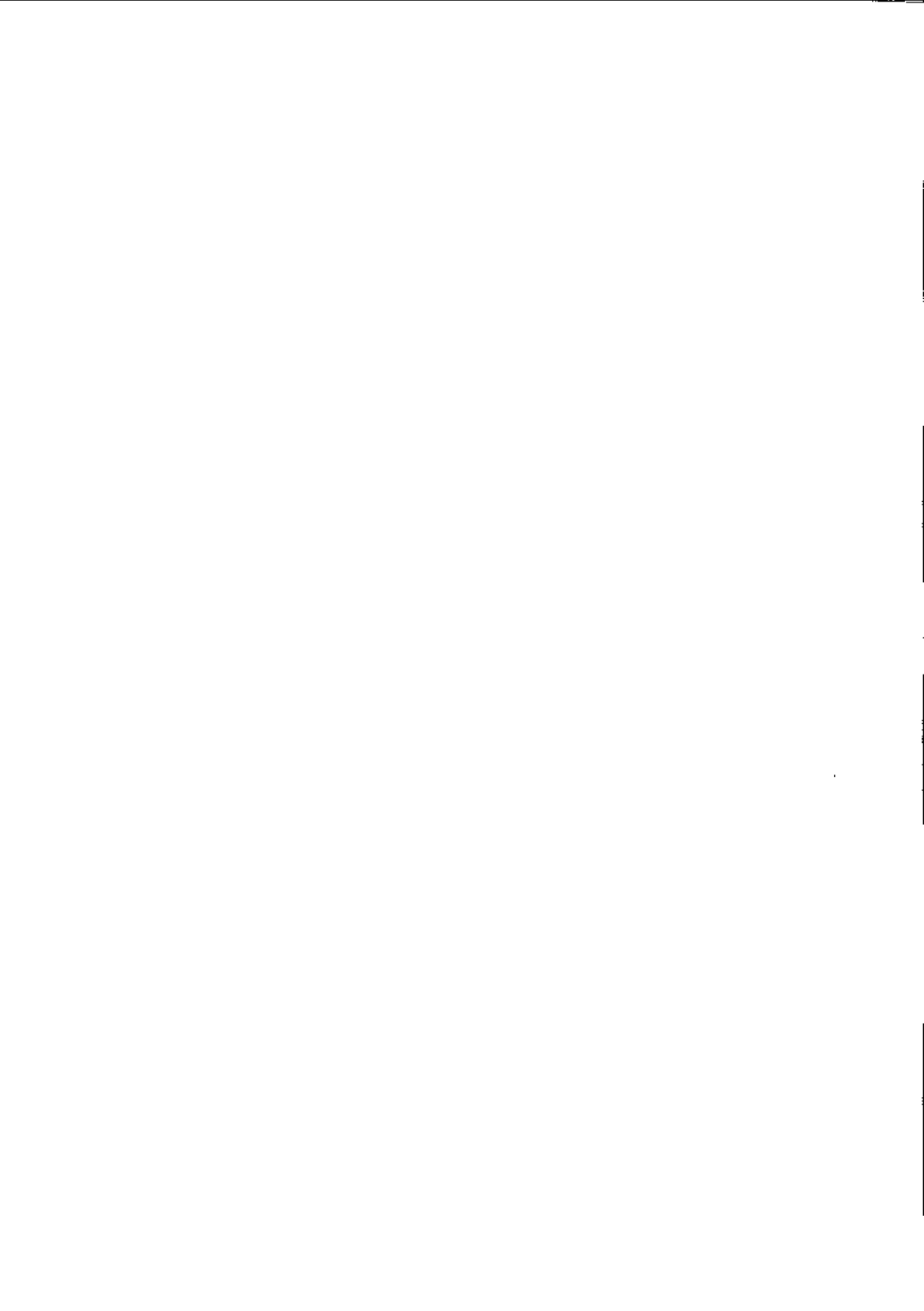


SECTORPROGRAMMA PLATTELANDSONTWIKKELING





Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling

Een programma-evaluatie met projectonderzoek
in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en
Nicaragua

Foto's: Ron Giling, Jeremy Hartley, Charlotte Thege/LINEAIR, Steve Smith/APA.

Woord vooraf

Plattelandsonwikkeling vormt sedert het midden van de jaren zeventig een belangrijk aandachtsveld van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In 1985 werd, als uitvloeisel van de Nota Herijking bilateraal beleid, een afzonderlijk sectorprogramma voor plattelandsonwikkeling ingesteld. Formeel zijn aan dit sectorprogramma twee functies toegekend: beleidsontwikkeling voor het gehele OS-beleid op dit terrein, en beheer van de financiële middelen voor een deel van de activiteiten gericht op plattelandsonwikkeling. Per eind 1990 is, zoals aangekondigd in de Nota Een wereld van verschil, het sectorprogramma opgeheven, terwijl de activiteiten worden voortgezet binnen de landen- en regioprogramma's en binnen enkele speerpuntprogramma's.

Het onderhavige rapport beoordeelt zowel het functioneren van het sectorprogramma als geheel, als de resultaten van een aantal activiteiten die via het programma gefinancierd zijn. Het eerste is in belangrijke mate gebaseerd op dossierstudies, het tweede berust op de evaluatie van veertig projecten in vijf voor het sectorprogramma belangrijke landen. Het rapport bestaat daarom uit twee delen. In het eerste deel komen de algemene aspecten van het sectorprogramma aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op de beleidsontwikkeling, de beleidsuitvoering en de kenmerken van het projectenbestand. Het tweede deel is een weergave van de bevindingen van de veldevaluatie. Daarin wordt eerst de bredere context van economie en beleid van de afzonderlijke landen geschetst, en wordt de invloed hiervan op de geëvalueerde projecten aangegeven. Vervolgens worden de projecten vergeleken op aspecten van ontwerp en uitvoering. Daarbij is in het bijzonder ingegaan op de resultaten en de kansen op duurzaamheid. Aangezien het veldonderzoek beperkt was tot activiteiten gefinancierd uit het sectorprogramma, zijn ook de conclusies slechts hierop van toepassing.

Het onderzoek is uitgevoerd en gecoördineerd door Arend Pieper (IOV) en Jan Sterkenburg (Rijksuniversiteit Utrecht). De voor het onderzoek ingestelde Referentiegroep heeft waardevolle adviezen verstrekt. Bij de uitvoering van de dossierstudies en de veldevaluatie is een groot aantal mensen betrokken geweest. Ik wil hen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust bij de IOV.

Chef IOV

Inhoud

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
SAMENVATTING	9
1. Opzet van de evaluatiestudie	33
1. Aanleiding tot het onderzoek	33
2. Algemene achtergrond	34
3. Centrale vraagstelling	36
4. Aanpak en methoden van onderzoek	39
5. Opzet van het rapport	45
DEEL I : ALGEMENE ASPECTEN VAN HET SECTOR-PROGRAMMA PLATTELANDSONTWIKKELING	
2. Beleidsontwikkeling en de rol van het sectorprogramma	49
1. Veranderingen in het denken over rurale ontwikkeling	49
2. Ervaringen met plattelandsontwikkelingsprojecten	51
3. Evolutie van het Nederlandse OS-beleid m.b.t. plattelandsontwikkeling	54
4. Kenmerken van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling	58
3. Beleidsuitvoering	61
1. De taakstelling en organisatorische positie van het sectorprogramma	61
2. Themavoering	67
3. Financiering van activiteiten	70
4. De relatie met de landenbureaus en ambassades	73
5. De relatie met multilaterale organisaties	76
6. De relatie met de niet-gouvernementele organisaties	78
4. Algemeen overzicht van de projecten van het sectorprogramma	81
1. Projecten, uitgaven en projectduur	81
2. Verdeling naar behandelend bureau	83
3. Verdeling naar financieringskanaal	84

4. Verdeling naar regio's en typen OS-landen	85
5. Verdeling over thema's en sectoren	90

DEEL II RESULTATEN VELDEVALUATIE

5. Indonesië: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma	99
1. Economische ontwikkeling en beleid	99
2. Rurale veranderingsprocessen	101
3. Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp	103
4. Het PL-sectorprogramma	105
5. Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten	106
6. Samenvatting	111
6. Soedan: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma	115
1. Economische ontwikkeling en beleid	115
2. Rurale veranderingsprocessen	118
3. Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp	120
4. Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling	122
5. Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten	123
6. Samenvatting	129
7. Rwanda: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma	133
1. Economische ontwikkeling en beleid	133
2. Rurale veranderingsprocessen en plattelandsontwikkelingsbeleid	135
3. Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp	136
4. Het PI-sectorprogramma	137
5. Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten	138
6. Samenvatting	144
8. Tanzania: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma	147
1. Economische ontwikkeling en beleid	147
2. Rurale veranderingsprocessen	150
3. Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp	152
4. Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling	154
5. Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten	155
6. Samenvatting	160
9. Nicaragua: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma	165
1. Economische ontwikkeling en beleid	165
2. Rurale veranderingsprocessen	168
3. Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp	169
4. Het PL-sectorprogramma	171
5. Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten	172
6. Samenvatting	177

10. Beleidsmatigheid van de geëvalueerde projecten	181
1. Inleiding	181
2. Doelstellingen	181
3. Benadering	184
4. Speciale aandachtspunten	187
11. Resultaten en duurzaamheid van de geëvalueerde projecten	193
1. Resultaten	193
2. Doelmatigheid	197
3. De bijdrage aan plattelandsontwikkeling	198
4. Resultaat voor OS-doelgroepen	201
5. Resultaat voor vrouwen	204
6. Duurzaamheid van de projectresultaten	207
7. De relatie tussen projectresultaten en duurzaamheid	210
12. Slotbeschouwing	213
1. Het functioneren van het PL-sectorprogramma	213
2. Projecten als instrument voor plattelandsontwikkeling: resultaten en duurzaamheid	217
3. De betekenis van het programma voor de diverse financieringskanalen	220
 BIJLAGEN	
I Vraagstelling en werkwijze IOV-evaluatie sectorprogramma plattelandsontwikkeling	227
II Achtergrondtabellen	241
III Overzicht geselecteerde projecten IOV-onderzoek sectorprogramma plattelandsontwikkeling	249
IV Resultaten van dossieronderzoek van bestaande evaluatie-rapporten	345
V Samenvatting dossierstudie van zeven multi-bilaterale programma's	371
Lijst van afkortingen	383
Geraadpleegde literatuur	387

Conclusies en aanbevelingen

1. Functioneren van het PL-sectorprogramma

Het sectorprogramma is vanaf de instelling in 1985 binnen de DGIS-organisatie omstreden geweest. Het programma werd geconfronteerd met een groot aantal functies en randvoorwaarden die in combinatie moeilijk uitvoerbaar waren. Bovendien schoot het beschikbaar instrumentarium in de vorm van personeelsomvang, bevoegdheden en werkinstructies te kort.

De voordelen van het sectorprogramma lagen op drie terreinen:

- vrijheid van kanaalkeuze;
- de mogelijkheid van additionele financiering;
- enige bundeling van kennis en ervaring.

Voor het realiseren van de voordelen op deze terreinen was het niet per se nodig een apart sectorprogramma in te stellen.

De kenmerken die het functioneren van het PL-programma hebben bemocilijkt, betroffen vooral:

- een dusdanig omvangrijke begrotingsverantwoordelijkheid dat andere functies in het gedrang kwamen;
- een breed terrein van zeer diverse activiteiten, waardoor profilering moeilijk was;
- een krap personeelsbestand met medewerkers die in meerderheid niet zodanig gespecialiseerd waren op de deel terreinen van het sectorprogramma dat zij algemeen geaccepteerd werden als adviseurs op deze terreinen;
- weinig bevoegdheden voor eigen identificatie en geen directe relatie met de sectorspecialisten op de ambassades.

Aanbevolen wordt zoveel mogelijk te voorkomen dat aparte programma's voor speciale sectoren of thema's deze kenmerken vertonen.

2. De betekenis van de beleidsuitgangspunten van het sectorprogramma

In de beleidsnota's van het sectorprogramma zijn doelstellingen, geprefereerde benadering bij projectuitvoering en speciale aandachtspunten voor activiteiten op het gebied van plattelandontwikkeling geformuleerd.

De doelstellingen benadrukken een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland. De geprefereerde benadering omvat:

- een voorkeur voor productieve activiteiten;
- een hoge participatiegraad;
- een intensief gebruik van aangepaste technologie;
- een nauwe aansluiting bij plaatselijke structuren en culturele omstandigheden;
- een voorkeur voor kleinschalige, samenhangende interventies;
- een kapitaal-extensieve aanpak.

De speciale aandachtspunten hebben betrekking op bevolkingsparticipatie, verbetering van de positie van vrouwen, en behoud of verbetering van het milieu.

Ruim driekwart van de onderzochte projecten voldeed aan de doelstelling van het programma. Minder dan de helft van de geëvalueerde projecten volgde de voorkeursbenadering. De projecten besteedden relatief weinig aandacht aan bevolkingsparticipatie, en zeer weinig aan verbetering van de positie van vrouwen. De geëvalueerde projecten die de doelstellingen, voorkeursbenadering en aandachtspunten wel in praktijk brachten, boekten betere resultaten en hadden een grotere kans op duurzaamheid.

Aanbevolen wordt de bovengenoemde uitgangspunten van het sectorprogramma zo breed mogelijk in praktijk te brengen bij activiteiten op het gebied van plattelandontwikkeling.

3. Resultaten en duurzaamheid

Uit het veldonderzoek blijkt dat driekwart van de 40 geëvalueerde projecten een redelijk tot goed resultaat geeft. De resultaten zouden echter naar verwachting slechts in één vijfde van de gevallen standhouden als na afloop van de projecten de donorfinanciering eindigt. Dit probleem doet zich vooral voor bij projecten met een geringe mate van inkomensgenerering voor de betrokken bevolking. Het gaat hierbij met name om projecten die zich richten op uitbreiding en verbetering van gemeenschapsvoorzieningen.

De belangrijkste oorzaak van de geringe kans op duurzaamheid is de sterke afhankelijkheid van donorsteun voor de landen als zodanig. Bij landen met sterk afhankelijke economieën en een hoge mate van armoede van de bevolking mag

in het algemeen geen duurzaamheid op projectniveau worden verwacht, tenzij projecten resulteren in inkomensgenerering voor de betrokken bevolking. Indien een sterke donorafhankelijkheid gepaard gaat met een weinig stimulerend overheidsbeleid en slechte macro-economische omstandigheden, kunnen projecten slechts een beperkte en tijdelijke verbetering van de levensomstandigheden van de betrokken bevolking tot gevolg hebben. Duurzaamheid van projecten wordt dan ook in de onderzochte landen en met name in de Afrikaanse landen gerelateerd aan voortgaande donorfinanciering van reguliere overheidsdiensten, terwijl de donoren projecten veeleer beschouwen als een interventie met de bedoeling in een afgebakende periode concrete resultaten te boeken. Continuering van de donorfinanciering is in deze situatie nodig om de duurzaamheid van de projectresultaten zeker te stellen en op projectniveau is het probleem van de duurzaamheid dan in feite onoplosbaar.

4. Kenmerken van succesvolle projecten

De in dit kader geëvalueerde projecten met zowel goede resultaten als een hoge potentie tot duurzaamheid hebben de volgende gemeenschappelijke kenmerken (die overigens al in eerdere evaluatiestudies zijn geconstateerd):

1. een brede probleemanalyse gericht op het identificeren van de mogelijkheden en beperkingen voor plattelandsontwikkeling, met speciale aandacht voor de arme bevolkingsgroepen;
2. een samenhangend pakket van activiteiten gericht op één sector, met voorrang voor het scheppen van mogelijkheden voor levensvatbare productieve activiteiten, die leiden tot inkomensverhoging;
3. een grote mate van bevolkingsparticipatie die bereikt wordt door versterking van basisorganisaties die de betrokken bevolking vertegenwoordigen;
4. een goede hulpbronnenpositie in het projectgebied;
5. relatief gunstige macro-economische en beleidsomstandigheden.

De laatste twee kenmerken zijn project-extern.

- ad 1. Een goede probleemanalyse zal ten minste inzicht moeten geven in de recente sociaal-economische geschiedenis van de regio waarin het project wordt gedacht en zal tevens een analyse moeten bevatten van de oorzaken van de armoede, de sociaal-politieke verhoudingen, machts- en eigendomsstructuren en het potentieel en de beperkingen in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Vaak zal de analyse op een grotere dan de specifieke projectregio betrekking moeten hebben. De analyse kan ook aanleiding geven tot aanzienlijke bijstellingen in het oorspronkelijke projectidee, en kan zelfs tot een andere projectkeuze leiden.

ad 2. De projecten in het veldonderzoek die zich richten op uitvoering in één sector in ruime zin, bijvoorbeeld landbouwontwikkeling, inclusief kredietverschaffing en marketing, toonden doorgaans betere resultaten met een grotere kans op duurzaamheid dan veelomvattende multisectorale projecten. Deze laatste categorie scoorde vooral slechter in die gevallen waar een parallelle projectstructuur bestond, los van de reguliere overheidsinstanties, waarbij een breed scala van activiteiten in meerdere sterk uiteenlopende sectoren werd uitgevoerd met een grote inbreng van buitenlandse deskundigen en/of financiën.

In aansluiting bij andere evaluatiebevindingen wordt aanbevolen de projecten te richten op enkele activiteiten met grote onderlinge samenhang en deze zo veel mogelijk te integreren in reguliere overheidsdiensten. Voorts verdient het aanbeveling intensief gebruik te maken van lokaal aanwezige kennis en ervaring.

ad 3. Participatie van de bevolking blijkt niet alleen essentieel te zijn voor het welslagen van rurale ontwikkelingsprojecten, maar ook moeilijk te realiseren vanwege bestaande machtsverhoudingen, de houding van de overheid – die in veel gevallen de sterkere geledingen in de maatschappij vertegenwoordigt – en soms zelfs vanwege terughoudendheid bij particuliere koepelorganisaties om bevoegdheden over te dragen aan arme bevolkingsgroepen. Institutionele versterking van overheidsorganisaties kan zelfs haaks staan op de bevordering van participatie van basisorganisaties. In het onderzoek deed zich deze situatie voor onafhankelijk van de formele ontwikkelingsideologie van de betrokken overheden.

Als essentiële factor voor het welslagen van participatie kwam uit het onderzoek naar voren de mate waarin arme bevolkingsgroepen toegang krijgen tot produktiemiddelen. Dit geldt vooral ook voor vrouwen. De geëvalueerde projecten bleken teleurstellende resultaten te boeken op het punt van de positie van vrouwen. De projecten die er wel in slaagden de positie van vrouwen te verbeteren richtten zich niet exclusief op vrouwen, maar onderscheidden ze wel als afzonderlijke doelgroep en trachtten de toegang tot produktiemiddelen te verbeteren en groepsvorming te bevorderen.

ad 4. Alleen de projecten waarin milieuactiviteiten uitdrukkelijk als component waren opgenomen bleken tot duidelijke resultaten op milieugebied te leiden. Dit was sterk gerelateerd aan de mogelijkheid tot inkomensverbetering op korte termijn. De mate waarin diverse groepen hun inkomens konden verbeteren hield nauw verband met gebruiksrechten op de grond. Herbebossingsprojecten op communale gronden of op andere gronden met onduidelijke of ongunstige bezitsverhoudingen trekken doorgaans weinig belangstelling van de bevolking. Dit illustreert het belang van een goede analyse van de grondbezitsverhoudingen in het projectgebied.

ad 5. Het veldonderzoek bevestigt de grote invloed van het macro-beleid en de macro-omstandigheden op de projectresultaten en de kansen op duurzaamheid. Ongunstige externe factoren kunnen gedurende de looptijd van projecten enigszins worden gecompenseerd via speciale constructies, waarin de donor een afscherpende rol speelt (speciale door het project beheerde kredietfondsen, de opzet van een aparte organisatie voor aan- en verkoop van produktiemiddelen en geproduceerde goederen, kanalisering van fondsen buiten de overheidsbegroting van het betrokken land om, etc.). De resultaten van dergelijke projecten blijken echter meestal niet duurzaam te zijn.

Per project zal geanalyseerd moeten worden op welke wijze het beste aansluiting kan worden gevonden bij de externe omstandigheden. Deze bleken in de geëvalueerde projecten in de meeste landen aanzienlijke veranderingen in de tijd te zien te geven, zodat regelmatige bijstellingen van de analyses nodig zijn. Hieruit blijkt ook de grote betekenis van zorgvuldige monitoring, en van een programmatische benadering.

Naast de hier genoemde vijf kenmerken van succesvolle projecten dient ook rekening te worden gehouden met de in par. 3 vermelde problematiek van de mogelijke verschillen in visie op rurale projecten tussen donoren en ontwikkelingslanden en de beperkte mogelijkheden het vraagstuk van de duurzaamheid op projectniveau op te lossen.

Dit betekent dat in voorkomende gevallen de projectdoelstelling en -aanpak minder ambitieus moet worden en meer moet aansluiten bij de reële mogelijkheden. De donor zal tevens bereid moeten zijn gedurende een lange periode betrokken te blijven bij projectactiviteiten en een gedeelte van de kosten die gemaakt moeten worden voor de instandhouding van de projectresultaten te financieren.

Het betekent ook dat het vraagstuk van de duurzaamheid vanaf de aanvang centraal moet staan in de projectopzet en -uitvoering, waarbij zowel op projectniveau als op sectoraal, regionaal en nationaal niveau naar oplossingen gezocht moet worden.

Tenslotte kan een zorgvuldige analyse van de problematiek tot de conclusie leiden dat projectinterventie in de gegeven situatie niet de meest geëigende vorm van hulp is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het uitzicht op duurzaamheid ook op lange termijn gering is of als de uitvoeringscapaciteit van het land te veel door het project wordt belast. In dergelijke situaties moeten andere vormen van hulp, bijvoorbeeld budgetsteun, worden overwogen.

5. Financieringskanalen

Er kunnen op grond van dit onderzoek geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de uitvoering van plattelandsontwikkelingsprojecten via de diverse

kanalen en bij gevolg evenmin over de wenselijkheid via bepaalde kanalen meer of minder hulp te sluisen.

Wel kan er iets gezegd worden over de betekenis van het programma voor de diverse kanalen.

Voor het bilaterale kanaal betekende het sectorprogramma primair een beperkte aanvulling van de financiële middelen voor activiteiten die grotendeels ook uit het reguliere landenprogramma gefinancierd hadden kunnen worden.

Multi-bi financiering met 'specialized agencies' via het PL-programma heeft niet bijgedragen tot de beoogde bundeling van activiteiten. Deze organisaties (vooral FAO en ILO) financieren een belangrijk deel van hun veldactiviteiten door middel van multi-bi financiering van diverse bilaterale donoren en maken zich op deze wijze onafhankelijker van UNDP. De mogelijke voor- en nadelen van het rechtstreeks via UNDP kanaliseren van multi-bi fondsen is in het kader van deze evaluatie niet onderzocht. Nader inzicht hierin is gewenst indien voortzetting van multi-bi financiering wordt nagestreefd.

De PL-financiering van MFO's onderscheidt zich in het merendeel van de geëvalueerde projecten niet wezenlijk van reguliere financiering via categorie IV van de OS-begroting. De MFO's dienen slechts voorstellen in die reeds binnen hun eigen organisaties zijn behandeld en goedgekeurd.

Uit dit onderzoek zijn dan ook geen argumenten te putten om een afzonderlijk programma voor additionele financiering van MFO's met projectgoedkeuring vooraf te handhaven. Dit laat uiteraard onverlet de wenselijkheid in voorkomende gevallen MFO's en hun samenwerkingspartners in staat te stellen via additionele financiering activiteiten uit te voeren die prioritair worden geacht en zonder een dergelijke financiering niet zouden plaatsvinden.

De PL-financiering van SNV heeft er mede toe bijgedragen dat deze organisatie zich van primair uitzendorganisatie tot uitzend-cum-projectorganisatie kon ontwikkelen. Vanwege de oorsprong als uitzendorganisatie vormt de inzet van Nederlandse deskundigen een belangrijk element van de door SNV geboden hulp. Binnen het Nederlandse OS-beleid wordt evenwel een maximale inzet van lokaal aanwezige expertise nagestreefd. Ook het IOV-onderzoek heeft aangetoond dat succesvolle projecten veelal worden gekenmerkt door de inzet van lokale deskundigen. Het lijkt zinvol dat SNV slechts expertise beschikbaar maakt voor zover die niet in het betreffende land of de macro-regio aanwezig is.

Het sectorprogramma voorzag in een optimale benutting van de sterke kanten van de verschillende financieringskanalen. Uit de evaluatiestudie komt naar voren dat vooral in de betrokken ontwikkelingslanden zelf de voor- en nadelen van de verschillende uitvoerende organisaties kunnen worden beoordeeld. Dit pleit

voor een belangrijke rol van de Nederlandse ambassade, met deskundigheid op het terrein van plattelandsontwikkeling opdat een optimale keuze en een doelmatige coördinatie kan worden verwezenlijkt. Bovendien fungeert de ambassade als aanspreekpunt voor bilaterale projecten en programma's. Uitvoering van deze functies is alleen mogelijk indien de ambassade over voldoende informatie beschikt over de uit te voeren activiteiten, ook in die gevallen waarin particuliere organisaties met de overheid van het betrokken ontwikkelingsland deze activiteiten uitvoeren.

6. Evaluatiepraktijk

Het onderzoek heeft aandacht besteed aan de evaluatiepraktijk van het sectorprogramma. Hierbij kwam naar voren: het ontbreken van een centrale registratie van evaluatierapporten, het hanteren van sterk uiteenlopende vraagstellingen bij de evaluatie van identieke activiteiten, en het ontbreken van aandacht voor belangrijke en relevante beleidsthema's en -aandachtspunten in projectevaluaties. Ook waren er grote verschillen in evaluatiepraktijk tussen de diverse financieringskanalen met betrekking tot de PL-projecten. Door de PL-sectoreenheid is vrij intensief gebruik gemaakt van het instrument evaluatie om projecten bij te stellen en om over de voortzetting ervan te beslissen. Niettemin is een aanzienlijk aantal PL-projecten niet geëvalueerd ondanks een lange looptijd. De werkdruk bij PL maakte het onmogelijk tot systematische vergelijking van uitkomsten van evaluatiestudies te komen.

Onder deze omstandigheden kan van terugkoppeling naar het beleid slechts in zeer beperkte mate sprake zijn. Op grond van deze bevindingen moet evenwel niet de uitbreiding van het aantal evaluaties de hoogste prioriteit krijgen. Het gaat er veeleer om het nut van evaluaties als instrument voor het beleid te vergroten door koppeling van de vraagstelling aan de beleidsuitgangspunten, door verbetering van de kwaliteit van de rapportage, door vergroting van de toegankelijkheid van de resultaten, en door een grotere inbreng van het ontwikkelingsland in evaluaties.

7. Donorhulp en donorcoördinatie

De in het algemeen ongunstige ontwikkelingen van de wereldeconomie voor de ontwikkelingslanden in de afgelopen decennia, de hoge bevolkingsgroei in veel ontwikkelingslanden en het achterblijven van de particuliere investeringen bij de kapitaalbehoeften hebben geleid tot een voortdurend grote behoefte aan buitenlandse hulp. Als gevolg van de grote donorafhankelijkheid van veel ontwikkelingslanden wordt door donoren dikwijls grote invloed uitgeoefend op het beleid van de hulpontvangende landen. Instemming met het beleid blijkt in de vijf onderzochte landen dan ook in belangrijke mate de omvang van de hulp te bepalen.

De opstelling van de belangrijkste donoren wordt gecoördineerd door middel van consultatieve groepen. Deze coördinatie betreft vooral de omvang van de hulp, de grootte van de bijdragen van de verschillende donoren en een aanduiding van de brede terreinen waarop de hulp wordt gericht.

Veel minder coördinatie bestaat er tussen de donoren in de programmering van de hulp naar sectoren, regio's en type activiteiten, en in de uitwisseling van ervaringen over aanpak en resultaten van de hulpverlening. Deze veelal gebrekkige coördinatie binnen de ontvangende landen zelf hangt samen met het gebrek aan ervaren personeel in het overheidsapparaat binnen die landen, en met de terughoudende opstelling van donoren tegenover een dergelijke coördinatie. UNDP wordt geacht een coördinerende rol te vervullen, maar deze organisatie komt in de vijf landen gewoonlijk niet veel verder dan het opstellen van summier overzichten van projecten. In deze evaluatiestudie is geconstateerd dat door de ene donor activiteiten werden begonnen die door een andere donor wegens ongunstige ervaringen werden afgebouwd of beëindigd. Deze praktijk kan niet los worden gezien van de functie van projecten als middel tot financiering van reguliere overheidsdienstverlening.

Samenvatting

I. Opzet van de evaluatiestudie

Aanleiding

In 1985 werd op grond van de Nota Herijking bilateraal beleid een sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling ingesteld. Het programma werd per 1991 opgeheven als uitvloeisel van de Nota Een wereld van verschil.

Doel van het programma was het bevorderen van een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland. Voor de uitvoering van het programma werd een coördinatie-eenheid ingesteld met als taken de uitwerking van het gehele OS-beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling (de zogenaamde themavocring) en het beheer van financiële middelen voor de uitvoering van een deel van de activiteiten op dit terrein.

Voor de instelling van het programma werd de volgende rechtvaardiging gegeven:

- Plattelandsontwikkeling is van grote betekenis voor het ontwikkelingsproces in veel landen van de Derde Wereld.
- De situatie in de plattelandsgebieden van ontwikkelingslanden is zorgwekkend.
- Aan donorzijde – particulier en in de overheidssfeer – is inmiddels veel kennis en ervaring opgebouwd over plattelandsontwikkeling. Een betere benutting van deze kennis en ervaring is mogelijk.

Dit laatste aspect van de rechtvaardiging sluit aan bij de in de Nota Herijking bepleite verhoging van de effectiviteit van de ontwikkelings samenwerking door een duidelijke bundeling van tot dan toe los van elkaar staande activiteiten.

Het sectorprogramma had twee belangrijke kenmerken:

- Het kende vrijheid van kanaalkeuze, dat wil zeggen dat gefinancierde activiteiten via het bilaterale, het multilaterale of het particuliere kanaal konden worden uitgevoerd.
- Financiering vond plaats op basis van vooraf door het sectorprogramma goed te keuren projectvoorstellen. De bijdragen waren dus additioneel aan de reguliere bijdragen lastens de OS-begroting aan de drie financieringskanalen.

Tevens werd ernaar gestreefd voor het sectorprogramma personeel aan te trekken met specifieke deskundigheid op het terrein van plattelandsontwikkeling.

De aanleiding tot de IOV-evaluatie was tweeledig. Ten eerste gaf de tweeslachtige positie van het sectorprogramma tussen de landen- en regioprogramma's enerzijds en de sectoreenheid technische advisering anderzijds aanleiding tot herhaalde discussies. Ten tweede bestond er behoefte aan nadere informatie over de resultaten van de activiteiten die uit het programma worden gefinancierd. De eveneens onder het sectorprogramma ressorterende voedselhulp werd van de evaluatie uitgezonderd, aangezien deze onderwerp was van een afzonderlijke IOV-evaluatie. Met de evaluatiestudie werd medio 1989 een begin gemaakt.

Centrale vraagstelling

Algemeen doel van het evaluatieonderzoek van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling is inzicht verkrijgen in en een oordeel vormen over de wijze waarop de tweeledige beleidsdoelstelling van het sectorprogramma is omgezet in concrete activiteiten, de wijze waarop de middelen zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren, en de resultaten die daarbij zijn geboekt.

Dit algemene doel is in de volgende drie concrete onderzoeksvragen gespecificeerd:

1. In welke mate heeft de instelling van een sectorprogramma plattelandsontwikkeling geleid tot een effectiever OS-beleid op het terrein van plattelandsontwikkeling?
2. Op welke wijze heeft de beschikbaarstelling van financiële middelen via het PL-sectorprogramma het OS-beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling beïnvloed?
3. In hoeverre heeft het sectorprogramma bijgedragen aan duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking?

Bij de instelling van het sectorprogramma zijn de begrippen plattelandsontwikkeling en duurzaamheid niet gedefinieerd.

Ten behoeve van deze evaluatie is plattelandsontwikkeling geoperationaliseerd als:

- een vergroting van de landbouwproductie en -productiviteit, alsmede een toename van de productie voor de markt;
- een toename van niet-agrarische productieactiviteiten op het platteland, en een versterking van de relaties tussen agrarische en niet-agrarische productieactiviteiten;
- een verbetering van de productie-gerichte en met name de landbouw-ondersteunende dienstverlening en van de gemeenschapsvoorzieningen;
- een verbetering van de werkgelegenheid en een verhoging van het inkomen in het bijzonder van groepen met lage inkomens;
- een toename in de afstemming van de productieactiviteiten op de draagkracht van de natuurlijke hulpbronnen en de milieuomstandigheden;

- een versterking van de lokale organisatiestructuur en een toename van de controle over veranderingsprocessen door alle segmenten van de lokale bevolking.

Duurzaamheid van projecten en programma's is omschreven als de mate van continuïteit in de projectresultaten nadat een aanzienlijke mate van steun van een externe donator is beëindigd. De volgende factoren kunnen hierop van invloed zijn:

- de beleidsomstandigheden zoals die naar voren komen uit enerzijds de mate van ondersteuning van het programma en de bereidheid om financiële en materiële middelen beschikbaar te stellen, en anderzijds de mate waarin van het gevoerde macro-economische beleid positieve impulsen uitgaan;
- de mate van aansluiting bij de managementcapaciteiten en bij bestaande administratieve systemen van de uitvoerende organisatie, en/of de mate van lokale participatie;
- de mate waarin de middenstroom voor financiering van lopende kosten, onderhoud en afschrijving gewaarborgd is, ofwel de financierbaarheid op langere termijn;
- de mate waarin de technologie is aangepast aan de doeleinden van de activiteiten en de financiële en institutionele capaciteiten van het land;
- de inbedding in de sociaal-culturele context van het gebied of het land, en de mate waarin lokale kennis en lokale organisaties worden ingeschakeld;
- de mate waarin de activiteiten zijn aangepast aan de draagkracht van het milieu;
- de stabiliteit van politieke en economische omstandigheden.

Met behulp van deze uitwerking van de begrippen plattelandsontwikkeling en duurzaamheid is getracht de bijdrage van het sectorprogramma aan een duurzame verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking na te gaan.

Aanpak en methoden van onderzoek

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie werd een combinatie van dossierstudies en veldevaluatie gehanteerd.

De dossierstudies omvatten een analyse van het Nederlandse hulpbeleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling en de positie van het sectorprogramma, een inventarisatie van de belangrijkste kenmerken van alle door het sectorprogramma gefinancierde projecten, een studie van bestaand evaluatiemateriaal omtrent deze projecten, en een analyse van de belangrijkste programma's van multilaterale organisaties die vanuit het sectorprogramma werden ondersteund. In het kader van de analyse van het Nederlandse beleid en de positie van het sectorprogramma werden interviews gehouden met de staf van het sectorprogramma, ambtenaren van de landendirecties, de eenheid technische advisering en de kanaaldirecties, alsmede

met projectfunctionarissen en evaluatiedeskundigen van de medefinancieringsorganisaties, SNV en een aantal multilaterale organisaties.

Voor de veldevaluatie zijn veertig projecten in vijf landen geselecteerd (acht projecten per land). De landenkeuze werd bepaald door:

- de wens het veldonderzoek te spreiden over de drie macro-regio's Azië, Afrika en Latijns Amerika;
- de aantallen PL-projecten per land binnen de drie regio's;
- de differentiatie in ontwikkelingsbeleid tussen de landen;
- de inpassing van minstens één programma-, één regio- en één sectorland in het veldonderzoek.

Dit laatste vanwege de verschillen in beheersstructuur voor projecten tussen deze drie typen OS-landen (de zogenaamde PRS-landen). Op grond van de criteria zijn de volgende landen gekozen voor de veldevaluatie: Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua.

Voor de keuze van de veertig projecten werden allereerst de projecten met een totale committering van minder dan f 100.000,- en eenmalige goederenlevcranties van selectie uitgezonderd, omdat deze gezien de vraagstelling van het onderzoek moeilijk evalueerbaar waren. Bij de keuze werd vervolgens gestreefd naar een zo groot mogelijke representativiteit met betrekking tot de verdeling over de drie bureaus binnen het sectorprogramma (respectievelijk voor het voedselhulp- en voedselzekerheidsprogramma, voor verbetering van de sociale infrastructuur op het platteland, en voor energie en ecologie), over de verschillende financieringskanalen en over de thematische prioriteiten van het sectorprogramma. De veldevaluatie werd uitbesteed aan vijf Nederlandse adviesbureaus, die in de uitvoering intensief gebruik maakten van lokale evaluatoren.

Het onderzoek is begeleid door een referentiegroep waarin externe deskundigen en DGIS-medewerkers zitting hadden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt bij de IOV.

2. Het Nederlandse beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling

Internationale ontwikkelingen

Het Nederlandse OS-beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling is beïnvloed door algemene veranderingen in het denken over dit aspect van het ontwikkelingsvraagstuk, en door de ervaringen van donoren opgedaan bij de uitvoering van projecten en programma's op het terrein van plattelandsontwikkeling.

In het denken over ontwikkeling is vanaf het midden van de jaren zestig in toenemende mate aandacht gegeven aan het platteland. Belangrijke argumenten

daarbij waren het grote aandeel van de plattelandsbevolking in de totale bevolking van de ontwikkelingslanden, de grote betekenis van de landbouwsector voor werkgelegenheid en inkomen van de bevolking en de hoge graad van armoede op het platteland.

Aanvankelijk wordt plattelandsontwikkeling synoniem geacht aan groei van de landbouw, maar later wordt steeds meer aandacht gegeven aan niet-agrarische productieactiviteiten, aan verdelingsaspecten en machtsverhoudingen, en aan doelmatige methoden van armoedebestrijding. Tevens verschuift het accent bij plattelandsontwikkeling naar een grotere rol van particuliere organisaties en ondersteuning van lokale initiatieven, alsmede naar milieuaspecten en verantwoord en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Deze veranderingen in het denken over plattelandsontwikkeling worden in niet geringe mate gevoed door de ervaringen die donororganisaties opdoen met het ondersteunen van projecten en programma's op dit terrein. Deze ervaringen kunnen worden afgeleid uit recente (mega)evaluaties van het Development Assistance Committee van de OESO, de Wereldbank, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IADB), de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en het Ontwikkelingsbureau van de Verenigde Naties (UNDP). De belangrijkste ervaringen in deze zijn:

- de grote invloed van macro-economische en beleidsomstandigheden op plattelandsontwikkelingsprojecten;
- de centrale plaats die aan produktiviteitsverhoging en inkomensgenerering moet worden toegekend in het proces van plattelandsontwikkeling;
- de noodzaak tot het versterken van institutionele capaciteit op lokaal niveau en het vroegtijdig betrekken van de lokale bevolking bij te ondernemen activiteiten;
- de grote hinderpalen die optreden bij activiteiten gericht op arme bevolkingsgroepen, vooral omdat dit gepaard moet gaan met veranderingen in de toegang tot produktiemiddelen en het vergroten van de invloed van arme groepen op besluitvorming;
- de vaak geringe resultaten van omvangrijke multisectorale geïntegreerde projecten die bij de uitvoering hoge eisen stellen aan management, en in samenhang daarmee veelal aparte projectbureaus opzetten die onvoldoende zijn ingepast in de administratieve structuur van het ontvangende land.

Het Nederlandse hulpbeleid voor plattelandsontwikkeling

Vanaf het midden van de jaren zeventig komt de term plattelandsontwikkeling expliciet naar voren in Nederlandse OS-beleidsdocumenten, van meet af aan in relatie met de noodzakelijk geachte grotere integratie van sectorale activiteiten. Verdere specificatie van het beleid wordt echter niet gegeven.

Dit verandert met het verschijnen van de Nota Herijking bilateraal beleid van 1984. In deze nota wordt een verband gelegd tussen plattelandsontwikkeling en het voedselvraagstuk, wordt de betekenis van voorziening in de basisbehoeften van de

plattelandsbevolking genoemd, en wordt kort het milieuvraagstuk aangestipt. Deze aanduiding van het plattelandsontwikkelingsvraagstuk valt samen met de aankondiging van het instellen van een sectorprogramma plattelandsontwikkeling, met als algemene doelstelling duurzame verbetering van de nationale voedselvoorziening en van de levensomstandigheden op het platteland.

Nadere uitwerking van het Nederlandse hulpbeleid op dit terrein vindt vooral plaats in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid, eveneens van 1984, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de wijze waarop het werkgelegenheidsvraagstuk zich op het platteland manifesteert. De dominante positie van de landbouw, het specifieke karakter van die sector, de gevolgen voor de werkgelegenheidssituatie en de daaruit voortvloeiende behoeften aan donorsteun worden in deze nota systematisch beschreven.

3. De positie van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling

De instelling van het sectorprogramma ging gepaard met het opstellen van een document over plattelandsontwikkeling. Dit document verscheen evenwel pas in 1986, ruim een jaar nadat het programma begon te functioneren, en voegde nauwelijks iets toe aan wat in de eerdere nota's Hierijking bilateraal beleid en Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid was gesteld. Het document bevat geen eenduidige definitie van plattelandsontwikkeling, en gaat niet in op de deeltaak die onder de term themavoering is toegekend. Voorts verschaft het document geen duidelijkheid over de taakafbakening met andere organisatorische eenheden binnen het DGIS. Tenslotte komt het niet tot een duidelijke prioriteitstelling van activiteiten, maar laat het deze veel eerder bepalen door de voorkeuren van particuliere en multilaterale organisaties. De vertraging in het verschijnen van het basisdocument hangt samen met de van meet af aan wat controversiële positie van het programma. Door deze vertraging konden nieuwe projectvoorstellen aanvankelijk niet getoetst worden.

De beleidsuitvoering van het sectorprogramma is uiteengezet in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid voor zover het gaat om de organisatorische vormgeving en de taken van de coördinatie-eenheid. In het document over het sectorprogramma en in de Notitie Instrumenten sectorprogramma plattelandsontwikkeling (1987) worden enkele uitvoeringsrichtlijnen voor projecten gegeven. Voor de in te stellen coördinatie-eenheid worden in algemene termen als taken genoemd: sectoradvisering (themavoering), financieel beheer en management. De uitvoeringsrichtlijnen omschrijven de wijze van financiering (ongebonden schenkingen), de aard van de te financieren activiteiten gespecificeerd naar type OS-land (programma-, regio- en sectorlanden), en de daarmee samenhangende uitvoeringsmodaliteit (rol van de financieringskanalen in relatie tot hun expertise).

Door het ontbreken van een duidelijke taakafbakening tussen de coördinatie-eenheid van het PL-sectorprogramma en andere eenheden binnen het DGIS, is over de bevoegdheden van de PL-eenheid geruime tijd veel discussie gevoerd. Het belangrijkste onderwerp in deze discussie was de aard van de via het sectorprogramma te financieren activiteiten in relatie tot de financieringskanalen. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen programmalanden en sectorlanden.

Voor *programmalanden* is het landenbeleid richtinggevend gesteld voor alle activiteiten die uit het sectorprogramma worden gefinancierd. Er worden twee categorieën van activiteiten onderscheiden. De eerste categorie omvat projecten die specifieke kennis bij de uitvoering vergen en via particuliere of multilaterale organisaties worden gefinancierd ('specifiek PL'). De tweede categorie betreft voortzetting en uitbreiding van succesvolle activiteiten in bilateraal verband ('regulier PL'). De eerste categorie wordt beheerd door de PL-sectoreenheid, de tweede door het landenbureau. In de uitvoeringspraktijk is aan deze tweedeling niet strikt de hand gehouden.

Voor *sectorlanden* is het sectorbeleid richtinggevend. Invulling vindt plaats door inschakeling van multilaterale en particuliere kanalen; in beginsel worden geen bilaterale projecten in sectorlanden gefinancierd. De committeringsbevoegdheid en de uitvoeringsverantwoordelijkheid liggen bij de PL-eenheid, maar de landenbureaus behouden de controle op de financiële middelenstroom. In de praktijk werden regiolanden of als programmaland of als sectorland beschouwd, naar gelang van de intensiteit van de bilaterale hulprelatie.

Bij de verdeling van de middelen werd gestreefd naar een verhouding 75%:25% voor respectievelijk programmalanden en sectorlanden.

Geruime tijd na de instelling van het sectorprogramma resulteerde de discussie over de taakafbakening voor PL in een Notitie Instrumenten sectorprogramma plattelandsontwikkeling (1987), waarin wel bovengenoemd onderscheid in de te financieren activiteiten voor programma- en sectorlanden wordt gespecificeerd, maar niet nader wordt ingegaan op de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de coördinatie-eenheid enerzijds, en de landenbureaus en de directies belast met de multilaterale en particuliere programma's anderzijds. Kennelijk is in plaats daarvan geopteerd voor een creatieve spanning tussen de verschillende organisatorische eenheden. Naast die onduidelijkheid in de taakafbakening krijgt PL te maken met een onderbezetting van personeel. De hierdoor ontstane hoge werkdruk leidt tot een feitelijke prioriteit voor de behandeling van projecten ten koste van de themavoering.

Themavoering

De themavoeringstaak van de PL-eenheid is omschreven als het bijeenbrengen van ervaringen met activiteiten op het terrein van de plattelandsontwikkeling, en het

inbrengen van opgebouwde kennis, met inbegrip van de specifieke Nederlandse deskundigheid en aanbodmogelijkheden, ten behoeve van de formulering en uitvoering van het algemene beleid, het landen- en het programmabeleid.

De themavoeringstaak van de PL-eenheid is belemmerd door de hoge werkdruk en de voorrang voor projectbeheer, alsmede door weerstand binnen het DGIS, met name van landen- en regiobureaus, tegen een dergelijke rol van PL. De themavocring werd bovendien ongunstig beïnvloed door het uitblijven van een systematische programmering van (thema)documenten gericht op de formulering van een samenhangend OS-beleid voor plattelandsontwikkeling en uitgewerkt voor de belangrijkste macro-regio's.

Ondanks deze minder gunstige omstandigheden worden in samenwerking met de sectoreenheid voor technische advisering (DST/TA) een aantal nota's uitgebracht op deelterreinen van plattelandsontwikkeling. De belangrijkste hiervan zijn die over het bevolkingsvraagstuk, energie en ecologie, voedselproductie en voeding, kunstmest, veeveelt en gezondheidszorg. De themavoering heeft verder gestalte gekregen in de organisatie van themadagen, in de deelname aan thematische en landenwerkgroepen, in de inbreng in landenbeleidsplannen en in de deelname aan diverse vormen van geïnstitutionaliseerd en informeel overleg.

In hoeverre deze nota's en andere formele en informele vormen van overleg de beleidsvoering hebben beïnvloed is vanwege de relatief korte looptijd van het sectorprogramma moeilijk concreet aan te geven. Deze beïnvloeding verschilt ook naar landembureau en naar organisatie binnen de (overige) financieringskanalen, waarbij creativiteit in het inspelen op de mogelijkheden tot additionele financiering, behoefte aan financiële middelen, en persoonlijke relaties tussen individuen binnen organisatorische eenheden belangrijke factoren bleken.

Financiering van activiteiten

De behandeling van projecten en programma's gefinancierd uit het PL-sectorprogramma vond plaats volgens een vaste projectcyclus zoals vastgelegd in de procedurebundel ontwikkelingssamenwerking. De taakverdeling en verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van de projectcyclus varieert per financieringskanaal. In geval van *bilaterale projecten* gefinancierd uit het sectorprogramma zijn de ambassades verantwoordelijk voor identificatie en begeleiding van de uitvoering, terwijl de landembureaus de projectbeoordeling verrichten. Voor PL-projecten die via *multilaterale* en *particuliere* kanalen worden gefinancierd zijn deze organisaties belast met identificatie en formulering en verloopt de beoordeling door de PL-sectoreenheid na adviesinwinning bij landembureaus en ambassades.

De rol van de PL-eenheid bij de projectvoorbereiding is dus zeer beperkt: de coördinatie-eenheid identificeert zelf geen projecten, maar reageert op voorstellen die door anderen worden ingediend. Bij de beoordeling van projectvoorstellen

schakelt PL in een aantal gevallen externe adviseurs in. De mate waarin van deze externe expertise gebruik wordt gemaakt hangt af van het type, de omvang en de gecompliceerdheid van de projecten.

De begeleiding en voortgangsbewaking door de PL-staf komt vooral tot stand op basis van de voortgangsrapportage.

De activiteiten die vanuit het sectorprogramma zijn gefinancierd, tonen een grote mate van diversiteit. Deze wordt veroorzaakt door de complexiteit van plattelandsontwikkeling als proces, door de hiermee samenhangende brede formulering van thema-activiteiten, en door de noodgedwongen beperkte rol van de PL-eenheid bij projectidentificatie. Deze diversiteit is nog vergroot door het karakter van de lopende projecten die bij de start van het programma hierin werden ondergebracht. Naast de algemene criteria voor goedkeuring van projectvoorstellen heeft de sectoreenheid te maken met overwegingen die strikte doorvoering van de PL-prioriteiten bemoeilijken, zoals de wens om in bepaalde landen of regio's activiteiten uit te voeren waarvoor geen middelen uit andere begrotingscategorieën beschikbaar zijn (Filippijnen en Irian Jaya).

Bovendien oefenen politieke motieven vermeld in de Nota Herijking invloed uit op het projectenbestand. Immers, mede door de sectorprogramma's dient de vermaatschappelijking van de hulp gestalte te krijgen en moet de wens om organisaties in Nederland toegang te geven tot OS-middelen gerealiseerd worden. Tenslotte is het sectorprogramma ook gebruikt als instrument om de omvang van de totale hulpstroom naar individuele landen te beïnvloeden door fasen van projecten soms lastens de reguliere landenprogramma's te financieren en in andere gevallen lastens het PL-sectorprogramma.

Op deze wijze wordt de staf van de sector eenheid belast met een groot aantal projecten van zeer uiteenlopende aard en financiële omvang die worden uitgevoerd via diverse kanalen met elk hun eigen sterke en zwakke kanten; projecten bovendien die – afhankelijk van het type OS-land, de macro-regio en het financieringskanaal – met een verschillende mate van intensiteit door PL moeten worden behandeld en begeleid. De geringste bemoeienis heeft PL met de projecten in de echte regioprogramma's (Midden-Amerika en Zuid-Amerika), de grootste met de sectorlanden in Afrika en Azië. Naar kanaal is de bemoeienis gering met MFO/NGO-projecten en het grootst met multi-bi projecten.

De diversiteit in het projectenbestand maakt, gezien de omvang van de personeelsformatie van PL, onvermijdelijk dat de begeleiding licht is, en een doelmatig projectbeheer wordt door de coördinatie-eenheid nauwelijks mogelijk geacht. In deze situatie zijn evaluaties een vorm van monitoring geworden, blijken syntheses van evaluaties over een zelfde thema niet gemaakt te kunnen worden en is er weinig of geen sprake van terugkoppeling van evaluatie naar beleid.

De relatieve betekenis van het PL-budget is voor de meeste financieringskanalen beperkt. De PL-bijdrage vormt meestal slechts een fractie van de reguliere middelen (respectievelijk landen- en regioprogramma's, reguliere bijdragen aan multilaterale organisaties en SNV, en subsidies aan de medefinancieringsorganisaties). De betekenis van de PL-middelen wordt echter niet uitsluitend door de omvang bepaald. De mogelijkheden om in te spelen op nieuwe beleidsontwikkelingen, om in ontwikkelingslanden minder prioritair geachte activiteiten te financieren, en om het meest geschikt geachte kanaal te kiezen blijken belangrijke voordelen boven de bestaande praktijk bij de meeste landen- en regioprogramma's. Tevens blijkt multi-bi financiering armslag te geven aan 'specialized agencies' voor projecten met eigen beleidsaccenten, terwijl voor de Wereldbank vooral aantrekkelijk is dat PL financiert met ongebonden schenkingsmiddelen.

4. Algemene kenmerken van het PL-projectenbestand

De algemene kenmerken van de projectenportefeuille van het PL-sectorprogramma zijn afgeleid uit het geautomatiseerde bestand van de Project Information Sheets.

Het PL-sectorprogramma begon in 1985 met projecten die vanuit andere begrotingscategorieën bij PL werden ondergebracht. Deze waren niet op grond van de doelstelling, benadering en aandachtspunten van het sectorprogramma goedgekeurd. Een aanzienlijk deel van deze projecten is na 1985 geëvalueerd en op grond van de evaluatie voortgezet. Aangenomen moet worden dat bij de beslissing over voortzetting de mate van aanpassing bij het PL-programma werd meegewogen. De vertraging in het uitbrengen van het beleidsdocument en de vaagheid van dit document hebben toetsing van de projectvoorstellen van na 1985 op hun 'PL-gehalte' bemoeilijkt.

De coördinatie-eenheid van het sectorprogramma had begrotingsverantwoordelijkheid voor een groot aantal projecten. De uitgaven bedroegen over de periode 1985 t/m 1990 in totaal f 1.226 miljoen (exclusief voedselhulp). Tussen begin 1985 en eind 1988 werden in totaal 750 projecten gefinancierd. Het aantal projecten dat op enig moment van de looptijd van het programma in uitvoering was, bedraagt minimaal 300.

Zowel het aantal projecten in uitvoering als de jaaruitgaven per project zijn tussen 1985 en 1988 gestegen. Rond een derde van de projecten had een betrekkelijk geringe financiële omvang (minder dan f 100.000,- aan jaaruitgaven). Het aandeel van die kleine projecten verminderde evenwel gedurende de looptijd van het sectorprogramma. Dertien grote projecten en programma's – minder dan 2% van het totaal – zorgden voor 22% van het totaal aan uitgaven.

De drie bureaus binnen de sectoreenheid hadden een uiteenlopend aandeel in de projectenportefeuille. Bijna de helft van de projecten werd behandeld door PLb (infrastructuur plattelandsontwikkeling); dit bureau had ook het minst een duidelijk eigen werkterrein indien afgemeten aan de themaprioriteiten van de projecten. Het bureau PLa (voedselhulp en voedselzekerheid) had, naast een duidelijk eigen thema, ook een grijze zone van activiteiten die een duidelijke overlap vertoonde met het bureau PLb; voorts had PLa een stijgend aandeel in de projectenportefeuille over de periode 1985–88. Aangezien ook de voedselhulp onder dit bureau viel, werd in feite twee derde van de PL-middelen via PLa uitgegeven. Het bureau PLC (energie en ecologie) had het meest duidelijk een eigen werkterrein en een betrekkelijk klein aandeel in de projectenportefeuille. Het PLC-aandeel in de PL-uitgaven is tussen 1985 en 1989 afgenomen.

Overeenkomstig de opzet van het sectorprogramma werd gebruik gemaakt van een breed scala van financieringskanalen en uitvoeringsorganisaties. Het aandeel van de verschillende kanalen in het gebruik van PL-middelen is gedurende de loop van het sectorprogramma vrij aanzienlijk veranderd. In het algemeen verminderde het aandeel van de particuliere organisaties en nam dat van de multilaterale organisaties sterk toe (met name FAO en Wereldbank). De afzonderlijke projecten ondersteund via het bilaterale en vooral het multilaterale kanaal waren ook in het algemeen groter in financiële omvang dan die via het particuliere kanaal.

Via het PL-sectorprogramma zijn tussen begin 1985 en eind 1988 in niet minder dan 72 landen projecten gefinancierd. Het aantal landen waar financiering plaatsvond daalde weliswaar, maar in april 1989 waren toch nog in 57 landen door PL gefinancierde projecten in uitvoering. Het aantal PRS-landen bedroeg per die datum 51. In een beperkt aantal landen (11) was meer dan een derde van de projecten gelokaliseerd.

De programma- en regio-landen hadden verreweg het grootste aandeel in de activiteiten die lastens PL zijn gefinancierd (62% van het aantal projecten en 61% van de uitgaven). Het aandeel voor de programmalanden steeg in de periode 1985–88. Het aandeel van de sectorlanden in het aantal projecten en de uitgaven bedroeg respectievelijk 15 en 16%. Opmerkelijk is dat het aandeel van niet-PRS-landen gemiddeld hoger was dan dat van de sectorlanden: 20% van de projecten en 23% van de uitgaven had betrekking op niet-PRS-landen. (De overige projecten, met een zeer gering aandeel in de uitgaven, betroffen activiteiten in Nederland.)

De nagestreefde verdeling van de middelen over programma- en sectorlanden – respectievelijk 75% en 25% – werd dus niet gerealiseerd. Bovendien werd bijna de helft van de PL-middelen in de sectorlanden via het bilaterale kanaal beschikbaar gemaakt – terwijl het de bedoeling was hier vooral het multilaterale en het particuliere kanaal te gebruiken overeenkomstig de daar aanwezige expertise. Juist in deze landen is de Nederlandse vertegenwoordiging niet met sectordeskundigen voor plattelandsontwikkeling toegerust.

Activiteiten buiten de PRS-landen werden voornamelijk via het multilaterale kanaal uitgevoerd. Weliswaar verminderde het aantal projecten in niet-PRS-landen, maar het aandeel in de uitgaven nam zelfs iets toe. Het sectorprogramma heeft door de 'vrijheid van kanaalkeuze' dus niet bijgedragen aan de in de Nota Herijking vermelde doelstelling van verdere concentratie van de hulp, indien afgemeten aan het aantal landen waaraan hulp werd verleend.

De aard van de projecten is bepaald aan de hand van de door het PL-programma gehanteerde themaprioriteiten. De informatie in het gegevensbestand was op dit terrein evenwel summier en dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies. Niettemin is het duidelijk dat enkele themaprioriteiten niet of nauwelijks in de projecten terugkomen (bevolkingsproblematiek, intermediaire steden en voeding) en dat ook voor niet-prioritaire thema's ruimschoots middelen beschikbaar zijn gemaakt (aanleg van fysieke infrastructuur en regulier onderwijs). Dominant binnen het sectorprogramma waren activiteiten gericht op versterking van de institutionele structuur en verhoging van de voedselproductie. Tussen de financieringskanalen bestonden geen grote verschillen in de verdeling over de thema's.

5. De situatie in de vijf voor veldevaluatie geselecteerde landen

Macro-economische omstandigheden

Individuele ontwikkelingslanden verschillen wat betreft macro-economische omstandigheden en de invloed hiervan op plattelandsontwikkelingsprojecten. Deze omstandigheden zijn voor de geselecteerde landen beschreven en per land samengevat aan het einde van de betreffende hoofdstukken (5 t/m 9).

De geselecteerde landen weerspiegelen de verslechtering van de economie die kenmerkend was voor veel ontwikkelingslanden in de jaren tachtig. De jaarlijkse groei van het BNP per hoofd van de bevolking was tussen 1980 en 1987 negatief in vier van de vijf landen. Alleen Indonesië bereikte een positieve groei (1,7%). De vijf landen hadden alle te maken met externe factoren die een directe invloed hebben op de rurale ontwikkeling, zoals de prijsontwikkelingen voor in- en exportproducten, de handelspolitiek, rente- en valutaschommelingen en hulpstromen. Voor alle vijf landen geldt dat de ruilvoet (de prijsverhouding tussen importen en exporten) is verslechterd sinds 1980.

Rentestijgingen en veranderingen in de dollarkoers hadden vooral in de eerste helft van de jaren tachtig een rechtstreeks effect op de betalingsverplichtingen voortvloeiend uit buitenlandse schulden. Hierdoor werd het moeilijker de nodige importen van halffabrikaten en kapitaalgoederen op peil te houden.

Alle vijf landen hadden bovendien in de afgelopen 10 à 15 jaren te kampen met

politieke en militaire conflicten. Deze gewapende conflicten hadden bijna steeds ernstige nadelige gevolgen voor de economische situatie en voor de doeltreffendheid van het economisch beleid.

De macro-economische omstandigheden oefenden in het algemeen een ongunstige invloed uit op de PL-projecten. Lage prijzen van de exportprodukten en hoge kosten van geïmporteerde produktiemiddelen en bouwmaterialen betekenden minder inkomsten voor rurale producenten en voor de overheid, en soms tekorten aan essentiële goederen. Mede als gevolg van de stijgende aanspraken op overheidsmiddelen voor schuldaflissing liep de kwaliteit van de overheidsdienstverlening terug, verminderden de overheidsbijdragen aan projecten, en kwamen er steeds meer verzoeken om financiering van lopende kosten vanuit de projectmiddelen. Op die wijze beïnvloedden de macro-omstandigheden ook de potentiële duurzaamheid van de projecten. Alleen voor Indonesië bleken de macro-economische omstandigheden in het algemeen gunstig voor de effectiviteit van de projecten: de langdurige economische groei, de differentiatie van de economie, de politieke stabiliteit en de consistentie van het overheidsbeleid over een lange periode oefenden een positieve invloed uit op de projecten.

Economisch beleid

De algemene ontwikkelingsdoelstellingen voor de geselecteerde landen tonen grote overeenkomsten: economische groei en een rechtvaardige verdeling van de economische baten. Maar de landen verschillen sterk in de wijze waarop deze algemene doelstellingen zijn vertaald in concreet beleid gedurende de laatste vijftien jaar.

Ondanks die verschillen in beleid kan worden geconstateerd dat, met uitzondering van Soedan, actief wordt gezocht naar mogelijkheden om de marktkrachten in de economie te versterken. Subsidies worden verminderd, wisselkoersen aangepast en meer ruimte wordt gelaten aan de privé-sector.

Het gevoerde economische beleid had uiteraard invloed op de plattelandsonwikkeling. Subsidiering van produktiemiddelen drukte weliswaar de produktiekosten van boeren, maar het kunstmatig laag houden van prijzen van consumptiegoederen – inclusief die van lokaal geproduceerd voedsel – hield de boereninkomsten laag. Daar waar de overheid actief ingreep in de economische activiteiten – verdeling van produktiemiddelen en opkoop van produkten etc., vaak vanuit een monopoliepositie – waren de gevolgen voor de producenten veelal negatief. Overwaardering van valuta maakte de invoer van produktiemiddelen als kunstmest en landbouwmachines weliswaar goedkoper, maar stimuleerde ook kapitaal-intensieve produktiemethoden en verminderde de concurrentiekracht voor exportprodukten.

Mede onder externe druk gaan overheden over tot structurele aanpassingen; deregulering en vergroting van de rol van de marktkrachten worden met meer of minder intensiteit uitgevoerd en ook met verschillend resultaat. Effecten van de structurele aanpassing in de vijf geselecteerde landen zijn niet eenduidig, maar wijzen in het algemeen in de richting van een verandering in de ruilvoet tussen stad en platteland ten gunste van het platteland, uitbreiding van niet-agrarische produktie-activiteiten en werkgelegenheid, en hogere prijzen zowel voor geïmporteerde produktiemiddelen als voor lokaal geproduceerd voedsel. Daarnaast valt een daling te constateren van de overheidsuitgaven, in het bijzonder ten behoeve van de fysieke infrastructuur en voor gemeenschapsvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg. Tenslotte vindt in het algemeen een verbetering plaats van de positie van producenten van voedsel en exportgewassen, een achteruitgang in de situatie van bepaalde bevolkingsgroepen zoals landlozen en andere groepen op het platteland die aanvullend voedsel moeten kopen, maar vooral een verslechtering in de positie van de stedelijke groepen met lage inkomens. Mogelijke gunstige effecten van de structurele aanpassing voor de plattelandsbevolking blijken soms belemmerd te worden door institutionele hinderpalen, zoals het in stand houden van monopolieposities van semi-overheidsbedrijven en marketingorganisaties.

De rol van de donorhulp

De in het algemeen ongunstige wereldmarktomsomstandigheden voor de ontwikkelingslanden in de jaren tachtig, de hoge bevolkingsgroei en het achterblijven van de particuliere investeringen bij de behoefte aan kapitaal, hebben tot een voortdurend grote behoefte aan donorhulp geleid. De particuliere investeringen waren van geringe betekenis in de geselecteerde landen, met uitzondering van Indonesië. Donorhulp was dan ook van groot belang voor de economieën van deze landen. Dit blijkt uit de omvang van de hulp per hoofd van de bevolking en als percentage van het BNP. De hulp per capita varieert betrekkelijk weinig tussen de vijf landen, uitgezonderd Indonesië, maar in aandeel van het BNP treden grote verschillen op, met een spreiding van slechts 2% voor Indonesië tot 31% voor Tanzania. Deze cijfers verwijzen evenwel naar de officiële ontwikkelingshulp (ODA); voor Soedan en Nicaragua sluipt op deze wijze een aanzienlijke vertekening in. Soedan ontvangt onbekende hoeveelheden aardolie van de Arabische landen tegen een lagere dan de geldende wereldmarktprijs. Nicaragua heeft in de periode na 1980 en vooral na 1984 aanzienlijke hulp van de (toenmalige) socialistische landen ontvangen door middel van goederenruil-overeenkomsten tegen kunstmatig vastgestelde prijzen. Deze hulp is geschat op 2 keer de ODA.

De donorhulp levert ook een belangrijke bijdrage aan het overheidsbudget van de geselecteerde landen. Dit blijkt vooral indien onderscheid gemaakt wordt tussen ontwikkelingsuitgaven (development expenditure) of investeringen enerzijds, en

lopende uitgaven anderzijds. Voor alle landen geldt dat de ontwikkelingsuitgaven van de overheid voor het grootste deel uit de hulp worden gefinancierd en dat – met uitzondering van Indonesië – in toenemende mate donormiddelen nodig zijn voor de financiering van lopende uitgaven voor reguliere overheidsactiviteiten.

Vanwege de afhankelijkheid van donorhulp is continuïteit van de hulp van groot belang voor de ontvangende landen. De geselecteerde landen tonen duidelijke verschillen in continuïteit van de hulpomvang. Die aan Soedan toont de sterkste schommelingen, mede onder invloed van de fluctuaties in nood-voedselhulp. Ook de hulp aan Nicaragua toont schommelingen, vooral als gevolg van de vermindering van de steun van multilaterale organisaties, in het bijzonder de Wereldbank, ten tijde van het Sandinistisch bewind. Rwanda daarentegen kent een stabiele hulpstroom met een langzaam stijgende tendens. Indonesië en Tanzania laten grote overeenkomsten in de hulpstroom zien: een daling tot 1985 gevolgd door een omvangrijke stijging vanaf 1986 als ondersteuning van een structureel aanpassingsbeleid. Soedan geeft het spiegelbeeld: het uitblijven van beleidswijzigingen in de richting van structurele aanpassing en het voortduren van de burgeroorlog veroorzaken een daling in de hulp en een zich terugtrekken van de donoren.

Het bovenstaande lijkt een bevestiging van de opvatting dat de omvang van de hulpstroom veeleer wordt bepaald door de mening van donoren over het gevoerde beleid en de verwachte effectiviteit van de hulp dan door de mate van armoede en de behoefte aan hulp.

Donorcoördinatie

De opstelling van de belangrijkste donorlanden met betrekking tot het overheidsbeleid in ontvangende landen wordt doorgaans gecoördineerd in de vorm van intergouvernementele en consultatieve groepen. Op de gewoonlijk jaarlijkse vergaderingen worden, op grond van rapporten over de nationale economie en het overheidsbeleid, beslissingen genomen over de omvang van de hulpstroom, gespecificeerd naar donor en de voorwaarden waaronder de hulp wordt verleend. Dergelijke consultatieve groepen bestaan voor alle vijf de geselecteerde landen.

Veel minder coördinatie bestaat er tussen donoren in de uitwisseling van ervaringen over de aard van de hulpverlening, gespecificeerd naar sectoren en regio's. Dit gebrek aan coördinatie binnen de ontvangende landen hangt samen met de beperkte mogelijkheden van de betrokken overheden. UNDP wordt geacht een coördinerende rol te vervullen maar komt in de vijf landen meestal niet veel verder dan het opstellen van projectoverzichten – mede vanwege terughoudendheid ten opzichte van coördinatie bij diverse donoren.

Coördinatie tussen gelijkgestemde donoren op deelterreinen is meer gebruikelijk. Toch verhindert dit niet dat sommige donoren activiteiten gaan ontplooiën op terreinen waar andere deze kort tevoren vanwege ongunstige ervaringen gestaakt

hebben. De streckontwikkelingsprojecten in Indonesië en Tanzania zijn daarvan een voorbeeld.

De Nederlandse hulp aan de vijf landen

De Nederlandse hulpverlening aan de vijf geselecteerde landen verschilt aanzienlijk in omvang en samenstelling, in overeenstemming met de positie van de landen als type OS-land. De hulp aan de programmalanden (Indonesië, Soedan, Tanzania) is het grootst. Ruim twee derde van de totale Nederlandse hulp aan deze landen komt uit de landen- en regioprogramma's. Voor het programmaregio-land Nicaragua is er een gelijkmatige verdeling over het sectorprogramma, het landen-regio programma en de medefinancieringsprogramma's. In het sectorland Rwanda domineert het sectorprogramma en is er een sterke inbreng van de medefinancieringsorganisaties.

Het aandeel van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling binnen de Nederlandse hulp aan de geselecteerde landen verschilt aanzienlijk, met als extremen de 2 à 3% van de totale hulp in de programmalanden Indonesië en Tanzania en de ruim 30% in het sectorland Rwanda. Nicaragua en Soedan nemen een tussenpositie in, 20-25% van de hulp. Meerdere factoren zijn verantwoordelijk voor deze verschillen: de grote omvang van het landenprogramma (Indonesië) en de al bestaande vrijheid van kanaalkeuze in het regioprogramma (Nicaragua), maar vooral ook de ruime opnamecapaciteit voor projecthulp in relatie tot de hoogte van het kasplafond voor categorie II (Soedan), de geringe behoefte aan projecthulp versus programmahulp (Tanzania), en de aanwezigheid van een sectordeskundige plattelandsontwikkeling op de ambassade (vooral in Soedan).

6. Beleidsmatigheid

Beleidsmatigheid vanuit de Nederlandse optiek is bij de evaluatie van de veertig projecten afgemeten aan een drietal kenmerken, en wel de mate waarin:

- de doelstellingen van de projecten bij die van het sectorprogramma aansluiten;
- de binnen het sectorprogramma voorgestane benadering wordt gehanteerd;
- in de uitvoering van de projecten rekening wordt gehouden met de speciale aandachtspunten.

Doelstellingen

De lange-termijndoelstellingen van de projecten bleken veelal in algemene termen geformuleerd en aangezien dit ook voor het sectorprogramma in zijn geheel geldt,

is een hoge mate van aansluiting (33 van de 40 projecten) niet verwonderlijk. De doelstellingen waren in het algemeen gebaseerd op nogal technische, sectorale analyses met relatief weinig aandacht voor de macro-economische en beleidsomstandigheden, historische ontwikkelingen en sociaal-politieke verhoudingen, en evenmin veel aandacht voor duurzaamheid.

Benadering

De binnen het sectorprogramma geprefereerde benadering wordt gekenmerkt door:

- kleinschalige interventies met onderlinge samenhang;
- een kapitaal-extensieve aanpak;
- een nauwe aansluiting bij plaatselijke structuren en culturele omstandigheden;
- een voorkeur voor productieve activiteiten;
- een intensief gebruik van aangepaste technologie;
- een hoge graad van bevolkingsparticipatie.

De voorkeursbenadering van het sectorprogramma bleek bij zestien van de veertig projecten in sterke mate gevolgd te worden, bij nog eens vijftien in vrij redelijke mate en bij acht in geringe mate of in het geheel niet. Eén project bleek na een voorbereiding van ruim twee jaar nog niet in uitvoering te zijn genomen.

Een geringe aansluiting bij de voorkeursbenadering wordt geconstateerd voor studieprojecten die niet tot uitvoering hebben geleid, voor projecten op het gebied van voedselproductie en voor de bouw van infrastructurele voorzieningen met inzet van veel externe staf en relatief hoogwaardige technologie.

Een hoge mate van aansluiting tonen de projecten die institutionele versterking van basisorganisaties combineren met inkomensgenererende activiteiten. Veel van deze projecten worden tevens gekenmerkt door een procesmatige aanpak in de uitvoering: studie van de Ausgangssituatie bij aanvang gecombineerd met een duidelijke probleemidentificatie, het zoeken naar oplossingen van binnenuit die getoetst worden door proefactiviteiten op kleine schaal, een hoge mate van betrokkenheid van de lokale bevolking bij planning en uitvoering, en versterking van basisorganisaties.

Opvallend was dat bij slechts veertien van de veertig projecten een gedetailleerde analyse van de Ausgangssituatie is gemaakt in de beginfase van de uitvoering. Bovendien blijkt dat bij slechts twaalf van de veertig projecten proefactiviteiten in een eerste fase zijn ondernomen of ruimte is gemaakt voor experimenten.

Projecten worden vaak te snel over grote gebieden uitgebreid. Ook worden ondanks de aandacht voor bevolkingsparticipatie dikwijls 'externe' oplossingen gezocht voor gesignaleerde problemen, dat wil zeggen oplossingen die vanuit de veelal buitenlandse projectstaf naar voren worden gebracht.

Het sectorprogramma benadrukt voorts dat het bij plattelandsontwikkeling vaak gaat om innoverende activiteiten die bij gebreken succes in de reguliere landenprogramma's zouden moeten worden opgenomen. Het begrip innoverend richt zich dan met name op het gebruiken van nieuwe methodieken en benaderingswijzen. In de IOV-evaluatie zijn voor de meting van innovatie drie criteria gehanteerd:

- het ontwikkelen en introduceren van nieuwe methoden en technieken;
- het introduceren van nieuwe organisatievormen;
- het initiëren van in een bepaalde culturele context nieuwe activiteiten.

Op grond hiervan bleken negen van de veertig projecten innoverend te zijn. Deze liggen op het terrein van energie en ecologie, verbetering van de positie van vrouwen, en kredietverlening voor produktieve activiteiten van arme groepen.

Speciale aandachtspunten

De geëvalueerde projecten bleken zich tijdens de uitvoering in sterkere mate op de speciale aandachtspunten van het sectorprogramma te richten dan de doelstellingen aangeven. De mate waarin dit het geval is verschilt echter sterk tussen de aandachtspunten onderling. Behoud en verbetering van het milieu krijgt ruime aandacht in de uitvoering (80% van de projecten waar relevant), participatie van de bevolking in mindere mate (de helft van de projecten), terwijl verbetering van de positie van vrouwen sterk achterblijft (slechts in 25% van de projecten).

Participatie gedefinieerd als medezeggenschap over de wijze van hulpverlening en het mede besturen van projecten door ontvangers van de hulp wordt vooral aangetroffen bij kredietprojecten, geïntegreerde plattelandsontwikkeling en – uiteraard – projecten gericht op de versterking van basisorganisaties.

Bevolkingsparticipatie wordt gewoonlijk veeleer gehinderd dan gestimuleerd door het overheidsapparaat, ongeacht of de formele ontwikkelingsideologie van het land deze nu wel of niet pretendeert te stimuleren. Projecten gericht op versterking van het overheidsapparaat bleken weinig mogelijkheden te bieden voor bevolkingsparticipatie. De uitvoering van projecten via particuliere organisaties toont soms een dermate bevoogdende houding tegenover de bevolking dat participatie onmogelijk wordt.

Verbetering van de positie van vrouwen kreeg in de uitvoering van de veertig projecten weinig aandacht. Indien de speciaal op vrouwen gerichte projecten buiten beschouwing worden gelaten, is expliciete aandacht voor de positie van vrouwen zelfs een hoge uitzondering. In veel projecten is wel sprake van voordelen die mede aan vrouwen toekomen, en van een passieve dan wel een min of meer toevallige rol van vrouwen, soms beperkt tot een bijdrage aan de uitvoering. Per saldo is echter onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden om verbeteringen in de positie van vrouwen te verwezenlijken.

Behoud en verbetering van het milieu worden op uiteenlopende wijze in de projectuitvoering betrokken: door inventariserende studies en het toetsen van nieuwe technologieën, door versterking van relevante organisaties, door concrete uitvoeringsmaatregelen ter handhaving of verbetering van de milieuomstandigheden, en door voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Aandacht voor het milieu ontbreekt met name in een aantal projecten gericht op verhoging van de landbouwproductie; het merendeel van deze projecten dateert echter van vóór de instelling van het sectorprogramma.

De speciale aandachtspunten van het sectorprogramma komen dus in variërende mate terug in de geëvalueerde projecten. Behoud en verbetering van het milieu toont daarbij een goede score, maar bevolkingsparticipatie en vooral de positie van vrouwen krijgen in de projectuitvoering niet de speciale aandacht die volgens het sectorprogramma vereist was.

7. Projectuitvoering

Resultaten

Het oordeel over de resultaten van de veertig geëvalueerde projecten toont een gelijkmatige verdeling: 25% werd als goed gekwalificeerd, ruwweg 50% als redelijk, en 25% als zwak. Het oordeel over het resultaat toont geen samenhang met de projectduur; sommige kortlopende projecten blijken reeds opvallende resultaten geboekt te hebben, terwijl ruim de helft van de projecten met een zwak resultaat al vóór de instelling van het sectorprogramma was gestart. Evenmin is er een duidelijke samenhang tussen resultaat enerzijds en PL-bureau, themaprioriteit en financieringskanaal anderzijds.

Belangrijker dan de kwantitatieve verdeling van de projecten over de drie beoordelingscategorieën zijn de kwalitatieve kenmerken van de projecten met goede respectievelijk zwakke resultaten.

De geëvalueerde projecten met goede resultaten tonen een gerichtheid op één sector en volgen de voorkeursbenadering van het sectorprogramma; met name gaan zij uit van kleinschaligheid en een samenhangend pakket van maatregelen. De activiteiten binnen dit pakket zijn sterk produktiegericht en verschaffen werkgelegenheid en inkomen aan de bevolking. 'Ievens is er een goede aansluiting bij bestaande organisaties, aandacht voor participatie van de bevolking en veelal een sterke inzet van personeel uit het ontvangende land. Bovendien worden deze projecten gekenmerkt door een goede uitvoering, die tot uiting komt in een zorgvuldige analyse van de uitgangssituatie, het zoeken naar op de lokale omstandigheden toegesneden oplossingen, proefactiviteiten, nadruk op kadervorming en training en een goed management. Tenslotte opereren de projecten met goede

resultaten in het algemeen binnen een relatief gunstige macro-economische beleidsomgeving.

De onderzochte projecten met zwakke resultaten tonen in grote lijnen het spiegelbeeld van de projecten met goede resultaten: de uitvoeringspraktijk laat te wensen over, omgevingsfactoren zijn ongunstig en de gekozen activiteiten sluiten niet of nauwelijks aan bij de prioriteiten van de bevolking. Drie subcategorieën van projecten met zwakke resultaten komen met name voor: projecten met een studie- of technologieontwikkelingskarakter die niet tot uitvoeringsactiviteiten hebben geleid, op verhoging van de voedselproductie gerichte projecten die niet of slechts in geringe mate in productie- en inkomensverhoging resulteren, en multi-sectorale rurale ontwikkelingsprojecten die niet op de belangrijkste productieactiviteiten zijn gericht en voornamelijk tot enige verbetering van gemeenschapsvoorzieningen leiden.

Inzet van middelen

Het oordeel over de inzet van middelen bij de veertig projecten is aanmerkelijk kritischer dan dat over de resultaten. Projecten met zwakke resultaten worden eveneens negatief beoordeeld op doelmatigheid, omdat de missies de resultaten gering achten in relatie tot de gemaakte kosten. Maar ook bij een aantal projecten met redelijke of goede resultaten is er kritiek op de doelmatigheid, met name op de inzet van te dure en onvoldoende gekwalificeerde buitenlandse deskundigen, op het overmatig gebruik van dure machines en de bouw van opslagruimtes, en op de slechte planning van activiteiten. De als doelmatig beschouwde projecten volgen de PL-benadering en zijn doorgaans programmatisch opgezet.

Bijdrage aan plattelandsontwikkeling

De bijdrage van de geëvalueerde projecten aan plattelandsontwikkeling, gedefinieerd als verbetering van de productie- en levensomstandigheden in de projectgebieden, varieert naar themaprioriteit. De voedselproductie- en voedselveiligheidsprojecten leveren in het algemeen slechts een beperkte bijdrage: wel verhoging van de productie, maar vooral bij de grotere boeren; weinig profijt voor vrouwen en nauwelijks aandacht voor de effecten op het milieu. De kredietprojecten tonen een positiever beeld: ze stimuleren productieactiviteiten, bevorderen groepsvorming van kleine producenten en participatie en leiden tot inkomensverhoging, ook voor kleine producenten.

De ecologie- en energieprojecten leveren vooral een bijdrage aan het behoud van het milieu en een doelmatiger energiegebruik. Het inkomenseffect is meestal pas op langere termijn merkbaar. Het lage inkomen van de bevolking beïnvloedt de belangstelling negatief. Inkomensverbetering op korte termijn heeft doorgaans

een hogere prioriteit dan milieuconservering. Die projecten die beide componenten combineren, boeken betere resultaten. Dit wordt bereikt zowel door aandacht voor de productie- en inkomenskant in milieuprojecten, als door het richten van werkgelegenheidsprojecten op milieuconservering en -verbetering.

De onderzochte geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten boeken weinig resultaat bij produktiegerichte en inkomensgenererende activiteiten, de verbetering van de milieumomstandigheden en de opbouw van basisorganisaties, maar zijn succesvol bij de verbetering van gemeenschapsvoorzieningen. De geringe resultaten bij participatie zullen naar verwachting een ongunstige invloed hebben op het onderhoud van de aangelegde voorzieningen.

Verbetering positie doelgroepen

De verbetering van de positie van de doelgroepen van het Nederlandse hulpbeleid vormde een van de belangrijkste doelstellingen van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling. Deze zijn voor dit programma nader aangeduid als: 'kleine boeren en pachters, vrouwen, landarbeiders, werklozen en andere in een structurele achterstand verkerende groepen.'

Voor de veertig geëvalueerde projecten kan naar aandacht voor doelgroepen in de uitvoeringspraktijk een driëdeling worden gemaakt:

- projecten die niet expliciet op de doelgroepen gericht zijn (11);
- projecten waarin de gehele rurale gemeenschap als doelgroep wordt aangemerkt (10);
- projecten die op een nauwkeurig omschreven doelgroep zijn gericht (19, waarvan 6 gericht op vluchtelingen en ontheemden.)

De positie van de OS-doelgroepen blijkt door meer dan de helft van de geëvalueerde projecten verbeterd te worden. Projecten die niet expliciet doelgroepgericht zijn, leiden nauwelijks of in het geheel niet tot verbetering in de positie van de OS-doelgroepen. De voordelen voor de doelgroep zijn groter naarmate deze nauwkeuriger is omschreven. In hoeverre de productie- en levensomstandigheden van de doelgroep worden verbeterd, blijkt vooral af te hangen van een drietal factoren: de mate waarin de doelgroep toegang heeft tot produktiemiddelen, afstemming van de projectactiviteiten op de hulpbronnen van de doelgroep en de in deze door de doelgroep ervaren problemen, en de sterkte van de basisorganisaties die de doelgroep daadwerkelijk vertegenwoordigen.

Resultaat voor vrouwen

Vrouwen vormen een afzonderlijk genoemde doelgroep. In ruwweg de helft van de geëvalueerde projecten blijkt de positie van vrouwen te zijn verbeterd, maar

op enkele uitzonderingen na zijn de resultaten zeer bescheiden. De exclusief op vrouwen gerichte projecten geven in deze evaluatiestudie geen beter resultaat dan de projecten waarbij vrouwen als één van de doelgroepen werden beschouwd. In die situaties waarin aanwijsbaar resultaat werd geboekt was de doelgroep nauwkeurig omschreven, en waren de activiteiten goed afgestemd op de als essentieel gevoelde behoeften. Toegang tot produktieve hulpbronnen, ondersteuning van groepsvorming en actieve betrokkenheid van vrouwen bij de besluitvorming droegen in belangrijke mate bij aan de bereikte resultaten.

De teleurstellende resultaten van de PL-projecten voor de positie van vrouwen zijn voor een deel terug te voeren op de beperkte aandacht binnen een groot aantal projecten voor deze doelgroep. Maar ook blijkt dat de algemeen ongunstige maatschappelijke positie van vrouwen, meer in het bijzonder de geringe controle van vrouwen over produktiemiddelen, een moeilijk te overwinnen probleem is. De soms aanzienlijke maatschappelijke weerstanden tegen een grotere rol van vrouwen lijken gemakkelijker te worden overwonnen indien een project niet exclusief op verbetering van de positie van vrouwen is gericht, maar op een bredere doelgroep. Vrouwen moeten dan wel als een afzonderlijke sub-doelgroep worden genoemd.

8. Duurzaamheid van projectresultaten

Gezien het geringe aantal afgesloten projecten in dit evaluatieonderzoek is de nadruk gelegd op de potentie tot duurzaamheid van lopende projecten. Deze duurzaamheidspotentie is beoordeeld aan de hand van de in paragraaf 1 genoemde factoren. Twee factoren blijken voor alle projecten de duurzaamheid in sterke mate te beïnvloeden: de macro-economische omstandigheden, en de daadwerkelijke bestuurlijke of financiële ondersteuning die vanuit de overheid aan een project wordt gegeven. De grote donorafhankelijkheid in samenhang met ongunstige macro-economische omstandigheden maakt voor veel landen de duurzaamheidsvraag op projectniveau onoplosbaar, omdat deze landen ook op langere termijn over onvoldoende personele en financiële middelen beschikken om de via het project geïnitieerde activiteiten de nodige ondersteuning te bieden. Duurzaamheid op projectniveau kan dan alleen worden bereikt wanneer bepaalde vormen van overheidsdienstverlening voor een lange periode met donorfinanciering ondersteund worden.

De kans op duurzaamheid van de projectresultaten wordt voor een flinke meerderheid van de projecten vooralsnog gering geacht. Slechts bij zeven projecten zouden de resultaten beklijven indien de donorfinanciering grotendeels zou worden stopgezet.

De projecten met zowel goede resultaten als een hoge kans op duurzaamheid hebben de volgende kenmerken gemeen:

- een samenhangend pakket van activiteiten gericht op één sector met voorrang voor het scheppen van mogelijkheden voor levensvatbare produktieve activiteiten, die leiden tot inkomensverhoging;
- hoge participatiegraad van de bevolking via de versterking van organisaties die de betrokken bevolking vertegenwoordigen;
- goede hulpbronnenpositie van het projectgebied of ruime aandacht vanuit het project voor de verbetering of conservering van de hulpbronnen;
- doorgaans gebruik van de voorkeursbenadering van het sectorprogramma, gebaseerd op een zorgvuldige en brede probleemanalyse.

Ook projecten met goede resultaten tonen veelal een geringe kans op duurzaamheid. Belangrijkste oorzaak hiervan is de zwakke economische positie van de landen en bij gevolg de grote afhankelijkheid van donorsteun. Bij landen met sterk afhankelijke economieën en een hoge mate van armoede mag in het algemeen geen duurzaamheid op projectniveau worden verwacht. Bovendien kunnen ongunstige invloeden uitgaan van het overheidsbeleid. Projecten kunnen in omstandigheden van sterk afhankelijke economieën en ongunstig beleid wel tot beperkte en tijdelijke verbeteringen in de levensomstandigheden van de betrokken bevolkingsgroep leiden, maar een confrontatie met de ongunstige macroomstandigheden kan niet uitblijven.

9. De betekenis van het sectorprogramma voor de diverse financieringskanalen

Een van de redenen voor de instelling van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling was het streven naar bundeling, en daardoor betere benutting, van de expertise van de diverse financierings- en uitvoeringskanalen, met name de particuliere en multilaterale organisaties.

Dit streven naar verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de hulp is in de praktijk belemmerd door het grote aantal randvoorwaarden die voor de besteding van de financiële middelen van het sectorprogramma golden en door de in de praktijk beperkte mogelijkheden voor coördinatie in het veld door de Nederlandse ambassades. De grote werkdruk voor de staf van het PI-sectorprogramma vormde voorts een hinderpaal voor de coördinatie op dat niveau.

De betekenis van het sectorprogramma voor de diverse financieringskanalen was verschillend. Voor het bilaterale kanaal en de medefinancieringsorganisaties betekende het primair een aanvulling op de financiële middelen uit andere begrotingscategorieën voor identieke activiteiten met in het algemeen complexere procedures. Voor het multilaterale kanaal gaf het niet alleen een uitbreiding van de projectactiviteiten, maar bood het tevens de 'specialized agencies' gelegenheid de eigen expertise te benadrukken, hun zelfstandigheid ten opzichte van UNDP te vergroten en de technische staven op de hoofdkantoren ten dele te financieren uit

de administratiekosten. SNV werd mede door PL-financiering in staat gesteld zich niet alleen als uitzendorganisatie te profileren maar ook als projectorganisatie.

De onderhavige evaluatie staat geen systematische vergelijking toe van resultaten voor de diverse financieringskanalen vanwege de grote heterogeniteit van projectactiviteiten, van financieringskanalen en van uitvoeringsorganisaties binnen de onderscheiden kanalen. Bovendien werden op veldniveau in de uitvoering meerdere vormen van samenwerking waargenomen tussen particuliere organisaties, overheidsinstellingen en multilaterale organisaties.

1. Opzet van de evaluatiestudie

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In 1984 werd in de Nota Herijking bilateraal beleid de instelling van een sectorprogramma plattelandsontwikkeling aangekondigd, naast dat voor industriële ontwikkeling. Doel van de instelling van deze programma's was een verhoging van de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking door een duidelijke bundeling van tot dan toe los van elkaar staande programma's, activiteiten en projecten (Nota Herijking, pp. 29-30). Naderhand zijn ook de activiteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek gebundeld in een speciaal sectorprogramma. De thema's van de drie sectorprogramma's vormen tegelijkertijd de hoofdlijnen van het OS-beleid binnen de landenprogramma's, hetgeen betekent dat ook de fondsen beschikbaar in het kader van de reguliere landenprogramma's voornamelijk besteed worden binnen deze thema's. Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling verschijnt vervolgens vanaf 1985 als afzonderlijke begrotingscategorie in de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. Het beleidsdocument voor het sectorprogramma wordt evenwel eerst in februari 1986 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Dit document wordt gevolgd door een Notitie Instrumenten sectorprogramma plattelandsontwikkeling van september 1987 waarin nader wordt vastgesteld hoe de middelen van het sectorprogramma op belangrijke deelterreinen dienen te worden ingezet in programmalanden en sectorlanden. In de beleidsnota Een wereld van verschil - Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig (september 1990) werd de opheffing van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling aangekondigd. Per januari 1991 werd het sectorprogramma organisatorisch ondergebracht bij de regionale eenheden.

Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling had een gecompliceerd begin. Enerzijds was er sprake van een vliegende start vanwege het onmiddellijk invoegen van bestaande projecten en beschikbare middelen uit andere begrotingscategorieën: het programma gericht op arme groepen (ex-III-C), het energieprogramma (ex-I-A) en voedselhulp en voedselproductie (ex-IV-C-D). Anderzijds was er sprake van een trage start in die zin dat het beleid en de organisatorische inkadering nog nader moesten worden uitgewerkt.

Een andere complicatie was het gevolg van de tweeslachtige positie van het sectorprogramma. Niet alleen wordt het geacht de prioriteitstelling van het OS-

beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling in programmalanden en -regio's te formuleren (Nota Herijking, p. 30). Deze taak van het sectorprogramma wordt aangeduid als themavoering en heeft betrekking op het geheel van beleid en beleidsuitvoering op het gebied van plattelandsontwikkeling. Ook heeft het sectorprogramma zelf financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van activiteiten op het terrein van plattelandsontwikkeling en draagt het hiervoor begrotingsverantwoordelijkheid. Deze activiteiten vormen echter slechts een deel van het geheel aan projecten en programma's op het gebied van plattelandsontwikkeling, aangezien ook de reguliere landen- en regioprogramma's op dit terrein actief zijn. Het sectorprogramma heeft dus een tweeledige functie: themavoering voor het gehele beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling en project-beheer-cum-begrotingsverantwoordelijkheid voor een deel van de activiteiten op dit terrein.

Sinds de instelling van het sectorprogramma is een groot aantal afzonderlijke projectevaluaties uitgevoerd. Na een periode van vier jaar werd het opportuun geacht het programma als geheel te evalueren. Redenen hiervoor waren de contro-versiële positie van het sectorprogramma als gevolg van de hierboven aangeduide tweeslachtigheid, de daaruit voortvloeiende discussie over de organisatorische inkadering en de behoefte meer inzicht te verkrijgen in de resultaten van de activiteiten die uit het programma worden gefinancierd. In het licht van recente ontwikkelingen en evaluatie-ervaringen bestond er tevens behoefte aan nadere informatie over de positieve en negatieve factoren die optreden bij projectmatige interventies op het terrein van de plattelandsontwikkeling. Het betreft hier in het bijzonder de betekenis die de laatste tijd wordt toegekend aan de macro-context van projecten en de duurzaamheid van hun resultaten.

1.2 Algemene achtergrond

De algemene doelstelling van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling (PL-programma) is het bevorderen van een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland. Als rechtvaardiging voor de instelling van het sectorprogramma is gegeven:

- het stagneren van het ontwikkelingsproces in ontwikkelingslanden als de plattelandsontwikkeling uitblijft, gezien het grote deel van de bevolking dat op het platteland woont;
- de zorgwekkende situatie in de plattelandsgebieden in ontwikkelingslanden, die veelal wordt gekenmerkt door snelle bevolkingsgroei, armoede, ondervoeding, ziekten, analfabetisme, een achtergebleven positie voor vrouwen, ernstige energieproblemen, een zwakke infrastructuur en de uit dit alles voortvloeiende migratie naar de steden;
- betere benutting en wederzijdse versterking van bestaande initiatieven, kennis en

ervaring, en van organisatie en aanbodsmogelijkheden in de particuliere en de overheidsfeer (Document over het sectorprogramma plattelandsontwikkeling, p. 3).

Het instellen van het sectorprogramma betekende organisatorisch het opzetten van een coördinatie-eenheid (DST/PL). Deze werd ondergebracht onder een nieuw ingestelde Directie Sectorprogramma's en Technische Advisering (DST) waarin tevens het sectorprogramma industriële ontwikkeling en de eenheid Technische Advisering werden geplaatst. De coördinatie-eenheid kreeg een tweeledige taak:

1. het initiëren en ondersteunen van het Nederlandse OS-beleid op het terrein van de plattelandsontwikkeling;
2. het beheren van de financiële middelen van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling.

Binnen het sectorprogramma werden drie sub-programma's onderscheiden, die ondergebracht zijn bij de drie bureaus van de coördinatie-eenheid:

- het voedselhulp- en voedselzekerheidsprogramma (bureau PLa);
- het programma gericht op de verbetering van de sociale infrastructuur op het platteland (bureau PLb);
- het programma energie en ecologie (bureau PLc).

Tabel 1.1 geeft een overzicht van het totaal aan uitgaven per jaar over de periode 1985-90, waarbij de voedselhulp - die onderwerp was van een afzonderlijke IOV-evaluatie - apart is vermeld.

TABEL 1.1 UITGAVEN VAN HET SECTORPROGRAMMA PLATTELANDSONTWIKKELING 1985-1990 EN AANDEEL VAN DE VOEDSELHULP
in miljoenen guldens

Jaar	Totaal PL	Voedselhulp	Niet-voedselhulp	Voedselhulp als % van totaal
1985	325,9	191,4	134,5	58,7
1986	349,5	169,4	180,1	48,5
1987	358,0	160,3	197,7	44,8
1988	393,5	161,6	231,9	41,1
1989	339,7	116,3	223,4	34,2
1990	398,6	140,2	258,4	35,2
Totaal	2.165,2	939,2	1.226,0	43,6

De uitgaven via het PL-programma (inclusief voedselhulp) vormden 8,4% van de totale netto Nederlandse hulp in de periode 1985-90.

Het PL-programma financiert projecten en programma's via verschillende kanalen. Een deel der bestedingen loopt via de landen- en regioprogramma's, een deel via particuliere organisaties, en een deel via internationale instellingen. Als vuistregel



voor de bestedingen wordt gehanteerd dat 75% van de middelen naar programma- en regiolanden gaat en 25% naar sectorlanden.

1.3 Centrale vraagstelling

Het algemene doel van het onderhavige onderzoek is inzicht verkrijgen in en een oordeel vormen over de wijze waarop de tweeledige beleidsdoelstelling van het sectorprogramma is omgezet in concrete activiteiten, de wijze waarop de middelen zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren, en de resultaten die daarbij zijn geboekt, op het niveau van concrete projecten en programma's en op het niveau van beleidsbeïnvloeding.

Deze algemene evaluatiedoelstelling is – in aanmerking genomen de tweeledige taakstelling voor het sectorprogramma – in de volgende meer concrete onderzoeksvragen gespecificeerd:

1. In welke mate heeft het instellen van een sectorprogramma plattelandsontwikkeling geleid tot een effectiever OS-beleid op het terrein van de plattelandsontwikkeling (expliciete themavoering, bundeling van bestaande programma's, toename onderlinge samenhang van de activiteiten)?
2. Op welke wijze heeft de beschikbaarstelling van financiële middelen via het sectorprogramma plattelandsontwikkeling het OS-beleid op het terrein van de plattelandsontwikkeling beïnvloed?

3. In hoeverre heeft het sectorprogramma plattelandontwikkeling bijgedragen aan duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking in ontwikkelingslanden?

Het beantwoorden van deze onderzoeksvragen impliceert het verschaffen van inzicht in en het vormen van een oordeel omtrent:

1. het Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van plattelandontwikkeling, de veranderingen daarin in de tijd, en de aansluiting bij internationale opvattingen over plattelandontwikkeling;
2. de activiteiten die vanuit de coördinatie-eenheid zijn ondernomen om de themavoering gestalte te geven en de resultaten die daarbij zijn geboekt;
3. de projecten en programma's die vanuit het sectorprogramma zijn gefinancierd, de accenten die daarin zijn gelegd en de landen en regio's waarop de financiële steun werd gericht;
4. de verschillen in de project- en programma-activiteiten naar aard van de organisaties/financieringskanalen via welke de middelen werden doorgesluisd naar de uitvoerende instanties, en de relatie tussen de aard van de activiteiten en het beleid van de betrokken organisaties;
5. de feitelijke resultaten die met de beschikbaar gestelde middelen vanuit de projecten en programma's werden bereikt gezien het bredere kader van de macro-economische omstandigheden, het overheidsbeleid en de rurale veranderingsprocessen (op nationaal en regionaal niveau);
6. de mate waarin de activiteiten hebben doorgewerkt, duurzaam zijn gebleken en verzelfstandigd zijn als onderdeel van reguliere activiteiten in de ontwikkelingslanden.

Deze evaluatiedoelstelling vereist een nadere definiëring van twee begrippen die een centrale plaats innemen in de evaluatie: *plattelandontwikkeling* en *duurzaamheid*. De begrippen plattelandontwikkeling en duurzaamheid zijn bij het instellen van het programma niet gedefinieerd.

Op grond van een analyse van de literatuur wordt in het kader van dit evaluatieonderzoek de volgende definitie van plattelandontwikkeling gehanteerd: In algemene termen is *plattelandontwikkeling* een proces dat met zich meebrengt een vergroting van de bestaanszekerheid van de plattelandsbevolking in samenhang met een duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden op het platteland, en een versterking van de positie van lokale organisaties, resulterend in een vergroting van de weerbaarheid van de plattelandsbevolking tegen interne en externe belemmeringen van het ontwikkelingsproces. Plattelandontwikkeling omvat daarom de volgende aspecten:

- een vergroting van de landbouwproductie en -productiviteit, alsmede een toename van de landbouwproductie voor de markt;
- een toename van niet-agrarische productieactiviteiten op het platteland en een versterking van de onderlinge relaties tussen agrarische en niet-agrarische productieactiviteiten ('linkages');

- een verbetering van de productie-gerichte en met name de landbouw-ondersteunende dienstverlening, en van de gemeenschapsvoorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg en drinkwatervoorziening);
 - een verbetering van de werkgelegenheid en een verhoging van het inkomen in het bijzonder voor groepen met lage inkomens;
 - een toename in de afstemming van de productieactiviteiten op de draagkracht van de natuurlijke hulpbronnen en de milieumomstandigheden;
 - een versterking van de lokale organisatiestructuur en een toename van de controle van alle segmenten van de lokale bevolking over veranderingsprocessen.
- Er zal slechts zelden sprake zijn van veranderingsprocessen waarbij alle bovengenoemde aspecten worden aangetroffen.

Duurzaamheid van projecten en programma's wordt in het algemeen omschreven als de mogelijkheid om een bepaald minimum-niveau van voordelen te blijven leveren over een lange tijdsperiode nadat een aanzienlijke mate van financiële, institutionele en technische steun van een externe donor is beëindigd (DAC/OESO, 1989 p. 13). Het begrip heeft dus betrekking op de resultaten van activiteiten die mede met donormiddelen zijn gefinancierd. Dit is beperkter dan het begrip duurzame ontwikkeling, dat betrekking heeft op het ontwikkelingsproces in het algemeen, en bovendien sterk is gekoppeld aan milieuaspecten. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid komt het begrip duurzaamheid aan de orde in de Nota Herijking, waarin het in verband wordt gebracht met kwaliteit en effectiviteit van de hulp. Het concept werd opnieuw ingebracht in de Nota Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen brede omgevingsfactoren van duurzaamheid (macro-economisch kader, goede sociaal-culturele inbedding; beschikbaarheid goede infrastructuur; en goede koppeling aan eisen van ecologisch verantwoord handelen) en de concrete vormgeving van ontwikkelingsactiviteiten (goede technische dan wel bedrijfseconomische basis; actieve participatie van de bevolking, en continuïteit van de hulprelatie). Bij de onderhavige evaluatie is gewerkt met de uitwerking die door DAC/OESO aan het begrip is gegeven. Daarbij wordt een aantal factoren onderscheiden die de mate van duurzaamheid beïnvloeden:

- de beleidsomstandigheden zoals die naar voren komen uit enerzijds de mate van ondersteuning van het programma en de bereidheid om financiële en materiële middelen beschikbaar te stellen, en anderzijds de mate waarin van het gevoerde macro-economische beleid positieve impulsen uitgaan;
- de mate van aansluiting bij de managementcapaciteiten en bij bestaande administratieve systemen van de uitvoerende organisatie, en/of de mate van lokale participatie;
- de mate waarin de middelenstroom voor financiering van lopende kosten, onderhoud en afschrijving gewaarborgd is, ofwel de financierbaarheid op langere termijn;
- de mate waarin de technologie is aangepast aan de doeleinden van de activiteiten en de financiële en institutionele capaciteiten van het land;

- de inbedding in de sociaal-culturele context van het gebied of het land, en de mate waarin lokale kennis en lokale organisaties worden ingeschakeld;
- de mate waarin de activiteiten zijn aangepast aan de draagkracht van het milieu;
- de stabiliteit van politieke en economische omstandigheden.

Ook voor dit begrip geldt dat zelden alle dimensies in gunstige zin aanwezig zullen zijn. Duurzaamheidsaspecten moeten in de beoordeling worden betrokken in relatie tot de doelstelling van projecten en programma's en dienovereenkomstig worden gewogen.

1.4 Aanpak en methoden van onderzoek

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- De evaluatiestudie wordt verricht door middel van een combinatie van interviews met betrokkenen in Nederland en een aantal ontwikkelingslanden, dossierstudies en projectevaluatie.
- De voedselhulp wordt van de evaluatie uitgezonderd aangezien deze onderwerp was van een afzonderlijke IOV-evaluatiestudie.
- De heterogeniteit van het projectenpakket dient weerspiegeld te worden in de veldevaluatie zowel wat betreft aard van de activiteiten, financieringskanalen, typen OS-landen als macro-regio's.

Landen voor de veldevaluatie worden geselecteerd op basis van het totaal aantal uitgevoerde en in uitvoering zijnde projecten uit het sectorprogramma, waarbij in ieder geval een land in Latijns Amerika, in Azië en in Afrika wordt gekozen. Projecten met een totale committering beneden f 100.000 en projecten bestaande uit eenmalige goederenleveranties worden uitgezonderd van de selectie.

- De veldevaluatie wordt uitbesteed aan adviesbureaus met ruime ervaring in evaluatie van plattelandsonwikkeling. Voorwaarde is dat een bureau geen belang heeft bij de uitvoering van de betrokken projecten.
- Bij de veldevaluatie zal door de adviesbureaus zo intensief mogelijk gebruik worden gemaakt van lokale (uit het land of de regio afkomstige) evaluatoren.
- Een IOV-coördinatieteam bezoekt elk der geselecteerde landen om de plaats van het sectorprogramma in relatie tot de prioriteiten van het overheidsbeleid van het land te beschrijven en te beoordelen, en te vergelijken met de plattelandsonwikkelingsactiviteiten gefinancierd uit andere OS-begrotingscategorieën en met die van andere donoren. Tevens hebben de bezoeken als doel inhoudelijke ondersteuning te bieden aan de veldteams die de projectevaluatie uitvoeren, en de vergelijkbaarheid van de bevindingen te bevorderen.

Met inachtneming van deze algemene uitgangspunten voor de aanpak van de evaluatiestudie verliep de uitvoering volgens een tweetal duidelijk onderscheiden stappen: (1) dossierstudie en interviews voornamelijk in Nederland, en (2) een veldevaluatie in een aantal ontwikkelingslanden.

1.4.1 *Dossierstudie en interviews*

Het Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van plattelandsontwikkeling is geanalyseerd op grond van dossiers (nota's en memories van toelichting) en vergeleken met dat van andere donor-organisaties (rapporten; wetenschappelijke studies). Deze analyse samen met interviews met stafleden van de coördinatie-eenheid en andere OS-ambtenaren vormt de basis van de studie van de beleidsontwikkeling en de rol van het sectorprogramma daarin (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 behandelt de beleidsuitvoering zoals deze tot uiting komt in de organisatorische positie van het sectorprogramma en de relatie met de financieringskanalen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een reeks interviews met vertegenwoordigers van de landbureaus, de coördinatie-eenheid plattelandsontwikkeling en andere bureaus binnen het DGIS, met stafleden van medefinancieringsorganisaties en van de SNV en met die van de belangrijkste multilaterale organisaties.

Een totaal-overzicht van alle projecten in het sectorprogramma is opgesteld aan de hand van de Project Information Sheets (PINS), een geautomatiseerd registratiesysteem van projecten dat wordt bijgehouden door de coördinatie-eenheid. In dit systeem zijn tussen 1 januari 1985 en 31 december 1988 in totaal 750 projecten opgenomen. Enkele hoofdkenmerken van deze projecten zijn ten behoeve van het IOV-onderzoek geanalyseerd (hoofdstuk 4).

Daarnaast is gebruik gemaakt van reeds bestaand evaluatiemateriaal. Van de vermelde 750 projecten zijn de vanaf januari 1985 verrichte evaluaties geanalyseerd volgens een vast stramien waarin, naast algemene kenmerken en bereikte resultaten van de projecten, de specifieke kenmerken van het sectorprogramma en de belangrijkste vraagpunten van de IOV-evaluatie zijn opgenomen. De analyse van deze evaluatierapporten heeft tevens inzicht verschaft in de rol van evaluatie in het beheer van de projecten van het sectorprogramma. Op deze wijze is informatie beschikbaar gekomen over 128 van de 750 projecten (met behulp van 140 evaluatierapporten). De studie van bestaand evaluatiemateriaal heeft een aanvullende en ondersteunende functie gehad voor de IOV-veldevaluatie, maar bood geen mogelijkheden van systematische vergelijking, omdat de 140 evaluaties niet vanuit een eenduidige en met die van deze IOV-evaluatie corresponderende vraagstelling zijn uitgevoerd. Een samenvatting van de analyse van het bestaande evaluatiemateriaal is opgenomen als bijlage IV.

1.4.2 *Veldevaluatie*

Voor de veldevaluatie zijn veertig projecten in vijf landen geselecteerd. De landenkeuze werd uitgevoerd in stappen, waarbij als criteria golden:

- spreiding over de drie macro-regio's Azië, Afrika en Latijns Amerika vanwege het grote verschil in de aard van het plattelandsontwikkelingsvraagstuk in deze macro-regio's (proportioneel aandeel van de plattelandsbevolking in relatie tot de urbanisatiegraad, verdeling van de grond over de bevolking, technologisch niveau van de landbouw, en mate van rurale industrialisatie en niet-agrarische werkgelegenheid);

- relatief veel projecten gefinancierd lastens het sectorprogramma in de te selecteren landen;
- differentiatie in ontwikkelingsbeleid tussen de te selecteren landen;
- minstens één programmaland, één regioland en één sectorland in het veldonderzoek.

Tabel 1.2 geeft de belangrijkste landen van het sectorprogramma naar aantal projecten en bestedingen. In de genoemde elf landen wordt 40% van de PL-projecten uitgevoerd; hiermee is 41% van de PL-bestedingen over de periode 1985-88 gemoeid.

TABEL 1.2 BELANGRIJKSTE LANDEN VAN HET SECTORPROGRAMMA PLATTELANDSONTWIKKELING NAAR TYPE OS-LAND, AANTAL PROJECTEN EN BESTEDINGEN, 1985-1988

Land	Type OS-land	Totaal aantal projecten PL	Totaal bestedingen (mln gulden)
Indonesië*	P	54	46,9
Peru	R	42	27,6
Nicaragua*	R	33	19,7
India	P	31	26,0
Kenya	P	23	26,6
Soedan*	P	22	59,3
Zambia	P	19	21,1
Tanzania*	P	19	9,7
Rwanda*	S	19	16,0
Mozambique	R	19	18,7
Mali	R	19	29,4
Totaal		300	301,0
Andere landen		450	443,2
Totaal generaal		750	744,2

P = programmaland; S = sectorland; R = regioland.

* = landen geselecteerd voor veldstudie.

Ongeveer 50% van de PL-projecten wordt uitgevoerd zich in Afrika. Tussen de belangrijkste 'PL-landen' in Afrika bestaan geringe verschillen qua aantal PL-projecten. Op grond hiervan en rekening houdend met de genoemde vier criteria is besloten het veldonderzoek in de volgende vijf landen te doen plaatsvinden: Indonesië, Nicaragua, Soedan, Tanzania en Rwanda.

Bij de bepaling van het aantal projecten voor het veldonderzoek en de keuze van deze projecten werd als volgt te werk gegaan.

Projecten beneden f 100.000 totale committering - veelal bestaande uit een enkele korte missie of een kortstondige financiering van een kleine activiteit - en

eenmalige goederenleveranties, ongeacht de omvang, werden van selectie uitgezonderd. Ruim een derde van het projectenbestand behoort tot deze categorieën. Deze projecten zijn niet in de veldevaluatie betrokken omdat ze gezien de vraagstelling van het onderzoek moeilijk evalueerbaar zijn. Bij de resterende projecten werd gestreefd naar een zo groot mogelijke representativiteit van de projecten met betrekking tot de verdeling over:

- a. de drie bureaus binnen het sectorprogramma (PLa, PLb en PLc);
- b. de verschillende financieringskanalen (bilateraal, multilateraal, niet-gouvernementeel, al dan niet via de vier Nederlandse medefinancieringsorganisaties en SNV);
- c. de themaprioriteiten van het PL-programma.

De themaprioriteiten zijn moeilijk eenduidig te bepalen. In het beleidsdocument van het PL-programma worden de volgende veertien thema's genoemd: voedselproductie, voedselzekerheid, voeding, eerstelijnsgezondheidszorg, drinkwater en sanitatie, bevolkingsvraagstukken, krediet en coöperaties, werkgelegenheid op het platteland, institutionele versterking, participatie en organisatie, ontwikkeling van intermediaire steden, energie, ecologie, en bosbouw. In de projectoverzichten (PINS) worden echter vaak meerdere thema's genoemd om een project te karakteriseren. De indeling is bovendien subjectief. Prioritaire thema's van het sectorprogramma overlappen elkaar soms ten dele (voedselproductie en voedselzekerheid), en zijn sterk verschillend van aard (bosbouw en drinkwatervoorziening als sectorale thema's, bevolkingsvraagstukken als probleemveld, intermediaire steden als ruimtelijke eenheden, en institutionele versterking als benadering en als doel). Bij projecten die meerdere thema's omvatten kan sprake zijn van duidelijke hoofd- en subthema's. In deze gevallen werden de projecten onder het hoofdthema gerubriceerd. In geval van meerdere thema's van gelijke importantie en in geval van bewuste integratie van thema's is het project te beschouwen als multi-sectorale/geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Om al deze redenen werden de veertien thema's voor het veldonderzoek gehergroepeerd en teruggebracht tot vijf, namelijk:

- voedselproductie en voedselzekerheid (inclusief kredietverlening);
- rurale werkgelegenheid;
- gemeenschapsdiensten;
- institutionele versterking (inclusief participatie en organisatie);
- ecologie en energie.

