

Strategienota Mozambique

Advies 2010/19
15 oktober 2010



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

COLOFON

SAMENSTELLING:

SARiV
Freddy Evens (Secretaris)
Eva Haeverans
Boudewijnlaan 30 bus 81
1000 Brussel
www.sariv.be
02 553 01 81

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER:

Jan Wouters, voorzitter Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

DRUK:

Agentschap voor Facilitair Management

DEPOTNUMMER:

D/2011/3241/131



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

STRATEGIENOTA MOZAMBIQUE

Advies 2010/19

15 oktober 2010

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
1. Schets Mozambique	3
2. Toepassing advies “Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking: Quo Vadis?”	5
2.1. Duidelijke identiteit en meerwaarde.....	5
2.2. Politieke benadering en aansluiting bij de “globale agenda” van internationale samenwerking	6
2.2.1. Politieke benadering	7
2.2.2. Aansluiting bij de globale agenda	8
2.3. Harmonisatie en coherent beleid	9
2.3.1. Met andere donoren	9
2.3.2. Intern-Vlaams	11
2.4. Concentratie en specialisatie.....	13
2.5. Institutionele capaciteit.....	14
2.6. Aanvullende opmerkingen.....	15
3. Conclusië	18

INLEIDING

Aangezien de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) uit eigen beweging advies kan verstrekken en de hernieuwde strategienota tussen Vlaanderen en Mozambique (hierna: “de strategienota Mozambique”) volgens de Raad van strategisch belang is voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, heeft de Raad het initiatief genomen om advies te geven over deze strategienota. De Raad verwijst tevens naar zijn eerdere stukken waarin hij strategische reflecties wijdde aan het Vlaamse ontwikkelingsbeleid, nl. het memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering en de bijdrage aan de beleidsnota 2009-2014.¹

Omdat er reeds een tussentijdse evaluatie van de landenstrategie en de samenwerking met Mozambique 2006-2010² werd gemaakt, beperkt de Raad zich tot het formuleren van aanbevelingen op basis van zijn eerdere advies “Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking: Quo Vadis”³ (hierna: “het Quo Vadis-Advies”). De Raad gebruikt dit advies als toetssteen. Overigens kwam er nooit een officiële reactie op dit initiatiefadvies. Via het antwoord op een parlementaire vraag kon de Raad wel onrechtstreeks kennis nemen van de reactie op de aanbevelingen uit dit advies.⁴

In onderhavig advies geeft de Raad in de eerste plaats een ruwe schets van het partnerland Mozambique met klemtoon op de ontwikkelingsdimensie. Vervolgens doet de Raad aanbevelingen voor de nieuwe strategienota vanuit zijn strategische visie, ontwikkeld in het Quo Vadis-Advies. Onderhavig advies zal de structuur van dit advies nagenoeg geheel volgen: (i) duidelijke identiteit en meerwaarde, (ii) politieke benadering en aansluiting bij de “globale agenda” van internationale samenwerking, (iii) harmonisatie en coherent beleid, (iv) concentratie en specialisatie, en (v) institutionele capaciteit. De Raad formuleert ten slotte nog enkele afsluitende bemerkingen.

1. SCHETS MOZAMBIQUE

De reële bbp-groei van Mozambique benaderde jaarlijks bijna 8% tijdens de periode 2004-2009, een goede prestatie die vergeleken kan worden met het groeipad van de Aziatische tijgers in de jaren 1970 en 1980. Mozambique bleek bovendien relatief goed bestand tegen de financieel-economische crisis. Het reële bbp groeide in 2009 met 6,3%. In de rest van Sub-Saharaans Afrika kende deze groei vorig jaar een sterke terugval tot amper 2%. De economische vooruitzichten voor Mozambique in 2010 zijn bovendien verbeterd. De groei zou kunnen versnellen tot 6,5% in 2010.⁵ De Mozambikaanse regering probeert, o.m. via een verhoging van de belastinggrondslag, de eigen inkomsten te verhogen en minder hulpafhankelijk te zijn. De regering heeft bovendien een akkoord met het Internationaal Monetair Fonds over een niet-concessionele lening om haar toegang tot

¹ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARiV), *Memorandum: een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, april 2009; SARiV, *Bijdrage aan de beleidsnota: naar een geïntegreerd en geïnspireerd internationaal beleid voor Vlaanderen*, 22 september 2009.

² L. DEVILLÉ, e.a., *Tussentijdse evaluatie landenstrategie 2006-2010 – Regering van Vlaanderen en Regering van Mozambique*, Health Research for Action, Reet, 2009.

³ SARiV, *Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?*, Advies 2009/26, 24 november 2009.

⁴ *Vr. en Antw.* Vlaams Parlement Commissie voor buitenlands beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme 2009-2010, 10 juni 2010 (Vr. nr. 268 HENDRICKX).

⁵ IMF, *Mozambique: Sixth Review Under the Policy Support Instrument – Second Review Under the Arrangement Under the Exogenous Shocks Facility, and Request for a Three-Year Policy Support Instrument*, IMF Country Report No. 10/174, Washington, juni 2010, 10, 4-6; IMF, *Regional Economic Outlook – Sub-Saharan Africa – Back to High Growth*, World Economic and Financial Surveys, april 2010, 3-7.

financiën te verbreden, een mijlpaal in de geschiedenis van een zeer hulpafhankelijk land.⁶ Ondanks de economische groei is de werkloosheidsgraad nog erg hoog en het IVV (Internationaal Vakverbond) schat dat 90% van de actieve bevolking in de informele sector werkt.⁷ Het Comité van Experten dat toezicht houdt op de naleving van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie merkte terzake op dat “the enormous challenge that unemployment poses, together with the high levels of poverty in the country, demonstrate that a large segment of the population is not benefiting from the economic recovery.”⁸

De armoede zou volgens de officiële data gedaald zijn van 69% in 1997 tot 54% in 2003, het jaar van de laatste volledige berekening. Er is echter enige discussie omtrent deze cijfers.⁹ Er zijn bovendien tekenen dat de armoedevermindering in Mozambique, niettegenstaande de gestage economische groei, de laatste jaren vertraagd is.¹⁰ De evolutie van Mozambique vertoont tevens tegenstrijdige kenmerken. Het is het land dat op de ranglijst van de Menselijke Ontwikkeling zijn score het meest heeft verbeterd. Niettemin scoren slechts tien landen in 2009 nog slechter op de ranglijst van de Menselijke Ontwikkeling, waarop Mozambique de 172^{ste} plaats bekleedt.¹¹ De armoede is groter in het noorden dan in het zuiden en de ongelijkheid lijkt toe te nemen, o.m. tussen de stedelijke en de rurale bevolking. Overstromingen en droogten bedreigen de rurale huishoudens en de voedselzekerheid. De recente voedselrellen in Mozambique¹² met mogelijks implicaties inzake sociale escalatie en conflict tonen dat, ondanks de eerder rooskleurige economische berichten, het land zich in een kwetsbare situatie bevindt. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie heeft slechts ongeveer de helft van de bevolking regelmatig toegang tot de openbare gezondheidsdiensten. Minder dan de helft van de volwassen bevolking kan lezen en schrijven, het laagste niveau in zuidelijk Afrika. Transparency International plaatst Mozambique op de weinig benijdenswaardige 130^{ste} plaats in zijn corruptie perceptie index.¹³

De vooruitgang m.b.t. de millenniumdoelstellingen is gemengd. Mozambique scoort goed op het behalen van de millenniumdoelstellingen 2 (basisonderwijs voor iedereen toegankelijk maken), 4 (kindersterfte terugdringen) en 5 (de gezondheid van moeders verbeteren). Het gaat achteruit m.b.t. millenniumdoelstelling 6 (de bestrijding van hiv/aids, malaria en andere ziekten). Mozambique is niet op de goede weg om millenniumdoelstelling 1 (extreme armoede en honger uitbannen), 3 (gelijke behandeling voor mannen en vrouwen bevorderen) en 7 (actief werken aan een duurzaam milieu) te behalen.¹⁴

⁶ D. WHITE, “Effort to speed up pace of development” in *Financial Times*, 22.06.2010.

