstemming met provinciale prioriteiten in Vrijstaat door sommigen in twijfel werd getrokken. De meeste interventies bevorderen innovatieve ondernemingen. De Vlaamse Regering kan zeker worden gezien als een die, in vergelijking met andere donoren, alternatieve niet-standaard interventies in de ontwerp- en implementatiefase verkent. De Vlaamse Regering wordt over het algemeen gezien als een niet-traditionele donor waar gemakkelijk mee te werken valt.

## 5.7 Duurzaamheid

*Duurzaamheid is het criterium of LSN-II-programma's en projecten een positieve ontwikkelingsimpact na afloop van het programma zullen blijven uitoefenen; of dat de initiatieven zullen worden geïntegreerd in de bestaande overheids- of niet-statelijke structuren.*

Voor projecten die als doel hadden om onderzoek en ervaringsgerichte implementatie te financieren, is het concept van duurzaamheid minder relevant, omdat als het onderzoek / de pilot eenmaal is afgerond, de waarde van de projecten (en 'duurzaamheid') zal worden weerspiegeld in de mate waarin deze pilots en gegenereerde kennis worden gedeeld en gebruikt door de overheid en andere instellingen om toekomstige initiatieven en beleid van informatie te voorzien.

In sommige gevallen was het de bedoeling om duurzaamheid te bereiken door het faciliteren van capaciteitsopbouw bij plaatselijke instellingen en de overheid. Zoals besproken onder 'Effectiviteit,' is dit met wisselend succes gelukt: meer succes is geboekt bij de uitvoerende partners uit het maatschappelijk middenveld dan met de (Provinciale) Overheid.

Projecten bedoeld om een directe invloed op de eindbegunstigden uit te oefenen, hebben wisselende resultaten opgeleverd. Bij sommigen werd aanvullende financiering en ondersteuning (b.v. SEF, GIBS, SEDF) gerealiseerd, anderen kunnen in de toekomst ingepast worden in nationale activiteiten (bijvoorbeeld de startUP&go). In de Vrijstaat lijkt het echter alsof geen van de initiatieven door de Provinciale Overheid in de toekomst goedgekeurd en geïmplementeerd zullen worden.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen van deze breed opgezette mid-term review zijn hieronder opgesomd. Eerst schetsen wij de conclusies volgens de indeling van de OESO / DAC-principes relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, impact, duurzaamheid en additionaliteit. Daarna komen wij tot de aanbevelingen.

### Belangrijkste conclusies

#### Relevantie en de effectiviteit van de uitvoering voor de gekozen themagebieden:

- Het ontwerp en de strategische doelstellingen van de LSN-II zijn relevant binnen de gestelde prioriteiten van de Zuid-Afrikaanse Regering. Het stimuleren van ondernemerschap is van belang in een economie met een hoge werkloosheid en het aanwezige potentieel voor KMO-ontwikkeling. Dit geldt met name voor groepen zoals jongeren en vrouwen die een hogere werkloosheid kennen.
- Voor de geselecteerde projecten onder de thema KMO-bevordering/ creëren van werkgelegenheid bleken de doelen en doelstellingen van de LSN-II relevant te zijn. Hoewel om verschillende redenen geen gerichte landbouw-gerelateerde projecten zijn opgenomen, kent een aantal van de andere projecten die worden uitgevoerd een agrarisch element. Aangezien bij een bredere reikwijdte versnippering van de middelen dreigt en de vermindering van de impact en de doeltreffendheid van het programma ondersteunen wij dan ook een smallere sectorale focus voor een kleine donor, zoals de Vlaamse Regering.
- Het lijkt alsof de transversale thema's onvoldoende aandacht hebben gekregen in de uitvoering van de verschillende projecten en programma's. Aangezien sommige projecten problemen hebben gekend bij het identificeren van een kwalitatief goede doelgroep zou een strikte toepassing van de eisen met betrekking tot de transversale thema's een verdere vermindering van het aantal in aanmerking komende begunstigden hebben betekend. Voortgezette steun voor sociaal ondernemerschap kan het in de toekomst mogelijk maken voor de Vlaamse Regering om haar steun voor deze transversale thema's te verdiepen.
- Bij de uitvoering van de LSN-II heeft Vlaanderen zich gevestigd als deskundige partner op het gebied van sociaal ondernemerschap. Het had een sleutelrol bij het plaatsen van de sociale economie op de nationale agenda en bij het aantonen (via proefprojecten) dat sociaal ondernemerschap kan bijdragen aan het scheppen van banen. Het is te vroeg om te zeggen of de sociale economie inderdaad een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe banen kan scheppen, maar dit is precies de reden waarom LSN-II kan worden omschreven als een programma met hogere risico's qua aanpak en vernieuwend in zijn aanpak.
- Sociaal ondernemerschap past goed bij de doelstellingen van de Vlaamse officiële ontwikkelingshulp (ODA), namelijk gemeenschappen ondersteunen in plaats van individuen, het richten op de meest kwetsbare groepen en ondersteuning van een duurzame economie. Sociaal ondernemerschap biedt een kanaal waardoor al deze doelen kunnen worden bereikt, dat wil zeggen het biedt een verband tussen het scheppen van werkgelegenheid, gemeenschapontwikkeling en een duurzame economie.

- Dat gezegd hebbende is het enigszins onduidelijk wat de strategische doelstelling is met sociaal ondernemerschap. Er is geen concept-nota, strategiedocument of expliciet doel van wat de Vlaamse Regering wil bereiken met sociaal ondernemerschap binnen de LSN-II context.