Hieraan werden toegevoegd:

- multi-sectorale en geïntegreerde plattelandsontwikkeling;
- overige projecten (niet vallend onder de PL-prioriteiten).

Op basis van de beoogde verdeling over de bureaus van het PL-sectorprogramma, financieringskanalen en themaprioriteiten, en rekening houdend met een redelijke spreiding van de projecten over de vijf gekozen landen, is besloten veertig

projecten – acht per land – te selecteren die een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van het sectorprogramma als geheel. Voor een overzicht van de voor de veldfase geselecteerde projecten wordt verwezen naar bijlage III.

Zestien projecten dateren van vóór 1985; van deze zestien zijn er elf na 1985 geëvalueerd en op basis hiervan voortgezet. Uit tabel 1.3 blijkt dat de PLC-projecten en het multilaterale kanaal in de selectie enigszins oververtegenwoordigd zijn. Voor de themaprioriteiten geldt een proportioneel wat zwaardere vertegenwoordiging van geïntegreerde plattelandsontwikkeling ten koste van institutionele opbouw en gemeenschapsdiensten. Overigens mocht erop gewezen worden dat een kleine verschuiving van projecten naar een andere categorie de percentages aanzienlijk kan veranderen. Zouden bijvoorbeeld de twee projecten in Irian Jaya als institutionele opbouw zijn geklassificeerd en niet als geïntegreerde plattelandsontwikkeling, dan zouden de percentages van deze twee themaprioriteiten nauw bij die van het totale projectenbestand aansluiten.

De veldevaluatie had betrekking op de derde onderzoeksvraag: in hoeverre hebben de geselecteerde projecten bijgedragen aan duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking? (zie par. 1.3). Deze kernvraag is nader uitgewerkt in drie deelvragen omtrent (1) de aansluiting van de projecten bij de prioriteiten van het sectorprogramma (doelstelling, benadering en speciale aandachtspunten), (2) de relatie met de macro-economische omstandigheden, het overheidsbeleid en de rurale veranderingsprocessen in de projectregio, en (3) de projectresultaten en de duurzaamheid.

De eerste deelvraag handelt over de kenmerken van de interventie, de tweede over de context waarbinnen de interventie plaatsvindt. De behandeling van deze beide deelvragen verschaft de achtergrond voor de beantwoording van de derde deelvraag, waarin de effecten van de interventie aan de orde komen, die de feitelijke verbetering van de productie- en levensomstandigheden aangeven.

De aanpak van de veldstudies is tevoren in detail vastgelegd om de vergelijkbaarheid van evaluatieresultaten van de projecten in verschillende landen te optimaliseren. Deze uitwerking van de vraagstelling omvatte het specificeren van onderzoeksvragen in toetsen, het definiëren van centrale begrippen als plattelandsontwikkeling en duurzaamheid, en het opstellen van een vast rapportagestramien.

De veldevaluatie van de projecten werd voorafgegaan door een dossierstudie; deze fungeerde als bron van informatie voor de evaluatieteams over de achtergronden, doelstellingen en voortgang van het project, en als basis voor het ontwikkelen van een doelmatige aanpak voor de veldevaluatie. De veldevaluaties van de veertig projecten vonden plaats in de periode oktober 1989–februari 1990. Op grond van dossiers, rapporten en veldstudie zijn per land tien rapporten opgesteld, waarvan één over de macro-economische omstandigheden en het (rurale) ontwikkelingsbeleid van het land, projectrapporten over de acht geselecteerde projecten, en een syntheserapport, waarin de acht projecten werden geplaatst binnen de macro-context en onderling werden vergeleken op drie punten: inpassing binnen het

TABEL 1.3 VERDELING VAN PROJECTEN OVER BUREAUS, FINANCIERINGSKANALEN EN THEMAPRIORITEITEN IN TOTALE PROJECTENBESTAND EN IN VELDONDERZOEK
absoluut en in procenten

	Aantal projecten in veldonderzoek	% in veld- onderzoek	% in sector- programma
Bureau			
PLa	10	25	28
PLb	21	52	54
PLc	9	23	18
Totaal	40	100	100
Financieringskanaal			
Bilateraal	9	23	25
Particulier, via MFO	10	25	29
Overige particulier	3	7	12
Multilateraal	13	32	25
SNV	5	13	9
Totaal	40	100	100
Themaprioriteiten			
-Voedselproductie en voedsel- zekerheid (incl. krediet)	10	25	21
-Rurale werkgelegenheid	2	5	1
-Gemeenschapsdiensten	4	10	16
-Institutionele opbouw (incl. participatie en organisatie)	9	22	30*
-Ecologie en energie	5	13	16
-Multi-sectorale en geïntegreerde plattelandsontwikkeling	7	17	10
-Overige (niet-PL-prioriteiten)	3	8	6
Totaal	40	100	100

* Inclusief onderzoeksprojecten die op de verschillende thema's betrekking hebben.

sectorprogramma, resultaten en duurzaamheid. Deze rapporten vormen samen met de overige interne werkdocumenten de informatiebasis voor dit synthesrapport over het sectorprogramma plattelandsontwikkeling.

Het onderzoek is begeleid door een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en DGIS-medewerkers.

Nadere details over de methoden worden verschaft in bijlage I.

1.5 Opzet van het rapport

De bevindingen van de evaluatie zijn deels gebaseerd op dossierstudies, deels op veldstudies. Het rapport bestaat op grond hiervan uit twee delen.

In het eerste deel worden de algemene aspecten van het sectorprogramma plattelandontwikkeling behandeld. Dit deel bevat drie hoofdstukken, waarin achtereenvolgens aandacht wordt gegeven aan de evolutie van het OS-beleid op het gebied van plattelandontwikkeling, de wijze waarop dit beleid tot uitvoering is gebracht via de aan het sectorprogramma toegekende taken en verantwoordelijkheden, en de algemene kenmerken van de projectenportefeuille van het sectorprogramma.

In het tweede deel volgen de bevindingen van de veldevaluatie. Aangezien in het onderzoek grote nadruk is gelegd op de betekenis van de macro-economische en beleidsomstandigheden voor de resultaten van de projecten, worden de bevindingen eerst per land gepresenteerd. Voor elk der vijf geselecteerde landen wordt informatie gegeven over de economische ontwikkeling en het beleid, alsmede over de rurale veranderingsprocessen. Vervolgens wordt ingegaan op de donoractiviteiten en de Nederlandse hulp. Dit dient als achtergrond voor de beschrijving van het PL-sectorprogramma en de acht geselecteerde projecten in deze landen. Na de vijf landenhoofdstukken wordt een vergelijkende analyse van de veertig projecten gegeven. Daarbij wordt eerst ingegaan op de doelstellingen, benaderingen en aandachtspunten van de projecten als afspiegeling van de beleidsmatigheid vanuit de Nederlandse optiek. Daarna worden de resultaten van de projecten en de duurzaamheid ervan behandeld. Bij de resultatenanalyse gaat bijzondere aandacht uit naar de bijdrage van de projecten aan plattelandontwikkeling en aan de positieverbetering van de doelgroepen van het OS-beleid.

Het rapport mondt uit in een slotbeschouwing waarin de belangrijkste bevindingen van de PL-evaluatie in onderlinge samenhang worden gebracht en meer algemene uitspraken worden gedaan over het functioneren van het PL-sectorprogramma.

Bijlage I bevat een nadere uitwerking van de vraagstelling en werkwijze van het onderzoek. In de overige bijlagen is informatie opgenomen ter ondersteuning van de bevindingen.

Deel I. Algemene aspecten van het sector- programma plattelandsontwikkeling



2. Beleidsontwikkeling en de rol van het sectorprogramma

2.1 Veranderingen in het denken over rurale ontwikkeling

Plattelandsonwikkeling vormt thans al meer dan drie decennia een aandachtsveld voor overheden in ontwikkelingslanden en voor donororganisaties. Dit betekent niet dat in deze periode steeds daadwerkelijk prioriteit aan de rurale sector is gegeven. Lange tijd streefden ontwikkelingslanden in de eerste plaats naar een moderne industrie en de daarbij behorende infrastructuur. Pas de laatste tien à vijftien jaar speelt plattelandsonwikkeling een meer centrale rol in het beleid van een toenemend aantal ontwikkelingslanden.

Gedurende de laatste dertig jaar is het begrip plattelandsonwikkeling op sterk uiteenlopende wijzen gedefinieerd; ook de doelstellingen en benaderingen van ontwikkelingsactiviteiten op dit terrein zijn aan sterke veranderingen onderhevig geweest. Aanvankelijk werd plattelandsonwikkeling synoniem geacht aan groei van de landbouw door produktiviteitsvergroting en areaaluitbreiding, met prioriteit voor meer grootschalige vormen van landbouw. Daarbij lag de nadruk op produktie voor de export, maar met toenemende voedseltekorten verschoof het accent naar de voedselgewassen en kleinere bedrijven. Deze laatste benadering is voor een belangrijk deel te associëren met een modernisering van de landbouw die gekenmerkt wordt door technologische verbeteringen, met als voornaamste element het gebruik van hoogwaardige variëteiten van rijst, tarwe en in mindere mate maïs (de Groene Revolutie). Kenmerkend was ook dat de overheid een centrale rol in het ontwikkelingsproces kreeg toebedacht.

In scherpe tegenstelling tot deze op modernisering gebaseerde groeiopvatting stond die van de gemeenschapsonwikkeling (community development), waarbij de kwalitatieve verhoging van het welzijn van in sociaal-economisch opzicht als homogeen beschouwde plattelandsgemeenschappen voorop stond. Waardesystemen, netwerken van relaties tussen mensen en gewoonten en gebruiken die van belang zijn voor het functioneren van gemeenschappen nemen in die opvatting een centrale plaats in. Ontwikkelingsactiviteiten richtten zich op versterking van de lokale instituties als instrument om het welzijn te verbeteren. Ook hierbij was een sterke mate van overheidsingrijpen en een aanpak van bovenaf kenmerkend.

Het uitblijven van verbeteringen in de levensomstandigheden voor grote groepen van de plattelandsbevolking veroorzaakt vanaf het begin van de jaren zeventig

een verschuiving van de aandacht van groei naar verdelingsaspecten, en van homogeen geachte gemeenschappen naar machtsverhoudingen, sociaal-economische tegenstellingen en de noodzaak tot armoedebestrijding. Uiteenlopende ideeën over het wezen van plattelandsontwikkeling en de meest effectieve wijze om dit te bereiken blijven evenwel bestaan. Sommigen huldigen de opvatting dat armoedebestrijding op het platteland op korte termijn in verbeteringen resulteert indien de nadruk wordt gelegd op het voorzien in de basisbehoeften van arme groepen. Anderen achten een fundamenteel ingrijpen in de machtsverhoudingen op het platteland door middel van een landhervorming een wezenlijke eerste stap om het proces van plattelandsontwikkeling op gang te brengen. Daarnaast breekt langzamerhand het besef door dat ontwikkeling van het platteland ook inhoudt een grotere differentiatie en verdere integratie van de plattelandseconomie, en dus een toename van niet-agrarische productieactiviteiten en van werkgelegenheid buiten de landbouw. De benadering van geïntegreerde plattelandsontwikkeling of streckontwikkeling – aanvankelijk als blauwdruk maar later meer en meer via een procesmatige aanpak – wordt lange tijd als het ideaaltipe van plattelandsontwikkeling gezien. Ook bij deze benaderingen van plattelandsontwikkeling wordt veelal een centrale rol aan de overheid toegekend (Sterkenburg, 1987).

In toenemende mate rijst, vooral in de tweede helft van de jaren zeventig, twijfel aan de capaciteiten van overheden om het ontwikkelingsproces te organiseren en uit te voeren. Het door veel ontwikkelingslanden gevoerde economisch beleid had vaak geleid tot bevoordeling van de stedelijke consumenten en tot kapitaal-intensieve, import-afhankelijke vormen van landbouw. De subsidielasten van de overheid en de inefficiëncy van de staatsbedrijven werden steeds bezwaarlijker. De dienstverlening door overheden verslechterde, de nadelen van intensief overheidsingrijpen in de nationale economie en in de organisatie van de productie manifesteerden zich steeds duidelijker, de financieringstekorten namen toe. Als gevolg hiervan verschuift het accent bij plattelandsontwikkeling geleidelijk naar een grotere rol voor de particuliere organisaties, naar kleinschaligheid bij uitvoering van activiteiten en naar ondersteuning van lokale initiatieven. Daarbij streven overheden in ontwikkelingslanden zowel naar samenwerking met als naar controle over particuliere organisaties.

Tevens valt vanaf het midden der jaren zeventig een toenemende belangstelling te constateren voor milieuaspecten in het proces van rurale ontwikkeling en voor de positie van vrouwen. Milieuaspecten worden aanvankelijk geformuleerd in puur technische termen en met het accent op beperking van de nadelige effecten van ontwikkelingsactiviteiten voor het milieu. Later verschuift de aandacht meer en meer naar duurzame ontwikkeling door een verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen en naar de relatie tussen armoede en het milieuvraagstuk. Bij de verbetering van de positie van vrouwen wordt aanvankelijk de nadruk gelegd op de toegang tot gemeenschapsvoorzieningen; later gaat in toenemende mate aandacht uit naar de rol van vrouwen als voedselproducenten, de daarmee samenhangende

werkbelasting en de noodzaak de controle van vrouwen over produktieve hulpbronnen te verbeteren en hen toegang te verschaffen tot kredietfaciliteiten en passende technologie (Kandiyoti, 1990).

In de loop van de jaren tachtig wordt het proces van een terugtrekkende overheid gestimuleerd door het autonoom of onder donorpressie geïnitieerde beleid van structurele aanpassing. Dit houdt onder meer in een vermindering van overheidsbemoeienis en regelgeving, vermindering van overheids subsidies, devaluaties, en een toename van de rol van marktkrachten en particulier initiatief in de nationale economieën van ontwikkelingslanden. Door de geleidelijk verworven inzichten dat bij structurele aanpassing de 'human dimension' afzonderlijke aandacht en ondersteuning behoeft, wordt het begrip plattelandontwikkeling in een breder kader geplaatst, namelijk dat van de 'enabling environment'. Het begrip omvat de verbetering van productieomstandigheden door middel van infrastructuurle voorzieningen, stimulansen voor particulier initiatief en efficiënt produceren, waarbij versterking van de capaciteiten van mensen en instellingen een essentieel aspect vormt.

Zo blijkt dus de discussie over plattelandontwikkeling vooral gedomineerd te zijn door twee parameters (Hyden, 1988). De eerste is die over de mate waarin plattelandontwikkeling gericht is op het bevorderen van economische groei of op het reduceren van ongelijkheid, anders geformuleerd: hoe kan versterking van de productiebasis op het platteland gecombineerd worden met verbetering van de levensomstandigheden van brede lagen van de bevolking? De tweede handelt over de mate waarin het ontwikkelingsproces moet worden georganiseerd en gestuurd door de overheid en door overheidsinstellingen tegenover een participatoire benadering met ruimte voor particulier initiatief en basisorganisaties. De vraag komt nu op hoe de discussie over het vraagstuk van plattelandontwikkeling aansluit bij en beïnvloed wordt door ervaringen van donororganisaties.

2.2 Ervaringen met plattelandontwikkelingsprojecten

Rapporten over ervaringen van donororganisaties met plattelandontwikkeling zijn in ruime hoeveelheid en met een sterk variërende mate van detail beschikbaar. Voor deze evaluatiestudie worden de conclusies weergegeven van enkele recente publikaties over plattelandontwikkelingsprojecten opgesteld door belangrijke (donor)organisaties.

Ervaringen ingebracht op een recent *DAC/OESO*-seminar over plattelandontwikkeling (1988) benadrukken de grote invloed van macro-economische omstandigheden en overheidsbeleid op plattelandontwikkeling, en de noodzaak een plattelandontwikkelingsstrategie hieraan te relateren en hierin in te passen. Voorts

is gebleken dat produktiviteitsverhoging en het genereren van inkomen centraal moeten staan in het proces van plattelandsontwikkeling. Daartoe hoort ook het bevorderen van werkgelegenheid buiten de landbouw. Een efficiënte sociale dienstverlening is op langere termijn alleen mogelijk indien de inkomenssituatie in een gebied zich verbetert, zodat voor het gebruik van de geleverde diensten betaald kan worden. Verhoging van landbouwproductie en -productiviteit blijft een wezenlijk element van de versterking van de plattelandseconomie; daarbij gaat het evenwel niet in de eerste plaats om maximalisatie van de biologische opbrengst, maar om maximalisatie van het netto-inkomen van de agrarische producenten. Stimulerende producentenprijzen leveren daaraan een belangrijke bijdrage. De versterking van de institutionele capaciteit op lokaal niveau blijkt van cruciaal belang voor duurzame plattelandsontwikkeling. In veel ontwikkelingslanden blijken de overheden dikwijls onvoldoende oog te hebben voor de variatie in regionale en lokale omstandigheden en de belangen van lokale gemeenschappen. Waar de bevolking in een vroeg stadium betrokken werd bij te ondernemen activiteiten, en op die wijze lokale kennis intensief werd gebruikt, zijn de resultaten aantoonbaar gunstig beïnvloed.

Het DAC/OESO-rapport besteedt tevens ruime aandacht aan project-interne factoren. Ervaringen wijzen op de gunstige invloed van relatief eenvoudige sectoraal gerichte projecten met integratie op het planningsniveau (in plaats van grootschalige geïntegreerde projecten die te hoge eisen aan management stellen). Voorts wordt gewezen op de voordelen van projecten die flexibel van aard zijn en procesmatig worden uitgevoerd, met langdurige donorondersteuning en continuïteit in de aan het project verbonden staf. Tevens blijkt een duidelijke behoefte aan verbeteringen in project-identificatie, -voorbereiding en -voortgangsbewaking (monitoring) terwijl evaluaties veelal tekort schieten met name in hun betekenis voor soortgelijke nieuwe activiteiten (Binnendijk, 1988).

Door de *Wereldbank* opgedane ervaringen met plattelandsactiviteiten hebben enkele malen tot wijzigingen in haar beleid geleid. In de jaren zestig werd plattelandsontwikkeling door de *Wereldbank* gelijkgesteld aan toename van grootschalige agrarische produktie. De hoge kosten van projecten die deze benadering volgden, de beperkte resultaten en het bereiken van slechts een gering deel van de bevolking met de daaruit voortvloeiende toename van de ongelijkheid op het platteland, leidden aan het begin van de jaren zeventig tot een koerswijziging. Deze werd tevens bepaald door de behoefte aan gecoördineerde actie om voedseltekorten te bestrijden en de noodzaak om de produktiviteit van kleine boeren te verhogen. Plattelandsontwikkeling wordt vanaf die tijd dan ook gezien als produktiviteitsverhoging in de kleinschalige landbouw met bijzondere aandacht voor arme groepen.

Op het eerste gezicht lijken de resultaten van het nieuwe beleid gunstig: de omvang van de leningen neemt toe en twee derde van de projecten blijkt een bevredigend financieel resultaat op te leveren. Maar bij nadere beschouwing blijkt een groot aantal zwakheden in de projecten: slechts 25% van de middelen komt

bij de arme groepen terecht, projecten die gericht zijn op de verhoging van de voedselproductie zijn weinig succesvol, en met name de geïntegreerde streekontwikkelingsprojecten blijken veelal weinig resultaten op te leveren. Als de belangrijkste oorzaken van falende projecten worden geïdentificeerd:

1. onvoldoende aandacht voor de macro-beleidsomgeving waarin projecten functioneren, in het bijzonder het prijsbeleid, de vaak overgewaardeerde wisselkoersen, en de organisatie van de afzet van landbouwproducten;
2. de zwakke institutionele kaders, het gebrek aan tijd om nieuwe instituties op te bouwen of bestaande te versterken, en de neiging bij geïntegreerde of multisectorale streekontwikkelingsprojecten om autonome of semi-autonome managementcentra op te zetten buiten de reguliere administratieve structuur;
3. tekortkomingen in de opzet van projecten met onduidelijkheid over de doelstellingen op lange en middellange termijn, gebrek aan gegevens over de uitgangssituatie, de kenmerken en positie van arme groepen, en een te snelle overgang van proefprojecten naar projecten op grote schaal;
4. weinig aandacht voor de machtsverhoudingen op het platteland, met name de grondbezitsverhoudingen, en – daarmee samenhangend – nadruk op basisbehoeften en sociale dienstverlening, waardoor ook onvoldoende aandacht werd gegeven aan verhoging van de productie.

De opgedane ervaringen met het beleid over de periode 1973–1986 leidden tot de volgende conclusies voor toekomstig beleid:

- projecten moeten eenvoudiger van opzet zijn, gericht op deelsectoren en gekoppeld aan bestaande organisatorische structuren;
- meer aandacht moet worden gegeven aan de opbouw van instituties en organisaties;
- in een vroeg stadium van de projectcyclus moeten contacten gelegd worden met de beoogde begunstigen, en vooral
- de projecten moeten in een gunstig beleidskader passen; daarom ook moet armoedebestrijding worden ondersteund door middel van structurele en sectorale aanpassingsleningen (World Bank, 1988).

Ervaringen van de *Inter-American Development Bank* (IADB) met rurale ontwikkelingsprojecten wijzen globaal in dezelfde richting: de grote hinderpalen om in projecten de rurale armen te bereiken, de geringe mate van succes met geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten vanwege de hoge eisen aan beheer en coördinatie van activiteiten, de grote betekenis van het dekken van de kosten bij drinkwater- en irrigatieprojecten door middel van betalingen door de gebruikers, en de moeizame toegang tot landbouwkredieten voor de rurale armen. Bovendien bleek de afwezigheid van basisgegevens zowel de projectvoorbereiding te hinderen als de resultaatmeting te belemmeren. Een algemene bevinding was voorts dat plattelandsontwikkelingsprojecten een lagere score toonden in fysieke resultaten dan andere projecten vanwege institutionele belemmeringen (IADB, 1988).

Een recente studie van de International Labour Organisation (ILO) over een groot aantal plattelandsonwikkelingsprojecten richt zich in het bijzonder op de resultaten en doorwerking voor arme bevolkingsgroepen. De evaluatie toont aan dat armere groepen doeltreffend gebruik kunnen maken van op hen gerichte projecten, met dien verstande echter dat de allerarmsten niet bereikt worden en veelal zelfs nadelen ondervinden van de projectactiviteiten. Bovendien hebben de op de arme groepen gerichte projecten dikwijls een lagere rentabiliteit omdat het bereiken van deze groepen en hun training en opleiding hoge kosten met zich meebrengen. Daarnaast vormden de elites in het projectgebied veelal een belangrijke hinderpaal voor het bereiken van de doelgroep. Resultaten voor de arme groepen waren duidelijk beter indien projecten geënt waren op of uitgevoerd werden in nauwe samenwerking met bestaande organisaties die de belangen van de doelgroep vertegenwoordigden. Tenslotte wordt in het rapport geconstateerd dat ondanks het succes van de projecten hun bijdrage aan de oplossing van het armoedeprobleem beperkt is gebleven. Het project als instrument is daartoe gezien de schaal van uitvoering te beperkt; alleen de vertaling van de aanpak van projecten naar breed toegepast beleid kan een werkelijke bijdrage aan armoedebestrijding leveren. Het project krijgt daarmee een voorbeeldfunctie (ILO, 1990).

Deze twijfel omtrent de effectiviteit van projecten als middel om de positie van arme groepen te verbeteren wordt in nog explicietere termen geuit in een recente evaluatie van 25 rurale ontwikkelingsprojecten uitgevoerd via *VN-organisaties* in een drietal Afrikaanse landen (Burkina Faso, Burundi en Tanzania). Er wordt niet alleen gewezen op de pijnlijk lange tijd die nodig blijkt te zijn om veranderingen te bewerkstelligen in rurale gemeenschappen, maar ook op de nadelige gevolgen van mislukte projecten op de positie van arme groepen. En bij deze multilaterale projecten in de drie landen blijkt een aanzienlijk deel te mislukken. Hoewel de meeste projecten redelijk succesvol waren voor wat betreft de levering van goederen en de uitvoering van de geplande activiteiten, is het in ruim de helft van de projecten niet gelukt de armste groepen te helpen bij de vervulling van hun meest basale behoeften. Het geringe aantal werkelijk succesvolle projecten op gemeenschapsniveau werd gekarakteriseerd als 'movements in which local people and structures were being set in motion with little or no direct involvement of external expatriate expertise'. Juist dit type projecten blijkt moeilijk via het VN-systeem uitgevoerd te kunnen worden (Kabongo & Schumm, 1990).

2.3 Evolutie van het Nederlandse OS-beleid m.b.t. plattelandsonwikkeling

Het Nederlandse hulpbeleid, dat in de periode 1950-70 geleidelijk vorm krijgt, wordt aanvankelijk gekenmerkt door het beschikbaar stellen van financiële middelen aan multilaterale organisaties en de uitzending van deskundigen en assistent-deskundigen. Met de toename van financiële middelen wordt ook de bilaterale

hulpverlening gestalte gegeven, te beginnen met Nieuw Guinea en Suriname. De projecten binnen de bilaterale programma's hebben een sterk sectoraal karakter en vervullen vooral een voorbeeld- en opleidingsfunctie. Plattelandsontwikkeling als zodanig vormt geen aandachtsveld. Het grootste deel van de bilaterale hulp wordt besteed aan de financiering van lopende importen met gedwongen besteding in Nederland. Deze vormen van hulpverlening sluiten nauw aan op de internationale tendens in die periode waarin ontwikkeling synoniem wordt geacht aan economische groei met concentratie op moderne sectoren. De rol van de hulp hierbij is het wegnemen van financiële en technische knelpunten in de uitvoering.

Aan het eind van de jaren zestig treedt een verandering op in het beleid, in samenhang met belangrijke wijzigingen in het denken over het ontwikkelingsvraagstuk. De aandacht verschuift naar de economische, politieke en sociale verzelfstandiging van de ontwikkelingslanden (self-reliance) en naar het verdelingsvraagstuk. Dit laatste duidt op een ontwikkelingsproces dat (meer) gericht is op het wijzigen van economische en sociale structuren, waardoor een meer gelijke verdeling van kennis, macht en inkomen tot stand gebracht wordt. De Nota Bilaterale ontwikkelings samenwerking (1977) geeft bij de besteding van de hulp in de jaren zeventig meer prioriteit aan arme groepen (doelgroepenbeleid). Aan dit 'eerste spoor' wordt naderhand expliciet het 'tweede spoor' van economische verzelfstandiging van landen toegevoegd. Dit tweesporenbeleid wordt verder uitgewerkt in de Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp (1979), waarbij nadere richtlijnen worden verschaft voor de uitwerking van het OS-beleid voor individuele landen, en de nadruk wordt gelegd op de betekenis van een langdurige hulprelatie en de kenmerken van een procesmatige ontwikkelingsaanpak. In de jaren tachtig wordt in het beleid een evenwichtige synthese van beide beleidssporen benadrukt welke diende te resulteren in structurele armoedebestrijding. Voorts wordt het accent gelegd op een efficiëntere aanwending van de middelen door bundeling en concentratie van activiteiten, op een benutting van de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie, en op het gebruik maken van de particuliere sector, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (Nota Herijking bilateraal beleid, 1984).

Vanaf het midden van de jaren zeventig komt de term plattelandsontwikkeling expliciet naar voren in beleidsdocumenten, van meet af aan in relatie met de noodzakelijk geachte grotere integratie van sectorale activiteiten. Letterlijk wordt gesteld:

'Steeds meer groeit het besef dat het gaat om een integrale rurale ontwikkeling, waarin behalve aan de ontwikkeling van de landbouw ook aandacht wordt gegeven aan de uitbreiding van de industriële ontwikkeling op het platteland, aan de infrastructuur van het platteland, alsmede aan woningbouw, gezondheidszorg en onderwijs.' (Nota Bilaterale ontwikkelings samenwerking, 1977, p. 11)

Een verdere specificatie van een plattelandsontwikkelingsbeleid wordt evenwel niet gegeven.

De toenemende belangstelling voor plattelandsontwikkeling blijkt eveneens uit het instellen van een Commissie Plattelandsontwikkeling in 1977, met als opdracht het omschrijven van de diverse benaderingen van PL-ontwikkeling, het opstellen van een richtlijn voor programma's en projecten, en het doen van voorstellen voor de organisatie van de hulp op dit terrein. Het rapport van deze commissie verschijnt in 1979; het resulteert niet in een nadere vaststelling of uitwerking van het beleid in de vorm van een formeel document.

Daarin komt verandering met het verschijnen van de Nota Herijking bilateraal beleid (1984). In deze nota wordt de instelling van een sectorprogramma plattelandsontwikkeling aangekondigd. De rechtvaardiging hiervoor wordt gegeven in termen van veranderingen in het Nederlandse OS-beleid en de veranderde omstandigheden in de ontwikkelingslanden. Kenmerkend voor het Nederlandse OS-beleid is, naast handhaving van de omvang van de hulp en doelmatige besteding van de middelen, het inspelen op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving op zowel korte als lange termijn en het bevorderen van het particulier initiatief als derde kanaal (Nota Herijking, p. 5). Om een dergelijk beleid vorm te geven, werd besloten tot de instelling van speciale sectorprogramma's voor industriële en plattelandsontwikkeling en voor onderwijs en onderzoek. De in het sectorprogramma industriële ontwikkeling opgenomen sub-doelstelling 'stimulering van het bedrijfsleven in Nederland' werd niet voor de andere twee sectorprogramma's gehanteerd. Wel hadden deze twee sectorprogramma's de bedoeling om aan uiteenlopende maatschappelijke organisaties toegang te geven tot OS-middelen.

De uitwerking van het beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling vindt plaats tegen de achtergrond van fundamenteel veranderde omstandigheden voor en in de Derde Wereld die een wijziging van het perspectief op ontwikkelings-samenwerking met zich mee brengen. Allereerst heeft de wereldwijde recessie de voortdurende kwetsbaarheid van de economie van een groot aantal ontwikkelingslanden aangetoond. Voorts heeft deze recessie tot een soms zeer sterke toename van de buitenlandse schuld van een aantal van deze landen geleid. En tenslotte is er sprake van een toegenomen, en nog steeds toenemende, differentiatie tussen ontwikkelingslanden onderling.

Tegen deze achtergrond wordt in de Nota Herijking de essentie van de plattelandsproblematiek geschetst in termen van een inadequate voedselproductie en voedselsituatie en de daaraan ten grondslag liggende factoren, terwijl zeer kort de milieuproblematiek en de schaarste aan gemeenschapsvoorzieningen worden vermeld (pp. 13-15). Maar in de te ontwikkelen nieuwe accenten wordt een breder perspectief geboden. De doelstelling van het nieuw in te stellen sectorprogramma wordt omschreven als een 'duurzame verbetering van de nationale voedselvoorziening en van de levensomstandigheden op het platteland' (p. 31). Voorts wordt

genoemd de gerichtheid op de voorziening in de allernoodzakelijkste levensbehoeften van de arme bevolkingsgroepen (watervoorziening, primaire gezondheidszorg en – opnieuw – verbetering van voedselproductie en voedselvoorziening). De belangrijkste sectoren worden afzonderlijk toegelicht. Als zodanig worden onderscheiden: agrarische ontwikkeling, energie en ecologie, primaire gezondheidszorg, drinkwater en infrastructurele ontwikkeling (pp. 31–34). Opvallend in de nota zijn voorts de vermelding van de relatie tussen macro-, meso- en micro-niveau en de noodzaak van interventies op meerdere niveaus om tot plattelandontwikkeling te komen, de systematische aandacht voor de belangen en behoeften van vrouwen, alsmede de relatie tussen plattelandontwikkeling, industriële ontwikkeling en de rol van onderwijs, opleiding en onderzoek in het ontwikkelingsproces. Om deze redenen wordt het noodzakelijk geacht de drie sectorprogramma's binnen de bilaterale hulpverlening voor individuele programmalanden en -regio's op elkaar af te stemmen.

In de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (eveneens 1984) wordt de algemene doelstelling van plattelandontwikkeling – de duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland – vervolgens nader uitgesplitst in een drietal elementen:

- het mobiliseren van het economisch potentieel van het platteland;
- het daardoor creëren van werkgelegenheid en inkomen voor de plattelandbevolking, en
- het duurzaam verbeteren van de levensomstandigheden op het platteland.

Binnen dit kader wordt uitgewerkt de specifieke wijze waarop het werkgelegenheidsvraagstuk zich op het platteland manifesteert en via welke activiteiten een verbetering in de situatie kan worden bereikt. Gezien de dominante positie van de landbouw en het specifieke karakter van die sector (kleinschalig familiebedrijf, weinig gecommmercialiseerd, sterk seizoensgebonden activiteiten en veel verborgen werkloosheid met hiermee samenhangende seizoensmatige en langdurige migratie van, vooral jonge, mannen) wordt voorgesteld de werkgelegenheidsproblematiek langs een viertal lijnen aan te pakken. Deze zijn: een breed landbouwbeleid, uitbreiding van het beschikbare areaal en van arbeidsintensieve gewassen en methoden, speciale programma's voor de armste rurale bevolking, en bevordering van niet-agrarische rurale werkgelegenheid. De te ondernemen activiteiten worden vervolgens gespecificeerd rond vijf sub-doelstellingen: institutionele versterking, landbouwproductie verbetering, voedselvoorziening, voeding en voedselveiligheid, werkgelegenheid buiten de landbouw, en voorzieningen op het platteland.

Daarmee is het fundament van het OS-beleid op het terrein van de plattelandontwikkeling voor de daarna volgende jaren gelegd.

Het Document over het sectorprogramma voor plattelandontwikkeling (1986) bevat geen nieuwe beleidsuitgangspunten. De memories van toelichting op de

Rijksbegroting over de periode 1985–1989 scherpen het beleid op onderdelen aan of leggen accenten op bepaalde inhoudelijke en uitvoeringsaspecten. In de recente Nota Een wereld van verschil – Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig (1990) is als beleidsdoelstelling met betrekking tot plattelandsonwikkeling geformuleerd: 'de verbetering van inkomen, werkgelegenheid en koopkracht en voedselproductie'. Daarbij gaat het in het bijzonder om steun aan kleinschalige productie-eenheden, aan de arme segmenten van de samenleving, en aan een voorwaardenscheppend overheidsbeleid met het accent op de produktiefactor arbeid. Er wordt tevens een voorkeur uitgesproken voor hulpverlening in de vorm van meerjarige geïntegreerde (interdisciplinaire) programma's. De opgesomde specificatie van activiteiten betekent geen belangrijke wijziging van wat hierover in het document over het sectorprogramma werd vermeld, hoewel meer nadruk wordt gelegd op lage-investeringslandbouw en duurzaam landgebruik.

Het Nederlandse beleid sloot duidelijk aan bij de internationale ontwikkelingen op het gebied van structurele armoedebestrijding en doelgroepenbeleid. Na 1985 is het meest opvallend de geleidelijk toenemende aansluiting bij structurele aanpassingsprogramma's. Alhoewel niet expliciet uitgewerkt voor het terrein van de plattelandsonwikkeling impliceert dit toch een groeiende aandacht voor de samenhang tussen ontwikkelingsprojecten op het platteland en de macro-economische omstandigheden van ontwikkelingslanden.

Daaraan wordt de steun voor duurzame ontwikkeling toegevoegd, die met name gestalte dient te krijgen in het afstemmen van de activiteiten op de milieugebruiksruimte.

2.4 Kenmerken van het sectorprogramma plattelandsonwikkeling

Het Document over het sectorprogramma voor plattelandsonwikkeling (1986) was niet alleen het richtsnoer voor de activiteiten die vanuit het sectorprogramma zouden moeten worden ondernomen. Het pretendeerde tevens een samenvatting te geven van het Nederlandse bilaterale hulpbeleid op het terrein van de plattelandsonwikkeling en de middelen die daarvoor konden worden ingezet (p. 3). Het document bestaat dan ook uit vier onderdelen: algemene doelstellingen van het OS-beleid voor plattelandsonwikkeling, een beschrijving van de geprefereerde aanpak bij de uitvoering van dit beleid, een nadere beschrijving van het sectorprogramma, en een opsomming van de middelen van dat programma.

De algemene doelstelling van plattelandsonwikkeling en de voorkeursaanpak gelden niet alleen voor het OS-beleid in het algemeen, maar ook en in het bijzonder voor het sectorprogramma. De doelstelling is vrijwel identiek aan die geformuleerd in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (1984): een betere benutting van het economisch potentieel en een duurzame verbetering van de

levensomstandigheden op het platteland. Inkomensgenererende en werkgelegenheidsbevorderende activiteiten staan daarbij centraal (p. 3). Deze algemene doelstelling wordt geconcretiseerd voor vijf deel terreinen die grosso modo overeenkomen met de sub-doelstellingen van de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid, zij het dat nu de voedselhulp expliciet wordt genoemd naast de voedselvoorziening. Bovendien wordt niet langer van sub-doelstellingen, maar van hoofddoelstellingen gesproken. Op grond van beide nota's kunnen de doelstellingen van het sectorprogramma als volgt worden samengevat:

1. Het programma streeft naar een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland.
2. Het programma verwacht een belangrijke bijdrage hieraan van die activiteiten die de draagkracht van de bevolking versterken. Hiertoe worden enerzijds gerekend rendabele inkomensgenererende en productie-gerichte activiteiten en anderzijds activiteiten gericht op institutionele verbetering door middel van participatie van de bevolking, in het bijzonder van vrouwen.
3. Het programma sluit aan bij de doelgroepgerichtheid van het Nederlandse OS-beleid: de activiteiten ondersteund vanuit het sectorprogramma dienen bij te dragen aan de positieverbetering van economisch en sociaal achtergestelde groepen, in het bijzonder vrouwen, landlozen, pachters, kleine boeren, en landarbeiders.
4. Het programma richt zich op een breed scala van bij voorkeur kleinschalige activiteiten met een drietal bijzondere aandachtspunten (milieu, participatie en positieverbetering van vrouwen).
5. Het programma heeft een voorkeur voor een samenhangend pakket van maatregelen.

Ook de beschreven geprefereerde benadering is vrijwel identiek aan die weergegeven in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (zie Document p. 6 en Nota p. 56). Kenmerkend voor de aanpak is:

- een voorkeur voor kleinschalige interventies met onderlinge samenhang;
- een kapitaal-extensieve aanpak;
- een nauwe aansluiting bij plaatselijke structuren en culturele omstandigheden;
- een voorkeur voor productieve activiteiten;
- een intensief gebruik van aangepaste technologie;
- een hoge participatiegraad.

Deze benadering is deels een herhaling van elementen van de doelstelling, deels een aanvulling hierop.

Voorts blijkt uit het document dat uitvoering van activiteiten op sub-nationaal niveau prioriteit heeft, waarbij een analyse van de randvoorwaarden voor de ontwikkeling in de betrokken regio een eerste stap in de ondersteuning vormt. Hieruit vloeit voort een fasering van de - kennelijk als ideaaltype beschouwde - streekontwikkelingsondersteuning, en wel in een opbouwfase, een schaalvergrotingsfase en een fase van integratie en overdracht.

De beschrijving van het sectorprogramma handelt voornamelijk om uitvoeringsregels en niet om inhoudelijke aspecten. In een korte paragraaf worden de algemene doelstellingen van plattelandontwikkeling ook op het sectorprogramma van toepassing verklaard, en worden korte vrij vage en soms cryptische opmerkingen gemaakt over de inzet van financiële middelen in de programmalanden en -regio's, het gebruik van instrumenten en het gebruik van andere kanalen dan het bilaterale. Tenslotte wordt uitdrukkelijk vermeld dat het sectorprogramma ruimte zou moeten bieden voor 'activiteiten' met een zeker innoverend karakter met name door de introductie van nieuwe methodieken en benaderingswijzen.

De lastens het sectorprogramma te financieren activiteiten zijn gegroepeerd naar deelterreinen. Deze deelterreinen verschaffen een overzicht van de themaprioriteiten waarop het sectorprogramma zich richt (zie hoofdstuk 1). Mogelijke projectactiviteiten binnen ieder der deelterreinen worden in detail beschreven. De opsomming maakt duidelijk dat een bijna onbeperkte variëteit aan projecten vanuit het sectorprogramma gefinancierd kan worden en dat deze nauwelijks behoeven af te wijken van wat vanuit de landen- en regioprogramma's wordt gefinancierd.

Het document geeft dan ook weinig inzicht in de motieven die aan de instelling van het sectorprogramma ten grondslag liggen en de specifieke positie die het inneemt in het geheel van het Nederlandse hulpbeleid.

Een tweetal kenmerken kunnen in deze uit het document worden afgeleid: (1) het hanteren van een bepaalde aanpak bij plattelandontwikkelingsactiviteiten, en (2) het voordeel om bestaande initiatieven, kennis, ervaringen, organisaties en aanbodsmogelijkheden optimaal te benutten en elkaar te doen ondersteunen en versterken. Deze meerwaarde van het sectorprogramma is in latere discussies nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 3, par. 3.1).

Hoofdstuk 3. Beleidsuitvoering

De hieronder volgende analyse van de uitvoeringsaspecten van het OS-beleid op het terrein van plattelandsontwikkeling voorzover voortvloeiend uit de instelling van het PL-sectorprogramma, is gebaseerd op een drietal bronnen. Deze waren: enkele officiële beleidsnota's, verslagen en notulen van vergaderingen over de taken van de PL-staf, en interviews met ambtenaren bij landen- en regiobureaus, bij relevante sectoreenheden, overige eenheden binnen het DGIS, en medewerkers van MFO's, SNV en enige multilaterale organisaties.

Inmiddels is per eind 1990 het PL-sectorprogramma opgeheven. De staf van PL is ten dele geplaatst bij het speerpuntprogramma voor milieu, bij de eenheid technische advisering (DST/TA) en bij de regionale directies die de middelen van het landen- en regioprogramma beheeren.

3.1 De taakstelling en organisatorische positie van het sectorprogramma

De Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid van 1984 geeft de organisatorische implicaties aan van het instellen van sectorprogramma's: de vorming van afzonderlijke coördinatie-eenheden. Deze eenheden kennen als belangrijkste taken (pp. 61-62):

1. het financieel beheer: de zorg voor een tijdige en verantwoorde besteding van de toegewezen financiële middelen, met inbegrip van de verdeling daarvan over de verschillende instrumenten;
2. het management van het sectorprogramma, hetgeen vooral inhoudt een 'monitoring' en kwaliteitsbewakende functie voor de verschillende instrumenten alsmede het dienen als centraal loket voor de instanties en organisaties in Nederland en daarbuiten die in adviserende dan wel uitvoerende zin bij het programma zijn betrokken, en het functioneren als liaison tussen de instrumenten van het sectorprogramma en de regionale en landenprogramma's;
3. de sectoradvisering of themavoering, hetgeen inhoudt het bijeenbrengen van ervaringen met activiteiten op het terrein van de industriële en plattelandsontwikkeling en het inbrengen van opgebouwde kennis, met inbegrip van de specifieke Nederlandse deskundigheid en aanbodmogelijkheden, ten behoeve van de formulering en uitvoering, van het algemene beleid, het landen- en het programmabeleid.

Als specifieke taken voor het sectorprogramma plattelandsontwikkeling worden genoemd (p. 58):

- bevordering van de themavoering op het gebied van de plattelandsontwikkeling in de programmalanden en -regio's;
- financiering van activiteiten die in internationaal verband tot stand komen;
- financiering van activiteiten buiten de programmalanden en -regio's.

De Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid gaat ook in op de advisering bij het sectorprogramma plattelandsontwikkeling. Melding wordt gemaakt van bestaande formele en informele adviesinstanties voor deelterreinen van het sectorprogramma, de advisering, begeleiding en backstopping door een beperkt aantal deskundigen die op permanente basis meer direct betrokken zijn bij een project; het bijhouden van een geactualiseerd bestand van beschikbare deskundigheid, en werkafspraken met vakdepartementen en externe instanties en onderwijsinstellingen.

Het Document over het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling van 1986 bevat geen afzonderlijke paragraaf over beleidsuitvoering, terwijl evenmin melding wordt gemaakt van de organisatorische inkadering van het programma. Wel bevat het document een bijlage over operationalisering van het sectorprogramma waarin algemene programmarichtlijnen zijn opgenomen. De belangrijkste van deze richtlijnen met betrekking tot beleidsuitvoering zijn:

- De activiteiten vinden grotendeels plaats in de programmalanden en -regio's en voor een beperkt deel in een twintigtal sectorlanden. De middelen voor de programma- en regioland en zijn additioneel aan het uitgavenplafond voor die landen, zijn activiteit-gebonden, maar activiteiten dienen te passen in de vastgestelde landenbeleidsplannen.
- Activiteiten worden gefinancierd met ongebonden schenkingsmiddelen, waarbij financiering van lokale kosten tot de mogelijkheden behoort.
- Op de deelterreinen van het sectorprogramma wordt gezocht naar mogelijkheden tot aansluiting bij bestaande initiatieven met waar mogelijk gezamenlijke financiering, met name die van multilaterale en particuliere organisaties, waarbij de specifieke expertise van bepaalde kanalen en organisaties *zoveel mogelijk* wordt benut. Activiteiten buiten de programmalanden en -regio's worden bij voorkeur uitbesteed aan multilaterale, particuliere en eventueel lokale organisaties. (Dit in afwijking van de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid, waarin werd gesteld dat het beperkte aantal activiteiten in een beperkt aantal landen buiten programmalanden en -regio's *alleen dan* voor financiering in aanmerking komt indien de uitvoering geheel kan worden uitbesteed aan die multilaterale en particuliere organisaties; p. 58.)
- Er zal gewoonlijk van meerdere instrumenten tegelijk gebruik gemaakt worden; dit impliceert een nauwe onderlinge verwevenheid van deze instrumenten van het programma. De nader in dit hoofdstuk besproken Notitie Instrumenten van



het plattelandsonwikkelingsprogramma onderscheidt vijf ‘instrumenten’ (die in feite veeleer sectoren zijn): agrarische productie, energie en ecologie; voedselzekerheid, voeding en voedselhulp; institutionele versterking; niet-agrarische werkgelegenheid, markt- en kredietwezen; en productieve en sociale infrastructuur. Bovendien zal het in veel gevallen gaan om activiteiten met een zeker innoverend karakter, met name door de introductie van nieuwe methodieken en benaderingswijzen.

- Financiële middelen moeten zo worden ingezet dat lopende activiteiten worden versterkt en na verloop van tijd in de reguliere programma’s van de betrokken landen en/of particuliere organisaties worden geïntegreerd. Tevens wordt een voorkeur uitgesproken voor een flexibele procesmatige aanpak en onderlinge afstemming van activiteiten. Niettemin wordt aangegeven dat langlopende geïntegreerde plattelandsonwikkelingsprojecten bij voorkeur zullen worden gefinancierd uit normale voor die landen en regio’s bestemde fondsen.

Eerder werd geconstateerd dat de uitwerking van doelstelling en aanpak van het sectorprogramma plattelandsonwikkeling voornamelijk plaatsvond in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid, terwijl het Document over het sectorprogramma plattelandsonwikkeling weinig toevoegde en in sommige opzichten minder duidelijk was. Naar aanleiding van het bovenstaande moet worden geconstateerd dat ook ten aanzien van organisatorische vormgeving en algemene taakstelling van beleidsuitvoering de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid de fundamentele informatie verschaft, terwijl het Document daaraan slechts enkele uitvoeringsrichtlijnen toevoegt. Geen der nota’s handelend over het sectorprogramma geeft details over de inkadering van de coördinatie-eenheid

binnen het DGIS en de afbakening van verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden.

Vanaf de instelling van het sectorprogramma plattelandsonwikkeling en de daarbij behorende coördinatie-eenheid is dan ook een discussie gevoerd over de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze afbakening werd nodig geacht ten opzichte van de landendirecties, ten opzichte van de technische adviescommissie, en ten opzichte van de directies belast met multilaterale en particuliere programma's. Deze discussie werd voornamelijk gevoerd in het bredere kader van de algemene verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

De belangrijkste onderwerpen in deze discussie voorzover de positie en verantwoordelijkheden van het sectorprogramma plattelandsonwikkeling betreffend, zijn de aard van de te financieren activiteiten uit het sectorprogramma in relatie tot de financieringskanalen, de trekkingsrechten van de landendirecties en de meerwaarde van het sectorprogramma.

Ten aanzien van de aard van de activiteiten en de rol van de verschillende financieringskanalen wordt een onderscheid gemaakt tussen programmalanden en sectorlanden.

Voor *programmavalanden* wordt het landenbeleid zoals vastgelegd in de landenbeleidsplannen richtinggevend gesteld, ook voor de financiële middelen uit het sectorprogramma. Voor de activiteiten die met deze middelen worden gefinancierd wordt een tweedeling gemaakt in 'specifiek PL' en 'meer-van-hetzelfde' of 'regulier PL'. De eerste categorie betreft activiteiten die vanwege hun uitvoeringsmodaliteit specifieke kennis vragen. Identificatie en uitvoering vinden, met uitzondering van de voedselhulp, dan ook plaats door multilaterale en particuliere organisaties. Committeringsbevoegdheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid liggen bij de coördinatie-eenheid. De tweede categorie betreft voortzetting en uitbreiding van succesvolle plattelandsonwikkelingsactiviteiten in bilateraal verband. Deze afbakening kan overigens van land tot land verschillen; een zelfde activiteit kan in het ene land specifiek PL zijn en in het andere land 'meer-van-hetzelfde'. In de uitvoeringspraktijk is niet strikt de hand gehouden aan deze afbakening; specifieke PL-activiteiten zijn met enige regelmaat ook bilateraal uitgevoerd.

De landendirecties kunnen voor 'meer-van-hetzelfde' activiteiten additionele fondsen uit het sectorprogramma vragen, die op meerjarenbasis kunnen worden toegewezen. Indien de aanwending van deze fondsen vervolgens een structureel karakter krijgt is overheveling naar het kasplafond mogelijk met evenredige vermindering van de begroting van het sectorprogramma. De begrotings-, committerings- en uitvoeringsverantwoordelijkheden voor deze reguliere PL-activiteiten liggen bij de landendirecties.

Voor *sectorlanden* is het algemene sectorbeleid richtinggevend. Het DGIS kent geen landenbeleidsplannen voor de sectorlanden. Invulling vindt plaats door inschakeling van multilaterale en particuliere identificatie- en uitvoeringskanalen. Vanwege de kennisspecialisatie ten aanzien van activiteiten en kanalen liggen

committeringsbevoegdheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de coördinatie-eenheid van het sectorprogramma. De verantwoordelijkheid van de landendebureaus omvat evenwel de controle op de financiële middenstroom, het bewaken van een consistente inzet van middelen uit de diverse programma's en het beoordelen van de macro-economische betekenis van de bestedingsvoorstellen.

De trekkingsrechten van de landendebureaus ten behoeve van de programmalanden vormen in feite een meerjarenreservering van een deel van de middelen van de sectorprogramma's die via het bilaterale kanaal worden besteed. Ten aanzien van deze trekkingsrechten wordt in 1987 voorgesteld prioritair trekkingsrechten toe te kennen aan elk programmaland voor een periode van drie à vier jaar. Hierbij zouden twee voorwaarden moeten gelden:

- zodra structureel gebruik wordt gemaakt van de trekkingsrechten dient overheveling naar het kasplafond overwogen te worden;
- de trekkingsrechten zijn taakstellend voor de landendebureaus.

Voorts wordt in 1987 vastgesteld dat de trekkingsrechten in beginsel het gehele PL-programma betreffen, maar met name de infrastructurele activiteiten (die dus eigenlijk niet tot de PL-themaprioriteiten behoren) en voornamelijk aangewend zullen worden voor die sectoren die binnen het landenbeleid passen alsmede voor eerstelijnsgezondheidszorg. In de uitvoeringspraktijk is er geen sprake geweest van het toekennen van trekkingsrechten met uitzondering van één landendebureau. Wel is met grote regelmaat door de landendebureaus gebruik gemaakt van PL-fondsen om meer-van-hetzelfde activiteiten uit te voeren, waarbij soms informele afspraken werden gemaakt over de omvang van de uit het PL-programma beschikbare financiële middelen.

De meerwaarde van het PL-programma wordt in de beleidsstukken samengevat als de mogelijkheid activiteiten te financieren die

- vanwege hun uitvoeringsmodaliteit gespecialiseerde kennis vragen;
- vanwege hun aard een bovenregionale of bovennationale aanpak vereisen;
- een innoverend of experimenteel karakter hebben en in het ontvangende land nog onvoldoende draagvlak hebben gevonden;
- door NGO's worden uitgevoerd en zich aantoonbaar niet lenen voor financiering lastens het reguliere landen- en regioprogramma;
- voortvloeien uit internationale initiatieven van multilaterale organisaties waaraan Nederland steun heeft toegezegd ('multi-bi projecten'), en
- duidelijk aansluiten bij een sterkte-aanbod uit de Nederlandse samenleving dat correspondeert met een sectorale activiteit in het ontvangende land, maar nog niet in het landenbeleid is opgenomen.

De discussie resulteert in de Notitie Instrumenten sectorprogramma plattelandsontwikkeling van september 1987 - bijna 3 jaar na het begin van het programma. In deze notitie wordt ruwweg het onderscheid aangegeven tussen programmalanden

en sectorlanden voor wat betreft de aard van de te financieren activiteiten. De afbakning van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de coördinatie-eenheid enerzijds en de landenbureaus en de directies belast met de multilaterale en particuliere programma's anderzijds blijft daarin evenwel geheel buiten beschouwing. Daaruit mag voorzichtig de conclusie worden getrokken dat de beleidsdiscussie over het primaat van de beslissingsbevoegdheid tussen de regionale eenheden (waar het accent wordt gelegd op de inkadering in de meerjarige landenprogramma's) en de sectorale eenheden (waar het OS-beleid met betrekking tot thema's en sectoren wordt benadrukt) niet met een eenduidige beslissing wordt afgerond. In plaats daarvan wordt een creatieve spanning tussen beide typen eenheden geaccepteerd, waarbij de nadelen van enige onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsafbakening en ingewikkelder procedures worden geacht weg te vallen tegen de voordelen van de ruimte voor nieuwe beleidsmogelijkheden. Hiermee wordt er tevens van uitgegaan dat in de dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden tot een *modus vivendi* wordt gekomen waarin naast een praktische oplossing voor de verantwoordelijkheden ook ruimte is voor samenwerking.

Dit betekent voor deze evaluatie dat in de beschrijving en beoordeling van de feitelijke activiteiten ook aandacht moet uitgaan naar de relaties tussen de sectoreenheid enerzijds en de regionale directies en die van de multilaterale en particuliere organisaties anderzijds (zie par. 3.3 en 3.4).

Resteert hier nog de vraag hoe de coördinatie-eenheid personeelsmatig wordt toegerust om de vastgestelde taken op adequate wijze te vervullen.

De omvang van de personeelsformatie wordt vastgesteld op 9 arbeidsplaatsen voor medewerk(st)ers, alsmede 1 administratief medewerk(st)er en 2 plaatsen voor secretariële ondersteuning. Van de 9 medewerkersplaatsen worden er 4 ingenomen door personeel in vaste dienst (het afdelingshoofd en de 3 bureauhoofden). De overige 5 worden op contractbasis vervuld. In juli 1990 bestaat de afdeling naast administratieve en secretariële ondersteuning uit 6 medewerkers in vaste dienst en 8,5 op basis van een arbeidscontract. Hiervan is 1,5 arbeidsplaats bestemd voor de behandeling van de voedselhulp. De contractduur varieert van 1 tot 5 jaar. De meeste PL-medewerkers hebben een vooropleiding op het gebied van sociale wetenschappen (6,5) economie of rechten (3) of landbouwkunde (2). Praktisch alle medewerkers hebben enige veldervaring in ontwikkelingssamenwerking. Voor 6 medewerkers bedraagt deze minder dan 5 jaar, 6 (inclusief een deeltijdwerker) hebben een veldervaring tussen 5 en 10 jaar en 3 zijn meer dan 10 jaar in het veld geweest.

Vanaf de instelling van het programma kampt de coördinatie-eenheid met een hoge werkdruk hetgeen leidt tot een feitelijke prioriteit voor de behandeling van de projecten ten koste van de themavoering. Het hoofd van de coördinatie-eenheid rapporteert de hieruit voortvloeiende problemen met enige regelmaat aan de departementsleiding (naast de onvoldoende aandacht voor themavoering met

name een sub-optimale behandeling en begeleiding van projecten). Dit leidt tot de eerder vermelde uitbreiding van het personeelsbestand. Een andere manier om de werkdruk te verlichten wordt gezocht in het vergroten van het aandeel van de financieel omvangrijke projecten. Hierover worden onder andere met de medefinancieringsorganisaties afspraken gemaakt.

Tabel 3.1 geeft enige kwantificering van de taakbelasting van de coördinatie-eenheid.

TABEL 3.1 TAAKBELASTING VAN DE COÖRDINATIE-EENHEID

	1985	1986	1987	1988
Aantal goedgekeurde bemo's ¹	210	242	251	164
Aantal niet goedgekeurde voorstellen ²	3	44	112	72
Aantal projecten in uitvoering ³	326	349	362	429

1. Inclusief enkele bemo's (beoordelingsmemoranda) voor voedselhulp en die van bilaterale projecten (\pm 1/3 van het totaal; deze laatste worden doorgaans door de landeneenheden opgesteld).

2. Exclusief pijplijn van voorstellen in behandeling.

3. Minus voedselhulp.

3.2 Themavoering

Themavoering is globaal omschreven als het bijeenbrengen van ervaringen en het inbrengen van opgebouwde kennis en inzichten – met inbegrip van de specifiek Nederlandse deskundigheid en aanbodmogelijkheden – in de formulering en uitvoering van het plattelandsontwikkelingsbeleid en het Nederlandse OS-beleid in het algemeen (Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid, pp. 58 en 61–62).

Deze inbreng kan tot uiting komen in het opstellen van en het bijdragen aan beleidsdocumenten, maar ook door middel van al dan niet formele beïnvloeding van interne bureaus en externe organisaties die op termijn geconcretiseerd wordt in formele beleidsdocumenten en/of in de uitvoeringspraktijk. Bij de interne bureaus handelt het dan om zowel de landbureaus als de directies voor internationale organisaties en particuliere activiteiten; bij het externe overleg om de multilaterale en particuliere organisaties.

Hoe heeft de themavoering in het kader van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling nu in de praktijk gestalte gekregen?

Er zijn gedurende de periode 1985–90 twee nota's op een deelgebied van de plattelandsontwikkeling formeel aan het parlement uitgebracht: de Nota Voedselvoorzieningsbeleid (1987) en de Nota Bevolkingsvraagstuk en bevolkingsbeleid

binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (1988). Voorts zijn veelal in samenwerking met DST/TA een aantal notities opgesteld die als sturingsinstrument voor onderdelen van het programma- en landenbeleid hebben gefunctioneerd. Enkele hiervan zijn eveneens naar het parlement gezonden. Als zodanig kunnen worden genoemd de notities over kunstmest, veeteelt, voedselzekerheid, bevolking en plattelandontwikkeling, publieke gezondheidszorg, en energie/ecologie.

De themavoering in de zin van inbreng van gespecialiseerde kennis ten behoeve van beleid heeft verder gestalte gekregen in de organisatie van themadagen, in de deelname aan thematische en landenwerkgroepen, in de inbreng in landenbeleidsplannen, en in de deelname aan diverse vormen van geïnstitutionaliseerd en informeel overleg.

Door leden van de coördinatie-eenheid is de afgelopen jaren meegewerkt aan de organisatie van themadagen over ecologie, over institutionele ontwikkeling en over bevolkingsproblematiek. Aan deze themadagen werd zowel door DGIS-staf als door medewerkers van andere Nederlandse organisaties deelgenomen.

De werkgroepen waarin PL heeft geparticipeerd kunnen eveneens in interne en externe werkgroepen worden onderscheiden. Intern betreft dit onder meer de werkgroepen Irian Jaya en Filippijnen, de werkgroep Kleinschalige industriële ondernemingen, en die over institutionele ontwikkeling; bij de externe werkgroepen handelt het onder andere om de Stichting Stuurgroep Plattelandsorganisaties (Stipton) van het Landbouwschap, Vrouwen en agrarische ontwikkeling (VELOS) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en de werkgroep ter ondersteuning van het Essential Drugs Programme van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

De inbreng in de formulering van landenbeleidsplannen in 1985 en 1988 concentreerde zich op de onderdelen plattelandontwikkeling als sector, energie en ecologie, bevolkingsproblematiek, institutionele ontwikkeling, en vermaatschappelijkingsprocessen.

Naast deze formele en geïnstitutionaliseerde vormen van themavoering wordt het informele overleg – al dan niet op regelmatige tijdstippen gehouden en veelal gekoppeld aan de financiële inbreng van het sectorprogramma voor de uitvoering van projectactiviteiten – door de coördinatie-eenheid als een belangrijk instrument van beleidsbeïnvloeding en kennisinbreng beschouwd. Daarbij wordt de beschikbaarheid van financiële middelen door de coördinatie-eenheid als een wezenlijke voorwaarde voor themavoering gezien. Dit geldt voor zowel de inbreng binnen het DGIS als naar particuliere en multilaterale organisaties. Bovendien kan dit informeel overleg niet los gezien worden van geïnstitutionaliseerde vormen, zoals de deelname aan het instructieoverleg met de landenbureaus en aan het regelmatige overleg van het Ministerie met de MFO's (GOM/DPO overleg). Voorts voert de coördinatie-eenheid periodiek overleg met multilaterale organisaties.

De resultaten van de themavoering zijn maar ten dele meetbaar. Voor zover neergelegd in nota's en interne notities is een concreet resultaat zichtbaar en kan aan de beschikbaarstelling van middelen de doorwerking in het beleid worden afgemeten. Maar daartoe is een langere termijn nodig dan de 1 à 2 jaar tussen het uitbrengen van de nota's en notities en het tijdstip van deze evaluatie van het sectorprogramma.

Tevens moeten de resultaten van themavoering worden onderscheiden naar produktie van beleidsnota's en andere vormen van beïnvloeding. In de samenwerking met multilaterale organisaties is naar het oordeel van PL bijvoorbeeld zeker invloed uitgegaan van de Nederlandse opstelling naar de Wereldbank over de sociale aspecten van de structurele aanpassing en naar UNICEF over het Food and Nutrition Surveillance System.

Binnen de multilaterale organisaties moet nog weer onderscheid gemaakt worden tussen de 'specialized agencies' enerzijds en de VN-organisaties en Wereldbank anderzijds. Bij de eerste is sprake van een intensieve dialoog met de coördinatie-eenheid over beleidsuitvoering gekoppeld aan de beschikbaarstelling van middelen vanuit het sectorprogramma voor de uitvoering van activiteiten. De behoefte aan middelen van bilaterale donoren voor de uitvoering van activiteiten door de 'specialized agencies' is zeker een factor die de beïnvloeding vanuit het Nederlandse OS-beleid vergroot. In die zin ondersteunt de projectuitvoeringstaak van het sectorprogramma die van de themavoering.

De beïnvloeding van het beleid van de Nederlandse medefinancieringsorganisaties wordt door de sectoreenheid gering geacht. De MFO's hebben door hun sterke politieke steun binnen Nederland een tamelijk onafhankelijke positie opgebouwd terwijl zij zich tevens zien als opererend in de voorhoede van ontwikkelingsdenken en ontwikkelingspraktijk. Zij zien het mede als hun taak het beleid van de Nederlandse overheid te beïnvloeden. Dit geldt in zekere zin ook voor SNV. Deze organisatie is echter in sterkere mate dan de MFO's afhankelijk van PL-financiering.

Belangrijke factoren die de themavoering als één van de taken van de coördinatie-eenheid hebben beïnvloed, zijn:

- het ontbreken van een systematische programmering voor het opstellen van themadocumenten gericht op de formulering van een samenhangend OS-beleid voor plattelandsontwikkeling, uitgewerkt voor de belangrijke macro-regio's van de Derde Wereld (Latijns Amerika, sub-Sahara Afrika, Zuid-Azië en Zuidoost-Azië) in relatie tot de aard van het plattelandsontwikkelingsvraagstuk in die regio's;
- de zware werkbelasting van de medewerkers van de coördinatie-eenheid en de prioriteit van de projectentaak onder invloed van de bestedingsdruk;
- de mogelijkheden om de themavoering met financiële middelen te ondersteunen; deze variëren naar gelang de behoefte aan financiering van de uitvoerende organisaties;

- de intensiteit van de samenwerking met interne bureaus en externe organisaties mede onder invloed van de persoonlijke relaties tussen individuele medewerkers van de coördinatie-eenheid en die van de bureaus en externe organisaties.

3.3 Financiering van activiteiten

Eerder is geconstateerd dat bij de beleidsuitvoering door de coördinatie-eenheid het accent lag op de financiering van activiteiten en voorts dat deze activiteiten groot in aantal waren en zeer divers van aard. De behandeling van de activiteiten in de vorm van projecten vindt binnen het DGIS plaats volgens een vaste cyclus. Hierin werden ten tijde van het onderzoek de volgende fasen gehanteerd:

- identificatie,
- formulering,
- beoordeling,
- uitvoering,
- evaluatie.

Ook voor de door het sectorprogramma plattelandsontwikkeling gefinancierde activiteiten geldt deze projectcyclus, maar de taakverdeling en verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van de projectcyclus varieert naar financieringskanaal.

In geval van *bilaterale* PL-projecten zijn de ambassades verantwoordelijk voor projectidentificatie – uitmondend in een zgn. identificatiememo – en voor begeleiding van de uitvoering. De regionale eenheden van het DGIS verrichten de projectbeoordeling – die resulteert in een committeringsbeslissing – en organiseren de evaluatie. Bilaterale projecten met een begroting lager dan f 5 miljoen worden in beginsel na een vakinhoudelijk advies van DST/TA en een fiat van de administratieve beheerseenheden door de regionale directeur goedgekeurd. Projecten met een hogere begroting moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de projectcommissie, onder leiding van de plaatsvervangend Directeur Generaal voor Internationale Samenwerking. PL moet via medeparafering van het beoordelingsmemo met de voorstellen instemmen.

Voor PL-projecten die door *multilaterale* of *niet-gouvernementele organisaties* worden uitgevoerd, geldt een andere taakverdeling over de verschillende onderdelen. Deze organisaties identificeren en formuleren zelf – al dan niet samen met lokale organisaties – en dienen kant-en-klare projectvoorstellen in bij het PL-sectorprogramma. PL stelt vervolgens, na advies te hebben ingewonnen bij de regionale eenheden en ambassades, het beoordelingsmemo op. Goedkeuring van het voorstel geschiedt door chef DST of door de projectcommissie in geval van projectvoorstellen met een begroting hoger dan f 5 miljoen. Evaluaties vinden – al dan niet met PL-deelname – plaats op initiatief van de multilaterale of particuliere

organisatie in kwestie, hoewel ook PL in een aantal gevallen evaluaties heeft voorgesteld.

De rol van PL bij de projectvoorbereiding is beperkt: de coördinatie-eenheid identificeert zelf geen projecten maar reageert op voorstellen, welke door anderen worden ingediend. Wel kan PL een initiërende rol spelen door belangstelling kenbaar te maken voor bepaalde typen activiteiten en suggesties te doen voor projectvoorstellen.

Op deze algemene regels met betrekking tot de verantwoordelijkheden voor de projectcyclus bij het PL-programma bestaan evenwel diverse uitzonderingen:

- De regionale eenheden voor Midden en Zuid-Amerika behandelen niet alleen de bilaterale, maar ook de multi-bi en particuliere PL-projecten.
- Een aantal bilaterale projecten, vaak projecten die door de regionale eenheden als minder prioritair worden beschouwd, worden geheel door PL behandeld.
- De regionale eenheden en ambassades worden niet steeds om advies gevraagd in geval van multilaterale of particuliere projectvoorstellen.
- PL-projecten in sectorlanden – en in niet-PRS-landen – worden geheel door PL behandeld. In beginsel gaat het hier alleen om multi-bi en particuliere projecten. Vooral in de sectorlanden worden evenwel een aanzienlijk deel van de projecten bilateraal uitgevoerd (zie hoofdstuk 4).
- Bij uitvoering door SNV wordt het identificatiememorandum door de veldstaf van SNV opgesteld, en het concept beoordelingsmemorandum door SNV Nederland.

Bij de beoordeling van projectvoorstellen schakelt PL in een aantal gevallen externe adviseurs in. De mate waarin van deze externe expertise gebruik wordt gemaakt hangt af van type, omvang en gecompliceerdheid van de projecten. Zo is voor projecten op het terrein van de bosbouw een externe steungroep ingesteld met vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (OSL en IAC) en Staatsbosbeheer. Voor energieprojecten kan PL een beroep doen op een energieplanninggroep (waarin het Energie Studie Centrum en het IAC vertegenwoordigd zijn). Landbouwprojecten kunnen worden voorgelegd aan het IAC. Voorstellen van de FAO gaan in een aantal gevallen eerst voor commentaar naar het Ministerie van Landbouw (OSL) terwijl het KIT regelmatig adviseert over WHO-voorstellen.

De begeleiding en voortgangsbewaking van PL-projecten door de coördinatie-eenheid komt vooral tot stand op basis van de voortgangsrapportage. Daarnaast worden ook sommige adviesgroepen ingeschakeld bij de projectmonitoring, hetzij voor analyse van de voortgangsrapportage, hetzij voor korte projectbezoeken. De grote werkbelasting en het aantal projecten per medewerker leidt er onvermijdelijk toe dat de begeleiding van de projecten licht is. Voor bilaterale projecten wordt aangesloten bij de bestaande monitoringconstructies van de landenbureaus

(externe adviesgroepen bijvoorbeeld). De MFO's en multilaterale organisaties kennen eigen monitoringspraktijken en rapporteren op basis hiervan aan PL. In feite vormt voor het PL-projectenbestand niet de monitoring een input voor de evaluatie, maar functioneert de evaluatie zelf als een vorm van monitoring.

De PL-coördinatie-eenheid streeft naar een regelmatige evaluatie van de gefinancierde projecten. Doorgaans is in het uitvoeringscontract de bepaling opgenomen dat het project op een bepaald tijdstip geëvalueerd dient te worden. Het gaat hier vooral om tussentijdse evaluaties waarvan de resultaten gebruikt worden bij de besluitvorming over continuering, beëindiging of bijstelling van projecten. Ex-post evaluaties, waarin na afloop van het project de invloed op langere termijn wordt ingeschat, vinden niet plaats. Het initiatief om te evalueren en de taakomschrijving van de evaluatiemissie zijn meestal afkomstig van de organisatie c.q. het kanaal van uitvoering: bij bilaterale projecten is dit het landembureau of de ambassade, bij het multilaterale of particuliere kanaal de betreffende organisatie. Deze stellen ook de missies samen. Taakomschrijving en samenstelling van missies worden meestal voorgelgd aan de coördinatie-eenheid bij financiering van projecten via het bilaterale of het multilaterale kanaal. Bij het MFO-kanaal is dit niet gebruikelijk. In een beperkt aantal gevallen, doorgaans bij multi-bi projecten, neemt een PL-medewerker aan de evaluatiemissie deel.

Een nadere analyse van op deze wijze uitgevoerde evaluaties verschaft de volgende bevindingen over de evaluatiepraktijk:

1. Het ontbreken van een centraal archief en registratiesysteem van de uitgevoerde evaluaties (overigens niet alleen een kenmerk van de evaluaties van projecten van het sectorprogramma).
2. De evaluatiedichtheid en de grote verschillen hierin tussen de financieringskanalen. Op het eerste gezicht lijkt de evaluatiedichtheid gering (128 projecten van de 752 in het totale bestand of 16%), maar evaluaties kunnen niet los gezien worden van de evaluatiepraktijk, het beginjaar en de duur van de projecten. Projecten met een totale committering van minder dan f 200.000 worden gewoonlijk niet geëvalueerd. Dit is ruwweg een derde van het projectenbestand. Indien het bestand eveneens gecorrigeerd wordt voor de projecten die (per 31-12-1988) nog geen twee jaar in uitvoering waren, alsmede voor de projecten met een looptijd korter dan drie jaar, dan neemt de evaluatiedichtheid toe tot bijna 30% (93 van de 325 projecten). Voorts is er een aanzienlijk verschil in dichtheid tussen de kanalen: hoog bij SNV en bij de multi-bi projecten (respectievelijk 40 en 44%) en gering bij de bilaterale projecten en vooral bij de MFO/NGO's (respectievelijk 26 en 16%). Het lage percentage evaluaties van MFO/NGO's is mede een gevolg van de grotere nadruk van deze organisaties op interne evaluatie, zelfevaluatie en monitoring, in plaats van op externe evaluatie.
3. De grote verschillen in evaluatiecultuur tussen de kanalen. Enerzijds zijn er de door hoofdkantoren goedgekeurde evaluatierapporten van het multilaterale

kanaal, waar voorzichtige formuleringen overheersen. Anderzijds is er de aanpak van de meeste bilaterale en SNV-missies, met vaak kritische rapportage. Tenslotte is er een organisatie-gerichte benadering in de evaluatierapporten van MFO's en NGO's. Deze evaluaties vinden plaats binnen de optiek van een gewenste langdurige samenwerkingsrelatie met partnerorganisaties in ontwikkelingslanden. Ze worden vaak uitgevoerd door of met belangrijke inbreng van lokale evaluatoren.

4. De geringe invloed van PL op de taakomschrijving van de missies, die doorgaans weinig aandacht schenken aan de specifieke PL-uitgangspunten en -criteria bij de evaluatie van projecten. De missies concentreren zich gewoonlijk op het interne functioneren van de projecten en de institutionele inbedding, en besteden weinig aandacht aan de externe omstandigheden.

Voorts is niet duidelijk hoe evaluatieresultaten van invloed zijn geweest op de themavoering. PL gebruikt de resultaten van evaluaties vooral voor besluitvorming over de voortzetting of bijstelling van projecten. Synthese van evaluaties over een zelfde thema worden niet gemaakt. Bovendien is er geen sprake van systematische terugkoppeling van evaluatieresultaten naar het beleid.

De projectfinanciering en in zekere mate ook de themavoering brengt voor PL intensieve contacten met zich mee met de diverse financieringskanalen. Dit houdt in dat aandacht moet worden besteed aan de relaties tussen enerzijds de coördinatie-eenheid en anderzijds de landenbureaus en ambassades, de multilaterale organisaties en de medefinancieringsorganisaties.

3.4 De relatie met de landenbureaus en ambassades

De relatie van PL met de landenbureaus wordt bepaald door een aantal factoren en verschilt sterk naar type OS-land.

- a. Voor de *programmalanden* kent het DGIS landenbeleidsplannen. PL-activiteiten dienen te passen in deze plannen, doch de interpretatie van het landenbeleid hoeft niet eenduidig te zijn. De meeste landenbeleidsplannen beschrijven prioriteitssectoren of -regio's waarop het OS-programma zich concentreert. De landenbureaus benadrukken veelal de voordelen van bundeling en onderlinge afstemming van projecten, hetgeen concentratie betekent, terwijl PL pleit voor een 'soepele interpretatie' van het landenbeleid indien projectenvoorstellen:
 - innoverend zijn met de mogelijkheid van brede uitstraling;
 - via multilaterale of niet-gouvernementele kanalen verlopen, en daarom weinig beslag leggen op de uitvoeringscapaciteit van landenbureaus of ambassades. Voor de programmalanden waar een strakke regio- of sectorconcentratie wordt toegepast (bijvoorbeeld Indonesië en India) is de kans groter dat PL-voorstellen buiten de gekozen sectoren of regio's vallen en dus niet in het landenbeleid passen.

De omvang en aard van PL-financiering in programmalanden wordt voorts bepaald door een reeks van andere factoren, zoals: de mate waarin het programmaland zelf actief is bij het verwerven van additionele financiering lastens de sectorprogramma's, de bereidheid die in het land bestaat om plattelandsontwikkelingsprojecten onder het kasplafond te financieren, de mogelijkheden die multilaterale en niet-gouvernementele organisaties hebben om projecten uit te voeren, en de wens van het DGIS om bepaalde landen al dan niet van additionele middelen lastens het sectorprogramma te voorzien.

In het algemeen kan gesteld worden dat de landenbureaus het PL-programma beschouwen als een additionele financieringsbron, die aangewend kan worden voor bilaterale activiteiten welke weinig of niet afwijken van activiteiten die onder het kasplafond worden gefinancierd ('meer van hetzelfde').

Met PL-activiteiten via het multilaterale of particuliere kanaal in programmalanden houden de landenbureaus zich doorgaans niet actief bezig, tenzij aan dit soort programma's een speciaal belang wordt gehecht (MFO-programma's in Irian Yaya bijvoorbeeld).

De landenbureaus zien als voordelen van het PL-programma:

- de mogelijkheid tot additionele financiering, waardoor ook activiteiten kunnen worden gefinancierd die minder prioritair zijn in de optiek van het ontvangende land, en waardoor de totale middelenstroom enigszins kan worden gevarieerd;
- de mogelijkheid om verschillende financieringskanalen te hanteren. Binnen het reguliere landenprogramma bestaat deze vrijheid meestal niet, aangezien de programmalanden als regel de toegewezen allocatie wensen te gebruiken voor bilaterale activiteiten.

De financiële betekenis van het PL-budget is overigens beperkt. Het kasplafond voor programmalanden (inclusief programmahulp en projecthulp aan zowel de rurale als andere sectoren) bereikte in 1985-88 gemiddeld f 875 miljoen per jaar, terwijl de jaaruitgaven voor bilaterale projecten in programmalanden lastens het PL-programma voor deze periode gemiddeld f 27 miljoen bedroegen.

- b. Voor de *sectorlanden* kent het DGIS geen landenbeleidsdocumenten. Hier geldt het algemene sectorbeleid, zoals dat is weergegeven in de sectornota's, waaronder de nota voor plattelandsontwikkeling. In principe wordt hier alleen via het multilaterale en het particuliere kanaal gewerkt.

PL-projecten in sectorlanden worden als regel door PL zelf behandeld. De landenbureaus beperken zich tot medeparafering van beoordelingsmemo's van PL-projecten. In sommige sectorlanden, Thailand en de Filipijnen bijvoorbeeld, spelen de landenbureaus wel een actievere rol. Dit kan afhangen van het beleidsmatige belang en persoonlijke voorkeuren.

- c. De derde categorie betreft de vier *regioprogramma's* – Sahel, Zuidelijk Afrika, Midden Amerika en Andes – waarin in totaal 26 landen zijn opgenomen. In de regio's Sahel en Zuidelijk Afrika worden sommige landen in de praktijk beschouwd als quasi-programmaland (Burkina Faso, Mali, Zambia, Zimbabwe en Mozambique). Voor deze landen worden voor bilaterale hulp jaarlijks kasplafonds vastgesteld lastens de regioprogramma's. Hier is de relatie tussen landenbureau en PL vergelijkbaar met die in andere programmalanden. De overige landen in Sahel en Zuidelijk Afrika kunnen in de praktijk als sectorlanden worden beschouwd, met dit verschil dat voor deze landen op projectbasis ook fondsen beschikbaar zijn uit de regioprogramma's, naast de sectorprogramma's. Een nog grotere mate van flexibiliteit bestaat er in de regioprogramma's voor Midden Amerika en de Andes. Deze programma's kennen geen vooraf vastgestelde landentallocaties. De middenstroom wordt dus bepaald door aantal en omvang van de goedgekeurde projecten. Bovendien is er binnen deze twee regioprogramma's dezelfde vrijheid van kanaalkeuze die het PL-sectorprogramma kent: de fondsen kunnen gebruikt worden voor bilaterale, multilaterale of particuliere activiteiten. De regioprogramma's, beheerd door de landenbureaus, hebben hier dus hetzelfde voordeel van grotere flexibiliteit als het PL-programma. PL-fondsen worden in deze twee regio's dan ook volledig beheerd door de landenbureaus en ingezet voor hetzelfde type rurale ontwikkelingsactiviteiten als uit de regioprogramma's gefinancierd wordt.

De invloed van themavoering van PL op de bilaterale programma's voor plattelandsontwikkeling is moeilijk te meten. De landenbureaus constateren een zekere inbreng bij de formulering van landenbeleidsdocumenten, via deelname van PL-medewerkers aan het instructieoverleg ter voorbereiding van het jaarlijkse beleidsoverleg en door het organiseren van themadagen. Voor meer specifieke vakinhoudelijke advisering schakelen de landenbureaus echter DST/TA in. Op een aantal terreinen wordt de rol van PL wel erkend, zoals bij milieu- en voedselzekerheidsvraagstukken.

De PL-coördinatie-eenheid onderhoudt geen directe relatie met de ambassades in de programmalanden; de communicatie verloopt via de landenbureaus. Aan een aantal ambassademedewerkers in de vijf landen waar veldonderzoek is verricht en een aantal sectorspecialisten die de door het DGIS georganiseerde workshop in april 1990 in Den Haag bijwoonden is een opinie over de functie van het PL-sectorprogramma gevraagd. Hun commentaar is vergelijkbaar met dat van de landenbureaus, met twee accentverschillen: de ambassades benadrukken het voordeel van de vrijheid van kanaalkeuze in het PL-programma, en zij vinden de grotere flexibiliteit van het PL-programma aantrekkelijk. Het sectorprogramma kan inspelen op nieuwe lokale beleidsontwikkelingen en biedt ruimte om Nederlandse beleidsprioriteiten en ook kleine activiteiten te ondersteunen, terwijl het reguliere

landenprogramma vooral bestaat uit mecrjarige verplichtingen voor meer omvangrijke activiteiten.

3.5 De relatie met multilaterale organisaties

De multilaterale organisaties die relevant zijn voor plattelandsontwikkeling kunnen worden ingedeeld in drie categorieën:

- a. organisaties met eigen fondsen, welke verkregen worden uit donaties en contributies, zoals UNDP, UNICEF, UNHCR en UNFPA;
- b. organisaties die voor financiering afhankelijk zijn van UNDP of van bilaterale donoren, de zogeheten specialized agencies, zoals FAO, ILO, WHO;
- c. de internationale financieringsinstellingen (Wereldbank, Regionale Ontwikkelingsbanken en IFAD) die zelf kapitaal aantrekken en/of bijdragen van donoren ontvangen voor speciale programma's met zachte financieringsvoorwaarden.

Lastens de begroting voor ontwikkelingssamenwerking betaalde Nederland in de periode 1985-88 gemiddeld per jaar de volgende reguliere bijdragen aan deze organisaties:

UNDP	f 153,8 mln
UNFPA	f 44,0 mln
UNICEF	f 25,0 mln
UNHCR/UNRWA	f 17,3 mln
Wereldbank (incl. IDA)	f 305,4 mln
Regionale Ontwikkelingsbanken en fondsen	f 50,8 mln
IFAD	f 26,9 mln
Totaal	f 623,2 mln

Aan multi-bi projectactiviteiten lastens het PL-programma werd in de periode 1985-88 gemiddeld f 63 miljoen per jaar besteed. Dit vormt dus slechts circa 10% van de vaste bijdragen aan de multilaterale organisaties.

De multilaterale organisaties maken in verschillende mate gebruik van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling. Uiteraard zijn de 'specialized agencies' het meest geïnteresseerd in deze additionele financieringsmogelijkheid. Zij zijn immers afhankelijk van de afspraken welke UNDP met ontwikkelingslanden maakt over samenwerkingsprogramma's waarbinnen aan de 'specialized agencies' bepaalde projecten worden toegewezen. Multi-bi financiering geeft armslag voor de uitvoering van extra projecten en voor het leggen van eigen beleidsaccenten, terwijl de 'overhead' belangrijk is om de eigen vaktechnische staven in stand te houden. Bovendien maakt multi-bi financiering de agencies minder afhankelijk van

UNDP. Dit is vooral belangrijk als multi-bi financiering omvangrijk is. Een duidelijk voorbeeld hiervoor vormt de FAO, die ongeveer 50% van de projecten via multi-bi regelingen financiert.

Dit is ook de reden waarom UNDP er de voorkeur aan geeft dat multi-bi financiering van de projecten van de 'specialized agencies' via UNDP verloopt. Op deze wijze komt de coördinerende functie van UNDP beter tot zijn recht. Nederland kiest om praktische redenen meestal voor rechtstreekse financiering van de agencies, hoewel in een aantal gevallen ook met UNDP wordt gewerkt. Dit gebeurt met name in gevallen waar de 'specialized agency' geen veldkantoor heeft en UNDP als projectadministrateur optreedt.

UNICEF, UNHCR en UNFPA hebben vanwege hun reguliere inkomsten via contributies en donaties minder belangstelling voor multi-bi financiering. Donoren maken echter graag gebruik van deze organisaties om bepaalde beleidspunten accent te geven (bevolkingsproblematiek via UNFPA bijvoorbeeld).

Voor de Wereldbank is multi-bi financiering zeer aantrekkelijk, niet zozeer vanwege de financiële omvang als wel vanwege de flexibiliteit welke deze vorm van financiering biedt (ongebonden schenkingsgelden). Het PL-programma financiert Wereldbankactiviteiten op het gebied van energie (Energy Sector Management Assistance Programme – ESMAP en Social Dimension of Adjustment – SDA).

De coördinatie-eenheid voert jaarlijks overleg met FAO, ILO, WHO en IFAD, waar zowel het Nederlandse beleid als het beleid van de betrokken organisaties wordt gepresenteerd en toegelicht en waar de voortgang van het samenwerkingsprogramma wordt besproken: evaluaties, voorstellen voor nieuwe projecten en verlenging van lopende projecten. Over speciale beleidsthema's zoals voedselzekerheid, bosbouw, bevolkingsbeleid, coöperaties en krediet vindt ook tussentijds overleg plaats tussen betrokken medewerkers. Met de overige organisaties wordt ad hoc gesproken. Vaak is een PL-medewerker opgenomen in Nederlandse delegaties voor regulier overleg met multilaterale organisaties als UNDP en Wereldbank als plattelandsontwikkeling aan de orde is.

De mate van beleidsinvloed van Nederland hangt sterk af van de behoefte van de betrokken organisaties aan Nederlandse financiering. Deze behoefte is vooral bij de FAO en de ILO groot. Deze organisaties hebben speciale afdelingen voor multi-bi overleg die zeer goed op de hoogte zijn van de prioriteiten van de diverse donoren. Een projectvoorstel worden slechts aan een bepaalde donor ter financiering voorgelegd als de beleidsprioriteiten van de betreffende donor duidelijk in het voorstel naar voren komen. Nadelen van deze werkwijze kunnen zijn dat projectvoorstellen dusdanig worden geformuleerd dat de kans op donorfinanciering optimaal is, zonder de zekerheid dat de doelstellingen realiseerbaar zijn of dat bepaalde typen projecten slechts door één enkele donor worden gefinancierd.



Dit is bijvoorbeeld het geval met het Peoples Participation Programme (FAO) waarvan Nederland al enige jaren de enige financier is. Het is uiteraard zeer moeilijk de Nederlandse beleidsinvloed te isoleren van allerlei andere vormen van beïnvloeding. Wel kan gezegd worden dat op een aantal specifieke terreinen, zoals voedselzekerheid en bosbouw, de PL-themavoering daadwerkelijk invloed heeft gehad op de beleidsformulering en uitvoering van multilaterale organisaties. Een bijkomend voordeel is dat de PL-afdeling goed geïnformeerd is over beleid, programma's en ervaringen van de diverse multilaterale organisaties.

3.6 De relatie met de niet-gouvernementele organisaties

Bij de niet-gouvernementele organisaties moet een onderscheid worden gemaakt tussen de medefinancieringsorganisaties (MFO's), overige niet-gouvernementele organisaties en SNV.

- a. De vier MFO's (CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS) ontvangen een jaarlijkse subsidie van 6% van het OS-plafond (categorie IV van de begroting) die volgens een bepaalde verdcelsleutel wordt toegewezen aan de organisaties (afgerond: 35% CEBEMO, 35% ICCO, 20% NOVIB en 10% HIVOS). In 1989 bedroeg deze subsidie in totaal f 332 miljoen. Verantwoording aan het Ministerie vindt

achteraf plaats. Daarnaast hebben de MFO's de mogelijkheid projectvoorstellen ter financiering voor te leggen aan de diverse landen en sectorbureaus van het DGIS. Er wordt naar gestreefd op deze wijze het beschikbare bedrag te verhogen met 2% van het OS-plafond (ongeveer f 110 miljoen). Het PL-programma wordt hierbij als belangrijke financieringsbron gezien. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de feitelijke bestedingen lastens het PL-programma. Hier zij volstaan met de vaststelling dat lastens PL-fondsen, exclusief voedselhulp, in de periode 1985-88 tussen de f 27 miljoen en f 40 miljoen additioneel beschikbaar kwam voor de MFO's.

De MFO's beschouwen het sectorprogramma als een mogelijkheid extra financiering voor hun reguliere programma te verkrijgen. Zij dienen slechts voorstellen in die reeds de eigen interne goedkeuringsprocedure hebben doorlopen. Vaak betreft het grotere aanvragen dan die welke de MFO's zelf, via categorie-IV-fondsen, financieren. Gezien de lange behandelingsduur van aanvragen door PL – sommige MFO's spreken over een periode van 6 maanden tot 1 jaar – vindt in een aantal gevallen vóórfinanciering plaats lastens categorie IV, omdat de MFO's partnerorganisaties ter plaatse niet te lang willen laten wachten. Bij de MFO's bestaat de tendens in plaats van op project- en programmafinanciering meer nadruk te leggen op organisatiefinanciering: de financiële ondersteuning van goed functionerende lokale NGO's, zonder toewijzing van fondsen aan specifieke projectactiviteiten. Deze werkwijze is moeilijk in te passen in de goedkeuringsprocedures voor PL-financiering.

De positie van PL om via financiering invloed uit te oefenen op de inhoud van MFO-programma's op het gebied van plattelandsontwikkeling is vanwege het karakter van de PL-financiering niet sterk. De MFO's stellen dat zij zelf terughoudend zijn ten aanzien van de beïnvloeding van het beleid van de partnerorganisaties in de ontwikkelingslanden. Zo heeft bijvoorbeeld de hoge prioriteit die PL aan milieuvaciteiten hecht niet geresulteerd in een duidelijke verschuiving in de richting van specifieke milieuprojecten in de vanuit PL gefinancierde MFO-projecten.

- b. Overige niet-gouvernementele organisaties. Het gaat hier vooral om samenwerking met CARE en een aantal internationale organisaties op milieugebied (PANOS, International Institute for Environment and Development – IIED, International Environment Liaison Centre – IELC, en International Union for the Conservation of Nature, and Natural Resources – IUCN). CARE is een internationale particuliere organisatie die gefinancierd wordt door overheden en individuen. Aanvankelijk lag het accent bij CARE op voedsel- en noodhulp. Later is de nadruk komen te liggen op meerjarige projecten voor rurale ontwikkeling in een beperkt aantal landen. CARE dient regelmatig projectvoorstellen in bij PL. Het aandeel van Nederland in de totale CARE-financiering is zeer beperkt. De genoemde milieuoorganisaties houden zich bezig met diverse

vormen van voorlichting, bewustwording, training, studie en coördinatie. Eén van hun aandachtsvelden is de ondersteuning van NGO's op milieugebied in ontwikkelingslanden. PL voert regelmatig overleg met de milieuorganisaties over beleid en werkprogramma's.

- c. De Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking en Bewustwording/SNV richt zich op de uitzending van ontwikkelingswerkers (SNV-ers), financiering van ontwikkelingsactiviteiten en voorlichting en bewustwording in Nederland. Financiering geschiedt lastens categorie IV van de OS-begroting (f 69 miljoen in 1989). Deze fondsen worden grotendeels gebruikt voor de uitzending van ontwikkelingswerkers - de huidige veldsterkte bedraagt ruim 700 SNV-ers - en voor de activiteiten in Nederland. Voor feitelijke projectfinanciering (lokale werken, materialen, trainingskosten etc.) moet SNV een beroep doen op andere fondsen van het DGIS of andere donoren. Hierbij is het sectorprogramma de belangrijkste bron. Door additionele PL-financiering, in de periode 1985-88 gemiddeld f 12 miljoen per jaar, wordt SNV in staat gesteld zich niet alleen als uitzendorganisatie te ontwikkelen, maar ook als projectorganisatie. Naast PL-financiering vindt in een aantal gevallen ook financiering lastens de landen- en regioprogramma's plaats. SNV beschouwt zich als een niet-gouvernementele organisatie, die een eigen beleid kan voeren, en plaatst de additionele projectfinanciering lastens het PL-programma in deze context. PL en ook de landen- en regiobureaus zijn eerder geneigd, vooral in de projecten waarin de counterpart van SNV een overheidsorganisatie is, het beheersmechanisme van het DGIS voor bilaterale projecten te hanteren. Dit kan met name inhouden een monitoring rol van de ambassade en bespreking van de activiteiten op het beleidsoverleg. Afhankelijk van de concrete omstandigheden worden hierover afspraken gemaakt tussen SNV en DGIS. Twee maal per jaar voert PL overleg met SNV over procedurele en beleidsmatige onderwerpen.

4. Algemeen overzicht van de projecten van het sectorprogramma

Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling kent, evenals de andere sectorprogramma's en de landenprogramma's, een projecten-registratiesysteem, de zogeheten Project Information Sheets (PINS). De gegevens die op deze wijze worden geregistreerd bieden een overzicht van de algemene kenmerken van het sectorprogramma. Deze gegevens zijn in tabelvorm bijeengebracht en geanalyseerd voor de periode 1985-88.

In dit hoofdstuk worden behandeld de omvang en ontwikkeling in de tijd van het projectenbestand en de uitgaven, de gemiddelde tijdsduur en de verdeling van de PL-activiteiten over de behandelende bureaus, financieringskanalen, landen, regio's en thema's. Aan de cijfers kunnen geen conclusies worden verbonden inzake omvang en tijdsduur van projecten: de PL-financiering betreft vaak deel-financiering, soms in een bepaalde fase van een project waarbij andere projectonderdelen ofwel door Nederland uit andere begrotingscategorieën worden gefinancierd, ofwel financiering door andere donoren plaatsvindt.

4.1 Projecten, uitgaven en projectduur

In totaal bedroegen de uitgaven van het sectorprogramma over de periode 1 januari 1985 t/m 31 december 1990 f 2.165 miljoen. Hiervan werd f 939 miljoen (ruim 43%) besteed aan voedselhulp. Het onderhavige overzicht laat de voedselhulp buiten beschouwing; het richt zich op de overige projecten gefinancierd vanuit het sectorprogramma. De hier volgende gegevens hebben betrekking op de periode 1 januari 1985 tot 31 december 1988. In die periode zijn niet minder dan 750 projecten gefinancierd, met een totaal aan uitgaven ter waarde van f 744 miljoen. Bij de instelling van het sectorprogramma in 1985 werd niet met een schone lei begonnen. Bestaande programma's werden in het sectorprogramma opgenomen: het programma gericht op arme groepen (voorheen cat. III-C), het energieprogramma (I-A) en voedselhulp en voedselproductie (IV-A-C-D). Per eind 1985 waren 326 projecten in uitvoering met een totaal aan uitgaven van f 135 miljoen over dat jaar. Zowel het aantal projecten als de uitgaven tonen een duidelijke stijging in de tijd; de projecten met 32%, de uitgaven met 72% tussen 1985 en 1988. De projecten zijn dus sedert de instelling van het sectorprogramma toegenomen in financiële omvang (tabel 4.1).

TABEL 4.1 PL-PROJECTEN NAAR AANTAL EN UITGAVEN, 1985-1988
in miljoenen gulden

Jaar*	Projecten		Uitgaven		Jaaruitgaven per project	
	abs.**	index basisjaar=100	abs.	index basisjaar=100	abs.	index basisjaar=100
1985	326		134,5		0,41	
1986	349	+7	180,1	+34	0,52	+27
1987	362	+11	197,7	+47	0,55	+34
1988	429	+32	231,9	+72	0,54	+32

*] Totaal aantal projecten in uitvoering op enig moment tussen 1 jan. en 31 dec. 1988: 750 met een totale uitgave van 744,2 miljoen gulden

**] Aantal lopende projecten aan het einde van het betreffende jaar

De gemiddelde jaaruitgaven per project verbergen een grote variatie binnen het programma. Zoals in tabel 4.2 aangegeven, blijft ruim een derde van de projecten qua jaarlijkse uitgaven beneden f 100.000 terwijl minder dan 10% jaarlijkse uitgaven boven f 1 miljoen kent.

De kleinere projecten, d.w.z. met jaaruitgaven beneden f 100.000, betreffen vooral kortstondige activiteiten die gefinancierd worden via de medefinancieringsorganisaties en instellingen die minder sterke institutionele banden met het DGIS onderhouden. Voor deze laatste categorie gaat het met name om wetenschappelijke congressen en andere vormen van uitwisseling van ervaring waarbij in variërende mate wordt geparticipeerd door beleidsfunctionarissen uit ontwikkelingslanden. Het aandeel van de kleine projecten in het bestand neemt blijkens tabel 4.2 af.

TABEL 4.2 PL-PROJECTEN NAAR JAARUITGAVEN, 1985-1988
in procenten

Gemiddelde jaaruitgaven	Projecten			Totaal cumulatief
	Afgesloten	In uitvoering per 31 dec. 1988	Totaal	
< 100 000	50	16	36	36
100 000 - 200 000	22	19	20	56
200 000 - 500 000	17	27	23	79
500 000 - 1 mln	6	17	13	92
> 1 mln	5	11	8	100
Totaal	100%	100%	100%	
	321	429	750	

Opvallend is dat het PL-programma ook ingezet is voor een aantal zeer omvangrijke activiteiten. Tabel 2 van bijlage II geeft een overzicht van PL-financiering voor projecten met een committering van meer dan f 10 miljoen c.q. met gemiddelde jaaruitgaven van meer dan f 2,5 miljoen. Het betreft hier vooral een

aantal grote bilaterale rurale ontwikkelingsprojecten in programma-/regioland, een aantal grote multi-bi programma's vooral op het terrein van de gezondheid, en programmahulp voor de Filipijnen. Deze 13 grote projecten en programma's vormen nog geen 2% van het projectenbestand, terwijl het aandeel in de uitgaven 20% bedraagt. Het bestand bevat eveneens 18 projecten met een looptijd van meer dan 10 jaar, waarvan 6 bilateraal, 5 via NGO's, 4 via SNV en 3 multilateraal worden uitgevoerd.

4.2 Verdeling naar behandelend bureau

De drie bureaus binnen het sectorprogramma hebben een uiteenlopend aandeel in de projectenportefeuille (zie tabel 4.3). Ruim de helft van de projecten en bijna de helft van de uitgaven vallen onder PLb (infrastructuur plattelandontwikkeling).

TABEL 4.3 PL-PROJECTEN NAAR AANTAL EN UITGAVEN PER BUREAU, 1985-1988
in procenten

Bureau	Aantal projecten					Ontwikkeling 1985-1988 in procentpunten
	1985	1986	1987	1988	Totaal '85-'88	
PLa	20	25	32	36	29	+16
PLb	65	57	50	45	53	-20
PLc	15	18	18	19	18	+4
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	
Totaal	326	349	362	427	750	

Bureau	Uitgaven					Ontwikkeling 1985-1988 in procentpunten
	1985	1986	1987	1988	Totaal '85-'88	
PLa	33	36	44	38	39	+5
PLb	51	54	45	49	49	-2
PLc	16	10	11	13	12	-3
Totaal in mln. guldens	134	180	198	232	744	

In de tijd gezien valt een geleidelijke afname van het projectenaandeel van PLb te constateren (van 65% naar 45%), waar met name een stijging van het PLa-aandeel (voedselproductie, voedselzekerheid en voeding) tegenover staat. Hieruit mag niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat het programma inhoudelijk een verandering heeft ondergaan. Juist tussen PLa en PLb bestaat geen scherpe afgrenzing. Identieke projecten kunnen soms bij het ene dan weer bij het andere bureau worden ondergebracht, al naar de beschikbaarheid van middelen. Het bureau PLc (energie en ecologie) heeft een betrekkelijk klein en stabiel aandeel

in het projectenbestand; het aandeel in de uitgaven blijft eveneens stabiel. De uitgaven per project zijn voor PL duidelijk lager dan het gemiddelde voor het PL-programma als geheel. Het streven van de coördinatie-eenheid naar een grotere projectomvang of inbreng in dat type projecten valt kennelijk moeilijk te realiseren.

4.3 Verdeling naar financieringskanaal

Zoals in eerdere hoofdstukken beschreven, maakt het sectorprogramma gebruik van het bilaterale, het multilaterale en het particuliere kanaal.

Het multilaterale kanaal kan onderscheiden worden in drie subcategorieën: internationale financieringsinstellingen (met name de Wereldbank), VN-organisaties (UNDP, UNFPA, UNICEF etc.) en de 'specialized agencies' (FAO, WHO, ILO etc.).

Het particuliere kanaal kan eveneens in drie sub-kanalen worden ingedeeld: de vier Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's: CEBEMO, HIVOS, ICCO en NOVIB), de overige particuliere organisaties en SNV. Tabel 3 van bijlage II geeft een overzicht van de jaaromzetten naar financieringskanaal over de jaren 1985 t/m 1988.

Over de gehele periode 1985-88 gezien, hebben de MFO's het grootste aandeel in de projectenportefeuille (29%), gevolgd door het bilaterale en het multilaterale kanaal (ieder ongeveer 25%). Het resterende aantal projecten wordt gefinancierd via overige particuliere organisaties (12%) en SNV (9%). In uitgaven gemeten zijn het multilaterale en het bilaterale kanaal evenwel veruit de belangrijkste met elk ruim een derde van de uitgaven. De MFO's namen in deze periode 19% van de uitgaven voor hun rekening.

Tijdens de loop van het sectorprogramma is met name het multilaterale kanaal sterk in betekenis toegenomen: van f 33 miljoen in 1985 tot f 87 miljoen in 1988, ofwel van 25% naar 37% van het budget van het sectorprogramma (steeds minus de voedselhulp). Vooral de grote stijging en het aanzienlijke aandeel van de 'specialized agencies' valt op: een omzetsijging van f 25 miljoen in 1985 tot f 53 miljoen in 1988. Hiertegenover staat een daling van het aandeel van de MFO's. Hoewel de MFO-uitgaven in absolute cijfers licht stijgen van f 38 miljoen in 1985 tot f 40 miljoen in 1988, daalt het aandeel van deze organisaties van 28% naar 17% van het totaal aan PL-uitgaven.

Ook tussen de MFO's onderling kunnen verschillen in de tijd geconstateerd worden in financiering van projecten met PL-middelen. De bijdrage aan ICCO is min of meer stabiel gebleven op ongeveer f 9 miljoen per jaar. De CEBEMO-uitgaven lastens het PL-programma daalden van f 20 miljoen in 1985 tot f 13 miljoen in 1988 en de NOVIB-uitgaven van f 4 miljoen in 1985 tot f 2 miljoen in 1988. Alleen HIVOS bereikte een aanmerkelijke stijging, namelijk van f 4 miljoen in 1985 tot f 15 miljoen in 1988. Deze schommelingen kunnen ook verband houden met de mate waarin door de MFO's voorfinanciering van PL-projecten plaatsvindt.

De gemiddelde jaaruitgaven per project verschillen aanmerkelijk per financieringskanaal zoals blijkt uit onderstaand overzicht. De PL-bijdrage per project uitgevoerd via het bilaterale en vooral het multilaterale kanaal zijn aanzienlijk hoger dan die via de andere kanalen. Dit hangt samen met het type projectactiviteiten en met de aard van de uitvoerende organisatie in het ontwikkelingsland. Via het bilaterale kanaal worden relatief veel agrarische productieactiviteiten en enkele grootschalige streckontwikkelingsprojecten ondersteund. Via het multilaterale kanaal worden nogal wat grootschalige programma's met een gewoonlijk landelijke spreiding gefinancierd. Activiteiten via deze twee kanalen worden gewoonlijk uitgevoerd door overheidsorganisaties.

Gemiddelde jaaruitgaven per project, 1985-88

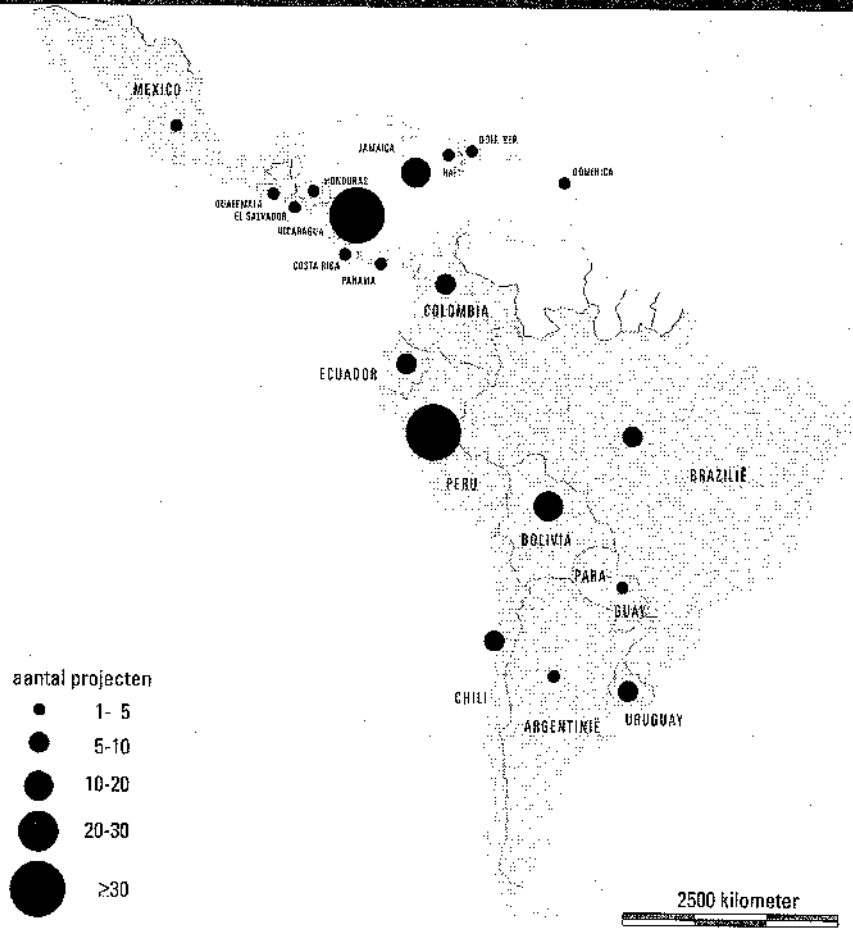
Bilateraal	f 526.000
MFO	f 226.000
Overige NGO's	f 178.000
Multilateraal	f 627.000
SNV	f 244.000

4.4 Verdeling naar regio's en typen OS-landen

Vanuit het sectorprogramma gefinancierde projecten zijn of worden uitgevoerd in niet minder dan 72 landen. Voor een overzicht van de aantallen projecten naar macro-regio's en belangrijkste landen wordt verwezen naar tabel 1 in bijlage II. De geografische verdeling over de regio's is tevens aangegeven op de drie kaarten in dit hoofdstuk. In de looptijd van het sectorprogramma is een geringe daling opgetreden in dit aantal; de per april 1989 in uitvoering zijnde projecten waren gespreid over 57 landen. Ter vergelijking: het totaal aantal programma-, regio- en sectorlanden - 'PRS-landen' - was per die datum 51. Per land bestaan grote verschillen in aantal PL-projecten: in 12 landen is slechts één project uitgevoerd of in uitvoering. Daarentegen zijn er 11 landen met 19 of meer projecten in uitvoering op enig moment tussen begin 1985 en eind 1988. Deze 11 landen, waarin ruim 40% van de PL-projecten is gelokaliseerd, zijn Rwanda (19), Mali (19), Mozambique (19), Tanzania (19), Zambia (19), Soedan (22), Kenya (23), India (31), Nicaragua (33), Peru (42) en Indonesië (54).

Overeenkomstig de richtlijnen in de sectornota plattelandontwikkeling wordt het leeuwedeel van de projecten uitgevoerd in programmalanden en -regio's, en een relatief klein deel in sectorlanden (zie tabel 4.4). Niettemin zijn in de periode 1985-88 151 projecten uitgevoerd of in uitvoering genomen in andere landen dan bovengenoemde. Hier werd ruim 20% van de middelen van het sectorprogramma besteed. Dit wordt voor een deel verklaard uit het feit dat in de beginfase lopende activiteiten bij PL zijn ondergebracht, maar eind 1988 waren toch nog 13 projecten

Aantal projecten per land in Latijns Amerika tussen 1-1-'85 en 1-4-'89



in uitvoering in 7 niet-PRS-landen. Over de periode 1985–88 nam het aandeel van deze niet-PRS-landen in de totale PL-uitgaven zelfs iets toe.

Over de looptijd van het sectorprogramma gezien is er een sterke stijging te constateren in aantal projecten en in aandeel in de uitgaven (van 22 naar 32%) voor de programmalanden. Het aantal projecten in de overige ontwikkelingslanden neemt procentueel af, maar het aandeel van de jaaruitgaven is min of meer stabiel.

De richtlijnen voor het sectorprogramma bevatten een specificatie van de proportionele besteding van de middelen voor de verschillende typen OS-landen (75% in programma- en regioland en 25% in sectorlanden) en van de te gebruiken

TABEL 4.4 PL-PROJECTEN EN UITGAVEN NAAR TYPE OS-LAND, 1985-1988
in procenten

Type OS-land	Aantal projecten	Uitgaven
Regio-landen	36	32
Programma-landen	26	29
Sector-landen	15	16
Overige ontwikkelings-landen	20	23
Overig	3	
Totaal	100% 750	100% f 744 miljoen

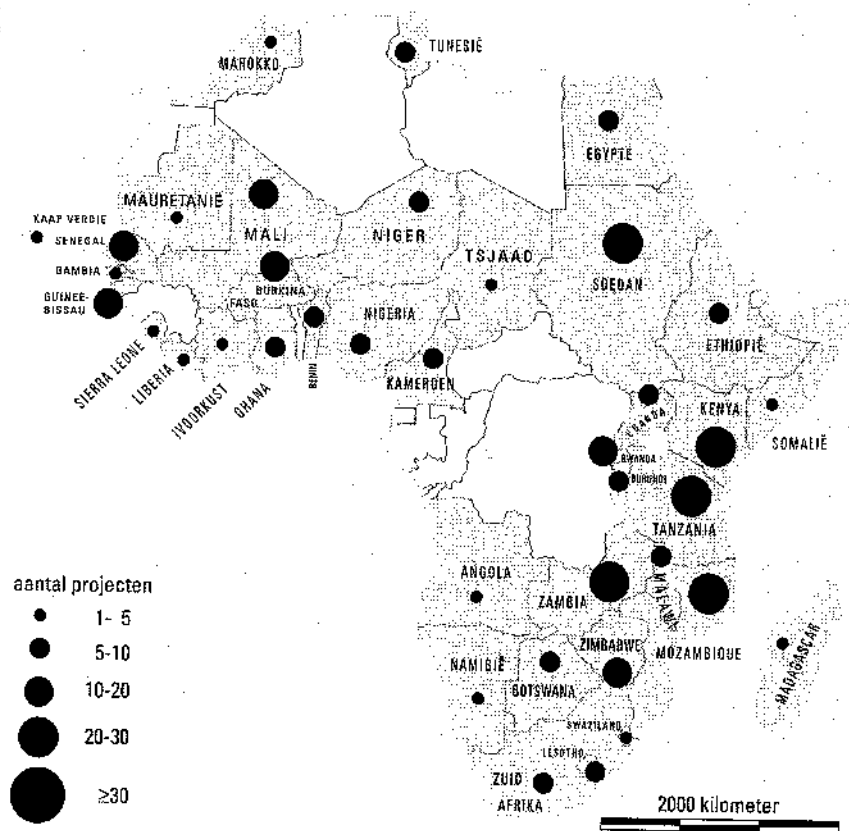
financieringskanalen in deze landen. Bij de instelling van het programma werd bepaald in sector-landen bij voorkeur het multilaterale en het particuliere kanaal te gebruiken. Tabel 4.5 geeft de feitelijke verdeling van de bestedingen voor de verschillende typen landen en kanalen.