⁷ INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION, *Annual Survey of violations of trade union rights*, 2010. [<http://survey.ituc-csi.org/+Mozambique+.html>]

⁸ ILO COMMITTEE OF EXPERTS ON THE APPLICATION OF CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS, *Individual Observation concerning Employment Policy Convention, 1964 (No. 122) Mozambique (ratification: 1996)*, 2010.

⁹ IMF, *Regional Economic Outlook, o.c.*, 8. Over deze cijfers is er onenigheid omwille van de gehanteerde armoededefinitie, zie o.m. J. HANLON, *Is poverty decreasing in Mozambique*. Paper gepresenteerd op Inaugural Conference of the Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) in Maputo, 19.09.2007.

¹⁰ In oktober 2010 zal een nieuwe huishoudenquête worden gepubliceerd die de armoede zal meten in Mozambique. Het lijkt de Raad aangewezen dat de Vlaamse overheid ook rekening houdt met de resultaten van deze enquête bij het eventueel bijsturen van haar samenwerking met Mozambique.

¹¹ UNDP, *Overcoming Barriers – Human Mobility and Development*, Human Development Report 2009, New York, 2009, 145.

¹² “Verschillende doden bij voedselrellen in Mozambique” in *De Standaard*, 03.09.2010.

¹³ D. WHITE, “Mixed results in poverty rankings” in *Financial Times*, 22.06.2010; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perceptions Index 2009*.

[http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table]

¹⁴ [<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/progress-towards-the-millennium-development-goals/>]; IMF, IMF Country Report No. 10/174, o.c., 8.

2. TOEPASSING ADVIES “VLAAMSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: QUO VADIS?”

Op basis van de strategische visie ontwikkeld in het Quo Vadis-Advies doet de Raad een aantal aanbevelingen voor het opmaken van de nieuwe strategienota Mozambique. Hierbij staat hij achtereenvolgens stil bij de thema's (i) duidelijke identiteit en meerwaarde, (ii) politieke benadering en aansluiting bij de “globale agenda” van internationale samenwerking, (iii) harmonisatie en coherent beleid, (iv) concentratie en specialisatie, en (v) institutionele capaciteit. Ten slotte formuleert de Raad nog enkele aanbevelingen omtrent risicobeheer, ongebonden hulp, financiële engagementen, het analytisch niveau van de landenanalyse, de samenwerkingsprincipes en de rol van het maatschappelijk middenveld.

2.1. Duidelijke identiteit en meerwaarde

De ontwikkelingssamenwerking in Mozambique wordt gekenmerkt door een extreme donorproliferatie. Talrijke multilaterale en bilaterale donoren alsook ngo's zijn op het terrein actief. Vlaanderen bekleedt in Mozambique de 20^{ste} plaats op de ranglijst van bilaterale donoren voor ontwikkelingshulp in 2008, goed voor 0,48% van de totale officiële ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance of ODA¹⁵) aan dit land (inclusief schuldkwijtscheldingsoperaties).¹⁶ De kapitaalinstroom in Mozambique bereikte tijdens de periode 2004-2009 20% van het bbp. De laatste vier jaar was de buitenlandse hulp aan Mozambique goed voor meer dan 13% van het bbp, waardoor Mozambique erg hulpafhankelijk is.¹⁷

Kortom, Vlaanderen is een zeer kleine donor in een land dat als “donor darling” mag gekwalificeerd worden en dat sterk afhankelijk is van buitenlandse steun. De vraag die in het Quo Vadis-Advies gesteld werd, nl. welke meerwaarde levert Vlaanderen als regio en kleine donor in een donorkeuken met reeds (te) veel koks¹⁸, is derhalve zeker relevant voor Mozambique. Een reflectie hieromtrent dient vooraf te gaan aan de opmaak van de strategienota.

Aanbeveling 1: Omschrijf in de nieuwe strategienota Mozambique duidelijk het comparatief voordeel van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (als regio) t.a.v. de nationale ontwikkelingsplannen en de initiatieven van andere multilaterale en bilaterale donoren ter plaatse.

Sinds 2002 is de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking actief in Mozambique. Geografisch gezien concentreert men de inspanningen in de provincie Tete. De sectoriële nadruk van de Vlaamse bilaterale samenwerking met Mozambique ligt zowel op gezondheid als het technisch en beroepsonderwijs. Inzake de sector gezondheid schrijft Vlaanderen zich in in de SWAp (Sector Wide Approach), nl. via het gemeenschappelijk gezondheidsfonds PROSAUDE. Een twintigtal donoren bundelen binnen dit kader hun krachten om tot een geïntegreerde aanpak te komen. Vlaanderen geeft tevens projectsteun op provinciaal niveau, nl. in de provincie Tete, waarbij o.m.

¹⁵ ODA bestaat uit uitgaven die voldoen aan vier officiële criteria voor ontwikkelingssamenwerking, zoals internationaal vastgelegd door het Ontwikkelingscomité van de OESO (hierna: “DAC”): (i) het betreft een besteding die strikt afkomstig is uit overheidsgelden, (ii) economische en sociale ontwikkeling is de hoofddoelstelling, (iii) het is hulp, (iv) de hulp gaat naar een land (of groep landen) of internationale instellingen op de DAC-lijst.

¹⁶ DEPARTEMENT INTERNATIONAAL VLAANDEREN, *Het Vlaamse ODA Rapport 2009*, 2010, 25-26.

¹⁷ IMF, o.c., IMF Country Report No. 10/174, 27-28.

¹⁸ SARiV, o.c., Advies 2009/26, 4.

gedecentraliseerde gezondheidszorg via de districtsgezondheidsdiensten centraal staat. De decentralisatie van de hiv/aids-behandeling in Mozambique, gepioneerd door AZG, is een innovatieve benadering die ook ruimer weerklank lijkt te krijgen en waarvoor Vlaanderen in zekere mate tot de expertise van de ontwikkelingspartners kan bijdragen. Mozambique's Ministerie van Gezondheid zou een gedecentraliseerde Antiretrovirale roll-out, zoals die in Tete werd uitgetoet, willen integreren in haar basisgezondheidszorg.¹⁹

Sinds 2008 engageert Vlaanderen zich tevens voor de onderwijssector door de ondersteuning van de subsector technische beroepsopleiding via de "Trainer of trainer"-opleiding van Don Bosco.

Vlaanderen investeert ook in infrastructuur, zowel in de sector gezondheid als onderwijs. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt echter dat er problemen bestaan met de gezondheidsinfrastructuurprojecten. Er is geen globaal sectoraal investeringsplan voorhanden dat richtinggevend kan werken. Bovendien stelt men de vraag of de huidige klemtoon op infrastructuur bij de sector onderwijs wel de beste keuze is.²⁰ De infrastructuurprojecten bevinden zich ook buiten de provincie Tete.

De Raad is van oordeel dat het realiseren of weer vlot trekken van vastgelopen dossiers van grotere infrastructuurprojecten niet aansluit bij de identiteit en meerwaarde van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Dit vergt immers de mobilisatie van aanzienlijke financiële middelen (waarvoor grote bilaterale en multilaterale donoren beter geplaatst zijn) en/of van specifieke expertise en capaciteiten (o.m. op het vlak van politieke dialoog met de overheid) waarover Vlaanderen volgens de Raad onvoldoende beschikt. Hij vraagt dan ook om de keuze voor infrastructuurondersteuning te herbekijken.

Aanbeveling 2: Herbekijk de keuze voor infrastructuurondersteuning, aangezien Vlaanderen als kleine donor niet over voldoende financiële middelen en expertise ter zake beschikt.