#### Relevantie van de geografische focus van de LSN-II:

- De LSN-II geeft aan dat het programma een geografische focus zal hebben op de drie meest behoeftige provincies. De drie geselecteerde provincies (samen met de Oost-Kaap) hebben de grootste behoefte van de negen provincies in Zuid-Afrika wat betreft ontwikkelingshulp en capaciteitsopbouw.
- Echter, een aantal van de initiatieven LSN-II is in andere provincies uitgevoerd of had een nationale reikwijdte. Bijvoorbeeld de projecten ter ondersteuning van sociaal ondernemerschap door het Bertha Instituut (West-Kaap) en GIBS (Johannesburg) kennen beiden een nationaal bereik. De mogelijke toekomstige steun aan de Zuid-Afrikaanse Regering bij de ontwikkeling van een beleid op het terrein van sociaal ondernemerschap hebben ook een nationale impact evenals het Start-up & Go project (dit zou naar onze mening moeten worden gecontinueerd). Het lijkt ook alsof sommige van de op provinciaal niveau uitgevoerde initiatieven (bijvoorbeeld Start-Up & Go en enterPRIZEchallenge) waren bedoeld als pilot-projecten om in een later stadium te worden uitgebreid naar andere provincies dan wel naar nationaal niveau. Als zodanig lijkt het alsof de LSN-II onbedoeld een nationaal karakter heeft gekregen, naast het gestelde doel de drie geselecteerde provincies te ondersteunen.

#### Bilaterale samenwerking tussen de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse Regeringen

- Wij hebben geconstateerd dat reguliere en constructieve communicatie tussen de Algemene Vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering en het Ministerie van Financiën van Zuid-Afrika (National Treasury-NT) niet plaatsvindt. Het is onontbeerlijk voor het succes van het programma dat deze relatie verbetert. De herintroductie van het jaarlijkse overleg in maart 2015 wordt gezien als een positieve stap en beide partijen worden aangemoedigd om hierop voort te bouwen.

#### Doelmatigheid

- De in het kader van de LSN-II geselecteerde uitvoerende partners bleken sterk te zijn en hebben bijgedragen aan de verbeterde doelmatigheid en de governance bij de uitvoering van de LSN-II ten opzichte van die van de LSN-I.
- Voortgangsrapporten en audits zijn tijdig opgeleverd en solide maatregelen zijn uitgevoerd op het gebied van toezicht.
- Als gevolg daarvan was de LSN-II veel efficiënter bij de toewijzing, uitbetaling, administratie en de controle van de middelen dan het geval was onder de LSN-I. Dit succes kan grotendeels worden toegeschreven aan het verschil tussen de LSN-I en LSN-II in de financieringsmodaliteit en uitvoerende partners.

#### Impact en doeltreffendheid

- Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de totale impact van de LSN-I, terwijl LSN-II nog in volle gang is op het moment van evaluatie. Toch lijken er aanwijzingen te zijn dat er impact van LSN-II tot stand zal komen met name op beleidsniveau of voor de beleidsomgeving.



- Het lijkt alsof er minder succes is geboekt bij de programma's gericht op de eindbegunstigden, bijvoorbeeld door middel van directe subsidies. De redenen hiervoor zijn legio en vallen buiten het bestek van deze evaluatie, maar sommige van de redenen houden verband met de uitdagingen bij het identificeren van de kwalificerende begunstigden (SEF, FHR) en de uitdagingen die sector breed gelden. Het SEDF programma in de Vrijstaat is een voorbeeld van het laatste, waar sommige KMO's die aanvankelijke subsidies ontvingen via het programma naar verluidt niet duurzaam waren vanwege de uitdagingen in de sector. Dit wil zeggen dat het lijkt alsof een waardeketenaanpak in bepaalde sectoren voordeliger en impactvoller kan zijn bij het realiseren van groei en de duurzaamheid van de begunstigde KMO's.
- Uitdagingen rond de uitvoering van het in de Vrijstaat uitgevoerde SEDF-programma hebben de mogelijke impact van het programma verhinderd. De duurzaamheid van het programma is twijfelachtig: het programma wordt gezien als onderdeel van en uitgevoerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), in plaats van als een Vlaams initiatief gericht op capaciteitsopbouw binnen de Provinciale Regering. Deze onfortuinlijke uitkomst kan worden toegeschreven aan het ontwerp en de uitvoering van het programma, alsmede aan de gestelde uitdagingen die gelden binnen de Provinciale Regering.
- Het valt te betreuren dat er geen eindevaluatie/programmatisch slotdocument is gemaakt voor de LSN-I en ook geen algemene impact-evaluatie. Als gevolg daarvan is er weinig om het succes van het LSN-II aan af te meten noch om lopende projecten van advies te dienen. Gezien het feit dat de Vlaamse Regering innovatie, pilot- en risicovolle projecten wil ondersteunen, is het geboden impactevaluaties van de afzonderlijke projecten uit te voeren, alsmede van het programma als geheel om na te gaan of de Vlaamse Regering deze doelstellingen heeft bereikt, om geleerde lessen te kunnen trekken en om advies te bieden aan toekomstige activiteiten - niet alleen voor de officiële ontwikkelingshulp van de Vlaamse Regering, maar ook voor Zuid-Afrika, de regio en daarbuiten.

#### Additionaliteit

- Vlaanderen heeft zeker additionaliteit bereikt in haar financiële steun, vooral omdat een groot deel van de focus gericht is op de financiering van onderzoek om andere initiatieven voor te lichten, op demonstratieprojecten en op de ondersteuning van de prille sociale economie in Zuid-Afrika. Dat wil zeggen dat veel van de steun is gericht op een niche waarin andere donoren zich (nog) niet begeven. Wij concluderen dat de meeste van de door de Vlaamse Regering (zo niet alle) initiatieven niet zouden zijn gerealiseerd zonder haar steun.