TABEL 4.5 PL-UITGAVEN NAAR FINANCIERINGSKANAAL EN TYPE OS-LAND, 1985-1988
in procenten

Financierings- kanaal	Programma- landen	Regio- landen	Sector- landen	Overige ontwikkelings- landen
Bilateraal	49	39	46	6
Multi-bi	25	25	21	69
MFO's	21	24	13	13
SNV	1	10	14	3
Overige NGO's	4	2	6	9
Totaal in mln gulden	100% 220	100% 235	100% 117	100% 169

Twee verschillen tussen de richtlijnen en de feitelijke bestedingen vallen op. Ten eerste de besteding van een vrij aanzienlijk deel van de financiële middelen in niet-PRS-landen, voornamelijk via het multilaterale kanaal. Dit vloeit voort uit de PL-bijdrage aan grote programma's van internationale organisaties met een eigen beheersstructuur, die in meerdere landen worden uitgevoerd. Hierbij hanteerde de PL-coördinatie-eenheid kennelijk minder strikt de regel van concentratie in PRS-landen. (Voor een overzicht van de grote multi-bi programma's gefinancierd vanuit PL wordt verwezen naar bijlage V.) Ten tweede, het hoge percentage uitgaven voor bilaterale projecten in sector-landen (46,2% van de projecten in die landen). Opvallend maar niet in strijd met de richtlijnen is voorts het relatief hoge aandeel van SNV in regio- en sector-landen. De relatief sterke aanwezigheid van SNV in sector-landen is vooral te verklaren uit het feit dat deze organisatie al langere tijd in een aantal van deze landen actief was. Dit was één van de redenen om deze in

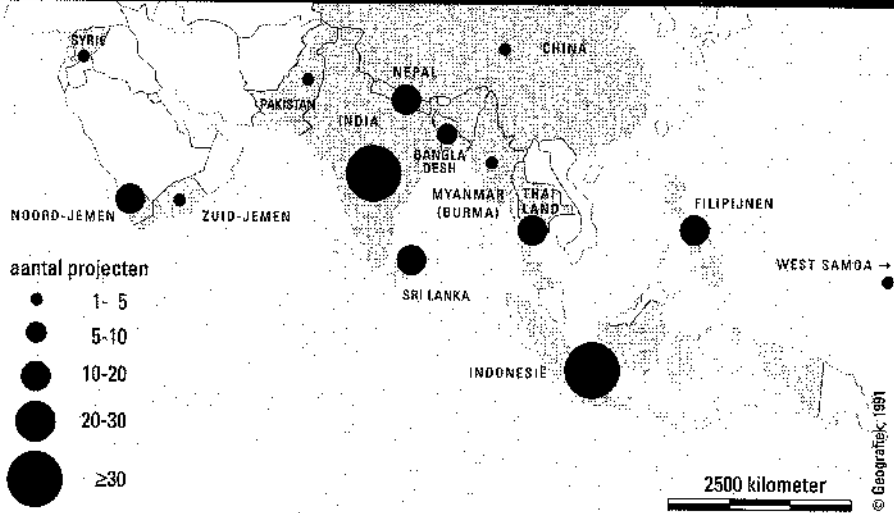
Aantal projecten per land in Afrika tussen 1-1-'85 en 1-4-'89



1984 als sectorland aan te merken. Na de vaststelling van de lijst van PRS-landen maakt SNV kennelijk gebruik van de grotere ruimte voor eigen initiatieven voor het uitvoeren van projecten in sectorlanden (geen landenbeleidsplannen en weinig bilaterale projecten).

Naast de spreiding van PL-projecten over typen OS-landen moet die over de macro-regio's aangegeven worden. Behalve regiogebonden projecten in Azië, Afrika en Latijns Amerika worden wereldwijde projecten (activiteiten in meerdere landen in verschillende macro-regio's) en activiteiten in Nederland onderscheiden. De sterke nadruk op Afrika (50% van alle projecten) valt op – maar deze sluit aan bij de algemene tenor in de vorm van hulpverlening binnen het Nederlandse OS-beleid.

Aantal projecten per land in Azië tussen 1-1-'85 en 1-4-'89



Het onderscheid naar afgesloten en in uitvoering zijnde projecten per macro-regio wijst bovendien op een verschuiving van Latijns Amerika naar Afrika en Azië (tabel 4.6).

TABEL 4.6 PL-PROJECTEN NAAR MACRO-REGIO EN STATUS, 1985-1988
absoluut en in procenten

Macro-regio	Afgesloten projecten		Projecten in uitvoering		Totaal aantal	
	abs.	proc.	abs.	proc.	abs.	proc.
Afrika	125	44	228	54	353	50
Azië	56	20	126	30	182	26
Latijns Amerika	101	36	65	16	166	24
Totaal	282	100%	419	100%	701*	100%

*] Exclusief 49 wereldwijde projecten en die in Nederland

De relatieve betekenis van de financieringskanalen toont aanzienlijke verschillen tussen de macro-regio's. Voor Afrika geldt een sterke dominantie van de bilaterale en multi-bi projecten (samen meer dan de helft van de projecten en meer dan 70% van de financiële middelen). Voor Azië domineert weliswaar het MFO-kanaal indien gemeten naar het aantal projecten (36%), maar wordt bijna de helft van de financiën via het bilaterale kanaal gesluisd. Ook voor Latijns Amerika zijn qua aantal projecten de medefinancieringsorganisaties het belangrijkste, maar is het aandeel van het bilaterale, het multilaterale en het MFO-kanaal in het totaal van de middelen ongeveer gelijk.

Gezien vanuit de kanalen blijkt eveneens een sterk variërende mate van concentratie op de macro-regio's bij het aanwenden van de financiële middelen vanuit het sectorprogramma. Weliswaar is voor alle kanalen Afrika de belangrijkste macro-regio, maar de mate waarin de middelen aan projecten in Afrika worden besteed toont sterke verschillen. Voor SNV is dat niet minder dan 73%, voor de multilaterale en bilaterale projecten tussen 50 en 55%.

De particuliere organisaties (MFO's en vooral overige NGO's) tonen een meer gelijkmatige spreiding. Met name de MFO's financieren de grotere projecten met middelen uit het sectorprogramma en de partners van deze grotere projecten zijn in alle macro-regio's aanwezig. Tenslotte worden via het multilaterale kanaal grotere programma's in meerdere landen gefinancierd, waardoor het hoge percentage 'overige' verklaard wordt voor dit kanaal. Verdere details zijn gegeven in tabel 4.7.

TABEL 4.7 PL-UITGAVEN PER MACRO-REGIO EN NAAR FINANCIERINGSKANAAL, 1985-1988
in procenten

Macro-regio	Bilateraal	MFO	Overige NGO's	Multi-lateraal	SNV	Totaal
Afrika	56	45	38	50	73	52
Azië	32	31	34	17	13	25
Lat. Amerika	12	24	15	12	6	14
Overige			13	21	8	9
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4.5 Verdeling over thema's en sectoren

Zoals reeds is vermeld in de hoofdstukken 1 en 2, zijn voor het sectorprogramma een aantal prioritaire thema's vastgesteld. Ook in de keuze van de projectactiviteiten dienen deze thema's een belangrijke rol te spelen. Op basis van de informatie van de PINS is het mogelijk een indeling naar thema's te maken, waaruit hun relatieve betekenis naar voren komt (tabel 4.8).

Allereerst blijkt dat enkele thema's nauwelijks of in het geheel niet voorkomen. Dit betreft of thema's van relatief recente datum die nog niet tot projectactiviteiten op het onderhavige terrein hebben geleid (intermediaire steden), of thema's die om uiteenlopende redenen als hoofdactiviteit in een project nauwelijks voorkomen, maar wel enigermate als nevenactiviteit (bevolkingsvraagstukken en voeding bijvoorbeeld). Voorts blijkt uit de klassificatie dat activiteiten die duidelijk niet tot de themaprioriteiten van het sectorprogramma behoren, wel hieruit gefinancierd kunnen worden (bijvoorbeeld projecten die puur de aanleg van fysieke infrastructuur betreffen of projecten op het terrein van het reguliere onderwijs). Deze niet-prioritaire thema's zijn in een categorie 'overige' geplaatst; deze categorie omvat

TABEL 4.8 PL-PROJECTEN EN UITGAVEN NAAR THEMA, 1985-1988
absoluut en in procenten

Thema	Projecten		Uitgaven	
	Abs.	Proc.	x f1000	Proc.
Institutionele versterking	233	31	169 836	23
Ecologie en energie	125	17	89 353	12
Voedselproductie en voedsel- veiligheid (incl. krediet)	123	16	155 103	21
Geïntegreerde plattelands- ontwikkeling	73	10	107 812	14
Gemeenschapsdiensten				
a: Drinkwater en sanitatie	55	7	56 841	8
b: Gezondheidszorg	42	6	76 523	10
Rurale werkgelegenheid	8	1	5 718	1
Overige (niet-PL-themaprioriteit)	91	12	83 087	11
Totaal	750	100%	744 253	100%

ten minste ruim 10% van de projecten en van de bestedingen, maar is in de loop van het programma in omvang afgenomen.

Het belangrijkste thema bij projecten uit het sectorprogramma blijkt institutionele versterking (31% van de projecten en bijna 23% van de uitgaven). Deze categorie omvat zowel projecten die zich richten op de versterking van overheidsorganisaties als projecten gericht op de opbouw van bevolkingsorganisaties en participatie. Qua aantal projecten zijn voorts die op het terrein van de voedselproductie/voedselzekerheid en energie/ecologie belangrijk. De projecten op het terrein van de voedselproductie omvatten tevens op productieondersteuning gerichte activiteiten, bijvoorbeeld kredietverlening of de aanleg van infrastructuurde werken (irrigatie).

Afgemeten aan de uitgaven zijn institutionele versterking en agrarische productie eveneens de belangrijkste themata (samen ruim 40%). Een derde belangrijk thema blijkt dan geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Dit betreft projecten, die meerdere typen activiteiten omvatten die veelal op integratieve wijze worden uitgevoerd en een streekontwikkelingskarakter hebben.

Door de projecten naar themaprioriteit in te delen over de bureaus binnen de coördinatie-eenheid kan worden nagegaan of en in welke mate er sprake is van specialisatie van de bureaus (tabel 4.9).

Uit de opsplitsing blijkt het duidelijk eigen werkterrein van de bureaus PLC (ecologie en energie) en PLa (voedselproductie en voedselzekerheid). Met institutionele versterking – een thema voor alle bureaus – blijken de drie bureaus zich inderdaad alle bezig te houden. Voor PLb geldt dat ongeveer 17% van de projectuitgaven zich richt op niet-prioritaire thema's, vooral onderwijs en fysieke

TABEL 4.9 PL-UITGAVEN PER BUREAU NAAR THEMA, 1985-1988
in procenten

Thema	Bureau			Totaal
	PLa	PLb	PLc	
Institutionele versterking	36	17	5	23
Ecologie en energie		11	95	12
Voedselproductie en voedsel- veiligheid (incl. krediet)	45	8		21
Geïntegreerde plattelands- ontwikkeling	12	20		14
Gemeenschapsdiensten				
a: Drinkwater en sanitatie		15		3
b: Gezondheidszorg		21		10
Rurale werkgelegenheid		11		11
Overige (niet-PL-themaprioriteit)	7	17		11
	100%	100%	100%	100%

infrastructuur. Tevens bestaat er een duidelijke overlap met PLa op het terrein van de agrarische productie en de geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

Tevens doet zich de vraag voor of de verschillende financieringskanalen duidelijke verschillen vertonen qua themaprioriteiten. Met andere woorden, zijn de kanalen uitsluitend een financieringsmodaliteit of gebruikt de coördinatie-eenheid de variëteit aan kanalen om specifieke thema's in de uitvoering te stimuleren en treedt er op deze wijze een zekere specialisatie naar kanaal op?

Allereerst kan geconstateerd worden dat institutionele versterking als hoofdthema voor alle kanalen de belangrijkste categorie vormt (zie tabel 4.10). Bovendien verschilt het voor de onderscheiden kanalen weinig als percentage van het totaal aantal projecten (30-35%, met uitzondering van SNV). Bij het bilaterale kanaal ligt daarnaast het accent op voedselproductie en energie/ecologie (elk 21%). Het MFO-kanaal toont naast institutionele versterking hoge percentages projecten voor geïntegreerde plattelandsontwikkeling en agrarische productie. Daarin verschillen de medefinancieringsorganisaties met de uit het sectorprogramma gefinancierde projecten duidelijk van de overige NGO's. Deze laatste hebben een hoog percentage projecten in de categorie energie en ecologie. Ditzelfde geldt voor de multilaterale organisaties, die tevens veel projecten in de categorie agrarische productie (doen) uitvoeren (FAO). SNV tenslotte toont een geringe mate van themaconcentratie; het voert als aanvulling op de inzet van vrijwilligers projecten uit over een breed scala van thema's.

Indien niet het aantal projecten, maar het procentuele aandeel in de uitgaven als criterium voor themaconcentratie van de verschillende financieringskanalen als maatstaf wordt genomen, dan wijzigt zich bovengeschetst beeld. Institutionele versterking vermindert dan duidelijk in relatieve betekenis – waarmee vooral wordt

TABEL 4.10 PL-UITGAVEN PER FINANCIERINGSKANAAL EN NAAR THEMA, 1985-1988
in procenten

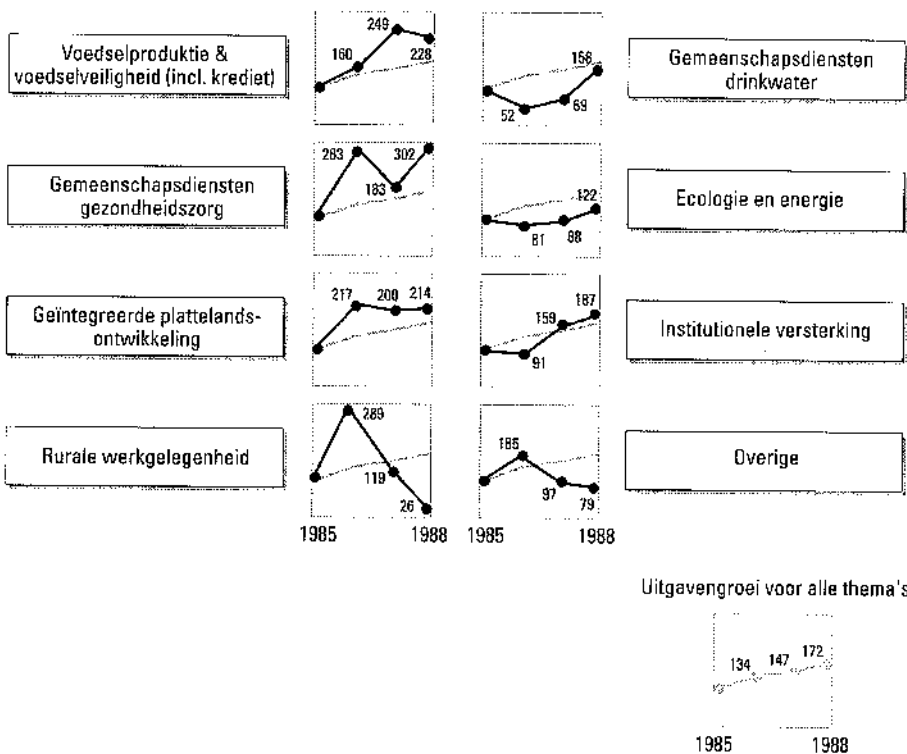
Thema	Financieringskanaal					Totaal
	Bilateraal	MFO	Overig NGO	Multi-bi	SNV	
Institutionele versterking	29	31	35	34	20	31
Ecologie en energie	21	16	24	23	18	17
Voedselproductie en voedsel- veiligheid (incl. krediet)	21	16	8	19	15	16
Geïntegreerde platteland- ontwikkeling	5	20	4	4	17	10
Gemeenschapdiensten						
a: Drinkwater en sanitatie	10	8	8	12	12	7
b: Gezondheidszorg	4	3	6	10	5	5
Rurale werkgelegenheid		11		11	5	11
Overige (niet-PL-themaprioriteit)	10	15	15	8	18	12
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal projecten	186	210	117	172	65	750

aangegeven dat projecten gericht op institutionele versterking gewoonlijk van geringere financiële omvang zijn. Voor het bilaterale kanaal wordt qua uitgaven geïntegreerde plattelandontwikkeling een belangrijk thema, hetgeen wordt veroorzaakt door de financiering van enkele grootschalige streekontwikkelingsprojecten die als aanvulling op het kasplafond vooral via het bilaterale kanaal worden uitgevoerd. Hier lijkt het sectorprogramma voornamelijk een instrument om aanvullingen op de bilaterale allocatie te realiseren. Ook voor de MFO's wordt geïntegreerde plattelandontwikkeling een belangrijke categorie, al voeren MFO's dit type projecten veel kleinschaliger uit dan het bilaterale kanaal.

Tabel 4.11 tenslotte geeft een overzicht van de verschuivingen in PL-uitgaven naar thema's voor de periode 1985 t/m 1988. Het meest opvallende zijn de sterke schommelingen tussen de jaren voor bijna alle thema's en het ontbreken van duidelijke trends. Voorts blijkt dat de uitgaven relatief sterker stijgen voor voedselproductie en krediet, gezondheidszorg en geïntegreerde plattelandontwikkeling. Rurale werkgelegenheid en energie/ecologie/bosbouw blijven achter bij de gemiddelde stijging van de totale PL-uitgaven. Het aandeel van de uitgaven van de 'overige' niet-PL-projecten daalt.

Het sectorprogramma plattelandontwikkeling had dus een zeer heterogene projectenportefeuille. De vele projecten die in uitvoering zijn genomen verschilden onderling sterk naar financiële omvang en aard van de ondernomen activiteiten. De financiële middelen werden via meerdere financieringskanalen aan uitvoerende organisaties beschikbaar gesteld, maar de kanalen tonen nauwelijks een eigen specialisatie op themaprioriteiten. Het projectenbestand toont voorts een sterke

TABEL 4.11 VERANDERING IN DE PL-UITGAVEN NAAR THEMA, 1985-1988
index 1985 = 100



geografische spreiding. Het aantal landen met PL-projecten is in de loop van het programma nauwelijks verminderd, terwijl een aanzienlijk deel van de middelen naar landen is gegaan waarvoor het programma niet bestemd was.

Deel II. Resultaten veldevaluatie

Inleiding bij deel II

In dit deel van het rapport wordt de rol en de betekenis behandeld van de projecten die uit het sectorprogramma plattelandontwikkeling zijn gefinancierd. Daarmee richt dit deel zich op de vraag in hoeverre het sectorprogramma heeft bijgedragen aan een duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden op het platteland.

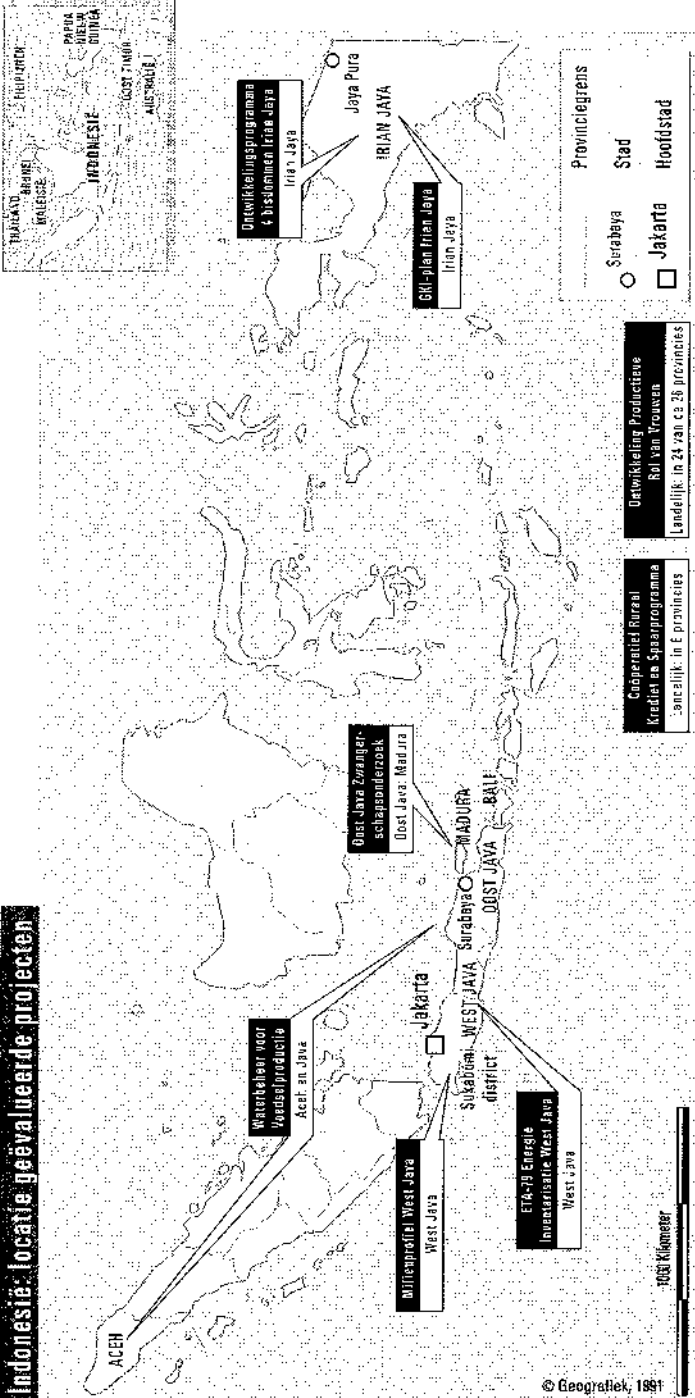
Deze vraag dient in eerste instantie binnen een concrete geografische context behandeld te worden. Immers, de toenemende differentiatie tussen ontwikkelingslanden van de afgelopen decennia en de mogelijke verschillen in beleid tussen deze landen houden in dat plattelandontwikkelingsprojecten hun doelstellingen in sterk uiteenlopende situaties trachten te realiseren. De grote betekenis van macro-economische en beleidsomstandigheden voor plattelandontwikkelingsprojecten is bij eerdere evaluaties bij herhaling genoemd.

De bevindingen van de veldevaluaties worden dan ook voor elk der geselecteerde landen afzonderlijk gepresenteerd. Daarbij wordt een vaste volgorde aangehouden. Eerst wordt een kenschets gegeven van de belangrijkste economische ontwikkelingen over de laatste decennia en het gevoerde overheidsbeleid, vervolgens worden de veranderingsprocessen op het platteland beschreven. Daarna wordt een overzicht verschaft van de rol van donoractiviteiten en de plaats van de Nederlandse hulp daarin. In aansluiting hierop volgt een karakterisering van het PL-sectorprogramma in het geselecteerde land en een korte schets van de acht in het land geëvalueerde PI-projecten.

Nadat op deze wijze de projecten binnen de landencontext zijn geplaatst, worden de veertig projecten vergeleken op een aantal hoofdkenmerken. Voor deze vergelijkende analyse is een tweedeling gemaakt naar projectvoorbereiding en projectuitvoering. De analyse van de projectvoorbereiding richt zich op de doelstellingen van de projecten en de aansluiting daarvan bij die van het sectorprogramma, de in de projecten gevolgde benadering, en de betekenis van de voor het PL-programma geformuleerde speciale aandachtspunten. In de analyse van de projectuitvoering komen achtereenvolgens aan de orde het oordeel over resultaten en doelmatigheid, de door de projecten geleverde bijdrage aan plattelandontwikkeling, de bijdrage aan de positieverbetering van de doelgroepen van het Nederlandse OS-beleid en de duurzaamheid van de projectresultaten.

Deel II mondt uit in een slotbeschouwing waarin enkele hoofdbevindingen van de evaluatie van het sectorprogramma worden gepresenteerd.

Indonesië: locatie geëvalueerde projecten



**Ontwikkelingsprogramma
v. Bismarcken Irian Jaya**
Irian Jaya

GHI-plan Irian-Java
Irian Jaya

Oost-Java Zonnenschijnselonderzoek
Oost-Java, Madura

**Waterscheiding door
Voedselproductie**
Aard en Java

Miffesprofiel West-Java
West-Java

**ETA-7B Energie
Inveestiesite West-Java**
West-Java

- Provincegrens
- Stad
- Hoofdstad

**Ontwikkeling Productieve
Bal van Vrouwen**
Landelijk in 24 van de 26 provincies

**Coöperatief Ruural
Krediet en Spaarprogramma**
Landelijk in 6 provincies

1000 Kilometer

5. Indonesië: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma

5.1 Economische ontwikkeling en beleid

Met een landoppervlak van bijna 2 miljoen km² en een bevolking van 180 miljoen mensen behoort Indonesië tot de grootste landen ter wereld. De bevolking is ongelijkmatig over het land verdeeld; bijna twee derde woont op Java, Madura en Bali (7% van het landoppervlak). De bevolkingsgroei bedraagt thans 2% per jaar; als gevolg van een succesvol beleid op dit gebied heeft de groei recent een sterke daling ondergaan. Indonesië is een eilandenrijk met de daarbij behorende hinderpalen ten aanzien van de verbindingen.

Na het verwerven van de onafhankelijkheid volgde een periode van economische stagnatie, hoge inflatie en een daling van het inkomen per hoofd van de bevolking. Hierin komt verandering met de vestiging van de Nieuwe Orde in 1966 als gevolg van een militaire staatsgreep: overheidsmaatregelen, overvloedige buitenlandse hulp en een sterk toegenomen politieke stabiliteit leiden tot een herstel van de groei van het BNP met meer dan 6% per jaar. Vanaf 1969 begint Indonesië met een reeks ambitieuze 5-jarenplannen waarin de accenten worden gelegd op economische groei, verhoging van de voedselproductie en verbetering van de fysieke infrastructuur en de gemeenschapsdiensten. Er wordt een sterk centralistisch systeem opgezet waarin militairen en technocraten een dominerende rol spelen. Industrialisatie wordt bevorderd zonder de landbouw te verwaarlozen. Binnen- en buitenlandse investeringen worden gestimuleerd door krediet- en belastingfaciliteiten en vergunningen voor investeringen en noodzakelijke importen. Gedurende het eerste ontwikkelingsplan wordt ook een begin gemaakt met rechtstreekse regionale ontwikkelingsubsidies aan provincies, districten en dorpen, de zogeheten INPRES-projecten. Het proces van economische groei krijgt een krachtige stimulans door de stijging van de olieprijs vanaf 1973. Hierdoor stijgen de staatsinkomsten, die onder meer worden gebruikt voor verbetering van de fysieke infrastructuur en gemeenschapsvoorzieningen.

Het gecentraliseerde en op economische groei gerichte beleid leidt tot toenemende concentratie van rijkdom in de handen van een relatief kleine groep. Vanaf het midden van de jaren zeventig wordt een grotere welvaartsspreiding een algemene doelstelling van het overheidsbeleid. Dit zou onder meer bereikt moeten worden door een grotere decentralisatie van ontwikkelingsplanning en uitvoering. In de praktijk komt decentralisatie slechts mondjesmaat tot stand, onder

meer vanwege het gebrek aan geschoold personeel bij de lagere overheden en de voortgaande centrale controle op de verdeling van de financiële middelen. De sterke uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen via onder meer de INPRES-projecten brengt evenwel een verschuiving ten gunste van de armere gebieden met zich mee.

Vanaf het begin van de jaren tachtig en met name in 1986 dalen de olieprijsen sterk, en moet Indonesië aanzienlijke leningen afsluiten om de overheidsuitgaven te kunnen financieren. Deze leningen vergroten de buitenlandse schuld zodanig, dat in 1988/89 niet minder dan 36% van de exportopbrengsten nodig is voor rente en aflossing. Als reactie op deze verslechterde situatie initieert de Indonesische overheid een aanpassingsprogramma gericht op het handhaven van de stabiliteit van de betalingsbalans en op vermindering van de afhankelijkheid van olie-export. Concreete maatregelen betreffen: vermindering van de overheidsuitgaven, devaluatie van de nationale munt, verhoging van belastingen, vermindering van subsidies, en deregulering onder meer op het gebied van in- en uitvoer. In puur economische termen gemeten is het aanpassingsprogramma een succes, het nationale inkomen toont weer een duidelijke stijging – ook per capita – maar het brengt tevens een daling van het reële inkomen van grote groepen van de bevolking teweeg.

Indonesië kent geen samenhangend plattelandsontwikkelingsbeleid. Het rurale beleid is sectoraal gericht waarbij integratie en coördinatie vooral op lagere administratieve niveaus moeten plaatsvinden. Het sectorale beleid toont een prominente plaats voor de landbouw en irrigatie; binnen de landbouw overheerst een gewasaanpak met nadruk op bevlocide rijstbouw. Enkele recente beleidswijzigingen betreffen een toenemende rol van het particuliere bedrijfsleven in de verdere commercialisering en export-expansie in de landbouw, meer aandacht voor de droge gewassen (met name de boomgewassen) voor de export, verminderen of afschaffen van subsidies op produktiemiddelen, meer nadruk op onderhoud en reparatie van bestaande irrigatiesystemen, gekoppeld aan het opzetten en trainen van waterbeheersorganisaties. Toch tekent zich een tendens af in het beleid in de richting van geïntegreerde streckontwikkeling onder verantwoordelijkheid van de provinciale autoriteiten. Er is tevens sprake van meer geïntegreerde gewassenbenadering in relatie tot agro-ecologische zones, en toenemende aandacht voor milieuproblemen en voor doelgroep-gerichte maatregelen.

De niet-agrarische produktieactiviteiten op het platteland worden vooral bevorderd door kredietprogramma's, waarbij een grotere rol voor particuliere en coöperatieve banken is voorzien. In dit kader past ook het stimuleren van kleine stedelijke centra ten behoeve van de ontwikkeling van het omliggende platteland. Daarnaast wordt het beleid tot uitbreiding en verbetering van gemeenschapsvoorzieningen voortgezet.

Bovendien zijn er aanwijzingen dat het Indonesische beleid zeer geleidelijk evolueert in de richting van overdracht van bevoegdheden naar districten en subdistricten, met een delicate afweging van de macht op centraal en op lokaal niveau. Daarbij hoort ook een langzaam toenemende rol van niet-gouvernementele

organisaties in het ontwikkelingsproces, met name voor de bevordering van bevolkingsparticipatie en de opbouw van basisorganisaties. Niettemin wenst de Indonesische overheid op dit proces strikt toezicht uit te oefenen, hetgeen de actieve participatie van de bevolking in ontwerp en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten bemoeilijkt.

De huidige produktiestructuur van Indonesië toont een dominante positie van de landbouw: hierin is meer dan de helft van de actieve bevolking werkzaam, terwijl ruim 20% aan het BNP wordt bijgedragen. Bovendien is de landbouw thans in staat de gehele Indonesische bevolking van het basisvoedsel rijst te voorzien en levert de agrarische sector een belangrijke bijdrage aan de export.

Van grotere betekenis als bron van buitenlandse deviezen is evenwel de mijnbouw (voornamelijk olie en gas): 60–70% van de exportwaarde aan het eind van de jaren zeventig, minder dan 50% in 1988/89. De bijdrage van de mijnbouwsector aan het BNP daalde eveneens in die periode en wel van 30% naar 20%. Voor de directe werkgelegenheid is deze sector van weinig betekenis: minder dan 10% van de actieve bevolking werkt in de mijnbouw.

De industriële sector inclusief de bouwnijverheid biedt werk aan 13% van de beroepsbevolking, levert een bijdrage van ruim 20% aan het BNP en verzorgt een toenemend aandeel van de export. De industrie is recent ook de sterkste groeisector binnen de Indonesische economie: met 12 tot 14% per jaar bijna het dubbele van de groei van het BNP.

Niettemin blijft – ook al door de sterke toename van de actieve bevolking – de handels- en dienstensector, naast de landbouw, de belangrijkste bron van werkgelegenheid (bijna 32%).

5.2 Rurale veranderingsprocessen

In de periode na 1966 heeft de Indonesische economie dus een aantal wezenlijke veranderingen ondergaan: sterke economische groei met name onder invloed van de stijging van de aardolieprijzen, het bereiken van zelfvoorziening in de productie van het basisvoedsel rijst, en vooral een snelle uitbreiding van de industrie die zowel voor de binnenlandse markt produceert op basis van imports substitutie als voor de export.

Deze algemene veranderingen in de Indonesische economie en in het overheidsbeleid hebben ook grote invloed gehad op de productie- en levensomstandigheden op het platteland.

Rurale veranderingen in Indonesië betreffen in de eerste plaats veranderingen in de agrarische sector. Kenmerkend voor de landbouw is de zeer sterke expansie van de rijstproductie door uitbreiding van het effectieve areaal, maar vooral ook door de verbetering van irrigatie en drainage, het gebruik van hoogwaardige inputs

(zaaizaad, kunstmest en pesticiden) met behulp van ruime overheidssubsidies, een stimulerend prijssysteem, en een verbetering van de landbouwvoorlichting. Tevens wordt een (her)beplantingsprogramma begonnen van boomgewassen zowel op plantages als door kleine boeren. Tenslotte tracht de Indonesische overheid te komen tot een herverdeling van de rurale bevolking over het land door het organiseren en stimuleren van de transmigratie van Java naar minder dicht bevolkte eilanden.

De uitbreiding van de landbouwproductie gaat gepaard met aanzienlijke overheidsinvesteringen in fysieke infrastructuur en in gemeenschapsdiensten; verbetering van wegen, bouw van scholen en gezondheidsfaciliteiten, constructie van drinkwatervoorzieningen. Bovendien leidt dit investeringsprogramma alsmede de uitbreiding van de agrarische productie tot een expansie van de niet-agrarische productieactiviteiten.

De werkgelegenheid in en buiten de landbouw neemt toe onder invloed van deze veranderingen. De economische voordelen van de 'Groene Revolutie' zijn grotendeels voorbijgegaan aan de regenafhankelijke landbouw en zijn vooral ten goede gekomen aan de geïrrigeerde landbouw. Dit heeft tot toenemende landloosheid geleid. Toch kan, de sterke regionale verschillen in de rurale veranderingen in aanmerking nemend, in het algemeen geconstateerd worden dat de periode tot de olieprijsdaling gekenmerkt wordt door een proces van rurale ontwikkeling waaraan brede lagen van de bevolking deel hebben: verhoging van productie, verbetering van voeding en voedselzekerheid, vergroting van werkgelegenheid en inkomen, en uitbreiding van gemeenschapsdiensten.

Na de daling van de olieprijsen treedt een stagnatie op in dit proces als gevolg van de beperking van de overheidsuitgaven en andere maatregelen in het kader van het aanpassingsbeleid. Bovendien komt de stijging van de rijstproductie tot stilstand onder invloed van droogte, de vermindering van de subsidies op inputs en bij plagen, en de beperkingen aan verdere areaaluitbreiding. Wel vindt een sterke groei plaats van de subsector niet-rijst. Dit betreft in de eerste plaats de houtproductie en daarnaast een aantal boomgewassen, met name op plantages (rubber, oliepalm en kokosnoten voor de export) en in mindere mate op kleine bedrijven (koffie, kruidnagel en andere specerijen). De export van landbouwproducten neemt sterk toe en het aandeel van de agrarische sector in de exporten stijgt. Omdat grote aantallen jongeren zich melden als werkzoekenden en de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt sterk groeit, stijgen de open en de verborgen werkloosheid en er zijn aanwijzingen dat de reële lonen in deze periode een daling ondergaan. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe het recente herstel van de Indonesische economie verandering heeft gebracht in de situatie op het platteland. Verwacht mag evenwel worden dat de groei van de agrarische exporten gunstige gevolgen heeft gehad voor de werkgelegenheid en het inkomen op het platteland in de betreffende deelgebieden, en dat de expansie van de industriële

exporten een deel van de (semi)landloze plattelandsbevolking werk heeft verschaft in de stedelijke gebieden, met name op Java.

In 1976 leefde niet minder dan 78% van de bevolking van Java onder de armoedegrens; op andere eilanden varieerde dit naar schatting van 25 tot 35%. Hoewel er vanaf de jaren zeventig een algemene vermindering van de armoede is opgetreden onder invloed van de economische groei en de uitbreiding van de rijstproductie, wordt de arme bevolkingsgroep per 1987 door de Wereldbank op 30 miljoen geschat (17,4%), en op 41 miljoen (23,7%) als de groepen die onder 'near poverty' condities leven ook worden meegeteld. Armoede is gerelateerd aan de hulpbronnenpositie van huishoudens. Onder arme huishoudens zijn die met een vrouw aan het hoofd en die met een sterke afhankelijkheid van vrouwelijke arbeid sterk vertegenwoordigd. Vrouwen hebben in het algemeen een lagere alfabetiseringsgraad (35% analfabetisme tegen 17% voor mannen). Voorts zijn er aanwijzingen dat de werkloosheid bij vrouwen hoger ligt en dat de commercialisering van de arbeid in samenhang met de Groene Revolutie ten nadele van de werkgelegenheid van vrouwen heeft gewerkt. De armoede in Indonesië blijkt eveneens uit het voorkomen van voedingsproblemen en uit de drinkwatervoorzieningen op het platteland: in 1983 bleek nog 64% van de plattelandsbevolking geen toegang te hebben tot schoon drinkwater.

Geconcludeerd moet dan ook worden dat de spectaculaire economische groei die Indonesië de laatste 25 jaar heeft doorgemaakt gelcid heeft tot een aanzienlijke vermindering van het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft. Dit heeft echter de ernstige problemen van werkgelegenheid en armoede op het Indonesische platteland niet opgelost.

5.3 Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp

De hulp van buitenlandse donoren is van grote betekenis voor de Indonesische economie en voor het ontwikkelingsbeleid van de Indonesische overheid. Niet minder dan 80% van het ontwikkelingsbudget ofwel 30% van het totale overheidsbudget is afkomstig van buitenlandse donoren. De donorsteun heeft op committeringsbasis in de jaren tachtig ook een geleidelijke uitbreiding ondergaan tot een totaal aan toezeggingen ter waarde van US\$ 6 miljard voor 1989/90. De hulp aan Indonesië bestaat voornamelijk uit kapitaalhelp (90%, tegen 10% technische hulp).

De donorhulp aan Indonesië vindt plaats in het kader van de Inter-Gouvernementele Group Indonesië (IGGI), die jaarlijks vergadert over de economische en sociale situatie van het land en de behoefte aan en effectiviteit van de buitenlandse hulp. De belangrijkste donoren naar omvang van de financiële bijdrage zijn de Wereldbank, Japan en de Aziatische Ontwikkelingsbank (respectievelijk US\$ 1170 miljoen, 720 miljoen en 700 miljoen aan committeringen in 1989). De laatste

jaren is vooral de bijdrage van Japan sterk gestegen. Cijfers over de verdeling van de hulp over de diverse sectoren van de Indonesische economie tonen een prioritaire positie voor landbouw, bosbouw en visserij, met bijna een kwart van de hulp (1988). Aangenomen mag worden dat de hulp voor de agrarische sector, een deel van die voor gezondheidszorg en die voor de natuurlijke hulpbronnen direct de plattelandsontwikkeling bevorderen.

De vorm waarin de hulp wordt verschaft toont belangrijke verschillen tussen de donoren. De Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank verstrekken voornamelijk leningen, evenals Japan en Frankrijk. Andere donoren (waaronder Nederland) verschaffen een belangrijk deel van de hulp in de vorm van giften.

De financiële hulpprogramma's van de buitenlandse donoren in Indonesië worden zorgvuldig beheerd en gestuurd door het nationale planbureau, en behoeven de goedkeuring van deze organisatie. Naast dit centrale beheer en de discussies in het kader van de IGGI-vergaderingen is er weinig coördinatie en samenwerking tussen de donoren in de vorm van uitwisseling van ervaringen met identieke projecten en regelmatige voortgangsrapportage.

Tussen de donoren bestaan verschillen in nadruk op sectoren, hoewel alle donoren op één of andere wijze middelen beschikbaar stellen voor landbouwontwikkeling en voor aspecten van plattelandsontwikkeling.

Veel belangrijke donoren verlenen steun aan vrij grote geïntegreerde regionale en rurale ontwikkelingsprojecten. De ervaringen met deze projecten lopen uiteen, maar in het algemeen wordt het een effectief middel gevonden om produktiegerichte en infrastructurele activiteiten te ondernemen ten behoeve van de doelgroep. Bovendien worden deze projecten als een geschikt instrument beschouwd om de provinciale en districtplanningsinstanties ervaring te laten opdoen in de planning en monitoring van plattelandsontwikkelingsactiviteiten.

Het Nederlandse hulpbeleid voor Indonesië is gebaseerd op het landenbeleidsplan (1988-92). Algemeen uitgangspunt van het huidige landenbeleidsplan is bijdragen aan de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen van het Indonesische ontwikkelingsbeleid: verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking en het leggen van de grondslagen voor duurzame ontwikkeling. Daarbij wordt voor het Nederlandse beleid de nadruk gelegd op de continuïteit in de hulp ten aanzien van de verdeling over de sectoren en de regionale concentratie, en op een toename van de participatie van de bevolking.

De totale Nederlandse hulp aan Indonesië bedroeg in 1988 en 1989 respectievelijk f 359 miljoen en f 405 miljoen op kasbasis, waarmee Nederland na Japan tot de grote bilaterale donoren wordt gerekend (met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten). Ongeveer 60% van de Nederlandse hulp valt onder het landen- en regioprogramma voor Indonesië. Ongeveer een derde valt onder de sectorprogramma's en het restant verloopt via het medefinancierings-

programma. Binnen de sectorprogramma's nemen de ontwikkelingsrelevante exporttransacties en het sectorprogramma voor training, onderzoek en onderwijs een belangrijke plaats in. Het PL-sectorprogramma komt op de derde plaats, met een uitgavenniveau van circa f 10 miljoen per jaar. In 1987 en 1988 was van het Nederlandse hulpprogramma onder het landen- en regioprogramma 20% voor programmahulp en 80% voor projecthulp bestemd. Additioneel is in beide jaren nog eens f 50 miljoen beschikbaar gesteld voor programmahulp. Na herstel van het financiële evenwicht wordt afbouw van de programmahulp voorzien ten gunste van projectsteun voor industriële ontwikkeling. Bij de projecthulp binnen het landen- en regioprogramma ligt het accent op de sector transport en verbindingen, op de stedelijke drinkwatervoorziening en in toenemende mate ook op plattelandsontwikkeling. Slechts een beperkt deel van het hulpprogramma komt direct ten goede aan mensen met lage inkomens.

Alle vier de Nederlandse medefinancieringsorganisaties zijn in Indonesië werkzaam, met een gemiddelde omvang van de uitgaven van ruim f 15 miljoen per jaar lastens categorie IV van de OS-begroting over de periode 1985-88. Hierbinnen heeft HIVOS een klein programma, en verschillen de andere drie MFO's weinig in financiële omvang van hun programma's. Type samenwerkingspartner en aard van de activiteiten tonen wel enige verschillen. CEBEMO en ICCO werken vooral samen met kerkelijke organisaties en concentreren hun activiteiten sterk op het platteland, mede onder invloed van omvangrijke programma's, onder meer op Irian Jaya, terwijl NOVIB en ook HIVOS algemene ontwikkelingsorganisaties als partner hebben en een belangrijk deel van hun activiteiten in stedelijke gebieden concentreren.

5.4 Het PL-sectorprogramma

In het landenbeleidsplan wordt als de belangrijkste rol voor het sectorprogramma gezien het geven van nieuwe beleidsimpulsen waarvan het belang op het centraal planningsniveau nog onvoldoende wordt onderkend.

De projecten die in Indonesië worden gefinancierd vanuit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling zijn groot in aantal en vormen een goede afspiegeling van de breedte van dat programma naar themaprioriteiten en financieringskanalen. Tussen begin 1985 en eind 1988 werden 54 projecten door PL in Indonesië gefinancierd met een uitgave van in totaal f 47 miljoen. Meer dan de helft van deze projecten maakte gebruik van het MFO-kanaal. Voedselproductie en voedselzekerheid, energie, krediet en coöperaties, voeding en geïntegreerde plattelandsontwikkeling vormen de belangrijkste thema's. Voorts is het opvallend dat een hoog percentage projecten (circa 20%) buiten de themaprioriteiten valt. Dit wordt met name veroorzaakt door het speciale Irian Jaya programma waarbinnen vooral onderwijsactiviteiten worden gefinancierd via het MFO-kanaal. Kenmerkend voor het PL-programma in Indonesië is voorts dat in slechts een derde van het aantal

projecten de door PI. voorgestane benadering (kleinschaligheid, kapitaal-extensieve aanpak, produktie-gerichtheid, aangepaste technologie, participatie) wordt gehanteerd. Tevens valt op het grote aantal projecten met een studie of onderzoekskarakter en met een trainingscomponent, en het betrekkelijk grote aantal met een innovatieve of experimentele aanpak. Voorbeelden hiervan zijn de opstelling van een milieuprofiel voor West-Java, het zwangerschapsonderzoek in Oost-Java, en enige energieprojecten.

De PI-projecten vormen daarmee duidelijk een aanvulling op de activiteiten gefinancierd uit het landen- en regioprogramma: meer doelgroepgericht, niet beperkt tot de concentratieregio's van de Nederlandse hulp en meer experimenteel en innoverend van karakter. Vooral dit laatste kan reden zijn voor het Indonesische planbureau om sommige projecten met vooralsnog onzekere perspectieven onvoldoende prioriteit toe te kennen om ze onder het landen- en regioprogramma te financieren (energieplanning, milieuprofiel en enige voedingsprojecten bijvoorbeeld). Financiering lastens het PL-programma werd voor dit soort projecten wel aantrekkelijk geacht door de Indonesische overheid, omdat de omvang van de hulpstroom erdoor werd vergroot.

In de volgende paragraaf wordt een korte schets gegeven van de acht in het kader van dit onderzoek in Indonesië geëvalueerde projecten.

5.5 Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten

5.5.1 Energie-inventarisatie West-Java

Dit bilaterale project, uitgevoerd in de periode 1984-88, beoogde de ontwikkeling van een praktisch model voor de analyse van de energiesituatie in de projectregio. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijkheden tot gebruik van andere energiebronnen dan olie, en tenslotte streeft men naar de ontwikkeling van plannings- en beoordelingstechnieken van energiegebruik op dorpsniveau.

De resultaten zijn zeer beperkt. Weliswaar is een op planning gerichte onderzoeksmethodologie ontwikkeld, maar de verzamelde data zijn niet bruikbaar voor planning. Voor één proefgebied met vijf dorpen is in samenwerking met lokale leiders een meer gedetailleerd plan ontwikkeld, waardoor bij de bevolking beter inzicht in verantwoord gebruik van energiebronnen is ontstaan. Er vond enige kennisoverdracht plaats, vooral op nationaal niveau.

Het gaat hier om een innovatieve en exploratieve voorinvestering, die echter niet tot uitvoering heeft geleid. De kans op duurzaamheid is, afgezien van de mogelijke resultaten van de kennisoverdracht, gering. Mede vanwege een tekort aan deskundigheid bij de Nederlandse consultant heeft het project veel langer geduurd dan voorzien en zijn de verzamelde gegevens beperkt bruikbaar. Omdat het project in de planningsfase is blijven steken, is de bijdrage aan plattelandsontwikkeling te verwaarlozen.



Het project paste bij aanvang goed in het Indonesische beleid dat de afhankelijkheid van olie als energiebron trachtte te verkleinen. Naderhand, toen de olijeprijzen weer stegen, verminderde de Indonesische prioriteit voor het project. Rurale elektrificatie wordt nu belangrijker geacht. Indonesië wenste een eventuele vervolgfase dan ook niet lastens het voor dit land vastgestelde kasplafond te brengen, waarop Nederland van verdere financiering afzag.

5.5.2 *Waterbeheer voor voedselproductie*

Dit vanaf 1986 door de FAO uitgevoerde project wil bijdragen aan de voedselproductie op Java en Aceh door middel van kennisoverdracht over een beter waterbeheer binnen de geïrrigeerde rijstbouw in eerste instantie aan de projectstaf en via de staf aan de boeren, teneinde een hogere productie en produktiviteit te verwezenlijken.

Het gaat hierbij om sterk op praktische toepassingen gerichte opleidingen, via zgn. startprojecten. De beschikbaarheid en distributie van water in de projectgebieden is verbeterd, en de produktiviteit is gestegen, doch onbekend is of dit heeft geresulteerd in een hoger inkomen. Het betreft hier een innovatieve benadering, die in potentie kan leiden tot productie- en inkomensverhoging voor die boeren die geïrrigeerde grond bezitten. De benadering is echter ook betrekkelijk technisch. Participatie staat niet centraal en er wordt geen speciale aandacht besteed aan de rol van vrouwen, die in feite veel werk verrichten in de geïrrigeerde rijstbouw. Aan milieuaspecten wordt geen expliciete aandacht geschonken. Sommige technische

verbeteringen, zoals het versterken van kanalen langs steile hellingen, hebben echter wel anti-erosieve effecten.

Het project past goed in het Indonesische beleid, dat gericht is op vergroting van voedselproductie en efficiënter gebruik van de bestaande irrigatiestructuur. De overheid tracht het beheer van irrigatiewerken te verbeteren via organisaties van watergebruikers, die nauw gelieerd zijn aan het ministerie. Voor lokale NGO's is echter geen ruimte binnen deze benadering en dus ook niet binnen het project. Het is voorts onduidelijk in welke mate het liberaliseringsbeleid en het beleid gericht op de stimulering van niet-rijstgewassen de projectresultaten gaat beïnvloeden.

5.5.3 *Oost-Java – Zwangerschapsonderzoek*

Vanaf 1981 wordt door de Airlangga Universiteit te Surabaya onderzoek uitgevoerd samen met het Koninklijk Instituut voor de Tropen. Getracht wordt inzicht te krijgen in factoren die van belang zijn voor ontwikkeling, ondervoeding, groei en sterfte van jonge kinderen, en de rol die aanvullende voeding voor zwangere vrouwen hierbij speelt. Naderhand wordt, op basis van aanbevelingen van een tussentijdse evaluatie, ook getracht meer inzicht te verkrijgen in de culturele opvattingen over gezondheidszorg en voeding. Hoewel het onderzoek van goede kwaliteit wordt geacht, is een directe invloed op het Indonesische beleid op het terrein van gezondheidszorg niet waarneembaar, mede als gevolg van het relatieve isolement waarin het projectonderzoek is verricht. Gezondheidszorg wordt in het Indonesische rurale beleid vooral gezien in termen van verbetering van gemeenschapdiensten. Naast het Ministerie van Gezondheidszorg is vooral de National Board for Family Planning actief, waarbij op het lokale niveau in bepaalde streken een zekere concurrentie tussen deze twee instanties plaatsvindt. Het onderzoeksproject heeft aansluiting gezocht bij het Ministerie van Gezondheidszorg en heeft daardoor geen gebruik gemaakt van de veldstructuur van de Family Planning Board. De resultaten van het onderzoek zijn weinig toegankelijk gebleken. Bovendien is de training van Indonesisch personeel zeer beperkt gebleven. Twee leden van de Indonesische staf hebben op basis van het project een doctorsgraad behaald.

Van een directe bijdrage aan plattelandsontwikkeling is in het onderhavige project dan ook geen sprake.

5.5.4 *Coöperatief ruraal krediet- en spaarprogramma*

Dit bilateraal gefinancierde programma beoogt mensen met lage inkomens te voorzien van niet-gesubsidieerde, individuele kredieten, waarbij enerzijds de nadruk ligt op groepsverantwoordelijkheid en collectief in plaats van individueel onderpand en anderzijds op eigen besparingen door middel van de stimulering van informele spaar- en kredietgroepen. Het programma verloopt via de coöperatieve bank BUKOPIN en de dorpscoöperaties (KUD's). Het programma is in 1986 aangevangen. De resultaten zijn gunstig. Het programma is actief in een zestal provincies. BUKOPIN zet in een aantal gebieden het programma zelfstandig voort. De leenprocedures zijn eenvoudig en er bestaat grote belangstelling voor de kredieten.

Betrekkelijk veel vrouwen – 20 à 45% van de 33.000 mensen die tot dusver krediet ontvingen – participeren. De leningen worden doorgaans goed afbetaald. Hoewel weinig informatie beschikbaar is over de resultaten van het kredietgebruik, zijn er indicaties dat een breed scala van kleinschalige inkomensgenererende activiteiten op het platteland wordt gefinancierd (agrarische productie, verwerking van landbouwproducten, nijverheid).

Het programma past goed in het Indonesische beleid gericht op stimulering van economische activiteiten via liberalisering en privatisering, waardoor meer ruimte ontstaat ook voor kleinschalige bedrijven. De liberalisering betekent ook dat particuliere banken een grotere rol gaan spelen bij de rurale kredietverstrekking. De hoge operationele kosten van het hier besproken krediet- en spaarprogramma vormen een hinderpaal voor grootschalige uitbreiding door BUKOPIN.

5.5.5 *Ontwikkeling productieve rol van vrouwen*

Het door UNDP samen met het Ministry of Industry uitgevoerde project bouwt voort op een proefproject uitgevoerd tussen 1982 en 1984. Het huidige project, dat in 1986 aanving, richt zich op de ontwikkeling van een model voor productieve activiteiten van rurale vrouwen, de formering van productieve vrouwengroepen, alsmede het opzetten van een structuur binnen de overheid voor uitbreiding van het programma en training. Door het project is een roterend fonds beschikbaar gesteld voor de verstrekking van kredieten. De geografische spreiding van het project is zeer breed: gewerkt wordt in 24 van de 26 provincies van het land. De nadruk ligt op de traditionele nijverheid. In 120 dorpen zijn ongeveer 3000 vrouwen bereikt hetgeen de sterke geografische spreiding van het programma aangeeft. De economische resultaten zijn vrij beperkt, vooral vanwege de geringe winstgevendheid van de traditionele nijverheid. Wel zijn op dorpsniveau groepen gevormd, die in de praktijk al repliceerbaar zijn gebleken. De economische activiteiten hebben geleid tot enige werkgelegenheid en inkomensstijging vooral bij vrouwen die voorheen geen toegang tot krediet hadden.

De Indonesische overheid erkent het belang van vrouwen in ontwikkeling. Dit blijkt onder meer uit het aanstellen van een 'State Minister for the Development of the Role of Women'. Het project valt onder de verantwoordelijkheid van deze minister, maar wordt uitgevoerd door het Directoraat Generaal voor Kleinschalige Industrie van het Ministerie voor Industrie, waarin het project echter niet goed geïntegreerd is. Het accent ligt in het beleid op de versterking van de positie van de vrouw in het gezin. De bevordering van de traditionele huisnijverheid past goed in dit beleid. Geleidelijk aan ontstaat (ook) bij de overheid meer belangstelling voor de functie van vrouwen in productieve/economische activiteiten, met name in het proces van industrialisering.

De grote geografische spreiding bemmert een efficiënt beheer van het project vanuit het centrale ministerie. Op lokaal niveau is het project minder duidelijk in de overheidstructuur ingepast. Dit heeft echter wel een gunstige invloed op de verzelfstandiging van de vrouwengroepen.

5.5.6 *GKI – plan Irian Jaya*

Het gaat hier om het ontwikkelingsprogramma van de Evangelische Kerk van Irian Jaya, dat vanaf 1985 met PL-fondsen wordt uitgevoerd via ICCO. De autochtone bevolking van Irian Jaya wantrouwt de Indonesische overheid. Kerkelijke organisaties spelen er een belangrijke rol bij de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. De voorwaarden voor economische ontwikkeling zijn in het gebied ongunstig. Het GKI-programma tracht de positie van de autochtone bevolking te verbeteren, met nadruk op inkomensverhoging, training, bewustwording en institutionele versterking. De GKI-afdeling voor onderzoek, ressorterend onder de Synode en het Synodebestuur voor Irian Jaya, coördineert het programma. Gewerkt wordt voorlopig in drie van de negen districten. De resultaten zijn tot dusver beperkt. Gegevens over de resultaten van de productie-gerichte activiteiten zijn niet beschikbaar. Enig resultaat is geboekt bij de introductie van verhandelbare gewassen, de verbetering van visserijtechnieken en de oprichting van coöperaties.

Een belangrijk probleem is de onduidelijke definiëring van de rol van de kerk in het ontwikkelingsproces, tot uiting komend in gebrekkige afbakening van de verantwoordelijkheid tussen de kerk en het ontwikkelingsprogramma. De projectvoorstellen moeten eerst door de kerkelijke leiders worden goedgekeurd, en het financiële beheer van het ontwikkelingsprogramma is niet gescheiden van dat van de kerk. Het management van het programma is zwak.

Het programma past in het beleid van de Indonesische regering op het gebied van decentralisatie en stimulering van ontwikkeling in de 'buitengewesten'. De rol van lokale organisaties hierbij wordt de laatste tijd duidelijker erkend. De oppositie van de autochtone bevolking tegen bepaalde aspecten van het overheidsbeleid – met name de transmigratie – maakt de positie van GKI moeilijk.

5.5.7 *Milieuprofiel West-Java*

De opstelling van het milieuprofiel voor West-Java vormde een onderdeel van het bilaterale project LTA-47. Dit onderdeel werd uitgevoerd in de periode 1987–89 en was gericht op ondersteuning van de managementcapaciteit van het provinciale planbureau van West-Java. Het in kaart brengen van milieuaspecten gerelateerd aan de ontwikkeling van West-Java, de opstelling van het handboek en training van personeel vormden hoofdonderdelen van het subproject 'Milieuprofiel West-Java'. In een specifiek gebied in West-Java (Sukabumi district) werd een meer gedetailleerde inventarisatie verricht. Het hieruit voortkomende handboek verscheen in het Engels en het Indonesisch (totaal bijna 1.000 exemplaren). De gegevens bleken nogal algemeen en deels verouderd. Indonesië is van plan op een minder geavanceerde wijze de ontwikkelde methode toe te passen in een viertal andere provincies.

Hoewel Indonesië sinds 1978 een Minister of State for Environment and Population heeft en ook uitgangspunten voor een milieubeleid heeft geformuleerd, wordt in de praktijk de prioriteit gelegd bij economische groei via gemoderniseerde landbouw en industrialisatie van rurale gebieden. Dit is speciaal het geval op Java. Het

bureau van de Minister of State for Environment and Population was onvoldoende betrokken bij de opstelling van het milieuprofiel voor West-Java. Uitvoering van in het profiel voorgestelde acties is op korte termijn onwaarschijnlijk.

5.5.8 *Ontwikkelingsprogramma vier bisdommen Irian Jaya*

De achtergrond van het ontwikkelingsprogramma van de vier bisdommen is vergelijkbaar met die van het GKI-programma (zie 5.5.6.).

Het programma ontvangt PI-financiering sedert 1984, maar overkoepelt activiteiten met een veel langere looptijd. Het programma werkt in de vier bisdommen van Irian Jaya en houdt zich bezig met activiteiten op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs en economische ontwikkeling (agrarische en niet-agrarische). De eerste twee terreinen – gezondheidszorg en onderwijs – zijn het sterkst vertegenwoordigd (steun aan lager en middelbaar onderwijs, poliklinieken en gezondheidsposten, en training van lokaal kader). De resultaten van het project lopen uiteen voor de onderscheiden deel terreinen. Rekening houdend met de moeilijke omstandigheden is het algemene oordeel over het programma positief. De steun aan het formele onderwijs heeft geresulteerd in een duidelijke toename van het aantal leerlingen en gediplomeerden, vooral ook wat betreft meisjes. De nadruk op lager en middelbaar in plaats van vakgericht onderwijs veroorzaakt wel problemen bij het vinden van werk voor de gediplomeerden. Het programma voor basisgezondheidszorg omvat 48 poliklinieken en 300 gezondheidsposten waar 1000 gezondheidswerkers bij betrokken zijn. Economische activiteiten zijn tot dusver nog nauwelijks van de grond gekomen. Er is nog weinig sprake van lokale organisatievorming. Wel is het opzetten van een aantal provinciale vestigingen van nationale NGO's gestimuleerd door de kerk. De omstandigheden in Irian Jaya voor ontwikkelingsprogramma's zijn zeer moeilijk en beperken de kansen op duurzaamheid van de activiteiten. Ten gunste van duurzaamheid werken de snelle 'Irianisering' van het programma, de stimulering van NGO's, het decentralisatiebeleid van de regering – waardoor meer samenwerking mogelijk wordt met de provinciale overheid – en het bestaande vertrouwen van de lokale bevolking in de niet-gouvernementele organisaties. De operationele kosten van de christelijke scholen en van een klein deel van de door de kerk opgezette gezondheidsstructuur worden door de overheid gedragen.

5.6 Samenvatting

Indonesië heeft over de afgelopen 20–25 jaar een periode van aanzienlijke economische groei doorgemaakt. Deze groei heeft sterke stimulansen ontvangen van de stijging van de olie- en gasprijzen in de jaren zeventig, die op zich weer leidden tot een ambitieus investeringsprogramma van de Indonesische overheid. De daling van de olieprijs in de jaren tachtig dwong de overheid niet alleen een beroep te doen op buitenlandse leningen, maar ook tot het opzetten van

een drastisch economisch aanpassingsprogramma, waarin vermindering van de overheidsuitgaven, devaluatie van de munt en deregulering een belangrijke plaats innamen. Dit aanpassingsprogramma bracht een herstel van de economische groei teweeg.

Het ontwikkelingsproces in Indonesië over de laatste decennia wordt verder gekenmerkt door een diversificatie van de economie, een sterke uitbreiding van de industriële sector en een spectaculaire toename van de voedselproductie waardoor het land zelfvoorzienend werd in het basisvoedsel rijst. Voorts werd de infrastructuur sterk verbeterd, werden de gemeenschapsdiensten aanzienlijk uitgebreid en verminderde de armoede.

Deze veranderingen in de economie hebben grote invloed gehad op de productie- en levensomstandigheden van de plattlandsbevolking. Verbeteringen in de irrigatiesystemen, uitbreiding van het bebouwd areaal en toename van het gebruik van bedrijfsexterne produktiemiddelen resulteren in een aanzienlijke groei van de produktie en de produktiviteit. Overheidsinvesteringen in de fysieke infrastructuur en in de gemeenschapsdiensten hebben de niet-agrarische werkgelegenheid op het platteland vergroot. Tevens hebben de industriële en ambachtelijke activiteiten zich uitgebreid naar het platteland en de kleine stedelijke centra.

Ondanks de stijging van het nationaal inkomen per capita en de afname van het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, verkeert nog een relatief groot deel van de plattlandsbevolking onder armoedige omstandigheden (waarbinnen een sterke vertegenwoordiging van huishoudens met vrouwen aan het hoofd), ontbeert een groot deel van de plattlandsbevolking goed en veilig drinkwater en is het analfabetisme onder vrouwen nog vrij hoog. De spectaculaire economische groei van Indonesië heeft dan ook nog niet geleid tot oplossing van de ernstige problemen van werkgelegenheid en armoede op het platteland. Voorts is er nog weinig sprake van bevolkingsparticipatie en het scheppen van ruimte voor basisorganisaties bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid, ondanks duidelijke tendenzen tot decentralisatie van bevoegdheden naar lagere administratieve eenheden en een toenemende inschakeling van NGO's.

Het Indonesische ontwikkelingsbeleid wordt in het algemeen positief gewaardeerd door de internationale donorgemeenschap; het land ontvangt dientengevolge aanzienlijke buitenlandse steun. De economie van het land heeft ook grote behoefte aan deze steun. De vorm waarin de hulp wordt geboden verschilt; de belangrijkste donoren (Wereldbank, Aziatische ontwikkelingsbank en Japan) geven deze in de vorm van leningen; bij overige bilaterale donoren overheersen de giften. Tussen de donoren bestaan eveneens verschillen in nadruk op sectoren, hoewel alle donoren middelen beschikbaar stellen voor plattlandsontwikkeling en met name voor de landbouwsector.

Indonesië behoort tot de belangrijkste ontvangende landen van Nederlandse hulp. Deze wordt voornamelijk in de vorm van projecthulp gegeven met een accent op de sectoren transport en verbindingen en – hoofdzakelijk stedelijke – drinkwatervoorzieningen. Een betrekkelijk gering deel van de bilaterale hulp onder het

kasplafond richt zich direct op het platteland en op de groepen met lage inkomens.

De projecten gefinancierd uit het sectorprogramma plattelandontwikkeling vormen duidelijk een aanvulling op de activiteiten onder het landen- en regioprogramma: meer doelgroepgericht, meer experimenteel en innoverend van karakter en niet beperkt tot de concentratieregio's van de Nederlandse hulp. Kenmerkend voor het PL-sectorprogramma in Indonesië is voorts het grote aandeel van het MFO-kanaal, het hoge percentage projecten buiten de PL-themaprioriteiten (vooral vanwege het speciale Irian Jaya programma), de geringe mate waarin de door PL voorgestane benadering wordt gehanteerd en het grote aantal projecten met een studie- of onderzoekskarakter en met een trainingscomponent.

De macro-economische omstandigheden in Indonesië bleken in het algemeen gunstig voor de effectiviteit van de acht geëvalueerde projecten: de langdurige economische groei, de differentiatie van de economie, de politieke stabiliteit en de consistentie in het overheidsbeleid over een vrij lange periode oefenden een positieve invloed uit. Wel leidde de daling van de oliepijzen op de wereldmarkt tot een vermindering van de overheidsuitgaven en een daling van de koopkracht. Het daaropvolgende aanpassingsbeleid is onder meer gekenmerkt door het afbouwen van overheidssubsidies op produktiemiddelen en kredietverlening en door deregulering. De onderzochte projecten sluiten goed aan op dit beleid. Vermindering van subsidies op produktiemiddelen maakt gedegen waterbeheersing in geïrrigerde landbouw urgent. Kredietverschaffing via commerciële banken voor kleine producenten in rurale gebieden vult een door de overheid geschapen ruimte. Produktiegerichtte projecten die door training, kredietverschaffing en institutionele versterking het waterbeheer en op die wijze de rijstproduktie verhogen en de differentiatie van de rurale economie ondersteunen – inclusief de produktieve activiteiten van vrouwen – beantwoorden enerzijds aan de behoeften van de plattelandsbevolking en stemmen anderzijds overeen met het beleid.

Voor Irian Jaya gold bovendien dat er meer aandacht in het overheidsbeleid kwam voor de behoeften van de lokale bevolking alsook voor ervaringen van NGO's met de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's, al bleef er een opvallend verschil in benadering bestaan tussen de aanpak van NGO's, met nadruk op de institutionele opbouw van lokale organisaties, en de aanpak van de overheid gericht op tastbare economische resultaten. Tevens was er sprake van een toename van beslissingsbevoegdheid op provinciaal niveau en profiteerde Irian Jaya van de relatieve toename van budgetallocaties voor de armere delen van het land. Toch ondervonden de via MFO's uitgevoerde Irian Jaya projecten wel de gevolgen van de daling van de overheidsuitgaven voor uitbreiding van de fysieke infrastructuur en gemeenschapsdiensten.

Voor enkele projecten was de invloed van de macro-omstandigheden minder gunstig. Zo is de belangstelling voor alternatieve rurale energie na de recente stijging van de oliepijzen sterk teruggelopen en is de prioriteit voor economische groei en industrialisatie van de rurale gebieden zonder meewegen van de milieueffecten nadelig voor de milieuomstandigheden. Ook de afwezigheid van een

sterke milieubeweging belemmert het nemen van maatregelen als uitvloeisel van de opgestelde milieuprofielen.

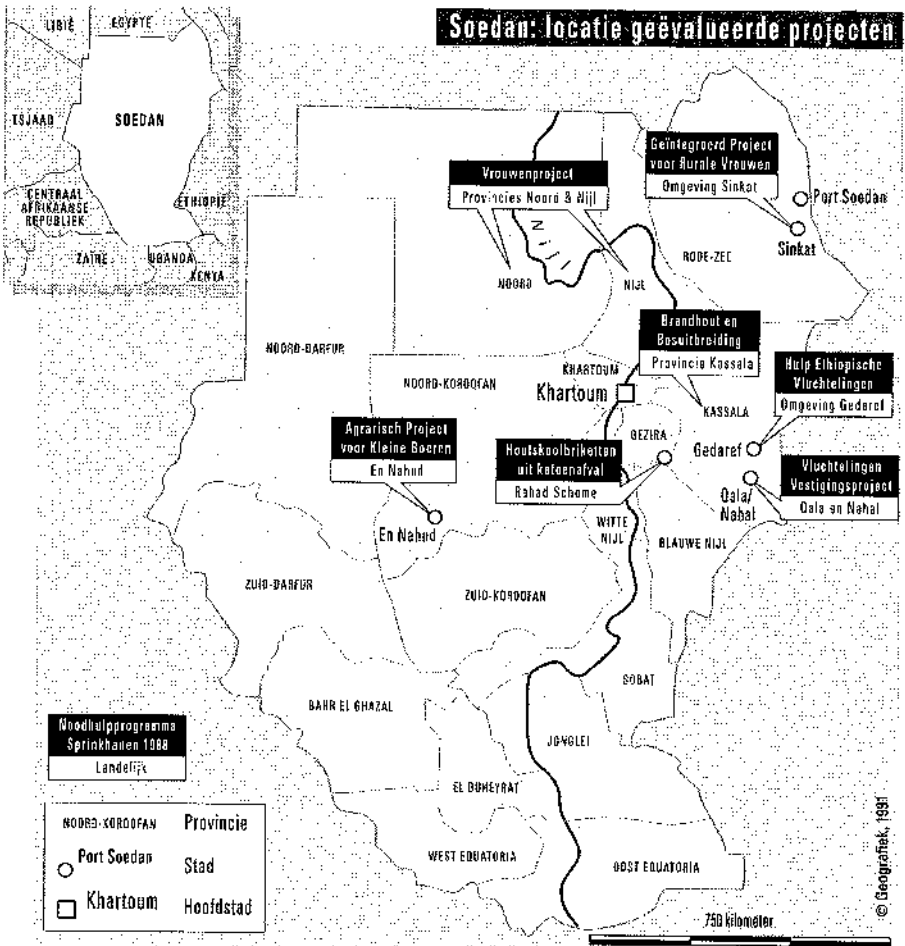
Tenslotte is de competitie tussen overheidsinstanties over bevoegdheden bij de uitvoering opvallend. Deze werd geconstateerd tussen Landbouw en Publieke Werken bij irrigatie, tussen het Staatsministerie voor Vrouwen en het Vakministerie voor Kleinschalige Industrie bij het stimuleren van produktieve activiteiten door vrouwen, en binnen het Ministerie van Energie over de rol van alternatieve rurale energiebronnen. Het decentralisatiebeleid in Indonesië is vooral gericht op een overdracht van de uitvoerende, en minder van de beleidsbepalende bevoegdheden naar lagere overheden. Er is dan ook competitie tussen sectoraal georiënteerde vakministeries op nationaal niveau en op provinciaal en districts-niveau, maar ook tussen deze vakministeries en het lokale bestuur. Bovendien is er slechts weinig ruimte voor basisorganisaties van de lokale bevolking.

6. Soedan: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma

6.1 Economische ontwikkeling en beleid

Soedan is met een oppervlakte van 2,5 miljoen km² (ongeveer 72 keer Nederland) het grootste land in Afrika. Soedan beschikt over een aanzienlijk economisch potentieel: ongeveer 65% van het land wordt geschikt geacht voor akkerbouw of veeteelt, er zijn goede mogelijkheden voor irrigatie en in het zuiden zijn onlangs rijke aardolievelden ontdekt. De bevolkingsomvang bedraagt ongeveer 23 miljoen, waarmee het land bij een hoge bevolkingsgroei (2,8%) dun bevolkt is. Bijna 20% van de bevolking bestaat uit buitenlandse vluchtelingen of binnenlandse ontheemden, als gevolg van de burgeroorlogen in de omliggende landen en die in Soedan tussen het Islamitische noorden en het niet-Islamitische zuiden. Ondanks de snelle verstedelijking woont nog steeds 78% van de bevolking op het platteland.

Het Soedanese ontwikkelingsbeleid wordt al geruime tijd gekenmerkt door een brede marge tussen formeel beleid en feitelijke beleidsuitvoering; herhaaldelijk zijn opgestelde plannen niet of slechts zeer ten dele in uitvoering genomen. Voorts is er sprake van een voortdurend ingrijpen van de overheid in en het uitoefenen van controle over de nationale economie. Dit hangt samen met de nadruk op grootschalige landbouwontwikkeling in het economisch beleid – een tendens die al dateert van vóór de onafhankelijkheid – en de behoefte aan lage voedselprijzen. De overheidsinterventie nam in het begin van de jaren zeventig sterk toe door een golf van nationalisaties en de uitbreiding van overheidsinvesteringen gefinancierd met Arabische fondsen. Doel van de investeringen was te komen tot grootschalige gemechaniseerde voedselproductie voor de export naar olieproducerende landen in de regio. Door het lage rendement op deze investeringen ontstonden tegen het eind van de jaren zeventig problemen met de betaling van rente en aflossing van deze leningen. Soedan zag zich genoodzaakt steun van het IMF te vragen. Ofschoon het herstelprogramma aan het begin van de jaren tachtig tot enige verbetering van de economische situatie leidde, waren de maatregelen onvoldoende om de noodzakelijke fundamentele veranderingen te bewerkstelligen. De jaren tachtig werden dan ook gekenmerkt door herhaalde aanpassingen van de schuldenregeling met een om vermoedelijk geopolitieke redenen soepele opstelling van het IMF. Het succes hiervan was gering vanwege de beperkte doorvoering van de economische herstructurering, de hervatting van de oorlog in het zuiden sinds 1983, de problemen met droogte en een daling van de katoenprijs na 1985.



Het inkomen per hoofd van de bevolking was in 1987 US\$ 330, waarmee Soedan tot de categorie 'armste landen' moet worden gerekend. Van economische groei is de afgelopen 25 jaar geen sprake geweest; inkomens- en consumptieniveaus zijn dan ook sedert de onafhankelijkheid van het land niet verbeterd. Armoede en ondervoeding zijn wijdverspreid zowel op het platteland als in de steden.

Voornamelijk als gevolg van ongunstig overheidsbeleid, de burgeroorlog en de vluchtelingenproblematiek is de huidige economische situatie van Soedan rampzalig. Het land kampt met ernstige betalingsbalanstekorten en grote buitenlandse schulden. Het kan al jaren niet meer voldoen aan de vereiste betalingen van schulden en aflossing, die opgelopen zijn tot 173% van de jaarlijkse exporten (1985/86). De inflatie bedraagt volgens de officiële cijfers 70% per jaar, maar ligt in

werkelijkheid in de orde van grootte van 100%. Particuliere investeringen zijn sterk teruggelopen en voornamelijk gericht op commerciële activiteiten. De ruwweg 200 semi-overheidsbedrijven – die ongeveer 50% van het nationaal inkomen en 75% van de exportinkomsten voor hun rekening nemen – werken zeer inefficiënt.

Sedert 1986 heeft Soedan geen toegang meer tot IMF-leningen en in 1990 is het land door het IMF tot 'non-cooperating country' verklaard. Per 1 juli 1990 is een National Economic Salvation Programme afgekondigd.

De officiële statistieken vormen evenwel geen goede afspiegeling van de feitelijke situatie. Zo heeft de ernstige schuldencrisis niet geleid tot een noemenswaardige teruggang van de instroom van buitenlandse deviezen, vooral door de aanzienlijke overmakingen van naar de Golfregio gemigreerde Soedanezen. Een groot deel van de verdiensten van deze migranten wordt buiten het officiële bankwezen om in de Soedanese economie binnengebracht. De Golfcrisis heeft deze geldstroom evenwel in ernstige mate verminderd.

Het plattelandsontwikkelingsbeleid levert geen bijdrage aan het verbeteren van de huidige situatie. Ten eerste is er geen sprake van een samenhangend ruraal ontwikkelingsbeleid. Het beleid is sectoraal verkaveld over een groot aantal ministeries, terwijl de coördinatie wordt belemmerd door competentiekwesties en gedetailleerde regelgeving. Het landbouwbeleid richt zich vooral op de geïrrigeerde gebieden en de grootschalige gemechaniseerde landbouw. De overheid stelt verplichte arealen voor katoen vast en bepaalt aankooprijzen van inputs en verkooprijzen van gewassen. Grote boeren ontvangen aanzienlijke subsidies: land wordt bijna om niet beschikbaar gesteld, krediet wordt verschaft tegen rente beneden het marktniveau, en diensten worden veelal beneden kostenpeil geleverd. Bij gemeenschapsdiensten als watervoorziening, onderwijs en gezondheidszorg wordt voorrang verleend aan de stedelijke gebieden en de meer ontwikkelde delen van het platteland. Overheidsuitgaven betreffen overigens vooral lopende kosten, aangezien het de Soedanese overheid aan middelen ontbreekt om kapitaalsinvesteringen te doen op enige schaal. Voor investeringen ten behoeve van plattelandsontwikkeling is de Soedanese overheid in sterke mate op buitenlandse donoren aangewezen.

De economie wordt sterk bepaald door de landbouwsector, waarin ongeveer 70% van de beroepsbevolking werkzaam is, maar die toch slechts 34% bijdraagt aan het nationaal inkomen. De exporten bestaan bijna geheel uit landbouwproducten en van de landbouw afkomstige halffabrikaten met een dominante maar geleidelijk afnemende positie van katoen (65% van de totale exportwaarde in 1979; 30% in 1987). De industriële sector is zeer beperkt van omvang met 4% van de beroepsbevolking en een bijdrage van 7% aan het nationaal inkomen. De industrie verwerkt vooral landbouwproducten, lijdt onder grote tekorten aan geschoold personeel en aan buitenlandse valuta voor de invoer van essentiële productie-middelen, en werkt ver onder de productiecapaciteit. De dienstensector verschaft

werkgelegenheid aan ongeveer 20% van de beroepsbevolking, maar draagt meer dan 50% bij aan het nationaal inkomen. Opmerkelijk groot hierbinnen is de categorie 'overige diensten' (26%) waartoe ook de activiteiten van het overheidsapparaat behoren.

6.2 Rurale veranderingsprocessen

Door zijn grote uitgestrektheid kent Soedan een aanzienlijke variatie in klimaatomstandigheden, in bodems, in agrarische productiesystemen en in vestigingspatronen. De landbouw domineert de Soedanese plattelandseconomie.

Binnen de landbouw worden in het algemeen vier subsectoren onderscheiden: de moderne geïrrigeerde landbouw, de gemechaniseerde regenafhankelijke landbouw, de traditionele regenafhankelijke landbouw, en de veeteelt. Bij de irrigatielandbouw moet weer onderscheid gemaakt worden tussen kleine zelfstandige boeren in de oude irrigatiegebieden en de pachters op de meer recente grote irrigatieprojecten. Bij de eerste groep gaat het hoofdzakelijk om boeren op kleine bedrijfjes in eigendom. In de grote irrigatieprojecten betreft het pachtssystemen op overheidsland waarbij (semi)overheidsorganisaties grond beschikbaar stellen, gewaspatronen voorschrijven en agrarische diensten verschaffen. Bij de gemechaniseerde regenafhankelijke bedrijven gaat het om individuele grootbedrijven op gronden die tegen een zeer laag pachtbedrag aan vooral rijke kooplieden en hogere ambtenaren beschikbaar worden gesteld. Deze produceren sorghum op bedrijven van enkele honderden tot zelfs duizenden hectaren.

Het grootste deel van de rurale bevolking vindt evenwel een bestaan in de traditionele landbouw, die eveneens een grote verscheidenheid vertoont. Allereerst is er de zelfvoorzienende landbouw van granen en knolgewassen in het zuiden. In delen van West-Soedan wordt voorts kleinschalige akkerbouw (sorghum) uitgeoefend al dan niet gecombineerd met enige veehouderij, of is veehouderij de hoofdactiviteit, waarbij verbouw van voedselgewassen een aanvulling vormt op de veeteelt. En tenslotte is er in de droge noordelijke streken van Soedan nomadische veehouderij van voornamelijk schapen, geiten en kamelen.

De rurale veranderingsprocessen over de laatste decennia hebben in elk der gebieden een verschillende uitwerking gehad. De belangrijkste veranderingen zijn: een sterke groei van de bevolking, een aanzienlijke uitbreiding van de gemechaniseerde regenafhankelijke landbouw, een toename van de veestapel, een vergroting van de inkomensverschillen en een daarmee samenhangende verheviging van de armoede, en een toenemende ecologische degradatie.

De sterke bevolkingsgroei heeft met name in de traditionele landbouwgebieden geleid tot uitbreiding van het bebouwde oppervlak en ingebruikneming van voor akkerbouw marginale gebieden, tot een verhoging van de prijs van water en een mede daardoor gestimuleerde commercialisering van de landbouw op grotere

arealen, alsmede tot een toenemende vraag naar brandhout en een daaruit voortvloeiende ontbossing.

De uitbreiding van de gemechaniseerde landbouw heeft geleid tot een verhoging van de sorghumproduktie waardoor Soedan in de meeste jaren zelfvoorzienend in dit basisvoedsel is geworden, en zelfs sorghum kon exporteren. De verborgen subsidies op grond en werktuigen en de lage lonen in de landbouw bij het ontbreken van een wetgeving voor minimumlonen komen vooral ten goede aan een kleine groep veelal in de steden wonende pachtboeren. De uitbreiding van deze regenafhankelijke landbouw leidt tevens tot een vermindering van de weidegronden van de traditionele vechouders en in de drogere marginale gebieden tot een sterke bodemuitputting en duidelijk zichtbare bodemerosie.

De bevolkingsgroei resulteert eveneens in een sterke expansie van de veestapel. De totale Soedanese veestapel was naar schatting in 1989 vijf maal zo groot als in 1950. De hieruit voortvloeiende overbeweiding en ecologische degradatie wordt nog verergerd door het geringe aantal waterpunten en de concentratie van het vee rond deze punten, en door een overheidsbeleid dat niet stimulerend werkt op de verkoop van vee.

De uitbreiding van de gemechaniseerde landbouw, de concentratie van de produktieve hulpbronnen inclusief het vee in de handen van een relatief kleine groep en een subsidiebeleid ten nadele van de traditionele landbouwers hebben een vergroting van de inkomensverschillen op het platteland en een toename van de armoede veroorzaakt. Bevolkingstoename, concentratie van hulpbronnen en inkomensverslechtering hebben een migratiestroom op gang gebracht die zowel een seizoens- als een permanent karakter heeft en zich richt op de grote irrigatieprojecten, op de gebieden met gemechaniseerde regenafhankelijke landbouw en op de steden.

Er is – tenslotte – geen verbetering opgetreden in de positie van vrouwen op het platteland. De algemene verslechtering van de situatie op het platteland, in samenhang met de burgeroorlog en het economisch beleid van de overheid, heeft de mogelijkheden tot positieverbetering ernstig belemmerd. Voorts is van de invoering van de Islamitische wetgeving een nadelige invloed uitgegaan.

De huidige levensomstandigheden op het platteland zijn als gevolg van deze veranderingsprocessen zeer ongunstig. Buiten de irrigatiegebieden is een hoge graad van ondervoeding geconstateerd, in het zuiden vooral veroorzaakt door de burgeroorlog. Het grootste deel van de bevolking in Zuid- en in West-Soedan en 40% van die in Noord-Soedan heeft een inkomen beneden de armoedegrens. Voor grote delen van het platteland wordt de watervoorziening de ernstigste belemmering voor het ontwikkelingsproces genoemd. Het gezondheidsniveau is laag, de kinder- en zuigelingensterfte hoog en medische voorzieningen zijn schaars. Het onderwijs kent een sterke nadruk op het middelbaar en hoger onderwijs en in grote delen van het zuiden ontvangt minder dan 15% van de kinderen in de lagere-schoolleeftijd basisonderwijs.

6.3 Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp

Soedan's buitenlandse hulp is grotendeel afkomstig uit drie bronnen: bilaterale hulp van de OESO-landen, hulp van OPEC-landen en multilaterale hulp. De precieze omvang van de hulp is moeilijk vast te stellen, maar duidelijk is wel dat de laatste 15-20 jaar de donorafhankelijkheid sterk is toegenomen. Een recent overzicht van DAC/OESO vermeldt bedragen van 740 miljoen tot 1220 miljoen dollar per jaar tussen 1983 en 1987 waarvan 70% in de vorm van schenkingen. Hiervan is ongeveer 50% afkomstig van de OESO-landen, terwijl de overige 50% min of meer gelijk is verdeeld over de OPEC-landen en de multilaterale instellingen. Deze hulpcijfers omvatten evenwel niet de door Arabische staten tegen gereduceerde prijzen geleverde aardolie. Voorts is in de afgelopen jaren een aanzienlijk deel van de hulp als nood- en voedselhulp het land binnengekomen in verband met de droogte en de ontheemden- en vluchtelingenproblematiek.

De hulp omvat ruwweg 50% van de overheidsuitgaven en bijna het geheel van de overheidsinvesteringen. Zelfs voor het onderhoud van bestaande voorzieningen zijn onvoldoende 'eigen' middelen beschikbaar. De hulp heeft zich in sterke mate gericht op de fysieke infrastructuur/verbindingen, op de landbouw/plattelandsonwikkeling en op de (drink)watervoorziening en – geografisch – op de geïrrigeerde gebieden. Van donorcoördinatie is vooral sprake bij de voedselhulp.

De laatste jaren is de donorgemeenschap ernstig verontrust over de oorlog met het zuiden en de schending van de mensenrechten. Bovendien bestaat er weinig vertrouwen in het gevoerde sociaal-economische beleid. Donoren ondervinden voorts steeds grotere problemen bij de uitvoering van projecten en programma's. Groot ongenoegen bestaat over de door de Soedanese overheid gehanteerde koers voor de tegenwaardefondsen: £S 4,5 per US\$ in plaats van de commerciële koers van £S 12,2 (1990), hetgeen een grote subsidie betekent voor de Soedanese overheid. Al deze factoren leiden ertoe dat de donorhulp aan Soedan sterk terugloopt.

Naast de olieleverende Arabische staten zijn thans de belangrijkste donoren de Wereldbank, de EG, UNDP en de FAO, en bilateraal Nederland, USAID, het Verenigd Koninkrijk en Japan. Onder de multilaterale donoren is de Wereldbank verreweg de belangrijkste met een hulpbedrag van meer dan 1 miljard dollar sedert de onafhankelijkheid. Hiervan is evenwel bijna de helft nog niet vrijgegeven. Mede in samenhang met het geringe vertrouwen in het Soedanese beleid zijn in 1990 alle lopende Wereldbankprojecten geëvalueerd, teneinde nadere beslissingen te nemen over de nog uitstaande leningen. Ook de EG overweegt strakkere beleidscondities, die op basis van het Lomé-IV-verdrag mogelijk zijn. Bij de meeste bilaterale donoren is eveneens een aandrang tot een drastische vermindering van de hulp te bespeuren.

Mede als gevolg van deze tendenzen is Nederland de belangrijkste bilaterale donor voor Soedan geworden. Het Nederlandse hulpbeleid voor Soedan wordt gestuurd door een landenbeleidsplan (1988-92), al wordt de uitvoering belemmerd door het

ontbreken van een duidelijk nationaal ontwikkelingsbeleid en door de geringe uitvoeringscapaciteit van het overheidsapparaat. Het hulpprogramma bestaat sinds 1986 uit een allocatie van jaarlijks f 60 miljoen uit het reguliere landenprogramma en f 20 miljoen additionele hulp. In aanvulling hierop is een aanzienlijke bijdrage beschikbaar uit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling, terwijl voorts in verband met de droogte, sprinkhanenplagen en het vluchtelingenvraagstuk sedert 1984 noodhulp beschikbaar is gesteld. De omvang van de Nederlandse hulp kwam daarmee ruimschoots boven f 100 miljoen per jaar. De laatste jaren toont de Nederlandse hulp aan Soedan echter eveneens een dalende tendens, zij het minder dan die van andere donoren. Slechts in zeer beperkte mate wordt een begin gemaakt met nieuwe projecten, terwijl lopende activiteiten uit het sectorprogramma onder het landenprogramma zijn gebracht. Kenmerkend voor het Nederlandse beleid is het voortdurend uitspreken van grote zorg over de burgeroorlog, de mensenrechtensituatie en het economisch beleid. In het hulpbeleid wordt getracht aan te sluiten bij de aanbevelingen van IMF/Wereldbank over economische aanpassing, de continuïteit in de hulprelatie met globale handhaving van de hulpomvang, alsmede de intentie om voor de minst begunstigde bevolkingsgroepen de nadelige gevolgen van de herstructurering te verzachten. De in het midden van de jaren zeventig gemaakte afspraak over de geografische verdeling van de Nederlandse hulp over Noord- (twee derde) en Zuid- (één derde) Soedan kan niet in praktijk worden gebracht vanwege de in het Zuiden heersende oorlogssituatie. Verreweg de meeste hulp gaat naar het Noorden. In de besteding van de bilaterale hulp tekent zich een concentratie af op infrastructurele voorzieningen en de agrarische sector met slechts een gering aandeel voor de armste regio's. Meer dan de helft van de projecthulp en bijna een kwart van de programmahulp werd besteed aan nationale programma's of voorzieningen van stedelijke centra op het terrein van wegeaanleg en transportvoorzieningen, elektrificatie en telecommunicatie. Sinds 1989 worden geen middelen voor nieuwe infrastructurele projecten gecommiteerd. Bij de programmahulp ligt de nadruk op de landbouwsector (67% van de committeringen in 1989 voor programmahulp ofwel f 13,5 miljoen) in de vorm van leveranties van produktiemiddelen (kunstmest, medicijnen voor de veeteelt, pluimvee). Van de projecthulp werd in 1989 10% in de agrarische sector gecommiteerd, voornamelijk bestemd voor veehouderij en herbebossing. Het merendeel van de projecthulp was in 1989 bestemd voor elektrificatie, infrastructuur, transport en gezondheidszorg (ruim f 30 miljoen aan committeringen). Voor noodhulp werd ruim f 10 miljoen gecommiteerd. Slechts een gering deel van de hulp uit het landen- en regioprogramma gaat naar de regenafhankelijke landbouwgebieden. Voor de toekomst kondigt zich evenwel een verandering aan in het Nederlandse beleid: de projecthulp verschuift van infrastructurele activiteiten naar regenafhankelijke landbouw en kleine boeren.

De medefinancieringsorganisaties voeren in Soedan een betrekkelijk klein programma ten laste van categorie IV uit. Voorts verloopt een deel van de noodhulp

via de MFO's. Ook de MFO-projecten worden in sterke mate in Noord-Soedan uitgevoerd, deels onder vluchtelingen en ontheemden uit het zuiden, en dan nog vooral in de stedelijke gebieden. Verschillen tussen de MFO's betreffen de grotere nadruk op activiteiten in het zuiden door CEBEMO, het relatief grote aantal projecten in rurale gebieden bij ICCO en het verschil in samenwerkingspartners tussen enerzijds CEBEMO/ICCO (kerken en kerkelijke ontwikkelingsorganisaties) en anderzijds NOVIB (algemene ontwikkelingsorganisaties).

6.4 Het sectorprogramma plattelandontwikkeling

Het PL-sectorprogramma in Soedan behoort tot de grootste in de OS-programmalanden, zowel naar aantal projecten dat tussen 1985 en 1988 in uitvoering was (22) als naar omvang van de financiële middelen (totaal aan uitgaven f 59,3 miljoen in 1985 t/m 1988). Het sectorprogramma is in Soedan gebruikt om de omvang van de totale Nederlandse hulpstroom aan dit land te reguleren door projecten voor een bepaalde tijd uit dit sectorprogramma te financieren en vervolgens onder de bilaterale allocatie te brengen en vice versa.

Het sectorprogramma wordt voorts gekenmerkt door een groot aantal projecten in de sfeer van de landbouwproductie – voornamelijk voedselgewassen – en de plattelandontwikkeling in het algemeen, en door geografische concentratie in Noord-Soedan (26 van de 28 projecten), waarvan weer een gering aantal in de traditionele gebieden met regenafhankelijke landbouw. Bovendien blijkt het multilaterale kanaal met bijna de helft van de projecten sterk vertegenwoordigd (vooral FAO); dit zijn vooral de grotere projecten qua financieringsomvang. De PL-projecten in Soedan vallen duidelijk binnen de prioritaire thema's van het programma, beantwoorden in het algemeen goed aan doelstellingen ervan, maar bij minder dan de helft is er sprake van een duidelijke aansluiting bij de benadering die PL voorstaat. Zo is slechts een derde van de projecten specifiek op de OS-doelgroep gericht, al vallen bij een deel van de andere de voordelen van het project mogelijk mede toe aan deze doelgroep. De specifiek op de doelgroep gerichte projecten worden vooral via het MFO-kanaal gefinancierd. Het multilaterale kanaal voor zover via PL gefinancierd in Soedan is slechts in geringe mate doelgroepgericht. Voor bijna een kwart van de projecten geldt dat ze voor Soedan nieuwe elementen bevatten en daarom een innoverend karakter hebben. Deze innoverende projecten vallen vooral in de thema-categorieën institutionele versterking, voedselproductie en energie/ecologie. Hiertoe moeten onder andere gerekend worden activiteiten gericht op verbetering van de positie van vrouwen, houtskoolproductie, brikettenfabricage uit katoenafval, en een milieuvriendelijke bestrijding van plagen in de landbouw.

Het sectorprogramma brengt in Soedan niet alleen een verhoging van de totale Nederlandse hulpstroom teweeg, het verschilt ook duidelijk van het bilaterale programma uitgevoerd onder het kasplafond. Het richt zich sterker op enkele

belangrijke thema's in het OS-beleid (vrouwen, voedselproductie en voedselzekerheid, milieu), heeft meer aandacht voor de traditionele landbouwgebieden en is meer gericht op de doelgroepen dan het reguliere landenprogramma, hoewel – zoals eerder geconstateerd – ook het PL-programma in Soedan zich niet sterk op de traditionele landbouwgebieden en op de doelgroep richt.

De sectorspecialist voor plattelandsontwikkeling geplaatst op de Nederlandse ambassade heeft een zeer actieve rol gespeeld bij de opzet en uitvoering van het PL-sectorprogramma in Soedan.

6.5 Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten

De bijdrage van de projecten aan de verbetering van de produktie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking komt naar voren uit de hierna volgende korte karakterschets van de voor veldevaluatie geselecteerde projecten.

6.5.1 *Vrouwenproject*

Het in 1983 aangevangen vrouwenproject beoogde het verbeteren van de levensstandaard van vrouwen en hun gezinnen door het uitvoeren van inkomensgenererende activiteiten, alsmede het bevorderen van groepsvorming en leiderschap onder vrouwen. Het werd uitgevoerd in twee fasen van elk drie jaar en is afgesloten in 1989. Het totaal aantal deelnemers was ruim 800, verspreid over 37 dorpen. De doelstelling werd nagestreefd middels de introductie van verbeterde rassen van kleinvee, kredietverlening, technische ondersteuning, en voorlichting en training. Uitvoering van het project was in handen van de reguliere overheidsdiensten, gecoördineerd door een overkoepelend comité dat onder meer de dorpen selecteerde. Een speciale projectstaf (FAO) selecteerde de deelnemende huishoudens, en koos in overleg met deze huishoudens de te ondernemen activiteiten.

De resultaten van het project zijn achtergebleven bij de verwachtingen en de mogelijkheden. Hoewel de activiteiten goed aansloten bij de behoeften van de vrouwen, hadden deze slechts een beperkte verbetering van hun sociaal-economische positie tot gevolg. Dit werd vooral veroorzaakt door organisatorische tekortkomingen bij de kredietverlening, door vertraging in de levering van de produktiemiddelen, door het ontbreken van voldoende technische expertise, en door het achterwege blijven van een haalbaarheidsstudie vooraf en een gedegen monitoring gedurende de uitvoering. Ook de voorlichting en de vorming van basisorganisaties waren zwakke elementen.

Dit laatste en de gebrekkige institutionele inkadering vormen een belemmering voor de duurzaamheid van het project. Deze wordt tevens ongunstig beïnvloed door de waardevermindering van het roterend fonds voor de kredietverlening als gevolg van de hoge inflatie.

Het project werd uitgevoerd onder moeilijke sociaal-economische en ecologische omstandigheden. De activiteiten waren goed gekozen, gezien de aard van

de rurale economie. De macro-economische en beleidsomstandigheden oefenden evenwel een weinig gunstige invloed uit; er was sprake van een verslechterende economische situatie, een sterk gebureaucratiseerd overheidsapparaat, en een betrekkelijk geringe aandacht in het beleid voor de verbetering van de zwakke positie van vrouwen in de rurale samenleving.

6.5.2 Geïntegreerd project voor rurale vrouwen

Aanvankelijk richtte dit in 1983 aangevangen bilaterale project zich op de vermindering van het huisgebonden isolement van Beja-vrouwen, alsmede op de verbetering van hun levensomstandigheden en het tegengaan van gebruiken als vrouwenbesnijdenis. Tijdens de uitvoering verschoof de aandacht naar inkomensgenererende activiteiten. Vakgerichte training in centra die tegelijkertijd voor kinderopvang zorgden, werd gecombineerd met cursussen gericht op de huishoudelijke taken en het bevorderen van groepsvorming en leiderschap. De uitvoering van het project was in handen van een team van een wetenschappelijke stichting voor vrouwenstudies in Khartoum, dat de activiteiten selecteerde, initieerde en begeleidde.

Het project heeft weinig resultaat geboekt. De inkomensgenererende activiteiten werden gekozen zonder voldoende kennis van de lokale situatie. Technische expertise was niet voorhanden bij de projectstaf. Bovendien was het project zeer centraal opgezet met weinig delegatie van bevoegdheden. Ook de resultaten bij het bestrijden van de besnijdenis zijn gering tot nihil. De deelname aan de trainingen was aanvankelijk groot, maar de belangstelling nam later af omdat deze vooral betrekking hadden op huishoudelijke taken en de verworven kennis en vaardigheden niet kunnen worden gebruikt voor produktieve activiteiten.

De duurzaamheid van het project is zeer gering: autonome basisorganisaties zijn niet opgezet en er was geen sprake van daadwerkelijk samenwerking met de overheid. Ook het ontbreken van lonende produktieve activiteiten beïnvloedt de duurzaamheid ongunstig.

Het project had een innoverend karakter gezien de geringe aandacht in het overheidsbeleid voor de positie van vrouwen, en de ook in de Soedanese context sterk achtergebleven positie van vrouwen in het projectgebied. Door de tekortkomingen in de uitvoering en het geringe resultaat, met name in de verbetering van de inkomens van vrouwen, had het project geen enkele invloed op het overheidsbeleid.

6.5.3 Hulp Ethiopische vluchtelingen

Dit tussen 1985 en 1987 uit PL-fondsen gefinancierde project omvat in feite een bijdrage in de vorm van een zending medicijnen via ICCO aan het vluchtelingenhulpprogramma van de Sudanese Council of Churches. Het met PL-fondsen gefinancierde onderdeel van het programma heeft tot belangrijkste doel de verbetering van de gezondheidszorg en andere sociale diensten onder de gehele vluchtelingenbevolking van Oost-Soedan. Dit moet worden bereikt door integratie van de ge-

zondheidszorg voor vluchtelingen in de Soedanese gezondheidszorg, verbetering van de medische kennis van de staf en uitvoering van eerstelijnsgezondheidszorg-activiteiten. De uitvoering van het programma is enigszins hiërarchisch opgezet onder de uiteindelijke coördinatie van een commissariaat voor de vluchtelingen. Bij de uitvoering zijn uit de Ethiopische vluchtelingen gerecruteerde stafleden betrokken.

De aangeboden gezondheidsdiensten zijn van goede kwaliteit, en worden ook intensief door niet-vluchtelingen gebruikt. Dit is vooral een gevolg van de beschikbaarheid van medicijnen. Aangezien het programma vooral gericht is op dienstverlening met sterke externe steun is de duurzaamheid zeer gering. De mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling zijn beperkt: voor produktieve activiteiten in het gebied is onvoldoende landbouwgrond beschikbaar en vestiging van de vluchtelingen in andere delen van het land is formeel niet toegestaan. Mede door deze beperkingen, opgelegd door de Soedanese regering, beschouwen de vluchtelingen hun verblijf in Soedan als tijdelijk en wordt het tot stand brengen van structurele verbeteringen bemoeilijkt.

6.5.4 *Qala en Nahal Vluchtelingen vestigingsproject*

Doel van dit project, dat in 1986 aanving, is het verbeteren van de voedselproductie en het verhogen van het inkomen voor Ethiopische vluchtelingen en Soedanese gemeenschappen in het projectgebied. Aanvankelijk werd dit nagestreefd door de verhuur van tractoren en andere produktiemiddelen, maar tijdens de looptijd van het project verschoof de aandacht – onder andere onder invloed van de toenemende bevolking – naar het ontwikkelen en overdragen van vormen van duurzame landbouw. Dit ging gepaard met toegepast onderzoek, kredietverschaffing met groepsonderpand, aanleg van drinkwatervoorzieningen en drinkplaatsen voor het vee, en grotere controle over produktiemiddelen door de lokale gemeenschap. De uitvoering is in handen van een grotendeels Ethiopische projectstaf die nauw samenwerkt met de regionale overheid. De ondersteuning vanuit het sectorprogramma betreft een bijdrage aan een donorconsortium van particuliere organisaties via de Nederlandse medefinancieringsorganisatie NOVIB.

De resultaten van het project zijn goed. Landbouwonderzoek en ten dele door de gebruikers betaalde dienstverlening resulteren in meer duurzame vormen van landbouw en veehouderij. Het project had goede institutionele relaties, leidde tot produktieverhoging voor vluchtelingen en omwonende Soedanesen, pakte ecologische problemen aan, en kende een participatoire benadering. Toch blijft door de toenemende bevolkingsomvang van vluchtelingen, de beperkte hoeveelheid landbouwgrond en het ontbreken van wettelijk toegestane loonarbeid buiten het gebied een structurele verbetering van de situatie onmogelijk. De meeste vluchtelingen beschouwen hun verblijf als van tijdelijke aard. De duurzaamheid van het project is daardoor beperkt ondanks de goede resultaten met inkomensgenererende activiteiten.

Het project sluit aan bij het overheidsbeleid zoals dit in Soedan ten opzichte



van vluchtelingen wordt gevoerd. Dit beleid is tegelijkertijd een belemmering voor structurele verbeteringen in de situatie van vluchtelingen, aangezien vestiging buiten de aangewezen gebieden niet is toegestaan. Het beleid gaat uit van een tijdelijk verblijf van de vluchtelingen in Soedan. Bovendien oefent het economisch beleid in het algemeen in een aantal opzichten een ongunstige invloed uit op een effectieve uitvoering van het project.

6.5.5 Agrarisch project voor kleine boeren

Dit project wordt sedert 1987 uitgevoerd in En Nahud, in het Kordofan gebied, West-Soedan, en beoogt de versterking van de kleinschalige landbouw als een duurzame bron van inkomsten door middel van een doelmatige kredietvoorziening ten behoeve van productie- en produktiviteitsverhoging. De aanpak kenmerkt zich door organisatievorming in de geselecteerde dorpen, waarna leningen worden verschaft gekoppeld aan landbouwvoorlichting. Het project wordt uitgevoerd door een hoofdzakelijk lokale staf in dienst van de internationale particuliere ontwikkelingsorganisatie CARE. Deze werkt samen met de Agricultural Bank of Sudan (ABS), een semi-overheidsorganisatie die thans nog onvoldoende is gericht op de kredietbehoefte van kleine boeren en die strikte en ingewikkelde regels hanteert voor kredietverlening. Er bestaan zowel bij de ABS als bij de bevolking weerstanden tegen de berekening van rente op kredieten op grond van de Islamitische wetgeving.

De resultaten van het project wijzen op een sterke deelname van de bevolking, een eerste aanzet tot produktiviteitsverhoging in de landbouw, en een hoge terugbetalingsratio van de kredieten. De marginale natuurlijke omstandigheden in het projectgebied hebben een negatieve invloed op de kansen op duurzaamheid. Deze wordt eveneens belemmerd door een enigszins gespannen relatie met de ABS – en met overheidsdepartementen – waaraan rigide bureaucratische structuren en sterke gehechtheid aan formele regelgeving ten grondslag liggen.

Het project sluit naar formele doelstelling aan bij het overheidsbeleid, maar in de uitvoeringspraktijk is er een duidelijke afwijking vanwege de gerichtheid op kleine boeren in de traditionele landbouwgebieden. De aanpak betekent eveneens een aantasting van de positie van de traditionele handelaren/geldschichters, die onder meer het argument van de Islamitische wetgeving hanteren om de uitvoering te hinderen. De ongunstige economische omstandigheden en het Soedanese beleid oefenen slechts een beperkte invloed uit op het project vanwege de nadruk op produktie van voedingsgewassen voor zelfvoorziening.

6.5.6 *Noodhulpcampagne sprinkhanen 1988*

Dit project vormt een onderdeel van een omvangrijk multi-donorprogramma onder FAO-coördinatie gericht op de bestrijding van sprinkhanenplagen in vooral het noordelijk deel van Soedan, teneinde een bijdrage te leveren aan de landbouwproduktie en voedselveiligheid. Het door Nederland gefinancierde onderdeel in de periode 1988/89 betreft de aanvoer en opslag van bestrijdingsmiddelen, het verbeteren van de informatieverschaffing over de sprinkhanenpopulatie, en het beperken van schadelijke effecten op mensen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze doelstellingen dienden bereikt te worden door de bouw en verbetering van opslagplaatsen, de aanschaf van transport- en communicatiemiddelen, het opzetten van een flexibele organisatiestructuur voor identificatie en bestrijding, en het uitvoeren van een trainingsprogramma. In de feitelijke coördinatie van de activiteiten speelde de Nederlandse sectordeskundige plattelandsontwikkeling een sleutelrol.

De resultaten duiden op een in het algemeen doelmatig gebruik van de middelen waardoor de schade aan de landbouwgewassen in grote gebieden aanzienlijk kon worden beperkt. Tevens is er een aanzet gegeven tot versterking van de betrokken organisaties. De vermindering van de nadelige effecten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen kreeg evenwel weinig aandacht. De duurzaamheid van de projectresultaten is beperkt: organisatorische en vooral financiële ondersteuning op langere termijn blijft nodig. Dit laatste is mede een gevolg van de ongunstige economische omstandigheden in Soedan en de beperkte financiële middelen die de overheid beschikbaar stelt.

6.5.7 *Brandhout en bosuitbreiding*

Dit project richt zich sinds 1983 op het versterken van de capaciteit van de nationale bosdienst, herbebossing, verbetering van bosbeheer en de verbetering van

de houtskoolproductie. De uitvoering is in handen van de FAO. Aanvankelijk werd in de uitvoering de nadruk gelegd op de herbebossing van erosiegevoelige gebieden, maar geleidelijk verschoof de aandacht naar institutionele versterking van de bosdienst, training van en voorlichting aan de bevolking en een geïntegreerde verbetering van het landgebruik. Het project werd uitgevoerd in de provincie Kassala in centraal en oostelijk Soedan.

De gefaseerde aanpak bestond uit het opstellen van een werkplan, het ontwerpen van voorlichtingsmateriaal, het opleiden van voorlichters, het uitvoeren van deels grootschalige voorlichtingscampagnes en het opzetten van kwekerijen voor plantmateriaal.

De feitelijke resultaten van het project zijn vooralsnog beperkt, en ten dele moeilijk meetbaar. Het belangrijkste is de verzelfstandiging van de bosbouwdienst. Voorts werd de staf in twee regio's uitgerust met transportfaciliteiten en andere middelen ten behoeve van de voorlichting. Tevens werd een twintigtal kwekerijen voor plantmateriaal opgezet. De effectiviteit van de voorlichting werd beperkt door onvoldoende training van de bosbouwstaf, door droogte, door een te grootschalige aanpak, en door landeigendom- en waterbeheerproblemen. Concrete gegevens over verbetering van de milieuomstandigheden en bestrijding van de erosie zijn niet beschikbaar. De duurzaamheid van het project is gering, maar kansen op verbetering van de situatie door grotere aandacht voor geïntegreerde landgebruikplanning tijdens de tweede fase worden gunstig ingeschat. De klimatologische omstandigheden, institutionele belemmeringen en het overheidsbeleid oefenen evenwel een ongunstige invloed uit op de verwezenlijking van de projectdoelstellingen (lengte plant- en groeiseizoenen; grondpolitiek, toestemmingsprocedures voor de aanplant van bomen op gepacht land, vergunningenstelsel voor houtkap, prijsbeleid voor boomproducten als Arabische gom).

6.5.8 Houtskoolbriketten uit katoenafval

Doel van dit in 1987 aangevangen project is het bevorderen van het gebruik van katoenafval als energiebron in rurale gebieden. Dit doel werd nagestreefd door technisch (laboratorium) en economisch onderzoek naar de mogelijkheden tot briketteren van katoenafval met behulp van aangepaste technologie, het opzetten van kleinschalige productiebedrijfjes en het aantrekken van investeerders door demonstraties van de ontwikkelde techniek. In de uitvoering werd samengewerkt door Soedanese en Nederlandse onderzoeksinstituten en een speciaal opgezette onderneming waarin een katoenprojectorganisatie en katoenboeren vertegenwoordigd waren. Ondanks deze opzet van het project is de aanpak centralistisch.

Het project resulteerde in het opzetten van een proeffabriek voor de productie van briketten waarin het ontworpen procedé met succes wordt toegepast. In afwijking van de oorspronkelijke doelstelling werd echter gekozen voor een technisch relatief complex productieproces met een hoge graad van mechanisatie, een grote importcomponent, en relatief hoge kosten. Dit heeft een ongunstige invloed op de potentiële duurzaamheid van de projectresultaten. Investeerders zijn nog niet

geïdentificeerd (het ondernemingsklimaat is ongunstig in Soedan) en de mogelijke voordelen voor de katoenproducenten zijn beperkt. De levensvatbaarheid op langere termijn wordt in niet geringe mate beïnvloed door de prijs van houtskool, die als gevolg van houtschaarste en transportkosten een stijgende tendens vertoont.

6.6 Samenvatting

In Soedan worden de projecten onder het sectorprogramma plattelandsonwikkeling uitgevoerd onder ongunstige omstandigheden. In het land wordt al enige decennia lang een burgeroorlog gevoerd. Burgeroorlogen in de omliggende landen hebben een grote toeloop van vluchtelingen veroorzaakt. Het land heeft sedert de onafhankelijkheid een groot aantal staatsgrepen en regeringswisselingen gekend. Dit leidde tot het opstellen van steeds nieuwe ontwikkelingsplannen die veelal niet of slechts ten dele in uitvoering werden genomen. De grote mate van overheidscontrole over belangrijke onderdelen van de economie, het geringe rendement van de overheidsinvesteringen op basis van buitenlandse leningen, en de daling van de prijzen van de belangrijkste exportproducten hadden een ongunstige invloed op de economische groei en veroorzaakten een ernstige verschuldiging. De rente en aflossing zijn zodanig opgelopen dat het land niet meer aan de schuldverplichtingen kan voldoen.

De economie van Soedan heeft een sterk ruraal karakter: de bevolking woont grotendeels op het platteland en de landbouw is de belangrijkste economische sector. Het beleid van de overheid bevoordeelt evenwel de bewoners van de stedelijke gebieden en de grote boeren. De sterke overheidsbemoeienis valt samen met een veronachtzaming van enkele cruciale aspecten van plattelandsonwikkeling zoals milieu/conservering van de natuurlijke hulpbronnen en een grondpolitiek die niet gericht is op het verbeteren van de toegang tot land voor kleine producenten. Ook de rigide bureaucratie belemmert de verbetering van de landbouw van de kleine boeren. De uitbreiding van de gemechaniseerde landbouw, de concentratie van de produktieve hulpbronnen, inclusief het vee, in handen van een kleine groep, en een subsidiebeleid ten nadele van de traditionele landbouwers hebben een vergroting van inkomensverschillen op het platteland en een toename van de armoede veroorzaakt. De levensomstandigheden op het platteland zijn in het algemeen ongunstig, de gemeenschapsvoorzieningen laten ernstig te wensen over, en in grote delen van het land is sprake van ernstige degradatie van het milieu.