Aanbeveling 3: Motiveer in de strategienota de sectorkeuze voor gezondheid en het technisch en beroepsonderwijs, expliciteer de aan te leveren expertise en ontwikkel een resultaatgericht prestatiekader in de strategienota, zodat de prestaties goed kunnen worden opgevolgd en zo nodig kunnen worden bijgestuurd. Op die manier kan de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zijn meerwaarde aantonen en hierdoor een bijdrage leveren aan het versterken van het draagvlak.

Aanbeveling 4: Gebruik bij het aantonen van de meerwaarde van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking de Vlaamse expertise inzake subsidiariteit, zoals o.m. bij de gedecentraliseerde gezondheidszorg in Mozambique.

2.2. Politieke benadering en aansluiting bij de "globale agenda" van internationale samenwerking

De Raad formuleerde in het Quo Vadis-Advies de visie dat het Vlaamse ontwikkelingsbeleid zich niet louter mag toespitsen op "aid effectiveness". Door (i) een meer politieke benadering van ontwikkelingssamenwerking zodat essentiële voorwaarden voor effectieve hulp zoals de rechtsstaat, de mensenrechtenbenadering en "domestic accountability" worden opgenomen, en (ii) een betere aansluiting op de nieuwe "globale agenda" van ontwikkelingssamenwerking (bv. migratie,

¹⁹ E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika: een exploratieve evaluatie*, Steunpunt Buitenlands Beleid, Antwerpen, 2008, 49.

²⁰ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., viii, 18, 33, 36 en 41.

klimaatverandering, enz.) zonder de prioritaire doelstelling van armoedebestrijding uit het oog te verliezen, kan het Vlaamse beleid verruimd worden.²¹

2.2.1. Politieke benadering

Aangezien de Raad ervan overtuigd is dat een effectieve ontwikkelingssamenwerking pas mogelijk is indien de essentiële randvoorwaarden uit de ruime agenda van “goed bestuur” worden opgenomen in het ontwikkelingsbeleid, pleit hij voor een welomschreven visie om deze agenda ook effectief in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking om te zetten. Het volstaat niet om – hoe waardevol ook als eerste stap – goed bestuur als transversaal thema van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking te beschouwen. De transversale thema’s uit het Vlaamse ontwikkelingsbeleid moeten tevens onderbouwd worden door de vertaling ervan naar operationele strategieën per thema.²² De tussentijdse evaluatie kwam eveneens tot de conclusie dat goed bestuur niet “hoog op de ontwikkelingsbeleidsagenda van de Vlaamse regering staat”.²³

Aanbeveling 5: Houd bij de opmaak van de nieuwe strategienota rekening met de politieke dimensies van een partnerrelatie, inzonderheid de ruime agenda van “goed bestuur”. Kijk hoe andere landen of organisaties dit aspect meenemen in hun strategie. Geef aan welke specifieke meerwaarde de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking ter zake kan leveren, zowel rechtstreeks (als regio) als onrechtstreeks (via samenwerking met indirecte actoren in het partnerland of in Vlaanderen).

Om deze aanbeveling in de praktijk om te zetten, herhaalt de Raad een aantal van zijn concrete praktijkvoorbeelden uit het Quo Vadis-Advies. Hij voegt er tevens enkele aan toe:

- Geef de burger- en politieke rechten alsook de economische, sociale (waaronder de vakbondsrechten) en culturele rechten een vaste plaats op de agenda van de dialoog met het partnerland binnen het kader van de specifieke programma’s die ondersteund worden;
- Heb binnen de sectorale uitvoering van de strategienota ook expliciet aandacht voor het transversale thema van kinderrechten;
- De Universele Periodieke Evaluatie (hierna: “UPE”) van de Mensenrechtenraad, de rapportages onder de VN-mensenrechtenverdragen en op grond van IAO-verdragen, alsook de bespreking daarvan in verdragscomités, kunnen mede gebruikt worden als uitgangspunt voor een analyse van de ontwikkelingsbehoeften in mensenrechtentermen. Heb aandacht voor de UPE’s van de Vlaamse partnerlanden in het Zuiden. Zorg voor een aanwezigheid van de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering (als waarnemer) in Genève wanneer deze rapporten worden besproken;
- Overweeg het verlenen van steun bij de voorbereiding van de rapportageverplichtingen met betrekking tot mensenrechtenverdragen;
- De huidige programma’s worden kritisch bekeken vanuit een mensenrechtenbenadering. Steun aan de sector gezondheid en onderwijs is in harmonie met een mensenrechtenbenadering indien het beleid is gericht op het creëren van een zo breed mogelijke toegang tot voorzieningen en diensten;
- De huidige programma’s dragen bij tot het verstevigen van de rechtsstaat en de effectieve toepassing van beginselen van goed bestuur (participatie, transparantie, ...). Besteed

²¹ SARiV, o.c., Advies 2009/26, 9.

²² Het DAC maant België eveneens aan om voor de sectoren en de transversale thema’s operationele strategieën te ontwikkelen. OESO/DAC, *Review of the development co-operation policies and programmes of Belgium - DAC’s main findings and recommendations*, DCD/DAC/AR(2010)2/03/PART1/FINAL, juni 2010, 3.

²³ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 24.

systematisch aandacht aan synergieën tussen het bevorderen van ontwikkeling en het versterken van de democratie;

- Maak, samen met de andere partners en relevante lokale actoren op het terrein, een grondige analyse van de “politieke economie” van de sector (toegespitst op formele en informele spelregels, machtsrelaties, middelen, actoren) bij het verlenen van steun aan sectoren;
- In overeenstemming met het Accra Actie Plan is het aangewezen dat de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking ook meer aandacht besteedt aan het bevorderen van rekenschap naar lokale burgers toe (“domestic accountability”) en daarvoor onderzoekt welke lokale actoren desgevallend kunnen ondersteund worden. Dit kan rechtstreeks gebeuren (als de Vlaamse administratie daarvoor de nodige capaciteit op het terrein heeft) of via de indirecte actoren (NGO’s en anderen uit Vlaanderen of Europa) die een reële meerwaarde kunnen aanbrengen in Mozambique.

2.2.2. Aansluiting bij de globale agenda

Aangezien ontwikkelingssamenwerking nauw verweven is met andere domeinen, zoals migratie, veiligheid, klimaatverandering, voedselzekerheid, enz. pleit de Raad voor een goede aansluiting van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking op de nieuwe “globale agenda” van internationale samenwerking, die verder gaat dan “hulp voor armoedebestrijding”.

De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking probeert al ruimer te kijken dan “hulp voor armoedebestrijding” door o.m. te werken met transversale thema’s uit het kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking (hierna: het “kaderdecreet”), nl. gender, hiv/aids, kinderrechten, goed bestuur en duurzame ontwikkeling. De Raad herhaalt echter zijn aanbeveling uit het Quo Vadis-Advies dat er nood is aan het uitwerken van operationele strategieën per transversaal thema. In de huidige strategienota Mozambique zijn er maar drie van de vijf transversale thema’s uit het kaderdecreet opgenomen, nl. gender, hiv/aids en duurzame ontwikkeling.²⁴ Ontwikkel binnen de gekozen sectoren een strategie voor de toepassing van alle transversale thema’s. In de strategienota Malawi heeft men goed bestuur en kinderrechten als transversale thema’s toegevoegd. Men heeft er eveneens de impact van klimaatverandering aan toegevoegd, een thema dat sinds de beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014 structureel zal worden geïntegreerd in de Vlaamse internationale samenwerking.²⁵ Zoals in het Quo Vadis-Advies aangegeven, kan de Raad zich scharen achter dit voornemen dat bijdraagt tot de aansluiting bij de nieuwe “globale agenda” van internationale samenwerking, die verder gaat dan “hulp voor armoedebestrijding”.²⁶ De Raad treedt dan ook de suggestie²⁷ bij om “(pro-poor) climate proofing” en “(pro-poor) climate resilience screening”²⁸ op te nemen bij de herwerking van de landenstrategienota’s, ook met Mozambique. Dit impliceert tevens dat men bij de voorafgaande beleidsdialoog een breder veld van partneroverheden (o.a. milieudepartementen), maar ook deskundigen, en organisaties uit het maatschappelijk middenveld consulteert.