#### **Aanbevelingen**

Op basis van deze conclusies die wij zijn gekomen om de volgende aanbevelingen:

- Er is enigszins sprake van een conflict tussen het aangegeven doel en focus van de LSN-II, namelijk de vermindering van de werkloosheid door de ondersteuning van eindbegunstigden in de drie meest behoeftigen provincies (in de prioritaire sectoren van elke provincie) en de daadwerkelijke uitvoering van het programma met diverse nationale initiatieven primair gericht op impact op de sociale economie. De Vlaamse Regering/ DIV moet in samenwerking met de NT besluiten of zij door wenst te gaan met haar expliciete focus, of erkennen dat er een impliciete strategische verschuiving in de uitvoering heeft opgetreden.
- Ook waar het de bedoeling van het programma is om pilot-projecten op provinciaal niveau te starten en daarna uit te rollen naar andere geselecteerde provincies of op nationaal niveau (zo naar verluidt



is geschied in het geval van een aantal van de initiatieven in de Vrijstaat), kan het verstandig zijn de relevante autoriteiten op nationaal niveau erbij te betrekken, hun instemming te verkrijgen en het eens te worden over de meest geschikte regio / provincie waar een pilot-project kan worden uitgevoerd. Het is meestal moeilijker in een omgeving te beginnen waar de capaciteit voor implementatie laag is (wat meestal het geval is in de armste regio's).

- Wij zijn van mening dat, als een relatief kleine donor, de Vlaamse Regering beter is gepositioneerd om impact en systeemverandering te bevorderen, dan om een merkbare invloed op de eindbegunstigden door middel van rechtstreekse subsidies (op provinciaal niveau) te realiseren, dat wil zeggen dat het impliciete kenmerk dat de LSN-II in de praktijk gedeeltelijk heeft aangenomen in de praktijk inderdaad beter geschikt is voor de ODA van de Vlaamse Regering. Zo'n nationale focus in een kleinschalige sector kan nog worden aangevuld met programmering gebaseerd op demonstratieprojecten gericht op het ontwikkelen van werkbare modellen. Toch moet het einddoel expliciet vermelden dat deze modellen in hun aard experimenteel zijn, en moet er een expliciete strategie zijn voor de werking en uitvoering op nationaal niveau in plaats van de nationale werking als een gedachte achteraf te beschouwen (met het risico van het niet verkrijgen van ondersteuning en instemming op nationaal niveau).
- De Vlaamse Regering en de Zuid-Afrikaanse Regering kunnen daarom overwegen af te stappen van een provinciale focus en in plaats daarvan een beperktere sectorale focus op nationaal niveau aan te nemen gericht op de ontwikkeling van de sociale economie met als overkoepelende doel het verminderen van de werkloosheid. In de praktijk is het huidige LSN-II al een pleitbezorger van de sociale economie in Zuid-Afrika.
- Wij bepleiten dan ook ten eerste dat de Vlaamse en Zuid-Afrikaanse Regeringen het eens worden om te blijven werken op het gebied van sociaal ondernemerschap voor de resterende looptijd van het LSN-II en daarna, door het effectief beperken van de sectorale focus van de Vlaamse ODA, terwijl de geografische focus naar het nationale niveau wordt getild. Wij bevelen aan dat de resterende beschikbare middelen van het LSN-II worden toegekend aan de versterking/ aanvulling van een aantal van de huidige initiatieven, zoals de verdere ondersteuning van de ontwikkeling het terrein van sociaal ondernemerschap. Wij zien in voldoende mate aanwijzingen zijn voor het bereiken van veelbelovende impact en de risico's van een smalle focus wegen niet op tegen de risico's van het kiezen van nieuwe thema's gegeven de beperkt beschikbare middelen.
- Wij adviseren een opdracht te geven voor een onderzoek naar de resultaten tot op heden van de LSN-I en II voor de sociale economie en te komen tot een gedetailleerde strategie en samenwerkingsbeleid met interventies voor het versterken van de sociale economie. Dit zal ook bijdragen tot meer eigenaarschap van de Zuid-Afrikaanse autoriteiten voor een gemengde portefeuille van programma's en tot een beter begrip van de aard van de effecten van de verschillende modaliteiten. Deze toekomstgerichte studie kan een schets bieden voor samenwerking na afloop van LSN-II en ook de voorwaarden formuleren voor betere algehele impact en duurzaamheid.
- De Vlaamse Regering zou moeten overwegen te bouwen op de tot nu toe geboekte successen in de uitvoering van de LSN-II in de samenwerking met universiteiten en zou de versterking van haar netwerk met tertiaire instellingen moeten overwegen. Tertiaire instellingen omvatten universiteiten en andere instellingen zoals beroepsopleidingen of technische instellingen voor hoger onderwijs. In het kader van de huidige en toekomstige Vlaamse en Zuid-Afrika samenwerking kan dit bijvoorbeeld gedaan worden door de oprichting van verschillende 'centers of excellence' in ondernemerschap, met een focus op sociaal ondernemerschap. Sociale ontwikkeling valt reeds binnen het mandaat

van deze tertiaire instellingen in Zuid-Afrika en een aantal instellingen kent al enkele initiatieven op het gebied van ondernemerschap, die kunnen worden versterkt met steun van Vlaanderen. Wij zien de volgende potentiële voordelen:

- Universiteiten / techniekinstellingen zijn goed gepositioneerd om activiteiten te ondernemen, zoals onderzoek.
- Ze hebben de bestaande netwerken en co-financieringsregelingen met de particuliere sector en platforms voor de verspreiding van informatie.
- Tertiaire instellingen zijn goed gepositioneerd om jongeren / afgestudeerden voor te bereiden op toekomstig ondernemerschap. Het soort van activiteiten zoals de enterPRIZEchallenge kan eventueel worden uitgevoerd door de universiteiten in de verschillende provincies, met initiële technische bijstand van de IAO en de financiële steun van de Vlaamse Regering. Business development services (BDS) en mentor programma's passen ook goed bij tertiaire instellingen.
- Studenten kunnen worden blootgesteld aan deze thema's door middel van stages.
- Deze instellingen hebben de infrastructuur, governance-structuren en processen om dergelijke programma's uit te voeren en zijn blootgesteld aan extern toezicht.
- Toezicht bij tertiaire instellingen vindt plaats door de aanwezige raden met vertegenwoordiging van de regering, maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, en bieden als zodanig een platform voor het stimuleren van de samenwerking tussen deze partijen.
- Verschillende universiteiten hebben relaties met buitenlandse universiteiten. Deze relaties kunnen worden uitgebreid door deze te koppelen aan bestaande programma's van de Vlaamse Regering door middel van bilaterale uitwisselingen. Op het gebied van de sociale economie kunnen zowel Vlaanderen en Zuid-Afrika wederzijds profiteren van verdere initiatieven en onderzoek naar de steun voor sociale ondernemers en stimulerende omgeving.

Tot slot raden wij ten eerste dat de Vlaamse en de Zuid-Afrikaanse Regeringen voor de resterende periode van de LSN-II blijven werken op het gebied van de sociale economie. Voortzetting van de Vlaamse ODA voor de periode na LSN-II kan ook enorme waarde toevoegen gezien de nog prille fase van de sociale economie in Zuid-Afrika en de noodzaak om een omgeving te scheppen waar meer spelers actief worden en waar een toenemend aantal officiële instellingen de mogelijkheden van de sector erkennen en begrijpen. Toch is het raadzaam dat de Vlaamse Regering een expliciete strategie ontwikkelt voor wat het wil bereiken met sociaal ondernemerschap in de resterende periode van de LSN-II, dat wil zeggen met overkoepelende doelen en oogmerken. Vragen hierbij zijn: Hoe verhouden specifieke activiteiten/ programma's zich tot specifieke doelen, targets en hoe vindt de meting ervan plaats? Een dergelijke strategie moet worden besproken en overeengekomen met de NT en kan ook de basis vormen voor toekomstige samenwerking na LSN-II.

Het is noodzakelijk voor het succes van het programma dat de relatie tussen DIV / de Algemene Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering en de NT wordt hersteld met nauw overleg en samenwerking met regelmatige gestructureerde feedback. De herintroductie van het periodieke formeel overleg in maart 2015 wordt gezien als een positieve stap en beide partijen worden aangemoedigd om hierop voort te bouwen.

## Appendix 1: Projecten en programma's onder LSN-II

Projects with regard to job creation & SME development:

Partner	Title and goal	Duration	Budget (EUR)
<b>International Labour Organisation</b>	<p><b>Sustainable Enterprise Development Facility</b></p> <p>The development objective of the proposed Sustainable Enterprise Development Facility (SEDF) for South Africa is to create decent jobs for men and women in three provinces through entrepreneurship promotion and development of Micro, Small and Medium Enterprises in sectors and value chains with employment potential. The creation of jobs and enterprises within these sectors will be achieved through a strengthened collaboration between private and public sector partners to identify gaps in the market where real business opportunities lie.</p> <p>The project proposal must be seen in the context of the Free State SME Development Initiative, which is a 3 year project funded by the Government of Flanders. This initiative is similarly seeking to promote a culture of entrepreneurship, to create a more conducive environment for SME development, strengthen the capacity of business development service providers to provide sector specific service and to stimulate business development services uptake among entrepreneurs.</p> <p>The budget for the SME development initiative was EUR 4,498,000. This project was subject to a final evaluation.</p>	2014 - 2016	3.305.000
<b>International Labour Organisation</b>	<p><b>Public and Private Procurement and the Social Economy</b></p> <p>Main purpose is the use of public procurement to stimulate the social economy in South Africa. The project budget was USD 840,000 and duration was between March 2012 until January 2014. The second phase started June 2015 and a budget of EUR 1,735 million is reserved.</p>	2014 - 2016	630.000 (phase 1) 1.735.926 (phase 2)
<b>International Labour Organisation</b>	<p><b>SME knowledge sharing</b></p> <p>Main purpose of the ILO executed project on is to establish a knowledge sharing network around a common shared goal of job creation through SME development within and between the three countries. The purpose of this network is to bring organizations and individuals together to share existing knowledge as well as develop, distribute and apply new knowledge.</p>	2015-2017	600.000
<b>Industrial Development Cooperation</b>	<p><b>Social Enterprise Fund</b></p> <p>The Fund provides investments to establish start-up and develop social enterprises and entrepreneurs and facilitate the integration of these enterprises into the main-stream economy. It aims to build and strengthen social capital and inclusivity and support initiatives for community-driven empowerment.</p>	2014 – 2015	4.000.000
<b>SEED Initiative, hosted by WCMC</b>	<p><b>Supporting Social and Environmental Entrepreneurship</b></p> <p>Through an annual, global awards scheme SEED finds and reveals a wealth of novel ways of doing business. An international independent jury of experts selects and recognizes the most</p>	2013 – 2016	771.047