De slechte economische situatie maakt Soedan sterk afhankelijk van donorsteun. Naast de ODA van ongeveer 1 miljard dollar per jaar omvat de hulp de door Arabische staten tegen gereduceerde prijzen geleverde aardolie, en de nood- en voedselhulp in verband met de droogte-, vluchtelingen- en ontheemdenproblematiek. Het door de donoren als weinig doelmatig beschouwde beleid, de machtsovername door de militairen en de schendingen van de mensenrechten hebben de laatste jaren gevolgen gehad voor de omvang van de hulpstroom. De

door Nederland benadrukte continuïteit in de hulprelatie leidde tot een groter aandeel van Nederland in de donorsteun aan Soedan, al is ook de Nederlandse hulp recentelijk in omvang teruggebracht. In de besteding van de Nederlandse bilaterale hulp tekent zich een concentratie af op infrastructurele voorzieningen (elektrificatie, transport en telecommunicatie) en op de agrarische sector met een gering aandeel voor de armste regio's. Voorts wordt een aanzienlijk deel van het bilaterale programma aan noodhulp besteed.

Het PL-projectenpakket in Soedan behoort tot de grootste in de OS-programmalanden, en wordt gekenmerkt door grote projecten naar financieringsomvang, een nadruk op voedselproductie, een aanzienlijk aandeel van het multilaterale kanaal, en een sterke ruimtelijke concentratie in Noord-Soedan. Het is slechts in beperkte mate specifiek op de doelgroep gericht, zij het wel sterker dan de projecten uit het landen- en regioprogramma. Bovendien is er bij het PL-projectenpakket in vergelijking met de bilaterale hulp meer aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen en voor het milieu, terwijl de activiteiten voorts in sterkere mate in de traditionele landbouwgebieden worden uitgevoerd. De omvang en aard van het sectorprogramma in Soedan is in niet geringe mate beïnvloed door de plaatsing van een sectordeskundige plattelandsonwikkeling op de Nederlandse ambassade. Deze heeft tevens een belangrijke rol gespeeld in de (stroomlijning van) de uitvoering van met name enkele multi-bi projecten.

Bij de evaluatie van de acht geselecteerde projecten is aandacht besteed aan de invloed van de nationale economie op de projecten, en de aansluiting van de projecten bij het Soedanese overheidsbeleid.

De macro-economische omstandigheden hebben in het algemeen een ongunstige invloed uitgeoefend op de projecten: de overgewaardeerde wisselkoers bevorderde enerzijds het gebruik van geïmporteerde goederen ten nadele van lokaal geproduceerde goederen en veroorzaakte anderzijds een gebrek aan harde valuta. Dit laatste en de ingewikkelde bureaucratische controle op de invoer leidt tot een regelmatig tekort aan essentiële goederen en brandstof. De projecten trekken weinig profijt van goedkope importen voornamelijk vanwege institutionele hindernissen. De geëvalueerde projecten waren nauwelijks gericht op export en ondervonden dus weinig nadelen van het ongunstige effect van de overgewaardeerde wisselkoers op exportprijzen. Wel worden aanzienlijke nadelen ondervonden van de hoge inflatie; deze leidt tot een sterke waardevermindering van de voor kredietverlening beschikbare fondsen.

Het prijsbeleid voor agrarische producten heeft eveneens een ongunstige invloed op de projecten; de productie van voedselgewassen voor de binnenlandse markt wordt onvoldoende gestimuleerd. De lage prijs voor bomen bevordert de houtkap zonder herbepanting. Een voorbeeld van de gevolgen van een verkeerd prijsbeleid betreft de *Acacia*, die Arabische gom produceert. Dit waardevolle exportproduct kan vanwege de kunstmatig hoge wisselkoers niet concurreren op de wereldmarkt, zodat *Acaciabomen* worden gebruikt voor houtskoolproductie.

Een ongunstige invloed gaat ook uit van een groot aantal voorschriften van overheidsorganisaties, zoals de gewasbeperking in de grote irrigatieprojecten waardoor pachters bijvoorbeeld geen bomen kunnen aanplanten zonder ingewikkelde bureaucratische procedures. Tenslotte zijn er een groot aantal maatschappelijk-institutionele belemmeringen, zoals de beheersing van de afzetkanalen voor landbouwprodukten voor de binnenlandse markt door lokale geldschietters, de geringe participatie van vrouwen in produktieve activiteiten, en de grondpolitiek die de controle over zeer grote percelen landbouwgrond door in de steden wonende pachtboeren/handelaars bevordert. Ook beïnvloedt de Islamitische wetgeving het functioneren van kredietssystemen in ongunstige zin.

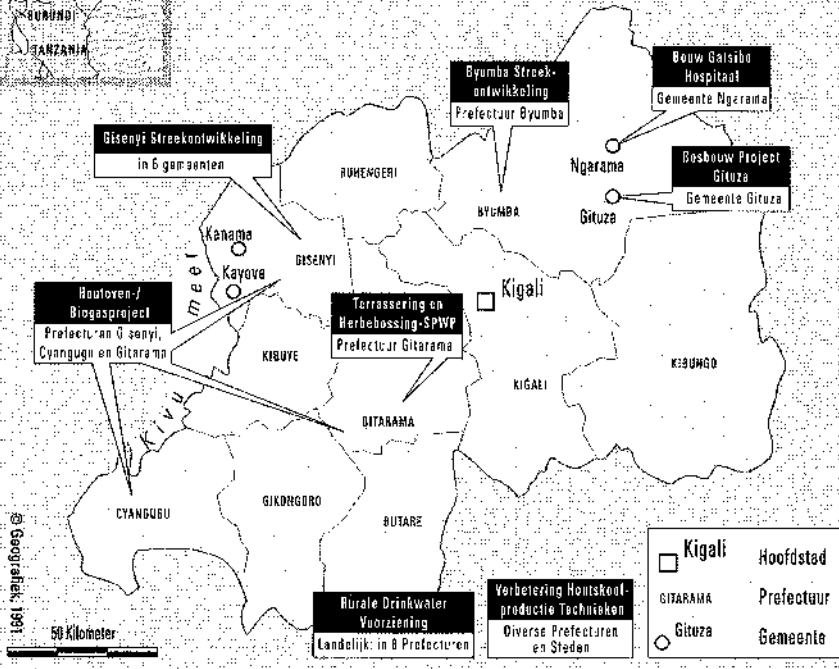
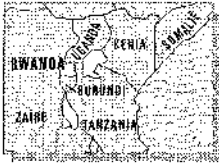
Onder bovenomschreven omstandigheden is een nauwe aansluiting van de projecten bij het overheidsbeleid ongunstig voor een verbetering van de produktie- en levensomstandigheden van brede lagen van de plattelandsbevolking. Ogenschijnlijk is er een grote mate van overeenstemming tussen de geformuleerde ontwikkelingsdoelstellingen van de overheid en de veelal in algemene termen omschreven lange-termijndoelstellingen van de projecten. Maar de concrete uitvoering van het beleid en de institutionele hinderpalen hebben een ongunstige invloed op de projectresultaten.

Toch hebben de nadelige invloeden van het overheidsbeleid op zich niet het mislukken van de geëvalueerde projecten tot gevolg gehad, soms dankzij een sterke oriëntatie op zelfvoorziening bij produktieve activiteiten, soms door afscherming van de overheidsinvloed door de keuze van een aangepaste organisatievorm met sterke inzet van door de donor gefinancierde Soedanese staf (bijvoorbeeld door buitenlandse NGO's). Ook heeft in enkele gevallen juist de aandacht voor versterking van overheidsorganisaties belast met dienstverlening aan de plattelandsbevolking een gunstige invloed uitgeoefend.

Indien de projectresultaten sterk bij de verwachtingen of doelstellingen achterbleven, dan waren andere factoren dan het Soedanese beleid daarvoor eveneens verantwoordelijk, zoals tekortkomingen in de aanpak, de aard van de geselecteerde activiteiten en de kwaliteit van de uitvoering (beheer voortgangsbewaking, kwaliteit van de staf). De duurzaamheid van het projectresultaat had evenwel sterk te lijden onder de ongunstige economische situatie en het voor plattelandsontwikkeling ongunstige overheidsbeleid.

Gezien deze in bijna alle gevallen nadelige project-externe omstandigheden moet de duurzaamheid van de resultaten in het algemeen gering geacht worden.

Rwanda: locatie geëvalueerde projecten



50 Geografiek 1991

50 Kilometer

□ Kigali	Hoofdstad
□ GITARAMA	Prefectuur
○ Gituza	Gemeente

7. Rwanda: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma

7.1 Economische ontwikkeling en beleid

Rwanda is een klein, dichtbevolkt en van de zee afgesloten land. Met een oppervlak van slechts 26.000 km² en een bevolking van 7 miljoen (1989) bedraagt de bevolkingsdichtheid 270 per km². De bevolkingsgroei, thans geschat op 3,7% per jaar, is één der hoogste ter wereld. De druk op het land is zeer groot. Daarbij komt een geringe urbanisatie en een hoge afhankelijkheid van de landbouw en van enkele dominante exportgewassen (koffie en thee), die 90% van de totale exportwaarde vertegenwoordigen. Deze smalle exportbasis verschaft Rwanda een bijzonder kwetsbare economie met een hoge mate van afhankelijkheid van de wereldmarkt. Bovendien kent het land een latent etnisch conflict tussen twee bevolkingsgroepen dat ook recentelijk nog tot uitbarsting is gekomen, en dat mede in samenhang met de hoge bevolkingsdruk leidt tot het wegtrekken van mensen naar buurlanden.

Rwanda beleefde een periode van aanzienlijke economische groei in de jaren zeventig, vooral door de relatief hoge koffieprijsen. Hierdoor bleek het land in staat reserves aan buitenlandse valuta op te bouwen ondanks stijgende olieprijsen. Aan deze groei is rond 1980 een einde gekomen onder invloed van dalende koffieprijsen en ongunstige weersomstandigheden. Handhaving van de producentenprijsen van koffie boven de exportopbrengsten en groeiende importen verslechterden aanvankelijk de betalingsbalans en het overheidsbudget. De overheid heeft getracht in deze situatie verbetering te brengen door een systeem van strakke invoervergunningen en hogere tarieven op ingevoerde eindprodukten en door een devaluatie van de munt. Bovendien is gepoogd door een krap geldbeleid de inflatie binnen de perken te houden (6 à 7% per jaar).

Ook op andere wijze heeft de Rwandese overheid getracht het tij te keren. Belangrijk in deze zijn een verschuiving van het accent naar de binnenlandse voedselproductie binnen de landbouw, een decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenteniveau, bevorderen van de industrie en een bevolkingspolitiek.

Voor zover het zich nu laat aanzien heeft dit beleid slechts in beperkte mate succes gehad. Stijging van de voedselproductie per hoofd van de bevolking is uitgebleven, voornamelijk als gevolg van de kwetsbaarheid van de bodems en de geringe bodemvruchtbaarheid door langdurig gebruik met beperkte gewasrotatie, en door tekortkomingen in de agro-dienstverlening. De decentralisatie van planning

en uitvoering van ontwikkelingsbeleid wordt gehinderd door institutionele belemmeringen: tegenwerking van het centrale apparaat, onvoldoende kwaliteit en capaciteit op gemeenteniveau en geringe medewerking van de bevolking, die een zeker wantrouwen koestert jegens de overheid.

Het industrialisatiebeleid kampt met afzetproblemen als gevolg van de beperkte koopkracht van de bevolking en de geringe omvang van de markt en wordt gehinderd door de bescherming die de staatsbedrijven genieten. Recent heeft de overheid meer ruimte gegeven aan kleine particuliere ondernemingen in de informele sector, voornamelijk op het platteland. Het bevolkingsbeleid, tenslotte, heeft zich geconcentreerd op voorlichtingsactiviteiten en het verschaffen van diensten bij gezondheidscentra, maar het resultaat van deze activiteiten is tot nog toe bijzonder mager.

Het overheidsbeleid van Rwanda is dus gekenmerkt door een grote mate van voorzichtigheid op financieel-monetair terrein, door het in het algemeen afstemmen van de uitgaven op de beschikbare middelen, en door een afnemende mate van interventie in de economie. Deze politiek is positief gewaardeerd door de internationale donorgemeenschap, waardoor het land omvangrijke donorsteun heeft ontvangen tegen gunstige voorwaarden. Hierdoor zijn de verplichtingen voor rente en aflossingen op buitenlandse schulden beperkt gebleven tot 10% van de exportopbrengsten (1988).

De Rwandese economie toont een dominante positie van de landbouw waarin niet minder dan 93% van de actieve bevolking werk vindt. De bijdrage van de agrarische sector aan het BNP bedraagt evenwel slechts 37%. Deze is sedert het midden van de jaren zestig gehalveerd, hetgeen vooral een gevolg is van de daling van de koffieprijs en de sterke toename van vooral de dienstensector. In deze laatste sector – voornamelijk handel en overheidsdiensten – vindt thans slechts 4% van de beroepsbevolking werk, terwijl de bijdrage aan het BNP niet minder dan 40% bedraagt. De industriële sector heeft met 3% van de actieve bevolking eveneens een geringe betekenis voor de werkgelegenheid, maar de bijdrage aan het BNP ligt in de orde van grootte van 20–25%. De industrie toonde sedert het midden van de jaren zeventig een vrij sterke groei, aanvankelijk rond 9% per jaar, maar in de jaren tachtig afnemend tot 5% per jaar. De potentie tot verdere expansie van deze sector is evenwel gering daar deze vooral bestaat uit importsubstitutie en de verwerking van landbouwprodukten. Met de huidige US\$ 300 per capita behoort Rwanda tot de armste landen in de wereld. Het land kent geen grote verschillen in bezit en inkomen.

Het ruraal ontwikkelingsbeleid van Rwanda valt grotendeels samen met het algemene beleid, gezien het rurale karakter van het land en de economie. Het is voornamelijk gericht op de verhoging van de agrarische produktie en produktiviteit, met daarbinnen prioriteit voor voedselgewassen. In de Rwandese omstandigheden betekent dat op de eerste plaats intensivering door middel van betere bedrijfsvoering: vermindering van erosie, integratie van landbouw, veehouderij en bosbouw, intensiever gebruik van organische mest en gebruik van betere werktuigen.

Onderzoek en voorlichting laten nog ernstig te wensen over. Subsidies op produktiemiddelen en diensten zijn hoog en leiden tot inefficiënt gebruik. Kredietfaciliteiten hebben recent een sterke uitbreiding ondergaan, maar kredieten worden voornamelijk gebruikt voor huizenbouw en transportactiviteiten.

Gebruik van krediet voor de landbouw wordt belemmerd door hoge administratiekosten en aanzienlijke betalingsrisico's. Naast de verbetering van de landbouw richt de Rwandese overheid zich in het plattelandsontwikkelingsbeleid voornamelijk op uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen. Hierbinnen wordt ook ruime aandacht besteed aan voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten via daarvoor speciaal gecreëerde gemeentelijke voorlichtingscentra. Een recente evaluatie toonde aan dat de hier gevolgde top-down benadering tot weinig resultaten heeft geleid.

Tenslotte heeft de overheid in de jaren tachtig in toenemende mate aandacht gegeven aan milieu- en energieproblemen op het platteland. Aangezien hout voor meer dan 90% in de rurale energiebehoefte voorziet, is met name het bosbouwbeleid van belang. Met als uitgangspunt het herstel van de productie/consumptiebalans, is het beleid gericht op onder meer verhoging van de brandhoutproductie, gereguleerde kap om verspilling tegen te gaan, vermindering van de vraag door efficiënt gebruik, prijsbepaling door marktkrachten, en bevordering van alternatieve energiebronnen. Dit beleid is nog maar ten dele in uitvoering gebracht.

7.2 Rurale veranderingsprocessen en plattelandsontwikkelingsbeleid

De veranderingsprocessen op het Rwandese platteland over de afgelopen 15–20 jaar zijn in sterke mate bepaald door de bevolkingsgroei. Deze bevolkingstoename leidt enerzijds tot een uitbreiding van het bebouwde areaal, en anderzijds als gevolg van de beperkte hoeveelheid woeste grond tot een versnippering van de landbouwbedrijven. Door de afname van de woeste grond is er ook minder land beschikbaar voor veehouderij. Voorts is er een, zij het zeer beperkte, verbouw van nieuwe gewassen onder invloed van het overheidsbeleid dat de voedsel- en exportbasis tracht te diversifiëren en de commercialisering te bevorderen.

Het als gevolg van landschaarste in gebruik nemen van steeds steilere hellingen en de algemene uitputting van de bodems onder invloed van permanente landbouw zonder voldoende maatregelen gericht op het handhaven van de bodemvruchtbaarheid heeft ecologische degradatie tot gevolg die zich onder andere in de vorm van bodemerosie manifesteert.

Een tweede belangrijke set van veranderingen op het Rwandese platteland heeft bestaan uit de verbetering van de fysieke infrastructuur – met name het wegennet – en de uitbreiding van gemeenschapsvoorzieningen.

Tenslotte is ook de institutionele structuur op het platteland versterkt en geïntensiveerd. Naast het instellen van een systeem van gemeenten met benoemde burgemeesters aan het hoofd als basisontwikkelingseenheden die van bovenaf

zijn opgezet, is eveneens de groei van het aantal basisorganisaties opvallend. De functies van de gemeenten omvatten politieke bewustmaking, administratief beheer en identificatie en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, binnen een in wezen sterk hiërarchisch systeem en met overheidscontrole op de verkiezing van de leden.

Daartegenover staan de spontane, op vrijwilligheid berustende samenwerkings- en spaargroepen van kleine boeren en boerinnen gericht op het bewerken van de velden, het op de markt brengen van landbouwproducten en het verbeteren van de huisvestingsomstandigheden. Deze groepen, in aantal geschat op meer dan 30.000, zijn gewoonlijk klein in aantal leden (10 à 15), niet formeel geregistreerd en niet aan overheidscontrole onderhevig. Onder deze associaties zijn er ook een aantal exclusief voor vrouwen, naast gemengde waarin vrouwen een belangrijke rol spelen. In ieder geval is er een duidelijker deelname van vrouwen in de vrijwillige basisorganisaties dan in de formele gemeente-instanties.

NGO's spelen in de beleidsuitvoering in Rwanda een belangrijke rol. Zij zijn zeer verschillend van aard; naast zeer kleine met alleen lokale activiteiten zijn er religieuze organisaties, en grote internationale NGO's en nationale vrijwilligersorganisaties uit de belangrijkste donorlanden. Ook zijn er talrijke Rwandese NGO's. Het activiteitenpakket is sterk gevarieerd en bevat naast produktieve activiteiten steun aan uitbreiding en verbetering van gemeenschapsvoorzieningen. Er is weinig overheidscontrole op NGO's; zij zijn de voorkeur-partner voor de gemeenten.

Over de huidige levensomstandigheden op het platteland is relatief weinig bekend. Duidelijk is wel dat er in het laatste decennium een verslechtering is opgetreden in de voedingssituatie, alsmede een daling in de huishoudinkomens. Voorts vormt de toename van het aantal Aids-gevallen een ernstig probleem. Het onderwijs toont een redelijke participatie in het basisonderwijs (67%) met een zeer geringe doorstroming naar het middelbaar onderwijs (3% van de betreffende leeftijdsgroep). Het analfabetisme is gedaald tot 53% maar ligt voor vrouwen nog op 67%.

De gezondheidszorg is thans mede gericht op preventieve aspecten (vaccinatiecampagnes, voorlichting); inspanningen op dit terrein hebben geleid tot een daling van de kindersterfte, die nog altijd 25% is voor kinderen onder de 5 jaar. Medische voorzieningen zijn redelijk gespreid over het land maar de kwaliteit van het personeel en medicijnvoorziening laten te wensen over.

In 1985-87 had bijna de helft (48%) van de rurale bevolking toegang tot drinkwatervoorzieningen.

7.3 Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp

Rwanda is sterk afhankelijk van buitenlandse hulp; deze beliep in 1988 jaarlijks US\$ 253 miljoen, hetgeen overeenkomt met 11% van het Bruto Nationaal Inkomen. Hoewel de hulp als gevolg van eerdere toezeggingen nog een stijgende

lijn vertoont, is er recent een daling in de committeringen waar te nemen. Het betalingsbalanstekort wordt in sterke mate met buitenlandse hulp gefinancierd. Het overgrote deel van de hulp bestaat uit schenkingen (70%), de rest wordt verschaft in de vorm van leningen tegen zachte voorwaarden. Het merendeel wordt gegeven in de vorm van projectsteun, hetgeen tevens het grote aantal in het land werkzame buitenlandse deskundigen verklaart.

Een groot deel van de hulp is afkomstig van de Europese landen, met name België, Duitsland, Zwitserland en Frankrijk. Tot het begin van de jaren tachtig ging veel hulp naar geïntegreerde plattelandsontwikkeling, maar recent is een verschuiving naar sectorgerichte ondersteuning opvallend. Daarbij gaat het leeuwedeel naar de landbouw (25%), en zijn gezondheidszorg, infrastructuur/transport en onderwijs eveneens belangrijk.

NGO's spelen een belangrijke rol in Rwanda: meer dan 130 buitenlandse NGO's zijn actief in het land en ongeveer 10% van de donorhulp wordt via NGO's gekanaliseerd. Zij zijn vooral betrokken bij kleinschalige projecten en wijken daarbij duidelijk af van de grootschalige projecten van multilaterale organisaties. Tenslotte is de stedenband tussen voornamelijk Belgische en Duitse steden enerzijds en Rwandese gemeenten anderzijds een opvallend aspect van de hulp. Ook zeven Nederlandse gemeenten onderhouden een dergelijke samenwerkingsrelatie.

Donorcoördinatie is vrij zwak ondanks een duidelijk gevoelde behoefte daartoe bij de multi- en bilaterale donororganisaties. Gezamenlijk overleg tussen de Rwandese overheid en de gezamenlijke donororganisaties wordt slechts bij uitzondering gevoerd (twee keer sedert 1982).

De Nederlandse hulp aan Rwanda is beperkt van omvang; als sectorland ontvangt Rwanda in beginsel alleen steun via de sectorprogramma's. Voor sectorlanden kent Nederland geen landenbeleidsdocument. In 1988 bedroeg de Nederlandse hulp f 14,4 miljoen (3% van de totale hulp van Rwanda). De PL-uitgaven bedroegen in 1988 f 5,2 miljoen. Het totaal aan PL-uitgaven in Rwanda was voor 1985 t/m 1988 f 16 miljoen. In het recente verleden zijn enkele kleine aanvullingen gegeven in de vorm van betalingbalanssteun en noodhulp voor vluchtelingen. Voorts werd door de Nederlandse MFO's in 1988 circa f 5 miljoen besteed waarvan 80% door CEBEMO en ICCO (gemiddelde 1985-88). De activiteiten van ICCO en NOVIB tonen een nauwe aansluiting bij het sectorprogramma, terwijl bij CEBEMO het accent wat meer op onderwijs ligt.

7.4 Het PL-sectorprogramma

Het sectorprogramma plattelandsontwikkeling is gekenmerkt door de belangrijke rol van SNV bij de uitvoering (50% van de projecten). Rwanda behoort tot de belangrijkste inzetlanden van SNV in Afrika (46 formatieplaatsen). De toename van het aantal vrijwilligers hangt samen met een beleidsomgeving die neerkomt

op een vergaande afbouw van geïsoleerde sectorale en op nationale schaal uitgevoerde activiteiten en een concentratie op geïntegreerde streekontwikkeling door middel van een steunprogramma aan twintig gemeenten, met nauwe aansluiting bij activiteiten van basisorganisaties.

Het PL-programma kent vier grote projecten, die het leeuwedeel van de uitgaven voor hun rekening nemen. Twee hiervan zijn bilateraal uitgevoerd (bouw van het Gatsibo Hospitaal en opzet van een veterinair laboratorium). De andere twee betreffen multi-bi projecten (visschijntwikkeling Kivu-meer, FAO, en terrassering/herbebossing, ILO). Strikt genomen zou men in een sectorland geen bilaterale projecten kunnen aantreffen, doch de aanvang van alle bilaterale projecten dateert van vóór 1985, toen Rwanda als sectorland werd aangewezen. Deze projecten zijn naderhand bij het PL-programma ondergebracht en tonen dan ook weinig of geen aansluiting bij PL-doelstellingen en -benadering. Bijna alle projecten zijn uitgevoerd met overheidsorganisaties; het overheidsbeleid vertoont grote overeenkomst met PL-doelstellingen en -prioriteiten. De door PL voorgestane aanpak wordt in het merendeel van de projecten gevolgd en het PL-programma in Rwanda kent ook een relatief sterke gerichtheid op de doelgroep – zij het met weinig specifieke aandacht voor vrouwen.

Nederland heeft geen diplomatieke vertegenwoordiging in Rwanda. SNV-projecten worden vanuit het SNV-kantoor in de hoofdstad begeleid. Voor de overige activiteiten wordt de reguliere begeleiding overgelaten aan de betrokken organisaties zelf.

In de hieronder volgende paragraaf worden de acht in Rwanda geëvalueerde projecten kort besproken.

7.5 Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten

7.5.1 Byumba streekontwikkeling

Dit SNV-project, in 1980 begonnen, is een activiteit die eerst gericht was op de vee-teelt en later op landbouwvoorlichting. Vanaf 1987 is het als een geïntegreerd ru-raal ontwikkelingsprogramma te beschouwen, met als doel de sociaal-economische positie van de bevolking in vijf gemeenten in de regio Byumba te verbeteren. Meer directe doelstellingen zijn: het opzetten van produktieve activiteiten, verbetering van de levensomstandigheden, stimulering van organisaties en participatie, en versterking van gemeentelijke structuren. In het project werken gemiddeld tien SNV-ers, die als adviseur samenwerken met ad hoc ontwikkelingscomités op gemeentelijk niveau. Actieplannen omvatten een veelheid van activiteiten (boomkwekerijen, bibliotheken, moerasontginning, geiten- en schapenteelt, pluimveehouderij, viskweek, alfabetisering, kadertraining, kredietverschaffing etc.). De resultaten zijn nog bescheiden. Circa 2.000 à 2.500 mensen – 5 à 6% van de bevolking – is tot dusver betrokken geweest bij enigerlei activiteit van het project. De meeste

activiteiten hebben een betrekkelijk marginale betekenis en hebben niet geleid tot verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking. De spreiding van de activiteiten is groot. Ten behoeve van een bepaalde activiteit worden vaak op ad hoc basis nieuwe groepen gecreëerd. Er wordt niet gewerkt op grond van een probleemanalyse van het gebied. De kennis over de sociale en economische structuur van het gebied en het ontwikkelingspotentiëel is dan ook beperkt. Een aanzienlijk deel van de projectbegroting wordt gebruikt voor de financiering van operationele kosten.

De genoemde problemen zijn door SNV onderkend, en er zijn stappen ondernomen om het project te wijzigen. De heroriëntatie van het project in 1987 is mede tot stand gekomen vanwege onvrede met de resultaten tot op dat moment. Teneinde tot een betere prioriteitstelling en meer onderlinge samenhang in activiteiten te komen zijn sinds 1990 een programma- en een onderzoekskoördinator aangesteld.

Het project past goed in het formele Rwandese beleid dat planning en ontwikkeling 'van onderaf' tracht te stimuleren. In de praktijk is de houding van de overheidsfunctionarissen echter vaak vrij autoritair hetgeen actieve bevolkingsparticipatie bemoeilijkt. SNV tracht dan ook zowel met de doelgroepen als met de gemeentelijke autoriteiten samen te werken. De duurzaamheid van het project is beperkt vanwege de moeilijke macro-economische situatie in Rwanda; de overheid heeft onvoldoende middelen om de lopende kosten van de reguliere programma's te financieren.

7.5.2 *Rurale drinkwatervoorziening*

Het betreft hier een project dat met behulp van SNV in acht van de tien prefecturen van Rwanda werd uitgevoerd door het Ministerie van Openbare Werken, samen met de gemeenten. Tussen 1979 en 1984 stond de technische uitvoering van drinkwatervoorzieningen centraal. Daarna werd ook meer aandacht besteed aan de sociale en economische kanten (participatie van de bevolking, organisatie van het onderhoud, voorlichting, cursussen, etc.).

Projectvoorstellen voor drinkwatervoorziening werden doorgaans door de betrokken dorpsbesturen aan SNV voorgelegd. Op dorpsniveau en na 1985 op nationaal niveau zijn commissies ingesteld met vertegenwoordigers van de dorpen, het ministerie en SNV. SNV speelde een centrale rol bij de formulering, uitvoering en financiering van het programma, bij de controle op de uitvoering en bij de ontwikkeling van het project in een meer participatoire richting.

In totaal werden tussen 1979 en 1987 55 drinkwaterprojecten uitgevoerd met 620 waterpunten voor 238.000 personen.

De technische kwaliteit van de aangelegde werken is goed. De beheers- en onderhoudssystemen functioneren in ongeveer 40% van de gevallen. Vertegenwoordigers in de beheersorganisaties worden soms niet gekozen, maar aangewezen. De financiële bijdragen van de watergebruikers werden niet altijd ingezameld, of soms voor andere doeleinden dan onderhoud gebruikt. Vrouwen spelen nauwelijks een

rol in het beheer en onderhoud, ondanks hun belangrijke rol in de watervoorziening van het huishouden.

Het project past goed in het Rwandese beleid ter bevordering van drinkwatervoorziening. De institutionele inkadering was ten tijde van de evaluatie echter problematisch aangezien het Ministerie van Openbare Werken zich uit het project had teruggetrokken, terwijl de verantwoordelijkheid van de regionale overheden nog niet was geregeld. Ondanks de behoorlijke resultaten werd het project in 1987 door de nationale projectcommissie om niet duidelijke redenen negatief beoordeeld. SNV heeft nadien geen overeenstemming bereikt met de Rwandese overheid over een mogelijke voortzetting van het project. De duurzaamheid van de resultaten wordt hierdoor negatief beïnvloed.

7.5.3 Gisenyi streekontwikkeling

De voorgeschiedenis van dit SNV-project is vergelijkbaar met die van het Byumba streekontwikkelingsproject (7.5.1): aanvankelijk (vanaf 1979) gericht op één soort activiteit – kleinveeteelt –, naderhand (vanaf 1985) verbreed tot geïntegreerde plattelandsontwikkeling in zes gemeenten met in totaal 375.000 inwoners. De doelstellingen zijn breed: verbetering van landbouwproductie en -productiviteit, verbetering van de levensomstandigheden, versterking van gemeentelijke structuren en stimulering van organisatie en participatie. Elf SNV-ers zijn ingezet op gemeentelijk niveau en fungeren als adviseur; zij werken samen met gemeentelijke ontwikkelingscomités. De gemeenten worden geacht meerjaren-ontwikkelingsplannen te formuleren. De SNV-ers houden zich vervolgens bezig met de voorbereiding, uitvoering en financiering van de activiteiten.

Door gebrek aan basisgegevens is er weinig inzicht in de projectresultaten. Er is geen analyse gemaakt van de belangrijkste knelpunten en ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied. Mede als gevolg hiervan zijn er veel losse activiteiten op ad hoc basis uitgevoerd, voornamelijk op het terrein van kleinveeteelt. Vrij veel hiervan was niet succesvol, met uitzondering van bijenteelt. De activiteiten waren bovendien doorgaans van geringe betekenis voor het inkomen van de ongeveer 4000 huishoudens die erbij waren betrokken. Betere resultaten zijn bereikt op het gebied van gezondheidszorg (vaccinatie, moeder- en kindzorg, waterputten en gezinsplanning).

Bij de uitvoering van de activiteiten werd vaak gekozen voor de vorming van nieuwe groepen in plaats van gebruik te maken van bestaande basisorganisaties. Het project past binnen het Rwandese beleid, dat de gemeente en de lokale bevolking een grotere verantwoordelijkheid wil geven in het ontwikkelingsproces. De duurzaamheid van het project is evenwel gering vanwege de problemen met de rentabiliteit van de economische activiteiten, de beperkte bevolkingsparticipatie en organisatievorming, en de geringe inschakeling van lokaal aanwezige expertise. SNV heeft, evenals in het Byumba-project, ook in Gisenyi recentelijk stappen ondernomen tot veranderingen in het project. Tevens zijn een programma- en een onderzoekskoördinator aangesteld.

7.5.4 *Houtoven – Biogasproject*

Dit project wordt vanaf 1986 in zes gemeenten gelegen in drie provincies uitgevoerd door het Ministerie van Openbare Werken, Energie en Water, samen met SNV. Het doel is vermindering van de houtconsumptie door voorlichting over betere kookpraktijken en de introductie van verbeterde kachels in rurale gebieden. Op deze wijze wordt gestreefd naar een verlichting in de huishoudelijke taken van vrouwen. Naderhand wordt als doelstelling toegevoegd het leveren van een bijdrage aan de formulering van een ruraal energiebeleid. In de huidige eerste fase wordt gewerkt aan het uittesten van houtbesparende technieken, de uitwerking van een bruikbare voorlichtingsmethode en het aandragen van bouwstenen voor de opstelling van een nationale energiepolitiek voor de rurale gebieden. Het project maakt hierbij gebruik van korte cursussen, bewustwording door middel van theater, en technische tests van diverse soorten kachels en van verschillende wijzen van koken. Vier SNV-ers en zeven Rwandese technici werken hieraan in de zes in het project opgenomen dorpen. De gemeentelijke voorlichtingscentra (Centres Communaux de Développement et de Formation Permanente) zijn hierbij betrokken.

Het project draagt een pilot karakter en heeft met een beperkte groep mensen goede resultaten behaald. De bijdrage aan een breder ruraal energiebeleid is nog gering. Wel heeft het betrokken ministerie samen met SNV in 1989 een seminar georganiseerd, waar onder meer werd besloten tot de instelling van een nationale commissie en een coördinerend bureau voor het gebruik van energie.

Of de resultaten duurzaam zullen zijn is in dit stadium nog niet te beoordelen. De voorlichtingscentra hebben zeer beperkte mogelijkheden het werk zonder donorfinanciering voort te zetten. In gebieden waar brandhout niet schaars is, bestaat weinig belangstelling voor het project. Ondanks het feit dat het project heeft aangetoond dat de aanpak voor verschillende gebieden kan variëren, wordt op het nationale niveau uitgegaan van een betrekkelijk uniforme aanpak.

Het project sluit goed aan bij het Rwandese beleid, en is ook goed ingepast in de bestuursorganen van het land. Tot dusver zijn wel alle kosten – inclusief het Rwandese projectpersoneel – door Nederland gefinancierd, hetgeen de duurzaamheid niet bevordert.

7.5.5 *Bosbouwproject Gituza*

In de gemeente Gituza is in 1984 met behulp van de internationale NGO CARE een project begonnen dat gericht was op herbebossing, waaraan naderhand besparing van houtgebruik en agro-forestry werden toegevoegd. Aanvankelijk waren de activiteiten vooral gericht op de in het gebied wonende Oegandese vluchtelingen. Na hun vertrek in 1985 werkte men met de Rwandese bevolking. De productie van ovens en de distributie ervan in rurale en urbane gebieden kreeg vanaf die tijd meer aandacht. Het Ministerie van Landbouw is, samen met het Ministerie van Gezondheid voor wat betreft de houtbesparingscomponent, verantwoordelijk voor de uitvoering.



De resultaten zijn goed. Er is veel gedaan aan herbebossing (2.200 ha), de opzet van boomkwekerijen, agro-forestry en voorlichting.

Het productiebedrijf voor ovens heeft eveneens de productie van dakpannen en bakstenen ter hand genomen en is goed op weg zelffinancierend te worden. Dit geldt ook voor de agro-forestry component. Niet duidelijk is of de exploitatie van de bosaanplant rendabel zal zijn. Mogelijke betrokkenheid hierbij van boerenorganisaties en de privé-sector wordt bestudeerd.

De activiteiten passen goed in het Rwandese beleid. De omvang van de investeringen en de grote personeelsinzet, door het project gefinancierd, gaat de absorptiecapaciteit van één gemeente evenwel te boven. Afgezien hiervan kan het project als een model worden beschouwd: goed basisonderzoek, concrete planning, waar nodig bijstelling van de aanpak (via monitoring en evaluatie), goede kwaliteit van de geleverde diensten. De lokale bevolking (ook vrouwen) wordt intensief bij de activiteiten, en sinds kort ook bij de evaluatie ervan, betrokken.

7.5.6 Terrassering en herbebossing – Special Public Works Programme

Het Special Public Works Programme (SPWP) in Rwanda vormt onderdeel van een groot ILO-programma dat sedert 1976 in 32 landen projecten heeft uitgevoerd, gericht op arbeidsintensieve activiteiten op het gebied van infrastructuur (wegenaanleg, irrigatiewerken, etc.), waarbij de schepping van werkgelegenheid centraal staat. De arbeidskrachten worden betaald, conform de ILO-richtlijnen over beloning van werk.

Het SPWP ging in Rwanda van start in 1980, in de provincie Gituza, en valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ontwikkeling. ILO assisteert met buitenlandse en lokale deskundigen, het selecteren van de activiteiten, en de planning en financiering van de uitvoering. Tevens zijn SNV-ers bij het project ingeschakeld. De activiteiten hebben betrekking op herbebossing, terrasserings van hellingen, onderhoud van wegen en opzetten van steenbakkerijen.

Gedurende de jaren 1987 tot en met 1989 zijn ongeveer 285.000 mensdagen gecreëerd voor tijdelijk werk. De resultaten op het gebied van de uitvoering (aantal hectare herbebost en dergelijke) zijn redelijk. Het project sluit goed aan bij de prioriteiten van de Rwandese overheid op het gebied van herbebossing, vermindering van erosie en verbetering van de rurale infrastructuur. De duurzaamheid van de resultaten wordt echter beperkt geacht vanwege de nadruk die gelegd wordt op het werkgelegenheidsaspect (een tijdelijk effect), de geringe bevolgingsparticipatie (vooral in de beginjaren beperkt tot het leveren van arbeid) en zwakke institutionele inpassing van het project op lokaal niveau. Daarbij moet overigens onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende typen activiteiten: terrasserings en herbebossing kunnen een positief effect hebben op het duurzaam gebruik van produktieve hulpbronnen. Het project geeft echter weinig aandacht aan vervolgvactiteiten op het gebied van verbeterd landbeheer en onderhoud van de aangelegde werken. De bevolgingsparticipatie is de laatste jaren vooral door toedoen van SNV sterk verbeterd.

7.5.7 Verbetering van houtskoolproduktietechnieken

Het houtskoolproject in Rwanda vormt onderdeel van het Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP) dat in 1983 door de Wereldbank samen met UNDP werd gestart. Doel van ESMAP is de verbetering van de energiehuishouding in ontwikkelingslanden ter verhoging van de efficiëntie van commercieel en huishoudelijk energiegebruik. In 1988 waren reeds 164 activiteiten afgerond en 145 activiteiten in uitvoering in 78 landen. Het gaat hierbij om beleidsondersteunend onderzoek, workshops en de uitvoering van energieprojecten. ESMAP wordt gefinancierd door acht landen, waaronder Nederland, en door de Wereldbank en UNDP.

Het ESMAP-project in Rwanda is in 1985 begonnen; het valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw en de directie Energie van het Ministerie van Openbare Werken, Energie en Water. Het beoogt ontbossing tegen te gaan door te besparen op houtskool als brandstof. De activiteiten hebben betrekking op de introductie van verbeterde technieken voor houtskoolproductie en van energiebesparende kachels. Daarnaast zijn activiteiten gepland op het gebied van verbetering van bosbeheer, studie naar het prijsbeleid voor houtskool en opleiding van en steun aan 300 houtskoolproducenten. Voorlopig wordt in twee provincies en in de hoofdstad Kigali gewerkt. Voor de uitvoering worden uitsluitend lokale deskundigen ingezet.

Het project heeft inmiddels 250 houtskoolproducenten en 36 kachelproducenten opgeleid in technieken die het energierendement sterk moeten verhogen. De houtskoolproductie-activiteiten hebben te kampen met een te kleine winstmarge. Het hout wordt gekocht van bosexploatanten; de geproduceerde houtskool wordt verkocht in de stedelijke gebieden. De prijs van houtskool in de steden is minder gestegen dan de kosten van levensonderhoud. De productie van kachels is daarentegen economisch rendabel. Er is sprake van een actieve positieve participatie van de doelgroepen. De band van het project met de Rwandese overheid op centraal en regionaal niveau is tamelijk los. Het Rwandese beleid op het terrein van bosexploitatie is slechts in beperkte mate in uitvoering gebracht. Met name de waardehepaling van bosbestanden met het oog op een rendabele exploitatie en controle op herbebossing schieten nog te kort.

7.5.8 Bouw Gatsibo Hospitaal

In 1979 ging Nederland akkoord met een verzoek van de Rwandese regering tot financiering van de bouw van één van de drie rurale ziekenhuizen in de provincie Byumba. In 1981 werd dit bilaterale project uitgebreid met de bouw van een gezondheidscentrum en van een school voor basisgezondheidswerkers. Tevens werd op aandringen van Nederland de organisatie van een basisgezondheidszorgsysteem als onderdeel aan het project toegevoegd. Bij afsluiting van het project in 1988 was het ziekenhuis met 88 bedden in functie (bezettingsgraad in 1987 was 66%); tevens waren twee gezondheidscentra en een school voor gezondheidswerkers opgezet. Het opgeleide personeel was echter niet in de eerstelijnsgezondheidszorg actief, maar werkte als verpleeghulp in ziekenhuizen en gezondheidscentra, vanwege gebrek aan op dit terrein opgeleide arbeidskrachten.

De basisgezondheidsdienst is slechts in zeer beperkte mate van de grond gekomen en houdt zich vooral met vaccinaties bezig. Vanaf 1987 staan de activiteiten in de gezondheidscentra onder reguliere supervisie van het rurale ziekenhuis.

De fysieke doelstellingen van het project – de bouw van het ziekenhuis en het gezondheidscentrum – zijn bereikt. Het project is goed ingepast in de Rwandese overheidsstructuur. De consequenties op het gebied van financiering van operationele kosten en voorziening van geschoold personeel zijn echter niet goed vooraf ingecalculeerd. De duurzaamheid van het project is nu in sterke mate afhankelijk van de overheidsbijdragen.

7.6 Samenvatting

Het ontwikkelingspotentieel van Rwanda is beperkt (hoge bevolkingsdruk, afgesloten van zee, kleine interne markt, smalle exportbasis die sterk afhankelijk is van prijzen op de wereldmarkt). De overheid voert een voorzichtig economisch beleid zonder abrupte wijzigingen. Geleidelijk aan verschuift de nadruk in het beleid naar verhoging van de voedselproductie, bevordering van industrie, decentralisatie van

bestuur en aandacht voor de overbevolkingsproblematiek. In toenemende mate wordt aandacht besteed aan milieu- en energieproblemen.

Het beleid heeft evenwel weinig resultaat geboekt: de produktiviteit in de landbouw is nauwelijks verbeterd, de industrialisatie stagneert, de decentralisatie wordt belemmerd door institutionele hinderpalen en de bevolkingsgroei blijft onverminderd hoog.

De beleidsvoornemens zijn de afgelopen jaren doorgaans gunstig beoordeeld; het land ontvangt dan ook veel donorsteun, grotendeels in de vorm van giften, en de omvang van de buitenlandse schuldendienst is beperkt tot 10% van de exportopbrengsten (1988).

De leefomstandigheden op het platteland zijn de afgelopen 10 à 15 jaar op grond van een aantal belangrijke ontwikkelingen veranderd. De hoge bevolkingsgroei en de grote bevolkingsdichtheid hebben geleid tot versnippering van land, intensief grondgebruik en uitputting van bodems, en in gebruik nemen van land op steile hellingen. Dit heeft toenemende erosie tot gevolg gehad. De huishoudinkomens en de voedingssituatie zijn verslechterd. De gemeenschapsvoorzieningen (zoals onderwijs, drinkwatervoorziening en gezondheidszorg) en het wegennet zijn in de genoemde periode daarentegen sterk uitgebreid. Er is weliswaar sprake van decentralisatie van bestuur, maar de overheidshierarchie is een grote rol blijven spelen in de dorpen. Opvallend is het bestaan van talloze kleine informele samenwerkingsgroepen die zich richten op sparen, marketing, wederzijdse hulp bij landbouwproductie, huisvesting etc. Daarnaast spelen meer geformaliseerde NGO's een belangrijke rol in de ontwikkeling.

De donorafhankelijkheid van Rwanda is groot; 11% van het BNP wordt via buitenlandse hulp gefinancierd. Op het terrein van donorsteun aan rurale ontwikkeling is een verschuiving waarneembaar van geïntegreerde plattelandsontwikkeling naar sector-gerichte activiteiten. Donorcoördinatie vindt in Rwanda weinig plaats.

Rwanda werd ten tijde van de veldevaluatie door Nederland als sectorland beschouwd. Er is derhalve geen landenbeleid geformuleerd en fondsen worden slechts beschikbaar gesteld lastens de sectorprogramma's op basis van goedgekeurde projectvoorstellen. De Nederlandse hulp bedroeg in 1988 f 14,4 miljoen, 3% van de totale donorhulp. De uitgaven lastens het PL-programma beliepen in 1988 f 5,2 miljoen. De helft van de PL-projecten is of wordt uitgevoerd door SNV, dat Rwanda beschouwt als één van de belangrijkste 'inzet-landen' in Afrika. SNV concentreert zich – in tegenstelling tot andere donoringstellingen – de laatste tijd meer op geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

Bijna alle PL-projecten in Rwanda zijn uitgevoerd met overheidsorganisaties. De door PL beoogde aanpak wordt in het merendeel van de projecten gevolgd en de doelgroepgerichtheid van het programma is betrekkelijk groot, zij het met weinig specifieke aandacht voor vrouwen.

Nederland kent geen diplomatieke vertegenwoordiging in Rwanda. Het SNV-veldkantoor in Kigali begeleidt de SNV-projecten. Overige projecten worden door de betrokken organisatie zelf begeleid.

De externe omstandigheden hebben in het algemeen een ongunstige invloed uitgeoefend op de acht geëvalueerde projecten: daling van de overheidsuitgaven en van de inkomsten van de boeren voor exportgewassen, hogere prijzen voor geïmporteerde consumptiegoederen, bouwmaterialen en brandstof, en stijgende bijdragen van de bevolking voor het gebruik van diensten, naast druk op de projecten voor financiering van lopende kosten.

De invloed van het Rwandese beleid op de projecten is minder eenduidig. In het algemeen sluiten de projecten goed aan bij de prioriteiten van het overheidsbeleid. Het beleid is echter op deelgebieden niet altijd duidelijk uitgewerkt. De streekontwikkelingsprojecten in Byumba en Gisenyi stemmen overeen met het beleid ten aanzien van decentralisatie en voedselzelfvoorziening, maar de decentralisatie wordt nogal dirigistisch aangepakt en geeft weinig ruimte voor actieve bevolkingsparticipatie. Produktiviteitsverhoging van de landbouw en verbetering van de voedselvoorziening komt in deze projecten nog niet van de grond omdat gekozen is voor activiteiten die van weinig belang zijn voor het boereninkomen.

Het gebrek aan financiële middelen van de overheid dwingt SNV een groot deel van de lokale kosten te financieren, en op deze wijze een zwaar stempel op de projecten te drukken.

De vier projecten gericht op milieu en energie (houtovens/biogas, bosbouw Gituza, terrassering en herbebossing en de verbetering van houtskooltechnieken) sluiten nauw aan bij de Rwandese prioriteiten, doch worden belemmerd door het ontbreken van een duidelijk beleid op het gebied van bosexploitatie. Recentelijk is weliswaar een nieuwe wet van kracht geworden op het gebied van bosbeheer, maar het ontbreekt nog aan meer specifieke uitvoeringsmaatregelen.

De twee projecten ESMAP-houtskoolproduktietechnieken en SNV-rurale drinkwatervoorziening zijn sterk gericht op economische verzelfstandiging, en zijn om deze reden weinig afhankelijk van voortgezette overheidsfinanciering. Het omgekeerde doet zich voor bij het gezondheidsproject Gatsibo. De hoge operationele kosten kunnen in dit geval moeilijk door de overheid worden opgebracht.

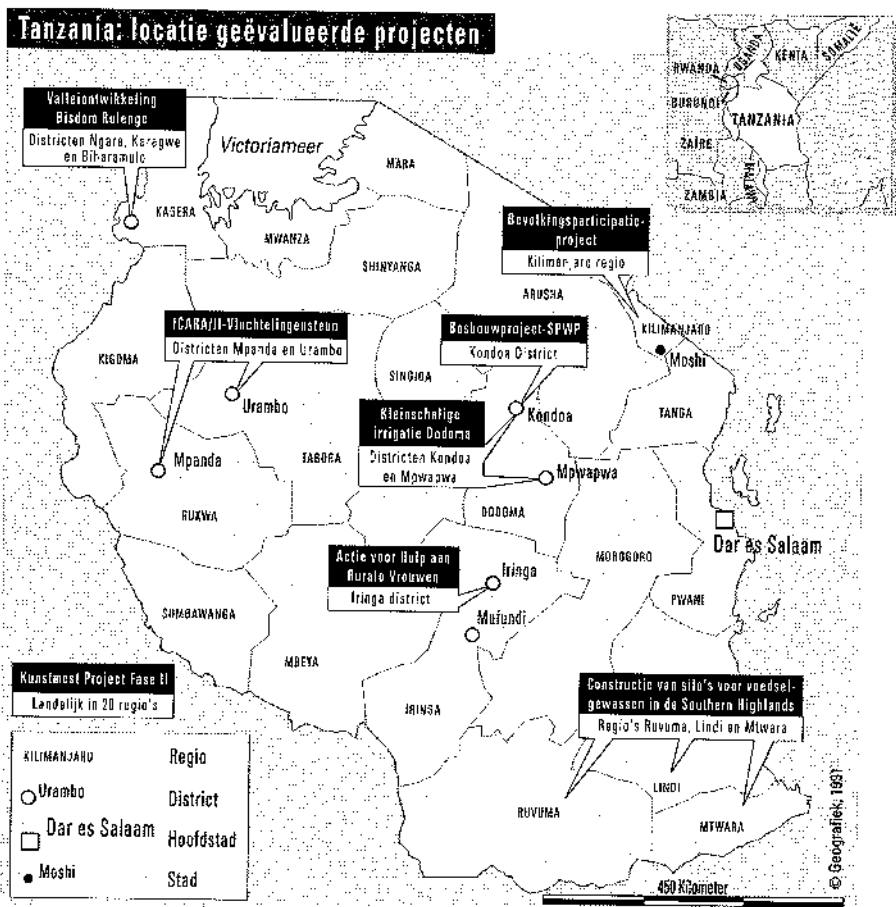
8. Tanzania: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma

8.1 Economische ontwikkeling en beleid

Tanzania heeft een oppervlak van bijna 1 miljoen km² (ongeveer 30 keer Nederland) en heeft een bevolking van 24 miljoen inwoners. De jaarlijkse bevolkingsgroei is met bijna 3,5% één der hoogste ter wereld. Het land behoort met een BNP per capita van US\$ 180 in 1987 tot de minst ontwikkelde landen.

Kenmerkend voor de slechte economische situatie zijn de zwakke betalingsbalans met een tekort van 30% op de lopende rekening, een grote buitenlandse schuld, een grote achterstand op de schuldaflossing, een inflatie van rond de 30% per jaar (1984–88), en een hoge mate van afhankelijkheid van enkele landbouwproducten om buitenlandse valuta te verwerven.

In 1967 kondigde Tanzania met de Arusha Declaration een ingrijpende wijziging in het ontwikkelingsbeleid aan. Kenmerkend voor het nieuwe beleid was het streven naar een socialistische maatschappij, naar het opheffen van de armoede door het lenigen van de basisbehoeften van de bevolking en naar het ontwikkelen van het platteland door onder meer het opzetten van Ujamaa (=communale) dorpen. Als uitvloeisel van dit beleid worden de grootschalige industrieën genationaliseerd. Vanaf 1967 begint een periode van sterke overheidsbemoeienis met de economie en wordt veel aandacht gegeven aan de opbouw van de industriële sector, inclusief de zware industrie. Na een korte periode van groei volgt in de tweede helft van de jaren zeventig een algehele achteruitgang van de economie. Een combinatie van externe en interne factoren speelt hierbij een rol. Als externe factoren moeten worden genoemd de stijging van de olieprijs – waardoor de olie-importen tot 60% van de exportopbrengsten opslokken – het uiteenvallen van de East African Community en de oorlog met Oeganda. Intern heeft Tanzania te maken met overstromingen en aanhoudende droogteperioden en met tekortkomingen in het gevoerde beleid. Het beleid wordt in die periode gekenmerkt door onvoldoende prikkels en middelen voor de agrarische sector; een zware controle van de overheid op de economische activiteiten; een sterke bescherming van de industriële sector, die mede daardoor inefficiënt opereert; en een voortdurende uitbreiding van de publieke sector zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de financiële ruimte. Tenslotte worden in de jaren zeventig ook door de donoren ernstige fouten gemaakt: ondersteuning van geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten zonder een adequate voorbereiding en projectontwerp, financiering



van onrendabele industrieën en hulp voor gemeenschapsvoorzieningen zonder aandacht voor onderhoud en duurzaamheidsaspecten.

Vanaf 1982 volgt een periode van economische aanpassing, aanvankelijk van beperkte omvang en met slechts een geringe mate van succes. Daarom wordt vanaf 1986 een ingrijpend economisch herstelprogramma gelanceerd gericht op verhoging van de produktie van voedsel- en exportgewassen, herstel van de fysieke infrastructuur, toename van het gebruik van de beschikbare industriële capaciteit en vermindering van de interne en externe verstoringen in de economie door meer ruimte te geven aan het marktmechanisme. Tot de belangrijkste maatregelen moeten gerekend worden de herhaalde devaluaties van de munt (van 17 shillings per US\$ in 1985 tot 191 in begin 1990), een versoepeling van het gebruik van buitenlandse deviezen voor importen, afslanking van de overheidsorganisaties,

stijging van de producentenprijzen van de belangrijkste gewassen, verlaging van subsidies op onder andere kunstmest en het basisvoedsel maïsmeel, herinvoering van de coöperaties, en toestemming voor particuliere handelaren om voedselgewassen te verhandelen.

De maatregelen hebben geleid tot ruimere voorziening van voor het productieproces essentiële importen, tot een stijging van de voedselproductie voor de binnenlandse markt en tot een herstel van de groei van het BNP van 0,4% in 1982 tot 4,1% in 1988. Het effect van deze ontwikkeling op de inkomens is niet eenduidig. De vergrote landbouwproductie heeft vermoedelijk gunstige gevolgen voor de plattelandsbevolking. De stedelijke bevolking in de formele sector heeft echter een drastische inkomensdaling ervaren en velen zien zich genoodzaakt aanvullende inkomsten te verwerven met activiteiten in de informele sector. De maatregelen hebben voorts geleid tot een sterke kwaliteitsdaling van de overheidsdienstverlening.

Tanzania kent geen geformuleerd samenhangend ruraal ontwikkelingsbeleid. Het beleid met betrekking tot plattelandsontwikkeling moet worden afgeleid uit het algemeen economisch beleid zoals aangegeven onder de tweede fase van het economisch herstelprogramma, de invulling hiervan voor de individuele sectoren en subsectoren, en het hiermee samenhangende Priority Social Action Programme (PSAP). In het beleid voor de agrarische sector staan centraal de zelfvoorziening in voedselproducten en de verhoging van de exportproductie om de voor de verdere ontwikkeling benodigde buitenlandse valuta te verkrijgen. Deze algemene doelstellingen worden vooral nagestreefd via stimulerende prijzen voor de producenten en gesubsidieerde inputverschaffing. Opkoopproblemen hebben de doorwerking van de hogere prijzen naar de boeren belemmerd. Als gevolg hiervan heeft de overheid een verdere liberalisatie van de opkoop doorgevoerd voor de belangrijkste voedselgewassen. Bovendien wordt kunstmest tegen 20–25% van de kostprijs beschikbaar gesteld (dankzij de kunstmestleveranties van donoren). Vooral nog is er echter geen duidelijk alomvattend landbouwontwikkelingsbeleid geformuleerd met een duidelijke prioriteitstelling. Wel is een aanzet gegeven tot een voedselstrategie.

In de veeteeltsector, waarvoor wel een duidelijk overheidsbeleid is geformuleerd, heeft dit beleid tot nog toe weinig verbeteringen weten te realiseren. Dit is het gevolg van de geringe aandacht voor de belangen en voorkeuren van de veehouders, van het ontbreken van een wettelijk kader voor verbeteringen in landgebruik en landregistratie, en van overmatige concentratie van de financiële middelen op de semi-overheidssector.

Ook op het gebied van milieu en bescherming van natuurlijke hulpbronnen bestaat geen samenhangend beleid. De toenemende milieudegradatie maakt dit tot een hoge prioriteit.

Voor de gemeenschapsvoorzieningen is het PSAP opgezet met de nadruk op herstructurering van het systeem van voorzieningen waarmee grotere doelmatigheid

in gebruik van hulpbronnen, een bredere spreiding en duurzaamheid op langere termijn wordt nagestreefd. Dit impliceert beter management, beter gebruik van de beschikbare capaciteit, betaling door gebruikers, en bijdragen van de gemeenschap aan constructie en onderhoud van faciliteiten.

Bij het ontbreken van een expliciet geformuleerd, samenhangend ruraal ontwikkelingsbeleid, en van een organisatie op nationaal niveau die speciaal verantwoordelijk is voor plattelandsontwikkeling, moet de integratie van het sectorale beleid vooral op lager administratief niveau plaatsvinden. Het grootste deel van de financiën voor ontwikkelingsprojecten wordt evenwel gekanaliseerd via de centrale vakministeries. Ook door de slechte kwaliteit van de plannen en de zeer complexe bureaucratische procedures is er nog weinig sprake van samenhangende planning van plattelandsontwikkeling.

De landbouw is verreweg de belangrijkste sector van de economie. Meer dan de helft van het BNP is afkomstig uit de landbouw, rond 85% van de actieve bevolking is werkzaam in de sector en rond 60% van de exporten bestaat uit agrarische producten.

De industriële sector bestaat vooral uit bedrijven die landbouwproducten verwerken. De sector verschaft werk aan nog geen 5% van de actieve bevolking, en draagt 5 à 8% bij aan het BNP. Kenmerkend voor de industrie is voorts de hoge importafhankelijkheid, de sterke mate van (semi-)staats eigendom, de nog steeds grote invloed van de overheid op de prijsvorming, het zwakke management en de sterke onderbenutting van de capaciteit.

De dienstensector is zeer omvangrijk (bijna 10% van de actieve bevolking) en wordt eveneens gedomineerd door de overheid.

8.2 Rurale veranderingsprocessen

Tanzania is een sterk rurale samenleving: meer dan 80% van de bevolking woont op het platteland en meer dan 75% van de bevolking boven de 15 jaar is werkzaam in de landbouw. Deze sector bestaat voor het overgrote deel uit kleine boeren die voornamelijk voor eigen consumptie produceren. Het technologische niveau is laag, mechanisatie in de grondbewerking is gering en er is weinig arbeidspecialisatie. Productieniveaus zijn dan ook sterk afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden.

Het platteland is gekenmerkt door een slechte fysieke infrastructuur: aanvoerwegen zijn gewoonlijk niet verhard en doorgaande wegen zijn in vele delen van het land in slechte staat.

Het Tanzaniaanse platteland is de afgelopen 20–25 jaar aan sterke verandering onderhevig geweest. Allereerst is de plattelandsbevolking aanzienlijk toegenomen, waardoor het gecultiveerde areaal sterk is uitgebreid, ook naar marginale gebieden

met minder geschikte agro-ecologische omstandigheden. De groei van de bevolking heeft ook geresulteerd in een aanzienlijke uitbreiding van de veestapel en in overbeweiding. Dit alles heeft in grote delen van Tanzania geleid tot vermindering van de bodemvruchtbaarheid, tot een toename van de bodemerrosie en in het algemeen tot ecologische degradatie.

Een tweede verandering is de concentratie van de bevolking in dorpen. In samenhang met de in 1976 afgekondigde socialistische ontwikkelingspolitiek is in grote delen van het land de verspreide bevolking in dorpen samengebracht. Dit heeft een tijdelijke daling van de landbouwproductie met zich meegebracht. Het concentratiebeleid kan in feite als mislukt worden beschouwd. In veel dorpen doet zich weer een trek naar de oude woongebieden voor.

Een derde belangrijke verandering is de sterke uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen. Hoewel de ambitieuze doelstellingen niet voor alle diensten zijn gehaald, zijn hierdoor de levensomstandigheden van de bevolking met name in de jaren zeventig verbeterd.

Op enkele andere belangrijke terreinen bleven verbeteringen uit: verhoging van de produktiviteit in de landbouw en verbetering van de positie van vrouwen. Betrouwbare cijfers over de produktie van voedselgewassen over een langere periode zijn niet beschikbaar (van de belangrijkste voedselgewassen wordt minder dan 25% op de markt gebracht). Vermoedelijk heeft de groei van de voedselproduktie over langere termijn geen gelijke tred gehouden met de toename van de bevolking. Een duidelijke stagnatie is merkbaar bij de exportgewassen. De lage producentenprijzen en de inefficiëntie van de opkooporganisaties blijken een grote invloed op de produktie uit te oefenen.

Voorts is er weinig verbetering opgetreden in de positie van vrouwen. Weliswaar nemen vrouwen veelal deel aan vooral de eerste jaren van het lager onderwijs, en heeft de uitbreiding van het netwerk van gezondheidsfaciliteiten enige verlichting in de werklast van vrouwen gebracht, maar daartegenover staat in veel gevallen een uitbreiding van de werktijd onder meer toenemende problemen bij het verzamelen van brandhout. In het algemeen is de werkdag van vrouwen aanzienlijk langer dan die van mannen. Belangrijker is nog dat vrouwen formeel geen recht hebben op land en gewoonlijk geen toegang hebben tot krediet en andere agrarische diensten.

De levensomstandigheden op het Tanzaniaanse platteland worden gekenmerkt door een hoge mate van armoede, al is de situatie op een aantal terreinen duidelijk verbeterd over de afgelopen 20–25 jaar. In 1978 leefde naar schatting 60% van de plattelandsbevolking beneden de armoedegrens. Gegevens over de voedings-situatie spreken elkaar tegen: cijfers geven zowel een stijging aan van de dagelijkse calorie-opname tot 95% van de behoefte in 1987, als een achterblijven van de voedselproduktie bij de bevolkingsgroei en veel ondervoeding van kinderen beneden de 5 jaar (40–60%). Op het terrein van de gezondheidszorg is een algemene immunisatie van kinderen bereikt, terwijl de kindersterfte sterk is gedaald, tot 197 per 1000 kinderen beneden de 5 jaar. De toename van het aantal Aids-gevallen

vormt een ernstig probleem. De curatieve gezondheidszorg heeft een sterke uitbreiding ondergaan, wordt veelal gecombineerd met preventieve activiteiten, maar kampt tevens met tekorten aan apparatuur en medicijnen. Naar schatting 40–50% van de plattelandsbevolking woont in de nabijheid van drinkwatersystemen, maar ruwweg de helft van de systemen werkt niet of slechts gebrekkig. Meer dan 75% van de 7-jarigen neemt thans deel aan het basisonderwijs, maar dat bedroeg 93% in 1980. Het onderwijs kampt met een ernstig tekort aan leermiddelen, met een hoog percentage onvoldoende gekwalificeerde leerkrachten, en met in slechte staat verkerende gebouwen. Leerkrachten worden vaak onderbetaald. De kwaliteit van het onderwijs is achteruitgegaan, vooral ook onder invloed van de teruglopende overheidsuitgaven.

8.3 Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp

Tanzania is zeer afhankelijk van buitenlandse hulp, die bovendien sterk het karakter heeft van importsteun. De omvang van de buitenlandse hulp heeft over de laatste 10–15 jaar aanzienlijke schommelingen vertoond. Met name aan het begin van de jaren tachtig stagneerde de hulp vanwege het geringe vertrouwen van de internationale donorgemeenschap in het economisch beleid van Tanzania. Vanaf 1985 neemt de ODA weer sterk toe, tot 887 miljoen dollar in 1988 (37 dollar per hoofd) of 150% van de jaarlijkse exportopbrengsten. De hulp wordt voornamelijk gegeven in de vorm van giften. Voorts valt de sterke positie van de bilaterale donoren op, en met name die uit (Noord)West-Europa. Met het begin van het economisch herstelbeleid heeft evenwel ook de Wereldbank een aanzienlijke uitbreiding aan de hulp gegeven, voornamelijk in de vorm van IDA-leningen. De donorafhankelijkheid komt tenslotte ook naar voren uit het relatief zwakke overheidsapparaat en de geringe plannings- en coördinatiecapaciteit, waardoor de donoren een duidelijk stempel zetten op de feitelijke uitvoering. De coördinatie tussen de donoren onderling laat evenwel te wensen over; deze is in feite beperkt tot 4-maandelijkse informatiebijeenkomsten over het economisch beleid van het land.

De hulpverlening van de multilaterale organisaties en de bilaterale donoren is een per donor variërende combinatie van importsteun, kapitaalhelp voor in het algemeen de verbetering van de fysieke infrastructuur, en projecthulp gericht op één of meerdere aspecten van plattelandsontwikkeling.

Een algemeen kenmerk van de donorsteun aan Tanzania is voorts de geringe duurzaamheid van de projectresultaten als gevolg van ongunstige project-externe omstandigheden (onder andere zwakke overheidsstructuur, complexe bureaucratie, intensief overheidsingrijpen in de economie) en onaangepaste projectontwerpen. Met de multisectorale/geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten in het bijzonder is weinig succes geboekt. Bovendien ondernemen sommige donoren activiteiten die andere na slechte ervaringen juist beëindigd hebben. Enkele

donoren leggen de nadruk op eigen prioriteiten waardoor een goede coördinatie van de hulp wordt bemoeilijkt. Tenslotte blijkt de keuze van de counterpart binnen de overheid herhaaldelijk een probleem te vormen, vanwege het zwakke overheidsapparaat, het grote hulpaanbod en de sterk hiërarchische bureaucratie.

Het Nederlandse hulpbeleid voor Tanzania wordt richting gegeven door een meerjaren-landenbeleidsplan (1989-92). Een ingrijpende verschuiving in de hulp in de periode 1985-88 van projecthulp naar programmahulp ging gepaard met een toename van het hulpvolume tot f 120-140 miljoen per jaar.

Het Nederlands bilaterale hulpprogramma richt zich voornamelijk op productieverhoging in de landbouw in het kader van de structurele aanpassing van de economie, op de (verlichting van de nadelige) sociale gevolgen van de structurele aanpassing, en op bestuurlijke versterking. Het wordt voorts gekenmerkt door een combinatie van programma- en projecthulp (respectievelijk ongeveer 75% en 25% van de uitgaven 1990-91), nadruk bij de programmahulp op importsteun ten behoeve van de industriële sector, en sterke concentratie op de katoensector. Op ruuraal gebied gaat de aandacht uit naar – naast de katoen – drinkwatervoorziening, onderzoek van landbouwbedrijfssystemen, veeteeltontwikkeling, en kleinschalige, geïntegreerde plattelandsontwikkeling in vier districten, met inbegrip van de verbetering van de bestuurlijke kwaliteit op districtsniveau. Binnen het bilaterale programma wordt nauwelijks gebruik gemaakt van financiering lastens het PL-sectorprogramma, vanwege de nadruk op voortzetting en afbouw van lopende projecten en de prioriteit voor de importsteun.

Naast de bilaterale steun hebben de vier Nederlandse MFO's een omvangrijk steunprogramma vanuit categorie IV van gemiddeld f 6 miljoen per jaar over de afgelopen jaren. De MFO-projecten richten zich vooral op institutionele steun (opleiding en training van ontwikkelingswerkers en organisaties op basisniveau), opbouw van gemeenschapsvoorzieningen en productieve activiteiten, vooral de voedselproductie en de plattelandsontwikkeling in het algemeen. Tussen de MFO's bestaan verschillen in accent op de sectoren en in aard van de partnerorganisatie. Bij CEBEMO ligt de nadruk op de gemeenschapsvoorzieningen (vooral gezondheidszorg), bij ICCO en NOVIB domineert de institutionele ondersteuning, terwijl HIVOS productieve activiteiten – met name ook buiten de landbouw en in de stad – combineert met institutionele steun. CEBEMO en ICCO, samen goed voor bijna 80% van de MFO-steun, werken in hun activiteiten vooral samen met kerkelijke (ontwikkelings)organisaties, NOVIB en HIVOS met algemene ontwikkelingsorganisaties.

Ook SNV voert, met 45 ingezette vrijwilligers, een omvangrijk programma uit in Tanzania. In het verleden heeft deze organisatie zich vooral beziggehouden met uiteenlopende aspecten van plattelandsontwikkeling als vakonderwijs- en training, landbouwvoorlichting, herbebossing, coöperaties en drinkwater, maar een verschuiving naar geïntegreerde plattelandsontwikkeling wordt voorbereid.

8.4 Het sectorprogramma plattelandontwikkeling

De activiteiten gefinancierd vanuit het sectorprogramma in Tanzania verlopen voornamelijk via het multilaterale kanaal: twee derde van de 23 projecten over de periode 1985–88 en een nog groter aandeel in de middelen, aangezien vooral de grotere projecten door multilaterale organisaties worden uitgevoerd. Binnen dit kanaal wordt weer de helft van de projecten door de FAO uitgevoerd. Dit verklaart ten dele waarom ruim de helft van de projecten uit het sectorprogramma valt onder het thema voedselproductie, voedselveiligheid en voeding, waarbij de activiteiten variëren van de constructie van opslagschuren en het opzetten van 'early warning systems' tot aanleg en verbetering van irrigatiesystemen, kunstmestproeven, en de bestrijding van plagen tot de ondersteuning van beleidsanalyses. Maar ook bij de andere kanalen domineert het thema voedselproductie, voedselveiligheid en voeding.

Bijna alle projecten sluiten aan bij de doelstellingen van het sectorprogramma terwijl de door het sectorprogramma voorgestane aanpak bij 60% van de PL-projecten duidelijk herkenbaar is. Van innoverende projecten is in Tanzania nauwelijks sprake. Alleen de bijdrage vanuit het sectorprogramma aan een FAO-irrigatie-project kan als innoverend worden aangemerkt; deze richt zich op een analyse van de gevolgen van irrigatieverbeteringen voor gender-relaties met bijzondere aandacht voor voedingsaspecten van de leden van het huishouden en de werkbelasting van vrouwen. Voorts wordt aandacht besteed aan de mobilisatie van vrouwen en aan groepsvorming. Ruwweg de helft van de PL-projecten is direct op de doelgroepen gericht, waarbij geen opvallende verschillen bestaan in doelgroepgerichtheid tussen financieringskanalen, naar projectomvang in financiële middelen, en naar type project afgemeten aan aard van de activiteiten (thema).

Het sectorprogramma in Tanzania verschilt enigszins van het bilaterale hulpprogramma: het is in sterkere mate direct op de doelgroep gericht, kent een nadruk op voedselproductie, toont een geografische spreiding over het gehele land, en wordt in slechts geringe mate vanuit de Nederlandse ambassade begeleid. Dit laatste wordt mede veroorzaakt door het gebruik van andere dan het bilaterale financieringskanaal.

De voor veldevaluatie geselecteerde projecten vormen geen getrouwe afspiegeling van het sectorprogramma in Tanzania. Wel komt de ruime vertegenwoordiging van vier multi-bi projecten (twee keer FAO; twee keer ILO) overeen met de betekenis van het multilaterale kanaal voor het PL-programma in Tanzania, terwijl vijf van de acht projecten voedselproductie als belangrijk thema hebben. De bevindingen van de veldevaluatie worden hieronder voor de acht geselecteerde projecten kort geschetst.

8.5.1 *Bosbouwproject – SPWP*

Dit project, dat in 1985 aanving, beoogt vergroting van de werkgelegenheid op het platteland door middel van bosbouwactiviteiten die aanvankelijk zowel tegen betaling als op vrijwillige basis zonder financiële vergoeding door de bevolking werden uitgevoerd. De aanplant van bomen dient op zich weer als bron van inkomen door de produktie van fruit, timmerhout en veevoer en heeft tevens een bodembeschermende invloed. Produktie en distributie van plantmateriaal en overdracht van kennis aan de bevolking op het gebied van de bosbouw vormen belangrijke elementen van het activiteitenpakket. Het project wordt uitgevoerd onder supervisie van het Prime Minister's Office en gefinancierd via de ILO. In het projectgebied – het Kondoa district in centraal Tanzania – neemt een groot aantal overheidsdiensten deel aan de uitvoering. Het projectgebied kampt met ernstige bodemerosie. De bevolking bestaat uit kleine boeren die hoofdzakelijk voor eigen consumptie produceren.

Tijdens de uitvoering werden belangwekkende ervaringen opgedaan die tot enige bijstellingen in de aanpak noopten: meer nadruk op timmerhout, verschuiving van aanplant op communale naar privé-grond en uitvoering bijna uitsluitend door middel van betaalde arbeid. Deze weerspiegelen alle de grote behoefte aan geldinkomen bij de lokale bevolking.

De resultaten zijn bevredigend indien gemeten in aantal werkdagen en aantal planten. Vanwege transportproblemen werd slechts de helft van het geplande areaal beplant. Het verwachte inkomenseffect is bovendien niet gelijkmatig over de bevolking verdeeld. Vrouwen en kleine boeren met zeer weinig land profiteren in geringere mate, onder meer vanwege de verschuiving van de aanplant naar privé-grond. De activiteiten hebben een gunstig milieu-effect.

De duurzaamheid van de projectresultaten is vooraansnog gering omdat de opbrengsten uit de verkoop van timmerhout eerst op termijn beschikbaar komen. De macro-economische situatie van Tanzania maakt bijdragen uit het overheidsbudget onwaarschijnlijk. Daarom is ondanks de gunstige verhouding tussen kosten en baten voortzetting van donorstun voor de continuering van de activiteiten noodzakelijk.

8.5.2 *Icara II – Vluchtelingensteun*

Dit project werd in de periode 1985–88 uitgevoerd door een aan de Lutherse kerk gelieerde particuliere organisatie.

Op de lange termijn richt het zich op de integratie van vluchtelingen uit Rwanda en Burundi in de Tanzaniaanse samenleving door hun actieve participatie in het ontwikkelingsproces op het platteland te bevorderen. In concreto handelde de Nederlandse bijdrage om een verbetering van de gezondheidsdiensten in twee districten in West-Tanzania door het opleiden van basisgezondheidswerkers uit de vluchtelingenbevolking en het opzetten van enkele gemeenschapscentra voor een breed scala van economische en maatschappelijke diensten. Voorstellen vanuit het sectorprogramma tot financiering van andere, meer produktie-gerichte activiteiten

werden niet gchonoreerd. De uitvoering van het project verliep via een kerkelijke ontwikkelingsorganisatie, maar de activiteiten zijn volledig ingepast in de bestaande overheidsstructuur.

De resultaten van het project zijn beperkt gebleven tot de bouw van de gemeenschapscentra, aangezien de Tanzaniaanse overheid bezwaar maakte tegen de opleiding van vluchtelingen tot gezondheidswerkers aan wie zij vervolgens werkgelegenheid zou moeten garanderen binnen de nationale gezondheidsdienst. De centra worden intensief gebruikt, onder meer voor de opslag en distributie van produktiemiddelen en voor eerstelijnsgezondheidszorg.

Het project toont de moeilijkheid van de integratie van vluchtelingen in Afrika die in principe op langere termijn naar hun geboorteland willen terugkeren. De verschaffing van landbouwgrond aan de vluchtelingen heeft geleid tot zelfvoorziening in voedsel en de verbouw van handelsgewassen voor geldinkomen. De vluchtelingen tonen weerstand tegen het betalen van belasting voor gemeenschapsvoorzieningen. De Tanzaniaanse overheid kan echter gezien de macro-economische omstandigheden weinig financiële middelen voor de vluchtelingen beschikbaar stellen. De duurzaamheid van de projectresultaten is dan ook beperkt.

8.5.3 *Actie voor hulp aan rurale vrouwen*

Dit project beoogt de verbetering van de produktie- en levensomstandigheden van vrouwen op het platteland door een intensievere deelname aan sociaal-economische activiteiten. Het project wil deze doelstelling bereiken door in het kader van een 4-jarig proefproject in tien dorpen in het Iringa district kleine basiseenheden (van 10–15 vrouwen) op te zetten. Tevens zou aan het Community Development Department (CDD) ondersteuning worden geboden teneinde de dienstverlening aan de vrouwengroepen te verbeteren. Deze dienstverlening omvat opleiding in en ondersteuning aan het beheer van kleine produktie-eenheden door vrouwen alsmede training in leiderschap en marketing. De coördinatie van het project is in handen van de ILO; de uitvoering zal via het CDD verlopen.

Het project kent een zeer lange voorbereidingsperiode (sedert 1987) en heeft door meerdere oorzaken ernstige vertraging ondervonden (langdurige goedkeuringsprocedures, problemen bij de recrutering van staf door ILO). Inmiddels zijn door UNICEF financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering in de oorspronkelijk geselecteerde dorpen. Aan de ILO is verzocht een ander, nabijgelegen, projectgebied te kiezen.

Aangezien met de feitelijke uitvoering van het project nog niet is begonnen, kunnen geen resultaten worden gemeld. Het project illustreert de bureaucratische hindernissen die kunnen optreden in de beginfase van een project uitgevoerd door internationale organisaties met een beperkte decentralisatie naar hun veldkantoren, waarbij samengewerkt moet worden met een zwaar belast overheidsapparaat.

8.5.4 *Constructie van silo's voor voedselgewassen in de Southern Highlands*

Dit project is sedert 1986 in uitvoering en vormt een onderdeel van een breder programma gericht op het stimuleren van de voedselproductie in het zuiden van Tanzania. Directe projectdoelstelling is het verbeteren van de opslag van voedselgewassen om de verliezen na de oogst te verminderen. Deze behoefte aan uitbreiding van de opslagcapaciteit werd gekoppeld aan de verwachte productieverhoging van basisvoedselgewassen door verbetering van de collectieve voedsellandbouw. De uitvoering van het programma is in handen van een sterk met de Tanzaniaanse overheid verbonden particuliere organisatie, die de uitvoering evenwel weer voornamelijk via overheidsorganisaties laat verlopen. Financiering wordt via NOVIB gekanaliseerd.

De aanpak was sterk hiërarchisch via formele overheidsorganisaties waarbij de inbreng van de dorpsbewoners voornamelijk bestond uit onbetaalde arbeid. De uitvoering vond bovendien plaats in een periode waarin het overheidsbeleid in toenemende mate de opkoop van voedselgewassen overliet aan particuliere handelaren, terwijl de prijzen meer en meer werden vrijgelaten. De bouw van de silo's werd vertraagd door voortdurende kostenverhogingen. De gebouwde silo's worden bovendien nauwelijks gebruikt voor de opslag van granen aangezien het aandeel van de coöperaties in de opkoop dramatisch is teruggelopen. Door de privé-handelaren wordt evenmin gebruik gemaakt van de opslagcapaciteit.

De duurzaamheid van het project moet gering geacht worden onder de huidige macro-economische en beleidsomstandigheden. De coöperaties moesten nauwelijks in staat geacht worden op korte termijn een groter marktaandeel te verwerven.

8.5.5 *Vallei-ontwikkeling Rulenge*

Dit project, uitgevoerd in de periode 1984-88, was gericht op de winning van landbouwgrond door verbeterde waterbeheersing in een drietal valleien in de Kagera-regio in Noordwest-Tanzania, teneinde de voedselvoorziening en inkomenspositie van de boerenbevolking te verbeteren. Uitvoering was in handen van het bisdom Rulenge, terwijl financiering via CEBEMO verliep.

De aanpak werd gekenmerkt door het gebruik van zwaar materieel, de inzet van buitenlandse experts, terwijl aanvankelijk geen aandacht werd geschonken aan participatie van de bevolking. Bovendien vond de uitvoering plaats buiten de overheidsorganisaties om. Een en ander leidde tot aanzienlijke vertraging als gevolg van grote technische en organisatorische problemen.

Het resultaat van het project is dan ook zeer gering. Slechts een klein deel van het verbeterde gebied wordt daadwerkelijk gebruikt door de bevolking, het onderhoud van de kanaaltjes laat te wensen over en de participatie van de bevolking krijgt eerst langzaam gestalte. De feitelijke productieverhoging is gering.

De duurzaamheid van de projectresultaten moet daarom vooralsnog laag ingeschat worden: de technologie is niet aangepast aan de lokale omstandigheden, de hoge onderhoudskosten vergen langdurige externe steun, overdracht aan een lokale organisatie met vertegenwoordiging van de boeren is nog niet mogelijk, en



de districtsbestuurders stellen zich terughoudend op omdat zij eerst in een laat stadium bij het project werden betrokken.

8.5.6 *Kunstmestproject – Fase II*

Dit op nationale schaal uitgevoerde project heeft als algemeen doel produktiviteitsverhoging van de voornaamste voedselgewassen. De huidige uitvoeringsfase, die in 1987 begon, volgde op een langdurige studie die de periode 1979–86 besloeg. Meer in het bijzonder gaat het thans om een verbeterde toepassing van kunstmest op bedrijven van kleine boeren en boerinnen. De activiteiten die daartoe werden ondernomen omvatten de aanleg van proef- en demonstratievelden, de training van landbouwvoorlichters, het verschaffen van krediet- en voorlichtingsfaciliteiten en het opzetten van 'Farmers Service Centres' als model voor distributie van kunstmest en voor voorlichting. De uitvoering van de activiteiten is in handen van het Ministerie van Landbouw en wordt ondersteund door de FAO, die een klein team van buitenlandse deskundigen heeft ingezet.

De benadering bij de uitvoering is tamelijk centralistisch en agro-technisch, sterk gericht op de produktie van mais met weinig of geen aandacht voor de bestaande bedrijfssystemen en de door de lokale bevolking gehanteerde landbouwmethoden. Evenmin krijgen de sociaal-economische aspecten van de voedsellandbouw geden aandacht, ondanks de langdurige studiefase van het project.

De resultaten worden vooral gemeten in het aantal proeven, demonstraties en voorlichtings/trainingsbijeenkomsten, en veel minder in de mate waarin produktie- en produktiviteitsverhoging heeft plaatsgevonden op de boerenbedrijven. Tot de positieve resultaten horen de toegenomen technische kennis over het gebruik van kunstmest in uiteenlopende ecologische omstandigheden, en een beter opgeleide voorlichtingsdienst.

De duurzaamheid wordt gunstig beïnvloed door de centrale plaats van de voedsellandbouw in het overheidsbeleid en de goede organisatorische inkadering binnen de overheid. Een ongunstige invloed op de duurzaamheid worden uitgeoefend door de geringe aandacht voor de bestaande produktiesystemen en voor ecologisch verantwoorde landbouw, en door de onzekere macro-economische omstandigheden (afbouw subsidies op kunstmest, prijzen voor voedselgewassen, organisatie van de vermarkting).

8.5.7 Bevolkingsparticipatieproject

Dit project vormt een onderdeel van een door de FAO in meerdere landen ondersteund programma (het Peoples' Participation Programme – PPP) waarin wordt gepoogd via intensieve participatie van arme bevolkingsgroepen in alle fasen van de projectcyclus doeltreffender ontwikkelingsactiviteiten te verwezenlijken. In Tanzania werd in 1982 een nationale coördinator voor PPP aangesteld. Het onderhavige project begon echter pas in 1987. Het richt zich op de verbetering van het inkomen en de levensstandaard van arme groepen in de Kilimanjaro-regio, op het bevorderen van de participatie, en op het toetsen van het model onder gunstige beleidsomstandigheden. Het project wordt uitgevoerd door een opleidingsinstituut voor coöperatiestafliden dat hiervoor een speciaal projectteam heeft aangesteld. Dit team werkt samen met een coöperatieve bank die voor de kredietverschaffing zorgdraagt.

De aanpak kenmerkt zich door een zorgvuldige selectie van dorpen, waarbinnen door speciaal aangestelde dorpswerkers mannen en vrouwen uit de laagste inkomensgroepen worden gemobiliseerd en in groepen samengebracht rond inkomensgenererende activiteiten. Ofschoon formeel goed passend binnen het Tanzaniaanse ontwikkelingsbeleid, bleken er in de praktijk van de kant van de overheid bezwaren te bestaan tegen een aanpak die zich niet op de gehele dorpsgemeenschap richt. De discussies hierover en over de rol van bankkredieten in het project veroorzaakten een vertraging van meerdere jaren in de uitvoering. Ook de FAO opereerde langzaam.

De concrete resultaten zijn dan ook beperkt tot groepsvorming en verschaffing van leningen in een drietal dorpen op basis van rentabiliteitsanalyses. Onbekend is nog of de activiteiten tot feitelijke inkomensverhoging hebben geleid. De kans op duurzaamheid is nog moeilijk in te schatten maar wordt positief beïnvloed door de zorgvuldige selectie van inkomensgenererende activiteiten en de intensieve participatie van de bevolking.

8.5.8 *Kleinschalige irrigatie Dodoma*

Dit project bouwt voort op door de ILO sedert 1979 geleverde ondersteuning aan de irrigatielandbouw in twee districten van de Dodoma-regio door middel van het Special Public Works Programme. Doelstelling van het onderhavige project, dat in 1988 aanving, is verhoging van de produktie en het inkomen door verbeteringen in de kleinschalige irrigatielandbouw. Daarbij wordt in afwijking van eerdere ondersteuning de nadruk gelegd op verbetering van de irrigatietechnieken, versterking van basisorganisaties voor waterbeheer, en participatie van de bevolking in planning en uitvoering. SNV is belast met de advisering van de teams die de activiteiten moeten uitvoeren. Het project is goed ingepast in de overheidsstructuur op districtsniveau. Het verkeert nog in de onderzoeksfase, waarin selectie van dorpen plaatsvindt gevolgd door het formeren van dorpsorganisaties en het opstellen van trainingsprogramma's, haalbaarheidsstudies en concrete werkplannen voor uitvoering.

De resultaten zijn vooralsnog beperkt tot institutionele versterking en studies. De onderdelen organisatievorming en training zijn goed uitgewerkt; het sociaal-economisch onderzoek is evenwel van matige kwaliteit (onvoldoende aandacht voor grondbezitsverhoudingen en economische haalbaarheid). De potentie tot duurzaamheid van de resultaten kan nog niet worden vastgesteld. De tijdige aandacht voor een doelmatige organisatiestructuur ten behoeve van het waterbeheer werkt positief op duurzaamheid. Nader inzicht in de economische aspecten is evenwel nodig om te beoordelen of het onderhoud van het irrigatiesysteem uit de verhoogde opbrengsten mogelijk is. Ondanks de goede aansluiting van het project bij het overheidsbeleid, maken de macro-economische omstandigheden langdurige overheidssteun onwaarschijnlijk.

8.6 **Samenvatting**

Tanzania heeft in de periode na de onafhankelijkheid drastische wijzigingen in het ontwikkelingsbeleid gekend. Na een korte periode van op groei gericht beleid met veel ruimte voor marktkrachten, begint vanaf 1967 een periode van sterke overheidsbemoeienis gekoppeld aan nationalisatie van sleutelsectoren van de economie en met nadruk op de opbouw van de industriële sector. Een combinatie van interne en externe factoren veroorzaakt in de tweede helft van de jaren zeventig een algehele achteruitgang van de economie, waarbij ook een sterke toename van de buitenlandse schulden optreedt. Onder invloed van buitenlandse donoren en de Wereldbank/IMF wordt sedert 1982 een economisch aanpassingsprogramma doorgevoerd, aanvankelijk schoorvoetend en beperkt, maar vanaf 1986 ingrijpend en veelomvattend. Het aanpassingsprogramma omvatte een drastische devaluatie van de munt, een vermindering van de overheidsbemoeienis met het economische leven en een toenemende ruimte voor het particuliere bedrijfsleven en de rol van de marktkrachten in de economie. De maatregelen hebben geleid tot herstel van

de economische groei, verbetering van de ruilvoet van het platteland versus de steden, uitbreiding van de informele sector, maar ook tot kwaliteitsdaling van de overheidsdienstverlening. Ook hebben infrastructurele en institutionele factoren een nadelige invloed gehad op het verwezenlijken van de potentiële voordelen van het aanpassingsbeleid.

Het Tanzaniaanse platteland is de afgelopen 20–25 jaar aan grote veranderingen onderhevig geweest. De sterke bevolkingsgroei heeft geresulteerd in een uitbreiding van het landbouwareaal zonder een gelijktijdige algemene produktiviteitsverhoging. Het in gebruik nemen van voor landbouw marginale gebieden heeft geleid tot ecologische degradatie. De concentratie van de bevolking in dorpen heeft de uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen vergemakkelijkt, maar de economische stagnatie oefende een ongunstige invloed uit op het functioneren van de diensten. De levensomstandigheden op het Tanzaniaanse platteland zijn sedert de onafhankelijkheid verbeterd, de voedingssituatie voor kinderen en de drinkwatervoorziening laten evenwel nog ernstig te wensen over. Voorts is er weinig verbetering opgetreden in de positie van vrouwen.

Het lage BNP per capita en de verslechtering van de economische situatie vanaf het midden van de jaren zeventig maken Tanzania sterk afhankelijk van donorsteun. Het geringe vertrouwen van de internationale donorgemeenschap in het economisch beleid van het land deed de hulp evenwel stagneren, totdat vanaf 1985, onder invloed van het structureel aanpassingsbeleid, de ODA weer een sterke stijging vertoont. De donorhulp bestaat uit een per donor in omvang en betekenis wisselende combinatie van importsteun, kapitaalhelp voor in het algemeen de verbetering van de fysieke infrastructuur, en projecthulp gericht op aspecten van plattelandsontwikkeling. Het Nederlandse bilaterale hulpprogramma richt zich voornamelijk op produktieverhoging in de landbouw in het kader van de structurele aanpassing, met een gelijkmatige verdeling van de middelen over programma- en projecthulp. In de programmahulp ligt de nadruk op importsteun ten behoeve van de industrie en op de katoensector. De projecthulp is geconcentreerd op de katoenverbouw, de drinkwatervoorziening, de veeteelt, het landbouwonderzoek en de geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

Binnen het bilaterale programma wordt nauwelijks gebruik gemaakt van financiering lastens PL; twee derde van de activiteiten uit het sectorprogramma loopt via het multilaterale kanaal. Ruim de helft van de projecten richt zich op voedselproductie en voedselzekerheid. In vergelijking met het landen- en regioprogramma is het sectorprogramma in sterkere mate direct op de doelgroep gericht, kent het een nadruk op voedselproductie, en toont het een spreiding over grote delen van het land.

De Nederlandse ambassade heeft slechts in geringe mate bemoeienis met de projecten onder het sectorprogramma, mede onder invloed van de geringe betekenis van het bilaterale gedeelte.

De invloed van de macro-economische omstandigheden op de projecten was in het algemeen ongunstig: het land ontving lage prijzen voor de belangrijkste exportprodukten op de wereldmarkt, terwijl de producentenprijzen nog verder daalden door de overgewaardeerde wisselkoers van de Tanzaniaanse shilling en de vele tussenschakels bij de verkoop van landbouwprodukten via de marketing boards. De hoge buitenlandse schuld eiste een groot deel van de exportopbrengsten op voor rente en aflossing. Het aanpassingsbeleid heeft enerzijds geleid tot hogere producentenprijzen voor voedselgewassen voor de binnenlandse markt en een grotere rol voor de particuliere sector bij de vermarkting vooral van voedselgewassen, en anderzijds tot een daling van de overheidsuitgaven, een vermindering van de subsidies op produktiemiddelen, en een teruggang in de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

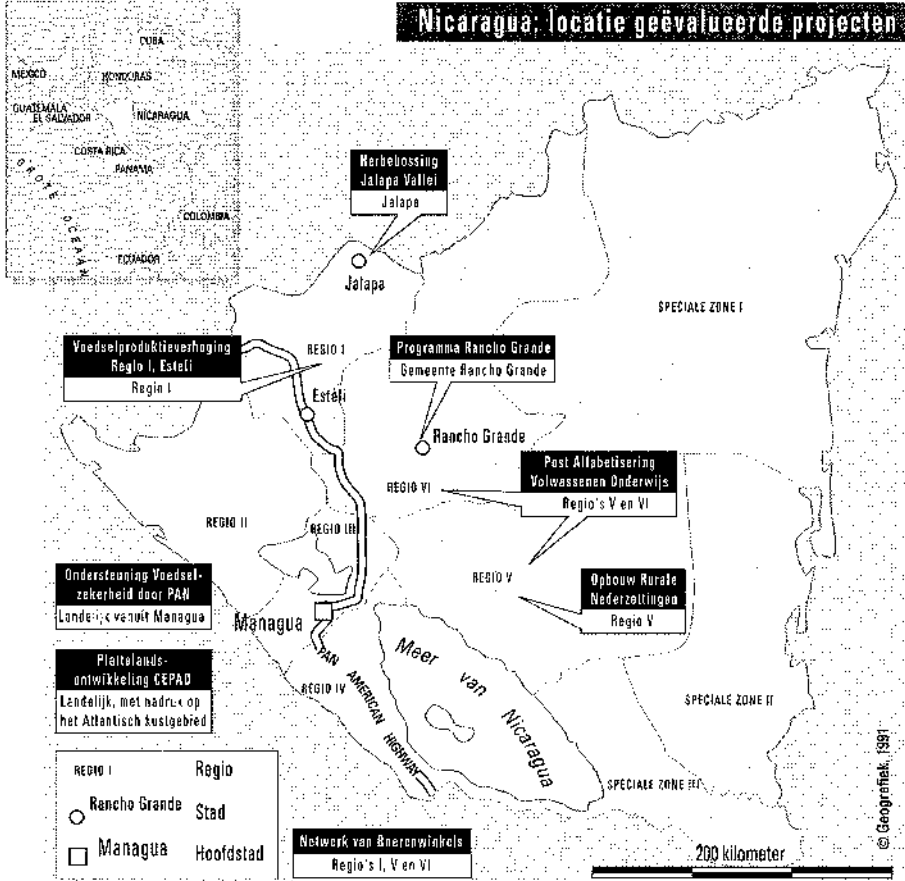
Deze macro-economische en beleidsomstandigheden hebben in verschillende mate invloed uitgeoefend op de projecten. Gezien de sterke vertegenwoordiging van projecten in de sfeer van de voedselproductie mochten de invloeden allereerst hieraan gerelateerd worden: hogere prijzen van produktiemiddelen en hogere rente op kredieten werden gecompenseerd door een stijging van de producentenprijzen. De sterke inflatie maakte enerzijds het krediet goedkoper, maar anderzijds verhoogde het de prijzen van consumptiegoederen. Privatisering van de opkoop van voedselgewassen opende voor de boeren de mogelijkheid de slecht functionerende coöperaties – bureaucratisch van structuur en kampend met liquiditeitsproblemen – te omzeilen. Maar dit had ook tot gevolg dat het project van silobouw ten behoeve van coöperaties mislukte, omdat de opslagplaatsen leeg bleven vanwege de slechte concurrentiepositie van de coöperaties.

Alle projecten op het terrein van de voedselproductie, en ook die in de bosbouw en met een constructiecomponent, kampten met hogere kosten voor produktiemiddelen en bouwmaterialen als gevolg van de sterke inflatie. Ook bleek het voor de overheid in enkele gevallen onmogelijk de toegezegde eigen bijdrage te leveren vanwege de daling van de overheidsuitgaven onder het aanpassingsbeleid, waardoor een project soms op kleinere schaal moest worden uitgevoerd, of onderdelen werden geschrapt. Negatieve gevolgen van het beleid konden opgevangen worden door projectmiddelen in buitenlandse valuta aan te houden, zodat als gevolg van de devaluaties een hogere waarde in de lokale munt beschikbaar kwam. Tevens werd de motivatie en inzet van overheidsambtenaren ongunstig beïnvloed door de uit het aanpassingsbeleid voortvloeiende daling van de reële salarissen en de daaruit resulterende noodzaak tot het verwerven van aanvullende inkomsten. Soms is hierop gereageerd vanuit de projecten door het verschaffen van salaristoelagen. Positieve invloed ging uit van de toegenomen ruimte voor het particulier ondernemerschap. De slechte kwaliteit van het wegennet daarentegen werkte negatief uit op een aantal projecten.

De projecten in Tanzania tonen nauwe aansluiting bij het overheidsbeleid: verhoging van de voedselproductie, toename van het kunstmestgebruik en uitbreiding van het geïrrigeerde landbouwareaal als middelen daartoe en participatie van de

bevolking bij planning en uitvoering nemen een prominente plaats in binnen het beleid, evenals de positieverbetering van vrouwen. Anderzijds wekt de concentratie op specifieke doelgroepen binnen de dorpsgemeenschap ook weerstand op bij de beleidsinstanties. Ook de rol van de coöperaties versus die van de particuliere handelaren bij de opkoop van landbouwprodukten is nog in discussie. Voorts is de formele beleidsdoelstelling van integratie van vluchtelingen in de Tanzaniaanse maatschappij niet altijd geheel in overeenstemming met de feitelijke beleidsmaatregelen. Macro-economische omstandigheden en het ontwikkelingsbeleid van de overheid tonen dus zowel positieve als negatieve invloeden op de projecten, met een overheersend positieve tendens waar produktie- en produktiviteitsverhoging met ruime aandacht voor bevolkingsparticipatie een centrale plaats in een project innemen.

Nicaragua: locatie geëvalueerde projecten



9. Nicaragua: beleid, rurale ontwikkeling en het sectorprogramma

9.1 Economische ontwikkeling en beleid

Nicaragua heeft een oppervlakte van 148.000 km² (vier keer Nederland) en een bevolkingsomvang van 3,5 miljoen (1987). Nicaragua is een in hoofdzaak agrarisch land, waar ruim 40% van de beroepsbevolking werkzaam is in de agrarische sector, die 23% aan het BNP bijdraagt. De industrie – voornamelijk verwerking van landbouwproducten en kapitaal-intensieve chemische industrie – zorgt voor 27% van het BNP, maar absorbeert een veel kleiner aandeel van de beroepsbevolking (16%). De handel draagt 17% bij aan het BNP. De dienstensector met ruim 30% van het BNP en een aandeel van 38% in de beroepsbevolking is dan ook de dominante sector in de Nicaraguaanse economie. Deze sector bestaat voor een groot deel uit overheidsorganisaties, inclusief het leger, en voorts uit de informele bedrijvigheid.

De bevolking is geconcentreerd in het gebied langs de kust van de Stille Oceaan met zijn vruchtbare vulkanische bodems. In deze regio is de agro-export na de Tweede Wereldoorlog sterk tot ontwikkeling gekomen. Met name de groei van de katoen- en vleesproductie voor de export hebben in deze streek geleid tot een toenemende ongelijkheid van de grondbezitsverhoudingen, hetgeen enerzijds geleid heeft tot de marginalisering van de rurale bevolking en anderzijds tot een vrij omvangrijke trek van kleine boeren uit dit gebied naar de 'agricultural frontier' in het centrale bergland van Nicaragua.

De agrarische kolonisatie van het koelere en vochtiger centrale bergland is voornamelijk het werk geweest van kleine boeren die zich in de eerste plaats toegelegd hebben op de produktie van maïs en bonen. Als gevolg daarvan is het zwaartepunt van de voedselproduktie naar het centrum verschoven. Een flink aantal van deze kolonisten hebben zich tot middelgrote boeren kunnen ontwikkelen door in hun familiebedrijven koffie te verbouwen en slachtvee te produceren. Als gevolg van de sociale mobiliteit die deze boeren hadden ervaren, was er in dit gebied een belangrijke sociale basis voor de 'contra's' die zich verzetten tegen de Sandinistische revolutie.

Het noordoostelijk deel van Nicaragua, dat ongeveer 50% van het oppervlak beslaat, wordt gekenmerkt door een vochtig tropisch klimaat. De mogelijkheden voor de ontwikkeling van de traditionele voedsellandbouw in dit gebied met zijn fragiele bodems zijn erg beperkt. De voornaamste economische activiteiten in dit gebied

zijn de roofbouw-bosbouw, de mijnbouw en de visvangst. De bevolkingsdichtheid van de voornamelijk Engelssprekende bevolking is hier gering.

De Nicaraguaanse economie heeft in de periode 1950–80 een sterke economische groei gekend van 5,5% gemiddeld per jaar. In de jaren zeventig was het gemiddelde zelfs 8% per jaar, maar het model van economische groei leidde tot een erg ongelijke inkomensverdeling. De ongelijke verdeling van inkomen en van de hulpbronnen droeg bij aan het uitbreken van een volksofstand tegen de dictatuur van de Somoza's. De in 1979 gevormde nieuwe regering werd aangevoerd door de Sandinisten, die in 1984 hun macht wisten te stabiliseren via een stembusoverwinning. De Sandinisten voerden een landhervorming door en gaven hoge prioriteit aan uitbreiding en verbetering van gemeenschapsdiensten als onderwijs en gezondheidszorg.

Na een aanvankelijk lichte groei van de economie leidden interne en externe oorzaken vanaf 1982 tot een daling van het nationaal inkomen variërend van 5 tot 13% (1988) per jaar. Als externe oorzaken van de economische teruggang moeten genoemd worden de daling van de prijzen van de voornaamste exportgewassen op de internationale markten en de economische boycot van de Verenigde Staten. Interne oorzaken zijn de gevolgen van de contra-oorlog en een weinig stimulerend centralistisch economisch beleid.

Het economisch beleid is in de periode onmiddellijk na de revolutie van 1979 gekenmerkt door sterke staatsinterventie. In 1979 wordt een kwart van het grondbezit dat in handen was van de Somoza's en hun aanhangers door de staat geconfisqueerd. Tevens wordt in 1979 het bankwezen genationaliseerd en in 1980 volgt de nationalisatie van de buitenlandse handel. Verder investeert de regering grote bedragen in projecten vooral in de agro-industrie en zorgt ze voor een sterke uitbreiding van het gesubsidierde krediet.

Al deze maatregelen leiden niet tot de verwachte resultaten. De interventie in de prijzen van voedselgewassen en de controle op de commercialisatie van maïs en bonen leiden tot schaarste en speculatie. Voor de agro-industriële projecten zijn omvangrijke importen van kapitaalgoederen nodig en het gesubsidierde krediet leidt tot een zeer inefficiënt gebruik van geïmporteerde produktiemiddelen voor de landbouw. De kredietpolitiek, de hoge overheidsuitgaven – subsidies op consumptiegoederen, uitgaven voor gemeenschapsvoorzieningen, het onderhouden van een groot leger – en een wisselkoers die de import in plaats van de export bevordert, leiden samen met de speculatie tot hyperinflatie.

In 1985 tracht de regering een economisch aanpassingsbeleid te voeren gericht op produktieverhoging en vermindering van de onevenwichtigheden in de prijsvorming. De wisselkoers wordt enigszins bijgesteld, subsidies worden verminderd en belastingen verhoogd. Als gevolg van de intensivering van de contra-oorlog blijven de uitgaven voor militaire doeleinden voortdurend hoog en gevreesd wordt dat een realistische wisselkoers de sociale basis van de revolutie sterk zal verzwakken.

Pas in 1988 slaagt de regering erin een verscherpt aanpassingsbeleid vorm te geven. Belangrijke onderdelen van het nieuwe aanpassingsprogramma zijn een

geldzuivering, vermindering van overheidsuitgaven, massaontslag van overheids-personeel, vermindering van subsidies, prijsliberalisatie en devaluaties. De hyperinflatie wordt teruggebracht (van 33.000% in 1988 tot 1.000% in 1989) en het begrotingstekort daalt tot 5%. Maar de produktie blijft stagneren en buitenlandse donorsteun voor het aanpassingsprogramma blijft uit. De schuldaflodingsverplichtingen lopen op tot 200% van de totale exportopbrengst. Onder deze omstandigheden verliezen de Sandinisten begin 1990 de verkiezingen. De nieuwe regering zet het economisch aanpassingsbeleid met kracht voort, met grotere nadruk op particulier grondbezit, verdere vermindering van staatsbemoeienis en meer ruimte voor het marktprincipe. Er zijn voorsnog geen aanwijzingen in de richting van enig economisch herstel.

Het plattelandsontwikkelingsbeleid van Nicaragua is lange tijd gedomineerd door de herstructurering van het grondbezit. Deze landhervorming ging gepaard met een beleid gericht op de verhoging van de rendementen zowel in de exportlandbouw als in de voedselproduktie voor de binnenlandse markt. Deze modernisering van de landbouw werd mogelijk gemaakt door het gesubsidieerde krediet en de lage prijzen van de produktiemiddelen voor de landbouw. Anderzijds waren de door de staat vastgestelde prijzen voor landbouwprodukten te laag om een produktieverhoging te bevorderen.

Bovendien werd het beleid sterk centralistisch uitgevoerd met zeer weinig mogelijkheden voor lokale participatie. De regering richtte zich in de eerste plaats op de staatsbedrijven en maakt de belangen van de kleine boeren en de coöperaties daaraan ondergeschikt. Als gevolg hiervan veranderde er maar weinig in de positie van veel kleine boeren en van de landlozen.

Tot 1988 kan men de economische relatie tussen de staat en de kleine boeren zien als een vorm van 'contract-farming'. De staat verschafte de boeren een aantal essentiële produktiemiddelen en de boeren leverden hun produktie tegen door de staat vastgestelde prijzen. Dit produktiestelsel was erg inefficiënt en leidde niet of nauwelijks tot produktieverhoging.

De liberalisering van de economie, waartoe de regering in 1988 genoodzaakt werd, betekende het einde van de contract-farming. De prijzen werden vrijgelaten maar ook de produktiekosten stegen sterk. Als gevolg van de afnemende koopkracht van de bevolking konden de gestegen produktiekosten niet aan de consument worden doorberekend. Het gevolg daarvan was op de korte termijn een toename van de economische recessie.

De regering die in 1990 aan de macht kwam heeft de liberalisatie van de economie verder doorgevoerd en een begin gemaakt met de discussie over het teruggeven van bepaalde landerijen die 'ten onrechte' onteigend werden.

9.2 Rurale veranderingsprocessen

De veranderingsprocessen op het platteland van Nicaragua verschillen sterk voor de periodes vóór en na de Sandinistische revolutie. Vóór 1979 was er sprake van een uitbreiding van het landbouwareaal ten behoeve van exportgewassen, van een concentratie van de grond in handen van een kleine groep welgestelden, van een technologische modernisering (mechanisatie en irrigatie), van een verslechtering van de levensomstandigheden op het platteland (met naar schatting de helft van de rurale bevolking lijdend aan ondervoeding) en van een trek van de plattelandsbevolking naar de steden.

Na 1979 is de landhervorming de meest opvallende verandering. In 1978 bezat bijna 80% van de economisch actieve bevolking op het platteland minder dan 7 hectare grond of was landloos, terwijl 0,5% van die bevolking boerderijen bezat van 350 hectare of groter, en daarmee ruim een derde van de landbouwgrond in handen had. Bij de landhervorming vond onteigening plaats van het bezit van de Somoza-familie en van bedrijven groter dan 350 hectare voorzover er sprake was van slecht beheer en braakligging. In 1986 werd alle landbouwgrond – dus ook landerijen kleiner dan 350 hectare – onder de landhervormingswet gebracht en tevens werd 'sociale noodzaak' als criterium voor landonteigening in de wet opgenomen. Dat laatste heeft tot veel politieke problemen aanleiding gegeven. Aanvankelijk werden de gronden toegewezen aan staatsbedrijven en productie-coöperaties maar vooral na 1984 in toenemende mate aan individuele boeren. Door de landhervorming ontstond een meer gelijkmatige eigendomsstructuur met in 1988 46% van de grond in privé-handen, 14% in bezit van coöperaties, 12% in staatsbedrijven, en 28% toegewezen aan speciale groepen (vluchtelingen, Indianen en ex-militairen) of nog te verdelen.

Een tweede belangrijke verandering op het platteland is de uitbreiding en verbetering van de gemeenschapsdiensten, vooral van basis- en volwassenenonderwijs (en dan met name door middel van campagnes met behulp van vrijwilligers) en van de eerstelijnsgezondheidszorg.

Twee andere veranderingen betreffen de toename van (basis)organisaties zoals de boerenbond UNAG, coöperaties en vakbonden van landarbeiders, en de concentratie van de bevolking in dorpen in een aantal oorlogsgebieden, met name van vluchtelingen. Vooral de boerenbond UNAG wordt een belangrijke organisatie (125.000 leden; 60% van de landbouwgronden), die de laatste jaren ijvert voor grotere vrijheid voor de particuliere sector en die met buitenlandse steun een sleutelrol gaat spelen in de aankoop, opslag en verwerking van landbouwprodukten.

Het overheidsbeleid na 1979 brengt enige verbetering in de levensomstandigheden op het platteland teweeg. De landhervormingen en aanvullende maatregelen leidden tot een verbetering van de voedselsituatie. Immunisatiecampagnes resulteren in een daling van de kindersterfte. De onderwijscampagnes brengen het analfa-

betisme aanzienlijk terug: van 42% in 1970 tot 12% in 1988. Ook de toegang tot de medische voorzieningen op het platteland is verbeterd: 60% van de rurale bevolking heeft toegang tot deze voorzieningen. De situatie wat betreft de toegang tot veilig drinkwater en de beschikbaarheid van sanitaire voorzieningen is achtergebleven: slechts 11% van de bevolking heeft toegang tot drinkwater, niet meer dan 16% tot sanitaire voorzieningen. De situatie op het platteland verschilt wat deze aspecten betreft sterk van die van de urbane gebieden, waar de toegankelijkheid tot dit type faciliteiten veel groter is. De kwaliteit van de gemeenschapdiensten op het platteland laat evenwel te wensen over en is ongunstig beïnvloed door de budgettaire problemen van de overheid en de oorlogssituatie.

In de formulering en uitvoering van het rurale beleid speelde vanaf 1979 tot 1990 het Ministerie van Landbouwontwikkeling en Agrarische Hervorming (MIDINRA) een overheersende rol. MIDINRA werkte tot 1988 zeer centralistisch met regionale uitvoeringsbureaus, die weinig zeggenschap hadden. Voor lokale actieve participatie was geen plaats in deze benadering. De decentralisatie van bestuur, die vanaf 1987 wordt nagestreefd, krijgt weinig inhoud vanwege de sterke positie van MIDINRA. Na de sterke bezuinigingen op het overheidsapparaat in 1988 ontstaat meer ruimte voor lokale initiatieven.

9.3 Donoractiviteiten en de Nederlandse hulp

De donorbijdragen zijn voor Nicaragua van zeer groot belang: gemiddeld 600 miljoen US dollar per jaar voor de periode 1979-86, hoofdzakelijk bestaande uit leningen op zachte voorwaarden. De donorhulp in termen van uitgaven toont na 1985 een stijgende tendens. De hulp bedraagt ongeveer 20% van het nationale inkomen. De enorme tekorten op de betalingsbalans worden praktisch geheel met buitenlandse hulp gefinancierd. Rond 20% van de hulp is in deze periode afkomstig van West-Europa en Canada, en 20% bestaat uit steun aan olie-importen, eerst uit Mexico en Venezuela en vanaf 1984 uit de Sovjetunie. De resterende 60% is aanvankelijk vooral afkomstig van multilaterale organisaties en de Verenigde Staten, en wordt in latere jaren door het Oostblok gefinancierd. Nadelen van de Oostblokhulp zijn de ongunstiger leningsvoorwaarden en de problemen met reparatie en reserveonderdelen van machines, maar hiertegenover staan de aantrekkelijke prijzen die de landen van het Oostblok bieden bij de aankoop van Nicaraguaanse producten en hun bereidheid betaling van schuldverplichtingen uit te stellen.

Gedurende de jaren 1979-81 wordt de buitenlandse hulp hoofdzakelijk aangewend voor de aanschaf van goederen (voedsel, medicijnen, machines en olie). Na 1981 wordt meer geïnvesteerd in grote projecten (irrigatie, oliepalmplantages, suikerindustrie, groente- en fruitverwerking, melkproductie) en worden veel kapitaalgoederen voor landbouw en agro-industrie geïmporteerd die tegen lage prijzen

worden afgezet op de binnenlandse markt. Daarnaast gaat in deze periode veel donorgeld naar gemeenschapsvoorzieningen. Vanaf 1985 moet een groot deel van de hulp worden gebruikt voor de lopende importen van consumptiegoederen, reserveonderdelen en produktiemiddelen voor landbouw en industrie.

De hulp van NGO's is aanzienlijk van omvang – 30 à 50 miljoen dollar per jaar – en toont bovendien een geleidelijke stijging, ook na 1986, als de toezeggingen aan bilaterale hulp beginnen af te nemen. Naar schatting ongeveer 80% is afkomstig uit West-Europa en Canada. De NGO's financieren vooral kleinschalige projecten, aanvankelijk in het kader van nationale programma's (alfabetisering, volwassenenonderwijs, gezondheidscampagnes), maar later hoofdzakelijk met regionale en lokale overheden. Belangrijke partners van donor-NGO's zijn voorts religieuze organisaties en de boerenbond, UNAG.