²⁴ Kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking van 22 juni 2007, art. 4, 5 en 10 (B.S. 14 augustus 2007).

²⁵ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*, 50. “Ik zal specifieke instrumenten, programma’s en modules laten hanteren om de aanpassing aan klimaatverandering structureel te integreren in de werking van de Vlaamse internationale samenwerking.”

²⁶ SARIV, o.c., Advies 2009/26, 11.

²⁷ E. WAETERLOOS, *Ontwikkelingssamenwerking en de aanpassing aan klimaatverandering. Aanbevelingen voor de Vlaamse samenwerking met partnerlanden*, Steunpunt Buitenlands Beleid, 2010, 81.

²⁸ “Climate proofing” is het screenen van bestaande interventies en programma’s op hun blootstelling aan specifieke gekende klimaatrisico’s en hun eventuele bijdrage aan een verhoogde klimaatveranderingkwetsbaarheid van de bevolking. Omwille van de vele onbekende parameters moet tevens worden ingezet op een klimaatrobuuste (“climate resilient”) screening, d.i. een meer omvattende benadering van mainstreaming die vooral op het lokale vlak de onderliggende oorzaken van kwetsbaarheid aan klimaatverandering tracht aan te pakken.

Mozambique heeft een “National Adaptation Programme of Action” (hierna: “NAPA”) dat de dringende aanpassingsnoden en -activiteiten identificeert en rangschikt. Hierin worden vier projecten naar voren geschoven, waarvan er enkele een band hebben met de Vlaamse sectorale concentratie in Mozambique op gezondheid, o.m. het project voor een verbeterd waterbeheer.²⁹ De Raad pleit ervoor dat Vlaanderen zich zou inschrijven in de NAPA-projecten die relevant zijn voor de Vlaamse concentratiesectoren in Mozambique. Vlaanderen kan bovendien zijn ervaring met de decentrale gezondheidsondersteuning in Tete aanwenden met het oog op de verbetering van NAPA-methodologieën en –noden.³⁰

In het kader van de Vlaamse strategienota Duurzame Ontwikkeling formuleerde de Vlaamse overheid twaalf projecten, waaronder het “Vlaams Partnerschap Water voor Ontwikkeling”.³¹ De Raad verwelkomt de doelstelling van dit partnerschap om tegen 2015 zes miljoen mensen van drinkwater te voorzien. In de nieuwe strategienota kan beter worden bepaald hoe de verwezenlijking van dit project wordt vertaald naar Mozambique en hoe dit kan aansluiten bij de nationale Mozambikaanse plannen ter zake, nl. de NAPA.

Aanbeveling 6: Streef naar de opname van alle transversale thema’s uit het kaderdecreet in de nieuwe strategienota om aansluiting te vinden bij de nieuwe “globale agenda” van internationale samenwerking. Ontwikkel operationele strategieën per transversaal thema.

Aanbeveling 7: Zet het voornemen uit de beleidsnota 2009-2014 om de aanpassing aan klimaatverandering structureel te integreren in de werking van de Vlaamse internationale samenwerking in de praktijk om door “(pro-poor) climate proofing” en “(pro-poor) climate resilience screening” te integreren bij de herwerking van de landenstrategienota binnen de concentratiesectoren.

Aanbeveling 8: Versterk de afstemming tussen het Vlaams Partnerschap Water voor Ontwikkeling en de strategienota Mozambique.

2.3. Harmonisatie en coherent beleid

2.3.1. Met andere donoren

Mozambique is één van de landen die op het vlak van donorcoördinatie al een hele weg heeft afgelegd. Er bestaat onder meer de ODAmoz-databank die informatie geeft over de ODA aan Mozambique om betere coördinatie en harmonisatie tussen donoren, alsook afstemming met de Mozambikaanse regering te bereiken.³² De Raad vindt het een goede zaak dat Vlaanderen als aparte donor in deze databank wordt geregistreerd. Er bestaan bovendien diverse donorplatformen, en zowel algemene als sectorale begrotingssteun worden in toenemende mate toegepast. Toch blijkt uit studies dat deze donorcoördinatie wordt verzwakt door donorproliferatie en het verder zetten van de projectbenadering. Sommigen menen zelfs dat donorharmonisatie en afstemming op

²⁹ MINISTRY FOR THE CO-ORDINATION OF ENVIRONMENTAL AFFAIRS, *National Adaptation Programme of Action*, Maputo, 2007.

³⁰ Zie E. WAETERLOOS, *Aanpassing aan klimaatverandering*, o.c., 70-73.

³¹ SARIv, *Vlaamse strategienota Duurzame Ontwikkeling: invulling van de operationele projecten*, Advies 2009/19, 8 juli 2009, 5; Y. LETERME, *Samen grenzen ver-leggen – Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling*, Brussel, 2006.

³² ODAmoz, *Official Development Assistance Database to Mozambique*.
[<http://mozambique.odadata.ampdev.net/>]

overheidssystemen (bv. begrotingssteun) nog onvoldoende zijn, en dat Mozambique baat zou hebben bij een dalend aantal EU-donoren, alsook bij meer gedelegeerde samenwerking.³³

De Raad is verheugd dat Vlaanderen zich inzet om zijn inspanningen te coördineren met andere donoren in Mozambique. Zo schakelde Vlaanderen zich in in internationale gepoolde donorondersteuning, nl. de gezondheid-SWAp in Mozambique en het fonds voor het ontwikkelen van vaardigheden (FUNDEC). Vlaanderen is niet alleen aanwezig in donorcoördinatieplatformen, maar pleegt ook bilateraal overleg met andere donoren. Zo heeft Vlaanderen met de Deense ontwikkelingsorganisatie DANIDA een memorandum gesloten dat informatie-uitwisseling en zelfs samenwerking op het vlak van gezamenlijke Monitoring & Evaluation (hierna: "M&E") en wederzijdse vertegenwoordiging beoogt. De Raad acht het een gemiste kans dat dit memorandum tot op heden nog niet zou geleid hebben tot een intensievere samenwerking in Tete.³⁴

Om een idee te krijgen van de proliferatie in die sectoren waarin Vlaanderen actief is, kan men de gegevens uit de ODAmoz-databank gebruiken. Volgens deze databank waren in 2010 zeven van de vijftien EU-donoren, waaronder Vlaanderen, actief in de sector van seksueel overdraagbare aandoeningen waaronder hiv/aids. Er waren eveneens zeven EU-donoren actief in de sector van het beroepsonderwijs.³⁵ Vlaanderen is kortom actief in sectoren met een grote EU-donorproliferatie. Indien men verder kijkt dan het Europees niveau is Vlaanderen één van de 25 ontwikkelingspartners in gezondheid en één van de 24 ontwikkelingspartners in het onderwijs.³⁶ Donorharmonisatie is bijgevolg een noodzaak om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak, de vermindering van de transactiekosten voor het partnerland en een grotere effectiviteit van de eigen inbreng. In het kader van deze coördinatiedynamiek en bijhorende arbeidsverdeling ("division of labour") onder donoren, gebaseerd op comparatieve voordelen, dient Vlaanderen vervolgens op een strategische en resultaatgerichte manier de meest geschikte *hulpmodaliteit* te kiezen voor het verstrekken van zijn steun. Dit kan bestaan uit het verlenen van (sectoriële) begrotingssteun, uit gedelegeerde samenwerking, uit projectfinanciering of uit een mix van deze hulpmodaliteiten.