	promising and innovative start-up social and environmental enterprises. Based on their needs, award winners receive an individually-tailored support package which includes: working to interested organisations and with SEED Winners; profiling their initiatives nationally and internationally; providing management, financial and technical expertise; business planning; a financial contribution.		
<b>Bertha Centre</b>	<b>Social Enterprise Ecosystem support</b> The goal is to support the ongoing work of the Bertha Centre in contributing to the understanding and development of the social economy, and outlines a three year programme of applied research, education, policy, tool development, scaling support and stakeholder engagement.	2015-2017	1.000.000
<b>GIBS</b>	<b>Building the eco-system for social entrepreneurship</b> Main purpose of the project is to address unemployment in South Africa through the promotion and acceleration of small business, by strengthening the eco-system for social entrepreneurship, recognising its role to catalyse socio-economic change. The overall project outcome is to mainstream the principles of social entrepreneurship, train existing and aspiring social entrepreneurs and inform the policy environment by producing research.	2015 - 2017	702.000
<b>TRIAS</b> (funded outside LSN-II but included in this review)	<b>PEERS: partnerships for empowered entrepreneurs representation</b> Main purpose of the Partnerships for Empowered Entrepreneurs Representation in South Africa PEERS is institutional strengthening through a twinning arrangement between the Flemish catholic SME employers' union UNIZO and three South African employers' unions, NAFCOC, SACCI and AHI. The capacity building of the employers organisations is used to better reach SMEs and especially start up entrepreneurs in townships & rural areas.	2013-2015	(Funded outside LSN-II: 900,000)
<b>Total:</b>	<b>8 projects</b>		<b>12,743,973</b>

Projects for good governance and civil society participation:

Partner	Title	Duration	Budget (EUR)
<b>Foundation for Human Rights</b>	<b>Participation and development of capabilities of civil society in realising socio-economic rights in South Africa</b> Main purpose of the Participation and Development of Capabilities of Civil Society in realising Socio-Economic Rights in South Africa is improved access to Justice for vulnerable groups and enhanced participation of CSOs in a public policy dialogue, including in areas such as food security and climate change.	2013-2015	1.285.000
<b>Parliamentary Monitoring Group</b>	<b>Monitoring of parliamentary committees promoting small enterprises, smallholder agriculture and food security</b> Main purpose of the project is to monitor five parliamentary committees in areas relevant to CPS-II themes (small holder farming and food security as well as job creation) and inform the general public about their work. The contribution of the Government of Flanders is EUR 200,000	2012-2016	200.000
<b>University of Pretoria</b>	<b>Land Observatory, a platform for supporting evidence-based and participatory decision making on land in South Africa</b> Main purpose of the project is to promote evidence-based and inclusive decision-making over land resources in South Africa and beyond by generating, analysing and making available land-based information and by widening participation to all stakeholders.	2014-2017	406.450
<b>EMG for the Climate Adaptation network</b>	<b>Strengthening knowledge sharing partnerships for effective adaptation to climatic variability and change in South Africa</b> The objective of the programme is to ensure the functioning of an effective national platform for adaptation to climatic variability and change by and for vulnerable communities that contributes to strengthened capacities, improved public participation, knowledge sharing and policy development relating to adaptation to climate change.	2015-2017	400.000
<b>National Treasury</b>	<b>Technical and Management Support programme</b> Main purpose of the Technical and Management Support Project (TMS) which runs from 2012 – 2016 is to develop the capacity and knowledge base of development in South Africa in order to ensure that design and implementation of effective projects and initiatives contribute to the objectives of LSN-II as agreed between the Governments of Flanders and South Africa.	2012-2016	(approx. 2.000.000 revolved from previous non LSN-II commitments)
<b>Total</b>	<b>4 projects (ex TMS)</b>		<b>2,311,450</b>

## Appendix 2: Evaluatie van LSN-II projecten en programma's volgens de OECD/DAC criteria

1. Technical management Support (TMS) – Treasury <i>Interviews, progress report.</i>	
<b>Relevance and coherence</b>	The goal of the TMS fund is to lay the groundwork for future project design and implementation. Sub-projects comprised mostly research and experiential implementation around SE and the green economy, a study visit on SE. I.e. innovative interventions focused on job creation, the social economy, environment/ food security – highly relevant to South-African Government priorities.
<b>Additionality</b>	It is doubtful that any of these small catalytic projects would have happened without the funding from Flanders via TMS. Projects encouraged innovation; facilitated communication between government, private sector and civil society.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	Result Area 1 – Project Management Unit/ project proposals and PM: achieved. Result Area 2 – capacity building through TA: partially achieved. Challenges in some areas, e.g. in reaching out to DAFF and KZN. Result Area 3: Advocacy – under-achieved. Result Area 4: M&E: under-achieved. 16 beneficiaries were selected by mid-2014 (newer report not available yet). The progress report lists challenges: TMS beneficiaries have been unable to submit proposals that are in line with and support the objectives of TMS and CSPII. Also, the process of finalising and signing of the MoUs with the partners took longer than envisaged resulting in underspent/ delays.
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	Regular communication with Flanders. Steering Committee reportedly working well. Delays in implementing some of the research projects – has delayed case studies (advocacy). Delays in M&E. Spending behind budget. Funds accounted for separately within the RDP Fund. On occasion, have had a challenge in releasing funds from RDP to beneficiaries.
<b>Sustainability</b>	The intention has not been for the TMS Fund to be sustainable per se, but rather to lead to/ inform other projects. Once the TMS fund has been depleted and the projects competed, it will come to an end.