Tenslotte is er een groot aantal samenwerkingsverbanden tussen steden in Nicaragua en overige landen ontstaan. Alleen al in West-Europa hadden in 1986 rond de honderd steden een programma met een Nicaraguaanse stad (waarbij sprake kan zijn van culturele uitwisseling of steun bij verbetering van infrastructuur, training, advisering etc.).

Donorcoördinatie is in Nicaragua zwak ontwikkeld en beperkt tot informeel overleg op deelgebieden; van een meer gestructureerd donoroverleg is geen sprake. Het Ministerie voor Internationale Samenwerking is zwak en pogingen van de overheid om de grote diversiteit aan NGO-activiteiten te coördineren hebben maar beperkt succes.

De Nederlandse hulp bestaat na 1979 aanvankelijk uit humanitaire noodhulp en betalingsbalanssteun (1979–80), vervolgens uit een 'wederopbouwprogramma' (1981–85) van f 50 miljoen per jaar gericht op havenverbetering, uitrusting van ziekenhuizen en landbouwproductie, en vanaf 1985 uit een aandeel in een zogeheten remediërend programma voor Centraal-Amerika. De omvang van de Nederlandse hulp daalt vanaf dat jaar. Vanaf 1988 wordt de hulp aan Nicaragua ingebed in het regioprogramma Midden Amerika. Het gemiddelde uitgavenniveau voor Nicaragua lastens het regioprogramma bedroeg voor de jaren 1988 en 1989 f 15 miljoen per jaar. Kenmerkend voor dit programma zijn de inzet van middelen in de drie hoofdsectoren van het OS-beleid (rurale ontwikkeling, industriële ontwikkeling en onderwijs, onderzoek en training), geen vooraf vastgestelde allocaties per land maar projectgewijze financiering, vrijheid van kanaalkuize (bilateraal, multi-bi of NGO), een streven naar min of meer evenredige spreiding van de middelen over de vijf Middenamerikaanse landen en tenslotte coördinatie met en aansluiting bij hulpinitiatieven van andere donoren, met name in EG-verband.

Prioritaire aandachtsvelden in het regiobeleid voor Nicaragua zijn de plattelandssector, het midden- en kleinbedrijf en de gezondheidszorg. De rurale pro-

jecten hebben betrekking op vakopleidingen, voorlichting, versterking van coöperaties, infrastructuur en het beschikbaar stellen van produktiemiddelen. Naast landbouw is er aandacht voor herbebossing en ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf. Tenslotte is nog relatief veel aandacht nodig voor de afronding van het 'wederopbouwprogramma'.

Naast activiteiten waarvoor MFO's PL-financiering en financiering lastens het regioprogramma hebben verkregen, voeren zij ook een vrij omvangrijk programma uit in Nicaragua met categorie-IV-middelen. Over de periode 1985-88 werd een bedrag van ruim f 5 miljoen per jaar beschikbaar gesteld, waarvan ongeveer 50% via HIVOS. Bij de samenwerking richt NOVIB zich vooral op de overheid, HIVOS op de boerenbond en CEBEMO en ICCO op lokale organisaties op religieuze grondslag. Kleine projecten, tussen f 10.000 en f 200.000, vormen de meerderheid.

Voor SNV is Nicaragua het belangrijkste inzetland in Latijns Amerika (44 formatieplaatsen), waarbij landbouw, gezondheidszorg en technisch onderwijs prioriteitssectoren zijn en de overheid de belangrijkste partner is. In Nicaragua voerde SNV ten tijde van het veldonderzoek geen projecten uit met financiering uit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling.

9.4 Het PL-sectorprogramma

Naast het regioprogramma kan ook gebruik worden gemaakt van de fondsen uit de drie sectorprogramma's, waaronder dat voor plattelandsontwikkeling. De uitgangspunten en instrumenten van het PL-sectorprogramma en die van het regioprogramma voor zover van toepassing op plattelandsontwikkeling zijn vrijwel identiek: geen landenallocatie, projectgewijze afspraken, vrijheid van kanaalkeuze, overeenkomstige themaprioriteiten en een soortgelijke projectbenadering. Het sectorprogramma fungeert in Nicaragua dus slechts als aanvullende financieringsbron.

Het sectorprogramma bestaat uit een groot aantal projecten van uiteenlopende aard. Tussen begin 1985 en eind 1988 werden 33 projecten gefinancierd; daarvoor werd f 19,7 miljoen uitgegeven. Er zijn grote verschillen in financieringsomvang en aard van de activiteiten. Ruwweg een derde van de projecten heeft een totale committering van meer dan f 700.000 maar deze categorie vertegenwoordigt ruim 80% van de committeringen. Hierbinnen gaat weer de helft naar twee grootschalige projecten (pootaardappelen - f 9,2 miljoen - en palmolieproductie - f 6 miljoen). Bij de aard van de activiteiten valt het grote aantal projecten op in de categorie niet-PL-prioriteiten. Vooral de qua financieringsomvang kleine projecten zijn niet op plattelandsontwikkeling gericht, maar op stedenbanden tussen Nicaraguaanse en Nederlandse steden. Bij de projecten binnen de themaprioriteiten overheerst de voedselproductie. Naar het aantal projecten afgemeten domineert het MFO/NGO-kanaal het sectorprogramma in Nicaragua

(75%), maar naar committeringsomvang is het aandeel van dit kanaal aanzienlijk kleiner. Gezien bovenvermelde kenmerken is er in het algemeen bij de uit PL gefinancierde activiteiten weinig sprake van aansluiting bij doelstellingen, benadering en aandachtspunten van het sectorprogramma. Dit wordt mede verklaard uit het ontwikkelingsbeleid ten opzichte van Nicaragua dat gericht was op brede steunverlening. Andere begrotingscategorieën boden hiervoor onvoldoende mogelijkheden.

In de hieronder volgende paragraaf wordt een korte schets gegeven van de acht in Nicaragua geëvalueerde projecten.

9.5 Kenmerken van de acht geëvalueerde projecten

9.5.1 Programma Rancho Grande

Dit in 1984 gestarte programma richt zich op de boerenbevolking die zich in nieuwe nederzettingen vestigde ten gevolge van de oorlogssituatie. Doel is verbetering van de sociaal-economische situatie en van het niveau van gemeenschapsvoorzieningen, met aandacht voor participatie en organisatie in de nederzettingen in de gemeente Rancho Grande. Naast sociaal-economische doelstellingen had de verplaatsing van de bevolking uit de oorlogsgebieden ook een politiek-militaire component en vond ze veelal plaats tegen de wil van de boeren. Het programma wordt uitgevoerd door MIDINRA, samen met het Centro de Desarrollo Campesino (CDC), de boerenbond UNAG en het gemeentebestuur. NOVIB financiert met PL-fondsen de bouw van woningen en de verbetering van gemeenschapsvoorzieningen. Mede door de oorlogssituatie wordt de planning en uitvoering aanvankelijk van bovenaf geregeld. Pas later krijgen participatie en institutionele versterking meer aandacht.

De fysieke doelstellingen: de bouw van ongeveer 200 huizen (deels zelfbouw) en de aanleg van drinkwater- en sanitaire voorzieningen, van elektriciteit en van wegen, de bouw van scholen, een gemeenschapshuis en een opslagloods, zijn slechts gedeeltelijk gehaald.

Het project heeft een zekere mate van stabilisering van de bevolking in het gebied tweegebracht en via een 5-jarenplan voor de landbouw bijgedragen aan een bescheiden verhoging van de landbouwproductie. Het gewapend conflict in het gebied heeft uiteraard een negatieve invloed op de resultaten van het programma. Het voldeed bij de aanvang in 1984 aan een grote behoefte (vluchtelingenproblematiek) en volgde de in die tijd gehanteerde 'top down' benadering van MIDINRA. Na de overheidsbezuinigingen van 1988 is een andere situatie ontstaan, waarin meer aan de boeren zelf wordt overgelaten. Dit heeft het voordeel van een betere afstemming van de activiteiten op de lokale behoeften en mogelijkheden. Het levert echter problemen op voor de financiering van de operationele kosten van de gemeenschapsvoorzieningen.

9.5.2 *Herbebossing Jalapa-vallei*

Dit bilaterale project streeft naar verhoging van de levensstandaard van de bevolking van de Jalapa-vallei, bescherming van landbouwgronden tegen erosie, en bewustwording van de bevolking omtrent de ontbossingsproblematiek. Het wordt sedert 1984 uitgevoerd door een voorheen autonome overheidsinstantie die in 1987 is opgegaan in het Ministerie van Landbouw en Landhervorming. Aanvankelijk (1984-88) lag de nadruk op herbebossing van 3000 hectare grond. Na 1988 wordt meer aandacht besteed aan training van onderwijzers en voorlichters, opstelling van beheersplannen met bevolkingsinspraak en produktieve activiteiten. De herbebossingsdoelstelling is weliswaar niet gerealiseerd, maar op het terrein van training en organisatie is goede voortgang gemaakt. Er is voorlichtingsmateriaal ontwikkeld voor gebruik op scholen, voor coöperaties en individuele boeren. Vrijwillige brandweerbrigades zijn opgezet en boswachters getraind. Een aantal boomkwekerijen is opgezet. Met particuliere houtkappers en houtzagerijen worden beheersafspraken gemaakt. Het project werkt op betrekkelijk kleine schaal. Een bijdrage aan plattelandontwikkeling van de regio kan pas verwacht worden op een langere termijn nadat de trainings- en voorlichtingsactiviteiten gaan doorwerken.

In de eerste fase werd het project van bovenaf bestuurd. Het verantwoordelijke Nicaraguaanse instituut contracteerde arbeidskrachten die planmatig de herbebossing uitvoerden op de gronden die als gevolg van de landhervorming aan de staat of aan coöperaties waren toegewezen. Van inspraak van de boerenbevolking die op de staatsbedrijven werkte of van leden van de coöperaties was weinig sprake. Dit veranderde toen vanaf 1988 de overheid een minder uitvoerende rol ging spelen. Er ontstond ruimte voor een actievere betrokkenheid van de lokale bevolking, ook van individuele boeren. De projectbenadering werd in de tweede fase kleinschaliger. Het overheidsbeleid hecht prioriteit aan zowel het handhaven van het natuurlijke milieu als het vergroten van de voedselzekerheid. De oriëntatie van het project – bescherming van landbouwgronden tegen erosiegevaar – past hier goed in.

9.5.3 *Postalfabetisering volwassenenonderwijs*

In vervolg op de alfabetiseringscampagnes van de overheid in het begin van de jaren tachtig tracht het project de alfabetisering in een aantal geïsoleerde regio's verder uit te breiden. Het project is uitgevoerd in de periode 1982-88 door een NGO, ADP/CSM, die onder meer door CEBEMO wordt gefinancierd, deels met PL-gelden. Er wordt samengewerkt met het Ministerie van Onderwijs (inzet van onderwijskrachten en methodologie).

Aanvankelijk was het de bedoeling zich te beperken tot financiering van de campagnes, uitgevoerd door het ministerie. Door de oorlogssituatie (vooral in 1985-86) en de bezuinigingen van de overheid in 1988 nam de rol van ADP/CSM in de formulering en uitvoering toe. Via het project leerden 30.000 mensen lezen en schrijven. Hierbij werden 1000 onderwijzers en 600 promotoren en coördinatoren

ingezet. Lokale organisaties zijn versterkt en zijn een rol gaan spelen bij gemeenschapsontwikkeling. Het niet-gouvernementele karakter van de organisatie maakte het mogelijk in de oorlogssituatie door te gaan met de activiteiten in regio's waar personeel van het Ministerie van Onderwijs zich om veiligheidsredenen moest terugtrekken. Het project werkte mee aan een bijstelling door het Ministerie van Onderwijs van het didactisch materiaal in één van de twee regio's, met het oogmerk dit een minder partijpolitek karakter te geven, teneinde het veiligheidsrisico voor de onderwijskrachten in de sterk gepolariseerde gebieden te verminderen.

De beperkte mogelijkheid van de overheid de operationele kosten van het basisonderwijs te financieren beïnvloedt de potentie tot duurzaamheid van de projectresultaten in negatieve zin.

9.5.4 *Plattelandsontwikkeling CEPAD*

CEPAD is een evangelische organisatie die over geheel Nicaragua in ongeveer 250 dorpen en stadswijken ontwikkelingsprogramma's financiert. Hier zijn ongeveer 30.000 mensen bij betrokken. Het programma, dat via ICCO met onder andere PL-steun wordt uitgevoerd, werkt vooral in kleine dorpen in het dunbevolkte oostelijke gedeelte van het land. De vorming en versterking van lokale organisaties ten behoeve van gemeenschapsontwikkeling staat centraal. De projectactiviteiten richten zich vooral op verbetering van huisvesting, drinkwater en sanitaire voorzieningen en aangepast onderwijs voor volwassenen (landbouw, naaien, etc). De planning is sterk van onderaf. Ook bij de uitvoering speelt de lokale bevolking een centrale rol. Er wordt samengewerkt met de overheid op lokaal, regionaal en centraal niveau en met andere niet-gouvernementele organisaties. De resultaten van het programma zijn, gegeven de moeilijke omstandigheden in de werkgebieden, behoorlijk. Wel is tot dusver weinig bereikt op het terrein van inkomensgenererende activiteiten. Ten tijde van het gewapend conflict tussen de regering en de contra's hebben de activiteiten van CEPAD een stabiliserende rol gespeeld. Het vertrouwen dat is opgebouwd, zowel bij de lokale bevolking als bij de overheid, heeft een gunstig effect op de kwaliteit van de projecten en op de kansen op duurzaamheid van de resultaten. Het programma is in staat overheidsactiviteiten aan te vullen in regio's waar de overheid zelf moeilijk kan werken. De financiering van het onderhoud van de gemeenschapsvoorzieningen stuit echter, mede vanwege het gebrek aan overheidsmiddelen, op problemen.

9.5.5 *Opbouw rurale nederzettingen*

Het project is een via UNDP/HABITAT uitgevoerd onderdeel van een breder programma op het gebied van hervestiging van mensen die ten gevolge van de oorlog of natuurrampen (droogte in 1987 en een orkaan in 1988) elders zijn verdreven. Het UNDP/HABITAT-project beperkt zich tot huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen in de gemeente Juigalpa, en werd vanuit PL financieel ondersteund voor de periode 1986-87. Overige onderdelen van het hervestigingsprogramma -



met name het beschikbaar stellen van landbouwgronden – worden door de overheid gefinancierd. Een aantal Nicaraguaanse overheidsinstanties (Ministeries van Volkshuisvesting en Transport, en het Instituut voor Watervoorziening) is verantwoordelijk voor de uitvoering. De bedoeling van het project was een model te ontwikkelen op basis van zelfbouw van huizen met behulp van aangeleverde onderdelen. De lokale bevolking werd echter pas in de uitvoeringsfase bij de activiteiten betrokken. Bij ontwerp en gebruik van materialen werd te weinig aangesloten bij lokale gebruiken en mogelijkheden. De uitvoering bleef ver achter bij de planning. Zo werden slechts 69 van de geplande 300 huizen gebouwd en werd geen model voor mogelijke toepassing in andere projecten ontwikkeld. Hoewel het project goed aansloot bij de prioriteiten van de overheid, en deze ook zelf actief bijdroeg aan het hervestigingsprogramma, heeft het hier geëvalueerde onderdeel weinig succes gehad vooral vanwege een verkeerde projectopzet en -benadering.

9.5.6 *Verhoging van voedselproductie Regio I, Esteli*

Dit bilaterale project is sedert 1983 in uitvoering en richt zich op de productie van aardappelen. Nicaragua voert in toenemende mate aardappelen in, vooral uit Guatamala, en tracht de eigen productie te stimuleren.

Het project is van bovenaf gepland met minimale participatie van de doelgroep en weinig voorkennis van de productiecultuur van aardappelen ter plaatse.

In de eerste fase lag de nadruk op de constructie van een aantal grote opslagplaatsen voor pootgoed en consumptieaardappelen en de levering van machines, pootaardappelen en andere produktiemiddelen. Later kwam de nadruk vooral te liggen op de produktie van pootgoed. De silocapaciteit bleek naderhand vele malen te groot te zijn en de landbouwmachines minder geschikt voor het heuvelachtige terrein met kleine akkers. Het arcaal beplant met aardappelen nam in het projectgebied toe van 300 hectare in 1982 tot 500 hectare in 1990; niet bekend is hoe de verdeling hiervan is over kleine en grotere boeren. De opbrengsten per oppervlakte-eenheid zijn nauwelijks gestegen. Op het gebied van organisatievorming, training en institutionele opbouw is enig resultaat geboekt. De negatieve invloeden van het project op het milieu (veelvuldig gebruik van bestrijdingsmiddelen, erosiegevaar) zijn onvoldoende onderkend. Het project paste aanvankelijk goed in het grootschalige, kapitaal-intensieve beleid van de regering, waarin ook voedselproduktie een rol speelde. Ook de centralistische aanpak spoort met het overheidsbeleid van de beginjaren tachtig. De economische aanpassingsmaatregelen vanaf 1986 veroorzaken grote stijging van de produktiekosten (geïmporteerde machines en bestrijdingsmiddelen) maar leveren ook meer ruimte op voor initiatieven van de producenten zelf. Dit resulteert echter niet in hogere produktie aangezien de consumptieve vraag stagneert wegens gebrek aan koopkracht. De duurzaamheid van de projectresultaten wordt in sterke mate bepaald door de rentabiliteit van de aardappelproduktie, die onder de ten tijde van de evaluatie heersende omstandigheden laag was.

9.5.7 *Ondersteuning voedselzekerheid door PAN*

PAN is het onderdeel van MIDINRA dat belast is met het ontwikkelen van een strategie voor de verhoging van de nationale voedselproduktie en voedselzekerheid. Sinds 1987 wordt PAN via de FAO gesteund met PL-fondsen. Het project houdt zich, naast de formulering van genoemde strategie, bezig met het opzetten van een 'early warning system' dat informatie oplevert over produktie en beschikbaarheid van basisvoedsel, het ontwerpen van een systeem voor evaluatie van projecten op het gebied van voedselzekerheid, met het bevorderen van de coördinatie tussen instituties, en training van de MIDINRA-staf. Op al deze onderdelen, met uitzondering van training, heeft het project zekere vorderingen gemaakt. De training blijft achter, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat de onderzoeken voornamelijk door buitenlands FAO-personeel worden verricht. Weinig inzicht is tot dusver verkregen in de voedselsituatie en de toegang van de meest kwetsbare groepen tot voedsel.

PAN wordt door de overheid als een prioritair programma beschouwd. De bezuinigingen op het overheidsapparaat vanaf 1986 hebben geleid tot een vermindering van het Nicaraguaanse personeel bij PAN, waardoor het accent in het onderzoek nog meer is komen te liggen bij de betrekkelijk dure FAO-deskundigen waarvan de recrutering in een aantal gevallen zeer traag verliep.

9.5.8 *Netwerk van boerenwinkels*

Vanwege de oorlogssituatie ontstonden in de jaren tachtig grote problemen bij de aanvoer van produktiemiddelen en voedsel op het platteland. De boerenbond UNAG zette om deze reden de coöperatieve producentenorganisatie ECODEPA op voor de levering van landbouwgereedschappen, consumptiegoederen en dergelijke en voor de opkoop en distributie van landbouwprodukten. Buitenlandse donororganisaties, waaronder HIVOS, steunen het programma. De via HIVOS verleende financiering lastens het PL-programma ving aan in 1986 en concentreerde zich op Regio I. In de projectregio zijn inmiddels 92 boerenwinkels opgezet, die 400 dorpen bereiken, met een totaal van 27.000 gezinnen. Dit heeft geresulteerd in lagere kosten van consumptiegoederen en produktiemiddelen en hogere verkoopprijzen voor de landbouwprodukten van de boeren. De boerenwinkels leveren tevens een goede bijdrage aan de organisatie van de plattelandsbevolking, waarbij ook de vrouwen in sterke mate zijn betrokken.

Het project is weliswaar, conform het overheidsbeleid, gericht op agrarische produktieverhoging, maar keert zich wel tegen het begin jaren tachtig bestaande staatsmonopolie van de handel in agrarische produktie en produktiemiddelen.

In de beginfase zijn de middelen vooral besteed voor de aankoop van buitenlandse goederen die vanwege de overgewaardeerde munt kunstmatig laag geprijsd waren. De liberalisatiepolitiek van de regering heeft tot gevolg dat deze goederen duurder worden, waardoor de boeren overstappen op meer arbeidsintensieve produktiemethoden met behulp van in het land vervaardigde produktiemiddelen. Voor ECODEPA als bedrijf zijn de gevolgen echter ongunstig: de afschaffing van overheidssubsidies en de duurdere importen maken de activiteiten van ECODEPA als organisatie voor de distributie van produktiemiddelen minder rendabel: hogere prijzen voor de aankoop van produktiemiddelen en minder subsidie op aange trokken bankkredieten. De afschaffing van subsidies op basisconsumptiegoederen betekent eveneens omzetvermindering voor ECODEPA als gevolg van de daling van de consumptieve vraag, terwijl de verminderde koopkracht in de steden de afzet van landbouwprodukten op de korte termijn bemoeilijkt. Onder deze omstandigheden kan ECODEPA zonder donorfinanciering niet voortbestaan.

9.6 **Samenvatting**

Nicaragua heeft de afgelopen tien jaar een beleid gevoerd waarmee bewust gepoogd werd ingrijpende veranderingen te bewerkstelligen op het platteland. Centrale elementen in dit beleid waren de landhervorming en de verbeteringen van de levensomstandigheden van de bevolking, vooral op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. In de eerste helft van de jaren tachtig werd een centralistische aanpak gehanteerd, met veel aandacht voor grote projecten zoals de ontwikkeling van staatslandbouwbedrijven, agro-industriële complexen en grootscheepse alfabetiserings- en gezondheidscampagnes. Financiering hiervan vond vooral plaats

via donorbijdragen. Overheidssubsidies en een hoge wisselkoers zorgden voor een betrekkelijk kortstondige groei in productie en consumptie. Al spoedig ontstond een sterke economische neergang als gevolg van enerzijds de politieke en militaire conflicten en de daarmee samenhangende vluchtelingenproblematiek, en anderzijds het dirigistische economische beleid dat weinig ruimte bood voor particuliere initiatieven.

In 1986 wordt een drastische wijziging van het overheidsbeleid aangekondigd, maar eerst in 1988 wordt aan dit beleid feitelijk inhoud gegeven. De rol van de overheid wordt verminderd ten gunste van het particuliere bedrijfsleven en aan het marktmechanisme wordt meer ruimte gegeven. In 1988 wordt dit beleid verder verscherpt. Onderdelen van dit beleid zijn vermindering van subsidies, prijsliberalisatie, devaluaties en geldzuivering, en bezuinigingen op overheidsuitgaven en -personeel. Voorts is de landhervorming geleidelijk aan meer ten goede gekomen aan individuele boeren. De inkrimping van het overheidsapparaat en de verminderde inmenging van de staat in het economisch leven deden ook meer ruimte ontstaan voor lokale betrokkenheid bij activiteiten op bijvoorbeeld het terrein van bosbeheer en marketing.

Het beleid had ook duidelijke nadelen: de overheidsuitgaven voor gemeenschapsvoorzieningen daalden aanzienlijk, de werkloosheid nam toe en de voedselprijzen voor de stedelijke bevolking stegen. Bovendien stagneerde de productie onder meer als gevolg van de daling van de koopkracht, en bleven de militaire uitgaven gehandhaafd. Tenslotte bleven extra donorbijdragen uit voor de financiering van het gewijzigde economische beleid.

Donorfinanciering heeft de afgelopen tien jaar in Nicaragua een zeer grote rol gespeeld. De hulp kwam uit vele landen (West- en Noord-Europa, Oostbloklanden, andere ontwikkelingslanden en aanvankelijk de Verenigde Staten). In de tweede helft van de jaren tachtig komt de hulp vooral uit Noord- en West-Europa en de Oostbloklanden. De hulp wordt voornamelijk gebruikt voor de financiering van importen van consumptiegoederen, produktiemiddelen en reserveonderdelen, de financiering van grote agrarische en agro-industriële projecten en van de lokale kosten voor de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Vele Westerse niet-gouvernementele organisaties en lokale overheden werken samen met Nicaraguaanse zusterorganisaties.

Het Nederlandse hulpprogramma richtte zich tot 1986 vooral op humanitaire hulp, betalingsbalanssteun, havens, steun aan gezondheidszorg en plattelandsonwikkeling, met nadruk op moderne produktiemethoden en produktiemiddelen. Nadien komt er meer aandacht voor kleinschalige plattelandsonwikkeling naast enige steun aan het midden- en kleinbedrijf. Het PL-sectorprogramma fungeert hierbij als een extra financieringsbron: de uitgangspunten, instrumenten en procedures wijken niet af van die welke gehanteerd worden in het reguliere programma voor Nicaragua.

Behandeling van de hulp lastens het regioprogramma voor Centraal-Amerika of lastens het PL-sectorprogramma geschiedt door het landembureau en de ambassade, ongeacht of deze hulp via het bilaterale, het multi-bi of het particuliere kanaal verloopt.

De acht in Nicaragua geëvalueerde projecten zijn in sterke mate beïnvloed door de hier aangeduide beleidscontext. Twee factoren spelen hierin een centrale rol: de oorlogssituatie en het gevoerde economisch beleid.

De oorlogssituatie heeft de projecten op diverse wijzen beïnvloed. In de eerste plaats is een aantal projecten met PL-fondsen gefinancierd op het terrein van huisvesting die in feite niet binnen de prioriteiten van het PL-programma vielen, maar vanwege de oorlogsomstandigheden toch in uitvoering werden genomen (Habitat en Rancho Grande). Daarnaast ondervonden de projecten die in het gebied liggen waar gewapende strijd werd gevoerd, zoals de projecten in Rancho Grande en in de Jalapa-vallei en het postalfabetiseringsproject, directe problemen vanwege het oorlogsgeweld. Dit laatste project slaagde er dankzij de niet-gouvernementele opzet wel in activiteiten te ontplooiën in gebieden waar personeel van het Ministerie van Onderwijs zich om veiligheidsredenen moest terugtrekken.

Tenslotte waren er ten gevolge van de oorlog minder fondsen en minder personeel beschikbaar voor de uitvoering van de projecten, en werd vooral de mannelijke bevolking regelmatig voor langere perioden opgeroepen voor deelname aan het leger. Dit had weer tot gevolg dat vrouwen meer op de voorgrond traden in de projecten.

Het Amerikaanse embargo leidde weliswaar tot grote schaarste in het land, maar de invloed ervan op de geëvalueerde projecten was beperkt aangezien de benodigde importen doorgaans met Nederlandse fondsen gefinancierd werden.

Wat de effecten van het economisch beleid op de projecten betreft is het belangrijk onderscheid te maken tussen de periode vóór 1985 – dirigistisch beleid, hoge subsidies, overgewaardeerde wisselkoers – en de periode na 1985, toen een begin werd gemaakt met een beleid van structurele aanpassing, zonder steun overigens van Wereldbank en IMF.

Het beleid van vóór 1985 maakte – mede geholpen door ruime buitenlandse hulp – de opzet van grootschalige, kapitaal-intensieve projecten aantrekkelijk. Het aardappelproject is hiervan een duidelijk voorbeeld. In dit project worden de negatieve gevolgen van de kunstmatige wisselkoers en de subsidies op produktiemiddelen goed zichtbaar: de waarde van de geproduceerde aardappelen berekend tegen internationale prijzen is minder dan de hoeveelheid deviezen die nodig is om de gebruikte produktiemiddelen te importeren. Ook het programma voor boerenwinkels importeerde in deze periode veel goederen die bij reëlere prijsverhoudingen of niet gekocht zouden zijn – bepaalde landbouwmachines – of op de lokale markt zouden zijn gekocht (kapmessen bijvoorbeeld).

De sterk uitvoerende rol die de overheid in deze periode ambieerde beïnvloedde de gang van zaken in een aantal projecten waar de nadruk meer kwam te liggen op fysieke uitvoering dan op participatie, organisatie en training (voorbeelden: herbebossing Jalapa-vallei en het aardappelproject).

Na de beleidsaanpassingen van 1986, die in 1988 nog versterkt werden, ontstonden meer mogelijkheden voor toepassing van kleinschaliger, minder kapitaal-intensieve vormen van technologie en meer ruimte voor lokale particuliere initiatieven, waardoor een sterke betrokkenheid van de doelgroepen bij de projecten mogelijk werd. Zo werden in het herbebossingsproject de boeren en de commerciële houtkappers mede verantwoordelijk voor het bosbeheer. Een sterk import-afhankelijk project, zoals het aardappelproject, ondervond uiteraard grote problemen bij de verwerving van in het buitenland geproduceerde produktiemiddelen.

Het aanpassingsbeleid van de overheid omvatte ook de afschaffing van subsidies, onder meer op voedsel, en het massale ontslag van overheidspersoneel, waardoor de vooral stedelijke vraag naar landbouwprodukten daalde.

Dit had vooral voor het aardappelproject directe ongunstige gevolgen. Meer in het algemeen konden de produktiegerichte projecten weinig profiteren van het veranderde beleid vanwege de achterblijvende consumptieve vraag.

Een speciaal probleem vormde de hoge inflatie, waardoor onder andere krediet-systemen nauwelijks konden functioneren.

Projecten met een sterke nadruk op training, kadervorming en gemeenschapsontwikkeling (postalfabetisering en plattelandsontwikkeling CEPAD) waren minder afhankelijk van het gevoerde overheidsbeleid. Deze projecten blijven echter wel afhankelijk van externe donorfinanciering.

10. Beleidsmatigheid van de geëvalueerde projecten

10.1 Inleiding

Na voorgaande analyse van de plaats van de voor veldevaluatie geselecteerde projecten in de macro-economische en beleidsomstandigheden van de ontvangende landen, moet vervolgens aandacht worden gegeven aan de mate waarin deze projecten een afspiegeling vormen van het sectorprogramma plattelandsonwikkeling. Met andere woorden: op welke wijze en in welke mate zijn de doelstellingen, de geprefereerde benadering en de aandachtspunten van het sectorprogramma tot uiting gekomen in de geëvalueerde projecten? Deze analyse betreft in feite de beleidsmatigheid vanuit de Nederlandse optiek.

De doelstelling van het sectorprogramma is in algemene termen geformuleerd als een betere benutting van het economisch potentieel en een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, met bijzondere aandacht voor de doelgroepen van het OS-beleid. De benadering die bij het verwezenlijken van de doelstelling van het sectorprogramma de voorkeur verdient, wordt gekenmerkt door kleinschaligheid, produktie-gerichtheid en een nauwe aansluiting bij de in het ontwikkelingsland heersende omstandigheden. Speciale aandachtspunten van het programma zijn bevolkingsparticipatie, verbetering van de positie van vrouwen, en behoud en verbetering van het milieu.

10.2 Doelstellingen

Analyse van doelstellingen van projecten heeft slechts een betrekkelijke waarde. Ten eerste worden doelstellingen veelal in zodanige bewoordingen geformuleerd dat de kans op financiering van de voorgestelde activiteit wordt geoptimaliseerd. Voorts blijkt dat in een aantal gevallen tijdens de uitvoering van het project een bijstelling van de doelstellingen nodig was, hetzij om ambities in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid, hetzij om betere aansluiting te bereiken bij beleidsveranderingen van donor of ontvangende organisatie. En tenslotte blijken doelstellingen en projectpraktijk soms enigszins onafhankelijk van elkaar te bestaan, in die zin dat niet expliciet in de doelstelling genoemde activiteiten of aandachtspunten in de projectpraktijk wel degelijk blijken voor te komen.

Niettemin spelen doelstellingen een rol in zowel de projectbeoordelingsprocedure als de evaluatie. Een korte analyse van de doelstellingen van de geselecteerde projecten is daarom noodzakelijk. Bij deze analyse moeten allereerst de doelstellingen voor het sectorprogramma als geheel en die van de individuele projecten onderscheiden worden. Tussen beide zou een relatie moeten bestaan in die zin dat de projectdoelstelling geheel of ten dele die van het programma weerspiegelt. Bij de projectdoelstellingen dient vervolgens onderscheid gemaakt te worden tussen de in algemene termen geformuleerde hogere en langere-termijndoelstellingen en de operationalisering daarvan in concrete, kortere-termijndoelstellingen. Bij de eerste gaat het doorgaans om verbetering van de inkomenssituatie en/of levensomstandigheden van de bevolking en het bevorderen van participatie; bij de laatste om feitelijke maatregelen, gericht op het bereiken van de hogere doelstellingen.

De doelstellingen van de projecten sluiten in het algemeen aan bij de themaprioriteiten van het PL-sectorprogramma. Zo hebben projecten onder het thema voedselproductie als lange-termijndoelstelling een verhoging van de productie en een grotere voedselveiligheid, hetgeen moet resulteren in een verbetering van de levensstandaard van de boeren. Op een lager abstractieniveau worden dan concrete activiteiten genoemd – zoals de bouw van opslagruimtes voor voedsel en produktiemiddelen, verhoging van het kunstmestgebruik en herstel van irrigatiewerken – waarmee de lange-termijndoelstelling verwezenlijkt moet worden. Projecten gericht op institutionele versterking hebben deels als doelstelling verbetering van de levensomstandigheden en de participatie van de bevolking door het bevorderen van inkomensgenererende activiteiten – soms specifiek voor vrouwen – en deels versterking van overheidsdiensten, onder andere door training. De achterliggende doelstelling bij dit laatste is verhoging van de productie en verbetering van de levensomstandigheden, een doelstelling die dan gebaseerd is op de verwachting dat een beter functionerend overheidsapparaat hiertoe bijdraagt.

Bij de ecologie- en energieprojecten gaat het om de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en verbeterde exploitatie en beheer ervan. Maar in concreto worden voor de korte termijn genoemd aan te planten arealen, de introductie en het uittesten van nieuwe technieken, alsmede het opleiden van overheidsfunctionarissen en kleine producenten. De lange-termijndoelstellingen van geïntegreerde plattelandontwikkelingsprojecten benadrukken in het algemeen de verbetering van de sociaal-economische positie van de bevolking en dan met name de arme groepen, terwijl op de korte termijn de aandacht uitgaat naar het bevorderen van produktieve activiteiten, het stimuleren van de duurzame landbouw, het verbeteren van lokale organisaties en het vergroten van de bevolkingsparticipatie. Verschillende combinaties van activiteiten komen daarbij per project voor.

De lange-termijndoelstellingen van de veertig projecten wijken niet af van het veel voorkomende gebruik om nogal algemene termen te hanteren. Verwacht zou mogen worden dat de doelstelling van een project in het algemeen gebaseerd

is op een analyse van de situatie, waarin de hindernissen voor het proces van plattelandontwikkeling worden geïdentificeerd in hun onderlinge samenhang. De brede macro-economische en beleidscontext, de historische ontwikkelingen en de sociaal-politieke verhoudingen krijgen echter zelden aandacht in de achtergrondanalyse. Deze blijft meestal beperkt tot een nogal technische beschrijving van het thema of de sector waarop het project betrekking heeft: de voedselproductie, de afzonderlijke gemeenschapsdienst of de kredietsituatie. Ook de vrouwenprojecten geven weinig aandacht aan de bredere context van de lokale produktiesystemen, waarbinnen verbetering van de inkomenspositie van vrouwen gerealiseerd moet worden. Dit vindt zijn weerslag in de geformuleerde projectdoelstellingen. Verdelingsaspecten en duurzaamheid bijvoorbeeld worden zelden expliciet genoemd. De projecten worden met een enkele uitzondering als sociaal en politiek neutraal gepresenteerd. Indien duurzaamheid al in de doelstellingen wordt vermeld, dan is dit gewoonlijk in relatie tot milieuaspecten.

Hoe is nu de aansluiting van de projectdoelstellingen bij die van het sectorprogramma? Deze laatste zijn eveneens in algemene termen geformuleerd. De doelstellingen van het sectorprogramma zijn omschreven als:

- duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland;
- versterken van de draagkracht van de bevolking door enerzijds rendabele inkomensgenererende en productie-gerichte activiteiten en anderzijds activiteiten gericht op institutionele verbetering;
- verbetering van de positie van economisch en sociaal achtergestelde groepen;
- bevorderen van kleinschalige activiteiten;
- bevorderen van de samenhang van verbeteringsmaatregelen.

Het verbaast dan ook niet dat de algemene projectdoelstellingen hier doorgaans goed bij aansluiten (in 33 van de 40 gevallen). Van belang zijn voorts de kenmerken van projecten met onvoldoende of gebrekkige aansluiting bij het sectorprogramma. Het blijkt dan te gaan om een grootschalig, productie-gericht project met niet aan de omstandigheden aangepaste, moderne en moeilijk overdraagbare technologie (het aardappelproject in Nicaragua), om de – op zich aan een behoefte beantwoordende – toelevering van medicijnen en medische en overige diensten aan vluchtelingen (in Soedan en Tanzania) en de bouw van moderne medische voorzieningen (Gatsibo ziekenhuis in Rwanda). Voorts betreft het een drietal projecten met een nadruk op onderzoek (het Oost-Java zwangerschapsonderzoek, de energie-inventarisatie West-Java en het milieuprofiel West-Java). Er is in deze projecten bovendien steeds weinig sprake van gerichtheid op de OS-doelgroep of van institutionele versterking op het niveau van de lokale gemeenschappen.

Het merendeel van deze projecten (4 van de 7) stamt van vóór de instelling van het PL-sectorprogramma en is daar in 1985 in ondergebracht. Toch is het opvallend dat ondanks de algemene termen waarin de PL-doelstellingen zijn geformuleerd

projecten als het milieuprofiel en de energie-inventarisatie strikt genomen niet goed aansluiten bij die doelstellingen.

10.3 Benadering

In de evaluatie van de 40 projecten is voorts aandacht gegeven aan de mate waarin de binnen het sectorprogramma voorgestane benadering is gehanteerd. Deze benadering wordt gekenmerkt door:

- kleinschalige interventies met onderlinge samenhang;
- een kapitaal-extensieve aanpak;
- een nauwe aansluiting bij plaatselijke structuren en culturele omstandigheden;
- een voorkeur voor produktieve activiteiten;
- een intensief gebruik van aangepaste technologie;
- een hoge participatiegraad.

In hoeverre komen deze kenmerken nu terug in de voor veldevaluatie geselecteerde projecten? Allereerst moet worden opgemerkt dat een positieve score voor alle of bijna alle aspecten in één en hetzelfde project nauwelijks voorkomt. Alleen het herbebossingsproject in Nicaragua (bilateraal), de verbetering van de houtskoolproduktietechnieken in Rwanda (multi-bi) en de landbouwproduktieverbetering van kleine boeren in Soedan (NGO) scoren op het merendeel van deze aspecten.

Maar een dergelijke nauwe aansluiting bij het sectorprogramma mag voor de meeste projecten ook niet verwacht worden. De projectbenadering en de mate waarin sommige aspecten van de PL-benadering aandacht kunnen krijgen, worden sterk bepaald door het projectthema. Zo zullen projecten ter verbetering of uitbreiding van gemeenschapsvoorzieningen per definitie niet produktie-gericht zijn, en projecten gericht op verbetering van de positie van vrouwen beogen soms juist geen aanpassing aan de heersende culturele omstandigheden. Afgemeten aan de afzonderlijke aspecten blijken kleinschaligheid, kapitaal-extensiteit en aansluiting bij plaatselijke omstandigheden bij ruim de helft van de projecten te worden aangetroffen. Aangepaste technologie blijkt in bijna de helft van de projecten aandacht te krijgen. Participatie daarentegen is een aspect dat in de benadering van veel projecten wordt verwaarloosd. Hierop wordt in paragraaf 10.4 nader ingegaan.

Benaderingen verschillen dus duidelijk naar themaprioriteit. De projecten gericht op het opzetten van kredietsystemen, verbetering van de rurale werkgelegenheid, en opbouw en versterking van basisorganisaties, alsmede de geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten vertonen de meeste kenmerken van de PL-voorkeursbenadering. Voor de overige themaprioriteiten blijkt hieraan moeilijker te voldoen. Zo zijn de voedselproduktie- en voedselveiligheidsprojecten uiteraard

sterk productie-gericht, maar is er in de uitvoeringspraktijk minder sprake van kleinschaligheid en aangepaste technologie. Projecten ter verbetering van gemeenschapsvoorzieningen ontberen per definitie productie-gerichtheid, maar blijken ook weinig aandacht te geven aan participatie, terwijl dit laatste voor een succesvol functioneren van de diensten alsmede voor onderhoud toch van grote betekenis is. Ook de projecten gericht op de versterking van de uitvoering door overheidsorganisaties blijken moeilijk in de PL-benadering te passen. Vaak domineert de aandacht voor de opleiding van overheidsfunctionarissen en het verbeteren van de efficiëntie van diensten. Dit blijkt bovendien moeilijk te combineren met het stimuleren van productieve activiteiten van de lokale bevolking en participatie van lokale groepen, in die gevallen waarin overheid en bevolking tegengestelde belangen hebben. Het minst voldoen de projecten buiten de PL-themaprioriteiten aan de ideale PL-benadering; ze zijn grootschalig, kapitaal-intensief, maken weinig gebruik van aangepaste technologie en kennen onvoldoende aandacht voor participatie.

Ook tussen de financieringskanalen blijken enige verschillen in benadering, en daarmee in de mate waarin wordt voldaan aan de voorkeursbenadering van het sectorprogramma. Geconstateerd wordt dat de multi-bi projecten naar verhouding het meest aansluiten bij de PL-benadering en de bilaterale projecten het minst. De projecten van MFO/NGO en SNV scoren hier tussen in.

De 13 activiteiten uitgevoerd via het *multilaterale kanaal* zijn in hun benadering overwegend kleinschalig, sterk productie-gericht, met een goede aansluiting bij (plaatselijke) institutionele en culturele omstandigheden. Bovendien wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van aangepaste technologie en wordt er voldoende aandacht gegeven aan participatie van de bevolking.

Bij de onderzochte 9 *bilaterale* PL-projecten domineren weliswaar kleinschalige activiteiten die redelijk aansluiten bij de lokale institutionele omstandigheden, maar deze zijn vaak kapitaal-intensief, en geven minder aandacht aan participatie. Bovendien wordt weinig gebruik gemaakt van aangepaste technologie.

De 18 via het *particuliere* kanaal (MFO's, overige NGO's en SNV) uitgevoerde projecten bevatten eveneens veel kleinschalige activiteiten met goede aansluiting bij de lokale omstandigheden. In de via dit kanaal gefinancierde activiteiten nemen de productieve activiteiten een minder centrale plaats in.

Van de 40 geëvalueerde projecten scoorden er 8 laag en 16 hoog op de mate van aansluiting bij de binnen het sectorprogramma voorgestane benadering. Weinig aansluiting wordt geconstateerd voor studieprojecten zonder een directe verbinding met uitvoeringsactiviteiten, voor voedselproductieprojecten en de bouw van infrastructurele voorzieningen met inzet van veel externe staf en met gebruik van relatief hoogwaardige technologie. Een hoge mate van aansluiting tonen die projecten, die institutionele versterking van basisorganisaties combineren met inkomensgenererende activiteiten.

Veel van de projecten met een nauwe aansluiting bij de PL-benadering worden gekenmerkt door een procesmatige aanpak in de uitvoering. Hierbij zijn twee criteria gehanteerd: (1) dat een studie van de uitgangssituatie en een probleem-identificatie tot de eerste activiteiten behoorden, en (2) dat op kleine schaal proefactiviteiten werden ontwikkeld. Voorts werd de procesmatige aanpak afgemeten aan de mate van betrokkenheid van de bevolking bij planning en uitvoering, de aandacht voor institutionele opbouw en kadervorming en probleemoplossing van binnenuit. Gezien deze maatstaven wekt het geen verbazing dat de projecten onder de themaprioriteit geïntegreerde plattelandsontwikkeling alle door een procesmatige aanpak gekenmerkt worden.

Opvallend is dat bij slechts 14 van de 40 geëvalueerde projecten een probleem-identificatie en/of een gedetailleerde analyse van de uitgangssituatie is gemaakt in de beginfase van de uitvoering. De geringe aandacht hiervoor heeft niet alleen een nadelige invloed gehad op de relevantie van de activiteiten voor plattelandsontwikkeling in veel projecten. Het heeft ook de meting en beoordeling van de resultaten belemmerd bij de evaluatie. Bovendien blijkt dat bij slechts 12 van de 40 projecten proefactiviteiten in een eerste fase ondernomen zijn of ruimte gemaakt is voor experimenten. Projecten worden veelal te snel over grote gebieden uitgebreid, dikwijls als gevolg van onvoldoende doordachte, op politieke gronden genomen beslissingen. Een voorbeeld hiervan vormt de kredietverlening voor produktieve activiteiten van vrouwen in Indonesië. De uitbreiding van dit project naar 24 provincies was meer gebaseerd op de wens om in alle provincies dit type activiteit te ondersteunen dan op een zorgvuldige analyse van de mogelijkheden daartoe op grond van de aard van de rurale economie in elk der provincies.

Ofschoon er in het algemeen veel aandacht blijkt te bestaan voor de versterking van lokale organisaties en van overheidsinstellingen, worden veelal 'externe oplossingen' gezocht voor bestaande problemen, dat wil zeggen oplossingen die vanuit de – veelal buitenlandse – projectstaf naar voren worden gebracht. Dit is ongetwijfeld gerelateerd aan de betrekkelijk geringe aandacht voor bevolkingsparticipatie in doelstellingen en benadering. Op zich zijn dit geen verbazingwekkende bevindingen; zij zijn min of meer kenmerkend voor een projectaanpak waarin overeenkomstig met een donor gemaakte afspraken in een vooraf vastgestelde periode bepaalde activiteiten dienen te worden uitgevoerd.

Naar financieringskanaal blijken enige verschillen op te treden in werkwijze bij de voor veldevaluatie geselecteerde projecten. Zo worden de multi-bi projecten gekenmerkt door een relatief groot aantal proefactiviteiten op kleine schaal, waarin dikwijls externe oplossingen die elders al zijn beproefd, worden toegepast. In de bilaterale projecten werden wel relatief veel voorstudies uitgevoerd maar weinig proefactiviteiten ondernomen. Evenals in de multi-bi projecten, werden vooral elders beproefde methoden en benaderingen toegepast.

De werkwijze van particuliere organisaties blijkt duidelijk anders: hier weinig

vermelding van studies en proefactiviteiten maar wel veel aandacht voor lokaal ontwikkelde oplossingen.

Het PL-programma beoogt vooral 'innoverende' projecten te financieren. Het begrip innoverend is in de diverse beleidsdocumenten die aan het sectorprogramma ten grondslag liggen niet gedefinieerd. Vermeld werd slechts dat innovatie betrekking heeft op nieuwe methodieken en benaderingswijzen. Als innoverende projecten zijn door IOV ten behoeve van dit onderzoek beschouwd projecten die nieuwe methoden en technieken of vernieuwende organisatievormen trachten te introduceren, ofwel in de culturele context vernieuwend werken. Bij hantering van deze criteria kunnen 9 van de 40 projecten als innoverend worden getypeerd. Hiervan liggen er 5 op het terrein energie en ecologie (energie-inventarisatie en milieuprofiel West-Java in Indonesië, houtskoolbriketten uit katoenafval in Soedan, houtovens/biogas en verbetering van houtskooltechnieken in Rwanda). In deze projecten werd getracht nieuwe methoden en technieken te ontwikkelen en in uitvoering te brengen. De 2 vrouwenprojecten in Soedan kunnen als innovatief worden aangemerkt vanwege de specifieke culturele context waarin ze opereren. Tenslotte zijn 2 projecten op het gebied van kredietverlening en organisatievorming als vernieuwend te beschouwen: het coöperatief ruraal krediet- en spaarprogramma in Indonesië en het agrarisch project voor kleine boeren in Soedan. Het project in Indonesië werkt met groepen kleine producenten, die geen individueel onderpand hoeven in te brengen. Het Soedanese project werkt aan kredietverlening voor kleine boeren met inschakeling van een boerenleenbank die gebonden is aan de Islamitische regels voor kredietverlening. Opvallend is dat 5 van de 9 innovatieve projecten bilateraal worden uitgevoerd, en dat geen van de geëvalueerde MFO-projecten innovatief kan worden genoemd volgens bovenvermelde criteria.

10.4 Speciale aandachtspunten

De voor veldevaluatie geselecteerde projecten zijn ook getoetst op de speciale aandachtspunten van het sectorprogramma, zowel voor de mate waarin deze waren opgenomen in de doelstellingen als voor de wijze waarop er rekening mee werd gehouden bij de uitvoering. Het betreft hier:

- participatie van de bevolking;
- verbetering van de positie van vrouwen, en
- behoud dan wel verbetering van het milieu.

Er is slechts in geringe mate sprake van vermelding van deze aandachtspunten in de doelstellingen van de projecten. Bij de helft van de projecten ontbreekt de vermelding van enig van de drie aandachtspunten in de doelstellingen en slechts bij één van de 40 projecten zijn alle drie de aandachtspunten in de doelstelling

opgenomen. Indien naar de afzonderlijke aandachtspunten wordt gespecificeerd, dan blijkt dat vooral de verbetering van de positie van vrouwen weinig in de doelstellingen is opgenomen (7 van de 40), maar voor milieu (9 keer) en participatie (10 keer) is de score slechts weinig hoger. Daarbij treden ook geen opvallende verschillen tussen financieringskanalen aan het licht.

De vermelding van aandachtspunten kan evenwel niet los gezien worden van de aard van het project. Participatie en positie van vrouwen worden nauwelijks genoemd bij projecten in de sfeer van voedselproductie en voedselzekerheid, en evenmin bij die op het terrein van gemeenschapsvoorzieningen. Ook bij energie- en ecologieprojecten ontbreken deze twee aandachtspunten meestal in de doelstellingen; wel komt bij dit laatste type projecten uiteraard milieu als aandachtspunt voor, zij het soms enigszins verhuld. De conclusie moet dan ook zijn dat in de beoordelingsprocedure het al dan niet vermelden van de speciale aandachtspunten in de projectdoelstellingen voor de goedkeuring van het project nauwelijks een rol heeft gespeeld.

Al eerder werd geconstateerd dat projectdoelstellingen niet altijd ten volle overgenomen met de uitvoeringspraktijk. Bij de uitvoering blijkt veel meer rekening te worden gehouden met de speciale aandachtspunten; bij 32 van de 39 projecten is er aandacht voor hetzij participatie, hetzij de positie van vrouwen, hetzij behoud of verbetering van het milieu (één van de geëvalueerde projecten verkeert nog in de voorbereidingsfase).

Vooral behoud en verbetering van milieu blijkt in de uitvoering meer aandacht te krijgen dan de doelstellingen doen vermoeden. In 21 van de 27 projecten waarvoor milieu een relevant aandachtspunt is, wordt hiermee in de uitvoering rekening gehouden. In wat mindere mate geldt dit ook voor bevolkingsparticipatie (20 van de 39 projecten). Opvallend gering blijft de aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen, met slechts 11 van de 39 projecten, waarvan 5 speciaal op vrouwen waren gericht. Overigens impliceert het ontbreken van aandacht in de uitvoering nog niet dat de resultaten van het project niet mede aan vrouwen ten goede zijn gekomen, maar het houdt doorgaans wel in dat onvoldoende van de mogelijkheden tot positieverbetering gebruik is gemaakt.

Naar financieringskanaal gespecificeerd blijken vooral de particuliere organisaties (MFO, overige NGO's) in de uitvoering meer nadruk te leggen op de speciale aandachtspunten van het sectorprogramma dan uit de doelstellingen valt af te leiden. Dit betreft met name de bevolkingsparticipatie maar ook de aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen.

Participatie is hier gedefinieerd als medezeggenschap over de wijze van hulpverlening en het medebesturen van (onderdelen van) projecten door de ontvangers van de hulp. Dit omvat zowel het gebruik maken van bestaande organisaties die de rurale bevolking vertegenwoordigen, als het opzetten van nieuwe, soms sterk functionele organisaties in relatie tot de aard van de ondernomen activiteiten.

Als zodanig kunnen genoemd worden waterbeheersorganisaties in het kader van irrigatieprojecten en onderhouds- en beheerscomité's bij drinkwaterprojecten. Doorgaans leidt aansluiting bij bestaande organisaties tot intensievere participatie. Niettemin werd geconstateerd dat soms nieuwe organisaties werden opgezet zonder dat tevoren was nagegaan of in het projectgebied basisorganisaties functioneerden die een effectieve rol bij opzet en uitvoering van projectactiviteiten zouden kunnen spelen (bijvoorbeeld bij de geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten in Rwanda).

Voorts bleek dat bevolkingsparticipatie doorgaans niet wordt gestimuleerd door het overheidsapparaat, en veelal zelfs wordt gehinderd. Dit komt in elk van de vijf landen naar voren, ongeacht de formele ontwikkelingsideologie. Zo bleek in Indonesië bij de verbetering van het waterbeheer in irrigatieprojecten de aandacht op dorpsbestuur en voorlichtingsambtenaren te zijn gericht, en niet op de bestaande beheersorganisaties van boeren. Maar ook de Tanzaniaanse overheid toonde bezwaren tegen een participatieproject dat zich op het armste deel van de bevolking richtte en voorbijging aan de partij-organisatie op dorpsniveau. En evenzeer belemmerde de dominante rol van de Sandinistische regering aanvankelijk de participatie van basisorganisaties in Nicaragua, totdat de economische problemen de regering noopten tot deregulering en een grotere rol voor particuliere organisaties in het ontwikkelingsbeleid. Deze weerstand van overheden of bureaucratieën tegen bevolkingsparticipatie verklaart ook de geringe aandacht voor participatie in projecten gericht op institutionele versterking. Een deel van deze projecten beoogt de versterking van het overheidsapparaat en juist bij die projecten ontbreekt bevolkingsparticipatie, zowel in de doelstellingen als in de uitvoeringspraktijk. Geringe aandacht voor participatie bij uitvoering kan voorts geconstateerd worden bij projecten die gericht zijn op verhoging van de voedselproductie en de voedselzekerheid, ongeacht het financieringskanaal van dit type projecten. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de subcategorie kredietprojecten. Deze zijn juist gericht op het formeren en inschakelen van basisorganisaties ten behoeve van op productieverhoging gerichte kredietverschaffing met gemeenschappelijke borgstelling. Ook de geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten scoren goed in de aandacht voor bevolkingsparticipatie.

Nadere analyse duidt aan dat het niet alleen de overheidsinstanties zijn die belemmerend werken voor participatie, maar ook particuliere organisaties die zeer nauw aan de overheid zijn gelieerd, of zelf een bevoogdende houding aannemen tegenover de bevolking. Voorbeelden hiervan vormen een Tanzaniaanse NGO die de uitvoering van projecten in sterke mate via het overheidsapparaat laat verlopen, kerkelijke organisaties in Tanzania en op Irian Jaya/Indonesië en een vrouwenuniversiteit in Soedan die de uitvoering van activiteiten in eigen hand wensen te houden.

Verbetering van de positie van vrouwen dient volgens de beleidsnota in de PL-projecten te worden nagestreefd door middel van verbetering van inkomens- en



bezitsverhoudingen. Vrouwen zouden daartoe binnen alle activiteiten als een afzonderlijke doelgroep moeten worden onderscheiden.

Aandacht voor de positie van vrouwen in de projectuitvoering komt echter bij alle themaprioriteiten weinig voor. Vooral bij projecten in de sfeer van de voedselproductie zou deze aandacht in de lijn der verwachting hebben gelegen, gezien de belangrijke rol die vrouwen spelen in de voedselproductie. Hetzelfde geldt voor projecten op het terrein van de institutionele versterking. Indien echter de speciaal op vrouwen gerichte projecten buiten beschouwing worden gelaten, dan is expliciete aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen een hoge uitzondering. In veel projecten is wel sprake van voordelen die (ook) aan vrouwen toevallen, en van een passieve dan wel een min of meer toevallige rol van vrouwen, die soms beperkt is tot een bijdrage aan de uitvoering. Voorbeelden daarvan vormen de opleiding van vrouwelijke overheidsambtenaren, de participatie van vrouwen als producenten in kredietprogramma's, het verwerven van werk en inkomen door vrouwen in werkgelegenheidsprojecten en het profiteren van de verbetering van gemeenschapsvoorzieningen als drinkwatervoorziening of gezondheidszorg. Daarnaast kan worden geconstateerd dat vrouwen vertegenwoordigd zijn in de via de projecten opgezette of ondersteunde organisaties, zij het doorgaans niet naar rato van het aandeel in de bevolking of de betekenis van het project voor de activiteiten van vrouwen.

Verbetering van de positie van vrouwen heeft dus geen systematische aandacht gekregen bij de beoordelingsprocedure van de PL-projecten. Hierdoor is ook bij de uitvoering van een aantal projecten aan dit aspect voorbijgegaan hoewel het gezien de aard van de activiteiten zeker relevant was. Als gevolg hiervan zijn de mogelijkheden tot verbetering van de positie van vrouwen naar alle waarschijnlijkheid onvoldoende onderkend en benut.

Milieubehoud en -verbetering blijkt niet voor alle projecten een relevant aandachtspunt. Bij de 39 projecten had ongeveer een derde (12) geen milieuproblematiek. Dit waren voornamelijk projecten op het terrein van de gezondheidszorg, van institutionele opbouw buiten de agrarische produktiesfeer, en bij activiteiten buiten de PL-themaprioriteiten zoals onderwijs. Van de resterende 27 projecten werd in het overgrote deel (21 keer) tijdens de uitvoering wel aandacht aan milieuaspecten gegeven en in een zestal projecten niet.

De wijze waarop milieuaspecten in de projecten werden betrokken toonde een grote verscheidenheid, maar kan grotendeels in vier categorieën worden gegroepeerd. Het betreft allereerst studie- of proefprojecten, die enerzijds zijn gericht op inventarisaties en analyses, anderzijds op het ontwikkelen en uittesten van nieuwe technologieën. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld gerekend worden het opstellen van milieuprofielen en het verbeteren van houtskoolproduktietechnieken. Een tweede categorie vormen de projecten gericht op versterking van organisaties, soms in combinatie met studie- of proefprojecten. Dit is bijvoorbeeld het geval met de energiestudie voor West-Java; uiteindelijk lag hierop ook de nadruk in het bosbouw- en brandhoutproject in Soedan. Een derde categorie vormen de projecten waarin de nadruk wordt gelegd op de uitvoeringsmaatregelen ter handhaving of verbetering van de milieuomstandigheden. Hierbinnen vallen zowel de milieuprojecten waarin deze handhaving of verbetering de centrale activiteit vormt (zoals de bosbouwprojecten) als de projecten met andere themaprioriteiten die tevens milieuverbeteringsactiviteiten omvatten. Voorbeelden van deze laatste zijn de terrasseringsprojecten van steile hellingen in de werkgelegenheidsprojecten van de ILO, irrigatieverbetering in een SNV-project en bomenaanplantprogramma's in geïntegreerde plattelandontwikkelingsprojecten. Een wat tweeslachtige positie wordt in deze ingenomen door het sprinkhanenbestrijdingsproject in Soedan, dat enerzijds gericht is op het garanderen van de voedselproductie en het bestrijden van de schade aan de produktieve hulpbronnen die aangericht wordt door een sprinkhanenplaag, maar waarbij anderzijds pesticiden worden gebruikt om dat doel te verwezenlijken. Een laatste categorie vormen de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten gericht op milieubehoud in verschillende typen projecten. Deze werden onder meer ondernomen in de geïntegreerde plattelandontwikkelingsprojecten op Irian Jaya in Indonesië.

Het beperkte aantal projecten waarbij geen sprake was van aandacht voor milieuaspecten terwijl milieuproblematiek duidelijk aanwezig was betreft activiteiten in de sfeer van de agrarische produktieverhoging door toepassing van

kunstmest en bestrijdingsmiddelen en door betere waterbeheersing via irrigatie- en drainageverbetering, alsmede de aanleg van drinkwatervoorzieningen zonder aandacht voor het grondwaterpeil en bescherming van de brongebieden. Voorbeelden van deze op landbouwproductieverhoging gerichte projecten zijn het FAO-kunstmestproject en het vallei-ontwikkelingsproject in Rulenge, beide in Tanzania. In het eerste geval gaat het om de verbetering van de maïsteelt in een groot aantal regio's zonder gedegen aandacht voor de bestaande landbouwsystemen en de daarin opgenomen methoden van bodembescherming, en evenmin voor de ecologische gevolgen van monocultures en intensief kunstmestgebruik. In het geval van de vallei-ontwikkeling in Rulenge leidde veronachtzaming van de milieuaspecten tot daling van de grondwaterstand, regelmatige overstroming en daling van de bodemvruchtbaarheid als gevolg van monocultures, en uiteindelijk tot het verlaten van een deel van de recent in gebruik genomen gronden.

Milieuaspecten blijken dus in een groot aantal, maar niet in alle gevallen voldoende aandacht te krijgen in de PL-projecten. Het merendeel van de projecten die in dit opzicht te kort schieten, dateert evenwel van vóór 1985.

11. Resultaten en duurzaamheid van de geëvalueerde projecten

De kwaliteit van de projectuitvoering is gemeten aan de hand van de volgende vraag: in hoeverre hebben de projecten een verbetering teweeggebracht in de produktie- en levensomstandigheden van de bevolking, met name van de OS-doelgroep, en hoe wordt de duurzaamheid van de resultaten ingeschat? Deze vraag wordt in een aantal stappen behandeld. Allereerst wordt het oordeel van de evaluatiemissies over de resultaten van de veertig projecten geïnventariseerd en wordt nagegaan welke factoren van invloed zijn op de resultaten. Afzonderlijke aandacht gaat hierbij uit naar het oordeel over de inzet van de middelen, inclusief de verhouding tussen resultaat en kosten. Vervolgens wordt aangegeven in hoeverre de projecten een bijdrage hebben geleverd aan het proces van plattelandsontwikkeling in het projectgebied. Daarna worden de resultaten gespecificeerd naar de bijdrage van de projecten aan de verbetering van de positie van de OS-doelgroep, in het bijzonder de positie van vrouwen. Tenslotte wordt een oordeel gegeven over de duurzaamheid van de projectresultaten aan de hand van de verschillende aspecten van duurzaamheid. Hierbij wordt afzonderlijk ingegaan op de relatie tussen projectresultaten en duurzaamheid.

De hieronder gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op de rapporten van de veldmissies (voor samenvattingen van de projectrapporten, zie bijlage III).

11.1 Resultaten

In het algemeen lijkt het niet zinvol de resultaten van de projecten uitsluitend af te meten aan de mate waarin de doelstellingen van de projecten zijn verwezenlijkt. Zoals reeds eerder werd vermeld, hebben doelstellingen soms een symbolische functie en worden ze nogal eens in ambitieuze termen geformuleerd. Voorts verschillen de projecten sterk in mate van precisering van de doelstellingen en in de termijn waarop deze betrekking hebben, zonder dat in alle gevallen sprake is van een duidelijk onderscheid tussen de algemene, lange-termijndoelstellingen en de meer gedetailleerde, korte-termijndoelstellingen.

Ondanks deze reserve kunnen de resultaten niet gescheiden worden van de doelstellingen van de projecten. Daarom is bij deze evaluatiestudie gekozen voor de volgende aanpak: een nauwkeurige en gedetailleerde beschrijving van de fysieke resultaten van ieder project (aantal geplante bomen, geïrrigeerd areaal, aantal

opgeleide personen, gevormde groepen enzovoorts), en daarnaast een aanduiding van de kwaliteit van de resultaten, de richting van de in gang gezette veranderingen en de effecten van de projectactiviteiten voor de betrokken bevolking. Vervolgens zijn de resultaten vergeleken met de doelstellingen, waarbij het realiteitsgehalte van de doelstellingen in acht werd genomen. Tenslotte is bij de beoordeling van de resultaten rekening gehouden met wat redelijkerwijze verwacht mocht worden gezien de looptijd van het project en de moeilijkheidsgraad van project-externe omstandigheden.

Op grond van deze overwegingen is tot een oordeel gekomen over de resultaten van de projecten en zijn de projecten in drie categorieën ingedeeld: die met goede resultaten, die met redelijke resultaten, en die met zwakke/bepaalde resultaten. Deze indeling geeft het volgende beeld:

– goede resultaten:	10 projecten
– redelijke resultaten:	18 projecten
– zwakke/bepaalde resultaten:	11 projecten
– nog niet in uitvoering genomen:	1 project

Er valt geen duidelijke relatie te leggen tussen resultaat en projectduur op het moment van de IOV-evaluatie. Veel van de projecten met een goed resultaat dateren van na de instelling van het sectorprogramma en hadden op het moment van evaluatie een betrekkelijk korte looptijd. Ruim de helft van de projecten met een zwak resultaat is vóór 1985 gestart. De meeste van deze projecten zijn al eerder geëvalueerd. Kennelijk hebben deze evaluaties niet geleid tot zodanige aanpassingen dat op korte termijn redelijke tot goede resultaten konden worden bereikt.

Ter identificatie van de factoren die de kwaliteit van de resultaten belangrijk beïnvloeden, is een contrastanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn de gemeenschappelijke kenmerken van de 10 projecten met goede resultaten geplaatst tegenover die van de 11 met zwakke resultaten. De tussencategorie van projecten met redelijke resultaten is hier buiten beschouwing gelaten.

De projecten die naar het oordeel van de evaluatiemissies een goed resultaat hebben geboekt vormen op het eerste gezicht een nogal heterogene verzameling van activiteiten: de bouw van fysieke infrastructuur als een ziekenhuis of drinkwatervoorzieningen, de krediet- en produktiemiddelenverschaffing aan rurale producenten, hulp aan vluchtelingen, volwassenenonderwijs, en de verbetering van de produktie en het gebruik van hout en houtskool.

Niettemin tonen zij bij nadere analyse een aantal specifieke eigenschappen. Allereerst hanteren deze projecten veelal de benadering die binnen het PL-sectorprogramma wordt voorgestaan. Zij leggen doorgaans de nadruk op een kleinschalig en samenhangend pakket van produktie-gerichte en/of werkgelegenheid

en inkomen verschaffende activiteiten, vaak met een goede aansluiting bij plaatselijke organisatiestructuren en met aandacht voor participatie van de bevolking. Daarnaast richten zij zich meestal op één sector. Slechts 1 van de 6 geïntegreerde, multisectorale projecten behaalde goede resultaten.

Bovendien zijn er enkele opvallende kenmerken in de uitvoering die niet geringe mate aan het goede resultaat hebben bijdragen. Als zodanig moeten genoemd worden een zorgvuldige analyse van de Ausgangssituatie in het projectgebied en een duidelijke probleemidentificatie. Voorts werd voor geconstateerde problemen gezocht naar oplossingen die op de lokale omstandigheden waren toegesneden, en die veelal werden getoetst met proef-activiteiten op kleine schaal, voordat uitvoering op grotere schaal plaatsvond. Een volgend belangrijk uitvoeringskenmerk van de projecten met goede resultaten is de sterke nadruk op kadervorming en opleiding: het versterken van bestaande lokale organisaties, zowel overheidsinstanties en particuliere koepelorganisaties als basisorganisaties die aan de bevolkingsparticipatie gestalte geven. Ook blijkt er bij de uitvoering van deze projecten sprake te zijn van goed management en beheer, soms tot uiting komend in een effectief monitoring- en evaluatiesysteem, en van een sterke inzet van lokaal personeel.

De projecten die qua resultaten een positieve beoordeling kregen, tonen naar ondernomen activiteiten een sterke aansluiting bij lokaal als belangrijk ervaren problemen op het gebied van werkgelegenheid, inkomen, gemeenschapsvoorzieningen of dienstverlening door de overheid. Activiteiten gericht op handhaving of verbetering van het milieu worden veelal op zich niet als urgent ervaren door de lokale bevolking, maar krijgen een positieve reactie indien ze verbetering van werkgelegenheid en inkomen met zich meebrengen.

Tenslotte blijken de projecten met goede resultaten in het algemeen te opereren binnen een relatief gunstige macro-economische en beleidsomgeving. De projecten spelen in op problemen die in een bepaalde regio en bij bepaalde doelgroepen leven, waarbij het overheidsbeleid ondersteunend werkt. Deze aansluiting kan bijvoorbeeld tot uiting komen in kredietverschaffing voor productieve activiteiten aan bevolkingsgroepen die daar eerder geen toegang toe hadden, in het leveren van geïmporteerde produktiemiddelen en consumptiegoederen tegen aantrekkelijke prijzen, en in het organisatorisch en anderszins ondersteunen van het beleid op uiteenlopende terreinen als milieuconservatie en uitbreiding van gemeenschapsvoorzieningen.

Projecten kunnen echter ook goede resultaten boeken in een ongunstige macro-economische en beleidsomgeving. De twee projecten in Soedan met goede resultaten zijn hiervan voorbeelden: nadruk op zorgvuldig geselecteerde productieve activiteiten met inachtneming van milieuaspecten, een versterking van basisorganisaties, en een goed gekwalificeerde lokale staf hebben een gunstige invloed op het resultaat. Niettemin ondervinden deze projecten de nadelige invloeden van de projectomgeving, zoals logistieke problemen, hoge inflatie, gedwongen afzet van overschotten via voor de producenten nadelige kanalen, en hinderpalen voor een effectieve kredietverlening bij de bestaande Islamitische wetgeving.

Ook de projecten waarbij naar het oordeel van de evaluatiecommissies sprake was van een zwak resultaat tonen een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Deze projecten lijken minder heterogeen dan de projecten met een goed resultaat. Ze kunnen grotendeels in drie categorieën worden ondergebracht. Allereerst zijn dit projecten die het karakter hebben van een studie of van technologie-ontwikkeling, en niet tot uitvoeringsactiviteiten hebben geleid (zwangerschapsstudie en energie-inventarisatie in Indonesië, houtskoolbrikettering uit katoenafval in Soedan). Verder omvat deze categorie projecten die gericht zijn op verhoging van de voedselproductie, en die nauwelijks of slechts in geringe mate in productie- en produktiviteitsverhoging, werkgelegenheidsvergroting en inkomensverbetering hebben geresulteerd (constructie van silo's voor voedselgewassen en vallei-ontwikkeling in Tanzania, aardappelproductie in Nicaragua). Deze projecten blijken in meerderheid juist niet de door PL voorgestane benadering te hanteren. Ze zijn veeleer gekenmerkt door een relatief grootschalige aanpak, het gebruik van externe, nogal kapitaal-intensieve technologie, en doorgaans hiërarchische besluitvormingsprocedures met geringe participatie van de bevolking. Tenslotte omvat deze categorie enkele geïntegreerde ontwikkelingsprojecten (in Rwanda en Irian Jaya/Indonesië). Deze projecten hanteren weliswaar de voorkeursbenadering van het sectorprogramma, maar door tekortkomingen in de uitvoering worden slechts marginale verbeteringen tot stand gebracht.

Voor de projecten met zwakke resultaten geldt in het algemeen dat de uitvoeringspraktijk te wensen overlaat. Vermelde zwakheden zijn onder meer: het ontbreken van een analyse van de uitgangssituatie, tekortkomingen in het beheer, en weinig of geen aandacht voor versterking van lokale organisaties. Enkele van de projecten met zwakke resultaten kampen bovendien nog met ongunstige omgevingsfactoren, met name moeilijke fysieke en institutionele omstandigheden (zoals het GKI-plan Irian Jaya), ongunstige wereldmarktomstandigheden voor belangrijke landbouwproducten bij schaarste aan productieve hulpbronnen (zoals in Rwanda) en een niet stimulerend of zelfs nadelig overheidsbeleid (zoals de energie-inventarisatie op West-Java, en de aardappelproductie in Nicaragua). Een zorgvuldige analyse van de situatie in het projectgebied, van de macro-economische omstandigheden en van het overheidsbeleid had echter een deel van deze problemen kunnen voorkomen en eventueel tot een keuze van andersoortige activiteiten kunnen leiden. Zo werd in Tanzania begonnen met de bouw van silo's ten behoeve van de opslag van voedselgewassen door coöperaties, gekoppeld aan het stimuleren van collectieve productieactiviteiten, onder omstandigheden van toenemende privatisering van de opkoop van granen en afnemende prioriteit en aandacht voor collectieve productie-eenheden. Het bevorderen van de aardappelteelt in een regio in Nicaragua toonde niet alleen weinig aansluiting bij het consumptiepatroon van het grootste deel van de Nicaraguaanse bevolking, maar vond plaats onder aanzienlijke risico's voor vooral kleine producenten, en tegen hoge prijzen voor de consumenten.

Toch is het vooral de combinatie van project-interne en -externe factoren die

tot negatieve resultaten leidt: tekortkomingen in de benadering, zwakheden in de uitvoering en een niet-optimale keuze van activiteiten, gekoppeld aan ongunstige macro-economische en beleidsomstandigheden, zijn kenmerkend voor veel van deze projecten. Daarentegen tonen de projecten met goede resultaten in het algemeen een combinatie van een procesmatige aanpak en goed projectbeheer bij redelijk gunstige beleidsomstandigheden.

11.2 Doelmatigheid

Tijdens de evaluatie is eveneens aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de inzet van projectmiddelen – financiën, deskundigen en materialen – redelijk was. In het korte tijdsbestek was het voor de veldmissies niet mogelijk een uitgebreide, cijfermatige onderbouwing te geven van de doelmatigheid van de projecten. Maar in de meeste gevallen beschikten de projectuitvoerders zelf ook niet over dit type gegevens. De missies hebben zich in de meeste gevallen moeten beperken tot een beoordeling op grond van interviews en eigen waarnemingen.

Voor 5 projecten is onvoldoende informatie beschikbaar om enig oordeel te geven over de middeleninzet. Van de resterende 35 worden er 6 positief beoordeeld, en 14 negatief. De overige 15 projecten nemen een tussenpositie in. Opvallend is dat het oordeel over de middeleninzet aanmerkelijk kritischer is dan dat over de resultaten. Bij nadere beschouwing blijkt dat praktisch alle projecten met een negatieve score op resultaten ook laag scoren op doelmatigheid, dikwijls omdat de missies de resultaten gering achten in relatie tot de gemaakte kosten. Daarnaast worden drie projecten met redelijke resultaten, en zelfs één project met goede resultaten – het Gatsibo hospitaal in Rwanda – als ondoelmatig beschouwd. Een belangrijk kritiekpunt betreft de buitenlandse deskundigen die in een aantal gevallen van onvoldoende kwaliteit zijn, dan wel te duur zijn of niet tijdig arriveren. Daarnaast worden het gebruik van te dure machines, het creëren van overcapaciteit van machines en opslagruimte, en slechte planning van de activiteiten genoemd als voorbeelden van ondoelmatige aanwending van projectmiddelen. Een aparte categorie van als ondoelmatig beoordeelde projecten betreft drie geïntegreerde rurale ontwikkelingsprojecten: GKI-plan Irian Jaya, Indonesië, Byumba streekontwikkeling, Rwanda en Gisenyi streekontwikkeling, Rwanda. Zij worden als ondoelmatig beschouwd vanwege tekortkomingen in management en administratie (GKI), en vanwege een overmatige inzet van buitenlandse ontwikkelingswerkers (Byumba en Gisenyi).

Zes projecten zijn door de missies als doelmatig gekenmerkt: het kunstmestproject en kleinschalige irrigatie Dodoma, beide in Tanzania; het project voor kleine boeren in En Nahud, Soedan; terrassering/herbebossing en verbetering van houtskoolproductietechnieken, beide in Rwanda; postalfabetisering in Nicaragua. In

veel opzichten vormen zij het spiegelbeeld van de als ondoelmatig beschouwde projecten: zij scoren alle goed of redelijk op projectresultaten, volgen doorgaans de PL-voorkeursbenadering, terwijl vier van de zes programmatisch zijn opgezet. De ingezette expertise en aangeschafte materialen worden in deze projecten adequaat geacht. Deze 6 projecten zijn alle sectoraal geïntendeerd.

11.3 De bijdrage aan plattelandsontwikkeling

De wijze waarop door de projecten aan plattelandsontwikkeling is bijgedragen hangt nauw samen met de aard van de uitgevoerde activiteiten en als zodanig met de themaprioriteit waaronder een project is ingedeeld. De bijdrage wordt hieronder dan ook per thema weergegeven.

De projecten op het terrein van de *voedselproductie en voedselveiligheid* hebben in het algemeen een produktieverhoging tot gevolg gehad. De concrete activiteiten die tot produktieverhoging hebben geleid, betroffen verbeteringen in de fysieke infrastructuur (drainage/irrigatie) en in de dienstverlening aan producenten (plagenbestrijding, verschaffen van produktiemiddelen, vermarkting), alsmede de versterking van de organisaties voor beide. Niet alle producenten waarop de projecten gericht waren hebben in gelijke mate geprofiteerd; doorgaans kwamen de resultaten vooral ten goede aan de wat grotere boeren. Voorts was het totaal aantal producenten dat profiteerde soms gering vanwege het beperkte geografische bereik van het project.

Opvallend bij de voedselproductieprojecten waren ook het verwaarlozen van het milieuaspect, wat in enkele gevallen nadelige gevolgen voor het milieu opleverde, en de geringe effecten op de positie van vrouwen, tenzij een afzonderlijk subprogramma voor vrouwen werd uitgevoerd. Toch vereist duurzame verhoging van de voedselproductie gewoonlijk dat milieuaspecten in detail in de projecten worden betrokken, en dat de sleutelrol van vrouwen als voedselproducenten wordt erkend.

Een belangrijke oorzaak van bovengenoemde tekortkomingen is het – reeds eerder geconstateerde – ontbreken van een zorgvuldige analyse van de uitgangssituatie in het projectgebied, met name van de agro-technische en sociaal-economische aspecten van de bestaande bedrijfssystemen. Deze lacune in de werkwijze heeft de aansluiting bij de behoeften van de producenten en tevens de bijdrage aan plattelandsontwikkeling beperkt.

Bovenvermelde negatieve aspecten zijn niet van toepassing op de subcategorie der *kredietprojecten* (het coöperatief ruraal krediet en spaarprogramma, Indonesië; het agrarisch project voor kleine boeren, Soedan; netwerk van boerenwinkels, Nicaragua). Deze werden juist gekenmerkt door het stimuleren van productieve activiteiten – voornamelijk voedsel voor de lokale en regionale markt – en door gerichte dienstverlening met als uiteindelijk doel inkomensverhoging. De voorwaarden waaronder de kredieten werden verschaft sloten aan bij de sociaal-eco-

nomische omstandigheden van gebied en bevolking. De projectactiviteiten kenmerkten zich door een snelle uitbreiding van de kredietverlening en een hoge graad van terugbetaling en resulteerden in een verhoging van produktie en produktiviteit, alsmede in een duidelijke participatie van de bevolking als gevolg van de versterking van basisorganisaties. Ofschoon harde cijfers ontbreken, zijn er duidelijke aanwijzingen voor inkomensverhoging van de rurale bevolking. De bijdrage van de kredietprojecten aan plattelandsontwikkeling wordt dan ook als positief aangemerkt.

Projecten onder het thema *institutionele versterking* kennen twee soorten activiteiten: de vorming van basisgroepen, en de training van overheidsambtenaren en leden van lokale organisaties. Door de projectactiviteiten zijn zowel overheidsdiensten als basisorganisaties beter toegerust voor te ondernemen ontwikkelingsactiviteiten. Er zijn evenwel geen bevindingen over feitelijke verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, resulterend in doelmatiger produktie en verhoging van inkomen, hoewel dit veelal wel in de projectdoelstellingen was opgenomen. Twee oorzaken voor het ontbreken van dergelijke bevindingen komen naar voren. Als eerste moet genoemd worden de korte looptijd van deze projecten: juist institutionele versterking vereist een lange projectduur. Ten tweede wordt vaak te weinig aandacht gegeven aan de betekenis en haalbaarheid van inkomensgenererende activiteiten, die noodzakelijk zijn om gevormde groepen te laten voortbestaan of de voordelen van beter opgeleide overheidsfunctionarissen te benutten (mogelijkheden voor vermarkting en kosten/batenverhouding van de activiteiten). Als gevolg van een en ander is er bij deze projecten (nog) nauwelijks sprake geweest van een bijdrage aan plattelandsontwikkeling.

Ecologie- en energieprojecten toonden als belangrijkste bijdrage aan plattelandsontwikkeling de conservering en het herstel van natuurlijke hulpbronnen en een doelmatiger gebruik van energie. Deze projecten hebben vaak ook een element van vergroting van werkgelegenheid en het scheppen van inkomensmogelijkheden, bijvoorbeeld door het aanplanten van bomen, het verbeteren van houtskoolproduktietechnieken en het benutten van plantaardig afval. Het inkomenseffect in de ecologie- en energieprojecten komt vaak pas op lange termijn tot uiting. Dit is deels het gevolg van het experimentele karakter van dit type projecten, die studie en technologie-ontwikkeling als belangrijke activiteit in de beginfase hebben, en deels van de lange periode die nodig is tussen aanplant en produktie bij (her)bebossing. Dit betekent een lange projectduur voor dit type activiteiten en/of het opzetten en verbeteren van organisaties voor onderhoud. De meeste ecologie- en energieprojecten hebben weliswaar bijgedragen aan institutionele versterking van basisorganisaties, maar ze hebben niet altijd geleid tot verbetering van de inkomenspositie van de doelgroep.

Verbeteringen in de milieuomstandigheden kunnen ook tot stand worden gebracht door *werkgelegenheidsprojecten*, zoals die geïnitieerd door de ILO in Rwanda

en Tanzania. In beide gevallen waren vergroting van de werkgelegenheid en bestrijding van de armoede op het platteland de belangrijkste doelen. Door de keuze van de activiteiten – terrasserend en bosaanplant – leverden de projecten een bijdrage aan het herstel van het ecologisch evenwicht. Vanwege de betaling voor de geleverde arbeid was het resultaat vooral een inkomensverbetering op korte termijn, die voornamelijk consumptief werd aangewend. Of er ook verbetering op lange termijn zal zijn is afhankelijk van een efficiënte benutting van de verbeterde gronden, en van versterking van lokale organisaties voor onderhoud. De werkgelegenheidsprojecten hebben juist op dit laatste aspect nog onvoldoende resultaat geboekt. Bij het ontwerpen van de activiteiten werd weinig ruimte geboden voor inbreng van de bevolking; bij de uitvoering bestond deze vooral uit het leveren van betaalde arbeid.

De bijdrage van ecologie- en energieprojecten aan plattelandsontwikkeling betreft dus voornamelijk conservering en verbetering van produktieve hulpbronnen en op langere termijn inkomensverhoging. De twee werkgelegenheidsprojecten kunnen vanwege de keuze van de activiteiten op termijn eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van milieuproblemen; door de betaling voor de geleverde arbeid is de inkomensgenerering op korte termijn het belangrijkste resultaat.

Geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten boekten vooral weinig resultaat bij het initiëren van produktie-gerichte en inkomensgenererende activiteiten. Belangrijke oorzaken hiervoor waren de moeilijke omstandigheden waaronder projecten werden uitgevoerd (bijvoorbeeld in Irian Jaya) en het ontbreken van een op effectieve armoedebestrijding georiënteerde probleemidentificatie. Daarom waren produktieactiviteiten die vanuit de projecten ondersteund en gestimuleerd werden van slechts marginale betekenis voor de bevolking (bijvoorbeeld in Rwanda). De bijdrage aan de verbetering van de levensomstandigheden vanuit deze projecten betrof dan ook primair de gemeenschapsvoorzieningen en in mindere mate de fysieke infrastructuur. Het gaat hier om de verbetering van basisgezondheidszorg inclusief immunisatie, van onderwijs, en de bouw van huizen en drinkwatervoorzieningen. Het goed functioneren van deze diensten is van belang voor rurale ontwikkeling.

Milieuactiviteiten blijken een geringe rol te spelen in de geïntegreerde projecten; voor zover aangetroffen waren de resultaten beperkt tot bewustwordingsactiviteiten die nog niet tot uitvoering van verbeteringsmaatregelen hebben geleid.

Tenslotte heeft slechts een deel van de geïntegreerde projecten enig resultaat geboekt bij de opbouw van basisorganisaties en het bevorderen van participatie. Dit heeft een nadelige invloed op het onderhoud van de aangelegde voorzieningen en de opgezette gemeenschapsdiensten. De geïntegreerde projecten hebben dan ook slechts een beperkte bijdrage geleverd aan plattelandsontwikkeling.

11.4 Resultaat voor OS-doelgroepen

Verbetering van de positie van de OS-doelgroepen was een van de belangrijkste doelstellingen van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling. In de veldevaluatie van de 40 projecten is dan ook afzonderlijk aandacht gegeven aan de wijze waarop en de mate waarin het project heeft bijgedragen aan verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de doelgroepen van het OS-beleid. Deze zijn in het beleidsdocument voor het sectorprogramma gespecificeerd als: kleine boeren en pachters, vrouwen, landarbeiders, werklozen en andere in een structurele achterstand verkerende groepen.

In de projectopzet is de doelgroep veelal niet gespecificeerd of slechts in algemene termen aangegeven. Belangrijker is evenwel of in de uitvoeringspraktijk een project op de bovenomschreven doelgroepen gericht was. Voor de 40 projecten kan dan een driedeling worden gemaakt:

- projecten die niet expliciet op de doelgroepen gericht zijn (11);
- projecten waarin de gehele rurale gemeenschap als doelgroep wordt aangemerkt (10);
- projecten die op een nauwkeurig omschreven doelgroep zijn gericht (19).

De niet op de OS-doelgroepen gerichte projecten omvatten milieuprojecten, die het karakter van een inventariserende studie hebben (zoals het milieuprofiel van West-Java of de energie-inventarisatie), projecten gericht op institutionele versterking van overheidsorganisaties en overheidsvoorzieningen zonder doelgroepgerichte uitvoeringsactiviteiten (zoals onder meer het brandhout- en bosuitbreidingsproject in Soedan, de ondersteuning voor voedselzekerheid in Nicaragua, en de bouw van een ziekenhuis in Rwanda) en agrarische productieprojecten gericht op grotere producenten of irrigatieboeren en betere landbouwgebieden (zoals onder andere het kunstmestproject in Tanzania, het pootaardappelproject in Nicaragua en de sprinkhanenbestrijding in Soedan).

Deze projecten kunnen wel bijdragen tot enige verbetering van de positie of levensomstandigheden van de doelgroepen; dit is bij twee projecten het geval. Bij de sprinkhanenbestrijding in Soedan wordt ook de oogst van de kleine producenten beschermd, en de bouw van een ziekenhuis en medische centra in Rwanda die vervolgens curatieve diensten verschaffen tegen gesubsidieerde tarieven en inentingcampagnes organiseren, bieden ook voordelen voor arme bevolkingsgroepen in hun verzorgingsgebied.

Bij de tweede categorie van projecten wordt uitgegaan van een relatief homogene plattelandbevolking in termen van bezit en inkomen. Projectactiviteiten hoeven dan niet op een specifieke doelgroep gericht te worden, omdat immers de gehele gemeenschap tot die doelgroep zou behoren. Deze projecten richten zich op het scheppen van werkgelegenheid en inkomen (via de werkgelegenheidsprogramma's van de ILO, en het opleiden en organiseren van houtskoolproducenten), op het

ondersteunen van de voedselproductie van kleine boeren (door middel van de aanleg van infrastructurele werken, het verschaffen van produktiemiddelen en het opkopen van de oogst, zoals bij de vallei-ontwikkeling in Tanzania en het netwerk van boerenwinkels in Nicaragua) en op het verschaffen van gemeenschapsdiensten zoals drinkwater en basisgezondheidszorg. Ook combinaties van activiteiten kunnen voorkomen.

In deze op de gehele gemeenschap gerichte projecten werd in de meeste gevallen (8 van de 10 projecten) weliswaar verbetering van de positie van de doelgroep geconstateerd, maar doorgaans slechts in geringe mate, voor een korte periode of voor enkele onderdelen van het activiteitenpakket. Een goede illustratie van de problemen die bij dit type projecten kunnen optreden, vormt het rurale werkgelegenheidsprogramma middels bosbouwactiviteiten van de ILO in Tanzania. Het lage inkomen van de bevolking van het projectgebied leidde tot een voorkeur voor de aanplant van bomen voor timmerhout, op de facto privé-grond, en met behulp van betaalde arbeid; dit ten koste van het aandeel van brandhout- en fruitbomen, de aanplant op communale grond en onbetaalde arbeid. Als gevolg hiervan vindt er wel een tijdelijke verbetering van het inkomen van de doelgroep plaats, maar verhoudingsgewijs en op langere termijn gezien profiteren vooral de grotere boeren.

Voor de derde categorie – de op een specifieke doelgroep gerichte projecten – is het mogelijk de doelgroepen nader aan te geven. Deze zijn: vrouwen (5 projecten, waarvan 1 nog in voorbereiding); vluchtelingen (6 keer), arme kleine producenten (4 keer), en overige (autochtone bevolking; analfabeten; 3 keer). De aard van de ondernomen activiteiten verschilt uiteraard per doelgroep. De specifieke vrouwenprojecten omvatten een combinatie van productieve activiteiten en organisatorische versterking. De resultaten lopen sterk uiteen, en zijn afhankelijk van de keuze van de activiteiten, de kwaliteit van het projectbeheer en omgevingsfactoren (zie verder par. 11.5).

De op vluchtelingen en ontheemden gerichte projecten zijn van tweeërlei aard: er zijn projecten die minimale voorzieningen beogen te verschaffen (medische zorg, drinkwater, scholen, steun bij huizenbouw), en er zijn projecten die de economische verzelfstandiging van de vluchtelingengemeenschap tot doel hebben door middel van productie-gerichte en inkomensgenererende activiteiten. Dit onderscheid is voor afzonderlijke PL-projecten niet altijd gemakkelijk te maken, daar vluchtelingen- en ontheemdensteun dikwijls wordt verleend via consortia waarbinnen de bijdrage van een individuele donor niet altijd duidelijk herkenbaar is, of als verwisselbaar met die van andere donoren kan worden beschouwd. De vluchtelingenprojecten in Soedan, Tanzania en Nicaragua maakten alle deel uit van een groter steunprogramma, variërend van slechts de levering van medicijnen tot een geïntegreerde benadering van duurzame landbouwverbetering. Bovendien benadrukken overheden van landen waarin de vluchtelingen verblijven vaak dat ook de autochtone bevolking moet profiteren van de hulp, en niet uitsluitend de

vluchtelingenbevolking binnen het projectgebied. In variërende mate wordt via de vluchtelingenprojecten dan ook steun verleend aan de autochtone bevolking.

Projecten voor vluchtelingen en ontheemden brengen gezien de positie waarin de doelgroep zich bevindt bijna per definitie een verbetering aan in hun situatie. Alleen bij ernstige tekortkomingen in de uitvoering zal verbetering uitblijven of van slechts marginale betekenis zijn. Het project opbouw rurale nederzettingen in Nicaragua manifesteerde deze tekortkomingen.

Projecten gericht op de verzelfstandiging van de vluchtelingengemeenschappen stuiten op aanzienlijke problemen. Allereerst zien de vluchtelingen en ontheemden hun verblijf in het nieuwe woongebied als van tijdelijke aard. Dit kan ook daadwerkelijk het geval zijn – zoals bij het op Oegandese vluchtelingen gerichte bosbouwproject Gituza in Rwanda, waar de vluchtelingen teruggekeerd zijn en de activiteiten nu geheel aan de lokale gemeenschap ten goede komen. Maar ook in geval van een langdurig verblijf blijft de hoop op terugkeer naar het oorspronkelijke woongebied levend. Zo zijn vluchtelingen in Soedan wel geïnteresseerd in veehouderij als een vorm van het opbouwen van mobiel kapitaal, maar niet in de aanplant van bomen. Voorts hangt de mogelijkheid tot verzelfstandiging van de vluchtelingengemeenschap af van de omvang en kwaliteit van de natuurlijke hulpbronnen in relatie tot de grootte van de bevolking. In Soedan wordt verzelfstandiging belemmerd doordat de beperkte hoeveelheid beschikbaar gestelde grond en doordat vluchtelingen geen loonarbeid mogen verrichten buiten de aangewezen gebieden. In West-Tanzania daarentegen bleek voor vluchtelingen voldoende land beschikbaar te zijn gesteld, zowel ten behoeve van de verbouw van voedselgewassen voor eigen consumptie als voor marktgewassen. Het overheidsbeleid in deze is een belangrijke factor. In Nicaragua bevorderde het landhervormingsbeleid van de Sandinistische regering de hervestiging van ontheemden, terwijl het beleid in Soedan voorrang geeft aan het tegen zeer lage pacht uitgeven van gronden voor grootschalige gemechaniseerde landbouwbedrijven aan kooplieden en ambtenaren uit de steden ten nadele van kleine boeren en vluchtelingen.

De op arme kleine producenten gerichte projecten zijn gekenmerkt door een combinatie van produktieve activiteiten en institutionele versterking, vaak met ondersteuning van kredietprogramma's. Alleen bij plattelandsontwikkeling CFPAD in Nicaragua is voorrang gegeven aan de verbetering van gemeenschapsvoorzieningen. Deze projecten hebben in het algemeen geresulteerd in een duidelijke verbetering van de positie van de doelgroep, zij het dat gewoonlijk ook de grotere producenten profiteerden. De kenmerken van deze succesvolle projecten (coöperatief ruraal krediet en spaarprogramma in Indonesië, agrarisch project voor kleine boeren in Soedan, verbetering van de houtskoolproduktietechnieken in Rwanda en plattelandsontwikkeling CFPAD in Nicaragua) zijn reeds eerder beschreven.

In het algemeen blijkt dat 20 van de 40 projecten een verbetering realiseren in de positie van de OS-doelgroepen, hoewel in sterk uiteenlopende mate. Verder zijn er

nog 5 projecten waar op termijn een positieverbetering verwacht mag worden als gevolg van de projectactiviteiten. Bij projecten die niet expliciet doelgroepgericht zijn vindt positieverbetering nauwelijks of in het geheel niet plaats.

Het is belangrijk de doelgroep nauwkeurig te omschrijven. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de mate waarin de produktie- en levensomstandigheden van de doelgroep verbeterd worden vooral afhangt van drie factoren: de mate waarin de doelgroep toegang heeft tot produktieve hulpbronnen, de afstemming van de projectactiviteiten op deze hulpbronnenpositie en op de door de doelgroep in deze ervaren problemen, en de sterkte van de basisorganisaties die de doelgroep daadwerkelijk vertegenwoordigen.

11.5 Resultaat voor vrouwen

Om de resultaten van de projectactiviteiten voor vrouwen te beoordelen dient onderscheid gemaakt te worden tussen specifieke vrouwenprojecten en overige. Tot de eerste groep behoren vijf projecten:

- ontwikkeling van de produktieve rol van vrouwen, UNDP, Indonesië;
- zwangerschapsonderzoek Oost-Java, bilateraal, Indonesië;
- vrouwenproject, FAO, Soedan;
- geïntegreerd project voor rurale vrouwen, bilateraal, Soedan;
- actie voor hulp aan rurale vrouwen, I.L.O, Tanzania.

Het laatstgenoemde project blijft hier verder buiten beschouwing aangezien het ten tijde van de evaluatie nog in voorbereiding was. De overige vier hebben slechts tot beperkte resultaten voor vrouwen geleid. Het UNDP-project in Indonesië is zeer breed gespreid, over 120 dorpen in 24 provincies, en bereikt 3000 vrouwen. De gevormde groepen richten zich vooral op traditionele huisnijverheid waarvoor de afzetmogelijkheden beperkt zijn. De belangrijkste resultaten zijn een bescheiden inkomensstijging, de vorming van groepen waarvan sommige levensvatbaar zijn, en de spontane vorming van nieuwe groepen.

Het zwangerschapsonderzoek in Oost-Java heeft tot dusver nauwelijks direct effect gehad op de positie van vrouwen. Slechts in twee dorpen hebben vrouwen tijdelijk kunnen profiteren van bijvoedingsprogramma's en medische dienstverlening. De onderzoeksresultaten hadden ten tijde van de evaluatie nog geen waarneembare invloed op het Indonesische beleid op het terrein van de gezondheidszorg.

De vrouwenprojecten in Soedan worden uitgevoerd in een culturele context waarin het zeer moeilijk is vrouwen een meer zelfstandige rol te laten spelen. Gegeven deze omstandigheden heeft het FAO-vrouwenproject redelijke resultaten behaald. Ongeveer 800 vrouwen in 37 dorpen waren op enigerlei wijze betrokken bij het houden van kleinvee, bij kredietverlening, voorlichting en training. De sociaal-economische positie van de vrouwen verbeterde echter weinig, ook al vanwege zwak projectbeleid. Het geïntegreerde vrouwenproject, dat bilateraal

werd uitgevoerd, legde de nadruk op training voor de uitoefening van huishoudelijke activiteiten, waardoor geen aansluiting bij mogelijke inkomensgenererende activiteiten werd gevonden. Het project resulteerde dan ook niet in een verbetering van de positie van vrouwen.

Voor de 35 niet exclusief op vrouwen gerichte projecten kon worden geconstateerd dat 16 ervan ook voor vrouwen enig positief resultaat hebben opgeleverd. Hierbij is een onderscheid gemaakt in vijf mogelijkheden van profijt voor vrouwen:

1. vorming van vrouwengroepen gericht op het verwerven van eigen inkomsten (3 projecten);
2. deelname van vrouwen aan economische activiteiten (3 projecten);
3. het mede gebruik maken van gecreëerde werkgelegenheid door vrouwen (2 projecten);
4. deelname van vrouwen aan training (3 projecten);
5. het mede gebruik maken van gemeenschapsvoorzieningen door vrouwen (5 projecten).

De vorming van vrouwengroepen gericht op het verwerven van eigen inkomsten – al dan niet via exclusief op vrouwen gerichte projecten – wordt meestal geacht de grootste bijdrage te leveren aan de economische verzelfstandiging van vrouwen. De drie projecten op dit terrein waren het Qala en Nahal vluchtelingenproject en het agrarisch project voor kleine boeren in En Nahud, beide in Soedan, en de vallei-ontwikkeling in Rulenge, Tanzania.

In het Qala en Nahal project in Soedan krijgen vrouwen training in voedselbereiding, landbouw, bosbouw en groenteteelt. Tevens maken zij gebruik van kredieten voor kleinvee en kleinschalige huisnijverheid. Ook zijn spaargroepen en groepen voor gezamenlijke bewerking van de akkers gevormd. De mate waarin dit tot inkomensverbetering van de betrokken vrouwen heeft geleid is niet bekend. Aangezien vrouwen niet zijn vertegenwoordigd in de dorpsbesturen, is de vorming van vrouwengroepen ten behoeve van kredietverlening vooralsnog het belangrijkste resultaat.

Via het project voor kleine boeren in En Nahud zijn tussen 1987 en 1989 aan ruim 500 vrouwen kleine leningen verstrekt voor de aanleg en verbetering van moestuinen in het kader van een speciaal voor hen opgezet subprogramma. Tot op heden heeft dit niet geleid tot inkomensverbetering voor de betrokken vrouwen. Het merendeel van de grotere landbouwkredieten was overigens bestemd voor de – veelal mannelijke – gezinshoofden. Vrouwen nemen doorgaans geen deel aan vergaderingen samen met mannen.

De algemene resultaten van het project vallei-ontwikkeling Rulenge tenslotte zijn beperkt, maar wel is in een late fase van de uitvoering speciale aandacht aan de positie van vrouwen besteed. In totaal zijn 16 vrouwengroepen gevormd met 240 leden, die zich bezig houden met land- en tuinbouw voor eigen consumptie en voor verkoop. Dit heeft geleid tot een hoger inkomen voor de betrokken vrouwen. De werklust is evenwel ook toegenomen.

Geconstateerd moet worden dat de bovengenoemde 3 projecten slechts in marginale verbeteringen voor vrouwen hebben geresulteerd. De ongunstige fysische omstandigheden, de belemmeringen van de sociaal-culturele context en tekortkomingen in de projectuitvoering waren de belangrijkste oorzaken voor de teleurstellende resultaten.

De onder de punten 2 t/m 5 genoemde mogelijkheden van profijt voor vrouwen hebben betrekking op projecten waarin vrouwen niet specifiek als een van de doelgroepen zijn aangemerkt, maar waarbij wel aandacht is gegeven aan de deelname van vrouwen aan projectactiviteiten. Het gaat hierbij om in totaal 13 projecten. In 5 van deze 13 projecten worden vrouwen in staat gesteld deel te nemen aan spaar- en kredietprogramma's, aan herbebossing of aan werkgelegenheidsprogramma's. Vooral het bosbouwproject Gituza in Rwanda kent een grote deelname van vrouwen. In de twee geëvalueerde SPWP-projecten (Tanzania en Rwanda) leverden de vrouwen vooral arbeid voor de uitvoering van de werken. In het SPWP-project in Tanzania hebben vrouwen tevens zitting in de commissies die voor de projectuitvoering in de dorpen verantwoordelijk zijn.

In de overige 8 projecten gaat het om deelname van vrouwen aan training, of toegang tot via de projecten gecreëerde diensten. De mate waarin de positie van vrouwen is verbeterd hangt sterk af van de omvang van hun deelname en de kwaliteit van de aangeboden diensten. Het bleek moeilijk op deze aspecten gedetailleerde en kwantitatieve informatie te verkrijgen. Wel zijn er grove aanduidingen van de mate waarin vrouwen hebben geprofiteerd van de projectactiviteiten. Soms heeft training vooral betrekking op overheids personeel, zoals het geval is bij het watermanagementproject in Indonesië. Betrekkelijk veel op het centrale niveau opgeleide functionarissen zijn vrouwen. In het kunstmestproject in Tanzania was ongeveer 20% van de deelnemers aan training vrouw, maar er waren geen gegevens beschikbaar over de doorwerking van de training in het kunstmestgebruik. De evaluatierapporten over 5 projecten gericht op gemeenschapsvoorzieningen – gezondheidszorg, drinkwater, onderwijs – melden dat vrouwen in variërende mate van deze diensten gebruik maken. In sommige projecten is het voordeel voor vrouwen aanzienlijk gezien de taken van vrouwen in de betreffende gemeenschappen (drinkwater; gezondheidszorg).

Samenvattend kan worden gesteld dat van de 29 geëvalueerde projecten die op de gehele rurale gemeenschap of op één van de specifieke doelgroepen van het PL-programma waren gericht, er 20 ook enigerlei positief resultaat hebben opgeleverd voor vrouwen. Op enkele uitzonderingen na zijn de resultaten echter zeer bescheiden. Wel is het mogelijk dat de projecten processen in gang hebben gezet waarvan het effect eerst op langere termijn blijkt. In die situaties waarin aanwijsbaar resultaat werd geboekt was de doelgroep nauwkeurig omschreven en waren de activiteiten goed afgestemd op de als essentieel gevoelde behoeften. Veelal ging het hierbij om inkomensgenererende activiteiten. Toegang tot produktieve

hulpbronnen en ondersteuning van groepsvorming en actieve betrokkenheid van de vrouwen bij de besluitvorming spelen een grote rol. De exclusief op vrouwen gerichte projecten geven in dit onderzoek geen beter resultaat dan de projecten die vrouwen als één van de doelgroepen beschouwen.

11.6 Duurzaamheid van de projectresultaten

Duurzaamheid is voor de onderhavige evaluatie gedefinieerd als de mogelijkheid om een bepaald minimum-niveau van voordelen te kunnen blijven leveren over een lange periode nadat financiële, institutionele en technische steun van een externe donor grotendeels is beëindigd. Deze DAC/OESO-definitie van duurzaamheid legt de nadruk op het voortbestaan van de projectresultaten na beëindiging van het project, ofschoon enige bescheiden nazorg nog kan voortduren.

Op basis van evaluatie-ervaringen van donoren met ontwikkelingsprogramma's zijn door DAC/OESO de factoren geïdentificeerd die invloed uitoefenen op duurzaamheid. Deze zijn in zeven categorieën onderverdeeld en worden als volgt nader omschreven:

- de beleidsomstandigheden zoals die naar voren komen uit enerzijds de mate van ondersteuning van het programma en de bereidheid om financiële en materiële middelen beschikbaar te stellen, en anderzijds de mate waarin van het gevoerde macro-economische beleid positieve impulsen uitgaan;
- de mate van aansluiting bij de managementcapaciteiten en bij bestaande administratieve systemen van de uitvoerende organisatie, en/of de mate van lokale participatie;
- de mate waarin de middenstroom voor financiering van lopende kosten, onderhoud en afschrijving gewaarborgd is, ofwel de financierbaarheid op langere termijn;
- de mate waarin de technologie is aangepast aan de doeleinden van de activiteiten en de financiële en institutionele capaciteiten van het land;
- de inbedding in de sociaal-culturele context van het gebied of het land, en de mate waarin lokale kennis en lokale organisaties worden ingeschakeld;
- de mate waarin de activiteiten zijn aangepast aan de draagkracht van het milieu;
- de stabiliteit van politieke en economische omstandigheden.

Bij de evaluatie van de 40 projecten is de veldmissies gevraagd een oordeel te geven over de duurzaamheid en de duurzaamheidspotentie aan de hand van deze zeven factoren. Gezien het geringe aantal reeds afgesloten projecten in dit evaluatieonderzoek moest de nadruk noodzakelijkerwijze worden gelegd op de potentiële duurzaamheid van lopende projecten.

Bij de analyse van de missierapporten ten aanzien van duurzaamheid is nagegaan welke factoren van invloed zijn, en wat het gewicht was van de verschillende factoren voor duurzaamheid.

Uit de analyse komt naar voren dat weliswaar positieve scores op de afzonderlijke factoren van duurzaamheid meer voorkomen dan negatieve, maar dat toch de kans op duurzaamheid voor het merendeel van de projecten klein is, vanwege een dominante rol van één of enkele factoren die duurzaamheid belemmeren.

Twee factoren beïnvloeden voor alle projecten de duurzaamheid in sterke mate: de macro-economische omstandigheden en de mate waarin de overheid bestuurlijke of financiële ondersteuning aan een project geeft. De eerste factor is voor de afzonderlijke landen voor elk der projecten aangegeven (zie hoofdstukken 5-9). De grote donorafhankelijkheid in samenhang met ongunstige macro-economische omstandigheden maakt voor veel landen het duurzaamheidsprobleem op projectniveau onoplosbaar, omdat deze landen ook op langere termijn niet over voldoende personele en financiële middelen beschikken om de activiteiten de benodigde ondersteuning te bieden. Dit duurzaamheidsaspect moet dan ook niet op projectniveau maar voor het land als geheel worden geanalyseerd. Dit kan voor sommige landen inhouden dat bepaalde vormen van overheidsdienstverlening voor een lange periode moeten worden ondersteund. Ook het aspect van economische stabiliteit moet op het niveau van het land gemeten worden.

De bestuurlijke en financiële ondersteuning door de overheid hangt af van de aansluiting van een project bij de beleidsprioriteiten van de overheid, de kwaliteit van de organisatorische inkadering van het project, en de efficiëntie van de overheid in het beschikbaar stellen van personeel en financiële middelen.

De invloed van de overige factoren hangt samen met de aard van de projectactiviteiten. Zo blijkt het bij projecten die op institutionele versterking van basisorganisaties zijn gericht vooral ook te gaan om een goede aanpassing aan de sociaal-culturele omstandigheden en om de ruimte die de overheidsbureaucratieën bieden voor participatie van de lokale bevolking. Bij gemeenschapsvoorzieningen in de sfeer van de gezondheidszorg en de drinkwatervoorziening spelen – naast een goede aanpassing aan de sociaal-culturele omstandigheden – de toegepaste technologie en financierbaarheid op lange termijn door gebruikersbetalingen een belangrijke rol.

De projectrapporten geven aan dat twee duurzaamheidsfactoren bij een groot aantal projecten niet van toepassing of weinig relevant zijn geacht. Het betreft hier de aanpassing van technologie aan de omstandigheden van de lokale bevolking en de betrokken instituties, en de afstemming van de activiteiten op de draagkracht van het milieu.

Technologie als duurzaamheidsfactor speelde vooral een rol in projecten op de terreinen van voedselproductie, drinkwatervoorziening, en ecologie/energie. De informatie over de invloed op de duurzaamheid van de projectresultaten is evenwel beperkt. Een positieve invloed van adequate technologie is met name genoemd voor de ecologie- en energieprojecten (houtschoolproductietechnieken; introductie van zuinige kachels). Een ongunstige invloed van de gebruikte technologie kwam naar voren voor enkele voedselproductieprojecten (bijvoorbeeld het gebruik van

relatief geavanceerde en complexe machines voor de aanleg van drainage- en irrigatiesystemen).

De invloed van milieuomstandigheden op de duurzaamheid van projectresultaten bleek niet altijd eenduidig vast te stellen, zeker niet in het kader van betrekkelijk kortlopend evaluatieonderzoek. Ten eerste is het vaststellen van de draagkracht van het milieu op zich een tijdrovende onderneming die een specifieke expertise vereist. Ten tweede blijkt de invloed van een project op de milieuomstandigheden dikwijls pas op langere termijn, en is doorgaans mede afhankelijk van andere factoren. Zo is het bevorderen van kleinschalige irrigatie met doelmatig watergebruik op zich niet schadelijk voor het milieu, maar wordt het feitelijk effect op langere termijn onder meer beïnvloed door de bodemkenmerken, het waterbeheer, de gehanteerde gewasrotatiecyclus, de bodembeschermingsmaatregelen in de brongebieden, en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Verbetering van houtskoolproductietechnieken leidt weliswaar tot een effectiever gebruik van hulpbronnen, maar het prijsbeleid van diverse typen brandstoffen en maatregelen ter bevordering van herbebossing zijn mede bepalend voor het uiteindelijke milieueffect.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat milieuaspecten van duurzaamheid op het niveau van individuele projecten moeilijk zijn aan te geven.

Die projecten waar milieuaspecten relevant bleken voor de duurzaamheidsanalyse toonden zowel positieve als negatieve invloeden op het moment van evaluatie. Daarbij overheersten de positieve invloeden. Positieve invloeden kwamen vooral naar voren in activiteiten op het terrein van bosbouw, terrassering, kleinschalige landbouwproductieactiviteiten en irrigatieverbetering. Negatieve invloeden bleken op te treden bij voedselproductieprojecten met onvoldoende aandacht voor lokale agro-fysische en sociaal-economische omstandigheden en gericht op monocultures.

De resultaten van de duurzaamheidsanalyse geven het volgende beeld:

– goede duurzaamheidspotentie:	7 projecten
– redelijke duurzaamheidspotentie:	4 projecten
– geringe duurzaamheidspotentie/niet duurzaam:	26 projecten
– niet te beoordelen vanwege korte looptijd:	3 projecten.

Opvallend is dat uit het onderzoek geen verband tussen een hoge duurzaamheidspotentie en een lange looptijd naar voren komt. In de categorie van projecten met een goede of redelijke kans op duurzaamheid bevinden zich slechts twee projecten die langer dan vier jaar in uitvoering zijn. Geen van deze projecten is afgesloten en een drietal bevindt zich nog in een eerste onderzoeks- of toetsfase. De positieve inschatting van duurzaamheid kan hier dus beïnvloed zijn door het relatief vroege tijdstip van evaluatie. Anderzijds kan worden verwacht dat projecten die reeds in een eerste fase aandacht voor duurzaamheid hebben, en waarvoor al vroeg een

positieve inschatting van potentiële duurzaamheid wordt gegeven, ook daadwerkelijk duurzame resultaten zullen opleveren.

Voorts valt op dat het beeld van de duurzaamheid aanzienlijk en in ongunstige zin afwijkt van dat van de resultaten (zie par 11.1.). Op dit verschil tussen projectresultaten en duurzaamheid wordt hieronder nader ingegaan.

11.7 De relatie tussen projectresultaten en duurzaamheid

De geëvalueerde projecten kunnen aan de hand van de bevindingen over resultaat en duurzaamheid als volgt nader worden ingedeeld:

- a. 10 projecten boeken een slecht resultaat en hebben weinig of geen kans op duurzaamheid;
- b. 10 projecten kennen een redelijk of goed resultaat en hebben een redelijke tot goede kans op duurzaamheid;
- c. 16 projecten bereiken een redelijk tot goed resultaat, maar hebben een geringe, of geen kans op duurzaamheid.