Aanbeveling 9: Houd bij de keuze om door te gaan in één of twee sectoren en bij de afbakening van de ondersteunende programma's rekening met de donorproliferatie in de desbetreffende sectoren.

Aanbeveling 10: Geef in de strategienota duidelijk per sector aan op welke manier Vlaanderen zal bijdragen tot donorsamenwerking en harmonisatie, waar opportuun door middel van begrotingssteun en gedelegeerde samenwerking.

Hoewel Vlaanderen duidelijk probeert om tot donorharmonisatie te komen, lijkt het overleg met de Belgische federale partners eerder zwak in het gezamenlijke partnerland Mozambique. De Raad herhaalt zijn aanbeveling uit het Quo Vadis-Advies om alleszins tot coördinatie en afstemming met de federale overheid te komen, gebaseerd op wederzijds respect voor elkaars eigenheid en bevoegdheden, en om meer werk te maken van informatie-uitwisseling. In datzelfde advies gaf de Raad aan verheugd te zijn dat het recente Vlaamse regeerakkoord leest dat men naast intra-Vlaamse coördinatie streeft naar "*coherentie zowel intern als met andere regio's en (deel)staten en met de internationale gemeenschap. Ter bevordering van de effectiviteit en coherentie van de ontwikkelingssamenwerking neemt de Vlaamse overheid het initiatief tot een periodiek overleg op de*

³³ HTSPE, *The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, Project No. 2008/170204 - Version 1, Europese Commissie, 2009, 64-65.

³⁴ E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering, o.c.*, 77; L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 26.

³⁵ ODAmoz, *Official Development Assistance Database to Mozambique*.

[<http://mozambique.odadata.ampdev.net/>]

³⁶ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 15.

Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (hierna: "ICBB").³⁷ Ditzelfde initiatief werd tevens bevestigd in de beleidsnota.³⁸ Het is dan ook teleurstellend om vast te stellen dat de ICBB tijdens deze legislatuur nog niet blijkt te zijn samengekomen.

De Raad beklemtoont dat er op frequente basis overleg nodig is met de federale overheid³⁹, zeker ten aanzien van de gezamenlijke partnerlanden Zuid-Afrika en Mozambique. De lokale vertegenwoordiger van het Vlaams agentschap voor internationale samenwerking (hierna: "VAIS") heeft op het terrein alvast een maandelijks vergadering met de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) over gezondheid en onderwijs, hetgeen de Raad verwelkomt. Aangezien Vlaanderen bijvoorbeeld inzet op de strijd tegen hiv/aids in Mozambique en DGOS een gezondheidsexpert en een strategienota ter zake heeft, biedt dit ruimte voor overleg. Ook het recente peer review rapport van het Ontwikkelingscomité van de OESO (hierna: "DAC") wijst op deze noodzaak, gezien de complexe institutionele architectuur van de ontwikkelingssamenwerking in België, o.m. door de afzonderlijke strategieën van de gefedereerde entiteiten. *"To avoid this complexity causing undue transaction costs to Belgium's partner countries, it is crucial that the various actors delivering Belgian aid co-ordinate their approaches. Belgium needs a shared vision of development objectives, developed through a dialogue involving all stakeholders."*⁴⁰ Hetzelfde rapport spoort verder aan tot informatie-uitwisseling tussen de minister van ontwikkelingssamenwerking en de gefedereerde entiteiten met het oog op een nauwere samenwerking tussen beide niveaus, voortbouwend op hun respectieve comparatieve voordelen. Een akkoord om het statuut van de veldkantoren van de gefedereerde entiteiten te verhelderen, zou hun interactie op het terrein kunnen vergemakkelijken.⁴¹

Aanbeveling 11: Pleeg bij de voorbereiding van de strategienota Mozambique overleg met de federale overheid, gebaseerd op wederzijds respect voor elkaars eigenheid en bevoegdheden, en tracht goede afspraken te maken over de inzet van middelen en samenwerking op het terrein.

2.3.2. Intern-Vlaams

De evaluatie van de landenstrategienota en de onderstaande figuur toont duidelijk aan dat de steun die de Vlaamse Regering geeft aan Mozambique breder is dan wat in het indicatieve programma van de strategienota wordt aangegeven. Enkel de donker oranje gekleurde projecten worden in de huidige landenstrategienota vermeld.

³⁷ Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, Vlaams Regeerakkoord 2009, 88.

³⁸ K. PEETERS, o.c., 49.

³⁹ Suggesties omtrent coördinatiemechanismen en een orgaan dat de samenhang in het ontwikkelingsbeleid moet verzekeren, zie OESO/DAC, *Review of the development co-operation policies and programmes of Belgium – Secretariat Report*, DCD/DAC/AR(2010)2/03/PART2/FINAL, juni 2010, 21.

⁴⁰ OESO/DAC, *DAC's main findings and recommendations*, o.c., 3.

⁴¹ OESO/DAC, *Secretariat Report*, o.c., 17-18, 21 en 35; OESO/DAC, *DAC's main findings and recommendations*, o.c., 3 en 7.

Figuur 1: Overzicht van de Vlaamse steun vanuit verschillende financieringsbronnen, per sector⁴²

	HEALTH SECTOR	EDUCATION SECTOR	WORKS	ENVIRONMENT	CROSS-SECTOR	PRIVATE SECTOR
MDC	WHO-ANC (Light orange) WHO-RTI (Yellow)					
	PROSAUDE (Light orange) REDE INTEGRADA (4) (Light orange) HRH (2) (Light orange) RED CROSS (Light orange) INFRASTRUCTURE TETE (Light orange)	DON BOSCO (Light orange) FUNDEC (Light orange)		APOPO (Light orange)	UNAIDS (Yellow)	GO NORTH (Light orange) EXCHANGE (Light orange)
	INFRA BEIRA (Light orange) INFRA G & I (Light orange)	VILANCULOS TRAINING CENTRE (Light orange)				
DoW			ILO (Dark green)			
DoE		UNICEF (Yellow) UNIV EM (Light blue)				

■ Light orange financed by ODA money
■ Dark green financed by the Department of Work (DoW)
■ Dark orange projects mentioned in the CSP 2006-2010
■ Yellow multilateral agencies

Dit is volgens dezelfde evaluatie o.m. te wijten aan (i) een aantal projecten die voor 2006 zijn opgestart en nog steeds lopen of waarvan de uitvoering vertraging heeft opgelopen, (ii) de contracten met multilaterale organisaties, die niet zijn opgenomen in de landenstrategienota, (iii) andere projecten die niet gefinancierd worden met fondsen van het beleidsveld ontwikkelingssamenwerking, maar vanuit andere bronnen zoals de Vlaamse departementen van onderwijs en werk, en (iv) initiatieven of gesubsidieerde projecten van de particuliere sector. Vlaanderen ondersteunt meer dan twintig projecten in Mozambique. De tussentijdse evaluatie omschrijft de transactiekosten die hiermee gepaard gaan als volgt: "Elk van de meer dan twintig projecten moet worden geïdentificeerd, geformuleerd, begroot, uitgevoerd, gerapporteerd, gecontroleerd, opgevolgd en geëvalueerd."⁴³ De Raad onderschrijft de stelling uit de tussentijdse evaluatie van de landenstrategie dat de bilaterale samenwerking van Vlaanderen nog te veel verloopt via (te)veel verschillende actoren en verspreid is over relatief vele kleine projecten.