<b>Concluding comments/ recommendations</b>	Need to strengthen knowledge sharing/ advocacy to reap the benefits of the learnings of these innovative projects and research.
<p>2. <b>Employment Creation through SME Development in the Free State - changed to 'Small Enterprise Development Fund (SEDF) in Phase II (2014-2017). ILO (and CDS at UFS which set up the SME Observatory, co-funded by the SEDF (ILO) and TMS.)</b>  <i>[ILO Final independent evaluation of Phase 1: Employment Creation through SME; progress report December 2014; several interviews with stakeholders and project beneficiaries. No interviews or reports on activities in KZN, which started in January 2015]</i></p>	
<b>Relevance and coherence</b>	Goals and result areas relevant w.r.t. job creation through facilitating the creation of MSMEs. MoU aligned with provincial priorities (APP). Some government representatives view <u>implementation</u> of intervention as not aligned with provincial priorities.
<b>Additionality</b>	Project highly valued by private sector, civil society and some provincial government representatives - – would not have happened without the support from the Government of Flanders. However, some government representatives interviewed question value-add (see relevance).
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	<p>Technical assistance and material provided of high quality.</p> <p>Research by SME Observatory relevant and used by ILO, but not by provincial government which has now approached alternative tertiary institute to conduct research serving their needs.</p> <p>No known policy influence on provincial level. Quantitative targets on creation of MSMEs and jobs fell far short according to the final evaluation of first project. Revised approach to enterPRIZE Challenge (one priority sector per challenge), should improve future effectiveness. Start UP&amp;Go pilot): reached planned number of schools, but some implementation challenges. Effect will only be known after final evaluation.</p> <p>Discussions under way with national government on embedding in national school curricula – if successful, will have national lasting impact. Facilitated communication between various local government departments and the private sector, but limited capacity building and ownership created within local government. Slight positive bias to women and youth in end beneficiaries of enterPRIZE Challenge, but cross-cutting issues of HIV and environment not achieved.</p>
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	<p>Strong financial control by ILO. Regular reporting and audits. External end-evaluation on completion of Phase 1.</p> <p>Some challenges with staffing and secondments from provincial government. Some overruns on administrative fee in Phase 1.</p> <p>High average cost per job created. Some delays in implementation leading to a no-cost-extension of 6 months in Phase 1.</p> <p>Research reports not all on time.</p>
<b>Sustainability</b>	The project has not generated a sustainable future within the Free State government environment: none of the interventions have been adopted in policy and budgeted for by departments, little ownership and capacity building within local government means no sign of continuation at this stage should the Flemish/ILO support cease.



	Possible sustainability of startup&grow if adopted and implemented by National Government.
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	The ILO interventions are relevant to the CSP-II theme of job creation through MSME. Effectiveness in first phase disappointing according to evaluation report. Alignment with provincial government provinces differently perceived by ILO and Government.
<b>3. Participation and development of civil society in realizing socio economic rights in South Africa (SERSA) - Foundation for Human Rights (FHR) [Mid Term evaluation December 2014; completed questionnaire, interview]</b>	
<b>Relevance and coherence</b>	Improved access to Justice for vulnerable groups and enhanced participation of civil society organizations in a public policy dialogue, including in areas such as food security and climate change is relevant to CSP-II. It addresses cross cutting themes as mentioned in CSP-II. Issue such as land rights are also relevant to job creation theme.
<b>Additionality</b>	In terms of value added it is a continuation of part of an earlier programme, financed by the EU. Also future funding from the EU is expected. Financially the value added is limited. The project is risky in terms of dealing with contentious issues such as land rights.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	The evaluation notes that the grants have led to the planned activities. The evaluation has focused more on outcomes. It concludes that although the programme has assisted in achieving gains in outcomes, its full potential has not yet been realized.
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	The organisation of calls for proposals is relatively expensive. The size of the grants is small so it is more time consuming to select projects and spend the money as well as monitor progress.
<b>Sustainability</b>	The improved access to justice for small scale farmers depends on a support network which is not in place yet. The midterm evaluation notes the dependence on external financing (grants) also for the grantees of FHR.
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	Valuable and effective programme under CSP-II. It addresses cross-cutting themes relevant to CSP-II. Flemish funding aligned with previous EU intervention. This is good but makes financial additionality less clear.



4. Social Entrepreneurship Fund (SEF) – Industrial Development Corporation (IDC) <i>(Interview, progress report, audit] *Also received funding under TMS to participate in study trip to UK; and to conduct research into sustainability of SEs.</i>	
<b>Relevance and coherence</b>	Aligned with goal of supporting creation of employment. Synergy with other CSP-II projects: ILO Public Procurement, GIBS, Bertha Centre making it relevant in the overall CSP-II context.
<b>Additionality</b>	According to IDC Flanders have been the ‘mid-wife’ of SE in South Africa, their contribution catalytic. South-African Government created initial fund, but study trip to UK tipping point; research would not have happened without assistance of the Government of Flanders. The SEF started as a pilot initiative in 2011. Initially (2012/13), ADS invested R12m into this programme, topped up with R100m over the following five years. The contribution of Flanders amounts to R44m, which is ca. 30% of total funds. In general, the IDC is well capitalized and does not need additional funding for the moment.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	According to management the sphere of influence way beyond the actual programme. The contribution was scheduled over a period of 2 years (from April 2014 to April 2016), with most investment activities taking place in the second year. A total of 10 investments should have been carried out by the end of that period. However, by the time of this mid-term evaluation (May 2015), only two investments had taken place yet out of the contribution of the Government of Flanders. The main progress was made on the integration of systems and governance procedures. According to the latest progress report, there were no delays in the implementation of the activities in the work plan.
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	Interview: Difficult to find suitable projects/ grant recipients, making it a time consuming intervention. Progress report: Up to date w.r.t. budget and implementation. Unqualified audit. The Flemish contribution can leverage on the existing institutional framework of the IDC with regards to its established legal frameworks, tested operational policies and procedures and an internal and external audit system. This increases the operational efficiency of the programme. Original budget division reasonable: - 84% of the funds are used for directly supporting social entrepreneurs. - 11% for additional personnel costs. - 5% for general management and monitoring and evaluation. Given the low deployment of funds so far, the effective costs for management and administration are considerably higher. From a current perspective, the use of funds has not been very efficient.
<b>Sustainability</b>	SEF will probably continue with South-African Government funding. South-African Government at the time of this evaluation considering development of policy framework for SEs – which will mean long-term systemic impact
<b>Concluding comments/ recommendation</b>	Merits of working with IDC as an important player in SME development in South Africa straightforward. Effective identification of beneficiaries needs attention. Additionality of continued Flanders funding is in terms of type of projects selected in terms of risk and content. Efficient project; reporting average in terms of content.