Vier projecten zijn of nog niet te beoordelen op duurzaamheid vanwege een te korte looptijd (3) of boeken een zeer gering maar wel duurzaam resultaat (1). Deze blijven verder buiten beschouwing. Bij de analyse van de relatie tussen projectresultaten en duurzaamheid is vooral nadere aandacht vereist voor die projecten die wel een redelijk tot goed resultaat boeken, maar toch een geringe duurzaamheidspotentie hebben.

De eerste categorie omvat 10 projecten met een slecht resultaat en een geringe of geen kans op duurzaamheid. Al deze projecten worden gekenmerkt door tekortkomingen in de opzet en/of de uitvoering. Het kan hierbij gaan om een gebrek aan aansluiting bij de essentiële problemen in het projectgebied, overmatige inzet of te kort schietende kwaliteit van de aangetrokken deskundigen, de hantering van te dure en te gecompliceerde technische oplossingen of een overmatig isolement van het project. Het merendeel van deze projecten opereerde overigens in betrekkelijk gunstige beleidsomstandigheden; het geringe resultaat en het niet-duurzame karakter ervan moeten vooral aan project-interne factoren worden toegeschreven.

De projecten met een positieve score op zowel resultaten als duurzaamheid hebben de volgende kenmerken gemeen:

- ze scheppen mogelijkheden voor levensvatbare produktieve activiteiten, die leiden of kunnen leiden tot een verhoging van het inkomen van de betrokken bevolking. In een aantal gevallen is dit gekoppeld aan technologische of organisatorische vernieuwingen;
- de participatiegraad van de bevolking is hoog en wordt bereikt via versterking van basisorganisaties die de betrokken bevolking vertegenwoordigen;

- het projectgebied heeft een goede hulpbronnenpositie ofwel het project besteedt veel aandacht aan verbetering of conservering van de natuurlijke hulpbronnen;
- het macro-beleid is voor praktisch al deze projecten gunstig;
- in meerderheid volgen deze projecten de door het PL-programma voorgestane benadering (kleinschaligheid en aansluiting bij plaatselijke structuren).

De derde categorie betreft de 16 projecten met redelijk tot goede resultaten, waarbij niettemin geen of een geringe potentie tot duurzaamheid wordt geconstateerd. Ook deze projecten volgen in meerderheid de PL-voorkeursbenadering. Het macro-beleid waarbinnen deze projecten opereren varieert van redelijk gunstig tot uitgesproken ongunstig. Belangrijke gemeenschappelijke kenmerken zijn de geringe mate van inkomensgenerering binnen de projecten en – hetgeen hier sterk verband mee houdt – de grote mate van afhankelijkheid van voortgezette externe financiering, gewoonlijk door de betrokken overheid.

In de landenhoofdstukken (5 t/m 9) werd voor alle 5 landen een grote afhankelijkheid van donorsteun geconstateerd, in het bijzonder voor overheidsinvesteringen, maar soms ook voor het financieren van lopende kosten van projecten en het in stand houden van het overheidsapparaat. Deze afhankelijkheid van donorsteun gold dus ook voor landen met een betrekkelijk gunstig overheidsbeleid, zoals Indonesië of Nicaragua in de tweede helft van de jaren tachtig. Ze gold des te meer voor landen met een sterke afhankelijkheid van de wereldmarktprijzen voor één of enkele landbouwproducten en daarmee samenhangende onzekere exportinkomsten, een hoge buitenlandse schuld en met een geringe aantrekkingskracht op particuliere investeerders, zoals Soedan, Rwanda en Tanzania.

De veldstudie voor Soedan heeft deze problematiek duidelijk naar voren gebracht. Geconstateerd werd dat onder de huidige omstandigheden geen der geëvalueerde projecten als duurzaam kan worden aangemerkt terwijl toch 6 van de 8 projecten redelijke tot goede resultaten boekten. Om onder dergelijke omstandigheden duurzaamheid te realiseren zou aan een reeks van voorwaarden moeten worden voldaan die buiten het bereik van de projecten liggen.

Voorbeelden van projecten met goede resultaten en weliswaar enige inkomensgenerering, maar toch zeer geringe kansen op duurzaamheid, zijn het Qala en Nahal vluchtelingenproject in Soedan en het netwerk van boerenwinkels in Nicaragua. In het Qala en Nahal project is gestreefd naar de verzelfstandiging van de vluchtelingengemeenschap door het bevorderen van produktieve activiteiten afgestemd op de draagkracht van het milieu. Nieuwe landbouwmethoden werden onderzocht en toegepast, kredietsystemen werden opgezet in combinatie met het opzetten en versterken van basisorganisaties, en de drinkwatervoorziening werd verbeterd waarbij een betalingssysteem voor gebruikers werd geïntroduceerd. Produktieve diensten werden geprivatiseerd en kostendekkend aangeboden. Nochtans moet de duurzaamheidspotentie van dit project laag worden ingeschat. Land

is slechts beperkt beschikbaar en vluchtelingen zijn gedwongen illegaal buiten het toegewezen gebied loonarbeid te verrichten. Het opvangen van de bevolkingsgroei door verdere intensivering van de landbouw biedt nauwelijks soelaas. Voer voor de groeiende veestapel wordt ten dele reeds buiten het gebied verzameld en een verdere uitbreiding van de veestapel heeft nadelige effecten op het milieu. Zowel de Soedaneze regering als de vluchtelingen zelf zien het verblijf in Soedan als van tijdelijke aard, voor de vluchtelingen een reden om wel te investeren in vee, maar niet in milieuconservering door middel van de aanplant van bomen. Het kredietprogramma ondervindt hinder van de Islamitische wetgeving en de hoge inflatie, terwijl het onderhoud van de drinkwatervoorzieningen wordt bedreigd door invoerbelemmeringen voor reserveonderdelen, regelmatig terugkerende brandstoftekorten en het aanwenden van de bijdragen van de gebruikers door de overheid voor andere doeleinden. Het voortbestaan van het project en de projectresultaten is dan ook afhankelijk van voortzetting van donorfianciering.

Ook het project netwerk van boerenwinkels in Nicaragua heeft goede resultaten geboekt maar zal zonder externe donorfianciering in de huidige vorm niet kunnen overleven. Het project is erin geslaagd een groot aantal rurale winkels op te zetten en te bevoorraden, waarbij het beheer en de organisatie van de winkels in handen van de dorpsbewoners ligt. De winkelvoorraden worden centraal aangekocht door een bedrijf dat nauw gelieerd is aan de nationale boerenbond, en worden via een getrappt systeem over de winkels gedistribueerd. Vooral tijdens de oorlogssituatie speelde het project een essentiële rol bij de voorziening van produktiemiddelen en consumptiegoederen. De participatie van de rurale bevolking is – vooral op het lokale niveau – aanzienlijk. In de periode vóór de economische aanpassingen profiteerde het project sterk van de kunstmatig lage prijzen van geïmporteerde artikelen en de gesubsidiëerde kredieten. Vanaf 1988 echter is de rentabiliteit van de activiteiten sterk aangetast vanwege hogere importprijzen, duurdere bankkredieten en een verlaging van de koopkracht.

De voorbeelden tonen de grote betekenis aan van project-externe factoren voor de duurzaamheid van de resultaten. Ze illustreren tegelijkertijd de beperkte waarde van projecthulp bij ongunstige macro-economische en beleidsomstandigheden.

12. Slotbeschouwing

Onderstaande slotbeschouwing poogt de bevindingen van de eerdere hoofdstukken met elkaar in verband te brengen en tot meer algemene uitspraken te komen over de functie en meerwaarde van het sectorprogramma, over de waarde van projecten als instrument voor plattelandsontwikkeling, en over de betekenis van het sectorprogramma voor de diverse financieringskanalen.

12.1 Het functioneren van het PL-sectorprogramma

De instelling van sectorprogramma's voor plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling werd aangekondigd in de Nota Herijking bilateraal beleid van 1984. Deze nota legde de grondslag voor een in die tijd nodig geacht ander ontwikkelingsbeleid, waarin structurele armoedebestrijding centraal stond, maar waarin tevens meer dan voordien nadruk werd gelegd op stimulering van de particuliere sector in ontwikkelingslanden, op werkgelegenheidsschepping en inkomensstijging en op de rol die het Nederlandse aanbod van goederen en diensten in dit proces zou kunnen spelen. Een belangrijk doel van de instelling van de sectorprogramma's was een verhoging van de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking door een duidelijke bundling van tot dan toe los van elkaar staande activiteiten, projecten en programma's.

Deze beleidsaccenten hebben het duidelijkste vorm gekregen in het sectorprogramma voor industriële ontwikkeling, dat als subdoelstelling de bevordering van de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven heeft. Hoewel het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling deze subdoelstelling niet kende, is in de beleidsstukken wel aangegeven dat aansluiting diende te worden gezocht bij het Nederlandse aanbod. Naderhand is het begrip 'vermaatschappelijking van de hulp' sterker in het beleid naar voren gekomen: het betrekken van diverse groeperingen – commerciële en niet-commerciële – in de Nederlandse samenleving bij ontwikkelingssamenwerking. De sectorprogramma's werden als belangrijk instrument gezien om een dergelijk beleid te realiseren. Het PL-sectorprogramma kreeg nog een extra gewicht vanwege de grote nadruk in het OS-beleid op ontwikkeling van het platteland in plaats van de steden, en door de rol die aan de multilaterale organisaties werd toegekend als uitvoeringskanaal.

Naast deze politiek bepaalde overwegingen speelde nog een belangrijke factor mee bij de instelling van het PL-sectorprogramma in 1985. In deze tijd was de fusie van ministeriepersoneel, onder wie de deskundigen met langdurige ontwikkelingservaring en personeel van de buitenlandse dienst, in volle voorbereiding. Deze 'integratie' hield in, dat in toenemende mate niet-specialisten op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking bij het DGIS werden geplaatst. Daarom werd de behoefte gevoeld een zekere mate van deskundigheid, onder meer op het terrein van plattelandsontwikkeling, op te bouwen en te bundelen in de speciale sectorprogramma's.

Formeel werden aan het sectorprogramma twee functies toegekend: beleidsontwikkeling en middelenbeheer op het terrein van plattelandsontwikkeling.

Het PL-sectorprogramma is vanaf de aanvang controversieel geweest, voornamelijk om twee redenen:

- Het sectorprogramma werd geacht aan beleidsontwikkeling en themavoering te doen over het gehele terrein van plattelandsontwikkeling, en had gelijktijdig het beheer over een beperkt deel van de financiële middelen die het DGIS beschikbaar had op dit terrein. Andere DGIS-onderdelen, met name de landen- en regiobureaus, beheerden doorgaans aanzienlijk grotere bedragen voor plattelandsontwikkeling dan het PL-sectorprogramma en droegen eveneens verantwoordelijkheid voor de concretisering van het hulpbeleid op dit terrein in de betrokken landen en regio's.
- Het sectorprogramma vormde als het ware een derde dimensie in de DGIS-organisatiestructuur voor de bilaterale samenwerking. De eerste dimensie hierin werd gevormd door bureaus met middelen voor de financiering van projecten en programma's (met name de landen- en regiobureaus). De tweede dimensie was de afdeling voor technische advisering (DST/TA), die niet beschikte over begrotingsmiddelen, maar wel over specifieke deskundigheid, onder meer op het gebied van plattelandsontwikkeling. Het PL-sectorprogramma had de beschikking over zowel financiën als deskundigheid, maar de begroting was veel lager dan die voor de landen- en regioprogramma's, en de deskundigheid minder specifiek dan die van DST/TA.

Deze moeilijke uitgangssituatie werd nog gecompliceerd door de toevoeging van een aantal extra functies aan het programma:

- Het programma werd geacht de Nederlandse maatschappelijke groeperingen een aanspreekpunt en eventueel ook een mogelijkheid tot financiering te verschaffen voor activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling (loketfunctie).
- De financiële middelen van het sectorprogramma werden ook ingezet met het oogmerk bepaalde landen of regio's van middelen te voorzien. Zo werd de hulp aan sectorlanden volledig uit de sectorprogramma's gefinancierd, waaronder dat

voor plattelandsonwikkeling. Tevens werden indicatieve reserveringen gemaakt voor bijvoorbeeld Centraal-Amerika ter aanvulling op het regioprogramma. Ook werden politieke prioriteiten uit dit programma gefinancierd indien andere begrotingscategorieën daarvoor minder goede mogelijkheden boden (Irian Jaya, Filippijnen, Gazastrook). Desondanks moest een bepaalde verhouding worden aangehouden bij de omvang van de uitgaven in programma- en regiolanden enerzijds en sectorlanden anderzijds.

- Het programma zou initiërend moeten werken: de introductie van innoverende activiteiten zou moeten worden gestimuleerd, zowel in de bilaterale programma's als in de programma's van niet-gouvernementele en multilaterale organisaties. Op deze wijze konden activiteiten worden gefinancierd die wellicht nog niet als voldoende prioritair werden beschouwd door de ontvangende landen en/of organisaties om hun reguliere fondsen hiervoor te besteden.

Hoe heeft, gezien deze hinderpalen, PL de tweeledige formele functie vervuld?

De *themavoeringsfunctie* kwam vooral tot uiting in de co-productie van een aantal DGIS-nota's op deelterreinen als voedselvoorziening, het bevolkingsvraagstuk, kunstmeesthulp, veeteelt, gezondheidszorg en energie. De themavoering werd ook gestalte gegeven via een bijdrage aan de formulering van de paragrafen over plattelandsonwikkeling in de landenbeleidsdocumenten, alsmede door het inbrengen van de PL-beleidsuitgangspunten in het overleg met de landen- en regio-bureaus van het DGIS en met de multilaterale en niet-gouvernementele organisaties. Het effect van de themavoering in de vorm van beleidsbeïnvloeding is moeilijk vast te stellen. De organisaties waarmee PL in deze samenwerkte, hielden zich reeds geruime tijd bezig met plattelandsonwikkeling en beschikten over eigen expertise en tevens over financiële middelen uit andere bronnen. Bovendien was de financiële bijdrage vanuit het PL-sectorprogramma proportioneel betrekkelijk gering. Voorts werd deze functie van PL in uiteenlopende mate geaccepteerd door de verschillende organisaties en eenheden binnen het DGIS. De effectiviteit van de themavoering verschilt dan ook per financieringskanaal en werd voornamelijk bepaald door de ontvankelijkheid van de diverse organisaties voor de PL-uitgangspunten en de behoefte aan PL-financiering. De beleidsbeïnvloeding is wellicht het grootst geweest voor het multilaterale kanaal en vooral voor enkele specifieke FAO- en ILO-programma's.

Het *projectenpakket* van PL was omvangrijk en zeer divers. De grote omvang was het gevolg van de ruime toekenning van middelen aan het sectorprogramma en de geringe grootte van de projecten in financiële termen. De grote diversiteit van het projectenpakket hing samen met het brede scala aan doelstellingen, uitgangspunten en themaprioriteiten van het sectorprogramma en met de opname van in uitvoering zijnde projecten uit verschillende begrotingscategorieën bij de start van het programma. Ook werd de samenstelling van het projectenpakket in hoge mate

bepaald door het aanbod van voorstellen van sterk verschillende organisaties met uiteenlopende doelstellingen en prioriteiten.

Niettemin weken de projecten die via het sectorprogramma werden gefinancierd in meerderheid inhoudelijk nauwelijks af van de projecten uit de reguliere programma's van de diverse financieringskanalen. Ze konden grotendeels tot de categorie 'meer-van-hetzelfde' worden gerekend en hadden dan ook even goed uit die reguliere programma's kunnen worden gefinancierd. Twee uitzonderingen hierop vormen de innoverende projecten die via het bilaterale kanaal en de multilaterale organisaties werden uitgevoerd, en de SNV-projecten.

Bij de innoverende projecten via het bilaterale kanaal ging het om activiteiten die vanuit de Nederlandse beleidsuitgangspunten belangrijk waren, maar door de betrokken ontwikkelingslanden van onvoldoende prioriteit werden geacht voor financiering lastens de landenallocatie. Voor de multilaterale kanalen betrof het projecten en programma's die indien gefinancierd via de reguliere landenallocaties van UNDP in de concurrentie met andere projecten en programma's mogelijk niet in uitvoering zouden zijn genomen. De bekendheid van multilaterale organisaties met de Nederlandse beleidsuitgangspunten was een belangrijke factor voor het beroep op de middelen van het sectorprogramma.

Voor SNV droeg het sectorprogramma in belangrijke mate ertoe bij dat SNV zich ook ging bezighouden met het uitvoeren van projecten, naast het uitzenden van deskundigen.

Het instrumentarium dat PL ten dienste stond in de vorm van personeel, bevoegdheden en werkinstructies schoot te kort om alle functies die aan het programma waren toegekend, adequaat te vervullen. Met name de themavoering bleek niet goed te verenigen met de eisen die gesteld werden aan een verantwoord beheer van fondsen en van een omvangrijk en zeer divers pakket projecten, waaraan in de dagelijkse praktijk prioriteit moest worden gegeven. Ook het grote aantal voor het programma gestelde randvoorwaarden en afspraken belemmerde een adequate functievervulling.

De voordelen die het programma bood lagen op drie terreinen:

- de vrijheid van kanaalkeuze;
- de mogelijkheid additioneel te financieren;
- een zekere bundeling van kennis en ervaring.

Het is achteraf gezien echter zeer de vraag of een apart sectorprogramma nodig was om deze voordelen realiseren. De eerste twee kenmerken bestonden ten tijde van de evaluatie ook al in de regioprogramma's voor Centraal-Amerika en de Andes en zijn dus niet uniek voor het PI-sectorprogramma. Overigens kan de mogelijkheid tot additionele financiering ook het risico met zich meebrengen van een sterke nadruk op de prioriteiten van de donor, met als gevolg onvoldoende aansluiting bij de beleidsprioriteiten van het betrokken ontwikkelingsland.

Het derde voordeel – de bundeling van kennis en ervaring op het terrein van plattelandsontwikkeling en van de diverse uitvoeringskanalen – kreeg vooral betekenis tegen de achtergrond van de integratie van ministeriepersoneel en personeel van de buitenlandse dienst. Het effect van deze bundeling was echter beperkt omdat het merendeel van de PL-staf op contractbasis werkte. Bovendien waren de PL-medewerkers op een enkele uitzondering na niet zodanig gespecialiseerd op deelterreinen van plattelandsontwikkeling dat zij algemeen geaccepteerd werden als adviseurs.

12.2 Projecten als instrument voor plattelandsontwikkeling: resultaten en duurzaamheid

Uit de veldevaluatie van het PL-sectorprogramma blijkt dat door driekwart van de 40 projecten een redelijk tot goed resultaat wordt geboekt indien wordt afgezien van de kans op duurzaamheid. Dit houdt in dat door deze projecten op enigerlei wijze een bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van de productie- en levensomstandigheden op het platteland in het projectgebied. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in de aard en omvang van de resultaten en de doelmatigheid waarmee ze werden bereikt. Goede resultaten werden met name geboekt door productiegeoriënteerde en op inkomensverhoging gerichte activiteiten, maar ook projecten gericht op de verbetering van de levensomstandigheden van de plattelandsbevolking door het opzetten of verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen bleken op korte termijn tot goede resultaten te leiden.

Van grote invloed op de resultaten bleek ook de bij de uitvoering gekozen benadering: bij projecten met goede resultaten was er sprake van kleinschalige activiteiten met een grote mate van samenhang, een kapitaal-extensief karakter en een nauwe afstemming op de lokale omstandigheden. Evenzeer van belang was een procesmatige wijze van uitvoering. Belangrijk hierbij bleek het intensief gebruik maken van lokale kennis door de inschakeling van deskundigheid van het hulpontvangende land en van organisaties die de belangen van de doelgroep vertegenwoordigen.

Indien met de kansen op duurzaamheid van de projectresultaten rekening wordt gehouden, verandert het oordeel over de projecten sterk. Bij minder dan een vijfde van de projecten zouden de resultaten standhouden na afsluiting van het project. Het verbaast uiteraard niet dat projecten met geringe of zwakke resultaten niet duurzaam zijn of weinig kans op duurzaamheid hebben. Maar ook veel projecten met redelijke tot goede resultaten hebben weinig of geen potentie tot duurzaamheid wanneer donorfinanciering grotendeels beëindigd wordt. De belangrijkste oorzaak van de geringe kans op duurzaamheid is de structurele tekortsituatie waarin de meeste onderzochte landen verkeren, en die tot uiting komt in een grote mate van armoede. De afhankelijke economieën van deze landen kampen met ongunstige wereldmarktomstandigheden gekenmerkt door lage prijzen van de

geëxporteerde grondstoffen en een hoge verschuldiging met aflossingsverplichtingen die een zware aanslag op de exportinkomsten doen. Deze omstandigheden veroorzaken een grote en langdurige behoefte aan donorondersteuning. Veel landen beschikken dan ook niet over voldoende personele en financiële middelen om de via een project geïnitieerde activiteiten de nodige ondersteuning te blijven bieden na het beëindigen van de donorsteun voor het betreffende project. Met andere woorden, het probleem van de duurzaamheid is in deze situatie op projectniveau onoplosbaar.

Vooraf de geëvalueerde projecten die zich richten op het verschaffen en verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen tonen een geringe kans op duurzaamheid. De belangrijkste oorzaak hiervan is het ontbreken van doeltreffende systemen voor organisatie en financiering voor het functioneren en in stand houden van de voorzieningen. Dit betekent of een voortdurende financiering door de nationale overheid – die gezien de veelal zwakke economie niet verwacht mag worden – of het opzetten van lokale organisaties met kostendekkende gebruikersbetalingen. De laatste benadering blijkt volgens deze evaluatiestudie in de praktijk op moeilijkheden van verschillende aard te stuiten: de hoogte van de kosten als gevolg van de kwaliteit van de constructies en de aard van de gebruikte technologie, de onvoldoende vertegenwoordiging van de gebruikers in de beheersorganisatie en het aanwenden van de gebruikersbetalingen voor andere doeleinden.

Bij het bevorderen van productieve activiteiten oefenen vooral project-externe omstandigheden grote invloed uit. Doorslaggevend voor de duurzaamheid van projectresultaten is het overheidsbeleid met betrekking tot prijzen voor produktiemiddelen, produkten en consumptiegoederen, de efficiëntie van dienstentoeleverende organisaties (bijvoorbeeld op het terrein van kredietverlening, voorlichting en marketing), en de inflatie. Indien van de macro-economische omstandigheden geen stimulerende invloed uitgaat, kunnen door tijdelijke afscherming van de macro-invloeden wel goede resultaten op korte termijn worden geboekt (verbetering lokale voedselvoorziening bijvoorbeeld), maar is duurzaamheid op langere termijn moeilijk te bereiken. Bij voortgaande produktie- en produktiviteitsverhoging is immers afzet op de binnenlandse en de buitenlandse markt nodig, waar de macro-invloeden zich volop doen gelden. Daarnaast is ook bij dit type projecten het verschaffen van ondersteunende diensten van grote betekenis.

In de onderzochte ontwikkelingslanden – en met name in de drie Afrikaanse landen – overheerst een andere visie dan bij de donoren op de duurzaamheid van rurale projecten en op de rol van projecten in het ontwikkelingsproces. In het verlengde van de grote en structurele tekortsituatie op macro-niveau wordt er door de betreffende overheid vaak van uitgegaan dat op langere termijn problemen zullen blijven bestaan bij de financiering van de reguliere overheidsdiensten. Daarom wordt getracht duurzaamheid van resultaten te verkrijgen door middel van voort-



gaande donorfinanciering van deze diensten. Op deze wijze fungeren in de visie van het ontvangende land hulpprojecten mede of misschien wel hoofdzakelijk als middel tot financiering van reguliere diensten. Daarom ook worden in deze landen projecten die door de ene donor beëindigd zijn soms weer door een andere donor opgenomen, veelal in een enigszins gewijzigde vorm.

Idealiter vormen projecten, vooral vanuit het oogpunt van donoren, gerichte interventies met expliciet geformuleerde doelstellingen in een afgebakend geografisch gebied dat op grond van bepaalde criteria wordt geselecteerd. De activiteiten en benodigde middelen kunnen zorgvuldig worden gekozen en leiden tot meetbare resultaten over een afgebakende periode, waarbij kosten en baten tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Maar projecthulp kent ook duidelijke tekortkomingen: de moeilijkheid om projectactiviteiten in een beperkt gebied bij gebleken succes om te zetten in overheidsbeleid, de sterke mate van donorsturing en de relatief hoge kosten. Deze evaluatie bevestigde voorts eerdere evaluatiebevindingen: de grote hinderpalen waar projecten op stuiten bij het verbeteren van de positie van arme groepen op het platteland, en de beperkte duurzaamheid van projectresultaten bij ongunstige macro-economische omstandigheden. De mogelijkheden om de positie van arme groepen te verbeteren hangen deels af van project-interne factoren (identificatie van doelgroepen, hun deelname aan de besluitvorming over door het project ondersteunde maatregelen, de toegang tot produktiemiddelen), deels van het op dit terrein gevoerde overheidsbeleid. Duurzaamheid van

projectresultaten wordt vooral bepaald door de macro-economische en beleidsomstandigheden en kan dus niet alleen op projectniveau gerealiseerd worden.

Bij het identificeren en formuleren van projecten op het terrein van de plattelandsontwikkeling moet dan ook rekening worden gehouden met de gesignaleerde problematiek, te weten:

- de mogelijk uiteenlopende visies van ontwikkelingslanden en donoren op de rol van projecten bij rurale ontwikkeling;
- de overheersende rol van de macro-economische omstandigheden op de duurzaamheid van de projectresultaten.

12.3 De betekenis van het programma voor de diverse financieringskanalen

Belangrijke uitgangspunten bij het instellen van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling waren:

- optimale benutting van de expertisc van particuliere en multilaterale organisaties;
- wederzijdsc ondersteuning en versterking van deze expertisc in de verschillende landen en regio's.

Om dit te bereiken werd vrijheid van kanaalkeuze gehanteerd, hetgeen inhield dat fondsen niet vooraf werden verdeeld over financieringskanalen, maar dat op basis van de kwaliteit van projectvoorstellen tot financiering werd besloten. Men ging ervan uit dat de specifieke expertisc van de kanalen automatisch in de kwaliteit van de voorstellen tot uiting zou komen. De wederzijdsc ondersteuning en versterking van de verschillende kanalen zouden door de ambassades en in laatste instantie door PL worden gestimuleerd. Een aantal oorzaken hebben deze optimalisering en versterking belemmerd.

De belangrijkste belemmering vormde het grote aantal randvoorwaarden dat in de loop van de tijd aan het programma werd gesteld. Hiertoe moeten gerekend worden de prioritaire toegang tot de financiële middelen die aan het MFO-kanaal en sommige programmalanden werd toegekend en de verdeelsleutel van middelen voor programma- en sectorlanden, die tevens een sturing voor de verdeling over de kanalen inhield. Bovendien is een coördinerende rol van de ambassade niet altijd mogelijk gebleken. Deze werd vooral beperkt door de uitvoering van een groot aantal projecten in sectorlanden en niet-PRS-landen, waar soms geen Nederlandse ambassade was gevestigd en soms geen sectorspecialist plattelandsontwikkeling in de ambassadestaf was opgenomen. Maar ook in de programmalanden werd een dergelijke coördinerende rol niet altijd vervuld. In de drie onderzochte programmalanden bleek alleen in Soedan de ambassade goed zicht te hebben op PL-projecten die via andere kanalen dan het bilaterale werden uitgevoerd. In het sectorland Rwanda, waar Nederland geen ambassade heeft, kon van coördinatie

weinig sprake zijn, zoals wordt geïllustreerd door de vier via verschillende kanalen uitgevoerde milieuprojecten met deels identieke activiteiten. De grote werkdruk bij PL vormde voorts een ernstige belemmering voor de coördinatie op dat niveau.

De mogelijke voordelen van de vrijheid van kanaalkeuze zijn in de evaluatiestudie ook naar voren gekomen. Voor de Andeslanden en Centraal-Amerika bestond ten tijde van het onderzoek reeds vrijheid van kanaalkeuze, niet alleen via het PL-programma, maar ook via de respectievelijke regioprogramma's. In Nicaragua werden de voordelen van deze flexibiliteit geconstateerd. De ambassade ter plaats beschikte over een goed inzicht in de mogelijkheden en kwaliteiten van de diverse uitvoeringskanalen binnen de lokale context en nam actief deel aan de identificatie van projecten via diverse kanalen. Bovendien werden de sterke kanten van particuliere en overheidsorganisaties gecombineerd in individuele projecten (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de Jalapa-vallei en de uitbreiding van de palmolieproductie). De flexibiliteit bij kanaalkeuze in de regioprogramma's werkt in dit land dus positief uit voor optimalisering van het gebruik van aanwezige expertise.

Onderhavige evaluatie staat geen systematische vergelijking toe van resultaten voor de diverse financieringskanalen, vanwege de grote heterogeniteit van projectactiviteiten, van financieringskanalen en van bij de uitvoering betrokken organisaties binnen die kanalen. Vooral de kwaliteit van de uitvoerende organisaties is van grote invloed op de resultaten van een project. Uit deze evaluatiestudie bleek opnieuw dat er op veldniveau geen scherpe grenzen bestaan tussen financieringskanalen bij de uitvoering van projecten. Zo voerden particuliere organisaties onderdelen uit van bilaterale en multi-bi projecten in Rwanda en Indonesië, werden in Soedan multi-bi projecten bilateraal gestuurd en gecoördineerd door de sectorspecialist aan de ambassade, en werkten in alle vijf landen particuliere organisaties in de uitvoering samen met de nationale en regionale overheid. Tevens bleek dat de inschakeling van het particuliere kanaal aan Nederlandse zijde niet per definitie uitvoering door een particuliere organisatie in het ontvangende land betekent. Bij de onderzochte projecten die via particuliere organisaties worden gefinancierd was in een groot aantal gevallen sprake van uitvoering via een overheidsorganisatie of een particuliere organisatie met sterke overheidsinvloed.

Gezien bovenvermelde omstandigheden kan er van een vergelijking van financieringskanalen in deze evaluatie geen sprake zijn. Volstaan moet worden met het aangeven van enige opvallende nadere kenmerken per kanaal die mede de betekenis van het PL-programma voor de diverse kanalen weerspiegelen.

Voor het *bilaterale* kanaal betekende het sectorprogramma primair een beperkte aanvulling van de financiële middelen voor activiteiten die grotendeels ook uit het reguliere landenprogramma hadden kunnen worden gefinancierd. Via het bilaterale kanaal uitgevoerde PL-projecten behoren tot de grotere projecten binnen het PL-programma, mede vanwege het verschaffen van kapitaalgoederen en de

inzet van Nederlandse deskundigen. Bij de geëvalueerde projecten behoorden de projecten die gekenmerkt werden door een grote inzet van kapitaalgoederen en externe deskundigen gewoonlijk niet tot de meest succesvolle. Bilaterale PL-projecten werden eveneens buiten de programmalanden uitgevoerd, waar de ambassades in het algemeen niet voldoende toegerust waren om de gewenste begeleiding te kunnen verzorgen.

De *medefinancieringsorganisaties* hadden bij de aanvang van het sectorprogramma een groot aandeel in de PL-projectenportefeuille, vooral vanwege de overheveling van het vroegere programma voor hulp aan armste groepen. Dit aandeel van hoofdzakelijk kleinere projecten is geleidelijk teruggelopen, terwijl tegelijkertijd vanuit de MFO's werd gestreefd naar financiering van grotere projecten en vanuit PL naar meerjarige gebundelde programma's van de MFO's. Deze bundeling werd vergemakkelijkt door de groeiende voorkeur bij MFO's om een langdurige samenwerking met partnerorganisaties aan te gaan, waarbij de nadruk meer op organisatiefinanciering dan op projectfinanciering komt te liggen en op deelname aan consortia van particuliere organisaties. De specifieke financieringsbron voor afzonderlijke projectactiviteiten is bij gevolg soms moeilijk te traceren.

De vanuit PL gefinancierde MFO-projecten weken naar aard van de uitgevoerde activiteiten in het algemeen nauwelijks af van de reguliere MFO-projecten voor plattelandsgebieden uit het medefinancieringsprogramma. Voor de medefinancieringsorganisaties betekende het PL-programma dan ook vooral toegang tot additionele middelen voor identieke activiteiten door middel van complexere procedures.

Voor de *multilaterale organisaties*, met name ILO en FAO, heeft multi-bi financiering een aantal duidelijke voordelen. Zij kunnen in de eerste plaats hun eigen terrein van specifieke kennis benadrukken, zowel naar de donororganisaties als naar de ontwikkelingslanden. Het 'eigen gezicht' van deze organisaties wordt dus versterkt. In de tweede plaats betekent multi-bi financiering dat meer projecten in uitvoering kunnen worden genomen en dat de over deze projecten berekende administratiekosten aangewend kunnen worden voor de financiering van de technische staven op de hoofdkantoren. Tenslotte verwerven ze via multi-bi financiering een grotere zelfstandigheid ten opzichte van UNDP. Aangezien de 'specialized agencies' over multi-bi projecten rechtstreeks onderhandelen met de bilaterale donoren, is UNDP slechts marginaal betrokken bij dit proces. De rol van UNDP op het gebied van donorecoördinatie wordt door multi-bi financiering dan ook verzwakt. Ook de in het PL-programma beoogde bundeling van activiteiten wordt hierdoor belemmerd.

De evaluatierapporten en de interviews met personeel van partnerorganisaties en van veldkantoren in de vijf landen roepen het beeld op van een sterke mate van centralisatie van de 'specialized agencies': de technische ondersteuning vindt

plaats vanuit de hoofdkwartieren, evenals de organisatie van de evaluaties. De veldkantoren hebben weinig bevoegdheden. Als gevolg van deze centralistische werkwijze vergt de projectvoorbereiding, en vooral ook de recrutering van personeel, zeer veel tijd.

Voor SNV werd reeds geconstateerd dat PL-financiering in belangrijke mate ertoe bijdroeg dat SNV zich naast het uitzenden van deskundigen ook ging bezig houden met het uitvoeren van projecten. SNV bepaalt zelf aan de hand van nauwkeurig omschreven criteria in welke landen activiteiten worden uitgevoerd. De aard en de omvang van de uit te voeren activiteiten worden vastgelegd in een per land opgesteld inzetbeleidsplan. Bovendien kan SNV als niet-gouvernementele organisatie zelf projecten identificeren, formuleren en, na verkregen financiering, ook uitvoeren en evalueren. Zowel uit de dossier- als uit de veldstudie kwam naar voren dat in geval van PL-financiering de partnerorganisatie doorgaans de overheid van het betrokken land is, waardoor deze projecten een bilateraal karakter hebben. Daarbij bestaat vanwege de oorsprong als uitzendorganisatie de neiging tot een aanzienlijke inzet van Nederlandse technische ondersteuning.

Het sectorprogramma had dus een uiteenlopende betekenis voor de verschillende financieringskanalen. Voor het bilaterale kanaal en de medefinancieringsorganisaties betekende het primair een aanvulling van de financiële middelen uit andere begrotingscategorieën voor identieke activiteiten met in het algemeen complexere procedures. Voor het multilaterale kanaal gaf het niet alleen een uitbreiding van de projectactiviteiten, maar bood het tevens de 'specialized agencies' de gelegenheid de eigen expertise te benadrukken, hun zelfstandigheid ten opzichte van UNDP te vergroten en de technische staven op de hoofdkantoren ten dele te financieren uit de administratiekosten. Voor SNV droeg het sectorprogramma ertoe bij dat deze organisatie zich, naast de uitzending van ontwikkelingswerkers die vooral bij niet-gouvernementele organisaties werden geplaatst, ook kon richten op de uitvoering van projecten, die doorgaans met de overheden van de betrokken landen worden uitgevoerd.

Bijlagen

Bijlage I Vraagstelling en werkwijze IOV-evaluatie sectorprogramma plattelandsonwikkeling

1. Inleiding

Het sectorprogramma plattelandsonwikkeling werd ingesteld in 1984 als uitvloeisel van beleidswijzigingen aangekondigd in de Nota Herijking bilateraal beleid. Het begon te functioneren per 1 januari 1985. In de beleidsnota Een wereld van verschil – Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig van september 1990 werd de opheffing van het programma aangekondigd. Per januari 1991 werd het organisatorisch ondergebracht deels bij de regionale eenheden, deels bij de per die datum ingestelde speerpuntprogramma's. Het sectorprogramma heeft dus zes jaar bestaan; tussen 1 januari 1985 en eind 1988 zijn 750 projecten uitgevoerd of in uitvoering genomen. Gedurende die periode werden rond 140 evaluatiestudies uitgevoerd van ruwweg 130 projecten.

Begin 1989 werd besloten tot een inspectieonderzoek van het sectorprogramma. Redenen hiervoor waren de controversiële positie van het programma tussen de landen- en regioprogramma's enerzijds en de sectoreenheid technische advisering anderzijds, alsmede de behoefte meer inzicht te verkrijgen in de resultaten van de activiteiten die uit het programma werden gefinancierd. Medio 1989 werd met de IOV-evaluatie begonnen; in april 1991 werd de evaluatie afgesloten.

2. Vraagstelling

De evaluatiestudie werd aangevangen met een analyse van DGIS-beleidsdocumenten met betrekking tot plattelandsonwikkeling in het algemeen, en die van het sectorprogramma in het bijzonder. Uit de studie van de beleidsdocumenten bleek een tweeledige formele beleidsdoelstelling: het initiëren en ondersteunen van het gehele Nederlandse OS-beleid op het terrein van plattelandsonwikkeling en het beheren van een – relatief klein – deel van de financiële middelen op dit terrein.

De centrale doelstelling van de IOV-evaluatiestudie werd daarom geformuleerd als: 'Inzicht verkrijgen in en een oordeel vormen over de wijze waarop de tweeledige beleidsdoelstelling van het sectorprogramma is omgezet in concrete activiteiten, de wijze waarop de middelen zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren,

en de resultaten die daarbij zijn geboekt op het niveau van concrete projecten en programma's en op het niveau van beleidsbeïnvloeding.'

Deze algemene evaluatiedoelstelling is gespecificeerd in drie meer concrete onderzoeksvragen:

1. In welke mate heeft het instellen van een sectorprogramma plattelandsonwikkeling geleid tot een effectiever OS-beleid op het terrein van de plattelandsonwikkeling (expliciete themavoering, bundeling van bestaande programma's, toename van de onderlinge samenhang van de activiteiten)?
2. Op welke wijze heeft de beschikbaarstelling van financiële middelen via het sectorprogramma plattelandsonwikkeling het OS-beleid op het terrein van de plattelandsonwikkeling beïnvloed?
3. In hoeverre heeft het sectorprogramma plattelandsonwikkeling bijgedragen aan een duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking?

3. Deelonderzoeken

Op grond van deze onderzoeksvragen werden zes deelonderzoeken geïdentificeerd:

1e deelonderzoek *Een dossierstudie naar de evolutie van het Nederlandse hulpbeleid op het terrein van plattelandsonwikkeling en de aansluiting bij internationale opvattingen en donorervaringen met de uitvoering van activiteiten op dit terrein.*

Dit deelonderzoek was gebaseerd op de volgende vragen:

1. Wat zijn de kenmerken van het huidige Nederlandse hulpbeleid op het terrein van de plattelandsonwikkeling?
2. Welke veranderingen zijn in de loop der tijd in dit beleid doorgevoerd?
3. Hoe is de aansluiting tussen dit beleid en de veranderingen die in het denken over plattelandsonwikkeling zijn opgetreden?
4. Welke zijn de belangrijkste recente ervaringen van donoren met de uitvoering van rurale ontwikkelingsprojecten?
5. Welke zijn de doelstellingen en middelen van het PL-programma?
6. Welke problemen zijn opgetreden bij de uitvoering van het PL-programma?

De resultaten van dit deelonderzoek zijn gebaseerd op een analyse van beleidsdocumentatie, van literatuur over plattelandsonwikkeling en van een aantal brede evaluatiestudies van belangrijke donororganisaties. Dit deelonderzoek heeft niet geresulteerd in een afzonderlijk verslag.

2e deelonderzoek Een inventariserend onderzoek naar de activiteiten die vanuit PL zijn ondernomen om de themavoering gestalte te geven en de resultaten die daarbij zijn geboekt.

Dit deelonderzoek werd uitgevoerd door middel van interviews met de staf van de PL-coördinatie-eenheid, van landen- en regiobureaus en van de eenheid voor technische advisering binnen het DGIS. Tevens werden gesprekken gevoerd met medewerkers van medefinancieringsorganisaties en SNV, en van enkele voor PL belangrijke multilaterale organisaties. In aanvulling daarop werden relevante documenten geanalyseerd.

Het deelonderzoek naar de themavoering was gebaseerd op de volgende vragen:

1. Welke activiteiten zijn door PL ondernomen om de themavoering gestalte te geven?
2. Met welke interne afdelingen en externe organisaties is door PL in deze samenwerking?
3. In welke opzichten verschillen de activiteiten naar samenwerkingspartners?
4. Welke adviesinstanties of adviseurs zijn door PL ingeschakeld ter ondersteuning van de themavoering en hoe hebben deze gefunctioneerd?
5. Welke hinderpalen traden op bij de themavoeringsactiviteiten?
6. Welke zijn de belangrijkste resultaten van de PL-activiteiten op het gebied van de themavoering?
7. In hoeverre hebben de themavoeringsactiviteiten geleid tot wijzigingen in het Nederlandse OS-beleid en in het beleid van externe organisaties waarmee door PL wordt samengewerkt?

De resultaten van dit deelonderzoek zijn neergelegd in interne verslagen.

3e deelonderzoek Een inventarisatie van het projectenbestand.

Doel van de inventarisatie was het verkrijgen van een algemeen overzicht van de via het PL-programma gefinancierde projecten en programma's over een reeks van jaren. Dit overzicht diende inzicht te bieden in de spreiding van de activiteiten over landen, regio's en kanalen. Het moest voorts een beeld geven van de variatie in typen activiteiten, eveneens gespecificeerd naar landen, regio's en kanalen. Tenslotte moest het een eerste indruk verschaffen van de mate waarin sommige beleidsdoelstellingen van het PL-programma werden gerealiseerd. Voor deze inventarisatie is gebruik gemaakt van twee bestaande informatiesystemen. De Project Information Sheets (PINS) van het Documentair Informatie Systeem (DIS) leverden gegevens op over de projecten ten aanzien van het land, de duur, de fase in de behandelingsprocedure, het doel op korte en op lange termijn, de activiteiten, het financieringskanaal en het behandelend bureau. Het systeem project-registratie ontwikkelings samenwerking (PROS) verschafte informatie over de

committingen en uitgaven voor de projecten voor de periode 1985–1988. Boven- genoemde gegevens werden in een nieuw gegevensbestand opgenomen en bewerkt tot een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het sectorprogramma. Over deze inventarisatie is een afzonderlijk intern rapport uitgebracht.

4e deelonderzoek *Een analyse van het bestaand evaluatiemateriaal over reeds afgesloten of nog in uitvoering zijnde PL-projecten.*

Tussen begin 1985 en eind 1988 zijn 750 projecten in uitvoering genomen of als PL-project voortgezet. Van 128 van deze projecten zijn in totaal 142 evaluatie- rapporten achterhaald, bestudeerd en op systematische wijze samengevat. De samenvattingen werden gemaakt aan de hand van een vast stramien waarvan de belangrijkste onderdelen waren:

- een beschrijving van de doelstelling, werkwijze en resultaten;
- een identificatie van de speciale aandachtspunten van PL (vrouwen, milieu, participatie) en van het innoverende karakter;
- een beschrijving van de bevindingen van de evaluatiemissie met betrekking tot de aansluiting van het project bij het macro-kader, de inzet van de middelen, en de kwaliteit van het resultaat;
- het oordeel van de missie over duurzaamheid en doorwerking van de project- resultaten, alsmede het algemeen eindoordeel over het project.

De samenvattingen zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van drie vragen:

1. In hoeverre weerspiegelen de projecten de doelstellingen, prioriteiten en benadering van het PL-sectorprogramma?
2. In welke mate en op welke wijze sluiten de projecten aan bij veranderings- processen in de projectregio en worden de projecten beïnvloed door de nationale economie en het overheidsbeleid van het betreffende land?
3. Welke verbeteringen hebben de projecten teweeggebracht in de produktie- en levensomstandigheden van de bevolking in de projectregio, met name voor de OS-doelgroepen, en hoe wordt de duurzaamheid van deze verbeteringen ingeschat?

De resultaten van dit deelonderzoek zijn in een afzonderlijk intern rapport neergelegd.

5e deelonderzoek *Dossieranalyse van de belangrijkste multi-bi ontwikkelingspro- gramma's waaraan uit het sectorprogramma wordt bijgedragen.*

De analyse was gericht op de volgende aspecten:

- de doelstelling van de multi-bi programma's en de aansluiting bij de doelstellin- gen van het PL-sectorprogramma;

- de aanpakken gekozen voor de verwezenlijking van de doelstellingen;
- de resultaten van de programma's;
- de ervaringen opgedaan met de multi-bi programma's en de aanpassingen in doelstellingen en aanpakken op basis van de ervaringen;
- de geografische concentratie van de programma's in bepaalde landen en regio's en de redenen hiervoor;
- de Nederlandse inbreng in de programma's naar aard, omvang en geografische concentratie, en de hieraan ten grondslag liggende argumentatie.

De resultaten van dit deelonderzoek zijn in een afzonderlijk intern rapport neergelegd.

6e deelonderzoek De veldevaluatie van veertig PL-projecten.

De veldevaluatie richtte zich op de kernvraag van de PL-evaluatiestudie: In hoeverre hebben de voor dit onderzoek geselecteerde projecten bijgedragen aan een duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking?

Daarbij ging het om een zodanige evaluatie dat:

- 1e de doelstellingen, benadering en aandachtspunten van het sectorprogramma als afspiegeling van het OS-beleid op het terrein van de plattelandsontwikkeling in de analyse worden betrokken;
- 2e de projectevaluatie wordt geplaatst in het kader van de veranderingsprocessen in de projectregio en in de context van de economische omstandigheden en het beleid van het land;
- 3e de duurzaamheid van de projectresultaten een centrale plaats inneemt in de projectevaluatie.

De onderzoeksvragen werden volgens deze drie aspecten gegroepeerd.

Aansluiting bij prioriteiten sectorprogramma

1. In hoeverre past het project binnen doelstellingen, prioriteiten en benadering van het PL-sectorprogramma?
2. In hoeverre hebben de PL-prioriteiten en -benadering via het project invloed uitgeoefend op het beleid van het ontvangende land?

Relatie met macro-kader

1. In hoeverre sluit het project aan bij en wordt het beïnvloed door de macro-economische en politieke omstandigheden van het land en bij het beleid van de overheid, in het bijzonder op het gebied van de plattelandsontwikkeling, en in hoeverre wordt het project door deze factoren beïnvloed?
2. Hoe sluit het project aan bij de rurale veranderingsprocessen in de projectregio

en hoe is de organisatorische en bestuurlijke inkadering van het project (regionaal en/of sectoraal)?

Duurzaamheid

Vooraf bij het duurzaamheidsonderzoek was het belangrijk onderscheid te maken naar reeds afgesloten en nog lopende projecten. Bij deze laatste categorie ging het om een inschatting van en oordeel over de potentie tot verduurzaming. Voorts moet opgemerkt worden dat een aspect van duurzaamheid is gelegen in de macro-economische en beleidscontext. Dit aspect is afzonderlijk behandeld en de onderzoeksvragen komen dan ook niet opnieuw aan de orde onder duurzaamheid. Tenslotte moet opgemerkt worden dat de aspecten van duurzaamheid geanalyseerd en beoordeeld zijn op basis van de projectresultaten. Onderzoeksvragen naar de projectresultaten vormden dan ook een eerste stap in de duurzaamheidsanalyse.

a. Projectresultaten

1. Welke zijn de belangrijkste resultaten van het project en in welke mate zijn de projectdoelstellingen gerealiseerd?
2. Heeft het project geleid tot een versterking van de rurale economie, tot een verhoging van de werkgelegenheid of verhoging van het inkomen van de betrokken huishoudens?
3. Heeft het project een verbetering van de levensomstandigheden en een vergroting van de bestaanszekerheid van de bevolking van het gebied teweeggebracht, in het bijzonder die van sociaal en economisch achtergestelde groepen?

b. Duurzaamheid

1. Was de gekozen aanpak geschikt om de gestelde doeleinden te bereiken en zijn de juiste middelen ingezet?
2. Is financiering van de projectactiviteiten na afloop van de donorstun verzekerd?
3. In welk opzicht is het project aangepast aan de draagkracht van het milieu en de bestaansbronnenpositie van het gebied?
4. In welke mate ondervindt het project steun binnen de institutionele en maatschappelijke context van het land of het gebied en in hoeverre wordt de activiteit door de doelgroep gedragen?

Deze onderzoeksvragen zijn nader uitgewerkt in ondervolgende toetsen.

1. Aansluiting bij OS-beleid en PL-prioriteiten

1. In welk opzicht weerspiegelt het project qua doelstelling, thema en aanpak de prioriteiten en aandachtspunten van het PL-sectorprogramma?
2. In hoeverre heeft het project invloed uitgeoefend op het beleid van het ontvangende land (hetzij nationaal, hetzij regionaal, hetzij sectoraal)?

II. *Relatie met macro-kader*

1. In welk opzicht en in welke mate is (wordt) het project beïnvloed door de macro-economische omstandigheden van het betreffende land, zoals de produktiestructuur, de overheidsbegroting, de betalingsbalans, de schuldenpositie, de ruilvoet, de economische stabiliteit, de inflatie, en de effecten van structurele aanpassingsprogramma's?
2. In hoeverre sluit het project aan bij de prioriteiten van het overheidsbeleid van het land, zoals het beleid ten aanzien van begroting en belastingen, wisselkoersen, prijzen, inkomens en subsidies, krediet en marketing, grond en grondbezitsverhoudingen, de ruimte voor de particuliere sector, regionalisatie en decentralisatie, de agro-industriële activiteiten, en de informele sector? Hoe sluit het project aan bij het plattelandsontwikkelingsbeleid (sectoraal, regiokeuze, doelgroep, beoogde projectdoelstelling)?
3. Welke belangrijke hinderpalen doen/deden zich voor die de uitvoering van dit beleid in de projectregio belemmeren?
4. Hoe past het project in de bestuurlijke organisatie van het land (verhouding lokaal bestuur – vakdepartementen) en wat zijn de bevoegdheden van de bij het project betrokken partijen? Wat is de rol van de niet-gouvernementele organisaties in de uitvoering van het project?
5. Welke politieke ruimte wordt er geboden voor het ontplooiën van activiteiten op het gebied van rurale ontwikkeling bijvoorbeeld door coöperaties, vakbonden, en andere lokale organisaties, met name die organisaties die de belangen van de doelgroepen behartigen?
Welke mate van rechtszekerheid bestaat er voor deze groepen?
6. Welke belangrijke rurale veranderingsprocessen kunnen voor de projectregio geïdentificeerd worden over de afgelopen 10–15 jaar ten aanzien van productie en toegang tot produktieve hulpbronnen en de verbetering van werkgelegenheid en inkomen en de inkomensverdeling?
7. Welke belangrijke veranderingen zijn in de projectregio opgetreden over de afgelopen 10–15 jaar in de dienstverlening (produktieve en gemeenschapsdiensten)?
8. Welke belangrijke veranderingen zijn in de projectregio opgetreden over de afgelopen 10–15 jaar in de milieuomstandigheden en de kwaliteit en het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen?
9. Welke belangrijke veranderingen zijn in de projectregio opgetreden in de afgelopen 10–15 jaar in de organisatiegraad van de plattelandsbevolking en de effectiviteit van de organisaties in de behartiging van de belangen van de plattelandsbevolking, in het bijzonder die van vrouwen?
10. In hoeverre sluit het project aan bij of vormt het onderdeel van de verantwoordelijkheid en het takenpakket van een bestaande organisatie c.q. van een lopend programma of van een groter project?

III. *Duurzaamheid – Projectresultaten*

1. Welke zijn de belangrijkste resultaten van het project?
2. In hoeverre zijn de projectdoelstellingen gerealiseerd?
3. In hoeverre heeft het project geleid tot verbeterde toegang tot de produktie-middelen?
4. In hoeverre heeft het project geleid tot verhoging van de landbouwproductie en de produktiviteit?
5. In hoeverre heeft het project bijgedragen aan de vergroting van de voedsel-productie c.q. van de voedselzekerheid van de betrokken bevolking of elders in het land?
6. In hoeverre heeft het project geresulteerd in een grotere afzet van landbouw-producten voor de export?
7. In hoeverre heeft het project een gunstige uitwerking gehad op de uitbreiding van niet-agrarische produktieactiviteiten in het projectgebied of elders?
8. In hoeverre heeft het project geresulteerd in een beter functioneren van produktieve diensten? Betalen de gebruikers voor de dienstverlening?
9. In welke mate heeft het project geresulteerd in een uitbreiding van de werkgelegenheid? (procentuele bijdrage in de groei c.q. afname van de werkloosheid)
10. In hoeverre heeft het project geleid tot een verhoging van de inkomens van de betrokken huishoudens? (procentuele bijdrage aan de groei)
11. In welke mate heeft de doelgroep (economisch en sociaal achtergestelde groepen, in het bijzonder vrouwen, landlozen, pachters, kleine boeren en landarbeiders) deel gehad aan de uitbreiding van de werkgelegenheid en de verhoging van het inkomen? (percentage van de doelgroep waarvan werkgelegenheid en inkomenspositie is verbeterd, met name vrouwen)
12. Heeft het project geresulteerd in verbeteringen in de voeding, huisvesting en drinkwatervoorziening in het projectgebied? Zo ja, welke?
13. In hoeverre heeft het project verbeteringen gebracht in onderwijs en gezondheidszorg?
14. Zijn er aan het gebruik van de gemeenschapsvoorzieningen kosten verbonden en hoe zijn deze kostenniveaus door het project beïnvloed?
15. Voor welke groepen van de bevolking zijn de levensomstandigheden verbeterd onder invloed van het project? Welk aandeel hierin hadden OS-doelgroepen, met name vrouwen? Maatschappelijk-culturele context van het project?
16. Op welke wijze en in welke mate waren/zijn lokale organisaties betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het project? Heeft het project geleid tot een vergroting van de participatie van de bevolking (met name van vrouwen) en hoe kwam deze tot uiting?
17. In welke mate zijn taken tijdens de projectperiode aan lokale organisaties overgedragen c.q. welke stappen zijn daartoe gezet?
18. Heeft het project geleid tot versterking van lokale organisaties? (management, administratie, mobilisatie van politieke steun voor project)

19. Heeft het project geresulteerd in het opzetten van nieuwe organisaties; zo ja, waarom is niet van bestaande organisaties gebruik gemaakt?
20. Heeft het project trainingsactiviteiten ontwikkeld voor leden van lokale organisaties met name van vrouwen en met welk resultaat zijn deze uitgevoerd?

De gedetailleerde uitwerking van de vraagstelling voor de veldevaluatie werd noodzakelijk geacht om vergelijkbare informatie te verkrijgen over de 40 projecten in de geselecteerde landen van vijf verschillende evaluatieteams. Deze vergelijkbaarheid is voorts nagestreefd door een gestandaardiseerde inhoudsopgave van de rapporten van de evaluatieteams en door bezoeken van een IOV-coördinatieteam aan de vijf landen.

4. Veldonderzoek IOV-coördinatieteam

De coördinatoren van de PL-evaluatiestudie bezochten de vijf voor veldevaluatie geselecteerde landen.

De bezoeken van het coördinatieteam aan deze landen hadden een tweeledig doel:

- Het beschrijven en beoordelen van het functioneren van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling in het geselecteerde land in relatie tot de prioriteiten van het overheidsbeleid, en in vergelijking met de plattelandsontwikkelingsactiviteiten gefinancierd uit andere OS-begrotingscategorieën enerzijds en met die van andere donoren anderzijds.
- Het bespreken van de interpretatie van de algemene vraagstelling voor specifieke projecten met de teamleider en de leden van het projectevaluatieteam, teneinde de vergelijkbaarheid van de evaluatieresultaten tussen projecten in verschillende landen te optimaliseren.

Op basis van bovenstaande doelstelling zijn de Terms of Reference voor de missies van het coördinatieteam als volgt geformuleerd:

1. Het geven van een overzicht van de activiteiten die vanuit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling worden gefinancierd, het karakteriseren van die activiteiten in relatie tot de doelstellingen en uitgangspunten van het sectorprogramma.
2. Het nagaan hoe de activiteiten van het sectorprogramma zich verhouden tot andere plattelandsontwikkelingsprojecten en programma's die gefinancierd worden uit andere begrotingscategorieën.
3. Het analyseren van de aansluiting van de activiteiten gefinancierd vanuit het sectorprogramma met het beleid van de overheid op het terrein van de plattelandsontwikkeling, alsmede het nagaan van het oordeel van de relevante overheidsinstellingen over het sectorprogramma.

4. Het nagaan van de coördinerende rol van de Nederlandse ambassade met betrekking tot de uitvoering van het OS-beleid op het terrein van de plattelandsontwikkeling gefinancierd vanuit de verschillende begrotingscategorieën, in het bijzonder de rol van een eventuele sectorspecialist plattelandsontwikkeling.
5. Het analyseren van de activiteiten van andere donoren op het terrein van de plattelandsontwikkeling in het geselecteerde land, de koppeling aan begrotingscategorieën van die activiteiten, alsmede de samenwerking tussen Nederland en donoren in activiteiten die gefinancierd worden uit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling.
6. Het bespreken van de interpretatie van de vraagstelling voor projectevaluatie ten behoeve van de geselecteerde projecten met de teamleiders van het veldteam en de lokale evaluatoren.

5. Uitvoering van de evaluatiestudie

5.1 Bureau-onderzoek

Voor de uitvoering van de dossierstudies is gebruik gemaakt van junior onderzoekers en een stagiaire. De synthese van het bestaande evaluatiemateriaal van PL-projecten is uitbesteed aan het Instituut voor Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam.

In het kader van het bureauonderzoek zijn de volgende interne rapporten geproduceerd:

Peter J. Siteur, Algemeen overzicht van de projecten van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling, juli-augustus 1989.

Ton Dietz e.a., Analyse van de evaluatierapporten van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling: syntheserapport. Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, april 1990.

Djoeke Koekoek, Analyse van zeven multibi ontwikkelingsprogramma's, mei 1990.

5.2 Veldonderzoek

Het veldonderzoek voor de evaluatie van het PL-sectorprogramma is uitbesteed aan Nederlandse adviesbureaus. Deze bureaus hebben in de uitvoering van de veldevaluatie nauw samengewerkt met onderzoeksbureaus en individuele onderzoekers in de betrokken landen.

Indonesië

Het veldonderzoek voor Indonesië is uitbesteed aan Matrix Consultants for Development Management te Utrecht. In de uitvoering werd samengewerkt met het Indonesische bureau Agribisnis Foundation te Jakarta. Voor de studie van de macro-economische situatie werd gebruik gemaakt van de diensten van het NEI te Rotterdam, terwijl voor de evaluatie van de Irian Jaya projecten tevens het Belgische bureau South Research werd ingeschakeld. Het evaluatieteam bestond uit de volgende personen: Marinette Oomen-Myin (missie leider), Dawan Raharjo, Chamsiah Djamal Tristian, Dick van Esbroek, Hadimulyo, Niko Kana, Soekartawi en Nico van der Windt.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende rapporten opgesteld:

- Macro-economic and macro-policy framework of Indonesia. Field study, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- Regional energy development – West Java project. Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- On-farm water use and water management training and development (Project GCP/INS/059/NET). Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- The East Java pregnancy study. Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- The cooperative rural savings and credit programme (QTA-46). Field study Indonesia, Utrecht, February 1990.
- Pilot project for the development of the productive role of rural women (phase II). Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- Integrated development programme Evangelical Christian Church of Irian Jaya (GKI Irian Jaya). Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- Environment profile West Java. Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- Development programme of four dioceses, Irian Jaya. Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, February 1990.
- Synthesis report. Field study Indonesia, IOV review of the Dutch rural development programme, Utrecht, March 1990.

Soedan

Het veldonderzoek voor Soedan is uitbesteed aan ETC Foundation – Consultants for Development Programmes te Leusden. In Soedan is samengewerkt met drie individuele onderzoekers. De volgende personen namen aan het veldonderzoek deel: Phil O'Keefe (missie leider), Irene Awate, Abul Gasin Scif Eldin, Joanne Harnmeijer en Mohammed Osman El Sammani.

In het kader van de evaluatie zijn de volgende rapporten geproduceerd:

- Macro-economic and policy framework in Sudan. Leusden, 1990.
 Training in income-generating activities for rural women (Project 1 Sudan). Leusden, April 1990.
 Integrated project for rural women red sea province (Project 2 Sudan). Leusden, April 1990.
 Ethiopian refugees – ICCO/SCC (Project 3 Sudan). Leusden, May 1990.
 Qala en Nahal refugee scheme (Project 4 Sudan). Leusden, 1990.
 En Nahud smallholders agriculture project (ENSAP) (Project 5 Sudan). Leusden, May 1990.
 Emergency locust control campaign 1988 (Project 6 Sudan). Leusden, May 1990.
 Fuelwood development for energy in Sudan (FDES), Phase I (Project 7 Sudan). Leusden, May 1990.
 Cotton stalks carbonization and briquetting (Project 8 Sudan). Leusden, May 1990.
 Summary analysis of Dutch rural development projects in Sudan. Leusden, May 1990.

Rwanda

De veldevaluatie van Rwanda is uitbesteed aan BVW Rural Development Consulting te Utrecht. In de uitvoering van het onderzoek is samengewerkt met medewerkers van het Bureau Matrix te Utrecht en voor de studie van de macro-economische situatie met het adviesbureau Development Perspectives te Arnhem. In Rwanda zijn individuele Rwandase onderzoekers ingeschakeld voor de veldstudies. De volgende personen namen aan het veldonderzoek deel: Bert van Woerscm (missieleider), Hilaire Barayiyaka, Nimbona Gabriella, Sybilla Ingabire, Nkiko Nsengimana, Joseph Ntamatungiro, Cécile Mukarubuga, Faustin Musare, Alice Odé, Anneke Slob, Thérèse Steverlynck, Rien Zevenbergen.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende rapporten verschenen:

- Macro-economic and macro-policy framework (Rapport 1 Rwanda). Utrecht, February 1990.
 Programme d'appui du développement communal (PADEC) préfecture Gisenyi, execution: SNV, Pays-Bas (Rapport 2 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Projet hydraulique rurale, execution: SNV, Pays-Bas (Rapport 3 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Programme d'appui du développement communal (PADEC) préfecture Byumba, execution: SNV, Pays-Bas (Rapport 4 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Economie bois de feu, execution: SNV, Pays-Bas (Rapport 5 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Projet de santé de Ngarama, execution: bilaterale (Rapport 6 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Programme spécial de travaux publics (PSTP/HIMO), execution: B.I.T., Genève (Rapport 7 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Projet forestier de Gituza, execution: CARE International (Rapport 8 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Projet carbonisation et foyers améliorés, execution: PNUD/BM (Rapport 9 Rwanda). Utrecht, février 1990.
 Synthèse (Rapport 10 Rwanda). Utrecht 1990.

Tanzania

De veldevaluatie voor Tanzania is uitbesteed aan CDP-Consultants for Development Programmes te Utrecht. In Tanzania werd gebruik gemaakt van het bureau Afro-Aid te Dar es Salaam voor supervisie en bemiddeling bij het aantrekken van Tanzaniaanse onderzoekers voor de veldstudies. Het evaluatieteam bestond uit de volgende personen: Dick Bol (missie leider), Brian van Arkadi, Theodora Hyuha, Daro, Amon Mattee, Rose Shayo en Pieter Jan Zijlstra.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende rapporten geproduceerd:

- Report macro-economic and macro policy framework. Utrecht, 1990.
- Re-afforestation project. Region: Dodoma, donor: ILO. Utrecht, March 1990.
- ICARA-II. Region: Rukwa and Tabora, donor: Tanganyika Christian Refugee Services. Utrecht, March 1990.
- Action to assist rural women. Region: Iringa, donor: ILO. Utrecht, March 1990.
- Southern zone food crop cultivation and storage programme. Region: Ruvuma, Agency: Community Development Trust Fund of Tanzania (CDTF). Utrecht, March 1990.
- Valley development programme – Diocese Rulenge. Region: Kagera, agency: Diocese Rulenge. Utrecht, March 1990.
- Yield increase through the use of fertilisers and related inputs (Phase II). Region: National, donor: FAO. Utrecht, March 1990.
- People's participation programme. Region: Kilimanjaro, donor: FAO. Utrecht, March 1990.
- Small scale irrigation programme. Region: Dodoma, donor: SNV-Netherlands Development Organisation. Utrecht, March 1990.
- Samenvattend rapport geëvalueerde projecten. Utrecht, maart 1990.

Nicaragua

De veldevaluatie voor Nicaragua is uitbesteed aan ISSAS – Institute of Social Studies Advisory Service te Den Haag. In de uitvoering werd samengewerkt met drie lokale onderzoekers en een DGIS-deskundige, terwijl voor de coördinatie een beroep werd gedaan op een deskundige verbonden aan het Department of Agricultural Economics van de Universiteit van Nicaragua. De volgende personen vormden het evaluatieteam: Frits Wils (missie leider), Allan Fajardo-Reina, Julio Ricardo Hernandez, Jan Plantinga, Carlos M. Vilas en Ton de Wit.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende rapporten geproduceerd:

- Nicaragua: marco macroeconómico y político. enero 1990.
- Estudio evaluativo del proyecto Rancho Grande, NOVIB/MIDINRA VI Region. Managua, enero 1990.
- Proyecto de reforestacion del pie de monte del valle de Jalapa. Managua, noviembre 1989.
- Estudio evaluativo del proyecto de postalfabetización, CEBEMO-ADP/Central de Servicios Múltiples. Managua, febrero 1990.
- Estudio evaluativo del proyecto desarrollo de asentamientos rurales. Managua, febrero 1990.

- Proyecto de desarrollo rural, CEPAD/ICCO. Managua, enero 1990.
Estudio evaluativo del proyecto producción de alimentos (papa). Managua, febrero 1990.
Estudio evaluativo del proyecto apoyo institucional al Programa Alimentario Nicaragüense (PAN) en la planificación de la seguridad alimentaria. Managua, enero 1990.
Proyecto UNAG/ECODEPA/HIVOS red de tiendas campesinas Region 1. Esteli, Managua, diciembre 1989.
Samenvatting van de geëvalueerde projecten in Nicaragua. Den Haag, februari 1990.

5.3 *Coördinatie*

De evaluatiestudie van het sectorprogramma plattelandontwikkeling is gecoördineerd door A.H. Pieper van de IOV en J.J. Sterkenburg van de vakgroep Sociale Geografie voor Ontwikkelingslanden, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht.

Overeenkomstig de gebruikelijke werkwijze van de IOV is voor het onderzoek een referentiegroep ingesteld, met de volgende samenstelling:

Mevr. H.I. von Metzsch	-	DGIS/IOV (voorzitter)
Th. van der Pluijm	-	IFAD, Rome
P.H. Streefland	-	KIT, Amsterdam
Mevr. L.E. Visser	-	RUL, Leiden
J. Berteling/J. Boer	-	voormalig DST/PL
L. Molenaar	-	DST/TA
A.R.M. Schutte	-	DPO/CP
E.Chr.W. van der Laan	-	IOV
A.P.R. Visser	-	IOV
A.H. Pieper	-	IOV (coördinator)
J.J. Sterkenburg	-	RUU, Utrecht (coördinator).

Bijlage II Achtergrondtabellen

- Tabel II-1 Aantal PL-projecten per macro-regio en voor de belangrijkste landen
- Tabel II-2 Projecten met een PL-committering van meer dan f 10 miljoen c.q. een jaaromzet van meer dan f 2,5 miljoen
- Tabel II-3 Jaaromzet PL-projecten naar financieringskanaal
- Tabel II-4 Algemene kenmerken van de economie van de vijf voor veldevaluatie geselecteerde landen
- Tabel II-5 Betekenis van de rurale sector in de vijf geselecteerde landen
- Tabel II-6 Indicatoren voor levensomstandigheden op het platteland in de vijf geselecteerde landen
- Tabel II-7 Donorhulp aan de vijf geselecteerde landen, 1988
- Tabel II-8 Tendenzen in de donorhulp aan de vijf geselecteerde landen, 1982-1988
- Tabel II-9 Samenstelling van de Nederlandse hulp aan de vijf geselecteerde landen naar begrotingscategorie (percentage in 1988/1989)

**TABEL II-1 AANTAL PL-PROJECTEN UITGEVOERD TUSSEN 1-1-1985 EN 1-4-1989
PER MACRO-REGIO EN VOOR DE BELANGRIJKSTE LANDEN**

Afrika		Azië	
Kenia	24	Indonesië	56
Soedan	23	India	32
Zambia	20	Sri Lanka	16
Tanzania	20	Thailand	15
Mozambique	20	Nepal	14
Rwanda	19	Jemen	12
Mali	19	Filippijnen	10
Zimbabwe	17	Overig Azië	28
Burkina Faso	16		
Senegal	11	Totaal Azië	183
Guinee Bissau	11	Wereldwijd	56
Overig Afrika	153	Nederland	21
Totaal Afrika	353		
Latijns Amerika		Totaal PL-projecten	779
Peru	42		
Nicaragua	33		
Bolivia	18		
Jamaica	10		
Overig Latijns Amerika	63		
Totaal Latijns Amerika	166		

TABEL II-2 PROJECTEN MET EEN PL-COMMITTERING VAN MEER DAN F 10 MILJOEN C.O. EEN JAAROMZET VAN MEER DAN F 2,5 MILJOEN
bedragen in miljoenen guldens

Land	Project	Kanaal	Committering	Jaaromzet 1985-88	Jaar van comittering
Mali	ARPON Boerenrijstcultuur	bilateraal	10,7	2,7	vóór 1985
Filippijnen	Programmahulp	bilateraal	20,0	5,0	1987
Soedan	Fuelwood and forestry extension	multi-bi FAO	10,5	1,0	1987
Sri Lanka	MTIP-Social Welfare Programme	multi-bi Wereldbank	15,0	0,7	vóór 1985
Regio Afrika	Riverblindness Programme	multi-bi Wereldbank	30,0	5,2	1985
Regio Latijns Amerika	PAHO programma Midden-Amerika	multi-bi WHO	10,0	2,5	1986
Soedan	Kassala Area Development	bilateraal	16,6	3,4	1987
Wereldwijd	Essential Drugs Programme	multi-bi WHO	21,4	3,5	1986
Noordjemen	Rada Integrated Rural Development Programme	bilateraal	19,5	3,1	vóór 1985
Noordjemen	Dhamar Rural Health Project	bilateraal	13,3	2,3	1986
Guinee Bissau	Infrastructuur rijstransport	bilateraal	11,6	2,0	vóór 1985
Regio Azië	Integrated pest control in rice growing	multi-bi	14,4	1,3	vóór 1985
Kenia	Kenya Wood-Fuel Development Programme	bilateraal	11,4	2,7	vóór 1985
Totaal uitgaven 1985-1988:	f 141,2 miljoen				
Gemiddeld per jaar:	f 35,3 miljoen				

TABEL II-3 JAAROMZET PL-PROJECTEN NAAR FINANCIERINGSKANAAL
bedragen in miljoenen guldens

Financieringskanaal	Jaaromzet				Index			
	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988
Bilateraal	46,1	62,8	82,8	70,5	100	136	178	152
MFO's totaal	37,6	34,6	26,7	40,4	100	92	71	107
-CEBEMO	19,9	14,6	12,0	13,5	100	73	60	68
-ICCO	9,2	9,0	7,3	9,4	100	97	79	102
-HIVOS	4,2	7,8	5,7	15,5	100	187	136	370
-NOVIB	4,2	3,1	1,7	2,0	100	73	41	47
Overige NGO's	5,3	6,5	11,3	16,2	100	123	214	307
Multi-bi totaal	33,5	64,2	68,0	87,6	100	192	203	261
-Wereldbank	1,8	24,4	16,2	24,5	100	1337	888	1347
-VN-organisaties	6,6	7,0	4,3	9,9	100	107	65	151
-Gespecialiseerde organisaties	25,1	32,8	47,5	53,1	100	131	189	212
SNV								
-Activiteiten in buitenland	10,9	11,5	8,4	15,8	100	103	77	145
-Activiteiten in Nederland	1,0	0,6	0,7	1,5	100	59	67	148
Totaal	134,5	180,1	197,7	231,9	100	134	147	172

TABEL II-4 ALGEMENE KENMERKEN VAN DE ECONOMIEËN VAN DE VOOR VEELDEVALUATIE GESELECTEERDE LANDEN

	Indonesië	Soedan	Rwanda	Tanzania	Nicaragua
Oppervlak (x 1000 km ²)	2000	2500	26	1000	148
Bevolking (in miljoenen)	170,0	23,0	7,0	24,0	3,5
Type land (Wereldbank '86)	low income	low income	low income	low income	middle income
Plaats op BNP/cap. lijst '87 (1=armste, 129=rijkste land)	41	32	26	12	54
Plaats op Human Development Index UNDP 1990 (1=laagste, 130=hoogste niveau)	54	15	21	35	71
BNP/capita (US\$, 1987)	450	3303	00	180	830
Jaarlijkse groei BNP/capita (1980-87)	+1,7	-4,3	-1,0	-1,7	-4,7
Ruilvoet 1988 (1980=100)	69	84	87	90	77

Bronnen: Human Development Report, UNDP, 1990;
World Development Report, Wereldbank, 1990.

TABEL II-5 BETEKENIS VAN DE RURALE SECTOR IN DE VIJF GESELECTEERDE LANDEN

	Indonesië	Soedan	Rwanda	Tanzania	Nicaragua
% van de bevolking op platteland ¹	73	79	93	71	42
% van de beroepsbevolking in de landbouw ²	53	65	93	86	46
% landbouw in BNP ¹	24	33	38	66	21
% van rurale huishoudens landloos ³	35 (Java)	-	2	-	32

1. World Development Report, Wereldbank, 1990.

2. Human Development Report, UNDP, 1990.

3. The Impact of Development Strategies on the Rural Poor, FAO, 1988.

TABEL II-6 INDICATOREN VOOR LEVENSONMSTANDIGHEDEN OP HET PLATTELAND IN DE VIJF GESELECTEERDE LANDEN

	Indonesië	Soedan	Rwanda	Tanzania	Nicaragua
rurale bevolking als % van de totale bevolking (1988)	73	78	93	70	41
% van de rurale bevolking onder de armoedegrens (1977-87)	44	85	90	60*	19
% van de bevolking dat toegang heeft tot schoon drinkwater	36	10	48	42	11
% van de bevolking dat toegang heeft tot sanitatie	38	-	55	58	16
% van de bevolking dat toegang heeft tot gezondheidszorg	-	40	25	72	60

Bron: Human Development Report, UNDP, 1990.

* Cijfer voor 1978; Backgroundstudy Netherlands Aid to Tanzania, B. van Arkadie (UNDP-rapport geeft geen cijfer voor Tanzania).

TABEL II-7 DONORHULP AAN DE VIJF GESELECTEERDE LANDEN, 1988

	Indonesië	Soedan	Rwanda	Tanzania	Nicaragua
Totale hulp (ODA in US\$ mln) ¹	1632	918	253	978	213
Hulp per capita (US\$) ¹	9	39	38	40	59
Hulp als percentage BNP ¹	2	8	11	31	4 ⁴
Totale Nederlandse hulp (f mln) ²	358,7	132,1	14,4	156,2	50,7
Nederlandse hulp als percentage van totaal ³	11	7	3	8	12
PL als percentage van Nederlandse hulp	3,3	25,0	36,1	2,0	17,8

1. World Development Report, Wereldbank, 1990.
2. Jaarverslagen Ontwikkelingssamenwerking 1988 en 1989.
3. 1 gulden=0,5 US dollar.
4. Human Development Report, UNDP, 1990 - cijfer voor 1987.

TABEL II-8 TENDENZEN IN DONORHULP AAN DE VIJF GESELECTEERDE LANDEN, 1982-88
uitgaven in miljoenen US dollars; index 1982=100

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Indonesië	100	82	74	66	78	137	180
Soedan	100	130	84	152	128	121	124
Rwanda	100	99	109	120	140	162	167
Tanzania	100	87	81	71	99	129	143
Nicaragua	100	99	94	84	124	116	176

Bron: World Development Report, Wereldbank, 1990.

**TABEL II-9 SAMENSTELLING VAN DE NEDERLANDSE HULP AAN DE VIJF
GESELECTEERDE LANDEN, NAAR BEGROTINGS-CATEGORIE
in procenten**

Begrotings- categorie	Indonesië		Soedan		Rwanda		Tanzania		Nicaragua	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
I a	3	3	25	25	36	31	2	2	18	21
I e/f	29	32	11	11	29	19	26	22	18	14
I	32	35	36	36	65	50	28	24	36	35
II	62	60	59	59	0	0	66	69	32	31
IV	6	5	5	5	35	50	6	7	32	34
Totaal (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaalbedrag (f mln)	358,7	405,1	132,1	121,6	14,4	11,9	156,2	152,0	50,7	49,5

I = Sectorprogramma's

I a = Sectorprogramma plattelandsontwikkeling

I e/f = Overige sectorprogramma's

II = Landen- en regioprogramma's

IV = Medefinanciering particuliere organisaties

Bron: Jaarverslagen Ontwikkelingssamenwerking, 1988 en 1989.

**Bijlage III Overzicht geselecteerde projecten
IOV-onderzoek sectorprogramma
plattelandontwikkeling**

OVERZICHT GESELECTEERDE PROJECTEN IOV ONDERZOEK SECTORPROGRAMMA PLATTELANDSONTWIKKELING

Projectnaam	Bureau	Kanaal	Thema
Indonesië			
1 ETA-79 Energie-inventarisatie West-Java	PLc	Bilateraal	Institutionele versterking
2 Waterbeheer voor voedselproductie	PLa	Multilateraal – FAO	Institutionele versterking
3 Oost-Java zwangerschapsonderzoek	PLa	Bilateraal	Institutionele versterking
4 Coöperatief ruraal krediet en spaarprogramma	PLb	Bilateraal	Voedselproductie/voedselzekerheid
5 Ontwikkeling productieve rol van vrouwen	PLb	Multilateraal – UNDP	Institutionele versterking
6 GKI-Plan Irian Yaya	PLb	NGO-ICCO	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
7 Milieuprofiel West-Java	PLc	Bilateraal	Institutionele versterking
8 Ontwikkelingsprogramma 4 bisdommen Irian Yaya	PLb	NGO-CEBEMO	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
Soedan			
9 Vrouwen project	PLb	Multilateraal – FAO	Voedselproductie/voedselzekerheid
10 Geïntegreerd project voor rurale vrouwen	PLb	Bilateraal	Institutionele versterking
11 Hulp Ethiopische vluchtelingen	PLa	NGO-ICCO	Gemeenschapsdiensten
12 Qala en Nahal vluchtelingen vestigingsproject	PLa	NGO-NOVIB	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
13 Agrarisch project voor kleine boeren	PLb	NGO-CARE	Voedselproductie/voedselzekerheid
14 Noodhulpprogramma sprinkhanen 1988	PLa	Multilateraal	Voedselproductie/voedselzekerheid
15 Brandhout en bosuitbreiding	PLc	Multilateraal – FAO	Institutionele versterking
16 Houtskoolbriketten uit katoenaafval	PLc	Bilateraal	Energie en ecologie
Rwanda			
17 Byumba Streekontwikkeling	PLb	SNV	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
18 Rurale drinkwatervoorziening	PLb	SNV	Gemeenschapsdiensten
19 Gisenyi streekontwikkeling	PLb	SNV	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
20 Houtoven – biogasproject	PLc	SNV	Energie en ecologie
21 Bosbouwproject Gituza	PLc	NGO-CARE	Energie en ecologie
22 Terrasserings en herbebossing – SPWP	PLb	Multilateraal – ILO	Rurale werkgelegenheid

Projectnaam	Bureau	Kanaal	Thema
23 Verbetering houtskoolproductie techn.	PLC	Multilateraal – Esmap	Energie en ecologie
24 Bouw Gatsibo Hospitaal	PLb	Bilateraal	Overige (niet-PL-prioriteiten)
Tanzania			
25 Bosbouwproject – SPWP	PLc	Multilateraal – ILO	Rurale werkgelegenheid
26 ICARA/II – vluchtelingensteun	PLb	NGO-TCRS	Gemeenschapsdiensten
27 Actie voor hulp aan rurale vrouwen	PLb	Multilateraal – ILO	Institutionele versterking
28 Programma constructie van silo's voor voedselgewassen in de Southern Highlands	PLa	NGO-NOVIB	Voedselproductie/voedselzekerheid
29 Valleiontwikkeling Rulenge	PLa	NGO-CEBEMO	Voedselproductie/voedselzekerheid
30 Bevolkingsparticipatieproject	PLa	Multilateraal – FAO	Voedselproductie/voedselzekerheid
31 Kunstmestproject Fase II	PLb	Multilateraal – FAO	Institutionele versterking
32 Kleinschalige irrigatie Dodoma	PLb	SNV	Voedselproductie/voedselzekerheid
Nicaragua			
33 Programma Rancho Grande	PLb	NGO-NOVIB	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
34 Herbebossing Jalapa Valle	PLc	Bilateraal	Energie en ecologie
35 Post-alfabetisering volwassenenonderwijs	PLb	NGO-CEBEMO	Overige (niet-PL-prioriteiten)
36 Plattelandsontwikkeling CEPAD	PLb	NGO-ICCO	Geïntegreerde plattelandsontwikkeling
37 Opbouw rurale nederzettingen	PLb	Multilateraal – UNDP	Overige (niet-PL-prioriteiten)
38 Voedselproductieverhoging regio I Esteli	PLa	Bilateraal	Voedselproductie/voedselzekerheid
39 Ondersteuning voedselzekerheid door PAN	PLa	Multilateraal – FAO	Institutionele versterking
40 Netwerk van boerenwinkels	PLb	NGO-HIVOS	Voedselproductie/voedselzekerheid

1. Indonesië: ETA-79 Energie-inventarisatie West-Java

1.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1984-88

Committering vanuit het sectorprogramma: f 3.991.000

1.2 Achtergrond

In 1983 wordt tussen de regeringen van Nederland en Indonesië een overeenkomst gesloten, waarbij door middel van een energieprogramma ondersteuning aan Indonesië wordt geboden om de energiecrisis beter het hoofd te kunnen bieden. Binnen dit raamwerk wordt een energieproject geformuleerd, ETA-79, waaraan verschillende donoren bijdragen. ETA-79 is gericht op geïntegreerde ontwikkeling van energie-mogelijkheden. De donoren richten zich elk op een verschillende provincie. De bijdrage van Nederland krijgt vorm in het Regionaal Energie Ontwikkelingsproject West-Java (REDEP). De verantwoordelijkheid voor REDEP ligt bij het Directoraat Generaal van Elektriciteit en Nieuwe Energie (DJELB). Directe counterparts voor het uitvoerende Nederlandse adviesbureau zijn het Subdirectoraat voor Rurale Energie van DJELB en het Provinciale Planbureau, BAPPEDA. Verder zijn andere adviesbureaus en overheidsinstanties bij de uitvoering betrokken. REDEP, waarvoor een verkennende fase van 8 maanden gepland was, liep van eind 1983 tot januari 1988. Onbekendheid met en onderschatting van de problematiek hebben tot een lange projectduur geleid.

1.3 Doelstelling en benadering

De projectdoelstellingen zijn in aanvang geformuleerd als a) het ontwikkelen van een praktisch model voor systematische analyse van de energiesituatie in bepaalde gebieden; b) het onderzoeken van mogelijkheden voor gebruik van andere energiebronnen dan olie, en c) in samenwerking met DJELB en BAPPEDA aangepaste energieplannings- en beoordelingstechnieken ontwikkelen en deze in andere gebieden toepassen. Men kiest een aanpak waarbij op dorpsniveau gegevens worden verzameld, die vervolgens worden gesystemiseerd.

De uitvoering is voorzien in drie fasen: algemene oriëntatie, testen in proefgebieden en uitvoering. Door bijstellingen door het Nederlandse adviesbureau en als gevolg van de evaluatie in 1985 is in de doelstellingen de uitvoering geheel naar de achtergrond verdwenen. Wegens tekort aan adequate expertise bij de Nederlandse consultant werd een op energie gespecialiseerd Amerikaans adviesbureau ingeschakeld voor fase 2.

1.4 Resultaten

Gedurende het project is een grote hoeveelheid gegevens verzameld en in catalogi gerangschikt, en werd een op planning gerichte onderzoeksmethodologie ontwik-

keld. Doordat de data betrekking hebben op één meetmoment, in plaats van op de benodigde tijdreeksen, kunnen ze echter niet voor planningsdoeleinden gebruikt worden.

Eén proefgebied is tot ontwikkeling gebracht; dit heeft vooral tot gevolg gehad dat in het betrokken gebied bij de bevolking een beter inzicht is ontstaan over verantwoord gebruik van energiebronnen. Op nationaal niveau is kennis aan de Indonesische counterparts overgedragen omtrent de methodologie van gegevens verzamelen, en het gebruik van handboeken en computertoepassingen. Kennisoverdracht naar lagere overheden is beperkt gebleven, met name wat betreft BAPPEDA, waarop het project mede gericht was. De implementatiefase is niet bereikt.

1.5 Beoordeling

Inzet middelen: het project is duur omdat: a) het een ambitieus en veelomvattend project is; b) verlenging noodzakelijk werd door onder andere het gebrek aan expertise bij het Nederlandse adviesbureau; c) zeer veel buitenlandse experts ingezet zijn.

Inpassing in administratief kader: afbakening van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen is niet opgenomen in het project, en daardoor is ook in de praktijk inpassing in het administratief kader onduidelijk gebleven. Wel paste het programma in de nationale energiepolitiek van Indonesië (vooral in het begin van de jaren tachtig in verband met de oliecrisis). ETA-79 is een van de eerste activiteiten gericht op het gebruik van alternatieve, lokaal beschikbare energiebronnen in rurale gebieden.

Resultaten: deze zijn beperkt tot onderzoeksgegevens (die vanwege hun aard niet voor planning gebruikt kunnen worden), de ontwikkeling van één proefgebied en kennisoverdracht op slechts één relevant niveau. Dit is bovendien bereikt in een periode die veel langer was dan voorzien. Samengevat: een erg mager resultaat.

Duurzaamheid: door de geringe resultaten en de beperkte overdracht van kennis op alle relevante niveaus (met name naar BAPPEDA) is de kans op duurzaamheid gering.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het REDEP-project is een planningsgericht onderzoeksproject dat de uitvoeringsfase niet heeft bereikt. Door een tekort aan deskundigheid heeft het project veel langer geduurd dan voorzien en zijn de doelstellingen niet bereikt. Theoretisch kan het project gezien worden als een investering voor regionale energieplanning en het gebruik van alternatieve energiebronnen. Aan de verbetering van de produktie- en levensomstandigheden op het platteland heeft het project niet bijgedragen.

1.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstellingen van REDEP passen in de prioriteiten van het PL-sectorprogramma: rurale energievoorziening, ecologie en institutionele ontwikkeling op bestuursniveau zijn centrale aspecten van het project. Het voldoet in de opzet

bovendien aan het criterium van een vernieuwende aanpak. In de praktijk echter zijn de resultaten te mager om regionale energieplanning mogelijk te maken. Kleinschaligheid, participatie van de bevolking en aandacht voor de positie van vrouwen komen niet voor in opzet en uitvoering.

2. Indonesië: Waterbeheer voor voedselproductie

2.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: FAO

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 8.664.000

2.2 Achtergrond

Het project maakt deel uit van een serie initiatieven van de Indonesische overheid om het beheer en onderhoud van kleinschalige irrigatiesystemen te verbeteren. Dit beleid komt voort uit het streven van de overheid naar een verhoging van de voedselproductie. De verbetering van traditionele en kleinschalige irrigatie resorteert onder het Ministerie van Landbouw. Als belangrijkste knelpunten voor de activiteiten van dit ministerie worden genoemd: tekort aan deskundig personeel, beperkte fondsen, en onvoldoende kennis over de zeer uiteenlopende omstandigheden van de boerenbedrijven.

Het project is uitbesteed aan FAO en ondergebracht bij het Directoraat Generaal van Voedselgewassen van het Ministerie van Landbouw. Voor de uitvoering van het project is personeel van het Subdirectoraat van Waterbeheer ingezet, zowel op centraal als op provinciaal niveau. Directe werkrelaties op de verschillende niveaus worden onderhouden met andere ministeries.

Het project wordt uitgevoerd op Java en Aceh.

2.3 Doelstelling en benadering

De projectdoelstellingen zijn geformuleerd in termen van ondersteuning van diverse landbouwinstellingen van de overheid van provinciaal tot dorpsniveau. Op den duur beoogt het project bij te dragen aan het verhogen van de nationale voedselproductie, door overdracht van kennis over waterbeheer aan rijstboeren.

Het project is primair gericht op het bijscholen van staf van het Ministerie van Landbouw op districtsniveau. In het 2-jarige trainingsprogramma zijn zowel theoretische elementen als toepassing in de praktijk opgenomen, waaronder vormen van actie-onderzoek. De praktijktoepassing vindt plaats via zogenaamde 'start-projecten' in het werkgebied van de betreffende ambtenaren. De meerderheid van de projectstaf heeft een technische achtergrond; het trainingsprogramma is geheel op technische aspecten gericht.

2.4 Resultaten

De concrete resultaten van het project zijn meetbaar voor het trainingsprogramma. In Aceh, waar pas in 1988 gestart werd, worden in tien districten mensen getraind, maar precieze aantallen zijn niet bekend. Op Java hebben 95 mensen op districts-niveau een opleiding van twee jaar gehad of zijn daar mee bezig. Op provinciaal niveau hebben ongeveer 25 functionarissen 'on-the-job' training ontvangen; 200 landbouwvoorlichters kregen één week training; 1200 boeren, lokale leiders en leden van irrigatiegroepen volgden voorlichtingsprogramma's. Trainingsprogramma's worden bijgesteld naar aanleiding opgedane ervaring. Voorts is een uitgebreide documentatie geproduceerd. In 185 (gepland 160) dorpen zijn startprojecten begonnen waarvan er 50 bijna aan zelfstandig beheer toe zijn. Activiteiten op dorpsniveau zijn meer op mobilisatie van de bevolking dan op participatie gericht. Resultaten op bedrijfsniveau (hogere opbrengsten) zijn niet beschikbaar; er is wel geconstateerd dat de irrigatiestructuur daadwerkelijk is veranderd: de waterdistributie is verbeterd en boeren zijn op efficiëntere wijze gaan verbouwen.

2.5 Beoordeling

Invzet middelen: de kosten zijn, gezien de resultaten, aan de hoge kant. Er wordt gewerkt aan lange-termijn-trainingsprogramma's op een (geografisch gezien) grote schaal, hetgeen hoge aanloopkosten met zich meebrengt. Bovendien maakt de inzet van veel buitenlandse experts het programma duur.

Inpassing in administratief kader: het project past goed in de macro-context (overheidsbeleid), en is goed ingebed in overheidsstructuren op alle niveaus.

Resultaten: in algemene termen lijkt het project er redelijk in te slagen om de kortetermijndoelstellingen te realiseren. Het heeft veel verschillende niveaus tegelijkertijd willen bereiken en bestrijkt een groot gebied. Daarbij is primair voor een technische oriëntatie gekozen, met de beperkingen van dien. Bij de uitvoering en het resultaat van de training zijn door de deelnemers zowel positieve als kritische kanttekeningen geplaatst. Over de uiteindelijke doelstelling (verhoging van de voedselproductie) zijn geen gegevens beschikbaar.

Duurzaamheid: de kans op duurzaamheid wordt vergroot door de integratie in het Indonesische overheidsapparaat en de aansluiting bij de macro-economische en beleidsomstandigheden. Op Oost-Java is bovendien buitenlandse financiering in beperkte mate vervangen door lokale overheidsfondsen. In andere gevallen blijft de financiële afhankelijkheid van externe bronnen vooralsnog bestaan. De projectactiviteiten dragen naar verwachting wel indirect bij tot produktiviteitsverhoging in de voedsellandbouw. Dit zal, naar wordt gehoopt, in de gemeenschappen waar projectactiviteiten worden uitgevoerd leiden tot investeringen en onderhoud van de irrigatiesystemen door de boeren zelf. Het sociaal-economische aspect is in dit project echter sterk onderbelicht en mede als gevolg hiervan zijn er geen gegevens beschikbaar op dit gebied.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: het trainingsprogramma voor landbouwpersoneel van de overheid belast met waterbeheer kan gezien

worden als een voorinvestering voor het verbeteren van de levensomstandigheden van de rurale bevolking. De activiteiten binnen het kader van het project op zich brengen deze verbeteringen niet automatisch tot stand.

2.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstellingen en de aanpak van het project sluiten aan bij het PL-sectorprogramma, aangezien het project beoogt bij te dragen aan de verhoging van de welvaart van de rurale bevolking door middel van het verbeteren van de voedselproductie. Het project richt zich op institutionele versterking van overheidsinstellingen, op organisatie van boeren in irrigatiegroepen, en op verbetering van waterbeheer en watergebruik. Verbetering van de positie van vrouwen ontvangt noch in de opzet, noch in de praktijk expliciete aandacht in dit project. Aan milieuaspecten wordt geen expliciete aandacht geschonken, maar sommige technische verbeteringen hebben anti-erosieve effecten.

3. Indonesië: Oost-Java zwangerschapsonderzoek

3.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1981–89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.711.000

3.2 Achtergrond

De 'East Java Pregnancy Study' (EJPS) is een onderzoeksproject dat voortkomt uit een samenwerkingsverband daterend uit de jaren 1975–79, tussen de Universiteit van Airlangga, Surabaya (UnAir) en het Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam (KIT). Onderzoeken die in deze periode werden uitgevoerd toonden ernstige ondervoeding aan onder moeders en kleine kinderen op het eiland Madura. Op basis van deze gegevens is een vervolgonderzoek opgezet dat uitgaat van de hypothese dat het verstrekken van aanvullende voeding aan zwangere vrouwen de vicieuze cirkel van laag geboortegewicht – hoog sterftecijfer onder zuigelingen – hoog geboortecijfer zou kunnen doorbreken.

Het onderzoek is uitbesteed aan het KIT en wordt uitgevoerd binnen de overeenkomst die gesloten is tussen het KIT en UnAir. Het onderzoek vond plaats in enkele dorpen op Madura.

Fase 1 liep van 1981 tot 1985, fase 2 van 1985 tot 1989.

3.3 Doelstelling en benadering

Het project EJPS beoogt in het algemeen bij te dragen aan de discussie over het internationale vraagstuk betreffende voedselhulp en aanvullende voeding. Directe projectdoelstelling is het verkrijgen van inzicht in factoren die van belang zijn

voor ontwikkeling, ondervoeding, groei en sterfte van jonge kinderen, waarbij de rol van aanvullende voeding voor zwangere vrouwen belangrijk geacht wordt. Hiertoe worden data verzameld op dorpsniveau. Het project wil voorts bijdragen aan de ontwikkeling van de capaciteit van de UnAir-staf. Terwijl in fase 1 ook een bijdrage aan het beleid van de Indonesische overheid op het terrein van de gezondheidszorg tot de doelstellingen behoorde, ontbreekt deze in fase 2. In deze fase is na evaluatie wel een component gemeenschapsontwikkeling opgenomen. De doelstellingen zijn nu dan ook tevens gericht op het verkrijgen van inzicht in traditionele gezondheidszorg en voeding m.b.t. zwangere/zogende vrouwen en jonge kinderen, en op het formuleren van alternatieve activiteiten op dit terrein, waarbij de bevolking actief betrokken moet worden en de gemeenschappen er direct van moeten profiteren.

3.4 Resultaten

De onderzoeksresultaten voldoen aan internationale wetenschappelijke maatstaven en dragen bij aan het inzicht omtrent de rol van voeding in de ontwikkeling van kinderen. Nog niet alle activiteiten op dit gebied zijn overigens afgerond. In fase 2 is een studie naar traditionele gezondheidszorg en voedingspraktijken uitgevoerd.

De bijdrage aan verbetering van de gezondheid is beperkt tot een toename in bewustwording op dit punt en de fysieke verbetering van de groep vrouwen en kinderen die bij het onderzoek zijn betrokken en op grond daarvan aanvullende voeding kregen. Sinds kort wordt een kleine bijdrage van de vrouwen verwacht voor de medische diensten; het bezoek van de vrouwen aan de gezondheidscentra is sindsdien teruggelopen.

Kennisoverdracht is geschied door middel van het houden van studie- en discussiebijeenkomsten, waaraan o.a. ambtenaren van lagere overheden hebben deelgenomen. Hoewel 20% van het budget beschikbaar was voor trainingsactiviteiten, is training van UnAir-staf beperkt gebleven. De projectleider heeft een PhD behaald en vervolgens via de geneeskundige faculteit bijgedragen aan kennisverspreiding. Voor het veldwerk werd een groep enquêteurs getraind.

Activiteiten gericht op gemeenschapsontwikkeling zijn later dan gepland van start gegaan en hebben een zeer beperkt resultaat gehad, mede als gevolg van gebrek aan samenwerking met organisaties die ervaring hebben op dit terrein. De ontwikkeling van activiteiten op het gebied van gezondheidszorg is bovendien geheel gescheiden van de bestaande voorzieningen gebeurd. Productieve activiteiten zijn zeer recent gestart met twee groepen vrouwen; gezien het prille stadium zijn er nog geen resultaten te melden.

3.5 Beoordeling

Inzet middelen: de kosten zijn hoog, gezien het feit dat de resultaten niet in toepasbare vorm beschikbaar zijn voor het Indonesische beleid. De doelstelling was dan ook primair wetenschappelijk. Er is een beperkt aantal mensen getraind, en slechts twee kleine gemeenschappen hebben geprofiteerd van de activiteiten.



Inpassing in administratief kader: het project is ingepast in de Medische Faculteit van de UnAir; er is geen samenwerking met overheidsinstellingen op het terrein van voeding en gezondheidszorg, zoals het Ministerie van Gezondheid.

Resultaten: de kwaliteit van de onderzoeksresultaten is goed; twee leden van de Indonesische staf zijn op het projectonderzoek gepromoveerd. De andere doelstellingen zijn niet gehaald.

Duurzaamheid: het onderzoek is vrijwel geheel afhankelijk van financiering van donoren. Er is weinig overdracht van kennis en een grote personeelwisseling binnen het project geweest, hetgeen de duurzaamheid niet ten goede komt.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project kan, wanneer vertaling van de onderzoeksresultaten in beleid mogelijk blijkt, opgevat worden als een voorinvestering voor de uitvoering van overheidsbeleid, die op den duur kan bijdragen aan het verbeteren van de levensomstandigheden van de rurale bevolking. Het directe effect is minimaal.

3.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het onderzoeksproject is halverwege de uitvoering ondergebracht in het PL-programma, dat op doelstellingen en wijze van uitvoering geen invloed heeft gehad. Op basis van de evaluatie in 1985 is een component aan het project toegevoegd (gemeenschapsontwikkeling) die gezien de opzet en aanpak van het project weinig levensvatbaar was. Er is derhalve geen aansluiting bij het sectorprogramma.

4. Indonesië: Coöperatief ruraal krediet- en spaarprogramma

4.1 Algemene kenmerken

Thema: Krediet en coöperatie

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1986-91

Committering vanuit het sectorprogramma: f 3.895.000

4.2 Achtergrond

In 1979 werd binnen een proefproject (QTA-28), gericht op het verhandelen van groente en fruit op West-Java, bij wijze van proef een coöperatief ruraal spaar- en kredietprogramma opgezet. Coöperaties en kredietverlening worden gezien als belangrijke instrumenten voor economische ontwikkeling in rurale gebieden. Kredietfaciliteiten voor kleine bedragen zijn schaars in Indonesië. Vaak wordt een zeer hoge rente in rekening gebracht.

Het proefproject was gericht op een klein aantal groepen producenten/handelaars georganiseerd via de coöperatiestructuren op subdistrictsniveau (KUD's: *Koperasi Unit Desa*). Positieve ervaringen leidden tot een uitbreiding van het programma. In 1986 werd het spaar- en kredietprogramma voor een periode van vier jaar voortgezet in de vorm van het Coöperatief ruraal krediet- en spaarprogramma en breidden de activiteiten zich uit naar andere provincies.

Het Ministerie van Coöperaties is verantwoordelijk voor het programma en heeft een coördinerende rol. De uitvoering is gebaseerd op samenwerking met de nationale coöperatieve bank BUKOPIN, zowel op nationaal als provinciaal niveau. Voor de ondersteuning van de uitvoering zijn deskundigen van de Nederlandse RABO-bank ingezet.

4.3 Doelstelling en benadering

Het programma beoogt de lagere inkomensgroepen in rurale gebieden te voorzien van niet-gesubsidieerde individuele kredieten zonder individueel onderpand. Binnen het programma wordt gestreefd naar het oprichten van provinciale (BUKOPIN) centra voor het uitvoeren van het spaar- en kredietsysteem via de coöperaties. Het programma heeft een benadering gekozen die een 'top-down' aanpak (duidelijke centraal vastgesteld leenprocedures) combineert met een 'bottom-up' aanpak (groepsvorming op dorpsniveau). Voorzien wordt in selectie van coöperaties en groepen voor het programma, het peilen van de kredietbehoeften, de introductie van een boekhoudsysteem, alsmede in supervisie en evaluatie. Integratie van het programma in de reguliere BUKOPIN-structuur is van meet af aan nagestreefd. De KUD's fungeren als schakel tussen BUKOPIN en de groepen.

4.4 Resultaten

Het project lijkt er goed in te slagen de doelstellingen te realiseren. In twee provincies zijn de programma-activiteiten overgedragen aan BUKOPIN. In twee

andere provincies werden door BUKOPIN zelfstandig soortgelijke activiteiten opgezet.

Via het programma zijn inmiddels ongeveer 33.000 mensen bereikt, waarvan 20 tot 45% vrouwen; er zijn ruim 500 spaar- en leengroepen opgezet via 56 KUD's verdeeld over 6 provincies en 18 districten. De leningen worden zeer snel terugbetaald en er is nauwelijks sprake van wanbetaling. De omvang van de leningen en van de spaartegoeden is aanzienlijk gestegen. Verder zijn er 72 werknemers aangesteld in het programma, waarvan 28 opgenomen in de permanente BUKOPIN-staf en 65 kredietbeheerders bij en betaald door KUD's.

Het programma heeft op de meeste niveaus (van de spaar- en leengroepen tot BUKOPIN-Jakarta) een positieve bijdrage geleverd aan organisatievorming en financieel management. Op verschillende niveaus is in training voorzien. De training in Jakarta werd als te westers beoordeeld.

Over het gebruik van de leningen en de resultaten ervan voor de inkomenspositie van de bevolking zijn nauwelijks gegevens beschikbaar, maar er zijn indicaties dat er veel verschillende activiteiten mee worden gefinancierd. Evenmin kan nauwkeurig worden aangegeven in hoeverre arme bevolkingsgroepen van de kredietfaciliteiten hebben geprofiteerd.

4.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen kosten en resultaten is redelijk gunstig: er is een groot en toenemend aantal mensen dat kredieten heeft ontvangen (waaronder veel vrouwen), er wordt in hoge mate gebruik gemaakt van lokale expertise en van bestaande structuren, er is sprake van overname van projectactiviteiten door BUKOPIN en van een goede terugbetaling van leningen. Operationele kosten van het project daarentegen zijn hoog.

Inpassing in administratief kader: ofschoon het programma niet is opgenomen in de officiële krediet-programma's onder verantwoordelijkheid van de Centrale Bank, sluit het wel goed aan bij het huidige beleid dat gericht is op het terugbrengen van subsidies en deregulering. Ook is er een goede inbedding van het project in de structuur van enerzijds het Ministerie van Coöperaties en anderzijds BUKOPIN.

Resultaten: in kwalitatief en kwantitatief opzicht zijn de resultaten over het geheel genomen goed. Minder goed wordt de training in Jakarta beoordeeld. Gegevens over de resultaten van het gebruik van de leningen ontbreken.

Duurzaamheid: deze is in politiek opzicht niet optimaal daar de erkenning van BUKOPIN als officieel financieringskanaal ontbreekt, en in het beleid thans de nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van particuliere banken. De resultaten op coöperatie-niveau beïnvloeden de economische duurzaamheid gunstig. Financieel is het programma nog steeds afhankelijk van externe ondersteuning. Indien politieke acceptatie, overdracht van kennis, en een omvattend monitoring-systeem tot stand komen, is de kans op duurzaamheid groot.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het programma is erin geslaagd om een goed functionerend spaar- en kredietprogramma te starten

waarin de rurale bevolking participeert. Er zijn indicaties dat er geïnvesteerd is in veel verschillende inkomensgenererende activiteiten; op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland.

4.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Kredietverlening en coöperaties behoren tot de prioritaire onderwerpen van het sectorprogramma. Het project kenmerkt zich door een innovatieve aanpak en is gericht op het verbeteren van de levensomstandigheden op het platteland, waarmee het past in de criteria van het PL-programma. De benadering met voorkeur voor produktieve activiteiten en een hoge participatiegraad komt ook tot uiting in dit programma. Hoewel er geen speciale aandacht voor vrouwen was, worden zij toch in grote mate bereikt. Milieuaspecten krijgen in het project geen expliciete aandacht.

5. Indonesië : Ontwikkeling produktieve rol van vrouwen

5.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: UNDP

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 2.600.000

5.2 Achtergrond

Het proefproject voor de ontwikkeling van de produktieve rol van rurale vrouwen is in 1986 gestart voor een periode van drie jaar en bevindt zich in een afrondingsfase. Het is een vervolg op een eerste proeffase (1982-84). Deze eerste projectfase, financieel ondersteund door UNDP, was gericht op het stimuleren van de huisindustrie via hecht georganiseerde groepen in een beperkt aantal provincies. Het project werd vervolgens uitgebreid naar 24 van de 26 provincies van het land.

De rechtvaardiging voor een tweede proeffase was het feit dat het ontwikkelingsproces in de groepen net op gang begon te komen en dat de gevolgde aanpak slechts een eerste test had ondergaan. In de eerste fase ontbraken voldoende basisgegevens mede vanwege een geïntegreerd monitoring-systeem.

De verantwoordelijkheid voor het project ligt bij de 'State Minister for the Development of the Role of Women'. De uitvoering is in handen van het Directoraat Generaal van Kleinschalige Industrie (Ministerie van Industrie). Het project wordt begeleid door UNDP.

5.3 Doelstelling en benadering

In algemene termen wil het project bijdragen aan de verbetering van de sociale en economische positie van vrouwen door middel van het stimuleren van de

participatie van arme vrouwen uit rurale gebieden in productieve activiteiten gericht op duurzame ontwikkeling. De concrete projectdoelstellingen zijn meerledig: het ontwikkelen van een uitgebalanceerd model voor productieve activiteiten van rurale vrouwen, het formeren van productieve vrouwengroepen, het creëren van een structuur binnen de overheid voor verdere uitbreiding van het programma op nationale schaal, en het trainen van project-betrokkenen op alle niveaus.

Er wordt een stapsgewijze benadering voorgestaan, die begint met het formeren van vrouwengroepen die in de gemeenschap een stimulerende rol spelen. Hierna worden activiteiten gekozen, waarvoor kredieten beschikbaar worden gesteld (beginkapitaal in de vorm van een roterend fonds). Bij de selectie van producten, technieken en markten dient economische levensvatbaarheid als belangrijk criterium gehanteerd te worden. Naast het ontwikkelen van structuren voor de groepen wordt gewerkt aan bijscholing en organisatie op verschillende niveaus, voornamelijk door middel van training in Jakarta.

5.4 Resultaten

Er zijn productie-gerichte vrouwengroepen georganiseerd in 120 dorpen verdeeld over 24 provincies (gepland was 90 dorpen in 18 provincies). Op deze wijze worden ongeveer 3000 vrouwen bereikt. Een kwart van de groepen ressorteert reeds meer dan vijf jaar onder het programma. Naar het oordeel van de projectstaf zijn 23 groepen volledig zelfstandig, 65 groepen ten dele en zijn 32 groepen niet levensvatbaar. Ongeveer 30 groepen zijn geïntegreerd in coöperatieve structuren op subdistrictsniveau, waarmee zij een legale status verwerven. Het project heeft een duidelijk effect gehad op de werkgelegenheid, ook voor vrouwelijke niet-groepsleden en voor mannen. Bovendien is er sprake van een positief effect voor de betrokken dorpen als geheel door de beschikbaarheid van grondstoffen die in grote hoeveelheden worden aangeschaft door de groepen.

In totaal worden 16 verschillende typen activiteiten ondernomen, waarbij de traditionele nijverheid van bovenaf wordt gestimuleerd, daardoor dominant is maar afzetproblemen kent. Het inkomen uit de huisindustrie is voor de betrokken huishoudens door de projectactiviteiten in sommige gebieden weliswaar verdubbeld, maar blijft toch minder dan de gemiddelde verdienste in de huisindustrie in rurale gebieden.

Op verschillende niveaus is (voornamelijk in Jakarta) training en bijscholing gegeven (35 leden van de projectstaf, 39 veld-assistenten en 139 groepsleiders). De voorlichtingsactiviteiten op dorpsniveau hadden voornamelijk een technisch karakter.

5.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen kosten en resultaten is ongunstig; er is een relatief zware administratieve en organisatorische structuur opgezet in verhouding tot het aantal bereikte vrouwen en de resultaten die behaald worden in de groepen.

Inpassing in administratief kader: het project past goed in het Indonesische overheidsbeleid ten aanzien van vrouwen. Op nationaal niveau zijn de structuren van het programma vastgelegd binnen het Directoraat Generaal voor Kleinschalige Industrie van het Ministerie van Industrie; daarin is het echter niet goed geïntegreerd. Op provinciaal niveau is er geen aansluiting bij de overheidsorganisatie.

Resultaten: in kwalitatief en kwantitatief opzicht zijn de resultaten matig, mede door de nadruk op traditionele nijverheid. Wel zijn de gevormde groepen replicerbaar gebleken.

Duurzaamheid: de economische levensvatbaarheid van veel groepen op langere termijn is twijfelachtig, vanwege afzetproblemen voor handnijverheidsproducten. De financiële duurzaamheid van het project lijkt gering vanwege de ambitieuze geografische spreiding en het ontbreken van een administratieve inpassing op lagere niveaus (provincie en district). Kennisoverdracht heeft positief bijgedragen aan duurzaamheid: sommige groepen beheren zelfstandig de eigen middelen. Het model lijkt goed te werken; er vormen zich spontaan nieuwe groepen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: deze bijdrage is bescheiden: relatief weinig vrouwen zijn bereikt, en een groot deel van de vrouwen-groepen heeft (nog) geen activiteiten ondernomen die economisch levensvatbaar zijn. Aan de andere kant is het proefprogramma erin geslaagd een groot aantal gebieden te bereiken en heeft het ook effect gehad buiten de groepen waarop het project zich oorspronkelijk richtte.

5.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het stimuleren van inkomensgenererende activiteiten voor arme vrouwen uit rurale gebieden behoort tot de prioriteiten van het sectorprogramma. Deze activiteiten kunnen de levensomstandigheden duurzaam verbeteren. De voorgestane aanpak (kleinschalige interventie, productieve activiteiten met aangepaste technologie en een hoge mate van participatie) sluit eveneens aan bij het PL-programma. Milieuaspecten zijn niet aan de orde.

6. Indonesië: GKI-plan Irian Jaya

6.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandsontwikkeling

Kanaal: NGO/ICCO

Looptijd: 1985-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 700.000

6.2 Achtergrond

Het ontwikkelingsprogramma van de Evangelische Kerk van Irian Jaya (GKI) bestrijkt een aantal gebieden in het noorden van Irian Jaya, de grootste en meest achtergebleven provincie van Indonesië. Ontwikkeling van het gebied stuit op

beperkingen zoals een ongunstig fysisch milieu, een laag ontwikkelingsniveau van de bevolking, en een gebrekkige infrastructurele en institutionele ontwikkeling. Vanaf de inlijving van Irian Jaya bij Indonesië in 1963 bestaat er bij de autochtone bevolking veel wantrouwen ten aanzien van de overheid. De Indonesische overheid slaagt er slechts ten dele in de bevolking bij het ontwikkelingsproces te betrekken, met als gevolg toenemende marginalisering. In deze context vindt het ontwikkelingsprogramma van de GKI plaats. Door het vertrouwen dat de bevolking stelt in de GKI is het mogelijk via dit kanaal een bijdrage te leveren aan het ontwikkelingsproces. Het programma is erop gericht de marginalisering van de autochtone bevolking te keren. Coördinatie vindt plaats vanuit de GKI-afdeling voor onderzoek en ontwikkeling, die ressorteert onder de Synode en het Synodebestuur, de hoogste organen van de GKI in Irian Jaya.