De Raad wenst nog twee andere aanbevelingen uit deze evaluatie te onderschrijven, nl. motiveer andere Vlaamse ministeries / departementen om de strategienota te gebruiken als basis voor het beslissen over bijkomende steun en om hun steun enkel in die partnerlanden te concentreren. Op die manier kan de coherentie van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking verbeterd worden. Dit sluit tevens aan bij de eerdere bemerkingen van de Raad over de nood aan een sterkere coördinerende rol voor de minister van Ontwikkelingssamenwerking.⁴⁴ Aangezien talrijke departementen op dit moment een eigen bijdrage leveren aan de Vlaamse ODA, moet men er over waken dat er voldoende coördinatie is tussen de departementen onderling om de coherentie van het Vlaams ontwikkelingsbeleid niet in gevaar te brengen. Men moet er tevens op toezien dat er geen proliferatie van sectoren ontstaat en dat de strategische keuzes, o.m. vervat in het kaderdecreet en de strategienota's met de partnerlanden, niet alleen door het beleidsdomein internationaal Vlaanderen worden nageleefd.

In de tweede plaats moet niet alleen de bilaterale hulp, maar ook de multilaterale hulp worden opgenomen in de strategienota, zodat meer complementariteit tussen beiden tot stand komt.⁴⁵ Het komt de Raad voor dat indien deze twee aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie worden gevolgd, de landenstrategienota een coherenter beeld zal kunnen geven van de gehele Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in Mozambique.

⁴² Figuur uit L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 13.

⁴³ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 13 en 28.

⁴⁴ Zie o.m. SARIV, o.c., Advies 2009/26, 14.

⁴⁵ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., vii, 34 en 35.

De Raad plaatst wel een duidelijke kanttekening bij de tussentijdse evaluatie, omdat deze te weinig het onderscheid maakt tussen vormen van direct bilaterale samenwerking, multilaterale samenwerking en indirecte samenwerking, en te weinig rekening houdt met de specifieke rol van de diverse actoren in ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking.

De Raad acht het daarom nuttig dat het Vlaamse beleid inzake actoren (elk met hun specifieke rol) en kanalen voor financiering (elk met hun specifieke meerwaarde) verder verfijnd wordt. Dit kan gebeuren op algemeen beleidsniveau maar ook in het kader van strategienota's, zoals deze van Mozambique.

Deze uitdaging op het gebied van het Vlaamse beleid inzake indirecte actoren geldt tevens voor de rol van maatschappelijke organisaties in Mozambique. Diverse samenwerkingsvormen zijn mogelijk in verschillende beleidsdomeinen die een reële meerwaarde kunnen opleveren inzake doelmatigheid en impact. Daarbij moet echter steeds gewaakt worden over (i) respect voor de autonomie van indirecte actoren; (ii) de zoektocht naar synergieën en complementariteit tussen directe en indirecte actoren; en (iii) het vermijden van versnippering en hogere transactiekosten.

Aanbeveling 12: Maak afspraken zodat alle departementen – niet alleen het departement internationaal Vlaanderen – de nieuwe strategienota zullen naleven. Neem de multilaterale hulp op in deze strategienota.

Aanbeveling 13: De Raad suggereert om een duidelijke visie te ontwikkelen over de wijze waarop de Vlaamse overheid vorm wil geven aan de betrokkenheid van de Vlaamse indirecte actoren bij het Vlaamse ontwikkelingsbeleid en in het specifieke geval van de strategienota Mozambique.

2.4. Concentratie en specialisatie

De Vlaamse officiële bijdrage aan Mozambique bedroeg tussen 2002 en 2008 in totaal 31,1 miljoen euro of een gemiddelde van 4,5 miljoen euro per jaar. Van die 31,1 miljoen euro was ongeveer 82% geoormerkt voor gezondheid, 10% voor onderwijs en 8% voor andere sectoren.⁴⁶ Er is een duidelijke trend richting meer sectorale concentratie. Vlaanderen kan, op basis van het volume van zijn steun, gerekend worden tot de lagere middengroep van donoren die bijdragen tot de gezondheidszorg. Zoals de evaluatie ook al aangaf, wordt deze sterkte enigszins teniet gedaan doordat de bilaterale bijdragen (te) verspreid zijn via gefragmenteerde projectondersteuning, waarvan een deel “buiten de begroting” blijft⁴⁷ en enkele projecten ook niet zijn opgenomen in de lokale planning.⁴⁸

Zoals eerder aangehaald in het Quo Vadis-Advies is de Raad van mening dat de Vlaamse inspanningen inzake sectoriële concentratie moeten worden beoordeeld in een breder Belgisch kader, aangezien de EU-gedragscode op het niveau van de EU-lidstaten werd geconcipieerd.⁴⁹ De Raad herhaalt zijn suggestie voor overleg met de federale overheid over de toepassing van de EU-gedragscode in de gezamenlijke partnerlanden, waaronder Mozambique. Op informele wijze lijkt

⁴⁶ *Ibid.*, 16. De Vlaamse officiële bijdrage aan Mozambique zijn de financiële engagementen, per informatie van VAIS. Het geeft enkel de bilaterale fondsen voor ontwikkelingssamenwerking weer (maar bevat tevens de fondsen van UNAIDS), en sluit bepaalde multilaterale fondsen uit (zoals WGO) alsook de bijdragen van de Departementen van Onderwijs en Werk.

⁴⁷ Opgenomen in de begroting betekent dat de fondsen die Vlaanderen aanlevert opgenomen zijn in het publieke budget voor de sector. De projectfondsen die lopen via het International Centre for Reproductive Health, het Instituut voor Tropische Geneeskunde, Artsen Zonder Grenzen, het Rode Kruis en Don Bosco zijn bijvoorbeeld niet opgenomen in het publieke budget.

⁴⁸ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 16.

⁴⁹ SARiV, o.c., Advies 2009/26, 14.

men alvast enigszins rekening te houden met elkaars sectorkeuze. Zo zou volgens bepaalde bronnen de Belgische federale regering haar keuze om de steun aan de gezondheidssector vanaf 2012 stop te zetten mede gemotiveerd hebben op basis van het feit dat Vlaanderen de gezondheidssector steunt.⁵⁰

Mozambique is één van de drie partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Binnen deze geografische focus op Zuidelijk Afrika is er tevens nog een andere geografische focus in de partnerlanden, door te werken met provincies (Zuid-Afrika en Mozambique) en districten (Malawi). In Mozambique is er bijvoorbeeld een geografische focus op de provincie Tete (Rede Integrada, Human Resources for Health, het Rode Kruis-project in Tete, de Tete component van het hiv/aids-project van UNAIDS, enz.).⁵¹ De Raad is alleszins tevreden over de geografisch geconcentreerde inzet van deze middelen. Het komt de Raad voor dat deze concentratie mogelijks ook kan leiden tot interessante synergieën met andere partners die in deze provincie actief zijn.

Aanbeveling 14: Pleeg overleg met de federale overheid over de toepassing van de EU-gedragscode in Mozambique.

2.5. Institutionele capaciteit

In het Quo Vadis-Advies pleitte de Raad voor een verdere uitbouw van de Vlaamse institutionele capaciteit en expertise. Volgens de tussentijdse evaluatie ontbreekt het VAIS aan technische en sectorale expertise in gezondheid en onderwijs, zowel in Mozambique als in Brussel. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor een goed geïnformeerd beleidsdebat beperkt. Het bemoeilijkt bovendien de uitvoering van één van de hoofddoelstellingen van de landenstrategienota, nl. bijdragen aan het beleid van de gezondheidssector. Indien men hiertoe wil bijdragen, moet men de Vlaamse capaciteit en expertise versterken. Er wordt evenmin gebruik gemaakt van de beschikbare expertise van andere donoren. Men heeft bijvoorbeeld een memorandum met Danida gesloten dat hiertoe zou kunnen bijdragen. Men is echter niet ingegaan op het voorstel van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) om steun inzake gezondheidsexpertise te verlenen aan VAIS.⁵²

De Raad hoopt dat VAIS snel duidelijke procedures of richtlijnen uitwerkt m.b.t. de projectidentificatie, - formulering, uitvoering, aanbesteding, opvolging, rapportage, financiële controle en het versterken van de nationale systemen. Het is belangrijk dat er eenduidige standaarden zijn om een efficiënte ontwikkelingshulp te bevorderen. Deze zullen tevens bijdragen aan de opbouw van het institutionele geheugen van VAIS.⁵³

De Raad beklemtoont ten slotte het belang van een goede inschatting van de institutionele capaciteit in het partnerland. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat deze analyse niet steeds naar behoren werd gemaakt. Men overschatte o.m. de capaciteit van het Departement infrastructuur van het Mozambikaanse Ministerie van Gezondheid, alsook van het Provinciaal Directoraat voor Gezondheid. Hierdoor liepen verschillende projecten vertraging op, zoals o.m. de bouwwerken in het ziekenhuis van Beira.⁵⁴ In de samenwerking met Zuid-Afrika rijst een gelijkaardige problematiek m.b.t. de correcte inschatting van de lokale capaciteit.⁵⁵ De Raad is ervan overtuigd dat indien men de Vlaamse

⁵⁰ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 17.