<p>5. <b>Building the eco-system for social entrepreneurship and enterprise in South Africa to catalyse socio-economic growth/ GIBS.</b>  <i>[Interview, questionnaire, project proposal]. *Also received funding under TMS to participate in trip to UK; and funding for book on social entrepreneurship:</i></p>	
<b>Relevance and coherence</b>	Strategic fit with goal of employment creation – also benefit to communities through social entrepreneurship. Address cross-cutting issues such as green economy, food security.
<b>Additionality</b>	<p>The social entrepreneurship network was already in existence at GIBS, but support through TMS and Flanders have pushed social entrepreneurship to a different level.</p> <p>Research would not have happened without support from Flanders.</p> <p>Courses on social entrepreneurship are subsidised by Flanders making it more accessible.</p> <p>Facilitated connections with private sector CSR partners and IDC/SEF through the TMS-funded study trip.</p> <p>SE includes green/ environmental entrepreneurship</p>
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	<p>TMS-funded study trip to the UK described as a ‘tipping point’: learnt much about what SE is really about; created network of gov, civil society and private sector in SE space.</p> <p>As highly credible academic institution, GIBS has ability to disseminate and influence policy.</p> <p>Facilitated communication between private sector, government and university.</p> <p>Some provincial government officials from the Eastern Cape have also attended course.</p> <p>Real impact difficult to ascertain – enabling impact – will be felt over years to come. Catalytic</p>
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	<p>GIBS is a strong institution. Capable and passionate project manager.</p> <p>The support of the Government of Flanders described as ‘knowledgeable, pragmatic, flexible; more partner than donor.’</p> <p>Overhead set on 10%. GIBS is subject to mandatory audits – tight financial management and governance.</p> <p>Project is new, but reportedly on plan and budget. [First progress report due in July 2015.]</p>
<b>Sustainability</b>	<p>The benefits of the research – enabling impact – and learnings built into GIBS programmes will benefit many in future.</p> <p>Always look for complementary/ additional funding – some already obtained.</p>
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	Relevant and with value added on content. Sustainability ensured within the organisational set-up.

6. Supporting Social and Environmental Entrepreneurship in South Africa/ SEED Initiative <i>Progress report.</i>	
<b>Relevance and coherence</b>	The intervention to support start up social entrepreneurs is relevant to the goals of CSP-II.
<b>Additionality</b>	The SEED initiative is not new and runs in South Africa already since 2010 with 11 selected enterprises in 2010-2011. The co funding of the Government of Flanders is not considered high risk nor innovative. One aspect of the activities is further investment in past winners in order to benefit also current new activities. Around 20% of the budget is reserved for that.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	The prize winners have been selected and advise has been provided. Dissemination and research also took place. The approach therefore can be deemed effective. No information is available yet on expected impact in terms of enhancing socio-green entrepreneurship.
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	In terms of efficiency of the project the 10% overhead calculated is within the norm. The budgeted EUR 116,000 for high level dissemination events and workshops is substantial, in light of the total of EUR 770,000 but perhaps logical if the idea is to raise the profile of the entrepreneurs with policy makers and opinion leaders and the concept of social-ecological enterprises. Some of the events have been held outside South Africa such as the SEED Africa conference in Nairobi in 2014 where all the winners gathered.
<b>Sustainability</b>	The SEED Initiative in South Africa is part of an international programme and in that sense embedded and sustainable. External funding is necessary for future activities.
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	Relevant and effective. Fits well in the CSP-II albeit perhaps not a very innovative and risky profile as intended.

## 7. Land Observatory – University of Pretoria

*Project proposal. Project started end 2014 only.*

<b>Relevance and coherence</b>	The establishment of an evidence base for informed decision-making on land and land-based activities in South Africa and beyond, in its broader context is relevant to LSN-II the initial theme of food security and small holder farming and also relevant to job creation in the MSME sector.
<b>Additionality</b>	In terms of value added this funding fills a niche not covered by other donors. The University of Pretoria cannot fund these activities from its own budget although some funds are provided as co-financing.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	The effectiveness and potential impact of the project is ex ante to be positive. The University of Pretoria is well placed to deliver the results as projected. The potential impact can be high given the relevance of the subject in the current political setting in South Africa.
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	In terms of efficiency of the project the overhead is calculated to be 10% of the total costs of the project. The salaries of the university staff charged to the project are reasonable and in line with the usual salaries paid to university staff. The ex ante efficiency can be rated as good.
<b>Sustainability</b>	The sustainability cannot be rated yet at this early stage.
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	Relevant to CPS-II and in current political context of SA.

## 8. Partnerships for Empowered Entrepreneurs Representation/ TRIAS

*Interviews in SA and Brussels, evaluation, progress reports*

*Note: funded outside LSN-II, relevant to theme and included in sample. Future funding under LSN-II envisaged.*