6.3 Doelstelling en benadering

Het programma stelt zich ten doel de positie van de autochtone bevolking te versterken en is vooral op sociaal-economische ontwikkeling toegespitst, met nadruk op inkomensverbetering. Een achterliggende doelstelling is dat indirect, via een inkomensverbetering van de bevolking, de financiële positie van de kerk verbeterd wordt. Secundaire doelstellingen zijn gericht op het verwerven van kennis en vaardigheden, op bewustwording en op institutionele versterking.

De benadering is 'bottom-up' en multisectoraal. Na een voorbereidende onderzoeksfase zijn activiteiten gestart in drie proefgebieden die elk ongeveer met een district samenvallen (Irian Jaya telt negen districten). Nadien komen ook andere districten aan bod. In elk district wordt een coördinator aangesteld en een ontwikkelingsraad opgezet, die de sociaal-economische ontwikkeling moeten stimuleren, en de lokaal geïnitieerde projecten moeten beoordelen alvorens ze aan het Synodebestuur voor te leggen. Districtscoördinatoren begeleiden de uitvoering.

6.4 Resultaten

De resultaten van het programma zijn zeer uiteenlopend. Voorbeelden van activiteiten zijn: productie, verwerking en vermarkting van vis, oprichting van consumptie-coöperaties, en voedselproductie. Terwijl op enkele plaatsen projecten vorm hebben gekregen die tot duurzame verbetering van de positie van de betrokken groepen leiden, zijn ook veel mislukkingen geconstateerd. Het grote aantal mislukkingen vindt een verklaring in het ongunstige fysische milieu, het zwakke programmabeheer (op centraal en districts niveau) en het ontbreken (op alle niveaus) van noodzakelijke capaciteiten om projectvoorstellen op haalbaarheid te onderzoeken en ze goed uit te voeren. Projecten slagen vooral daar waar reeds vóór het ontstaan van het programma initiatieven en structuren op het vlak van economische activiteiten aanwezig waren. Nieuwe structuren of organisaties zijn niet altijd op de gewenste wijze tot stand gekomen (van onder af) en functioneren ook niet zoals bedoeld.

De zowel op centraal als op districtsniveau onduidelijke verhouding tussen de kerk en het ontwikkelingsprogramma zorgt voor een bijkomende complicerende factor. De beslissingsmacht ligt uiteindelijk bij de kerk en dit heeft in een aantal gevallen geleid tot beslissingen die meer de institutionele belangen van de kerk dienen dan het programma.

6.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen kosten en resultaten is ongunstig: er zijn relatief weinig inkomensgenererende activiteiten uitgevoerd en er is weinig resultaat geboekt op het gebied van institutionele ontwikkeling. Positief is dat geheel uitgegaan wordt van plaatselijke arbeidskracht, hoewel daarbij het probleem van gebrek aan management en technische vaardigheden speelt.

Inpassing in administratief kader: het programma past binnen het beleid van decentralisatie van de Indonesische overheid. De toenemende complementariteit van het overheidsbeleid en het programma kan potentieel leiden tot een grotere duurzaamheid.

Resultaten: de resultaten van dit programma, dat in de meest achtergebleven provincie uitgevoerd wordt, zijn beperkt, op enkele uitzonderingen na.

Duurzaamheid: deze is gering en wordt ongunstig beïnvloed door tekortkomingen op het vlak van management, administratie en financiën. Hoewel de GKI sterk ingebed is in de Irianese samenleving, bestaat het gevaar dat het bestaande vertrouwen wordt aangetast door de mislukkingen en gewekte verwachtingen. Ook zijn er problemen met de financiering van toekomstige activiteiten als gevolg van de beperkte resultaten tot nu toe.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: hoewel kwantitatieve gegevens over de bereikte resultaten ontbreken (bijvoorbeeld over productietoename) is het duidelijk dat het effect van het programma gering is. In potentie heeft het programma van de GKI mogelijkheden tot duurzame verbetering, omdat de GKI een van de weinige structuren is waarbinnen een ontwikkeling mogelijk is overeenkomstig de waarden en aspiraties van de autochtone bevolking.

6.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstelling van het GKI-programma past goed in de algemene doelstelling van het PL-sectorprogramma. Ook de themaprioriteit geïntegreerde plattelandsontwikkeling komt in het GKI-programma aan bod. De voorgestane aanpak komt overeen met die van het sectorprogramma: kleinschalig, aansluitend bij lokale structuren en cultuur en met voorkeur voor productieve activiteiten.

7. Indonesië: Milieuprofiel West-Java

7.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1987-89

Committing vanuit het sectorprogramma: f 562.000

7.2 Achtergrond

Als een eerste aanzet ter ondersteuning van het milieubeleid werd in 1984 door het DGIS een plan geformuleerd voor het opstellen van een serie van tien milieuprofielen voor concentratiegebieden van de Nederlandse hulp. Eén van de gekozen gebieden was West-Java. De milieuproblematiek op Java is evident. Een zeer hoge bevolkingsdichtheid, toenemende industrialisatie en uitbreiding van het wegennet veroorzaken het in hoog tempo verdwijnen van de bossen. Gevolgen hiervan zijn: toenemende erosie, verstoorde waterhuishouding en verarming van de gronden. De beperkte beschikbaarheid van basisgegevens over het milieu en het ontbreken van een organisatie om relevante gegevens voor planning- en beheersdoelcinden te gebruiken vormden de rechtvaardiging voor het project.

Het opstellen van het milieuprofiel is ondergebracht in het door Nederland gefinancierde project LTA-47, dat gericht is op ondersteuning van de managementcapaciteit van het provinciale planbureau (BAPPEDA) van West-Java. Officiële counterparts voor het milieuproject waren het Directoraat Generaal voor 'Human Settlements' (Cipta Karya) en BAPPEDA. Bij de uitvoering waren tevens andere overheidsinstanties, universiteiten en individuele consultants betrokken.

7.3 Doelstelling en benadering

De lange-termijndoelstelling van het project was gericht op het bijdragen aan behoud en verantwoord gebruik van de natuurlijke omgeving. De directe projectdoelstellingen zijn geformuleerd als: het ondersteunen en trainen van overheids-personeel ten behoeve van planning op regionaal niveau, het in kaart brengen van de milieuaspecten gerelateerd aan de ontwikkeling van West-Java en het opstellen van een milieuprofiel voor een kritisch gebied (met methodologie toegespitst op dat gebied). Hiertoe zijn data verzameld, verwerkt en gepubliceerd, waarvoor o.a. buitenlandse experts zijn ingezet. Het project is uitgevoerd in twee fasen: 1) inventarisatie van milieufactoren die invloed hebben op de ontwikkeling van de regio, en 2) diepte-inventarisatie in een specifiek gebied (district Sukabumi). Ten behoeve van de kennisoverdracht werden na elke fase de resultaten besproken en vond 'on-the-job' training plaats.

7.4 Resultaten

Het project heeft een concreet resultaat opgeleverd in de vorm van een rijk geïllustreerd handboek. Van de Engelstalige versie zijn 220 van de 500 exem-

plaren in Nederland gedistribueerd, de overige 280 in Indonesië. Voorts zijn 450 handboeken in het Indonesisch geproduceerd, waarvan er 400 naar Indonesië zijn gezonden. Het boek is in het algemeen goed ontvangen, maar de opgenomen gegevens bleken nogal algemeen en bovendien reeds verouderd. Er is kritiek geuit door o.a. Indonesische organisaties op de beperkte verspreiding van de boeken, de kwaliteit van de Indonesische versie, en het feit dat de gegevensverwerking en de produktie van de boeken in Nederland plaatsvond.

Kennisoverdracht heeft voornamelijk plaatsgevonden via 'on-the-job' training en discussiebijeenkomsten, maar het bereik hiervan is te beperkt geweest, vooral naar BAPPEDA-personeel. Zij voelden zich niet betrokken en bewustwording inzake milieuproblemen is nauwelijks toegenomen. Vooral het personeel van Cipta Karya (Jakarta) heeft ervaring kunnen opdoen met het verzamelen en verwerken van gegevens en met de ontwikkeling van de methode. Het project heeft eveneens bijgedragen aan een grotere betrokkenheid van de beleidsmakers in het district Sukabumi, waar het diepte-onderzoek werd gehouden.

7.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen resultaten en kosten is redelijk. Het handboek is weliswaar vrij duur uitgevoerd, maar het gebruik van lokale deskundigheid heeft de kosten/baten-verhouding gunstig beïnvloed. De keuze van BAPPEDA als counterpart wordt als onjuist gezien, daar in de loop van het project de belangrijkste uitvoerende partij Cipta Karya is geworden.

Inpassing in administratief kader: in algemene termen sluit het thema van het project aan bij het milieubeleid van de overheid, maar er is een gebrek aan politieke wil om tot concrete maatregelen te komen wanneer deze botsen met economische belangen.

Resultaten: het project heeft in beperkte mate aan de doelstellingen voldaan. Dit geldt voor de kennisoverdracht, voor het institutionaliseren van de activiteiten, en voor de kwaliteit van het verzamelde materiaal.

Duurzaamheid: gezien de politiek-economische situatie is het onwaarschijnlijk dat op korte termijn een concrete milieupolitiek vorm krijgt. Bij het nationale planningsbureau leeft niettemin het voornemen om vergelijkbare activiteiten, zij het op eenvoudiger wijze, te gaan uitvoeren in drie andere provincies. Deze zouden uitvoerbaar moeten zijn met eigen middelen en expertise. Cipta Karya, waar de meeste kennisoverdracht heeft plaatsgevonden, wil een gedeelte van de ontwikkelde methodologie toepassen bij planning op Oost-Java.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project kan gezien worden als een voorinvestering om op het planningsniveau van West-Java rekening te kunnen houden met milieufactoren. Toepassing zou op den duur bijdragen aan de verbetering van de levensomstandigheden van de rurale bevolking. Aan een directe verbetering van de produktie- en levensomstandigheden heeft het project niet bijgedragen.

7.6 Aansluiting bij het PI-sectorprogramma

Aan de hoofddoelstelling wordt niet tegemoet gekomen in de projectopzet, maar het thema sluit nauw aan bij de prioriteiten van het sectorprogramma (milieu). Het behoud van de natuurlijke omgeving moet gezien worden als een belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van de productie- en levensomstandigheden van de rurale bevolking. Ook het innovatieve karakter van het project voldoet aan de criteria van het sectorprogramma.

8. Indonesië: Ontwikkelingsprogramma vier bisdommen Irian Jaya

8.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandsontwikkeling

Kanaal: NGO/CEBEMO

Looptijd: 1984-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 2.954.000

8.2 Achtergrond

Het ontwikkelingsprogramma van de vier bisdommen bestrijkt grote delen van Irian Jaya, de grootste en meest achtergebleven provincie van Indonesië. Ontwikkeling van het gebied stuit op beperkingen zoals een ongunstig fysisch milieu, een laag ontwikkelingsniveau van de autochtone bevolking, en een gebrekkige infrastructurele en institutionele ontwikkeling. Vanaf de inlijving van Irian Jaya bij Indonesië in 1963 bestaat er bij de autochtone bevolking veel wantrouwen ten aanzien van de overheid. De Indonesische overheid slaagt er slechts ten dele in de bevolking te betrekken bij het ontwikkelingsproces, met als gevolg een toenemende marginalisering. In deze context vindt het programma van de vier bisdommen plaats. Het is erop gericht het proces van marginalisering te keren. De historische achtergrond – de kerken hebben vóór de inlijving bij Indonesië het vertrouwen van de lokale bevolking weten te winnen – verklaart waarom de katholieke kerk potentieel in staat is een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling. Het programma overkoepelt vele projecten en activiteiten, opgezet door personeel van de katholieke kerk, vaak al meer dan twintig jaar geleden.

8.3 Doelstelling en benadering

De doelstelling is geformuleerd als: 'het creëren van voorwaarden voor de autochtone bevolking om op actieve wijze deel te nemen aan de planning en opbouw van de Irianese samenleving, om op die wijze verdere achteruitgang en marginalisering te verhinderen.'

Het programma wordt gecoördineerd vanuit Jaya Pura, de hoofdstad van de provincie. In elk van de vier bisdommen is één persoon verantwoordelijk die de projecten, meestal geïnitieerd op het niveau van de parochies, beoordeelt, ter goedkeuring voorlegt en bij uitvoering begeleidt. Projecten worden uitgevoerd



op de terreinen gezondheidszorg, onderwijs en sociaal-economische ontwikkeling (agrarische en niet-agrarische produktie). Omdat de formulering van activiteiten ter plaatse gebeurt, door gemotiveerde mensen die de streek goed kennen, wordt rekening gehouden met plaatselijke behoeften en omstandigheden. Hierdoor is het echter moeilijk een geïntegreerd programmabeleid vorm te geven, waarin alle onderdelen passen.

8.4 Resultaten

De doelstellingen van het programma zijn niet geformuleerd in kwantitatieve maar meer in procesmatige termen, waardoor het moeilijk is doelstellingen en resultaten aan elkaar te relateren. Het programma levert zonder twijfel een bijdrage aan het realiseren van de algemene doelstelling.

De nadruk op het formele onderwijs heeft ertoe bijgedragen dat vele autochtone jongeren een goede opleiding hebben genoten en in veel gevallen een baan hebben gevonden, vaak in overheidsdienst. Momenteel vormt echter een opleiding geen garantie meer voor het vinden van werk, hetgeen aanpassing door middel van niet-formele vormingsprojecten noodzakelijk maakt. Niet al deze projecten sluiten even goed aan bij de werkelijkheid, waardoor het soms moeilijk is de verworven kennis toe te passen en uit te dragen. Op het terrein van de gezondheidszorg heeft het programma elementaire gezondheidszorg voor de rurale bevolking beschikbaar gesteld. Er worden 48 poliklinieken, 300 gezondheidsposten en 1000 gezondheidswerkers ondersteund.

Resultaten op het gebied van organisatie zijn (nog) beperkt, al zijn er enkele autonome en goed functionerende ontwikkelingsorganisaties opgericht.

Op sociaal-economisch vlak zijn projecten uitgevoerd die de inkomenspositie van de doelgroep verbeteren. Dit onderdeel is nog niet optimaal ontwikkeld.

8.5 Beoordeling

Inzet middelen: de inzet van de middelen is niet optimaal; het grootste deel is gebruikt voor personeelskosten. Toch scoort het programma redelijk goed als men de moeilijke omstandigheden in overweging neemt waarbinnen ontwikkeling gestalte moet krijgen.

Inpassing in administratief kader: een aantal onderdelen is tot op zekere hoogte in de administratieve structuur ingepast, bijvoorbeeld onderwijs. Nu kerken en overheid meer samenwerken is er een betere aansluiting.

Resultaten: er zijn vooral resultaten geboekt op het gebied van gemeenschapsvoorzieningen: (basis)onderwijs en basisgezondheidszorg. Soms is de kwaliteit van de resultaten goed, maar moet het kwantitatieve aspect meer aandacht krijgen (sociaal-economische projecten). Bij andere is er verbetering mogelijk op het gebied van technische kennis en management bij voorbereiding en uitvoering. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is niet optimaal.

Duurzaamheid: deze is gering; gezien de aard van de activiteiten is voortzetting sterk afhankelijk van donorsteun. Verzelfstandiging wordt beperkt door ongunstige omstandigheden. De toenemende samenwerking met de overheid zal de duurzaamheid ten goede komen. De traditionele machtspositie van de kerk heeft een inbedding in de lokale cultuur en de ontwikkeling van lokale structuren bemoeilijkt. Aan de andere kant is de kerk in dit gebied een van de weinige kanalen voor ontwikkelingsprogramma's.

Findoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: het programma heeft een positieve bijdrage geleverd aan het tot stand brengen van de voorwaarden voor plattelandontwikkeling en verbetering van de levensomstandigheden. Verder is een begin gemaakt met de ondersteuning van produktieve activiteiten van de autochtone bevolking. De duurzaamheid van het programma moet vooralsnog als gering beschouwd worden.

8.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De prioriteiten van het sectorprogramma worden in het Irian-programma slechts ten dele weerspiegeld. Het Irian-programma benadrukt het scheppen van basisvoorwaarden voor rurale ontwikkeling door prioriteit te geven aan onderwijs en vorming.

Hoewel diverse activiteiten op vrouwen zijn gericht, is het effect hiervan zeer beperkt, mede omdat ze vooral betrekking hebben op de huishoudelijke taken van vrouwen. Aandacht voor het milieu is niet expliciet voorzien in de opzet, maar in de praktijk is er een toename van de bewustwording rond dit thema.

9. Soedan: Vrouwenproject

9.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselzekerheid

Kanaal: FAO

Looptijd: 1983-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.138.000

9.2 Achtergrond

Het project is uitgevoerd in de Noordelijke Regio, bestaande uit de Nijl Provincie en de Noordelijke Provincie. De projectgebieden zijn vier groepen dorpen langs de Nijl in de nabijheid van middelgrote steden.

Het project werd geëntameerd door de toenmalige gouverneur van de Noordelijke Regio. Het was een kopie van een soortgelijk project in de nabijheid van Khartoum. De beoogde activiteiten sluiten aan bij de lokale behoefte, cultuur en mogelijkheden.

Het project viel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociaal Welzijn; bij de uitvoering was een multisectoraal comité betrokken waarin vertegenwoordigers van overheidsinstellingen op regionaal niveau zitting hebben. De FAO is de uitvoerende organisatie. Het project werd uitgevoerd in 2 fasen: 1984-86 en 1987-89.

9.3 Doelstelling en benadering

De doelstelling is het verbeteren van de levensstandaard van (arme) vrouwen en hun gezinnen door middel van inkomensgenererende activiteiten. Tevens wordt beoogd vrouwenleiderschap en groepsprocessen te bevorderen. Training is zowel middel als doel. Voorlichting richt zich op produktieve activiteiten en op een breed scala van huishoudelijke aspecten (o.a. voeding, gezondheid).

De basisonderdelen van het project zijn kredietverlening door middel van een roterend fonds; inbreng van verbeterde kippen-, geiten- en schapenrassen; technische assistentie; en voorlichting door een team van ambtenaren uit verschillende overheidsdiensten. Het project richt zich op vrouwen uit de arme en middenklasse. Nomadenvrouwen zijn niet specifiek aangewezen als doelgroep. Wel was er voorkeur voor vrouwelijke gezinshoofden.

De selectie van de dorpen is in handen van een comité van overheidsambtenaren, de selectie van de vrouwen geschiedt door de speciaal voor het project aangetrokken projectstaf en de keuze van de activiteiten vindt plaats in samenspraak met de doelgroep. Kredietverlening en -aflossing geschiedt in contant geld en in natura.

9.4 Resultaten

De belangrijkste doelstelling (inkomensgenerering) is deels vervuld. Vrouwen hebben door het houden van kleinvee de beschikking gekregen over een extra

bron van inkomsten, hoewel van geringe omvang. Het extra inkomen wordt voornamelijk besteed aan aanschaf van huishoudelijke benodigdheden en kleding. Gezien de lange wachtlijst bestaat er bij de vrouwen grote behoefte aan kredieten. Sinds 1984 hebben meer dan 800 vrouwen in 37 dorpen gebruik gemaakt van de kredieten. Dit is gemiddeld 7% van de huishoudens in de deelnemende dorpen. Ook andere dorpingen profiteerden: op eigen initiatief ontwikkelde activiteiten kregen ook steun van de projectstaf. Bovendien leverde kruising van de 'nieuwe' rassen met traditionele een voordeel voor alle kleinveehoudsters op. Terugbetaling van de kredieten en deelname per groep varieert sterk. Dit is afhankelijk van de soort activiteit (veehouderij, voorlichting), sociaal-economische status van de deelnemers en de projectbenadering voor inning van de aflossing. De organisatie van de kredietverlening was onvoldoende: er waren geen formele afspraken over terugbetaling, inning, administratiekosten of maatregelen ter bestrijding van de waardevermindering van de fondsen.

Het project bleek onvoldoende in staat de benodigde technische expertise en andere inputs (vaccins, kuikens) te leveren. De resultaten van het voorlichtingswerk zijn moeilijk meetbaar en fragmentarisch. Organisatie van vrouwen is nauwelijks bereikt: enkele informele vrouwengroepen zijn gevormd, met als doel de inning van de aflossing van de kredieten te regelen.

9.5 Beoordeling

Inzet middelen: de projectcoördinator (FAO-expert) hield te veel taken in eigen hand, waardoor zelfstandige voortzetting bemoeilijkt werd. De expert beschikte bovendien over onvoldoende kennis op het gebied van vrouwen en ontwikkeling. Onzekerheid over financiering van de tweede fase heeft het project ongunstig beïnvloed. De inzet van voorlichters in het project is niet op een goede wijze gebeurd en ook bij hen ontbrak het aan kennis en heeft de inzet niet het gewenste effect gehad.

Inpassing in administratief kader: het multisectoraal comité van ambtenaren heeft niet goed gefunctioneerd. De stafleden werkten geïsoleerd van hun oorspronkelijke afdelingen. Door weinig betrokkenheid van de overheidsinstanties bij het beheer van het project ontstonden er problemen op het gebied van financiering op lokaal niveau, inzet van personeel en dergelijke.

Resultaten: door de te grote spreiding van de projectgebieden, het ontbreken van een haalbaarheidsstudie vooraf en een monitoring-systeem gedurende de projectperiode, alsmede door de slechte aanvoer van produktiemiddelen, gebrekkig projectbeheer, het te ambitieuze karakter van het project (gezien de omgevingsfactoren in de regio), en de onvoldoende aandacht voor de voorlichtingscomponent (er werden te veel onderwerpen tegelijk aangepakt) zijn de resultaten in kwalitatief en kwantitatief opzicht negatief beïnvloed. Echter de vraag naar kleinvee(produkten), de aansluiting bij het takenpakket van vrouwen, de steun vanuit de overheid voor het project (door het beschikbaar stellen van ambtenaren) en het intersectorale karakter van het project hebben een positieve invloed op de

resultaten gehad. Over het geheel genomen heeft het project onder het haalbare niveau gefunctioneerd.

Duurzaamheid: het project heeft een goede basis gelegd voor financiële duurzaamheid, gezien de vraag naar projectproducten. Het roterend fonds verliest echter veel van de oorspronkelijke waarde door het ongunstige overheidsbeleid (inflatie). Alleen als het project uitgevoerd wordt door vrijwilligers is het te handhaven, daar kosten dan niet worden doorberekend. De organisatorische inbedding laat te wensen over en belemmert zelfstandige voortzetting.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: daar waar het project goed functioneert (in enkele gebieden en op kleine schaal) draagt het bij aan de verbetering van de levensomstandigheden van de rurale bevolking (i.c. vrouwen). Daar het project niet gefunctioneerd heeft zoals verwacht, zijn de effecten beperkt.

9.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project sluit goed aan bij het sectorprogramma, zowel in doelstelling, prioriteiten als benadering. Gedeeltelijk was de aandacht echter gericht op de middenklasse, die niet de meest prioritaire doelgroep is van het programma.

10. Soedan: Geïntegreerd project voor rurale vrouwen

10.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1983-88

Committering vanuit het sectorprogramma: f 479.000

10.2 Achtergrond

Het projectgebied omvat vier dorpen aan de rand van Sinkat, een stadje van ongeveer 10.000 inwoners in de nabijheid van Port Soedan. Het projectgebied is geselecteerd op grond van de geïsoleerde levensomstandigheden en de armoede van de lokale nomadenvrouwen, de Beja, die zich rond Sinkat gevestigd hebben.

Het vrouwenproject in Sinkat was er één uit een reeks van dergelijke projecten in uitvoering genomen door de BBSAWS (Babiker Bedri Scientific Association for Women Studies), een vrouwenassociatie die nauwe banden heeft met de vrouwenuniversiteit Ahfad in Khartoum. Het projectconcept dateerde uit de jaren zeventig en werd ongewijzigd overgenomen bij de uitvoering in 1984. De overheid steunde het project, maar integratie in overheidsstructuren of financiële steun bracht dit niet met zich mee.

10.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen van het project waren bij aanvang: vermindering van het huisgebonden isolement van de Beja-vrouwen, verbetering van de levensomstandigheden

van de huishoudens, en het tegengaan van gebruiken als vrouwenbesnijdenis. In de loop van de tijd verschoof de aandacht naar inkomensgenererende activiteiten. Verbetering van leiderschap van vrouwen was belangrijk tijdens de hele periode. Training werd gezien als de beste aanpak. Deze omvatte een uitgebreid pakket waarin handnijverheid en naailessen de belangrijkste elementen waren. De trainingen vonden plaats in vrouwencentra in ieder van de vier nederzettingen. Crèches waren een onderdeel van de centra. Alle vrouwen in de geselecteerde dorpen konden deelnemen aan de activiteiten.

De benadering was van bovenaf opgelegd. De projectstaf, bestaande uit vijf vrouwen afgestudeerd aan de Ahfad universiteit, werkte vanuit Sinkat. De activiteiten werden bedacht, geïnitieerd en begeleid door de staf. Supervisie geschiedde vanuit Khartoum.

10.4 Resultaten

De resultaten van het project zijn alleen te kwantificeren in aantallen participanten. Aanvankelijk was het moeilijk, door sociaal-culturele beperkingen, vrouwen te laten deelnemen aan de training-cursussen, maar weerstanden werden overwonnen. Over een periode van 6 jaar (1984-89) namen ongeveer 700 vrouwen deel aan door het project aangeboden cursussen. Deze vrouwen vormen 37% van de vrouwelijke bevolking in de nederzettingen en daarmee is de eerste projectdoelstelling om het huisgebonden element van vrouwen te doorbreken in redelijke mate bereikt.

De verbetering van de levensomstandigheden van de huishoudens is slechts gedeeltelijk tot stand gekomen; de deelnemende vrouwen beoordeelden overigens de activiteiten op dit gebied positief.

Het bestrijden van ongewenste gebruiken als besnijdenis van vrouwen is zeer moeilijk gebleken, en er is in de praktijk nauwelijks aan gewerkt.

Er werd voorts een aantal vrouwelijke dorpsleiders getraind (eerst in Khartoum, later in Sinkat); deze namen het werk in de centra over van de BBSAWS-projectstaf. Zij werden betaald uit projectfondsen.

Belangrijk probleem van het project is het gebrek aan kennis van en mogelijkheden voor inkomensgenererende activiteiten binnen de sociale beperkingen van de Beja-vrouwen. De markt voor producten als kleding is gering, bijenteelt bleek niet haalbaar en andere activiteiten werden onvoldoende begeleid (kippenhouderij).

Vanuit Khartoum werden er geen (financiële) verantwoordelijkheden gegeven aan de projectstaf in Sinkat.

10.5 Beoordeling

Inzet middelen: de benodigde expertise was niet steeds voorhanden bij de projectstaf, waardoor met name op het gebied van inkomensgenererende activiteiten onvoldoende bereikt is. Het project was zeer centraal opgezet, waarbij van delegatie van bevoegdheden geen sprake was. Een haalbaarheidsstudie is niet gemaakt en een goede monitoring ontbrak.

Inpassing in administratief kader: de overheid steunde het project wel verbaal, maar werkelijke integratie van de activiteiten in het overheidsbeleid is niet tot stand gekomen. Aandacht voor vrouwen in het Soedanese beleid is van recente datum, en stelt in de praktijk nog weinig voor.

Resultaten: de bereikte resultaten bij de training zijn, in het licht van de project-opzet en de omstandigheden, zeer beperkt. De training had vooral betrekking op de huishoudelijke taken van de vrouwen. Resultaten bij inkomensgenerering en bestrijden van besnijdenis zijn zeer gering tot nihil.

Duurzaamheid: deze wordt negatief beoordeeld op grond van gebrek aan institutionele inbedding en productief potentieel. Bovendien is het niet gelukt autonome vrouwengroepen op te zetten. De kansen op zelfstandig functioneren zijn dan ook gering.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft een bescheiden succes gehad, maar heeft de vrouwen na 6 jaar training weinig méér te bieden, hetgeen onder andere blijkt uit de afnemende belangstelling voor de cursussen. De directe bijdrage aan de verbetering van de levensomstandigheden is mager. Positief is dat het project bijgedragen heeft aan het leerproces dat nodig lijkt te zijn voor het ontwikkelen van strategieën ten aanzien van vrouwen en ontwikkeling in Soedan. Door het ontbreken van productieve activiteiten mist het project een solide basis.

10.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project past in het sectorprogramma, maar de aanvankelijke afwezigheid van inkomensgenererende activiteiten is een bezwaar. Participatie zoals die in het sectorprogramma is bedoeld, krijgt te weinig aandacht (gemeenschapsparticipatie). De aanpak is kleinschalig en kapitaal-extensief.

11. Soedan: Hulp Ethiopische vluchtelingen

11.1 Algemene kenmerken

Thema: Gemeenschapsdiensten

Kanaal: NGO/ICCO

Looptijd: 1985–87

Committering vanuit het sectorprogramma: f 312.000

11.2 Achtergrond

Het Eastern Sudan Refugee Programme (ESRP) draagt vanuit een humanitaire visie bij aan noodhulp voor vluchtelingen in Oost-Soedan. Vooral in 1984–85 was er een enorme toevloed van vluchtelingen uit Eritrea en Tigray vanwege oorlog en hongersnood.

Het ESRP is de belangrijkste activiteit van de Soedanese Council of Churches (SCC), die als een lokale, christelijk georiënteerde NGO werkt.

Alle projecten die zich richten op vluchtelingen worden gecoördineerd door de Commissioner of Refugees (COR); dit betekent dat de activiteiten geïsoleerd van de reguliere overheidsdiensten plaatsvinden.

Aan het ESRP/SCC werd door de COR vooral de verantwoordelijkheid voor medische zorg en sociale opvang gegeven. Het gaat daarbij om 16 nederzettingen, met gezamenlijk 100.000 vluchtelingen, die zijn gelegen in de omgeving van Gedaref.

11.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen van ESRP/SCC zijn: het aanbieden van medische (belangrijkste doel) en sociale diensten in bestaande nederzettingen waar het aan deze diensten ontbreekt. Er is ook aandacht voor meer structurele ontwikkeling.

De directe projectdoelstellingen met betrekking tot medische diensten zijn: a) betere integratie van de gezondheidszorg voor vluchtelingen in de Soedanese gezondheidszorg, b) verbetering van de medische kennis van de vluchtelingenstaf, en c) ontwikkeling van primaire gezondheidszorgprogramma's.

De sociale diensten bestaan uit het geven van advies, onderwijs en een zelfhulp-programma gericht op werkgelegenheid.

Een agrarisch programma is gericht op sorghumproductie, pluimveehouderij en groentetuinen.

In het kader van het programma zijn vluchtelingen actief, die als vluchtelingenstaf (betaald) bij de uitvoering van de activiteiten zijn betrokken (7% van de volwassen bevolking). Ook zijn er buitenlandse deskundigen werkzaam.

Het centrale kantoor van ESRP, van waaruit de administratie, boekhouding en management worden uitgevoerd, is gevestigd in Gedaref. Uiteindelijke verantwoordelijkheid voor financiën, logistiek, planning en controle berusten bij het SCC-hoofdkantoor in Khartoum.

11.4 Resultaten

De gezondheidsdiensten die worden aangeboden zijn goed. Dit blijkt uit het gebruik van de diensten, ook door niet-vluchtelingen (60% van de bezoekers). De populariteit van de medische dienst is vooral een gevolg van de beschikbaarheid van medicijnen. Er is tevens een netwerk voor basisgezondheidszorg opgezet, met vrouwelijke Community Health Workers. Deze basisvoorziening is in de praktijk alleen gericht op de vluchtelingen die in de directe omgeving van de ESRP/SCC-gezondheidscentra wonen.

ESRP poogt de activiteiten op het gebied van sociale diensten af te bouwen, maar slaagt daar nauwelijks in vanwege het grote aantal sociale noodgevallen. Het onderwijs richt zich nadrukkelijk niet op integratie, maar bevordert de eigen (Koptische en andere) gebruiken en de kennis van de eigen taal. De resultaten van de vele activiteiten van en met vrouwen zijn mager. De naai- en borduurcursussen hebben geen potentieel voor het creëren van inkomen.

In het landbouwprogramma (in 3 van de 16 nederzettingen) wordt getracht, ondanks de geringe middelen (zowel qua landbouwareaal als financiële inputs)

te komen tot duurzame productieactiviteiten. Dit lukt maar zeer ten dele. Slechts een beperkt aantal vluchtelingen heeft toegang tot grond. Bovendien blijken alleen groentetuinen en kleinveehouderij, meer recent gestart voor mannen en vrouwen, potentie voor inkomensgenerering te hebben.

Bij het ESRP-Godaref bestaat de wens om meer structurele activiteiten op te zetten, maar het SCC-hoofdkantoor is daar terughoudend in. Daarnaast bestaat bij het ontwikkelen van landbouwactiviteiten het probleem van toegang tot grond. Zonder grond is permanente vestiging onmogelijk. Door o.a. de beperkingen die de vluchtelingen krijgen opgelegd door de Soedanese regering (ten aanzien van reizen en landbezit) zien de vluchtelingen het verblijf in Soedan als tijdelijk en wordt het ontwikkelen van structurele activiteiten bemoeilijkt.

11.5 Beoordeling

Inzet middelen: het is moeilijk de ICCO-bijdrage te scheiden van het totaal aan ESRP-middelen. Waarschijnlijk is deze gebruikt voor de aanschaf van medicijnen. De staf wordt in het algemeen slecht betaald waardoor het verloop groot is; dit komt het project niet ten goede.

Inpassing in administratief kader: het programma strookt met de officieel opgezette organisatievorm via de COR; het staat geheel los van de normale overheidsvoorzieningen. De Soedanese regering dringt echter wel aan op bijvoorbeeld aanpassing van het onderwijs bij de lokale, Arabische situatie.

Resultaten: het aanbod van de medische voorzieningen is goed, de andere activiteiten leveren minder goede resultaten op.

Duurzaamheid: het programma is niet gericht op duurzaamheid, maar dienstverlening staat centraal. De mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling zijn beperkt: indien productieve (landbouw)activiteiten worden ontwikkeld, ontstaat er een probleem rond beschikbare grond. Er is dan ook een blijvende afhankelijkheid van donormiddelen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft diensten verleend ter verbetering van de levensomstandigheden van de vluchtelingen. De resultaten daarvan zijn in kwalitatief en kwantitatief opzicht wel goed, maar niet duurzaam. De in potentie duurzame activiteiten zijn op beperkte schaal uitgevoerd.

11.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De grondslagen van het sectorprogramma worden maar zeer ten dele recht gedaan. Dit is, behalve aan het gebrekkige landbouwpotentieel, te wijten aan de enigszins conservatieve visie op begrippen als participatie. Ook binnen de SCC-structuur overheersen gezagslijnen die de gewenste autonomie en geïntegreerde benadering bemoeilijken. Niettemin leven daarvan afwijkende ideeën in de projectstaf, die echter de middelen en bevoegdheden mist om tot uitvoerbare plannen te komen.



12. Soedan: Qala en Nahal vluchtelingen vestigingsproject

12.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandontwikkeling

Kanaal: NGO/NOVIB

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.601.000

12.2 Achtergrond

Soedan heeft sinds de jaren zestig veel vluchtelingen opgenomen uit Eritrea en Tigray. Het Qala en Nahal (QEN) gebied in Kassala Provincie is een van de eerste gebieden waar vluchtelingen gevestigd werden in meer permanente zin. Het gebied werd gekenmerkt door een lage bevolkingsdichtheid, voornamelijk veroorzaakt door watergebrek. De bevolkingsdichtheid neemt door de komst van de vluchtelingen toe. De Soedanese overheid heeft zich traditioneel gastvrij opgesteld ten aanzien van vluchtelingen. De strategie bleef echter gericht op het creëren van voorzieningen die juist voldoende waren maar niet beter dan die voor de lokale bevolking.

ACORD (Agency for Co-operation and Research in Development), een internationaal samenwerkingsverband van NGO's, voert het project uit. ACORD onderhoudt goede relaties met de Commissioner of Refugees (COR) die grond heeft toegewezen aan het QEN-project.

Het projectgebied is relatief klein, en daardoor hanteerbaar, maar marginaal geschikt voor landbouw vanwege onzekere weersomstandigheden. De kleinschaligheid van het project komt de resultaten ten goede. Het project beslaat 43.000 hectare en ondersteunt 40.000 personen, waarvan 85% vluchtelingen.

12.3 Doelstelling en benadering

Het doel van het project is het bereiken van zelfvoorziening (voedselproductie en inkomensgenerering) voor vluchtelingen en Soedanese gemeenschappen in QEN. In de eerste instantie geschiedde dit door de verhuur van tractoren en andere technische middelen voor kleinschalige landbouw. In de loop van het project werden de doelstellingen herzien, hetgeen leidde tot een verschuiving naar duurzame landbouw en het overdragen van controle over produktiemiddelen aan de lokale gemeenschap. Daarbij wordt participatie van de lokale bevolking nagestreefd. Op gemeenschapsbasis wordt krediet verstrekt, en er zijn speciale activiteiten voor vrouwen. Onderzoek gericht op aangepaste landbouwmethoden en experimenten vooral op landbouwgebied vormen onderdelen van het project. Tenslotte zijn er drinkwatervoorzieningen voor de bevolking aangelegd, alsmede drinkplaatsen voor het vee.

ACORD verdeelt de door de COR toegewezen grond onder deelnemers aan het project, zonder daarbij onderscheid te maken tussen lokale bevolking en vluchtelingen.

12.4 Resultaten

De resultaten van het project omvatten het vernieuwen van het tractorbestand en het verbeteren van het gebruik en beheer van de tractoren. Dit laatste betrof de bouw van een reparatiewerkplaats, het privatiseren van de tractoren en het geleidelijk afschaffen van de subsidies op het gebruik van de tractoren. Meer dan de helft van de grond wordt jaarlijks omgeploegd met tractoren.

Voorts werd de gewasrotatie verbeterd en werd een effectieve methode van onkruidbestrijding ontwikkeld. Hierdoor is in het algemeen de landbouwproductie voldoende om de bevolking van basisvoedsel te voorzien. Het project zorgde ook voor de aanleg van een graanvoorraad voor de voedselvoorziening in droogtejaren.

Tevens werd de veehouderij ondersteund door veeartsenij-diensten en vaccinaties, door de aanleg van drinkplaatsen voor het vee, door een beperkt kredietprogramma, en door experimenten met het verkrijgen van veevoeder uit gewasresten.

Tenslotte werden activiteiten ondernomen ter verbetering van de drinkwatervoorziening, ter versterking van de positie van vrouwen (krediet voor kleinvee en

handel, opzetten van spaargroepen en cursussen voor verbeterde voedselbereiding) en tot vermindering van de ecologische degradatie (kwekerijen, aanplant bomen).

12.5 Beoordeling

Inzet middelen: de staf is voor het grootste deel lokaal geworven; er zijn slechts vier buitenlanders werkzaam in het project. De verhouding tussen kosten en resultaten is niet te beoordelen wegens gebrek aan kwantitatieve gegevens over de resultaten.

Inpassing in administratief kader: er bestaat een goede werkverhouding met de COR in Khartoum en in de regio. Daarnaast wordt er samengewerkt met onderwijs- en onderzoeksinstellingen op het gebied van de ecologische landbouw. Binnen de gemeenschappen werkt ACORD met door de gemeenschappen zelf gekozen vertegenwoordigers.

Resultaten: de resultaten, voor zover bekend, zijn zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht goed. De kredietverlening en de aanplant van bomen leveren evenwel aanzienlijke problemen op. Bij de kredietverlening is dit het gevolg van uiteenlopende opvattingen over rentebetaling in een Islamitische samenleving; bij de boomaanplant van een geringe belangstelling voor lange-termijnmaatregelen in het kader van een in principe kortstondig verblijf van de vluchtelingen.

Duurzaamheid: de duurzaamheid van het project staat ter discussie; vooral vanwege de macro-economische en -politieke situatie. Het gebrek aan land heeft tot intensievere produktiewijzen en inkomensdiversificatie geleid. Voer voor de toenemende veestapel moet deels van buiten het projectgebied komen. De bevolking is ook genoodzaakt tot het in feite illegaal verrichten van loonarbeid elders. Er kunnen problemen ontstaan in de watervoorziening, omdat de betalingen van de gebruikers in de kas van de regionale overheid worden gestort. De opgezette organisatorische structuur kan nog niet zelfstandig functioneren. De voorgenomen afbouw van ACORD-hulp kan leiden tot terugtrekking van andere donoren, hetgeen de incenstorting van het project teweeg zou kunnen brengen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: hoewel van oorsprong een vluchtelingenproject, kan het QEN-project gezien worden als ruraal ontwikkelingsproject. Het succes is gebaseerd op de beschikbaarheid van land en het feit dat de nadruk steeds heeft gelegen op inkomensgenererende activiteiten die het huishoudinkomen dienden te verbeteren.

12.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project volgt de lijnen van het sectorprogramma door voedselproductie en voedselzekerheid centraal te stellen, met sinds kort ruime aandacht voor milieu, ecologie en energie, participatie en aangepaste technologie. Het project is meerdere malen geëvalueerd, waarbij steeds naar voren kwam dat – de Soedanese situatie in acht nemend – dit een van de beste voorbeelden is van een ontwikkelingsproject voor vluchtelingen.

13. Soedan: Agrarisch project voor kleine boeren

13.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: NGO/CARE

Looptijd: 1987-91

Committering vanuit het sectorprogramma: f 5.961.000

13.2 Achtergrond

En Nahud is het belangrijkste landbouwdistrict met kleinschalige landbouw in Noord-Kordofan en biedt aanvaardbare ontwikkelingsmogelijkheden (redelijke neerslag en neerslagbetrouwbaarheid). Kleine boeren, met maximaal 15 hectare grond in bezit, hebben te maken met allerlei beperkingen, waarvan gebrek aan krediet een belangrijke is. De Agricultural Bank of Sudan (ABS), een semi-overheidsinstelling, is onvoldoende gericht op de kredietbehoefte van kleine boeren in het projectgebied, onder andere door aanwezigheid van slechts een filiaal in En Nahud en door de strikte en ingewikkelde regels voor het verkrijgen van een lening.

Het project wordt uitgevoerd door de niet-gouvernementele organisatie CARE (Soedan) in samenwerking met de ABS.

13.3 Doelstelling en benadering

Doel is het versterken van de kleinschalige landbouw als een duurzame inkomstenbron in tenminste vijftig dorpen in het En Nahud-district, door middel van de ontwikkeling van een landbouwkredietvoorziening voor kleine boeren en door inkomensverhoging uit produktiviteitsverbetering.

De projectdoelen, te bereiken voor 5000 families binnen vijf jaar, behelzen een toename van de bebouwde grond (25%) en de opbrengst per hectare (10%), alsmede een kostenbesparing (30%). Verder dienen 5000 vrouwen van zaden voor moestuinen te worden voorzien door middel van kleine leningen en technische ondersteuning. Hiermee samenhangend moet de voornoemde landbouwkredietvoorziening verschaft worden binnen het En Nahud-filiaal van de ABS.

De aanpak kenmerkt zich door participatie en organisatie in coöperaties en door het ontwikkelen van innovatieve methodes binnen het project. Na selectie van een (jaarlijks toenemend) aantal dorpen worden lokale organisaties opgezet en versterkt, en worden vervolgens leningen verstrekt in samenhang met voorlichtingsactiviteiten. Het meten van resultaten en de terugkoppeling van de interne evaluaties naar projectbeleid vormen een wezenlijk onderdeel van het project.

13.4 Resultaten

Eind 1989 was voor een totaalbedrag van ongeveer f 100.000 aan leningen verstrekt aan bijna 1000 boeren in vijftien dorpen, wat meer was dan voorzien. De eerste leningen werden tot 98% terugbetaald, na een vijftal bezoeken aan de boeren.

Aan ruim 500 vrouwen in veertien dorpen werden kleine leningen verstrekt voor moestuinen. Voorts werden basisonderzoeken uitgevoerd, zaden ter beschikking gesteld, een voorlichtingsplan uitgewerkt en vonden de eerste activiteiten op dit terrein plaats (adviezen aan boeren, een nieuwsbrief en demonstratievelden). Er zijn aanwijzingen dat in beperkte mate opbrengstverhoging en kostenbesparing gerealiseerd gaan worden.

Enkele externe factoren hadden een negatieve invloed op de resultaten: logistieke problemen, afzetmarkten, inflatie, invloed van de traditionele, informele kredietvoorzieningen, en de houding van de verschillende betrokken partijen (kredietverleners en de bevolking) ten opzichte van het heffen van rente c.q. administratiekosten.

Door de flexibele opzet en de aanpassing van methoden tijdens de uitvoering tracht het project in te spelen op externe beperkingen.

13.5 Beoordeling

Inzet middelen: het oordeel over de inzet van de middelen is zeer positief. Op een relatief goedkope wijze wordt hoogwaardige, professionele ondersteuning geboden.

Inpassing in administratief kader: het project sluit goed aan bij de centrale rol die de landbouw is toebedeeld door de Soedanese overheid, en daarbinnen bij de voorziening van diensten en produktiemiddelen. Het experimentele karakter van het project maakt het vinden van aansluiting bij de rigide overheidsdiensten slechts ten dele mogelijk. Er bestaat een enigszins gespannen relatie met enkele overheidsinstanties als het Cooperatives Department en de ABS.

Resultaten: de resultaten tot nu toe zijn goed; de kredieten worden goed terugbetaald en er zijn aanwijzingen voor produktie- en produktiviteitsverhoging; de verhouding met de ABS moet echter verbeteren om het kredietsysteem aan deze bank te kunnen overdragen.

Duurzaamheid: de reeds genoemde negatieve externe invloeden komen de duurzaamheid van het project niet ten goede. In financieel opzicht zou – bij voldoende terugbetaling van de leningen – het kredietgedeelte van het project zelfstandig kunnen zijn. Hiervoor is echter een attitudeverandering ten opzichte van leningen aan kleine boeren bij de ABS noodzakelijk alsmede een drastische vermindering van de inflatie. Het voorlichtingsaspect zal ook in de toekomst nog financieel ondersteund moeten blijven.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: hoewel het project nog in een beginstadium verkeert, zijn inhoud en aanpak veelbelovend. Het is de bedoeling het project binnen vijf jaar organisatorisch volledig te integreren binnen enerzijds de ABS en anderzijds de landbouwvoorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw. In sociaal-cultureel opzicht lijkt het project goede mogelijkheden te bieden voor duurzaamheid; door de ondersteuning van kleinschalige landbouw afgestemd op de milieuomstandigheden wordt een bijdrage geleverd aan duurzame ontwikkeling.

13.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

In het project wordt aandacht gegeven aan prioritaire thema's van het sectorprogramma, met name voedselproductie en -veiligheid. In de gevolgde benadering wordt de nadruk gelegd op institutionele versterking op verschillende niveaus.

De keuze van de doelgroep (kleine boeren in een perifeer gebied met suboptimaal landbouwpotentieel) past ook volledig in het PL-programma.

14. Soedan: Noodhulpprogramma sprinkhanen 1988

14.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: FAO

Looptijd: 1988-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 2.265.000

14.2 Achtergrond

Na de droogte van 1982 tot 1985 vormden sprinkhanen in toenemende mate een bedreiging voor de Soedanese landbouw. Hoewel de (nood)campagnes in 1986 en 1987 redelijk succesvol verliepen, nam de situatie eind 1987 dramatische vormen aan, verergerd door het goede regenseizoen (goede broed-condities). Het project is landelijk opgezet, maar de nadruk ligt op het noorden. Ook in de omliggende landen wordt de sprinkhaan bestreden.

De Plant Protection Department (PPD) van het Ministerie van Landbouw en Natuurlijke Hulpbronnen heeft de bestrijding van de sprinkhanen in handen. Het tekort aan pesticiden, vervoer en communicatiemiddelen was aanleiding voor een Nederlandse bijdrage in een veelomvattend hulpprogramma.

Het project wordt gefinancierd door verschillende bilaterale donoren vertegenwoordigd in een stuurgroep ('Steering Committee'). De FAO is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering.

14.3 Doelstelling en benadering

Het doel is een bijdrage te leveren aan de voedselveiligheid en landbouwproductie in Soedan door bestrijding van sprinkhanen. Dit geschiedt door verbetering in de informatieverschaffing over voorkomen en uitbreiding van de sprinkhanen, en door verbetering van de aanvoer van en opslag van bestrijdingsmiddelen. Verder is het beperken van schadelijke effecten op mensen bij het gebruik van pesticiden belangrijk.

Het monitoring-aspect is van wezenlijk belang bij de bestrijding van sprinkhanenzwermen. Te leveren radiosets dienen ter verbetering van de berichtgeving naar aanleiding van waarnemingen op de grond.

De stuurgroep komt regelmatig bijeen en coördineert de surveillance-activiteiten. Dit houdt in het analyseren en evalueren van informatie uit het veld en het

ondernemen van actie indien nodig. Binnen de PPD wordt de LCU (Locust Control Unit) ingesteld als semi-autonoom lichaam. Bij de uitvoering van de taken op het gebied van sprinkhanenbestrijding wordt de LCU ondersteund door toerusting met (mobiele) communicatiemiddelen om de reactiesnelheid bij noodsituaties te verbeteren. Het project voorziet tevens in een trainingsprogramma voor de LCU-staf op het gebied van chemische stoffen en controletechnieken. De stuurgroep werkt samen met de districtskantoren van de LCU.

14.4 Resultaten

In 1988 werden aangeschaft en verzonden: 85 radiosets, 80.000 liter van het bestrijdingsmiddel fenitrothion, beschermende kleding ter waarde van f 2,3 miljoen, en transportmiddelen en reserve-onderdelen. Tevens zijn de opslagfaciliteiten voor de bestrijdingsmiddelen verbeterd en uitgebreid. De aanschaf van de apparatuur en de transportmiddelen heeft de communicatie verbeterd. Er is slechts in geringe mate aandacht besteed aan onderzoek naar de risico's voor mensen, dieren en gewassen door het gebruik van de pesticiden en de vervuiling die dit met zich meebrengt.

De oppervlakte van het gebied waar de sprinkhanen zich verspreid hebben wordt geschat op 5–10 miljoen hectare. Ongeveer een derde daarvan werd in het kader van het project als gevarezone aangewezen. In ongeveer een kwart van dat deel (8% van het totaal) werd aan bestrijding gedaan. Het verlies van gewassen over het gehele land was 3% (met percentages van 80–100 langs de Nijl). Onduidelijk is in welke mate dit gemiddeld geringe verlies te danken is aan het project.

14.5 Beoordeling

Inzet middelen: de organisatie van de LCU is erop gericht beperkt in omvang te zijn in de jaren dat er weinig sprinkhanen zijn, maar snel in omvang en activiteiten toe te nemen bij plagen, hetgeen kostenbesparend werkt. Er was sprake van een goede coördinatie van de middeleninzet van de verschillende donoren. De sectordeskundige aan de Nederlandse ambassade had hierin een grote inbreng.

Inpassing in administratief kader: het projectdoel past binnen het beleid van de Soedanese overheid, die aan plaagbestrijding ter verhoging van de landbouwproductie een hoge prioriteit geeft. De uitvoering van het project vond geheel plaats binnen de gangbare overheidsstructuren.

Resultaten: de oppervlakte die het project daadwerkelijk bestrijkt is nog onvoldoende. Ook is onduidelijk in welke mate het geringe verlies van gewassen te danken is aan de inspanningen in het kader van het project. De bereikte resultaten zijn kwalitatief gezien goed, en de levering van goederen liep volgens plan.

De LCU is een kleine eenheid die, indien nodig, snel uitgebreid kan worden om de sprinkhanen op grote schaal te bestrijden. De nadruk zal hiertoe nog meer moeten komen te liggen op goede planning en het tijdig beschikbaar (kunnen) stellen van personeel en middelen, snelle rapportage en reactie, goede logistiek en onderzoek.

Duurzaamheid: vanuit het Steering Committee zijn impulsen gegeven tot een aanpak die gericht is op institutionele versterking van de PPD. Door dit initiatief is de kans op duurzaamheid toegenomen. De bestrijding van sprinkhanen zal ook in de toekomst afhankelijk zijn van de bijdragen van donoren en uitgevoerd moeten worden in samenwerking met buurlanden.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: het project gericht op zowel noodsituaties als op het ontwikkelen van capaciteit van instellingen om ook in de toekomst adequaat te kunnen reageren op noodsituaties. Daar het effect van de activiteiten op de landbouw niet duidelijk is, kan geen uitspraak gedaan worden over de bijdrage aan de verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, hoewel ervan mag worden uitgegaan dat er een positieve invloed is.

14.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het streven naar een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland en de voorkeur voor een samenhangend pakket van maatregelen weerspiegelen de doelstellingen van het sectorprogramma. Ten aanzien van de prioriteiten hebben vooral voedselveiligheid en institutionele versterking van de PPD de aandacht.

De technologie die gebruikt wordt bij het bestrijden van de sprinkhanen (sproeien van bestrijdingsmiddelen vanuit vliegtuigen) staat echter ver van het streven naar gebruik van aangepaste technologie. Bovendien zijn er nadelige gevolgen voor het milieu en voor de bevolking die afgewogen moeten worden tegen de bedreiging van de voedselvoorziening door de sprinkhanen.

15. Soedan: Brandhout en bosuitbreiding

15.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: FAO

Looptijd: 1983-87 (fase I)

Committering vanuit het sectorprogramma: f 3.183.000

15.2 Achtergrond

In centraal en oostelijk Soedan vormt de provincie Kassala het belangrijkste gedeelte van het projectgebied. Hoewel bos voorheen overvloedig aanwezig was, is het beboste areaal sterk gereduceerd. Dit is veroorzaakt door overmatige houtkap voor de uitbreiding van gemechaniseerde landbouw en voor de commerciële productie van houtskool voor de urbane markt. De vraag naar brandhout is bovendien versterkt door de bevolkingsgroei veroorzaakt door natuurlijke aanwas en migratie (vluchtelingen en ontheemden).

De ontbossing heeft een negatieve invloed op de agrarische productie, met name in de traditionele landbouwgebieden.

Het project is uitgevoerd door de FAO in samenwerking met de Central Forestry Administration (CFA). Het project wordt thans voortgezet met een tweede fase: 1988-1991.

15.3 Doelstelling en benadering

De algemene lange-termijndoelstelling is het verbeteren van de levensomstandigheden op het platteland door verbeterde brandhoutvoorziening en voedselproductie en door het stabiliseren van landbouwsystemen. Op projectniveau wordt dit vertaald in: versterking van de capaciteit van de CFA; herbebossing en verbetering van het bosbeheer; verbetering van de houtskoolproductie en onderzoek naar brandhoutsubstitutie; en opzet (op centraal niveau) en uitvoering van een voorlichtingscampagne gericht op de oostelijke en centrale regio's van het land.

De doelgroep bestaat uit boeren, (semi)nomaden, vluchtelingen en landlozen. Terwijl in het begin van het project sterk de nadruk werd gelegd op het behalen van fysieke doelen (herbebossing van erosiegevoelige gebieden), heeft langzamerhand een verschuiving plaatsgevonden in de richting van training en voorlichting, institutionele versterking en een geïntegreerde benadering van het landgebruik. In de tweede fase van het project worden deze aspecten verder uitgewerkt.

15.4 Resultaten

De feitelijke resultaten zijn vooralsnog beperkt: het belangrijkste is de verzelfstandiging van de bosbouwdienst. Er is bovendien een werkplan ontwikkeld, een organisatorische structuur ontworpen en er zijn voorlichters, kantoren, transportmiddelen, uitrusting en voorlichtingsmateriaal beschikbaar gesteld. Opleiding en studiereizen voor voorlichters, onderwijzers en boswachters werden gerealiseerd. Voorts werd het grote publiek bereikt door voorlichting via radio en TV. Tevens zijn er 23 school- en dorpskwakerijen opgezet en is er een toegenomen bewustwording ten aanzien van onthossingsproblemen bij bevolking en de CFA geconstateerd.

Minder succesvol waren de pogingen om bosbouwstaf om te vormen tot voorlichters en om boeren met gemechaniseerde bedrijven bomen te laten planten. Vrouwen, nomaden en boeren in de droge landbouw werden onvoldoende bereikt, ook al omdat samenwerking met de landbouwvoorlichtingsdienst ontbrak.

In eerste instantie werd de voortgang van het project gehinderd door droogte, watertekort en belemmerende voorschriften voor geïrrigeerde bosbouw, beperkte beschikbaarheid van land, beperkingen ten aanzien van veranderingen in landgebruik en institutionele zwakte van de CFA.

De voorlichtingscomponent heeft slechts geringe resultaten opgeleverd, omdat aanvankelijk grootschalig te werk is gegaan zonder dat er sprake was van een samenhangende, uitgewerkte visie en een plan. Vooral op het gebied van de geïrrigeerde bosaanplant waren de resultaten minimaal. Ten aanzien van de houtskoolproductie werd geconcludeerd dat de traditionele aanpak een relatief hoog rendement heeft.

15.5 Beoordeling

Inzet middelen: er bestaat geen duidelijk beeld van de doelmatigheid van de middeleninzet, aangezien het project zich in de praktijk vooral op bestuurlijke reorganisatie heeft gericht.

Inpassing in administratief kader: het project werkte financieel en administratief onafhankelijk van de overheid.

Resultaten: het project had waarschijnlijk meer effect kunnen hebben indien het zich al aan het begin had gericht op een integrale aanpak van de problemen, met bijzondere aandacht voor een geïntegreerde planning van landgebruik en voor institutionele versterking van de bosdiensten.

Duurzaamheid: deze is vooralsnog gering, vanwege sterke afhankelijkheid van overheidsfinanciering. De kansen op financiële duurzaamheid zijn echter enigszins toegenomen: de tweede fase van het project is sterker gericht op institutionele versterking en op integratie van de activiteiten binnen de bosdienst.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het zou beter geweest zijn als reeds in de eerste fase nadruk gelegd was op de voorwaarden voor een beleid gericht op duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen. In de tweede fase is hiertoe een aanzet gegeven. Het is nog te vroeg om hiervan een bijdrage aan plattelandsontwikkeling te verwachten.

15.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstellingen van het sectorbeleid komen terug in de voorkeur voor een samenhangend pakket van maatregelen en speciale aandacht voor economisch en sociaal achtergestelde groepen. Met betrekking tot prioriteiten zijn energie, ecologie en bosbouw belangrijk; in toenemende mate wordt ook institutionele ontwikkeling in het kader van het project als prioriteit gezien.

16. Soedan: Houtskoolbriketten uit katoenafval

16.1 Algemene kenmerken

Thema: Energie en ecologie

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1987-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.188.000

16.2 Achtergrond

Het tekort aan brandstof voor huishoudelijk gebruik vormt een groot probleem in Soedan. Houtskool maakt een belangrijk deel uit van de brandstofvoorziening, vooral in stedelijke gebieden. Katoenafval kan gebruikt worden als alternatieve brandstof, waarbij de brandhoutconsumptie zou kunnen worden verminderd met ongeveer 5% (uitgaande van maximaal gebruik van het totale katoenareaal). Verkolen van het katoenafval levert een produkt met hoge transportkosten en

ongunstige verbrandingskarakteristieken. De combinatie van verkolen en briketteren, waarbij de dichtheid toeneemt en de verbrandingskarakteristieken verbeteren, biedt een mogelijk alternatief.

Het project is begonnen als onderzoek van de Universiteit van Twente. Counterparts waren het Renewable Energy Institute van de Energy Research Council (ERC) en de Rahad Agricultural Corporation (RAC). In een later stadium zijn de RAC en de Rahad Energy Products and Services Co. Ltd. (REPCO), waarin de RAC en de pachters vertegenwoordigd zijn, de partners. Het project wordt uitgevoerd in het gebied van het Rahad Scheme in het oosten van Soedan.

16.3 Doelstelling en benadering

De lange-termijndoelen omvatten de bevordering van het gebruik van landbouwafvalproducten als energiebron in rurale gebieden als een alternatief voor hout (-skool); de ontwikkeling van kleinschalige, rurale industrieën voor de productie van katoenafval-briketten; en het gebruik van katoenafval als een inkomstenbron voor boeren.

Op kortere termijn houdt dit in: laboratoriumonderzoek naar het proces van briketteren en veldonderzoek naar de haalbaarheid van de productie van briketten van katoenafval, in technologisch en commercieel opzicht. Hierna moesten, door middel van demonstraties van de ontwikkelde techniek, investeerders worden aangetrokken voor uitvoering in combinatie met training. Er wordt aangepaste technologie gebruikt en de groepen waarop het project zich richt zijn pachters, loonarbeiders en andere werknemers van de RAC.

Indien de productie van de briketten de vraag van deze groepen overtreft, kan ook de stedelijke bevolking in de regio en in Khartoum profiteren.

16.4 Resultaten

Na het onderzoek en de haalbaarheidsstudie werd – op grond van de positieve uitkomst – een proeffabriek voor de productie van briketten gebouwd in het Rahad Scheme, waar katoenverbouw plaatsvindt. Voor de (uitrusting van de) fabriek werden materialen geïmporteerd.

Bij het zoeken naar investeerders kwam de RAC, die het Rahad Scheme beheert, naar voren als mogelijkheid. Voor de uitvoering werd een afzonderlijke onderneming (REPCO) opgericht.

Er is in training voorzien door middel van studiereizen, lokale seminars, workshops en demonstraties.

Problemen met het verzamelen en het ter plaatse verkolen van het katoenafval hebben geleid tot een toenemende centralisatie en mechanisering van het proces. Er traden bedieningsproblemen op bij de brikettering, waarna gekozen werd voor verdere automatisering. Vermindering van de participatie en werkgelegenheid en vergroting van de technische complexiteit en import-afhankelijkheid waren het gevolg.

Aan alle doelstellingen, behalve het ontwikkelen van een inkomstenbron voor

de boeren, is voldaan, zij het alleen in de vorm van een proefproject. Van de oorspronkelijke benadering is echter afgeweken: het uitgangspunt van gebruik van aangepaste technologie is losgelaten.

16.5 Beoordeling

Inzet middelen: gezien de beperkte schaal van de activiteiten en resultaten zijn de kosten aan de hoge kant.

Inpassing in administratief kader: het Soedanese overheidsbeleid sluit aan op de aspecten energie en ecologie. De REPCO is als gezamenlijke onderneming van overheid (RAC) en een NGO (Rahad Tenants Union) verantwoordelijk voor de uitvoering. Van een feitelijke betrokkenheid van de leveranciers van katoenafval is echter geen sprake; het project is centralistisch opgezet.

Resultaten: gezien de beperkte schaal waarop de activiteiten zijn uitgevoerd, het feit dat het inkomensgenererende aspect niet in praktijk is gebracht, en de toepassing van relatief complexe technieken is het oordeel over de resultaten negatief.

Duurzaamheid: ten opzichte van houtskool zal de concurrentiepositie van briketten waarschijnlijk versterkt worden. Het produktieproces zal echter afhankelijk blijven van import van produktiemiddelen, wat vaak een blijvende financiële afhankelijkheid impliceert en de verspreiding van de technologie niet bevordert. Ook de proef-fabriek zal nog geruime tijd financiële ondersteuning behoeven. Bovendien zal REPCO organisatorisch aangepast moeten worden. Gezien de verminderde participatie en de gebruikte technologie in relatie tot de Soedanese situatie lijken de kansen op een zelfstandige voortzetting van het project zeer beperkt.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: door onderzoek en ontwikkeling is een technische bijdrage geleverd aan de oplossing van een belangrijk probleem in Soedan, waarbij echter betwijfeld moet worden of de toepassing van deze techniek op grote schaal uitgevoerd kan worden. Op organisatorisch en sociaal-economisch gebied zijn er nog veel problemen die opgelost moeten worden voordat tot een lonende produktie gekomen kan worden.

16.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project past wat betreft doelstelling en aanpak in het streven naar duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland. Bovendien is er sprake van inkomensgenererende en produktiegerichte activiteiten. Over de vraag of de gebruikte technologie voldoende aangepast is, lopen de meningen uiteen. Wat betreft prioriteiten van het sectorprogramma komt de aandacht voor energie en ecologie sterk naar voren.

17. Rwanda: Byumba streekontwikkeling

17.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandsonwikkeling

Kanaal: SNV

Looptijd: 1979-91

Committering vanuit het sectorprogramma: f 3.696.000

17.2 Achtergrond

De regio Byumba in het noordoosten van Rwanda wordt gekenmerkt door hoge bevolkingsdruk, versnippering van grondbezit, gebrek aan landbouwproductiemiddelen, erosie en uitputting van landbouwgronden en teruglopende opbrengsten. De bevolking in het gebied ondervindt daar in toenemende mate de nadelige gevolgen van.

In 1980 is SNV een plattelandsonwikkelingsproject begonnen in vijf gemeenten van de prefectuur Byumba. Dit project is langzaam geëvolueerd van een veteeltproject naar een landbouwvoorlichtingsproject en uiteindelijk in 1987 naar een geïntegreerd ruraal ontwikkelingsproject, PADEC-Byumba (Programme d'Appui au Développement Communal).

17.3 Doelstelling en benadering

Met de transformatie tot ruraal ontwikkelingsproject zijn nieuwe doelstellingen geformuleerd. Op lange termijn staat het streven naar verbetering van de sociaal-economische positie van de lokale bevolking centraal, vooral van de armere groepen daarbinnen.

Hieraan verbonden zijn de korte-termijndoelstellingen: a) opzetten van productieve activiteiten; b) verbetering van de levensomstandigheden; c) versterken van lokale organisaties en bevorderen van participatie; d) versterken van de gemeentelijke structuren.

Deze doelstellingen worden in de vijf gemeenten vertaald in concrete actieplannen. De uitwerking van de doelstellingen kan daardoor van gemeente tot gemeente verschillen. In de praktijk wordt een veelheid van activiteiten door het project gefinancierd: opzetten van boomkwekerijen of bibliotheken, ontginning van moeras, geiten-, schapen- en pluimveehouderij, viskweekvijvers, alfabetisering, timmeren, kadertraining, kredietverschaffing etc.

De SNV-crs fungeren als adviseurs, waarbij de samenwerking plaatsvindt via de in het kader van het project opgerichte *Comités de Gestion* op gemeenteniveau. Dit zijn ad hoc comités, en geen reguliere gemeentelijke comités. Via een participatieve benadering wordt getracht groepsvorming ten behoeve van productieve activiteiten onder de bevolking tot stand te brengen. Dit zou zowel direct met de lokale bevolking als via de gemeentestructuren moeten geschieden.

17.4 Resultaten

De verwezenlijking van inkomensgenererende activiteiten valt tegen; bovendien lijken vaak de meer marginale activiteiten ter hand te worden genomen. Aan de verbetering van de levensomstandigheden is men nog nauwelijks toegekomen en ook de activiteiten op het gebied van participatie en het versterken van lokale organisaties komen niet van de grond. Eén van de redenen hiervoor is de dominante positie van de SNV-ers in het project. Er zijn gemiddeld tien SNV-ers in het project aanwezig. Aangezien de meesten van hen landbouwkundigen zijn, worden zelden andersoortige activiteiten ter hand genomen. Het project heeft een groot aantal activiteiten ondernomen, maar het doelgroepbereik – 5 tot 6% (2000–2500 personen) van de bevolking van de vijf gemeenten – en het effect op hun produktiviteit en inkomenspositie is zeer beperkt.

Alleen wat betreft de integratie van het project in de gemeentelijke structuren is er vooruitgang geboekt. De gemeenten en het project hebben echter vaak verschillende ideeën over de meest wenselijke besteding van de financiële middelen waarbij opgemerkt wordt dat noch de gemeenten, noch de SNV-ers een duidelijke uitwerking van de algemene doelstellingen – aan de hand van een analyse van de problemen in de projectregio – hebben gemaakt.

17.5 Beoordeling

Inzet middelen: gezien het totaal aan ingezette middelen (inclusief de SNV-inzet) en de duur van het project zijn de resultaten in termen van plattelandsontwikkeling zeer beperkt.

Inpassing in administratief kader: de inpassing is redelijk. De SNV-ers worden ingezet bij de gemeenten en werken vrijwel altijd samen met ad hoc comités.

Resultaten: het is moeilijk een oordeel over de resultaten te vormen wegens het ontbreken van vooraf geformuleerde kwantitatieve of kwalitatieve doelstellingen. Op zich beschouwd zijn de resultaten echter bescheiden.

Duurzaamheid: de duurzaamheid van de meeste activiteiten wordt door een aantal factoren negatief beïnvloed. Deze factoren zijn: slechte rentabiliteit van een aantal produktieve activiteiten; onvoldoende participatie van de bevolking; bijdrage aan de (groeïende) lopende kosten uit de projectgelden. Uit het oogpunt van duurzaamheid is de verbeterde integratie van het project in de gemeentelijke structuur het meest positieve aspect.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de resultaten zijn in termen van plattelandsontwikkeling vooralsnog zeer beperkt.

17.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

In vele aspecten worden de prioriteiten van het sectorprogramma in het project weerspiegeld: bijdrage aan duurzame verbetering van de levensomstandigheden via inkomensgenererende produktieve activiteiten, participatie van de bevolking en een geïntegreerde aanpak. In de praktijk staan de activiteiten echter vaak los van elkaar, en komt verbetering van de levensomstandigheden (nog) niet tot stand.

18. Rwanda: Rurale drinkwatervoorziening

18.1 Algemene kenmerken

Thema: Gemeenschapsdiensten

Kanaal: SNV

Looptijd: 1985-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 4.377.000

18.2 Achtergrond

Rurale drinkwatervoorziening behoort tot de belangrijkste prioriteiten van de plattelandsbevolking. Vooral vrouwen en kinderen zijn belast met de (zware) taak van het halen van water en leggen daarvoor grote afstanden af.

In 1979 ging het project rurale drinkwatervoorziening van SNV van start. Het programma werd uitgevoerd in grote delen van Rwanda (in acht van de tien prefecturen). Het programma werd uitgevoerd in samenwerking met het Ministerie van Openbare Werken, en op projectniveau met gemeenten. De samenwerking was over het algemeen licht van aard, SNV opereerde via het project zeer zelfstandig. Met de gemeenten werden overeenkomsten gesloten waarin de bijdrage van de betrokken partijen werd vastgelegd.

18.3 Doelstelling en benadering

Het project werd uitgevoerd gedurende de periode 1979-1989 en kende drie verschillende fasen:

Fase I, 1979-84: de technische uitvoering van rurale drinkwaterprojecten stond centraal.

Fase II, 1985-88: naast technische uitvoering was er ook aandacht voor de sociale en economische aspecten. Realisering van de drinkwaterprojecten werd voortgezet; technische en sociaal-economische studies werden hiervoor gepland. Daarnaast werd een voorlichtingscomponent in het project ingebouwd om participatie van de bevolking en onderhoud van de drinkwatervoorzieningen te waarborgen. Voor gemeentepersoneel werden cursussen georganiseerd. Op gemeenschapsniveau werkten voorlichters, die voor het toekomstig beheer van de drinkwatervoorziening zorg dienen te dragen en de verantwoordelijkheden voor het onderhoud regelen.

Fase III, 1988-89: het project werd (voortijdig) afgebouwd. De Rwandese overheid en SNV konden geen compromis vinden ter voortzetting.

Formulering, uitvoering, financiering en controle waren meestal in handen van SNV. Deze werkte samen met gemeenten ter voorbereiding en uitvoering van de technische werken, maar slechts enkele Rwandesen waren van overheidswege aan het project toegevoegd. De relaties met andere organisaties op dorpsniveau en op nationaal niveau (na 1985) werden onderhouden via een Comité de Gestion, bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries en SNV. Het Comité maakte uitvoeringsplannen en budgetten. Verder steunde het Comité de betrokken orga-

nisaties en regelde het zaken met betrekking tot regelgeving voor het onderhoud. De werkwijze was als volgt: een dorp vraagt bij SNV een drinkwatervoorziening aan. SNV beoordeelt het verzoek op basis van een aantal criteria, zoals de houding van de toekomstige gebruikers ten aanzien van de uitvoering en het onderhoud van de voorzieningen. De gebruikers leveren materiaal en arbeid; het onderhoud wordt een taak van de op te richten gebruikersgroepen.

18.4 Resultaten

In totaal werden binnen het programma 55 drinkwaterprojecten uitgevoerd met 620 waterpunten voor 238.000 personen. De kwaliteit van de aangelegde werken is zeer goed.

Het project heeft slechts ten dele een evenwicht weten te vinden tussen de technische component (aanleggen van zo veel mogelijk drinkwatervoorzieningen) en de sociaal-economische component (streven naar participatie/voorlichting, hetgeen tijd kost en dus het tempo vertraagt).

De opleiding van technici en van gemeentelijk kader werd ter hand genomen, deels zeker succesvol, deels gehinderd door een te grote heterogeniteit van het op te leiden kader.

De beheers- en onderhoudssystemen van de gebruikers functioneren in ongeveer 40% van de gevallen. De voorzieningen zelf functioneren in het overgrote deel van de drinkwaterprojecten.

18.5 Beoordeling

Inzet middelen: ongeveer 25% van de kosten is uitgegeven voor technische assistentie (40 mensjaren inzet). De directe kosten per begunstigde zijn zeer redelijk. De gereserveerde middelen voor de sociaal-economische component waren onvoldoende om de (te ambitieuze) doelstellingen te realiseren.

Inpassing in administratief kader: het project past in het Rwandese overheidsbeleid. De samenwerking met de gemeente stond te zeer los van bestaande structuren en was daardoor niet optimaal.

Resultaten: de technische kwaliteit van de aangelegde drinkwatersystemen is goed en de beheers- en onderhoudsstructuur functioneert in een aantal gevallen redelijk. De bijdrage aan de technische ontwerpcapaciteit en aan de uitvoering in Rwanda was vooral aan het begin van de jaren tachtig aanzienlijk.

Duurzaamheid: de vertegenwoordigers voor de beheers- en onderhoudsorganisaties worden soms door de dorpsbewoners zelf gekozen, maar soms ook van bovenaf aangewezen. Bovendien worden de financiële bijdragen van de dorpsbewoners voor beheer en onderhoud niet altijd ingezameld. Ook worden ingezamelde gelden voor andere doeleinden gebruikt. Dit verhoogt de bereidheid tot betalen door de gebruikers niet. Vrouwen, de directe belanghebbenden, spelen in het beheer en onderhoud nauwelijks een rol, hetgeen de duurzaamheid niet bevordert. Gemeentelijke technici, bij het project betrokken, zijn bij budgettaire problemen de eersten die ontslagen worden, waarmee kennis en onderhoud in gevaar komen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft op beleidsniveau in Rwanda een wezenlijke bijdrage geleverd aan de discussie omtrent het rurale drinkwaterbeleid. De overgang naar een meer evenwichtige uitvoering van het programma is slechts ten dele gelukt. Uit het oogpunt van duurzaamheid valt het te betreuren dat de Rwandese overheid en SNV om zakelijke en personeelsmatige redenen geen compromis hebben kunnen vinden om het drinkwaterproject voort te zetten. De bijdrage van SNV aan de drinkwatersector is zeer substantieel geweest.

18.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project zoals uitgevoerd vanaf de tweede fase past in de doelstellingen en prioriteiten van het sectorbeleid voor plattelandsontwikkeling. De uitvoering in de eerste fase met nadruk op de technische aspecten en met een te lichte participatie- en voorlichtingscomponent stond hier en daar op gespannen voet met het sectorbeleid.

19. Rwanda: Gisenyi streekontwikkeling

19.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandsontwikkeling

Kanaal: SNV

Looptijd: 1985-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 669.000

19.2 Achtergrond

In 1979 begon SNV met de inzet van SNV-ers in activiteiten rond kleinveeteelt in de gemeente Kanama in de prefectuur Gisenyi. Deze activiteiten, hoewel op zich succesvol, waren onvoldoende qua aard en omvang om de problemen van het gebied aan te pakken. In 1985 werd met de prefectuur een overeenkomst getekend voor de uitvoering van een meer omvattend plattelandsontwikkelingsproject (PADEC: Programme d'Apui au Développement Communal) in zes gemeenten met in totaal 375.000 inwoners. De bevolking is vrijwel geheel afhankelijk van de landbouw. Gisenyi heeft een hoge, toenemende bevolkingsdichtheid en gemiddeld kleine, in omvang afnemende bedrijven (0,6-1 ha). Hierdoor nemen de opbrengsten en het huishoudinkomen af. Bovendien worden de landbouwmethoden onvoldoende aangepast aan de veranderende situatie. De evaluatie heeft betrekking op de tweede periode (1985-89).

19.3 Doelstelling en benadering

De lange-termijndoelstelling van PADEC is de verbetering van de sociaal-economische positie van de lokale bevolking, in het bijzonder van de armere groepen. In 1985 werden drie doelstellingen voor de middellange termijn geformuleerd, die



nog steeds gelden: a) verbetering van produktie en produktiviteit in de landbouw; b) verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking; c) versterking van de gemeentelijke structuren en het stimuleren van lokale organisaties en participatie.

De benadering is participatief, stap voor stap, en flexibel; gezocht wordt naar samenwerking zowel met de gemeentelijke overheid als direct met de doelgroep. Economisch produktieve activiteiten, training en opleiding, en activiteiten gericht op de gezondheidszorg zijn opgenomen in het project.

De SNV-ers worden ingezet op gemeentelijk niveau en fungeren als adviseurs. De samenwerking vindt plaats via de in het kader van het project opgerichte *Comités de Gestion*. In de praktijk echter werken zij samen met één der gemeentelijke diensten. Elke gemeente moet een op participatie gebaseerd meerjarenplan opstellen; de SNV-ers houden zich vervolgens bezig met voorbereiding, uitvoering en financiering van de activiteiten.

19.4 Resultaten

Door gebrek aan basisgegevens over de door PADEC te ondernemen en ondernomen activiteiten is het moeilijk inzicht in het projectresultaat te krijgen.

Concept, doelstellingen en benadering werden onvoldoende vertaald naar concrete activiteiten. Gecombineerd met een gebrekkige kennis van de regionale

omstandigheden en de situatie van de boeren leidde dit tot het ad hoc uitvoeren van een aantal losse activiteiten op het terrein van de kleinveeteelt (bijen, konijnen, gevogelte en vissen). Het effect van de activiteiten is gering. Dit is veroorzaakt doordat de nadruk lag op activiteiten die in de bedrijfssystemen over het algemeen een ondergeschikte rol spelen. Bovendien zijn een aantal van deze activiteiten mislukt. Een uitzondering vormt de bijenteelt (30 groepen), waarin positieve resultaten zijn behaald door de deelnemende boeren. Recentelijk gestarte activiteiten rond de intensieve teelt van groenten kunnen in de toekomst mogelijk, na goede voorbereiding, begeleiding en werkelijke participatie, bijdragen tot productie- en inkomensverhoging.

Daarnaast zijn activiteiten ontplooid op het gebied van de gezondheidszorg (vaccinatie, hygiëne en gezinsplanning). Hiermee wordt bijgedragen aan de verbetering van levensomstandigheden in de gemeente Kayove, waarbinnen o.a. de voorlichting over gezinsplanning wordt gegeven. Dit projectonderdeel bereikt via een systeem van vrijwilligers een belangrijk deel van de bevolking in de gemeente: 90% van de kinderen is ingeënt en 10% van de bevolking is bereikt met voorlichting over gezinsplanning.

Participatie en het stimuleren van lokale organisaties komt zeer moeizaam van de grond. SNV kiest vaak voor de vorming van nieuwe groepen, speciaal ten behoeve van de te starten activiteiten. Dit draagt niet bij tot versterking van bestaande lokale structuren en duurzaamheid van organisatievormen.

Er werden elf SNV-ers per jaar ingezet, in totaal 4.000 huishoudens bereikt met de economische activiteiten (6% van de bevolking van de zes gemeenschappen), waardoor in deze huishoudens een verhoging van ongeveer 2% van het inkomen tot stand kwam.

19.5 Beoordeling

Inzet middelen: van de geplande inzet van vijftien SNV-ers per jaar is 75% (elf) daadwerkelijk ingezet. De inzet van SNV-ers wordt uit het reguliere SNV-budget betaald terwijl de feitelijke projectactiviteiten lastens de PL-begroting komen. In relatie tot het totaal aan ingezette financiële en technische middelen (menskracht) zijn de resultaten voor plattelandontwikkeling zeer beperkt.

Inpassing in administratief kader: de inpassing is redelijk. De SNV-ers worden ingezet bij de gemeenten en werken vrijwel altijd samen met ad hoc comités die zich kunnen vinden in de projectaanpak.

Resultaten: de resultaten van de meeste activiteiten zijn mager. De produktieve activiteiten, vooral in kleinvee, dragen nauwelijks bij tot productie- of inkomensverhoging van de boeren. Een operationeel ontwikkelingsplan, waaraan de activiteiten kunnen worden getoetst, ontbreekt nog.

Duurzaamheid: deze wordt negatief beïnvloed door de tot dusver geringe rentabiliteit van de produktieve activiteiten, onvoldoende participatie van de bevolking, te weinig versterking van lokale organisaties, en het beperkte gebruik van lokaal aanwezige expertise.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de tot op heden gerealiseerde bijdrage aan het plattelandsontwikkelingsproces is gering. Aan duurzaamheid wordt te weinig aandacht besteed. Alleen de bijenteelt en de basisgezondheidszorg in de gemeente Kayove vormen hierop een uitzondering. Het gebrek aan kennis van de projectomgeving bemoeilijkt het opstellen van een realistisch, operationeel plan.

19.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het sectorprogramma wordt in de doelstellingen, prioriteiten en benadering van dit project zeer duidelijk weerspiegeld. In de praktijk komt die aansluiting niet altijd tot stand. Er is bijvoorbeeld weinig samenhang tussen de verschillende activiteiten, participatie komt onvoldoende tot stand, de inkomensverbetering en verbetering van de levensomstandigheden is gering.

20. Rwanda: Houtoven – biogasproject

20.1 Algemene kenmerken

Thema: Energie en ecologie

Kanaal: SNV

Looptijd: 1986–89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 404.000

20.2 Achtergrond

De houtproductie en -consumptie in Rwanda houden al jaren geen gelijke tred met elkaar. Brandhout is vrucht de belangrijkste energiebron in het land: 96% van de verbruikte energie is afkomstig van hout. Door middel van een nationale energiepolitiek wil men het aanbod van (brand)hout vergroten (herbebossing en verbeterd beheer van bestaande aanplanten) en de brandhoutconsumptie verminderen, teneinde op lange termijn het ecologisch evenwicht te herstellen. Het project *Economic de Bois de Feu (EBF)* richt zich op de vermindering van de brandhoutconsumptie door het introduceren van verbeterde houtovens en andere houtbesparende technieken.

Het project vindt plaats in drie prefecturen: Gisenyi, Gitarama en Cuyangugu, en wordt uitgevoerd door SNV in samenwerking met het Ministerie van Openbare Werken, Energie en Water via een coördinatiebureau op nationaal niveau.

20.3 Doelstelling en benadering

De doelstelling op lange termijn is het verminderen van de brandhoutconsumptie in rurale gebieden. Na een oriënterende studie in 1986, die aantoonde dat de lokale bevolking zich nauwelijks bewust is van enige schaarste aan brandhout, werd besloten om niet direct de verspreiding van houtovens als operationele doelstelling te kiezen, maar te beginnen met een testfase. In deze eerste fase (1987–89) zouden

verschillende houtbesparende technieken nader uitgetest dienen te worden en zou tevens een voorlichtingsstrategie ten aanzien van houtbesparing ontwikkeld en getest worden. De resultaten van deze fase moeten bijdragen aan het ontwikkelen van een nationale energiestrategie voor de rurale gebieden. Het testen vindt plaats in drie verschillende regio's om vergelijking mogelijk te maken.

Vier SNV-ers en vier Rwandesen zijn in het project werkzaam.

20.4 Resultaten

De belangrijkste resultaten van het project zijn de ontwikkeling van een goed bruikbare voorlichtingsmethode ten aanzien van houtbesparende technieken en het aandragen van bouwstenen voor de ontwikkeling van een nationale energiepolitiek voor de rurale gebieden.

Daar het project zich tijdens de evaluatie in de testfase bevond, is het niet reëel om het te beoordelen op het aantal via de voorlichting bereikte personen en/of het aantal verspreide kachels.

Het is gebleken dat het project zich vooral bezighoudt met een op nationaal niveau ervaren probleem – dreigende houttekorten, ontbossing en erosie – en de vertaling hiervan naar lokaal niveau. Het is moeilijk gebleken om in de gebieden waar de brandhoutschaarste niet groot is, de bevolking en gemeenten te interesseren voor het probleem.

20.5 Beoordeling

Inzet middelen: de inzet van de SNV-ers is betaald uit het normale SNV-budget, niet uit het budget van het project zelf. Gezien de beperkte omvang van de ingezette middelen en de korte tijdsduur van het project zijn de resultaten, vooral in kwalitatieve zin, alleszins acceptabel.

Inpassing in administratief kader: het project sluit aan bij het Rwandese beleid, dat hoge prioriteit toekent aan de onderhavige problematiek. De inpassing in het bestuurlijke kader is zowel in opzet als in de praktijk goed.

Resultaten: de tot dusver behaalde resultaten zijn goed. In een volgende fase zal de effectiviteit van de activiteiten op het lokale niveau meer aandacht moeten krijgen.

Duurzaamheid: deze is thans nog moeilijk te beoordelen. De aansluiting bij de nationale politiek en de inpassing in de bestaande overheidsstructuren hebben een positieve invloed. Echter, vrijwel alle projectkosten en andere kosten gemoeid met het formuleren van een hout-energiebeleid komen voor rekening van donoren, waaronder SNV. Al het projectpersoneel, zowel Nederlands als Rwandees, wordt uit Nederlandse fondsen betaald. In financieel opzicht is de duurzaamheid nog niet gegarandeerd. Ook op lokaal niveau kan nog niet van beklijfbare activiteiten gesproken worden (bijvoorbeeld voorlichtingsactiviteiten door de gemeenten zelf, commerciële productie van houtovens etc.).

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft zeker een positieve invloed gehad op het formuleren van een nationaal hout-

energiebeleid. In deze fase van het project stonden niet de kwantitatieve doelstellingen op lokaal niveau voorop, maar het testen van verschillende, voor de bevolking acceptabele houtbesparende technieken en het ontwikkelen (en toetsen) van een voorlichtingsmethode ter verspreiding van deze technieken. In deze opzet is het project geslaagd. Van een duidelijke bijdrage aan de verbetering van de levensomstandigheden van de lokale bevolking kan in deze fase derhalve nog niet worden gesproken.

20.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project is sectoraal en beoogt op lange termijn bij te dragen aan het herstel van het ecologisch evenwicht. Door aansluiting te zoeken bij de behoeften van de bevolking, vooral van vrouwen, worden de prioriteiten en aanpak van het sectorprogramma weerspiegeld in dit project.

21. Rwanda: Bosbouwproject Gituza

21.1 Algemene kenmerken

Thema: Energie en ecologie

Kanaal: NGO/CARE

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 852.000

21.2 Achtergrond

In het projectgebied is sinds geruime tijd sprake van degradatie van de bodem op de heuvels, onder andere veroorzaakt door overbeweiding. De keuze van het gebied is mede ingegeven door politieke overwegingen: steun aan en controle over de in het gebied aanwezige Oegandese vluchtelingen.

Het project wordt uitgevoerd in de gemeente Gituza, in het noordwesten van Rwanda, en ging eind 1984 van start. Sinds 1986 wordt het mede door Nederland gefinancierd.

Aan het oorspronkelijke plan van herbebossing van de kale heuvels werd een houtbesparingscomponent toegevoegd, vanwege het gevaar voor ontbossing. Nog later werd er agro-forestry aan toegevoegd. Het project valt onder de bevoegdheid van het Ministerie van Landbouw; alleen de houtbesparingscomponent valt onder de afdeling Sociale Zaken van het Ministerie van Gezondheid. CARE is de internationale NGO die de uitvoering in handen heeft, en daarvoor zowel buitenlandse als lokale deskundigen inzet.

21.3 Doelstelling en benadering

Het project heeft als doel de activiteiten van de bosbouwdienst op gemeenteniveau te ondersteunen. De herbebossing moet bijdragen aan brandstofvoorziening, erosiebestrijding en het scheppen van werkgelegenheid. De agro-forestry beoogt de

verbetering van de produktiemogelijkheden en de risicovermindering van het landbouwbedrijf door verbetering van stabilisatie van de gronden. De houtbesparing (via het verspreiden van lokaal geproduceerde ovens) was oorspronkelijk gericht op de 23.000 Oegandese vluchtelingen; na hun onverwachte vertrek in 1985 heeft het project zich gericht op de verspreiding van ovens in de stad en op het platteland en op de economische verzelfstandiging van het pottenbakkersbedrijf dat de ovens produceert.

De eerste fase van het project (1984-89) was vooral gericht op een urgentieprogramma en op het snel bereiken van meetbare resultaten (herbebossen van 1630 ha), terwijl de tweede fase (1989-93) meer gericht is op duurzaamheid, kennisoverdracht en participatie van de bevolking en van de gemeentediensten. In deze fase is meer aandacht voor de agro-forestry en het opzetten van een lange-termijnplan voor het onderhoud van de aanplant, bescherming tegen brand en exploitatie van de aangeplante bossen. Bij dit laatste wordt gekeken naar de mogelijke betrokkenheid van boerenorganisaties en de privé-sector.

21.4 Resultaten

De planvoorbereiding, uitvoering en monitoring zijn goed en systematisch. In totaal is bijna 2200 hectare herbebost. De kwaliteit en de overlevingsgraad van de aanplant is uitstekend. Ongeveer 60% van het budget van de eerste fase werd besteed voor de herbebossing. De component agro-forestry heeft een goed produkt geleverd via toegepast onderzoek, demonstratie en voorlichting. Ongeveer 80% van de bevolking van de gemeente is door de voorlichtingscursussen bereikt en een derde heeft een aantal voorlichtingsthema's met succes toegepast. Hierbij wordt gewezen op veranderende praktijken, waarbij aandacht bestaat voor bodemverbeterende boomsoorten.

De kwekerijen van de bosbouwdienst zijn technisch en beleidsmatig sterk verbeterd en het project levert een belangrijke bijdrage aan de vorming van lokale voorlichters. Er is 290 kilometer brandgang aangelegd. Aan de monitoring is een participierend karakter gegeven; regelmatige uitwisseling met soortgelijke projecten wordt gestimuleerd. Houtbesparing in de rurale gebieden is maar in geringe mate tot stand gekomen, daar de bevolking zelf geen (of onvoldoende) problemen op dit terrein ziet. Participatie werd hierdoor negatief beïnvloed.

Om het pottenbakkers-atelier een overlevingskans te geven, werd naast de produktie van ovens de fabricage van bakstenen en dakpannen ter hand genomen voor afzet in de stad. Er is voor een goede technische en financiële ondersteuning gezorgd, teneinde het bedrijf zelfstandig te maken. In totaal zijn er bijna 1000 kachels op het platteland en 4000 in de stad verspreid. Directe werkgelegenheid is vooral in het pottenbakkersbedrijf geschapen. Studies worden verricht naar de mogelijkheid om bossen voor veteelt open te stellen en om de privé-sector bij de bosontginning en houtverwerking te betrekken.

21.5 Beoordeling

Inzet middelen: de kosten van het project zijn redelijk in verhouding tot het totaal aan bereikte resultaten (gezien in aantal ha aanplant, voorlichting, bewustwording, en het grote aantal personen dat bereikt is).

Inpassing in administratief kader: het project heeft nauwe relaties met en krijgt goede medewerking van de gemeenten en het Ministerie van Landbouw. In de praktijk is de inpassing echter vaak ad hoc geweest, en daarmee (nog) niet geheel volgens plan. De zware investeringen en de grote personeelsinzet gaan de absorptiecapaciteit van één gemeente evenwel te boven.

Resultaten: de resultaten zijn zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht goed.

Duurzaamheid: het project heeft, vanwege zijn aanpak, een stevige basis gelegd voor het voortbestaan van de activiteiten na 1993. Voornamelijk de agro-forestry component en het pottenbakkersbedrijf zijn goed op weg naar een duurzaam voortbestaan zonder externe financiering. Een (inter)nationale uitwisseling van methoden voor monitoring van agro-forestry moet een verdere ondersteuning ervan helpen waarborgen. Overigens is het niet duidelijk of het bosonderhoud financieel haalbaar is (in verband met de draagkracht van de gemeenschappen), of de exploitatie van de 2200 hectare bosaanplant mogelijk is, en of de afzet van de houtproductie tegen kostendekkende prijzen tot de reële mogelijkheden behoort.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de activiteiten binnen dit project kunnen op directe wijze een positieve invloed op plattelandsontwikkeling hebben, mits zij een duidelijke voortzetting krijgen. De aanwezige mogelijkheden zijn tot nu toe echter onderbenut. Door de organisatiestructuur en het management van CARE is dit project op veel punten een model te noemen: goed basisonderzoek en juiste planning, voortdurende bijstelling van de aanpak (mogelijk door monitoring en evaluatie), uitstekende kwaliteit van pootgoed en voorlichting en tenslotte deelname aan de vorming van het gemeentepersoneel. Wel heeft het project te veel personeel en financiering gericht op één gemeente.

21.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De aansluiting bij de centrale doelstelling van het sectorprogramma (duurzame verbetering van de levensomstandigheden) komt op indirecte wijze tot uiting. In een aantal opzichten worden de prioriteiten van het sectorprogramma aangepakt, zoals het versterken van de lokale capaciteit om de produktiemiddelen op duurzame wijze te verbeteren, de overdracht van kennis aan gemeentepersoneel en bevolking, het scheppen van werkgelegenheid en de aandacht voor vrouwen en kleine boeren. De samenhang tussen de activiteiten is echter niet optimaal.

22. Rwanda: Terrassering en herbebossing – SPWP

22.1 Algemene kenmerken

Thema: Rurale werkgelegenheid

Kanaal: ILO

Looptijd: 1980–89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 2.615.000

22.2 Achtergrond

In 1980 ging het Special Public Works Programme (SPWP) voor een proefperiode van vier jaar van start. Het programma wordt uitgevoerd door ILO/UNDP. Dit geschiedt vanaf 1986 (tweede fase) in samenwerking met het Rwandese Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ontwikkeling op gemeentelijk niveau. De derde fase van het project loopt in 1990 af. Deze fase omvat activiteiten als herbebossing, aanleg van terrassen ten behoeve van de landbouw, steenbakkerijen en aanleg van plattelandswegen.

SNV nam in het verleden deel aan alle activiteiten, behalve aan de wegeaanleg.

Het project wordt uitgevoerd in de prefectuur van Gitarama (Centraal Rwanda), gekenmerkt door grote werkloosheid onder de snel groeiende en bijna geheel van de landbouw afhankelijke plattelandsbevolking.

22.3 Doelstelling en benadering

De lange-termijndoelstellingen van SPWP zijn vermindering van de werkloosheid en verbetering van de inkomensverdeling door inkomensverhoging van de arme bevolkingsgroepen. Het aantal gecreëerde arbeidsdagen geldt voor het project als de belangrijkste maatstaf voor het realiseren van de doelstellingen.

Het project geeft wel aan dat in onderhoud van de infrastructurele werken en een noodzakelijk vervolg van de activiteiten voorzien moet worden maar vermeldt niet hoe en door wie.

Hoewel de nadruk ligt op het creëren van tijdelijke werkgelegenheid, zou volgens de doelstellingen via training de mogelijkheid tot het vinden van meer permanent werk sterk worden vergroot. Het project richt zich op de uitvoering van arbeidsintensieve activiteiten, waarbij participatie van de lokale bevolking vooral gestalte krijgt in de vorm van betaalde arbeid in de uitvoeringsfase. Bosbouw is het centrale projectonderdeel. Daarnaast worden een grondige terrassering van hellingen, onderhoud van wegen en het opzetten van steenbakkerijen nagestreefd. Voor de uitvoering zet ILO zowel buitenlandse als lokale deskundigen in.

22.4 Resultaten

Gedurende de derde fase (1987–90) werden 261.000 mensdagen (tijdelijk) ongeschoold werk en 23.000 (tijdelijk) geschoold werk gecreëerd. Slechts 30% van deze werkgelegenheid kwam ten goede aan vrouwen.

In totaal werd 350 hectare herbebost, ofwel vervangen door beterc/meer rende-

rende boomsoorten. Tevens werd 75 hectare terrassen aangelegd. Bij deze laatste activiteit vond training op verschillende wijze plaats. De activiteiten rond de steenbakkerijen kwamen in de derde fase nauwelijks van de grond. Over het creëren van permanente werkgelegenheid zijn geen gegevens bekend.

Ongeveer 60% van het SPWP-budget komt direct ten goede aan de lokale bevolking. Het overgrote deel van de inkomsten wordt door de huishoudens echter consumptief besteed. Wel komt het project vooral aan arme groepen ten goede.

Terrassering wordt, vooral ook door de boeren, als een zeer nuttige activiteit gezien. De hierbij gevolgde aanpak is in de loop van de tijd, door toedoen van SNV-assistentie, sterk verbeterd, waarbij de participatie van de bevolking een meer centrale plaats inneemt. De terrassering draagt indirect bij aan productie- en inkomensverhoging in de landbouwsector, mits er op dit gebied vervolgaanpak plaatsvindt. Onderhoud en follow-up vormen het zwakke punt van het project, ondanks de toenemende aandacht hiervoor.

22.5 Beoordeling

Inzet middelen: als tijdelijke werkverschaffer en als uitvoerder van met name infrastructuurle werken garandeert SPWP dat een zeer belangrijk deel van het projectbudget (bijna 60%) direct aan de bevolking ten goede komt. De kosten van de terrassering zijn in de loop der jaren aanzienlijk gedaald, waardoor het resultaat in relatie tot de kosten inmiddels goed genoemd kan worden.

Inpassing in administratief kader: deze vindt vooral op nationaal niveau plaats. Op lagere niveaus is er in het geheel geen inpassing, hetgeen de duurzaamheid niet ten goede komt. De SPWP voert in opdracht van de overheid een aantal publieke werken uit, maar met een eigen aanpak. Het project is centraal vanuit Kigali opgezet, hetgeen in strijd is met het streven naar decentralisatie van de Rwandese overheid.

Resultaten: de directe resultaten zijn substantieel. Wegenaanleg en bomenaanplant binnen hetzelfde programma zijn in fysieke termen van belang. De bevolkingsparticipatie beperkte zich aanvankelijk tot de inzet van arbeid bij de uitvoering van de werken, maar strekte zich later ook uit tot de voorbereiding.

Duurzaamheid: SPWP draagt met name via herbebossing, vervanging van bestaande verwaarloosde bospercelen en terrassering bij aan een verbetering van het ecologisch evenwicht. De duurzaamheid van de resultaten het project wordt negatief beïnvloed door gebrek aan aandacht voor onderhoudsproblematiek, het té centraal stellen van tijdelijke werkgelegenheid en te beperkte participatie van de bevolking. Het feit dat de bevolking weinig prioriteit geeft aan bosbouw, energie en milieuzaken maakt de kans op duurzaamheid gering.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het eindoordeel over het project (en de duurzaamheid van de resultaten) wordt negatief beïnvloed door het gebrek aan aandacht voor de onderhoudsstructuur en het tijdelijke karakter van de werkgelegenheid. De resultaten zijn indirect van invloed op plattelandsontwikkeling.

22.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project zoals tot op heden uitgevoerd, past gedeeltelijk in de doelstellingen en prioriteiten van het sectorprogramma. Op drie punten past het project minder goed: de gebrekkige participatie in voorbereidings- en onderhoudsfase van de activiteiten, de zware nadruk op het creëren van tijdelijke werkgelegenheid en het onvoldoende betrekken van vrouwen bij de projectactiviteiten. Ook is er onvoldoende samenhang tussen de verschillende projectonderdelen.

23. Rwanda: Verbetering houtskoolproductietechnieken

23.1 Algemene kenmerken

Thema: Energie en ecologie

Kanaal: UNDP/Wereldbank

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 451.000

23.2 Achtergrond

Het Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP) zet in verschillende landen huishoud-energieprogramma's op, die gebaseerd zijn op een serie samenhangende interventies: studie van de huidige en toekomstige behoeften aan brandstof, studie van de voorzieningscapaciteit van het land in fossiele en hernieuwbare energie, studie van en voorstellen tot herstructurering van brandstofprijzen en tenslotte testprogramma's voor de verspreiding van verbeterde kachels.

ESMAP's interventie in Rwanda moet dan ook gezien worden tegen de achtergrond van de nationale politiek die tot doel heeft beter en zuiniger gebruik te maken van bosbouwprodukten. UNDP is verantwoordelijk voor de financiering, terwijl de Wereldbank supervisie heeft over de uitvoering. Samenwerking bestaat er met de directie Bosbouw van het Ministerie van Landbouw en de directie Energie van het Ministerie van Openbare Werken, Energie en Water. Voor de uitvoering van de activiteiten worden uitsluitend lokale deskundigen ingezet.

23.3 Doelstelling en benadering

De doelstelling is de ontbossing tegen te gaan door op houtskool als brandstof te besparen. De operationele doelstellingen zijn: het introduceren van verbeterde technieken voor houtskoolproductie en van verbeterde kachels die energie mochten besparen. Als additionele maatregelen zijn gepland: het bestendigen en economisch rendabel maken van het beroep van houtskoolproducent (onder andere door het opleiden van 300 houtskoolproducenten), het maken van een studie over het prijsbeleid van houtskool, en het stimuleren van een beter beheer van bossen aangelegd door de staat en de boeren.

De houtskoolproductiecomponent richt zich, in samenwerking met de bosbouw-dienst, op de prefecturen die via een basisstudie worden geselecteerd met behulp

van de volgende criteria: ruim bosbestand, slechte houtmarkt en lage prijzen, traditie van houtskoolproductie, commerciële circuits met vrachtwagens die leeg terug naar de stad rijden. In een eerste fase worden de prefecturen van Gikongoro en Kibuye gekozen.

De consumptiecomponent richt zich op de steden, waar houtskool de belangrijkste energiebron voor het huishouden is. De activiteiten starten in Kigali, met als doel kachels op hun technische kwaliteiten en acceptatie bij de bevolking te testen en te verspreiden via publiciteitscampagnes. Doelgroepen zijn de kachelproducenten, de verkopers en de potentiële kopers (huishoudens).

23.4 Resultaten

Van de 250 opgeleide houtskoolproducenten (80% van wat als doel was gesteld) zijn er 150 die de nieuwe techniek blijven toepassen en 100 die er een bijna permanente bezigheid van hebben gemaakt en zich in kleine ondernemingen hebben verenigd. De nieuwe techniek geeft een dubbel rendement vergeleken met de oude techniek en de houtskool is van betere kwaliteit. Ongeveer 5% van de houtskool die Kigali binnenkomt zou nu volgens de nieuwe techniek geproduceerd zijn. Het project beoogt informatie beschikbaar te maken voor de houtskoolproducenten en ze van een roterend fonds te voorzien voor de aankoop van produktiemiddelen.

Er werden 36 kachelproducenten opgeleid en bijna 5000 verbeterde kachels verkocht (de helft van de voorziene hoeveelheid) Dit betekent dat 5 à 10% van de huishoudens in Kigali 1 à 2 kachels gekocht heeft. Tegelijk met de publiciteitscampagnes worden demonstraties gehouden van verbeterde kooktechnieken die de houtskoolconsumptie helpen verminderen.

Het resultaat in de vorm van besparing van energie (en dus hout) is moeilijk meetbaar: in theorie is dit aanzienlijk, maar in werkelijkheid waarschijnlijk nog gering.

23.5 Beoordeling

Inzet middelen: de behaalde resultaten staan in zeer goede verhouding tot de kosten.

Inpassing in administratief kader: het project heeft institutioneel een losse band met de twee verantwoordelijke ministeries (Landbouw en Openbare Werken). Ook zijn de relaties tussen het project en de gemeentelijke autoriteiten en regionale bosdiensten niet geheel duidelijk. Met de prefectuur van Kibuye bestaat een goede verstandhouding; een duidelijk beleid voor bosexploitatie bestaat echter nog niet zodat de inpassing van het project in dat kader nog op zich laat wachten.

Resultaten: de resultaten zijn kwantitatief gezien enigszins beneden de doelstellingen gebleven, maar de uitvoerende organisatie is erin geslaagd een goed begin te maken met de overdracht van initiatieven en kennis aan de doelgroepen.

Duurzaamheid: de productie van kachels is zodanig opgezet dat voortzetting ervan in de toekomst waarschijnlijk is: er kan voldoende aan verdiend worden door de producenten. De goede participatiegraad zal een positieve invloed hebben op de

duurzaamheid. De kwaliteitscontrole van de kachels is nog niet zo opgezet dat deze ook in de toekomst gecontinueerd zal worden. De houtskoolproductie ondervindt problemen van de spanning tussen productie- en consumptieprijzen (te kleine winstmarge). Goede voorbereiding (onderzoek) en degelijke begeleiding hebben de kans op duurzaamheid verhoogd.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: hoewel de rol van UNDP soms vertragend heeft gewerkt door de bureaucratie binnen de organisatie, is het lokale team erin geslaagd de bestaande productie- en distributiekkanalen van houtskool te stimuleren en beroepsmatig te verbeteren. De verbeterde technologie is zowel technisch als financieel aangepast aan de lokale omstandigheden. De professionaliteit van de lokale deskundigen heeft een zeer positieve bijdrage geleverd.

23.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project past in een aantal opzichten goed in het sectorprogramma: de houtskool- en de kachelproducenten behoren tot de armere en marginale groepen van de maatschappij, de activiteiten vormen een samenhangend geheel, de nadruk ligt op participatie van de bestaande actoren, investering in mensen en integratie van de verbeterde technologie in de lokale kennis en cultuur. Met het project wordt een serieuze poging ondernomen tot het creëren van blijvende niet-agrarische werkgelegenheid zowel in de houtskool- als in de kachelproductie. Het draagt daarmee tevens bij aan een verbetering van de inkomensverdeling.

24. Rwanda: Bouw Gatsibo hospitaal

24.1 Algemene kenmerken

Thema: Overig

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1982-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.507.000

24.2 Achtergrond

De regering van Rwanda hecht op het gebied van gezondheidszorg prioriteit aan het goed laten functioneren van de bestaande ziekenhuizen en overige gezondheidszorgeentra. Deze instanties zijn verantwoordelijk voor onder meer moeder- en kindzorg, vaccinatie- en gezinsplanningsprogramma's. De budgetten in de gezondheidszorg zijn aan voortdurende bezuinigingen onderhevig, hetgeen de uitvoering van het beleid in de gezondheidsector negatief beïnvloedt. Zelfs het louter in stand houden van de bestaande voorzieningen is moeilijk.

In 1977 verzocht de regering van Rwanda de regering van Nederland de bouw van een ziekenhuis in Ngarama te financieren. Ngarama bevindt zich in de prefectuur Byumba, met een inwonertal van 700.000. De regio heeft momenteel één

prefectoraal ziekenhuis en drie rurale ziekenhuizen, waar het door Nederland gefinancierde ziekenhuis er één van is.

24.3 Doelstelling en benadering

In 1979 verklaarde Nederland zich in principe akkoord met de financiering van het ziekenhuis in Ngarama. De in 1981 geformuleerde aangepaste doelstellingen zijn: a) de bouw van een ziekenhuis in Ngarama; b) de bouw van een gezondheidscentrum in Ngarama; c) de bouw van een school voor basisgezondheidswerkers; d) het organiseren van een basisgezondheidszorgsysteem.

Na een periode waarin de aandacht vooral uitging naar de curatieve aspecten van de gezondheidszorg, werd getracht het accent te leggen op de basisgezondheidszorg. In de praktijk lukt dit echter maar mondjesmaat. Het opstellen van een plan voor de uitvoering van activiteiten op dit gebied is niet gerealiseerd.

Bij het vertrek van de Nederlandse projectleider in 1988 werd het project feitelijk afgesloten.

24.4 Resultaten

De belangrijkste resultaten van het project zijn de bouw van een ruraal ziekenhuis in Ngarama en de bouw van twee gezondheidscentra in de regio. Het ziekenhuis telt 88 bedden (68 gepland) en bereikte in 1987 een bezettingsgraad van 66%. Ziekenhuis en gezondheidscentra functioneren goed. Een evaluatie in 1987 oordeelde positief over hygiëne en kwaliteit van het personeel en de geboden diensten. Tevens is er een school voor basisgezondheidswerkers gebouwd en zijn gezondheidswerkers opgeleid. Deze zijn echter nooit als zodanig werkzaam geweest, maar werden als verpleeghulp in de ziekenhuizen en gezondheidscentra ingezet, vanwege het gebrek aan arbeidskrachten op dit terrein. Aansluiting tussen opleiding en werkzaamheden ontbreekt daardoor; de opleiding is in de loop van de tijd niet bijgesteld. Het functioneren van de school in de toekomst is door gebrek aan fondsen zeer onzeker.

Vanaf 1987 vindt er vanuit het rurale ziekenhuis reguliere supervisie plaats van de activiteiten in de gezondheidscentra, wat een kwaliteitsverbetering van zowel de curatieve zorg als de preventieve zorg tot gevolg heeft gehad. Er zijn een basisgezondheidsdienst en een mobiele vaccinatiedienst opgezet, waardoor de preventieve zorg enigszins vorm heeft gekregen.

De bevolking is nooit bij de opzet en de uitvoering van het project betrokken geweest, maar profiteert van de verbeterde gezondheidszorg, mits zij binnen redelijke afstand van de voorzieningen woont.

24.5 Beoordeling

Invzet middelen: het grootste deel van de middelen is besteed aan bouwkosten. Er bestaat twijfel over de effectiviteit van de wijze waarop de middelen zijn ingezet. Waarschijnlijk hadden activiteiten gericht op (mobiele) basisgezondheidszorg de bevolking beter bereikt tegen lagere kosten.

Inpassing in administratief kader: het project paste goed in het beleid van de overheid van Rwanda en is redelijk geïntegreerd in de Rwandese gezondheidszorg. De school voor opleiding van basisgezondheidswerkers zal binnenkort waarschijnlijk onder het Ministerie van Onderwijs vallen.

Resultaten: kwalitatief en kwantitatief zijn de resultaten in relatie tot de projectdoelstelling goed.

Duurzaamheid: tijdens de uitvoeringsfase is nauwelijks aandacht besteed aan de duurzaamheid van de activiteiten. Financiële en personele consequenties van de uitbreiding van de gezondheidszorgfaciliteiten in de regio Buymba werden maar gedeeltelijk voorzien. Dit kan betekenen dat reeds in gang gezette activiteiten weer moeten worden gestopt wegens gebrek aan middelen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft een uitbreiding van de gezondheidszorgdiensten in de regio rond het ziekenhuis ten gevolge gehad. Vooral voor de bevolking woonachtig in de nabijheid van de voorzieningen zelf heeft dit tot een verbetering van de levensomstandigheden geleid. De bevolking is verder nooit actief bij het project betrokken geweest, noch heeft het project getracht op andere wijzen de levensomstandigheden van de bevolking te verbeteren (bijvoorbeeld door intersectorale samenwerking voor verbetering van de drinkwatervoorziening). Aan de duurzaamheid van de projectresultaten is te weinig aandacht geschonken.

24.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het sectorprogramma legt meer de nadruk op basisgezondheidszorg, participatie van de bevolking, een samenhangende en intersectorale aanpak dan dit in het project in de praktijk tot uiting is gekomen. Het project sluit nauwelijks aan bij de prioriteiten van het sectorprogramma.

25. Tanzania: Bosbouwproject – SPWP

25.1 Algemene kenmerken

Thema: Rurale werkgelegenheid

Kanaal: ILO

Looptijd: 1985–90

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.261.000

25.2 Achtergrond

Het Bereko herbebossingsproject wordt uitgevoerd in het Kondoa-district (Centraal Tanzania) dat te kampen heeft met ernstige bodemerrosie. Vrijwel de hele de bevolking (96%) leeft van kleinschalige landbouw en (in mindere mate) veeteelt. De produktietoename wordt beperkt door landgebrek, erosie en gebrek aan water voor mens en dier. Het is noodzakelijk dat boeren andere landbouwmethoden gaan toepassen om hun produktiviteit te verhogen en dat de overheid stappen onder-

neemt inzake watervoorziening, bodemconservering en bosbehoud. De boeren zijn zich bewust van deze problemen en staan open voor de hierop afgestemde overheidsprogramma's, o.a. dankzij eerdere programma's elders in de regio.