⁵¹ E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering*, o.c., 43.

⁵² L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 24-27; SARIV, o.c., Advies 2009/26, 17-18.

⁵³ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 30-31.

⁵⁴ *Ibid.*, 29 en 36.

⁵⁵ L. ZWAENEPOEL en D. CHIWANDAMIRA, *Gemeenschappelijke tussentijdse evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Zuid-Afrika*, januari 2009.

institutionele capaciteit en expertise inzake ontwikkelingssamenwerking uitbouwt, men ook in staat moet zijn om degelijke analyses van de institutionele capaciteit van de partners uit te voeren, hetgeen bijdraagt tot de efficiëntie van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Men kan tevens zijn inzet voor de capaciteitsopbouw van de partners verder versterken, zoals Vlaanderen in de provincie Tete via technische bijstand en opleiding reeds probeert te doen. De handhaving van de capaciteit nadat projecten zijn gestopt, bv. nadat het Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen of het Instituut voor Tropische Geneeskunde zich terugtrekken, verdient extra aandacht.⁵⁶

Aanbeveling 15: Zet in op de verbetering van de institutionele capaciteit, zowel op het hoofdkwartier in Brussel als op het terrein. Maak - waar mogelijk - gebruik van de beschikbare expertise van de andere ontwikkelingspartners en werk standaardprocedures uit.

2.6. Aanvullende opmerkingen

Ten slotte formuleert de Raad nog enkele aanvullende opmerkingen m.b.t. risicobeheer, ongebonden hulp, financiële engagementen, het analytisch niveau van de landenanalyse, de samenwerkingsprincipes en de rol van het maatschappelijk middenveld.

Zoals aangegeven in het Quo Vadis-Advies, is in de strategienota Malawi 2009-2013 een onderdeel “risicobeheer” opgenomen.⁵⁷ De Raad vraagt om in de strategienota Mozambique een gelijkaardig onderdeel op te nemen en verder uit te werken. Hierbij verwijst hij bijvoorbeeld naar de uitvoerige politieke risicoanalyse die werd gemaakt op vraag van het Britse “Department for International Development”.⁵⁸ Indien Vlaanderen hecht aan “goed bestuur” is het reflecteren over risicobeheer onontbeerlijk. De Raad verwijst als voorbeeld naar de drie maanden durende “donoren staking” in 2010, waarbij de groep van negentien multilaterale en bilaterale donoren die algemene begrotingssteun aan Mozambique verstrekken, de geplande stijgingen inzake begrotingssteun opschortten. Deze staking was een uiting van ongenoegen over het bestuur in Mozambique, het gebrek aan corruptiebestrijding en de uitsluiting van een aantal politieke partijen bij de verkiezingen in 2009.⁵⁹ Het principe van lokaal eigenaarschap moet gerespecteerd worden, maar men mag tevens verwachten dat de hulp op een efficiënte wijze wordt besteed. Volgens de tussentijdse evaluatie wordt het respect voor het lokaal eigenaarschap best gebalanceerd met een duidelijke gezamenlijke overeenkomst betreffende wederzijdse verantwoordelijkheid en resultaatgericht – en risicomanagement.⁶⁰

Aanbeveling 16: Neem een onderdeel “risicobeheer” op in de strategienota en werk dit grondig uit.

Ongebonden hulp is één van de beginselen die in het kaderdecreet zijn ingeschreven.⁶¹ De Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in Mozambique vertoont echter vormen van (zacht) gebonden hulp. Projecten die door indirecte actoren in onderaanneming van VAIS worden uitgevoerd, werden niet (inter)nationaal aanbesteed. Meestal worden zij geformuleerd en uitgevoerd door dezelfde indirecte actor waardoor de nationale autoriteit niet kan kiezen tussen verschillende potentiële uitvoerders.⁶² De Raad treedt de aanbeveling van de tussentijdse evaluatie bij om – indien aangewezen – te

⁵⁶ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 23.

⁵⁷ SARIV, o.c., Advies 2009/26, 13.

⁵⁸ J. ASTILL-BROWN en M. WEIMER, *Mozambique: Balancing Development, Politics and Security*, Londen, Chatham House, 2010.

⁵⁹ D. WHITE, “Donors press concerns over embezzlement” in *Financial Times*, 22.06.2010.

⁶⁰ L. DEVILLÉ, e.a., o.c., 19-20 en 21-23.

⁶¹ Kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking van 22 juni 2007, art. 5, §2 (B.S. 14 augustus 2007).

⁶² L. DEVILLÉ, e.a., o.c., viii en 31.

werken met (inter)nationale aanbestedingen opdat Vlaanderen het principe van ongebonden hulp volledig honoreert.

Aanbeveling 17: Vermijd (zacht) gebonden hulp en werk met (inter)nationale aanbestedingen.

De huidige strategienota Mozambique geeft geen concrete informatie over de globale financiële bijdrage, noch over de bijdrage voor de afzonderlijke componenten van het activiteitenprogramma. De Raad vraagt om in de nieuwe landenstrategienota duidelijker aan te geven welke bedragen worden gemobiliseerd.⁶³ Het “Pact 2020”, de resultante van “Vlaanderen in Actie”, kleefde een concreet cijfer op de middelen voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: *“Tegen 2020 is de huidige bijdrage van Vlaanderen inzake ontwikkelingssamenwerking verdubbeld. Samen met alle gedecentraliseerde besturen bedraagt de bijdrage van Vlaanderen minstens 7% van de officiële Belgische ontwikkelingshulp.”*⁶⁴ De Raad is van oordeel dat de strategienota Mozambique duidelijk moet gebaseerd zijn op het groeipad dat Vlaanderen zal uittekenen om de hogergenoemde financiële ambitie in de praktijk om te zetten. Hij beklemtoont het belang van het nakomen van het Vlaamse engagement ten aanzien van het Zuiden, zelfs in tijden van budgettaire schaarste.

Aanbeveling 18: Verduidelijk globaal en per component van het activiteitenprogramma het financiële engagement van Vlaanderen, gebaseerd op het groeipad om tegen 2020 de bijdrage van Vlaanderen inzake ontwikkelingssamenwerking te verdubbelen.

Op basis van een vergelijking van de strategienota Malawi 2009-2013 en de huidige strategienota Mozambique doet de Raad nog enkele afsluitende vaststellingen. Het komt de Raad voor dat de landenanalyse in de strategienota Malawi een diepgaandere analyse vormt dan deze in de huidige strategienota Mozambique. De Raad hoopt dat de nieuwe strategienota Mozambique eveneens een grondigere landenanalyse zal maken, vertrekkend van bestaande landenanalyses of evaluaties. Concreet suggereert de Raad om, naar analogie met de strategienota Malawi, bij de landenanalyse de milieucontext en de internationale context toe te voegen. De Raad vraagt om voldoende aandacht te spenderen aan de analyse van de politieke context en zeker ook een staat van de mensenrechten op te nemen, zoals in de strategienota Malawi. Hij is van oordeel dat de analyse van de economische en commerciële context kan worden verdiept en geactualiseerd, o.a. het lidmaatschap van de Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap (SADC) en de ondertekening van de interim-Economische Partnerschapsovereenkomst (EPA) van de Europese Unie met Mozambique. De Raad vindt het opnemen van waardig werk en tewerkstelling in het onderdeel “sociale context” een waardevolle toevoeging.