<b>Relevance and coherence</b>	Relevant to goal of creation decent jobs by drawing small and micro-enterprises into networks of three selected large national chambers
<b>Additionality</b>	The Chambers in SA have traditionally only served the interests of large corporations. This is a new initiative and would not have happened without the PEERS/ TRIAS project. Innovative intervention.
<b>Effectiveness – including communication, innovation &amp; risk</b>	<p>According to the progress report, all activities are on track/ have been carried out in line with the work plan by the four partner organisations.</p> <p>The evaluation by Great Capital recommends to engage better with local governments, including lobbying activities. The project has strengthened the lobby capacity of the three beneficiary employers' organisations.</p> <p>Impact on meta-and macro-level: putting into place a framework which can benefit many in future – enabling impact. Catalytic insofar as it is setting a process and framework in motion which cannot be reversed - embedded change/ enabling impact.</p>
<b>Efficiency (administrative, financial, time)</b>	<p>Highly capable, experienced and passionate project manager.</p> <p>Efficiency seems high as it reportedly does not require much funding for broad reach, given the nature of the project (i.e. working with structures of existing Chambers);</p> <p>Difficult to quantify efficiency/ value for money as target group is only indirectly reached.</p> <p>Implementation and spending reportedly on plan/ budget.</p> <p>Relatively high overhead costs (23%), although leaning on existing structures and procedures of chambers. High efforts for coordination due to structure of programme (4 partner organisations) but seemingly efficiently implemented.</p> <p>Comprehensive and extensive reporting.</p>
<b>Sustainability</b>	<p>The evaluation recommends to monitor at small business and entrepreneur level to find out whether impact of the project has been realized. The project proposal does not address sustainability.</p> <p>Once framework put in place, will continue to exist – i.e. sustainability through the very nature of the project. Can also possibly attract external funding in future from the private sector and Chambers.</p>
<b>Concluding comments/ recommendations</b>	<p>Relevant to LSN-II theme of job creation and MSME development.</p> <p>Start has been slow as it requires time to achieve a change in mindset (meta level). Requires time to bear fruit – requires continued support from Flanders. There is an opportunity to increase effectiveness by exploring synergies with other projects, e.g. by linking TRIAS with the SEDF initiatives which also deal with Chambers and large corporates on provincial level.</p>

## Appendix 3: Geïnterviewde stakeholders

Interviews	Organisation	Interviewees
<b>Pretoria and Johannesburg</b>		
1	Government of Flanders	Geraldine Reymenants, General Representative of the Government of Flanders Katrien Dejongh, Attaché Development Cooperation
2	Delegation of the European Union to the Republic of South Africa	Arno Schaefer, Minister Counsellor, Head of Cooperation
3	Embassy of the Kingdom of Belgium	Patrick de Bouck, Development Counsellor, Deputy Head of Mission
4	National Treasury, IDC	Mr Robin Toli, Chief Director, IDC National Treasury Seema Naran, Director: IDC National Treasury Akona Nakani Emmanuel Ramathuba
5	National Treasury, Capacity Building [Technical Management Support Project (TMS)]	Dr Newton Stoffels, Director: Capacity Building Sheila Edwin, TMS Programme Coordinator
6	University of Pretoria, Post Graduate School of agriculture & Rural Development [Land Observatory]	Dr Ward Anseeuw, Development economist and policy analyst: CIRAD Research Centre
7	International Labour Organisation (ILO), Country Office for Botswana, Namibia, Lesotho, Swaziland & South Africa	Vic van Vuuren, Director: Decent Work for Southern & Eastern Africa
8	International Labour Organisation (ILO)	Jens Dyring Christensen, Project Manager Knowledge Sharing (former Technical Advisor of SME project in Free State)
9	International Labour Organisation (ILO)	Valerie Flanagan, Technical Advisor, SEDF (Phase 2 of SME Project)
10	Industrial Development Corporation (IDC) [Social Enterprise Fund (SEF)]	Stuart Bartlett, SBU Head: Agency Development & Support Department Bukelwa Zweni

11	Foundation for Human Rights (FHR)	Yasmin Sooka, Director Mamashoabathe Noko, Project Coordinator Hanif Vally
12	TRIAS	Stephen Miller, Country Director
13	GIBS	Kerryn Krige, Senior Programme Manager: Network of Social Entrepreneurs

Interviews	Organisation	Interviewees
<b>Free State</b>		
14	Department of Economics, Small Business Development, Tourism & Environmental Affairs (DESTEA) - Free State	Mokokare Seleke, Head of Department
15	Department of Economics, Small Business Development, Tourism & Environmental Affairs (DESTEA) - Free State	Gadija Brown, Chief Director Small Business Development Mr Moremi, Acting Head of Department
16	Office of the Free State Premier	Bafana Mthembu, Chief Director ODA
17	International Labour Organisation (ILO) [SEDF - Free State]	Winnie Sereeco, SEDF Project Coordinator, Free State
18	Central University of Technology (CUT)	Prof Ryk Lues
19	Centre for Development Studies (CDS), University of the Free State [SME Observatory]	Deidre van Rooyen, Acting Director, CDS
20	Centre for Development Studies (CDS), University of the Free State [Ilebhone Village]	Anita Venter, Researcher (Project Manager Lebhone Village)
21	Manguang Local Municipality: Tourism	Angus Peterson
22	Black Management Forum	David Uwah

Interviews	Organisation	Interviewees
<b>Brussels</b>		
23	Flanders Department of Foreign Affairs/ DIV	Anne van Autreve, Head of Division Mieke Govaerts, Policy Officer Els Yperman, Programme Manager
24	Flanders Department of Foreign Affairs/ DIV	Koen Jongbloet, Head of Division
25	11.11.11.	Koen Detavernier, Policy Officer
26	TRIAS	Patrick Eeckloo, Head of Department Nancy Snauwaert, Programme Manager
27	UNIZO	Jan Boulogne, coordinator cooperation with SA







Carnegie Consult B.V.  
Maarssen, the Netherlands

Planetenbaan 28  
3606 AK Maarssen

T +31 346 29 07 45  
M +31 651 16 73 13  
F +31 346 29 07 49

[www.carnegieconsult.nl](http://www.carnegieconsult.nl)



Marketworx Africa (Pty) Ltd  
Cape Town, South Africa

M +27 833 25 54 52

[gerda@marketworxafrica.com](mailto:gerda@marketworxafrica.com)