Aanbeveling 19: Zorg voor een diepgaande landenanalyse (cf. strategienota Malawi 2009-2013) op basis van bestaande landenanalyses of evaluaties.

In de strategienota Malawi is er een onderdeel “analyse van de uitvoerbaarheid van het huidige beleid en de uitdagingen op middellange termijn” toegevoegd, hetgeen op goedkeuring van de Raad kan rekenen.

De Raad doet de vaststelling dat zowel bij de strategienota Malawi als de strategienota Mozambique de samenwerkingsprincipes of –beginselen niet volledig de beginselen uit het kaderdecreet hernemen. De Raad vindt het een goede zaak dat er een M&E-component is toegevoegd aan de

⁶³ In het initiatiefadvies over de strategienota Vlaanderen – Malawi lanceerde de Raad een gelijkaardige oproep, zie SARIv, *Briefadvies over de strategienota Vlaanderen – Malawi*, Advies 2008/9, 14 mei 2008, 3.

⁶⁴ VLAANDEREN IN ACTIE, *Pact 2020: een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen : 20 doelstellingen*, 2009, 22; SARIv, *Memorandum: een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, april 2009, 7-8.

strategienota Malawi. Volgens hem zou de strategienota Mozambique eveneens gebaat zijn bij de opname van dit beginsel.

Aanbeveling 20: Voeg aan de landenstrategienota een analyse van de uitvoerbaarheid van het huidige beleid en de uitdagingen op middellange termijn toe, alsook een Monitoring & Evaluation-component bij de samenwerkingsbeginselen.

3. CONCLUSIE

De Raad heeft onderhavig initiatiefadvies m.b.t. de nieuwe strategienota Mozambique vorm gegeven aan de hand van zijn eerdere advies “Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?”. Hij heeft de strategische visie uit dit advies toegepast op de samenwerking met Mozambique.

Samengevat doet de Raad de hierna volgende aanbevelingen voor de nieuwe strategienota Mozambique, die soms gelijk zijn op de aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie.

- 1:** Omschrijf in de nieuwe strategienota Mozambique duidelijk het comparatief voordeel van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (als regio) t.a.v. de nationale ontwikkelingsplannen en de initiatieven van andere multilaterale en bilaterale donoren ter plaatse.
- 2:** Herbekijk de keuze voor infrastructuurondersteuning aangezien Vlaanderen als kleine donor niet over voldoende financiële middelen en expertise ter zake beschikt.
- 3:** Motiveer in de strategienota de sectorkeuze voor gezondheid en het technisch en beroepsonderwijs, expliciteer de aan te leveren expertise en ontwikkel een resultaatgericht prestatiekader in de strategienota zodat de prestaties goed kunnen worden opgevolgd en zo nodig kunnen worden bijgestuurd. Op die manier kan de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zijn meerwaarde aantonen en hierdoor een bijdrage kan leveren aan het versterken van het draagvlak.
- 4:** Gebruik bij het aantonen van de meerwaarde van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking de Vlaamse expertise inzake subsidiariteit, zoals o.m. bij de gedecentraliseerde gezondheidszorg in Mozambique.
- 5:** Houd bij de opmaak van de nieuwe strategienota rekening met de politieke dimensies van een partnerrelatie, inzonderheid de ruime agenda van “goed bestuur”. Kijk hoe andere landen of organisaties dit aspect meenemen in hun strategie. Geef aan welke specifieke meerwaarde de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking ter zake kan leveren, zowel rechtstreeks (als regio) als onrechtstreeks (via samenwerking met indirecte actoren in het partnerland of in Vlaanderen).
- 6:** Streef naar de opname van alle transversale thema’s uit het kaderdecreet in de nieuwe strategienota om aansluiting te vinden bij de nieuwe “globale agenda” van internationale samenwerking. Ontwikkel operationele strategieën per transversaal thema.
- 7:** Zet het voornemen uit de beleidsnota 2009-2014 om de aanpassing aan klimaatverandering structureel te integreren in de werking van de Vlaamse internationale samenwerking in de praktijk om door “(pro-poor) climate proofing” en “(pro-poor) climate resilience screening” te integreren bij de herwerking van de landenstrategienota binnen de concentratiesectoren.
- 8:** Versterk de afstemming tussen het Vlaams Partnerschap Water voor Ontwikkeling en de landenstrategienota Mozambique.
- 9:** Houd bij de keuze om door te gaan in één of twee sectoren en bij de afbakening van de ondersteunende programma’s rekening met de donorph proliferatie in de desbetreffende sectoren.
- 10:** Geef in de strategienota duidelijk per sector aan op welke manier Vlaanderen zal bijdragen tot donorsamenwerking en harmonisatie, waar opportuun door middel van begrotingssteun en gedelegeerde samenwerking.

11: Pleeg bij de voorbereiding van de strategienota Mozambique overleg met de federale overheid, gebaseerd op wederzijds respect voor elkaars eigenheid en bevoegdheden en tracht goede afspraken te maken over de inzet van middelen en samenwerking op het terrein.

12: Maak afspraken zodat alle departementen – niet alleen het departement internationaal Vlaanderen – de nieuwe strategienota zullen naleven. Neem de multilaterale hulp op in deze strategienota.

13: De Raad suggereert om een duidelijke visie te ontwikkelen over de wijze waarop de Vlaamse overheid vorm wil geven aan de betrokkenheid van de Vlaamse indirecte actoren bij het Vlaamse ontwikkelingsbeleid en in het specifieke geval van de strategienota Mozambique.

14: Pleeg overleg met de federale overheid over de toepassing van de EU-gedragscode in Mozambique.

15: Zet in op de verbetering van de institutionele capaciteit, zowel op het hoofdkwartier in Brussel als op het terrein. Maak - waar mogelijk - gebruik van de beschikbare expertise van de andere ontwikkelingspartners en werk standaardprocedures uit.

16: Neem een onderdeel “risicobeheer” op in de strategienota en werk dit grondig uit.

17: Vermijd (zacht) gebonden hulp en werk met (inter)nationale aanbestedingen.

18: Verduidelijk globaal en per component van het activiteitenprogramma het financiële engagement van Vlaanderen, gebaseerd op het groeipad om tegen 2020 de bijdrage van Vlaanderen inzake ontwikkelingssamenwerking te verdubbelen.

19: Zorg voor een diepgaande landenanalyse (cf. strategienota Malawi 2009-2013) op basis van bestaande landenanalyses of evaluaties.

20: Voeg aan de landenstrategienota een analyse van de uitvoerbaarheid van het huidige beleid en de uitdagingen op middellange termijn toe, alsook een Monitoring & Evaluation-component bij de samenwerkingsbeginselen.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

(getekend)

Voorzitter
Prof. Dr. Jan Wouters

Secretaris
Freddy Evens

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)	
2° Dirk Rochtus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)	
6° Kim Van der Borght (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)	
8° Luc Vandembroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)	Veronique Rousseau (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit)	Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)
17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)	Saskia De Block (FOS)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Luc Glorieux (Afgevaardigd bestuurder B.A.A.V.)	Karolien Leyman (vzw Toeristische Attracties)
20° Jan Van Steen (directeur Omnia)	Nico Moyaert (CIB Vlaanderen vzw)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeverans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Charlotte Verroens (administratief deskundige)

SARIV

Boudewijnlaan 30 bus 81
1000 Brussel
www.sariv.be
02 553 01 81



Flemish Foreign Affairs Council