Het project is onderdeel van het door ILO gefinancierde 'Special Public Works Programme' (SPWP, in Tanzania Labour Intensive Public Works Programme – LIPWP – geheten). Het programma valt op centraal niveau onder de Office of the Prime Minister (PMO) en wordt uitgevoerd via de diverse overheidskanalen op regio-, districts- en dorpsniveau. Op districts- en dorpsniveau is het Ministry of Natural Resources verantwoordelijk voor de uitvoering, samen met de dorpscommissies.

25.3 Doelstelling en benadering

Het project is gericht op bebossing en het creëren van werkgelegenheid. Dit laatste vloeit voort uit het feit dat het project een onderdeel is van het SPWP waar werkgelegenheid een belangrijke (neven)doelstelling is. De specifieke projectdoelen zijn: boomaanplant ten behoeve van de productie van brandhout, bouw materiaal en fruit; beperking van de bodemerosie; veevoorziening; bescherming van het nabijgelegen bos; en verbetering van werkgelegenheid en inkomen. Hiertoe diende 718 hectare gemeenschapsgrond en 197 hectare privé-grond bebouwd te worden, waarmee 107.000 werkdagen gecreëerd zouden worden (waarvan 50% betaald en 50% onbetaald). Er zijn tien dorpen geselecteerd. In deze dorpen zijn 'Forest Assistants' aangesteld die de directe schakel met de boeren vormen. In de dorpen is een speciaal comité met vijf (dorps)leden, waaronder twee vrouwen, verantwoordelijk voor de plantactiviteiten.

Hoofdactiviteiten zijn voorts de verbouw en distributie van kiemplanten en zaden, en de overdracht van kennis aan de participanten.

25.4 Resultaten

Ondanks de problemen met het transport en daarmee samenhangend de timing van activiteiten en het onregelmatig toestromen van fondsen is ten tijde van de evaluatie reeds 80% van de geplande kiemplantenteelt gerealiseerd. 54% van het geplande areaal werd geplant, waarbij op basis van ervaring de aandacht werd verlegd van communale naar privé-grond. Er werd vooral voor aanplant van bomen ten behoeve van timmerhout gekozen, omdat dit door de boeren als een aantrekkelijke inkomstenbron wordt gezien. Door de keuze voor de productie van timmerhout is van de productie van brandhout en veevoeder niet veel terecht gekomen. Vanuit het oogpunt van energiebesparing en milieubehoud is meer aandacht voor de aanplant ten behoeve van brandhout gewenst, omdat dit tot dusverre nog uit het bestaande bos wordt gehaald. Het overlevingspercentage van de aanplant varieert van 60 tot 80. Het aantal geplande betaalde werkdagen werd ruim gehaald (1,6 keer, waarvan 37% door vrouwen), het aantal onbetaalde dagen bleef echter sterk achter bij de planning. De (lage) dagvergoeding wordt toch gezien als een welkome additionele bron van inkomsten.

Een kleine inkomensverbetering is zichtbaar door de verkoop van fruit. Over een aantal jaren worden goede inkomsten verwacht van timmerhout. De interesse van de bevolking voor het project is groot, mede als gevolg van goede training en voorlichting; hun participatie is veelal beperkt tot het leveren van arbeid. Het project bevat een bijdrage aan het ecologisch herstel.

25.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen kosten en baten van het project is redelijk gunstig, alleen aan de verdeling ervan is weinig aandacht gegeven. Anders gezegd: de armere groepen gaan absoluut gezien wel vooruit, maar relatief gezien niet.

Inpassing in administratief kader: voortzetting van de activiteiten wordt vergemakkelijkt daar de uitvoerende staf uit Tanzanianen bestaat, en lokale leiders en bevolking goed bij de activiteiten zijn betrokken. Het project is weliswaar institutioneel ingebed op nationaal, regionaal, districts- en dorpsniveau, maar de betrokkenheid van vele, zeer verschillende instanties (PMO, District Development Office, Ministry of National Resources en dorpsbesturen) bemoeilijkt een vlotte uitvoering.

Resultaten: het project vordert goed, ondanks vertragingen, en de mogelijkheden voor nieuwe productieactiviteiten zijn toegenomen. Het effect is echter niet gelijk over de deelnemers verspreid. Landbezitters en grotere boeren profiteren meer van het project dan kleine boeren.

Duurzaamheid: er bestaat een redelijke kans op duurzaamheid van de projectresultaten; vooral omdat op termijn de inkomsten uit de verkoop van timmerhout interessant blijven voor de boeren. Timmerhout is schaars en de prijs ervan stijgt, daardoor is de interesse in het project groot. Voortzetting van donorhulp is nodig om projectactiviteiten te continueren, omdat de overheid hiervoor geen fondsen beschikbaar heeft gesteld en de projectopbrengsten momenteel nog te gering zijn. De overgedragen kennis met betrekking tot bomen en het belang daarvan zal naar verwachting niet verloren gaan. Vergroting van de mogelijkheden om zelf kiemplanten te kweken en te verkopen zou de kans op continuering van de activiteiten doen toenemen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: via dit project zijn milieu en inkomensvorming aan elkaar gekoppeld en hebben ook de kleine producenten (waaronder vrouwen) een extra inkomstenbron op termijn. Het project heeft zich echter niet expliciet op deze doelgroep gericht, en de baten zullen ongeveer net als de huidige landverhoudingen verdeeld worden.

25.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project sluit goed aan bij de doelstellingen en een aantal van de prioriteiten (werkgelegenheid, ecologie) van het sectorprogramma, al is er weinig doelgroepgerichtheid (behalve speciale actie voor vrouwen). Meer aandacht is nodig voor brandhoutvoorziening (energie) daar het bestaan van het nabij gelegen bos in gevaar komt, en daarmee de drinkwatervoorziening.

26. Tanzania: ICARA/II – Vluchtelingensteun

26.1 Algemene kenmerken

Thema: Gemeenschapsdiensten

Kanaal: NGO/TCRS

Looptijd: 1985–88

Committering vanuit het sectorprogramma: f 500.000

26.2 Achtergrond

In de twee districten Mpanda (regio Rukwa) en Urambo (regio Tabora) leven meer dan 200.000 vluchtelingen, voornamelijk afkomstig uit Rwanda en Burundi. Ongeveer 145.000 vluchtelingen leven in nederzettingen opgebouwd met internationale hulp, op land dat door de Tanzaniaanse overheid ter beschikking is gesteld. In sommige districten bestaat de bevolking voor een groot deel uit vluchtelingen (in Mpanda 40%). Hoewel de nederzettingen permanente gemeenschappen vormen, die zelfvoorzienend zijn in voedselproductie, vormen zij een zware belasting voor de overheidsdiensten in de districten.

Het project 'Strengthening Refugee Health and Community Services' in West-Tanzania wordt uitgevoerd door de Tanganyika Christian Refugee Services (TCRS), een dochterorganisatie van de Lutherse Wereld Federatie. Het door Nederland gefinancierde project is een onderdeel van een programma dat door de Tanzaniaanse overheid aan de internationale donorgemeenschap is voorgelegd.

26.3 Doelstelling en benadering

Lange-termijndoelstelling is integratie van de vluchtelingen met de autochtone bevolking en participatie in het plattelandsontwikkelingsproces. Hiertoe wordt steun verleend aan gebieden met veel vluchtelingen uit Burundi, door stimulering van de zelfvoorziening van vluchtelingennederzettingen en ondersteuning van districtsdiensten.

Directe projectdoelstellingen zijn: a) steun aan de ontwikkeling van gezondheidsdiensten in Mpanda (Katumba en Mishamo Settlements) en Urambo (Ulyankulu Settlement) District door training van 30 verplegers, 15 helpers voor moeder- en kindzorg en 92 dorpsgezondheidswerkers uit de vluchtelingengemeenschap, en het opzetten van bibliotheken op de Mpanda District School for Health Assistants en het Urambo District Ziekenhuis; b) ondersteuning van dienstverlening aan vluchtelingen in Katumba Settlement (Mpanda) door de bouw en uitrusting van drie gemeenschapscentra voor plattelandsontwikkeling (RDC's).

De training van de verplegers zou op termijn de druk op de bestaande voorzieningen verminderen door het verschaffen van zorg in de nederzettingen zelf. De bestaande opleidingen worden voorzien van bibliotheken. De RDC's dienen als ondersteuning van de centrale organisatie voor hulp aan de vluchtelingen en verlenen diensten ten behoeve van de sociaal-economische ontwikkeling. RDC's verschaffen ruimte voor vergaderingen, kantoren voor de dorpsleiders en voorlichters, winkels,

bibliotheken, eerste-hulpposten, onderwijsactiviteiten voor volwassenen, crèches, coöperaties en vrouwengroepen. RDC's dragen bij aan maatschappelijke participatie en integratie, het verkrijgen en verbeteren van basisvaardigheden, het verhogen van werkgelegenheid, de beschikbaarheid van kinderopvang en eerste hulp, en in het algemeen de capaciteit van zelfhulp-activiteiten.

26.4 Resultaten

De belangrijkste en meest concrete resultaten zijn de bouw en uitrusting van drie RDC's en twee bibliotheken. Het trainingsproject voor de gezondheidszorg is niet gerealiseerd door een negatief besluit hierover van de Tanzaniaanse overheid. Deze heeft er bezwaar tegen om de werkgelegenheidsgarantie die in Tanzania gebruikelijk is voor opgeleide gezondheidszorgfunctionarissen, ook toe te passen op de vluchtelingen.

Resultaten zijn geboekt op het vlak van participatie (bouwwerkzaamheden, besluitvorming), integratie (inzet van zowel Tanzaniaaners als vluchtelingen bij de bouw), verwerven van nieuwe vaardigheden, alfabetisering, produktieve activiteiten (maken van zeep, kleding, manden en potten) met kleine inkomstenverwerving en verhoging in organisatiegraad. De educatieve functie van de RDC's was evenwel gering.

Hoewel het bibliotheekproject nog niet volledig is afgerond, lijkt dit wel aan de bestaande behoefte te voldoen.

Een groot deel van het resterende trainingsbudget kan mogelijk worden besteed aan rehabilitatie van het districtsziekenhuis en de gezondheidscentra, hetgeen zowel de gezondheid van de vluchtelingen en lokale bevolking als de integratie tussen de twee groepen zou bevorderen.

De dorpen profiteren door de toename van maatschappelijke en bedrijfsmatige activiteiten. De RDC's dragen bij aan versterking van de (vaak zwakke) gemeenschapsgeest.

26.5 Beoordeling

Inzet middelen: in financieel opzicht hebben alle partijen op de voor hen mogelijke wijze bijgedragen. Nederland aan investeringen, TCRS aan personeels- en transportkosten, Tanzania in operationele kosten (salarissen, sociale voorzieningen voor vluchtelingen) en de vluchtelingen zelf door het verrichten van arbeid voor bouw en onderhoud en operationele kosten.

Inpassing in administratief kader: dit project, evenals de andere TCRS-activiteiten, wordt positief gewaardeerd door de Tanzaniaanse overheid en is volledig ingebed in de gebruikelijke structuren. Het officiële Tanzaniaanse beleid is erop gericht vluchtelingen te voorzien van grond, en op deze wijze hun zelfvoorziening en integratie in de Tanzaniaanse maatschappij te bevorderen.

Resultaten: de korte-termijndoelstellingen zijn gedeeltelijk gerealiseerd (met uitzondering van de training); de doelen op lange termijn (nog) niet. Integratie lijkt om diverse redenen zeer moeilijk te verwezenlijken.

Duurzaamheid: de kans op duurzaamheid is gering; voortzetting van de donorsteun blijft in zijn algemeenheid van belang daar de Tanzaniaanse overheid weinig voor de vluchtelingen kan doen. De mate waarin de vluchtelingen zelf de voorzieningen kunnen financieren is nog beperkt. Duurzaamheid zal ook afhangen van de vraag of de vluchtelingen hun verblijf in Tanzania als tijdelijk dan wel permanent zien; velen tonen echter een voorkeur voor terugkeer naar hun geboorteland.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de mede via het project ontstane gemeenschapszin onder de vluchtelingen kan een basis vormen voor verdere plattelandsontwikkeling. Het project betreft overigens wel voornamelijk openbare dienstverlening en omvat slechts indirect enige inkomensverwerving, zodat het effect op de doelgroep beperkt blijft.

26.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De Nederlandse steun aan het project lijkt meer gebaseerd op algemene vluchtelingensteun dan op PL-beleid en -prioriteiten, waarbinnen het maar zeer ten dele past. Het is onduidelijk waarom bijvoorbeeld niet gekozen is voor de andere door Tanzania voorgestelde projectonderdelen, gericht op productie en inkomen, die meer bij de PL-doelstellingen aansluiten.

27. Tanzania: Actie voor hulp aan rurale vrouwen

27.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: ILO

Looptijd: 1987-90

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.554.000

27.2 Achtergrond

Vrouwen maken 53% van de bevolking uit in de regio Iringa (nationaal 51%). De meeste economisch actieve vrouwen houden zich met kleinschalige landbouw bezig, maar zij hebben beperkte controle over de verkregen inkomsten. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor alle huishoudelijke taken. Kindersterfte en ondervoeding zijn relatief hoog. Behalve landbouw, markthandel en bierbrouwen zijn er geen belangrijke economische activiteiten voor vrouwen. Groepsvorming rond economische activiteiten is schaars en weinig succesvol door het ontbreken van organisatorische vaardigheden. De meerderheid van de vrouwen heeft traditioneel geen bezittingen (land, huizen) en heeft, mede als gevolg daarvan, weinig toegang tot kredieten en dienstverlening ter verhoging van de productie.

Het project is ingebed in de gebruikelijke overheidsstructuren, op nationaal en districtsniveau. Uitvoering geschiedt door de vrouwendivisie van het CDD (Community Development Department) in samenwerking met het District Implementation Committee. Een buitenlandse expert zal een adviesfunctie vervullen.



27.3 Doelstelling en benadering

Lange-termijndoelstelling is het scheppen van mogelijkheden voor rurale vrouwen om hun sociaal-economische omstandigheden te verbeteren, en om onafhankelijk in het ontwikkelingsproces te participeren. Korte-termijndoelstellingen zijn: a) het opzetten van organisaties van rurale vrouwen (100 groepen van 10-15 vrouwen) teneinde hun inkomen en werkgelegenheid, hun werk- en leefomstandigheden te verbeteren en hun deelname aan lokale besluitvorming mogelijk te maken, en b) het functioneren van het CDD van Iringa dusdanig te verbeteren dat het rurale vrouwengroepen kan helpen met het identificeren en beheren van productieve activiteiten. Het gaat om een vierjarig pilot-project, waarbij 10 van de 182 dorpen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria: geïsoleerde ligging, arme bevolking en actieve deelname van de dorpsleiding. De nadruk lag aanvankelijk op het introduceren van arbeidsbesparende technologieën als startpunt om groepsvorming mogelijk te maken. Onder invloed van Nederland werd de aanpak aangepast aan de Tanzaniaanse situatie en kwam het accent meer te liggen op participatie en training (productie, marketing, management en leiderschap) in sociale en technische vaardigheden die een voorwaarde zijn voor succes bij inkomensgenererende activiteiten.

27.4 Resultaten

Het project is door meerdere oorzaken sterk vertraagd. Goedkeuring door alle partijen vond eerst plaats in november 1988, drie jaar na indiening van het eerste

projectvoorstel. De aanstelling van de technische adviseur werd met een jaar vertraagd. De districtsautoriteiten hadden inmiddels, in samenwerking met UNICEF, een projectcoördinator aangesteld en 10 dorpen geselecteerd voor UNICEF-financiering, waarna aan ILO werd verzocht het project naar het nabijgelegen district Mufundi te verplaatsen. Door de hierdoor optredende complicaties zijn de taken van de nog maar sinds kort gearriveerde technische adviseur niet makkelijker geworden; zij zal in geval van verplaatsing van het project opnieuw met de selectie van dorpen moeten beginnen. Het is zeer wel mogelijk dat het projectdocument wederom aangepast moet worden. Alle genoemde vertragingen hebben ertoe geleid dat met de uitvoering nog steeds niet is begonnen en er om die reden geen resultaten kunnen worden vermeld.

27.5 Beoordeling

Inzet middelen: gezien het stadium waarin het project verkeert is het te vroeg om uitspraken te doen over de inzet van de middelen. Wel is reeds duidelijk dat de gebrekkige voorbereiding en de daarmee samenhangende vertraging in de uitvoering de doelmatigheid nadelig hebben beïnvloed.

Inpassing in administratief kader: het project is goed ingepast in de nationale bureaucratie, al zullen de CDD-afdelingen veel sterker moeten worden om hun taak waar te maken. Hoewel het Tanzaniaanse beleid ruimte biedt voor specifieke vrouwenactiviteiten tracht men deze wel zoveel mogelijk op te zetten binnen de traditionele dorpsstructuren, waarin mannen de dienst uitmaken.

Resultaten: het is niet te verwachten dat de gestelde doelen in de genoemde periode (vier jaar) bereikt zullen worden.

Duurzaamheid: het projectvoorstel is te optimistisch in de veronderstelling dat na vier jaar geen donorfondsen meer nodig zijn. De goede inbedding in de nationale structuur zal vermoedelijk een positieve invloed hebben op de duurzaamheid. Veel zal afhangen van het belang dat vrouwen aan de projectactiviteiten zullen hechten en de mogelijkheid om tot economisch rendabele activiteiten te komen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: er zijn goede mogelijkheden om het inkomen van vrouwen blijvend te verhogen, al moeten daarvoor veel technische en sociale barrières worden genomen. De voorgestelde periode is echter te kort om het aantal genoemde groepen te vormen en de te identificeren activiteiten uit te voeren. Bovendien zijn er goede marktstudies noodzakelijk voor eventueel te produceren goederen en/of diensten om de produktieve activiteiten een kans van slagen te geven. Dergelijke studies zijn (nog) niet gepland.

27.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project geeft de doelstellingen van het sectorprogramma goed weer, hetgeen ook geldt voor de prioriteiten en de benadering. Het project beoogt de duurzame verbetering van de levensomstandigheden van vrouwen op het platteland door training die is toegespitst op institutionele versterking en inkomensverwerving.

28. Tanzania: Programma constructie van silo's voor voedselgewassen in de Southern Highlands

28.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: NGO/NOVIB

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 529.000

28.2 Achtergrond

Het project vormt een onderdeel van het Southern Highlands programma van het Community Development Trust Fund (CDTF), een sterk met de overheid verbonden particuliere organisatie. Binnen dit Southern Highlands programma, gericht op landbouw en gemeenschapsvoorzieningen, bestaat een component voor de bouw van centrale opslagruimten voor voedsel. Daarvan zijn er twaalf via de NOVIB gefinancierd. De silo's zijn bedoeld voor produkten die door de individuele boeren aan de coöperatie zijn verkocht. Ook zouden de produkten van de collectieve voedselverbouw hierin opgeslagen moeten worden. De ondersteuning van collectieve voedselverbouw vormt een onderdeel van het Southern Highlands programma, maar wordt niet met PL-fondsen gefinancierd.

Het programma wordt uitgevoerd in de regio's Ruvuma, Mtwara en Lindi in het zuidwesten van Tanzania. CDTF is ter plaatse maar door één coördinator en een assistent vertegenwoordigd. Kenmerkend voor CDTF is dat bijna alle projectactiviteiten via overheidskanalen en dorpsstructuren worden uitgevoerd. De opslagruimten zijn eigendom van het dorp en worden beheerd door een dorpscomité. De coöperaties worden geacht gebruik te maken van de silo's voor de opslag van produktiemiddelen en opgekochte gewassen. Het opzetten van centrale opslagruimten op dorpsniveau is al jaren beleid in het land. Het verlies van produktie na de oogst door het ontbreken van goede silo's vormt een groot probleem. De aanwezigheid van opslagruimtes vergemakkelijkt bovendien opkoop en afvoer van produktie in de dorpen door de coöperaties (en semi-overheidsorganisaties) naar elders.

28.3 Doelstelling en benadering

Het programma heeft als tweeledig doel het stimuleren van de voedselproductie en het verschaffen aan coöperaties van opslagruimten die, vrij van insecten, de verliezen na de oogst moeten doen afnemen.

De directe projectdoelstellingen zijn: het verzekeren van een veilige opslag van de agrarische produktie op dorpsniveau, vooral van maïs, en van landbouwinputs; het creëren van een centrale verkoopplaats voor dorpsbewoners en een kantoor voor de dorpscoöperatie; en het genereren van inkomen voor het dorp. Dit laatste zou moeten geschieden door de overkoepelende coöperatie van meerdere dorpen voor de opslag te laten betalen. In gebieden met onregelmatige neerslag wordt

bovendien het dak van de opslagruimten benut voor de opvang van regenwater ten behoeve van drinkwatervoorziening.

Bij de uitvoering zijn drie partijen betrokken: CDTF levert de fondsen, de overheid levert materialen en expertise en voert de supervisie over de bouw, en de inwoners van de dorpen leveren de arbeid. Om te bereiken dat de opslagruimten optimaal gebruikt worden, dient de gemeenschap eerst een communaal landbouwbedrijf op te zetten en met gebruik van moderne landbouwmethoden de produktie en produktiviteit te verhogen. De werkwijze is een combinatie van zelfhulpactiviteiten en assistentie van buitenaf.

28.4 Resultaten

Van de twaalf opslagruimten zijn er zeven gebouwd, twee bijna af, terwijl voor drie met de bouw is begonnen. Er waren problemen bij de uitvoering, zoals de vertraagde oplevering van bouwmaterialen, tekortkomingen in de supervisie en voortdurende kostenverhoging (inflatie, devaluatie). De voltooide opslagruimten worden voornamelijk gebruikt als kantoor voor dorps- en coöperatie-vergaderingen en werkzaamheden, voor tijdelijke opslag van materialen, en de opvang van regenwater. De ruimtes zijn nog nauwelijks gebruikt voor opslag van door de coöperaties opgekochte landbouwproduktie (hoofddoel). De oorzaak hiervan ligt in de problemen waar de coöperaties mee kampen, onder andere het feit dat de opkoop van voedsel nu voornamelijk in handen is van particuliere handelaren, die weinig of geen gebruik maken van de coöperatieve opslagruimtes. Van kosten dekking is dan ook geen sprake.

Toch staan de gebouwen er, worden ze deels gebruikt, en is men vrij optimistisch over toekomstig gebruik. Positief is dat het proces van participatie en zelfhulp op gang is gebracht en er comités zijn opgericht. Optimalisering van het gebruik hangt vooral af van de effectiviteit van de coöperaties in de opkoop van voedselgewassen, en van de kwaliteit van de dorpsleiding, die vooralsnog te wensen overlaten.

28.5 Beoordeling

Inzet middelen: de kosten zijn relatief hoog ten opzichte van de te verwachten besparingen door minder verlies na de oogst; deze verliezen blijken slechts 3% van de oogst te bedragen. Ook zijn de kosten hoog omdat de opslagruimtes niet voor de opslag van maïs en inputs gebruikt worden.

Inpassing in administratief kader: het project sloot destijds goed aan bij het overheidsbeleid. Dit veranderde toen de particuliere handelaren in staat werden gesteld een rol te spelen in de commercialisatie van granen. Na afronding van de bouw draagt CDTF de gebouwen over aan het dorpsbestuur en het speciale comité. De bouw van silo's in de Southern Highlands wordt door meerdere donororganisaties ondernomen, waarbij slechts in beperkte mate sprake is van coördinatie en uitwisseling van ervaringen.

Resultaten: de projectdoelstellingen zijn maar in zeer beperkte mate gehaald, en er

is weinig kans dat dit in de toekomst beter zal worden. Met name het hoofddoel (verbetering van de opslag) is vrijwel niet tot stand gekomen.

Duurzaamheid: de kans op duurzaamheid is zeer gering; gezien de problemen en ervaringen elders zal het onderhoud niet zonder problemen overgenomen noch gefinancierd kunnen worden door de dorpsbesturen. Belangrijk is de toenemende aandacht voor opslagruimten van individuele producenten, die zichzelf prefereren boven collectieve opslagvoorzieningen.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: door het ontbreken van succes van dit project is van een duurzame verbetering van levensomstandigheden van welke groep dan ook vooralsnog geen sprake.

28.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Met de bijdrage aan grotere voedselveiligheid past het project in principe goed binnen de prioriteiten van het sectorprogramma. Speciale aandacht voor duurzaamheid blijkt uit de grote mate van zelfhulp die van betrokkenen wordt verwacht (en in bepaalde mate ook gerealiseerd is), en het opzetten van speciale dorpscomités voor de opslag. Afgezien van speciale aandacht voor vrouwen in het gehele programma is er weinig toespitsing op een doelgroep; het hele dorp wordt geacht te profiteren.

29. Tanzania: Valleiontwikkeling, Rulenge

29.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: NGO/CEBEMO

Looptijd: 1984-88

Committering vanuit het sectorprogramma: f 778.000

29.2 Achtergrond

Het bisdom Rulenge omvat de districten Ngara, Karagwe en Biharamulo (675.771 inwoners) in de regio Kagera. Het gebied heeft een goede potentie voor landbouw; door het gunstige klimaat is de verbouw van een grote variëteit aan produkten mogelijk. Vanwege de geïsoleerde ligging en de slechte verbindingen zijn echter de meeste sociale voorzieningen nauwelijks ontwikkeld. De bevolking leeft dicht bij het bestaansminimum en gebrek aan voedsel is dan ook één van de problemen. De leiding van het bisdom was bezorgd over deze situatie en startte in 1975 een programma ter ontwikkeling van nieuwe landbouwgronden in de regio. Dit diende te gebeuren door waterbeheersing in valleien en irrigatie van voor landbouw geschikte gronden. Het programma is vanaf 1984 met ex. cat. III-C- en PI-middelen voortgezet en uitgebreid. Pas sinds kort heeft de overheid programma's geïntroduceerd op het vlak van basisbehoeften, zoals gezondheid, drinkwater en sanitatie.

29.3 Doelstelling en benadering

Doelstelling voor de langere termijn is het verhogen van de levensstandaard van de plattelandsbevolking van een deel (drie valleien) van het Bushabi gebied door middel van verhoogde voedselproductie, verbeterde landbouwmethoden, diversificatie van gewassen, verbeterde opslag- en verwerkingsmethoden, en aandacht voor voeding en gezondheidszorg. De doelstelling op korte termijn was de winning van land in een gebied (310 hectare) nabij Rulenge.

Hoewel de doelstellingen duidelijk en relevant zijn, kenmerkte de aanvankelijke aanpak zich door serieuze gebreken. Het project is een activiteit van de kerk zowel wat organisatie als uitvoering betreft. Het is niet ingebed in overheidsstructuren. Gestart in 1975 als pure ontginningsactiviteit met gebruik van zware machines en buitenlandse experts en zonder lokale participatie, werd het project pas na verloop van tijd uitgebreid met andere componenten, namelijk voorlichting en verbetering van de positie van vrouwen.

29.4 Resultaten

De geplande ontginning en irrigatie is maar ten dele gerealiseerd, omdat er ten gevolge van grote technische en organisatorische problemen slechts 81 van de inmiddels 300 hectare voor landbouw geschikt gemaakte grond effectief gebruikt wordt door ongeveer 782 huishoudens (32% van de huishoudens in het projectgebied). Ook zijn er problemen met het technisch onderhoud van irrigatiekanaaltjes, onder andere door gebrek aan inzet van de betrokken boeren hierbij. In één van de drie valleien functioneert het vallei-comité goed. In een andere vallei heeft de vrouwenafdeling succes geboekt: vorming van 16 groepen (239 vrouwen) die inmiddels opbrengsten van hun landbouwactiviteiten hebben waarover ze zelf kunnen beschikken. De resultaten van het voorlichtingsprogramma zijn gering, o.a. door gebrek aan medewerking van overheidszijde. Het project heeft in zijn algemeenheid wel bijgedragen aan verhoging van de voedselzekerheid. Er wordt nu twee keer per jaar geoogst, waarvan één keer op het nieuwe land. Ook wordt een klein surplus (10%) verkocht.

Zoals eerder vermeld, realiseerde men zich pas in de loop van het project dat het niet kon functioneren zonder volledige participatie van de bevolking. Hoewel dit is verbeterd door toevoeging van de vrouwen- en voorlichtingsprogramma's wordt er nog te weinig aan training van counterparts gedaan om de overdracht van het project voor te bereiden, evenals aan nauwere samenwerking met de districtsautoriteiten. Wel zijn de dorpsleiders inmiddels via de comités beter ingeschakeld, al is de bijdrage van de bevolking nog steeds gering.

Het project heeft in ecologisch opzicht zowel neveneffecten in positieve (beter gebruik van water, behoud van bodems die anders verloren waren gegaan) als in negatieve zin (daling van het waterniveau, tekort aan water voor irrigatie, droogteperioden en overstromingen).

29.5 Beoordeling

Inzet middelen: het project kenmerkt zich door gebruik van relatief zware en geavanceerde technologie en door inzet van buitenlandse deskundigen met weinig participatie van de lokale bevolking; de projectkosten zijn dan ook hoog in verhouding tot de baten.

Inpassing in administratief kader: hoewel het project zonder overleg met de autoriteiten tot stand kwam, past het inhoudelijk wel in het overheidsbeleid. Organisatorisch en financieel staat het verder geheel los van de overheid.

Resultaten: de gestelde doelen zijn niet gehaald. Hoewel de boeren langzamerhand wel enigszins de verwachte belangstelling gaan tonen en er wel iets is bijgedragen aan het terugdringen van de eerder voorkomende honger, wordt toch maar een kwart van het (deels al voor 1984) aangewonnen land gebruikt.

Duurzaamheid: de duurzaamheid van de project-activiteiten en resultaten is niet gegarandeerd na het beëindigen van de donorhulp. Voorbereiding op overname van het project door lokale staf ontbreekt en ook de boeren zijn nog onvoldoende gemobiliseerd en getraind om de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van de infrastructuur te dragen. Deels staat de complexiteit van het project dit ook niet toe, o.a. vanwege de zware machines die altijd voor onderhoud van het irrigatie-hoofdkanaal nodig blijven. De projectkosten zijn te hoog om het project voort te kunnen zetten zonder buitenlandse steun.

Eendoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: economische, technische en ecologische haalbaarheidsstudies hadden plaats moeten vinden om een gerichte bijdrage te kunnen leveren aan duurzame verbetering van de levensomstandigheden en de produktie op het platteland. De doelstellingen van het project kunnen door gekozen aanpak en organisatie maar zeer moeilijk in een duurzame verbetering van levensomstandigheden uitmonden.

29.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De projectdoelstellingen sluiten goed aan bij de prioriteiten van het sectorprogramma, met name wat betreft verbetering van de voedselproduktie, voedselzekerheid en voedingssituatie van kleine boeren. De gebruikte technologie is echter niet aangepast.

30. Tanzania: Kunstmestproject Fase II

30.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproduktie en voedselveiligheid

Kanaal: FAO

Looptijd: 1987-90

Committering vanuit het sectorprogramma: f 5.049.000

30.2 Achtergrond

De eerste fase van het FAO Kunstmestproject liep van 1979-86, en was gericht op onderzoek naar het gebruik van kunstmest met het oog op agrarische produktie- en produktiviteitsverhoging en verlaging van de dure voedselimporten. Het onderzoek wees uit dat grotere produktie en produktiviteit bij beter gebruik van kunstmest mogelijk is, vooral bij maïs. Dit is het belangrijkste voedselgewas in Tanzania. Na de eerste fase werd voortzetting in fase twee (1987-90) wenselijk geacht om tot uitvoering van de aanbevelingen uit de eerste fase te komen.

Het gaat om een project op nationale schaal, verspreid over twintig regio's. De evaluatie betreft vooral de landbouwregio's met goede produktiemogelijkheden (negen van de twintig gebieden). Hier vinden de meeste projectactiviteiten plaats.

Bij de uitvoering zijn FAO en de Inputs Section (IS) van het Ministerie van Landbouw (MALD) betrokken. Op regionaal en districtsniveau werkt het project met de regio- en districtsmedewerkers van MALD.

30.3 Doelstelling en benadering

Doelstelling voor de langere termijn is produktiviteitsverhoging van de voornaamste voedselgewassen. Korte-termijndoelstelling is een bijdrage leveren aan een verhoging van de voedselproduktie bij kleine boeren (met speciale aandacht voor vrouwen) door een rationeler gebruik van kunstmest, een goed distributiesysteem en door bevordering van de efficiëntie van de IS.

Aanpak en activiteiten op regionaal niveau richten zich op velddemonstraties en -proeven ten behoeve van goed gebruik van de kunstmest; krediet en voorlichtingsfaciliteiten voor groepen boeren; training van voorlichters in overheidsdienst en boeren; het opzetten van 'Farm Service Centres' als model voor effectieve distributie van kunstmest en voor training van boeren. Velddemonstraties en blok/groepsdemonstraties worden in principe door de boeren zelf uitgevoerd. Hiertoe worden ze geselecteerd en opgeleid door de voorlichtingsafdeling van de MALD. De buitenlandse experts (vier) die worden ingezet, werken elk samen met drie of vier regionale coördinatoren. De benadering is 'top-down', sterk gericht op de produktie van maïs en met weinig of geen aandacht voor traditionele gewassen en bestaande landbouwmethoden en bedrijfssystemen.

30.4 Resultaten

De ondernomen activiteiten zijn: 216 proeven (kunstmest), 4823 demonstraties en 99 blok/groepsdemonstraties (kunstmest), 598 staftrainingen voor 8392 participanten (21% vrouwen), 2966 trainingen voor 91.738 boeren (18% vrouwen). Voorts is een nationaal beleidsdocument met betrekking tot kunstmest opgesteld, en werd de IS versterkt door aanvullende trainingscursussen.

Het project heeft zeker bijgedragen tot produktie- en produktiviteitstoename, en daarmee tot verhoging van de rurale inkomens en verbetering van de levensomstandigheden. Daar echter ook andere factoren hierop van invloed zijn, is het effect van het project niet apart vast te stellen.

Positieve resultaten zijn: de toegenomen kennis over het juiste gebruik van kunstmest in verschillende regio's, training van voorlichters en boeren in het gebruik van kunstmest en betere overheidsdiensten.

30.5 Beoordeling

Inzet middelen: de Nederlandse bijdrage is voornamelijk bestemd voor de salarissen van de buitenlandse experts. Hun inzet wordt positief beoordeeld. Ongeveer 25% van de fondsen is besteed aan vervoermiddelen, studiebeurzen, functioneringskosten en materialen. Het project heeft voor de deelnemende boeren geleid tot een ten opzichte van de kosten gunstige inkomensverbetering.

Inpassing in administratief kader: het project past organisatorisch geheel binnen de bestaande kaders en werkt op alle overheidsniveaus. Het is echter de vraag of de overheid van Tanzania financiële prioriteit zal geven aan de activiteiten van de landbouwvoorlichtingsdienst nadat donoren zich terugtrekken.

Resultaten: het project draagt zeker bij aan de realisatie van de doelstellingen door het behalen van goede resultaten. Er zijn echter problemen met de beschikbaarheid van de kunstmest, zaden en krediet, en met de vermarkting van de produkten. Bovendien bestaat er onvoldoende inzicht in de economische aspecten van de voedselproductie als geheel in de verschillende delen van Tanzania. Voorts is het project niet gericht op de armsten en is er gebrek aan aandacht voor ecologisch verantwoorde produktiesystemen.

Duurzaamheid: de overeenstemming tussen projectdoelen en beleidsprioriteiten, de gekozen institutionele opzet en de intensieve training van lokale counterparts zullen bijdragen tot de voortzetting van de projectactiviteiten. Onzekere factor daarin is de capaciteit van de landbouwvoorlichtingsdienst. De huidige instabiele economische situatie, de hoge subsidies op landbouwinputs en marketing en de kwetsbare infrastructuur maken de duurzaamheid van de projectresultaten twijfelachtig, al zal de overgedragen kennis blijven doorwerken. De kans op duurzaamheid wordt verder negatief beïnvloed door de geringe aandacht van het project voor de ecologische gevolgen van mono-cultuur (maïs) en het intensieve kunstmestgebruik.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de activiteiten gericht op de verhoging van de voedselproductie hebben goede resultaten opgeleverd. Verhoogde kennis over kunstmestgebruik kan een blijvend effect op het inkomen van boeren hebben, mits de macro-economische situatie niet verslechtert, en kunstmestgebruik in sterkere mate dan thans wordt gekoppeld aan ecologisch verantwoorde produktiesystemen.

30.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project past in de doelstellingen van het PL-sectorprogramma (vergroting van de voedselproductie en voedselveiligheid). De projectaanpak wijkt echter nogal af van de PL-uitgangspunten: het project richt zich niet op de armere groepen, kunstmestgebruik kan leiden tot een meer kapitaal-intensieve aanpak, er wordt niet

gezocht naar een oplossing in samenhang met het traditionele produktiepatroon en er is weinig aandacht voor duurzame produktiesystemen.

31. Tanzania: Bevolkingsparticipatieproject

31.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: FAO

Looptijd: 1987-90

Committering vanuit het sectorprogramma: US\$ 260.000

31.2 Achtergrond

Het People's Participation Programme (PPP) van de FAO loopt al enige jaren in een aantal landen, en moet vooral gezien worden als een poging om een alternatieve projectaanpak te ontwikkelen waarin participatie in alle projectfasen centraal staat.

Het idee om PPP in Tanzania te testen bestaat al vanaf 1982. Het programma is in 1987 formeel gestart, in de dichtbevolkte Kilimanjaro-regio, waarbij het Cooperative College in Moshi de uitvoerder is. Dit college – dat ressorteert onder het Ministry for Local Government, Community Development, Cooperatives and Marketing – heeft voor de uitvoering van het programma extra staf aangetrokken. Het college werkt samen met de Cooperative and Rural Development Bank (CRDB) die leningen verstrekt. Beide instellingen zijn semi-overheidsorganisaties. De projectcoördinator, lid van de projectstaf, is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Hieronder valt ook het contact met overheidsinstellingen en de coördinatie van het werk van speciaal aangestelde dorpswerkers (een man en een vrouw per dorp). Op regionaal en districtsniveau zijn Project Coordinating Committees (PCC's) gevormd die de projectcoördinator ondersteunen. In de PCC's heeft o.a. de FAO zitting.

Belangrijkste bestaansbron in de regio is de landbouw, maar mogelijkheden in deze sector voor de groeiende bevolking worden geringer. Het project wordt thans uitgevoerd in drie dorpen in verschillende districten van de regio en is gericht op de armsten.

31.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen van het project zijn: verhoging van het inkomen en de levensstandaard van de doelgroepen; bevorderen van de participatie van de doelgroepen; testen van een institutioneel kader voor dit soort projecten. Het project streeft ernaar in drie jaar tijd negentig groepen te vormen.

De aanpak kenmerkt zich door het mobiliseren van de mensen met de laagste inkomens door speciaal aangestelde dorpswerkers, die groepsvorming rond (nieuwe) inkomensgenererende activiteiten dienen te bewerkstelligen. Er wordt

naar gestreefd de bestaande overheidsdiensten in te schakelen bij de uitvoering van de activiteiten. De dorpen worden geselecteerd op basis van onderzoek.

31.4 Resultaten

Omdat het project pas in 1987 formeel startte, en de eerste bankleningen pas begin 1990 zijn toegekend, zijn er nog weinig harde resultaten. Na een zeer uitvoerige selectie van dorpen en doelgroepen zijn in drie dorpen zeventien groepen (171 mensen, 45% vrouwen) gevormd door de dorpswerkers. Diverse activiteiten zijn op economische haalbaarheid beoordeeld. Het gaat daarbij om de verbouw van rijst, maïs en groente, visvangst en verwerking, en geitenfokkerij. De eerste vijf bankleningen zijn uitgekeerd voor de twaalf inmiddels goedgekeurde projecten ter waarde van Tsh 2,5 miljoen.

Hoewel alle projecten in de analyses een goede rentabiliteit hebben, moet dit in de praktijk nog bewezen worden. Slechts twee rijstogsten zijn tot dusverre gerealiseerd, overigens nog zonder banklening. Het feit dat arme mensen nu kennis van en toegang tot bankleningen hebben, is een resultaat van het project, evenals een zekere mate van acceptatie van de aanpak van de dorpswerkers in de drie dorpen.

Voorts zijn er regionale en districtscomités gevormd en is er training gegeven aan groepsleden (rijst en pluimvee) en stafleden.

31.5 Beoordeling

Inzet middelen: ook als het project erin slaagt in drie jaar tijd negentig groepen te vormen, zijn de investeringen per deelnemer hoog (US\$ 300, exclusief de kosten van de CRDB). Bovendien is het onwaarschijnlijk dat er in korte tijd zo veel levensvatbare groepen zijn te vormen en zo veel rendabele activiteiten zijn te identificeren. Er wordt wel een eerlijke spreiding van de uitgaven over de arme bevolking nagestreefd.

Inpassing in administratief kader: het genereren van besparingen en het aanboren van nieuwe inkomsten en werkgelegenheid op het platteland passen goed in het Tanzaniaanse beleid. De doelgroepbenadering en participatie kunnen conflicteren met de traditionele benadering van de overheid, die de dorpsbevolking sociaal-economisch als homogeen beschouwt en zich uitsluitend richt op de dorpscoöperaties als geheel. Vanwege de problemen met deze benadering is er echter ruimte ontstaan voor initiatieven als PPP.

Resultaten: ondanks het vroege stadium waarin het project verkeert, kan gezegd worden dat de vooruitzichten gunstig zijn. De doelstellingen zijn weliswaar zeer ambitieus (aantal groepen), maar de kans op rendabele investeringen is goed. De participatieve benadering lijkt kans op succes te hebben. Het is weliswaar de bedoeling dat de doelgroepen aan alle stadia van het project deelnemen, maar het gevaar bestaat dat de dorpswerkers te veel zelf doen.

Duurzaamheid: gezien de fase van uitvoering waarin het project verkeert, is een goed oordeel over duurzaamheid nog niet mogelijk. De kans op duurzaamheid

wordt gunstig beïnvloed door de nadruk op zelfwerkzaamheid, groepsvorming en economisch levensvatbare activiteiten.

Eendoordeel over bijdrage project aan plattelandsonwikkeling: door de ontwikkeling van economisch rendabele activiteiten door de armste groepen in de dorpen kan het project op langere termijn een positieve bijdrage leveren aan verbetering van de levensomstandigheden op het platteland. De looptijd van het project is echter nog te kort om hier definitieve uitspraken over te doen.

31.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstellingen en aanpak van PPP sluiten bijna perfect aan op die van het sectorprogramma. Van belang is echter wel dat bij het identificeren van de activiteiten gelet wordt op de (dominante) inbreng van de dorpswerkers, kapitaalintensiteit van de activiteiten in relatie tot gebruik van (aangepaste) technologie, en samenhang tussen de activiteiten.

32. Tanzania: Kleinschalige irrigatie Dodoma

32.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: SNV

Looptijd: 1988–94

Committering vanuit het sectorprogramma: f 297.000

32.2 Achtergrond

De regio Dodoma, waar de twee project-districten Mpwapwa en Kondoa gelegen zijn, kampt met problemen in de landbouw. De regenval is schaars en onbetrouwbaar, waardoor irrigatie noodzakelijk. Het project richt zich dan ook op het verbeteren en zo mogelijk uitbreiden van kleinschalige irrigatieprojecten.

De ILO is in het kader van het Special Public Works Programme sinds 1979 betrokken bij irrigatie in Dodoma en vanaf het begin van de jaren tachtig zijn daarbij SNV-ers ingezet. Deze SNV-ers hadden veel kritiek op de ILO-projecten (gebrek aan bevolkingsparticipatie, zwakke organisatorische opzet). Zij formuleerden het Small Scale Irrigation Project Dodoma Region (SSIPDO), dat in 1988 startte. Het project wordt uitgevoerd door twee teams (één in ieder district), elk gevormd door een irrigatietechnicus, twee landmeters en een irrigatielandbouwdeskundige. De SNV-ers zijn op districtsniveau als adviseurs verbonden aan het Ministerie van Landbouw. Besluiten met betrekking tot planning en financiering worden genomen op districts- en regioniveau (resp. Irrigation Steering Committee en Regional Management Committee). Op dorpsniveau worden de dorpsraad en het irrigatiecomité in alle stadia van planning en uitvoering betrokken.

32.3 Doelstelling en benadering

Lange-termijndoelstellingen zijn: verhoging van de levensstandaard van de boeren, verhoging van de werkgelegenheid en de voedselproductie in de regio, bescherming van de bodems in de dorpen waar erosie de irrigatiewerken aantast, en versterking van districtsorganisaties die zich met irrigatie op dorpsniveau bezighouden. Korte-termijndoelstellingen zijn: verhoging van de landbouwproductie op een gebied van 650 hectare (zelfvoorziening en productie voor de markt), inkomensverbetering voor de irrigatieboeren alsmede voor de dagloners, het verbeteren van de irrigatietechnieken en het versterken van de capaciteit van de dorpsorganisaties (dorpsraad en irrigatiecomité).

Drie fasen worden onderscheiden: onderzoek, uitvoering en evaluatie. Het onderzoek dient onder andere voor de selectie van dorpen waar verdere technische en sociaal-economische haalbaarheidsstudies worden verricht voor het opstellen van werkplannen voor de uitvoering. Via de dorpsorganisaties wordt de doelgroep betrokken bij alle fasen van het project. In de onderzoeksfase worden zaken besproken als identificatie van problemen in irrigatie, onderzoeksresultaten, de voorwaarden voor uitvoering, herverdeling van land opdat meer dorpsbewoners toegang hebben tot geïrrigeerde landbouw, en participatie van vrouwen in irrigatie en irrigatiecomité. In de uitvoeringsfase dient de doelgroep arbeid te leveren.

32.4 Resultaten

Het project verkeert nog in de eerste fase. Deze fase heeft geleid tot de afronding van de onderzoeken in zes dorpen. Werkplannen voor de uitvoering zijn in voorbereiding. Het sociaal-economisch onderzoek is matig van kwaliteit. De landbezitsverhoudingen zijn bijvoorbeeld niet opgenomen in het onderzoek terwijl deze cruciaal zijn voor het irrigatie-ontwerp. Ook aan de economische haalbaarheid is geen aandacht gegeven. Deze tekortkomingen kunnen deels opgevangen worden in de aanloop naar fase 2. Het aspect van organisatie is wel goed uitgewerkt: irrigatiecomités in de dorpen zijn opgericht en de plannen voor training (door samenwerking en on-the-job-training) op districtsniveau maken een gedegen indruk.

Over productieverhoging of inkomensverbetering kunnen nog geen uitspraken gedaan worden, vanwege het stadium waarin het project verkeert.

32.5 Beoordeling

Inzet middelen: de verhouding tussen de tot dusver bereikte resultaten en de gemaakte kosten is gunstig. De investeringen zijn relatief laag, en bieden toch goede vooruitzichten.

Inpassing in administratief kader: er bestaat een goede samenwerking met de overheid dankzij de gedegen organisatorische inpassing op alle niveaus. De overheid hecht prioriteit aan verhoging van de landbouwproductie, onder meer via verbeterde irrigatie.

Resultaten: de verwachtingen voor het toekomstig functioneren van het irrigatiesysteem op basis van de huidige onderzoeksresultaten zijn gunstig.

Duurzaamheid: Gezien de studiefase waarin het project zich bevindt, is een oordeel over de kans op duurzaamheid nog niet mogelijk. Indien het project slaagt het waterbeheer en de daaraan gerelateerde organisatiestructuur goed te doen functioneren (hetgeen verwacht wordt), en voldoende economische baten te verwerven, kan het 'kleine onderhoud' worden gedragen door de watergebruikers via de heffing van waterlasten en het leveren van arbeid. Veel zal afhangen van het overheidsbeleid op het gebied van landbouwproductie en de mate waarin de overheid in staat is de benodigde diensten te verlenen aan de producenten.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: de voedselzekerheid, de werkgelegenheid en het inkomen van de dorpsbewoners zullen waarschijnlijk kunnen toenemen mits bovengenoemde problemen worden opgelost.

32.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstellingen en aanpak komen in grote lijnen overeen met die van het sectorprogramma, behalve het doelgroepenbeleid. Irrigatie-boeren behoren namelijk meestal niet tot de armste groepen. Wel wordt aandacht besteed aan de rol van vrouwen. Participatie en organisatie zijn duidelijk aanwezig in dit project, evenals aandacht voor werkgelegenheid. Hoewel het project zeker niet op een kapitaalintensieve aanpak mikt, blijft de vraag hoe aangepast de gebruikte technologie zal blijken te zijn. Aangezien een irrigatiestructuur zelden zonder financiële input functioneert is het van belang zo eenvoudig en goedkoop mogelijk te werken.

33. Nicaragua: Programma Rancho Grande

33.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandontwikkeling

Kanaal: MIDINRA/NOVIB

Looptijd: 1984-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.972.000

33.2 Achtergrond

Het project is uitgevoerd in de gemeente Rancho Grande van regio VI, een gebied dat zwaar getroffen is door de oorlog tussen de Sandinistische regering en de contra's. Als gevolg hiervan verlieten, vooral na 1983, veel boeren hun oorspronkelijke dorpen. Het grootste deel van hen is naar de steden vertrokken, een ander deel vestigde zich in nieuwe nederzettingen. De boerenbevolking in deze nederzettingen heeft onvoldoende toegang tot bestaansbronnen en voorzieningen. Het project, geïnitieerd door het Ministerie van Landbouw en Landhervorming (MIDINRA), tracht daar oplossingen voor te brengen. MIDINRA regio VI, de regionale afdeling van het ministerie, is met de uitvoering belast. Andere betrokken

organisaties zijn het Centrum voor Boerenontwikkeling (CDC), de Boerenbond (UNAG) en het gemeentebestuur.

33.3 Doelstelling en benadering

De algemene doelstellingen zijn de integrale ontwikkeling van de gemeente Rancho Grande ten behoeve van de boerenbevolking en het streven naar een zo groot mogelijke mate van zelfvoorziening in voedsel. De directe doelstellingen van het project zijn: a) hervestiging van de boerenbevolking; b) verhogen van de organisatiegraad van de boeren; c) versterken van de participatie van de boeren; d) verbeteren van de sociaal-economische situatie; e) verhogen van de landbouwproductie; f) verbeteren van gemeenschapsdiensten door de staat. De NOVIB-bijdrage is vooral gericht op het bouwen van woningen en het verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen. Alle aandacht in de eerste periode is gericht op het realiseren van infrastructuur op relatief grote schaal: huisvesting, sanitaire voorzieningen, wegen, transport- en opslagfaciliteiten. Door de oorlogssituatie is er aanvankelijk van bovenaf gepland en uitgevoerd en werd participatie van de bevolking bemoeilijkt. Participatie, institutionele versterking en ecologische aspecten krijgen later meer aandacht.

33.4 Resultaten

Door de aanvankelijke gerichtheid op het voorzieningenaanbod zijn de meeste andere doelstellingen van het project (nog) niet of in zeer beperkte mate verwezenlijkt. Er zijn 117 complete woningen en 114 'plan techo' woningen (dak en basisstructuur) gebouwd (gepland 170). Er is 18 km weg aangelegd (gepland 50,5 km), 42 latrines en een openbaar toilet (30% van de geplande hoeveelheid). In 1 coöperatie is drinkwatervoorziening gekomen (gepland in 4). Er is geen elektriciteit aangelegd (gepland in 4 coöperaties). Voorts zijn 2 scholen, een gemeenschapshuis en een opslagloods gebouwd (gepland 1 school). Aangeschaft zijn 1 bus, 1 busje en een (inmiddels door de contra's vernietigde) jeep voor transport. Er is een 5-jarenplan voor de landbouw opgesteld. Er is een lichte versterking van organisatie onder boeren en een beginnende ontwikkeling van participatie in de CDC. Het verarmingsproces is gestopt en het levensniveau verbeterd.

33.5 Beoordeling

Inzet middelen: er is sprake van een grote importcomponent en beperkte participatie van de doelgroep. Overheadkosten worden vooral gedragen door MIDINRA. De verhouding tussen kosten en resultaten is ongunstig tot redelijk, in respectievelijk de eerste en de tweede periode.

Inpassing in administratief kader: het project past goed in het beleid van de overheid. De uitvoering in het projectgebied is goed ingepast in de administratieve structuur, terwijl bovendien met bevolkingsorganisaties wordt samengewerkt.

Resultaten: een beperkt deel van de plannen is gerealiseerd. De voorzieningen zijn van voldoende kwaliteit, maar sluiten vaak niet aan bij de sociaal-culturele situatie.

De woningen zijn gaandeweg meer aangepast aan de lokale omstandigheden (meer 'plan techo' in plaats van complete woningen) zodat inbreng van de bevolking mogelijk is. De opslagfaciliteiten zijn te groot van opzet.

Duurzaamheid: de kansen op duurzaamheid van de resultaten zijn redelijk gezien de produktiepotentie van het gebied en het beleid van de regionale overheid. Er zijn evenwel problemen bij het onderhoud van de voorzieningen, hetgeen voor een deel samenhangt met het gebrek aan aandacht voor economische activiteiten vanuit het project. De beperkte betrokkenheid van de bevolking bij de bouw heeft ook een ongunstige invloed.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project levert een basis voor plattelandsontwikkeling in de (micro)regio, maar de resultaten blijven kwantitatief en kwalitatief achter bij de plannen; de mate waarin plattelandsontwikkeling bereikt kan worden zal afhangen van de toekomstige activiteiten. Hierin zal ruime aandacht moeten zijn voor participatie van de doelgroep in de betrokken organisaties en de ontwikkeling van economische activiteiten.

33.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstelling van het project komt globaal overeen met die van het PL-sectorprogramma. Themaprioriteit die in het project tot uitdrukking komt is verhoging van de voedselproductie via verbetering van de toegang tot grond en kredietverlening. Rurale werkgelegenheid, institutionele opbouw en gemeenschapsvoorzieningen zijn andere belangrijke thema's in de opzet van het project. Maar de nadruk op de fysieke infrastructuur heeft de aandacht voor de overige aspecten van plattelandsontwikkeling verdrongen.

De benadering is in de eerste fase te veel van bovenaf geweest, en met te weinig participatie. Het project miste aanvankelijk aansluiting bij de lokale structuur en cultuur. Er is toenemende aandacht voor de speciale aandachtspunten participatie en milieu.

34. Nicaragua: Herbebossing Jalapa-vallei

34.1 Algemene kenmerken

Thema: Ecologie en energie

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1984-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.100.000

34.2 Achtergrond

Het programma wordt uitgevoerd door het Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente; Nicaraguaans Instituut voor Natuurlijke Hulpbronnen en Milieu (IRENA). IRENA, aanvankelijk een autonome overheidsinstantie, ging in 1987 op in het Ministerie van Landbouw en Landhervorming (MIDINRA) en heet

sindsdien Direna. Het project wordt uitgevoerd in regio I in de Jalapa-vallei. Deze vallei heeft sterk te lijden gehad van erosie ten gevolge van inadequaat gebruik van het bos, intensivering van de agrarische productie en demografische druk. Voor 1979/80 was er sprake van concentratie van grondbezit. Bij de agrarische hervorming in de jaren tachtig is in de vallei veel grond verdeeld. De grond kwam deels in handen van de staat, deels in die van productiecoöperaties. In deze situatie begint de eerste fase (1984-88), waarin het project zich concentreert op herbebossing door een nationale overheidsdienst in samenwerking met de coöperaties. In de tweede fase (1988-89) krijgt de regionale overheid als gevolg van de inkrimping van het centrale overheidsapparaat een grotere zelfstandigheid. De regionale overheid werkt dan naast de coöperaties nauw samen met individuele boeren en houtkappers in de uitvoering.

34.3 Doelstelling en benadering

Algemene doelstelling: a) verhogen van de levensstandaard door een verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen; b) bescherming van de landbouwgronden tegen erosie en zandafzetting en het voorkomen van overstromingen door regulering van de rivier; c) bewustwording bij de bevolking omtrent de problematiek van de ontbossing.

Voor fase 1 wordt herbebossing gepland van 3000 hectare met zowel fruitbomen als snelgroeiende houtsoorten, geschikt voor (brand)houtproductie. Op deze wijze dient de inkomens- en voedingssituatie te worden verbeterd. Daarnaast wordt een systeem van bosbeheer opgezet door het inschakelen van houtkappers bij het beheer van hun toegewezen bospercelen.

Voor fase 2 wordt aan de doelstelling toegevoegd de integratie van bosbouwaspecten in het onderwijs en de aandacht voor ecologische aspecten bij produktieverhoging. De nadruk ligt dan meer op participatie. De activiteiten in de tweede fase betreffen: a) onderwijs (campagnes, didactisch materiaal, schoolkwekerijen, bosbouw/ecologie in de leerplannen, opleiden van 360 onderwijzers in milieu-educatie); b) opleiding en voorlichting (voorlichters en bosbouwpromotoren, beheersplannen waarin producenten participeren en opleiding van 30 bosbouwtechnici); c) productieve activiteiten (centrale kwekerij, demonstraties in 'agro-forestry', bosbeheer en bosbrandpreventie, marketingstudies voor hout en kredietstelsel voor bosaanplant).

34.4 Resultaten

Een directe verhoging van de levensstandaard is nog niet tot stand gekomen, maar er zijn wel voorwaarden geschapen die dit in de toekomst mogelijk maken. Erosie wordt bestreden door herbebossing. In totaal is 464 hectare herbebost. Aan coöperaties, personen en scholen werden 265.000 planten verstrekt. Bescherming tegen bosbranden en speciale erosie maatregelen zijn niet uitgevoerd. Bewustwording, participatie en verantwoordelijkheid zijn toegenomen. Zo zijn kleine kwekerijen opgezet en vrijwillige brandweerbrigades gevormd. Er werden fruitbomen ge-

plant en windschermen geconstrueerd. Er ontstond samenwerking tussen scholen en coöperaties op het gebied van herbebossing. Er is voorlichtingsmateriaal ontwikkeld met betrekking tot herbebossing en milieu in het algemeen voor scholen, coöperaties en individuele boeren. Het project heeft werkgelegenheid geschapen voor een aantal personen (in de centrale kwekerij, boswachters etc.).

34.5 Beoordeling

Inzet middelen: de keuze van de middelen is adequaat wat betreft de kapitaalgoederen, de infrastructuur en de produktiemiddelen. De technische assistentie wordt beoordeeld als slecht in de eerste fase, terwijl in de tweede fase verbetering optreedt.

Inpassing in administratief kader: het project sluit aan bij de nationale doelstellingen en wordt ook door overheidsinstellingen beheerd. Regionale verzelfstandiging wordt bevorderd.

Resultaten: de centrale kwekerij heeft niet optimaal gefunctioneerd. De kwaliteit van de resultaten neemt met de tijd toe en is bevredigend. Kwantitatief blijven de resultaten echter sterk achter bij de planning.

Duurzaamheid: wanneer de activiteiten inkomsten gaan opleveren (hout en fruit) zal het project zich financieel kunnen handhaven. Hierbij geldt echter dat opbrengsten pas op termijn beschikbaar zijn, en dat de brigades en de boswachters betaald moeten worden. Het management is stabiel, het project sluit aan bij de bestaande bosbouwactiviteiten in het gebied. Het is voorts relatief onafhankelijk van macropolitieke en -economische factoren. Het project zal voorlopig externe financiering behoeven.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: dankzij de verandering in aanpak in de tweede fase heeft het project een grotere levensvatbaarheid gekregen. Tijdens de eerste fase zijn er beperkte fysieke resultaten geboekt, maar in de tweede fase zijn er voorwaarden geschapen voor de ontwikkeling van lokale organisaties. Het beklijven van het programma zal o.a. afhangen van de mate waarin men erin zal slagen de organisaties te consolideren en een systeem van bosbeheer op te zetten.

34.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project legt zich toe op herbebossing en daarmee het tegengaan van erosie waardoor vruchtbare landbouwgrond behouden blijft (bosbouw, ecologie). Na 1987 krijgt de bevolking medezeggenschap in de projectuitvoering (participatie en organisatie). Het project richt zich op de verhoging van brandhout- en voedselproductie teneinde de levensstandaard te verhogen (energie, voedselproductie).

35. Nicaragua: Post-alfabetisering volwassenenonderwijs

35.1 Algemene kenmerken

Thema: Overige: onderwijs

Kanaal: ADP-CSM/CEBEMO

Looptijd: 1982-88

Committering vanuit het sectorprogramma: f 970.000

35.2 Achtergrond

Het project wordt uitgevoerd in de regio's V en VI en behelst post-alfabetisatie. Na de succesvolle alfabetiseringscampagnes van 1980 waren vervolgactiviteiten voorzien door het Ministerie van Onderwijs (MED) om de alfabetisering te verbeteren en te koppelen aan ontwikkelingsproblemen van de betrokken groepen. De particuliere ontwikkelingsorganisatie Asociación para el Desarrollo de los Pueblos/Central de Servicios Múltiples (ADP/CSM) steunt het MED hierbij, gebruik makend van onderwijskrachten van het ministerie. Ook op methodologisch en pedagogisch gebied bestaat er samenwerking met het MED. ADP/CSM werd in 1979 opgericht om projectactiviteiten van de bij de Confer (Conferencia Nacional de los Religiosos de Nigaragua) aangesloten religieuzen te coördineren. Begin jaren tachtig maakte ADP/CSM zich los van de Confer om onafhankelijker van het Nicaraguaanse episcopaat en ook in samenwerking met de overheid te kunnen werken. De katholieke kerk in de regio vormt nog wel het aanknopingspunt voor het project alsmede voor de mobilisatie en organisatie van de lokale kaders.

35.3 Doelstelling en benadering

Doelstelling is ondersteuning van de post-alfabetisatie van het MED door middel van bewustwording en aanleren of verbeteren van vaardigheden (lezen, schrijven, rekenen).

De planning van de onderwijsactiviteiten vindt plaats van onderop via bestaande lokale (kerkelijke) organisaties, met een hoge mate van bevolkingparticipatie. Er wordt gewerkt op lokaal niveau, in meerdere dorpen. De verantwoordelijkheid voor het feitelijke onderwijswerk ligt aanvankelijk bij het MED, maar gaandeweg is de rol van ADP/CSM toegenomen. De rol van het MED is door de economische crisis en de oorlogssituatie verminderd. Hierdoor kreeg ADP/CSM zowel bij de formulering als bij de uitvoering van de programma's een belangrijker stem.

35.4 Resultaten

Het volwassenenonderwijs is succesvol voortgezet waardoor het analfabetisme sterk is gereduceerd in de projectgebieden, ondanks de moeilijke omstandigheden. Ongeveer 30.000 mensen leerden lezen en schrijven; daarnaast is veel lokaal kader gevormd. In totaal zijn 1000 volksonderwijzers, 187 promotoren en 440 coördinatoren bij het project betrokken geweest. Lokale organisaties zijn versterkt zodat zij taken op het gebied van gemeenschapsontwikkeling kunnen uitvoeren. De

kadervorming van ADP/CSM zelf was aanvankelijk onvoldoende op het gebied van pedagogie en methodologie van post-alfabetisatie; hierin was niet voorzien omdat het MED uitvoerder zou zijn.

ADP/CSM heeft een belangrijke plaats op het platteland verworven en de voorwaarden geschapen voor plattelandsontwikkeling; tevens is een bijdrage geleverd aan een dynamischer en pluriformer maatschappij door de ruimte te vergroten voor eigen onafhankelijke organisaties van de doelgroep.

In de loop van de tijd zijn slechts in beperkte mate economische activiteiten ontplooid. Er is ook weinig aandacht geschonken aan het vergroten van de politieke weerbaarheid van lokale organisaties via organisatievorming op supra-lokaal niveau.

35.5 Beoordeling

Inzet middelen: het oordeel over de afweging van resultaten en kosten is positief, gezien het aantal mensen dat met succes heeft deelgenomen en de ontwikkeling van kaders tegen relatief lage kosten (waarbij vooral de overhead-kosten erg laag zijn). Bovendien is de eigen bijdrage van de doelgroep hoog.

Inpassing in administratief kader: het project sluit nauw aan bij het overheidsbeleid door de samenwerking met het MED. Door het werken met bestaande basisorganisaties is het werk op lokaal niveau goed ingebed. Hierdoor ook is het werk goeddeels doorgegaan ondanks de oorlogssituatie.

Resultaten: de kwaliteit van de resultaten is goed, er zijn veel mensen bereikt met een goed, aan de omstandigheden aangepast onderwijsprogramma.

Duurzaamheid: de duurzaamheid van het project is positief beïnvloed door de aansluiting bij de lokale sociaal-culturele situatie en de stabiliteit van de managementstructuur. Door het ontbreken van werk- en inkomensgenererende activiteiten zal echter externe financiering nodig blijven.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: het project heeft de voorwaarden en democratische ruimte geschapen voor plattelandsontwikkeling, waarbij de eigen sociale en lokale organisaties van de doelgroepen zelf zijn versterkt. De projectactiviteiten hebben echter nog niet geleid tot een uitbreiding van productieve activiteiten en een verhoging van het inkomen.

35.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De twee centrale thema's van het project zijn scholing en het versterken van lokale organisaties. Het project past qua aanpak goed in het sectorprogramma door de kleinschaligheid; het is kapitaal-extensief en sluit in hoge mate aan bij de lokale sociaal-culturele situatie. Tevens is het gebruikte materiaal goed aan de omstandigheden aangepast en is er een hoge graad van participatie van de bevolking en haar organisaties.

Vanuit het oogpunt van de PL-aanpak is het een goed project, ondanks de gerichtheid op onderwijs en het ontbreken van een duidelijke strategie gericht op de vergroting van de politieke weerbaarheid van de bevolking.

36. Nicaragua: Plattelandsontwikkeling CEPAD

36.1 Algemene kenmerken

Thema: Geïntegreerde plattelandsontwikkeling

Kanaal: CEPAD/ICCO

Looptijd: 1985-87

Committering vanuit het sectorprogramma: f 717.000

36.2 Achtergrond

CEPAD is een NGO die na de aardbeving in Managua in 1972 werd opgericht om de noodhulp te coördineren; in de loop der jaren heeft CEPAD zich ontwikkeld tot een overkoepelende organisatie voor sociale projecten van de verschillende protestantse kerken. CEPAD werkt in 250 gemeenschappen (met minder dan 1000 inwoners) in het hele land en is vooral in het Atlantisch kustgebied sterk vertegenwoordigd. In dit gebied wonen veel Miskito-indianen. Het is voor de Nicaraguaanse overheid moeilijk hier programma's uit te voeren. Bij de activiteiten wordt niet gekeken naar de religie van de doelgroep. Het werk bestaat vooral uit het vormen of versterken van lokale organisaties, waarbij vervulling van basisbehoeften centraal staat. De organisatie heeft, naast een nationaal kantoor, drie regionale en negen zone-kantoren.

36.3 Doelstelling en benadering

De doelstelling is de vorming en versterking van lokale organisaties ten behoeve van gemeenschapsontwikkeling. Dit laatste wordt gedefinieerd als het verbeteren van huizen, sanitaire voorzieningen en gemeenschapsvoorzieningen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan aangepast onderwijs voor volwassenen (landbouw, naaien etc.). Er wordt samengewerkt met de lokale, regionale en nationale overheid en met andere organisaties.

De hulpaanvraag en de projectactiviteiten worden door de bevolking zelf voorgesteld en door CEPAD (regionaal en nationaal) onderzocht op technische en financiële haalbaarheid. De planning is sterk van onderaf; ook bij de uitvoering staat de participatie van de bevolking centraal.

36.4 Resultaten

De volgende resultaten zijn geboekt: aanleg van 49 gemeenschappelijke drinkwatervoorzieningen, bouw van 709 wc's, verbetering van 284 huizen en nieuwbouw van 156 huizen in een groot aantal dorpen. De voorzieningen verkeren in een goede staat van onderhoud. Er is voorts veel bereikt op het gebied van vorming van lokaal kader: opleiden van lokale vormingswerkers, aangepast onderwijs voor volwassenen en begeleiding van onderwijzers. Lokale organisaties zijn door middel van trainingsprogramma's versterkt en zijn nu beter in staat activiteiten te ontwikkelen ten behoeve van gemeenschapsontwikkeling. Verder heeft CEPAD ruimte gecreëerd voor doelgroepen in relatie tot de overheid door op te treden als

intermediair tussen overheid en bijvoorbeeld indianen. Er is echter weinig gedaan op het gebied van vergroting van de politieke weerbaarheid van de doelgroepen en versterking van de produktieve activiteiten van de bevolking. In die zin is er dus nog geen sprake van geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

36.5 Beoordeling

Inzet middelen: voor zover de inzet van de middelen (PL-bijdrage) te isoleren is, is deze adequaat met een hoge bijdrage van de doelgroep. Overhead-kosten van CEPAD zijn niet bekend.

Inpassing in administratief kader: het project is goed ingepast in het beleid van de overheid maar wordt via een afzonderlijke administratieve structuur uitgevoerd. Het project is in staat de overheidsactiviteiten aan te vullen in een regio waar de overheid zelf moeilijk kan werken.

Resultaten: de doelstellingen zijn in kwantitatief opzicht niet geheel volgens plan vervuld. Anderzijds zijn de resultaten kwalitatief van hoog niveau; er is een goede basis gelegd voor sociaal-economische ontwikkeling, echter met te weinig systematische aandacht voor de produktieve aspecten daarvan. Ook ontbreekt een koepelorganisatie die lokale gemeenschappen en kaders met elkaar verbindt in breder verband.

Duurzaamheid: doordat te weinig aandacht wordt besteed aan de produktieve aspecten blijft de afhankelijkheid van externe financiering groot. Het gaat echter voor een deel ook om voorzieningen die doorgaans (gedeeltelijk of geheel) afhankelijk zijn van overheidsuitgaven (gezondheidszorg, onderwijs). Van de Nicaraguaanse overheid wordt echter niet verwacht dat deze in staat zal zijn dergelijke kosten binnen een termijn van enkele jaren te dragen. Gemeenschappen blijken na verloop van tijd overigens wel in staat onafhankelijk van CEPAD te functioneren. Technische assistentie is dan niet meer noodzakelijk.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandsontwikkeling: de levensvatbaarheid van het project wordt gunstig beïnvloed door onder meer de aansluiting bij het overheidsbeleid, goed management, aansluiting bij samenleving en cultuur en de geringe gevoeligheid van het CEPAD-programma voor politieke (in)stabiliteit. Onderhoud en uitbreiding van de (gemeenschaps)voorzieningen zijn echter alleen mogelijk als de inkomenssituatie van de huishoudens verbetert en de overheid een deel van de operationele kosten financiert.

36.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project sluit redelijk goed aan bij het PL-sectorprogramma. Dit is te zien aan de thema's waar het project zich op richt: gemeenschapsvoorzieningen en institutionele opbouw, beide themaprioriteiten van het sectorprogramma. De duurzaamheid is echter nog niet gegarandeerd. De aanpak komt overeen met die van het sectorprogramma: kleinschalige interventies met nauwe aansluiting bij lokale structuur en cultuur, en een hoge participatiegraad. Weinig aandacht is er echter voor de onderlinge samenhang tussen de activiteiten enerzijds en tussen

de opbouw van gemeenschapsvoorzieningen en werk- en inkomensgenererende activiteiten anderzijds.

37. Nicaragua: Opbouw rurale nederzettingen

37.1 Algemene kenmerken

Thema: Overige: huisvesting

Kanaal: UNDP/Habitat

Looptijd: 1986-87

Committering vanuit het sectorprogramma: f 785.000

37.2 Achtergrond

Het project wordt uitgevoerd in Regio V. Deze regio heeft veel te lijden gehad van de oorlog. Daarom heeft de regering gewerkt aan het hervestigen van de bevolking. Omdat de oorlogseffecten zich hier iets later gemanifesteerd hebben dan in de noordelijke gebieden van het land kon bij de herhuisvestingprojecten rekening worden gehouden met elders opgedane ervaringen.

Het gebied wordt gekenmerkt door veel grootgrondbezit. Bij het programma wordt gewerkt met boeren die vertrokken zijn uit de oorlogsgebieden, met landloze boeren, met boeren die ernstig geleden hebben onder de droogte van 1987 en met slachtoffers van de orkaan Juana in 1988. De herhuisvesting van de boeren omvat het verschaffen van landbouwgrond, van huisvesting en het opzetten van gemeenschapsvoorzieningen. De ministeries van Volkshuisvesting (MINVAH), van Transport en Bouw (MCT) en het Nicaraguaans Instituut voor Waterwerken (INAA), een autonoom overheidsinstituut, zijn de uitvoerende organisaties.

37.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen van het project zijn: a) verbetering van de sociaal-economische situatie van de rurale bevolking door middel van huisvesting, en b) versterking van de rurale nederzettingen. Het gaat om dorpen waar woningen worden gebouwd en voorzieningen aangelegd. Tevens moet het project een model opleveren voor toekomstige soortgelijke programma's elders in het land. In de opzet wordt expliciet uitgegaan van participatie van de bevolking in planning en uitvoering, om zo te kunnen aansluiten bij de lokale sociale en culturele context. Begonnen wordt met onderzoek naar de omstandigheden in nederzettingen waar het herhuisvestingsprogramma verder is uitgevoerd. De hieruit verkregen informatie wordt toegepast op modelprojecten volgens 'plan techo' (constructies van stutbalken en zinken daken worden opgeleverd). Pas in een latere fase (die in deze evaluatie niet aan de orde is) wordt in de aanleg van latrines, vloeren, muren, deuren etc. voorzien. In het voltooien van de woningen dienen de bewoners zelf te participeren. Een benadering 'van bovenaf' wordt gehanteerd, waarbij MINVAH het project uitvoert en de doelgroep selecteert. De Nicaraguaanse overheid zorgt voor technici en stelt lokaal

transport en dagvergoedingen beschikbaar. Bij de uitvoering wordt samengewerkt met aannemers en overheidsdiensten (gecoördineerd door de regionale overheid).

37.4 Resultaten

Het project heeft een beperkte hoeveelheid huizen (69 in plaats van 300) en gemeenschapsvoorzieningen opgeleverd (50% van de planning). Er is geen goed model verkregen voor toekomstige projecten.

De sociaal-economische situatie van de bevolking is wel verbeterd, echter vooral buiten het project om: de regionale regering heeft hieraan prioriteit verleend, en concrete steun gegeven in de vorm van beschikbaar stellen van goede stukken landbouwgrond en produktiekrediet.

Slechts in de voorbereidingsfase is getoond dat aansluiting bij lokale sociale en culturele omstandigheden nagestreefd werd. In de praktijk echter is er weinig gebruik gemaakt van aangepaste of lokale technologie. Participatie is beperkt gebleven tot het leveren van arbeid door de bevolking.

37.5 Beoordeling

Inzet middelen: er is te veel gewerkt met geprefabriceerde materialen. De technische assistentie van de Habitat-experts heeft geen aanwijsbare toegevoegde waarde opgeleverd in de vorm van betere uitvoering, modelontwikkeling ten behoeve van andere projecten of vorming van lokaal kader of organisaties. Opvallend is de substantiële bijdrage (inclusief financiering van materialen) van de regionale regering.

Inpassing in administratief kader: het project sluit aan bij het overheidsbeleid wat betreft de hoofdactiviteit: hervestiging. Anderzijds is er geen administratieve of financiële structuur voor de continuïteit van het project.

Resultaten: De resultaten van het project zijn sterk achtergebleven bij de plannen. De gebouwde huizen zijn bovendien van een matige kwaliteit. Van participatie van de bevolking was nauwelijks sprake.

Duurzaamheid: het project blijft deels afhankelijk van externe financiering voor het voltooiën van de infrastructuur en het realiseren van de overige fysieke doelstellingen. Het project scoort negatief op de aspecten management en organisatie, gebruikte technologie, sociaal-culturele aanpassing en participatie. De verbeteringen die in de sociaal-economische situatie zijn opgetreden na inspanningen van de regionale overheid op dit gebied kunnen de duurzaamheid positief beïnvloeden.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: de bijdrage van het project aan plattelandontwikkeling is zeer bescheiden; slechts een klein aantal woningen en voorzieningen is gerealiseerd en er bestaan ernstige twijfels aan de duurzaamheid van de resultaten.

37.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstelling van het project, namelijk de verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, past goed in het PL-sectorprogramma. Huisvesting is

evenwel geen themaprioriteit van het sectorprogramma. De benadering sluit in theorie nauw aan bij die van het sectorprogramma (participatie, aansluiting op lokale omstandigheden, relatief kleinschalige interventie) maar in de praktijk komt alleen de kleinschaligheid tot uitdrukking.

38. Nicaragua: Voedselproductieverhoging Regio I Estelí

38.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: Bilateraal

Looptijd: 1983-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 6.594.000

38.2 Achtergrond

Gedurende de laatste decennia is de aardappelconsumptie in Nicaragua geleidelijk gestegen. De binnenlandse productie blijft achter bij de vraag, waardoor importen toenemen. Aardappels worden vooral ingevoerd vanuit Guatemala. De aardappel is evenwel geen voedsel voor brede lagen van de Nicaraguaanse bevolking.

In 1982 besluit Nicaragua de eigen productie te stimuleren. Klimatologische omstandigheden beperken de verbouw tot de regio's I, IV en VI. Het project vindt plaats in regio I. Door verhoging van de binnenlandse productie in daartoe geschikte gebieden verwacht men de import te beperken of te stoppen.

38.3 Doelstelling en benadering

De algemene doelstelling van het project is het stimuleren van de aardappelproductie in Nicaragua. Het project kent twee fasen. Voor de eerste fase (1983-86) werd als doelstelling geformuleerd: a) het stimuleren van de aardappelproductie om nationale zelfvoorziening te bereiken, en b) het verbeteren van het volksvoedselpakket door middel van de introductie van aardappelen. In de tweede fase (1988-89) komt de aandacht vooral te liggen bij de productie van pootgoed om onafhankelijker te worden van import.

Het project is in sterke mate van bovenaf gepland, met minimale participatie van de doelgroep en weinig voorkennis van de productiecultuur van aardappelen ter plekke. Aanvankelijk is vooral gewerkt met productiecoöperaties, later ook met individuele boeren. Belangrijkste activiteiten in de eerste fase zijn het leveren van pootgoed, machines en andere produktiemiddelen, en het op grote schaal opzetten van infrastructurele voorzieningen voor de opslag van pootgoed en consumptie-aardappelen. De regionale afdeling van het Ministerie van Landbouw en Landhervorming heeft aanvankelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project, met begeleiding van een adviesgroep in Nederland. Na 1986 zou het project op nationale schaal effect moeten krijgen, maar in de praktijk wordt alleen regio I ondersteund. Met inzet van suppletie-deskundigen wordt een

productieplan voor de periode 1988-1990 opgesteld, dat ingepast wordt in het nationale aardappelproductieplan uit 1986. Dit plan bestaat slechts op papier.

38.4 Resultaten

Het belangrijkste resultaat van het project is een organisatie van pootgoedtelers met lokale technische staf, en een diensten- en onderzoeksinfrastructuur voor de aardappelteelt. De overige resultaten zijn zeer beperkt. Hoewel de productie sinds 1980 is toegenomen van 2.700 ton tot 16.000 ton in 1985, blijft deze achter bij de oorspronkelijke doelstellingen. De rendementen per hectare zijn laag. De toegenomen productie is vrijwel geheel te danken aan uitbreiding van het areaal. De indruk bestaat dat het met name de wat rijkere boeren zijn die thans nog aardappelen kunnen verbouwen, omdat zij de sterk gestegen produktiekosten kunnen opvangen. Kleine boeren hebben voor de aardappelteelt geen belangstelling, vanwege de hoge kosten van de produktiemiddelen en de grote risico's.

Daarnaast zijn aardappelen te duur als voedsel voor brede lagen van de bevolking. De productie van pootgoed is grotendeels gemechaniseerd, maar onvoldoende om import overbodig te maken.

38.5 Beoordeling

Inzet middelen: het project is te kapitaal-intensief met een te groot opgezette infrastructuur. Er is bij de keuze van het pakket van produktiemiddelen niet uitgegaan van bestaande praktijken en knelpunten. Ook al was de hoeveelheid financiële middelen voldoende, deze konden niet op lange termijn gehandhaafd blijven (slechts 8% van de kredieten werd terugbetaald). Er wordt betwijfeld of de resultaten wel het gevolg zijn van de inspanningen vanuit het project, en niet van externe factoren (prijspolitiek). De technische kennis was te eenzijdig (alleen agro-technisch) en daardoor onvoldoende.

Inpassing in administratief kader: het project is voldoende stabiel ingekaderd in lokale en regionale organisaties van de overheid. In hoeverre het project past in het huidige overheidsbeleid is onduidelijk.

Resultaten: het resultaat is beperkt tot het opzetten van een organisatiestructuur voor producenten, en tot onderzoek en dienstverlening. Kleine producenten hebben geen belangstelling voor aardappelteelt. De kwaliteit van het pootgoed is vaak zo slecht dat dit voor bijna de helft bestemd wordt voor directe consumptie.

Duurzaamheid: zonder externe financiering kan het project niet voortbestaan gezien de kostenstructuur van de aardappelproductie en de slechte rentabiliteit van het geïnvesteerde kapitaal. Het project is door ontwerp en omvang in hoge mate gevoelig voor veranderingen in het macro-economisch beleid. Anderzijds: het management is voldoende en ook de keuze van het gebied is, gezien de klimatologische omstandigheden, juist.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: de bijdrage van het project is gering en het effect is beperkt tot de grotere boeren. De haalbaarheid van het project in de zin van productie van (poot)aardappelen is niet gegarandeerd. De

aardappelen zijn te duur om als basisvoedsel voor grote groepen van de bevolking te dienen.

38.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

De doelstelling van het project past goed in het sectorprogramma, en ook de themaprioriteiten voedselproductie/-veiligheid en rurale werkgelegenheid zijn vitale onderdelen van het project. De benadering is echter geheel afwijkend: zeer kostbaar en grootschalig. Er was (en is) te weinig bekend over de lokale/regionale sociaal-economische omstandigheden waardoor het onmogelijk is daarbij aan te sluiten. De uitsluitend technisch georiënteerde advisering en analyses hebben ertoe bijgedragen dat de grote problemen waarmee het project te maken had onvoldoende onderkend werden. Aandachtspunten als participatie, vrouwen en milieu ontbreken geheel, zowel in de opzet als in de uitvoering.

39. Nicaragua: Ondersteuning voedselzekerheid door PAN

39.1 Algemene kenmerken

Thema: Institutionele ontwikkeling

Kanaal: PAN/FAO

Looptijd: 1987-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 1.922.000

39.2 Achtergrond

Na 1988 is het grote en vaak inefficiënte overheidsapparaat van Nicaragua ingekrompen. In het kader van deze herstructurering is het Nicaraguaans Voedselprogramma (PAN) aangewezen als het enige instituut dat zich bezig houdt met het ontwikkelen van een strategie voor de nationale voedselproductie en -zekerheid en de coördinatie daarvan. Het PAN is onderdeel van het Ministerie van Landbouw en Landhervorming (MIDINRA). Het PAN/FAO-project is gestart vanwege het ontbreken van een coherente voedselstrategie, het gebrek aan informatie over de voedselproductie waardoor het maken van analyses en voorspellingen met betrekking tot de voedselsituatie bemoeilijkt werd en het gebrekkig functioneren van het PAN in het algemeen. Centraal staat de verbetering van het administratief-organisatorisch kader.

39.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen van het project zijn: a) formuleren van een strategie voor voedselproductie en -gebruik; b) opzetten van een 'early warning system' voor basisvoedsel op nationaal en regionaal niveau en voor verschillende bevolkingsgroepen; c) opzetten van een systeem om projecten op het gebied van voedselzekerheid te kunnen volgen en evalueren; d) versterken van inter-institutionele coördinatie op het gebied van voeding en voedselzekerheid met een centrale functie voor

het PAN; en e) opleiden van lokaal PAN-personeel. Het programma is nationaal beleidsondersteunend. Er wordt technische en materiële ondersteuning gegeven in de vorm van het inzetten van experts en het bekostigen van materiaal en transportmiddelen. De aanpak is nogal grootschalig en kapitaal-intensief, maar de activiteiten betreffen overheidstaken die deze aanpak rechtvaardigen. Concreet gaat het om de volgende activiteiten: ontwikkelen van voorstellen op het gebied van prijs- en subsidiebeleid, coördinatie, uitvoering van studies (over sociaal-economische factoren van de voedselproductie, opslag, 'early warning system'), en verbeteren van de kwaliteit van de PAN-functionarissen door het organiseren van studiereizen en cursussen op regio-niveau.

39.4 Resultaten

Dank zij de verkleining van het overheidsapparaat heeft het PAN een afgebakende taak gekregen op het terrein van de voedselzekerheid en -planning. Beleidsbeïnvloeding en institutionele erkenning beginnen vorm te krijgen. In relatie tot de gestelde doelen is het volgende bereikt:

- a. Hoewel er geen strategie voor voedselproductie en -zekerheid is geformuleerd, zijn er wel een aantal studies verschenen over prijspolitiek, commercialisatie en het basisvoedselpakket van de arme bevolkingsgroepen.
- b. Ten behoeve van een 'early warning system' zijn computergesteunde methodologische en technische instrumenten ontwikkeld. Wat ontbreekt is een goede uitwisseling van informatie tussen (de afdelingen van) het PAN en andere betrokken organisaties.
- c. Er is een computersysteem ontwikkeld om projecten te volgen en te evalueren, maar data vanaf de basis ontbreken.
- d. Er is een opzet gemaakt om de inter-institutionele coördinatie op het gebied van voeding vorm te geven, door middel van de instelling van een technische commissie met leden uit verschillende organisaties. Daarbij is samengewerkt met andere projecten, bijvoorbeeld van MIDINRA.
- e. Het project heeft weinig opgeleverd in de zin van training en studiereizen van het PAN-personeel. Er is onvoldoende overdracht van kennis door de buitenlandse experts geweest: training komt op gang, maar de onderzoeken zijn voornamelijk uitgevoerd door FAO-experts.

39.5 Beoordeling

Inzet middelen: er zijn problemen geweest rond de trage projectbehandeling in Den Haag, de late aanstelling van experts en consultants en – ook nu nog – inter-institutionele coördinatie. Het functioneren van de aangestelde FAO-experts heeft bovendien niet het verwachte effect op de kennisoverdracht. De geleverde infrastructuur is adequaat (PC, administratie-apparatuur, transportfaciliteiten) voor het behalen van de doelstellingen. De verhouding van de gemaakte kosten tot de bereikte resultaten is ongunstig: hoge overhead-kosten, investeringen in computer-apparatuur, transportmiddelen en FAO-expertise maken het project duur.

Inpassing in administratief kader: het PAN is een reeds bestaande overheidsinstelling die ondersteund wordt bij het versterken van de structuur en de uitvoering van de taken. De inpassing in het administratief kader is derhalve goed en sluit aan bij de prioriteiten van het overheidsbeleid.

Resultaten: de aandacht is tot nu toe vooral uitgegaan naar het verzamelen van gegevens. De kwaliteit van die resultaten is voldoende (databank, voedselonderzoek, institutionele versterking). Slechts een deel van de doelstellingen is gehaald: PAN heeft nog weinig inzicht verkregen in de voedselsituatie en de toegang tot voedsel van vooral de meest kwetsbare groepen.

Duurzaamheid: de afhankelijkheid van externe financiering is groot, maar gezien de specifieke overheidsfunctie zal het PAN in de toekomst waarschijnlijk gehandhaafd blijven. Problemen liggen bij de lage betaling van het lokale personeel, waardoor personeelsverloop en discontinuïteit in het management groot zijn. De lage lonen zijn mede een gevolg van de aanpassingspolitiek.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: het PAN heeft een duidelijke taak gekregen op het gebied van de planning van voedselproductie en voedselzekerheid. De bereikte resultaten liggen beneden de doelstellingen. De institutionele structuur voor de taakuitvoering is echter wel tot stand gebracht. Voorwaarde voor een bijdrage aan plattelandontwikkeling is dat de nog niet gehaalde doelstellingen vervuld worden, zodat het PAN zijn taak daadwerkelijk kan gaan uitvoeren.

39.6 Aansluiting bij het PI-sectorprogramma

Het project sluit qua hoofddoelstelling goed aan bij het sectorprogramma omdat het een bijdrage levert aan de verbetering van de voedselvoorziening en voedselzekerheid in Nicaragua. Dit komt met name de armsten ten goede die het eerst de gevolgen van voedselschaarste ondervinden. De themaprioriteiten uit het sectorprogramma die overeenkomen met die van het project zijn de volgende: voedselproductie en -veiligheid, rurale werkgelegenheid en institutionele versterking. Wat betreft de benadering is er geen aansluiting: deze is grootschalig en kapitaal-intensief.

40. Nicaragua: Netwerk van boerenwinkels

40.1 Algemene kenmerken

Thema: Voedselproductie en voedselveiligheid

Kanaal: UNAG-ECODEPA/HIVOS

Looptijd: 1986-89

Committering vanuit het sectorprogramma: f 2.633.000

40.2 Achtergrond

Door de oorlogssituatie, het economisch beleid en de boycot van de Verenigde Staten ontstonden in de jaren tachtig grote problemen bij de aanvoer van produktiemiddelen en basisvoedsel op het platteland. Er ontstond tevens een zwarte markt. Deze situatie was het meest kritiek in de regio's I, V en VI, waar de oorlog de meeste invloed had. De bestaande overheidsorganisaties konden niet langer zorg dragen voor bevoorrading via bestaande kanalen.

Tegen die achtergrond zette de Boerenbond (UNAG) in 1985 een coöperatieve boerenonderneming (ECODEPA) op. ECODEPA kent regionale afdelingen en een overkoepelende nationale structuur. Het is bedoeld als parallel systeem van in- en verkoop voor de boeren, naast de (slecht functionerende) overheidsorganisaties. Behalve met de levering van landbouwgereedschappen en huishoudelijke artikelen houdt ECODEPA zich ook bezig met opkoop en distributie van landbouwprodukten van de aangesloten boeren.

40.3 Doelstelling en benadering

De doelstellingen zijn: a) een bijdrage leveren aan de bevoorrading van de agrarische sector (met name kleine boeren) van eerste levens- en productiebehoeften via een daartoe op te zetten organisatie; b) bijdragen aan een gemengde economie door middel van een opkoop- en verkoop-organisatie van de boeren zelf; c) bijdragen aan versterking van de organisatiegraad van de boeren.

Hiertoe wordt een keten van boerenwinkels ontwikkeld met een startkapitaal voor de eerste bevoorrading.

Bij de aanpak is uitgegaan van participatie, zodat de boerenbevolking betrokken is bij planning, uitvoering, financiering en beheer van het project. Door de koepelorganisatie is het mogelijk dat lokale activiteiten nationaal geïntegreerd worden. Concrete activiteiten betreffen de centrale aankoop van goederen en de financiering van de boerenwinkels. Het project combineert kleinschaligheid aan de basis met grootschaligheid via de centrale aankoop van produktiemiddelen.

40.4 Resultaten

Er zijn in de projectregio 92 boerenwinkels opgezet die 400 dorpen bereiken met een totaal van 27.000 gezinnen (gepland was 32.000). Hiervan profiteert over het algemeen een groter deel van de bevolking dan alleen de directe doelgroep (kleine boeren). De bevolking wordt van eerste levensbehoeften en gereedschap voor de produktie voorzien. De inkomenspositie van de kleine boeren is verbeterd door lagere kosten van consumptie- en produktiegoederen, het in stand houden van de produktie zelf, en de hogere prijs die de ECODEPA heeft geboden voor de opgekochte landbouwprodukten. ECODEPA levert op deze wijze een bijdrage aan de bestrijding van de zwarte markt. In de winkels werken kleine boeren, leden van coöperaties en (middel)grote boeren samen, wat in een sterk gepolariseerde samenleving als Nicaragua een belangrijk gegeven is. De boerenwinkels leveren eveneens een goede bijdrage aan de organisatie van vrouwen op het platteland.

40.5 Beoordeling

Invzet middelen: De middelen zijn vooral besteed aan de import van goederen, met name in de eerste periode. De leden van ECODEPA leverden allen een bijdrage in geld. De doelstellingen zijn in belangrijke mate gerealiseerd en de relatie tussen kosten en resultaten is redelijk.

Inpassing in administratief kader: het project is in overeenstemming met het macro-economisch beleid van de overheid (agrarische produktieverhoging), maar keert zich tegen het in de jaren tachtig bestaande staatsmonopolie van de handel in agrarische produkten en produktiemiddelen.

Resultaten: de managementstructuur is goed, echter de participatie in de boerenwinkels is erg verschillend en behoeft versterking. Er is een goede aansluiting bij de sociale en culturele omstandigheden.

Duurzaamheid: vooralsnog is het project sterk afhankelijk van externe financiering. De duurzaamheid kan in een context van verdere privatisering, met een versterking van de gemengde economie, verbeterd worden. Daardoor zal ook een verdere diversificatie van activiteiten mogelijk zijn.

Eindoordeel over bijdrage project aan plattelandontwikkeling: een goed project waarbij duidelijk sprake is van een toegenomen politieke invloed van de bevolking op de eigen situatie door middel van participatie in eigen organisaties. Bovendien is de bijdrage van het project aan de sociaal-economische positie van de bevolking op het platteland positief: inkomensverbetering, verhoging van de produktie en verbetering van de afzet.

40.6 Aansluiting bij het PL-sectorprogramma

Het project richt zich op de duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, door middel van verbetering van de produktie van en handel in landbouwprodukten en van produktiemiddelen. Hiermee en in de keuze van de doelgroep is er aansluiting bij het sectorprogramma. Bijkomend resultaat is dat de gemeenschappen als geheel profiteren van de boerenwinkels. De boeren hebben een eigen organisatie opgezet voor de commercialisatie van produkten. De benadering is vanaf het begin gericht geweest op participatie van de boerenbevolking, hoewel deze nog niet overal in even grote mate tot stand is gekomen. Er is voorts aandacht voor de aansluiting bij lokale omstandigheden en een grote gerichtheid op produktieve activiteiten. Hoewel zij niet expliciet in de opzet worden genoemd, zijn er veel vrouwen betrokken bij het project.

Bijlage IV Resultaten van dossieronderzoek van bestaande evaluatierapporten

Als onderdeel van het onderzoek is een analyse gemaakt van rapporten van evaluaties die gedurende de looptijd van het programma zijn verricht. Van de 750 projecten die tussen januari 1985 en december 1988 vanuit het sectorprogramma werden gefinancierd zijn evaluatierapporten getraceerd, die betrekking hadden op 128 projecten (zie toegevoegd overzicht van de geëvalueerde projecten). Met de interpretatie van de resultaten moet voorzichtig worden omgegaan. Op de verschillen in vraagstelling tussen de evaluaties werd in hoofdstuk 1 gewezen. De grote verschillen in evaluatiecultuur tussen de financieringskanalen en de geringe invloed van PL op de taakomschrijving van de missies kwamen in hoofdstuk 3 aan de orde. Ook de IOV heeft geen invloed gehad op de samenstelling en taakomschrijving van de missies. De projecten zijn dan ook niet vanuit de centrale vraagstelling van het onderhavige IOV-onderzoek geëvalueerd. De rapporten bevatten evenwel waardevolle informatie over de uitvoering van het sectorprogramma plattelandontwikkeling.

In tabel IV-1 is de verdeling van de 128 projecten over macro-regio's, financieringskanalen en themaprioriteiten weergegeven.

De 128 geanalyseerde projecten vormen geen representatieve steekproef uit alle 750 PL-projecten. In het pakket blijken de projecten van vóór 1985, d.w.z. voor de instelling van het sectorprogramma, oververtegenwoordigd. Dit geldt ook voor de financiële omvangrijke projecten, voor de projecten in de macro-regio Afrika en voor die in de sectorlanden. Wat betreft de financieringskanalen zijn de multi-bi en SNV-projecten oververtegenwoordigd, terwijl ten aanzien van de themaprioriteiten voedselproductie en geïntegreerde plattelandontwikkeling in meer dan evenredige mate in het pakket zijn opgenomen. Een ondervertegenwoordiging treedt op voor de macro-regio Latijns Amerika, voor de niet-PRS-landen, voor projecten gefinancierd via het particuliere kanaal (MFO en overige NGO's), en voor het thema ecologie en energie.

De evaluatierapporten zijn op systematische wijze geanalyseerd, zodat antwoord gegeven kan worden op vier hoofdvragen:

1. In hoeverre weerspiegelen de projecten de doelstellingen, aandachtspunten en geprefereerde benadering van het sectorprogramma?
(een vraag naar de PL-herkenbaarheid van projecten)

TABEL IV-1 AANTAL GEEVALUEERDE PROJECTEN, NAAR THEMA, REGIO EN KANAAL

Thema*	1	2	3a	3b	4a	4b	5	6	7	Totaal
Regio										
Afrika	18	6	7	10	8	7	12	9	4	81
Azië	8	3	3	4	6	6	1	1	–	32
Latijns Amerika	1	–	–	–	3	–	2	3	2	11
Wereldwijd	–	–	–	–	–	4	–	–	–	4
Kanaal										
Multilateraal	11	8	1	1	8	8	4	–	1	42
Bilateraal	9	–	2	8	1	6	3	4	3	36
SNV	5	–	3	5	1	1	2	3	1	21
MFO/NGO	2	1	4	–	7	2	6	6	1	29
Totaal	27	9	10	14	17	17	15	13	6	128

*Thema's:

- 1 = voedselproductie, voedselzekerheid en voeding
- 2 = rurale werkgelegenheid
- 3a= gemeenschapsdiensten: water
- 3b= gemeenschapsdiensten: gezondheidszorg en gezinsplanning
- 4a= institutionele versterking: participatie en organisatie
- 4b= institutionele versterking van overheidsinstellingen
- 5 = ecologie en energie
- 6 = multi-sectorale en geïntegreerde plattelandsontwikkeling
- 7 = overig (niet-PL-prioriteit)

2. In welke mate en op welke wijze sluiten projecten aan bij veranderingsprocessen in de projectregio en worden ze beïnvloed door de nationale economie en het overheidsbeleid?
(een vraag naar de externe context waarmee projecten te maken hebben)
3. Hebben projecten een verbetering teweeggebracht in de projectregio, met name voor de PL-doelgroepen, en wat is de duurzaamheid ervan?
(een vraag naar de resultaten en duurzaamheid van projecten)
4. Wat zijn de conclusies van evaluatiemissies over de kwaliteit van projecten?
(een vraag naar de waardering die missies hebben voor projecten en naar hun eindoordeel).

1. De PL-herkenbaarheid: doelstellingen, speciale aandachtspunten en voorkeursbenadering

1.1 Programma en projectdoelstellingen

Als hoofddoelstellingen van het PL-programma worden onderscheiden:
– duurzame verbetering van de levensomstandigheden;

- het versterken van de draagkracht van de bevolking door rendabele, inkomens-genererende en produktiegerichte activiteiten enerzijds en activiteiten gericht op institutionele versterking (participatie, met name van vrouwen) anderzijds;
- verbetering van de positie van economisch en sociaal achtergestelde groepen;
- het bevorderen van kleinschalige activiteiten, met bijzondere aandacht voor milieu, participatie en verbetering van de positie van vrouwen;
- het bevorderen van de samenhang van maatregelen.

Bij de doelstellingen van projecten zoals aangegeven in de evaluatierapporten wordt duurzaamheid van de activiteiten slechts bij uitzondering genoemd, hoewel aandacht voor duurzaamheid impliciet wellicht gelezen kan worden uit doelstellingen als inkomensverhoging en institutionele versterking. De verbetering van levensomstandigheden op het platteland – zonder vermelding van duurzaamheid – komt vooral als doelstelling voor bij voedselprojecten, gemeenschapsvoor-zieningen, ecologie en energie, en geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

Aandacht voor de versterking van het economisch draagvlak is als doelstelling opgenomen in veel PL-projecten, met name in de sfeer van voedselproductie, rurale inkomensverwerving, coöperatievorming en geïntegreerde plattelandsont-wikkeling. In geen der projecten wordt echter het begrip rentabiliteit in de doel-stelling opgenomen. Waar het gaat om de institutionele versterking wordt die in de betekenis van het bevorderen van een betere machts- of onderhandelingspositie van rurale armen (of de plattelandsbewoners in het algemeen) weinig aangetrof-fen; veel projecten lijken de doelstelling van institutionele versterking te vertalen in de versterking van overheidsorganisaties, of in het ondersteunen van ambtelijke diensten en van ambtenaren.

De verbetering van de positie van achtergestelde groepen wordt maar enkele malen als doelstelling genoemd, vooral bij die projecten onder 'institutionele ver-sterking' die een uitdrukkelijk politieke of participatoire hoofddoelstelling hebben. Verder komt deze doelstelling impliciet voor bij vrouwenprojecten, en bij projecten gericht op 'armen', waarbij in enkele gevallen een verbeterde toegang tot diensten voor armere groepen expliciet wordt vermeld.

Kleinschaligheid der activiteiten als zodanig komt niet in de doelstellingen voor; projecten richten zich wel vaak op het kleinbedrijf of de kleine boer. Kleinschalig-hed moet dan ook veelmeer blijken uit de gevolgde benadering en uit de organisa-torische inkadering van de projecten.

Aandacht voor de samenhang van activiteiten wordt zelden genoemd; impliciet wordt bij institutionele versterking soms gestreefd naar betere afstemming van diensten op elkaar. Opmerkelijk is dat deze doelstelling ook bij de 'geïntegreerde' projecten nauwelijks wordt vermeld.

De conclusie moet dan ook zijn dat er weinig expliciete aandacht is in de projectdoelstellingen voor enkele wezenlijke karaktertrekken van het PL-programma: duurzaamheid, rentabiliteit, gerichtheid op achtergestelde groepen, kleinschaligheid en samenhang van activiteiten. Dit wordt slechts ten dele verklaard uit het grote aantal geëvalueerde projecten dat dateert van vóór de instelling van het sectorprogramma en uit de lange tijd die nodig was voor de uitwerking van de criteria voor PL-projecten in de Notitie Instrumenten. Enkele kenmerken van het sectorprogramma golden evenzeer voor eerdere begrotingscategorieën die in 1985 in het programma werden samengebracht. Voorts blijkt uit de evaluatierapporten een geringe aandacht voor de verdeling van de projectbaten, voor de invloed van de projecten op de inkomensverdeling, voor de gevolgen van projecten voor sociale klassevorming en voor de belangenstrijd van 'doelgroepen'. Doelstellingen worden vrijwel altijd in 'sociaal-neutrale' termen geformuleerd, en als het gaat om verbetering van de positie van 'armen', dan wordt slechts in een enkel geval aandacht besteed aan het feit dat dat wel eens ten koste zou kunnen of moeten gaan van de positie van 'rijken'.

1.2 *Speciale aandachtspunten in de doelstellingen*

Het PL-programma wordt geacht speciale aandacht te schenken (bij alle projecten waar dat relevant is) aan drie 'aandachtspunten', te weten *participatie* van de bevolking, *verbetering van de positie van vrouwen* en behoud c.q. verbetering van het *milieu*. Tevens wordt verondersteld dat het sectorprogramma innoverende activiteiten stimuleert. De inventarisatie van het aanwezige evaluatiemateriaal toont een geringe mate van voorkomen van de bijzondere aandachtspunten van het sectorprogramma in de doelstellingen van de projecten (zie tabel IV-2). Dat geldt met name voor de milieuaspecten en voor de positie van vrouwen (beide 16%). Bevolkingsparticipatie komt daarentegen bij bijna 41% van de projecten in de doelstellingen voor.

De frequentie waarmee de bijzondere aandachtspunten in de projectdoelstellingen vermeld zijn, toont aanzienlijke verschillen naar themaprioriteiten en naar financieringskanalen. Voorzichtigheid bij conclusies is evenwel geboden, gezien de soms geringe aantallen projecten per thema. Opvallend zijn niettemin de geringe aandacht voor milieuaspecten bij voedselproductie, bij een type gemeenschapsdienst als drinkwatervoorziening en bij geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Ook ontbreekt aandacht voor de positie van vrouwen bij veel projecten op het terrein van primaire gezondheidszorg, drinkwater en bij geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Bevolkingsparticipatie wordt opvallend weinig opgenomen in de doelstellingen van projecten op het terrein van voedselproductie, gemeenschapsvoorzieningen en ecologie/energie. Bij bijna een kwart van de ecologie/energieprojecten is behoud en verbetering van het milieu niet met zoveel woorden in de doelstellingen opgenomen.

TABEL IV-2 SPECIALE AANDACHTSPUNTEN IN DOELSTELLINGEN PL-PROJECTEN

Themaprioriteit	Totaal aantal geëvalueerde projecten	Bevolkingsparticipatie	Verbetering positie vrouwen	Behoud en verbetering milieu
1. Voedselproductie/ voedselzekerheid	27	9	7	1
2. Rurale werkgelegenheid	9	4	4	3
3. Gemeenschapsdiensten	23	8	1	–
4. Institutionele versterking	34	18	7	4
5. Ecologie/energie	15	4	2	11
6. Geïntegreerde plattelandsonwikkeling	13	8	–	1
7. Overige (niet-PL)	6	2	–	–
Totaal	128	53	21	20
% met vermelding bijzondere aandachtspunten	–	41%	16%	16%

Bij de specificatie van de bijzondere aandachtspunten naar financieringskanaal is de goede score van het multilaterale kanaal opvallend, terwijl de bilaterale projecten uit het sectorprogramma vrij laag scoren.

Uiteraard zegt vermelding in de doelstelling weinig over de wijze en mate van aandacht besteden in de feitelijke uitvoering van het project. Doelstellingen hebben nogal eens een 'symbolische' functie en intenties worden niet altijd in daden omgezet. Het is, bijvoorbeeld, mogelijk dat bij de projectformulering van multi-bi projecten meer aandacht wordt gegeven aan de aansluiting tussen doelstelling van individuele projecten en die van het programma waaruit financiering wordt gezocht. Anderzijds kunnen projecten ook verborgen doelstellingen hebben of in de projectuitvoering aandacht geven aan activiteiten die in de doelstelling terloops of in het geheel niet vermeld worden. Met andere woorden, belangrijker dan de doelstellingsanalyse is die van de projectpraktijk.

1.3 Speciale aandachtspunten in de projectpraktijk

Participatie wordt formeel gedefinieerd als 'medezeggenschap over de wijze van hulpverlening en het medebesturen van projecten door de ontvangers van de hulp' (DGIS woordenlijst, augustus 1988). Projectdocumenten en evaluatierapporten hanteren het begrip participatie echter ook veelvuldig wanneer betrokkenheid van de doelgroep niet verder gaat dan het leveren van arbeid of het bijwonen van voorlichtingsbijeenkomsten, een meer passieve vorm van participatie die, strikt genomen, niet voldoet aan de norm van het PL-programma.

Van de geëvalueerde projecten richt 14% zich geheel op 'actieve' participatie van de plattelandsbevolking. Bij ruim 60% van de projecten is participatie één van de aandachtspunten. Voor de resterende 26% van de projecten speelt participatie een minder belangrijke rol gezien de aard van de projectactiviteiten (versterking van overheidsdiensten of onderzoek). Bij de 'echte' participatie- en organisatieprojecten blijken gebruikte concepten niet altijd goed te worden vertaald of te kunnen worden toegepast op het lokale niveau. De groepsvorming vindt vaak 'kunstmatig' plaats, bijvoorbeeld rond een activiteit of een voorziening (krediet), en een autonome structuur van georganiseerde armen komt moeizaam tot stand. Het meeste succes lijkt een participatieve structuur te hebben in een situatie waar het potentieel voor de armen om hun situatie te verbeteren groot is, bijvoorbeeld omdat ze gebruik kunnen maken van tot dan toe ongebruikte rechten. Zo heeft de ondersteuning van arme groepen in India door Awaraz tot goede resultaten geleid.

Bij ruim 60% van de projecten is 'participatie en organisatie van de doelgroep' niet de belangrijkste projectrationale, maar speelt participatie op de volgende manieren een rol:

- a. projecten sluiten aan bij bestaande basisorganisaties van de doelgroep (10 projecten);
- b. de doelgroep participeert in het beheer van de activiteiten (13 projecten);
- c. participatie wordt als voorwaarde gesteld voor het uitvoeren van projecten, wat vooral betekent dat de doelgroep arbeid en/of financiën dient te leveren aan projectactiviteiten, of dat participatie tegen betaling de kernactiviteit is van het project waardoor zowel inkomen wordt gegenereerd voor de doelgroep als kapitaalgoederen worden opgebouwd (dit laatste vooral in de Special Public Works Programmes van de ILO) (10 projecten);
- d. de doelgroep is bereid deel te nemen aan voorlichtings- of trainingsactiviteiten (47 projecten).

Deze indeling laat een glijdende schaal zien van meer actieve naar meer passieve vormen van participatie. Waar evaluatiemissies iets zeggen over de medezeggenschap van de doelgroep in de selectie van activiteiten tijdens de projectuitvoering blijkt ook dat deze hoog is bij de 'echte' participatie en organisatieprojecten (72%) en afneemt naarmate de participatie meer in de richting gaat van het leveren van arbeid en het ontvangen van voorlichting. Het is overigens opvallend dat vrijwel nergens, dus ook niet bij de participatie- en organisatieprojecten, sprake is van participatie van de doelgroepen in de identificatie- en in de evaluatiefases.

Eerder werd gerapporteerd dat in ruim 40% van de projecten participatie als één van de doelstellingen werd genoemd. In meer dan de helft van deze gevallen bleek dit in de projectpraktijk ook een meer actieve vorm van participatie te hebben opgeleverd. Relatief geringe participatie vinden we vooral in ecologie- en

energieprojecten. Bij veel projecten in de sfeer van het verschaffen van gemeenschapsdiensten en bij geïntegreerde plattelands-//streekontwikkeling is de participatie in de projectpraktijk beperkt tot voorgelicht worden of training ontvangen. Vooral bij projecten uitgevoerd door SNV valt die nadruk op training op. Multi-bi en MFO-projecten zijn sterk vertegenwoordigd bij de meer actieve vormen van participatie. Ontbrekende doelstellingen op het vlak van participatie blijken inderdaad niet automatisch iets te zeggen over de projectpraktijk op dit punt. Bij de 75 projecten (bijna 60%) zonder expliciete participatiedoelstellingen blijkt er in meer dan de helft van de gevallen wel sprake te zijn van actieve of meer passieve vormen van participatie.

Volgens het Document over het sectorprogramma (1986) dient in de PL-projecten te worden gestreefd naar *verbetering van de positie van vrouwen* door verbetering van inkomens- en bezitsverhoudingen. Vrouwen zouden daartoe binnen alle activiteiten als een zelfstandige doelgroep moeten worden onderscheiden. Op deze wijze zouden ook bedoelde en onbedoelde effecten van projecten op de sociale en economische positie van vrouwen kunnen worden beoordeeld. Op basis van de evaluatierapporten kan worden geconcludeerd dat ruim 10% van de projecten expliciet op inkomensgenererende activiteiten van vrouwen is gericht, gewoonlijk via een participatoire benadering. Bij ruim 40% van de projecten is weliswaar geen sprake van specifieke gerichtheid op vrouwen, maar wel van expliciete aandacht voor de positie van vrouwen. Tenslotte is er bij bijna 50% van de geëvalueerde projecten geen aandacht voor de positie van vrouwen en wordt dus een sexe-neutrale doorwerking van het project aangenomen.

Bij de specifiek op vrouwen gerichte projecten is het vormen van vrouwengroepen of het versterken van de inbreng van vrouwen in bestaande organisaties een algemeen gehanteerde strategie. Groepen blijken te fungeren als kanaal voor behoeftenformulering, als intermediair om toegang tot voorzieningen te krijgen, als economische eenheden om productie en inkomen te vergroten en als kanaal voor bewustwording en het delen van ervaringen en ideeën. Bijna alle projecten in deze categorie kennen voorts een trainingscomponent als ondersteuning van de op inkomensverhoging gerichte projectactiviteiten (pluimveehouderij, verbouw van handelsgewassen en verwerking van landbouwprodukten). Hierbij speelt krediet gewoonlijk een belangrijke rol.

De belangrijkste resultaten van veel vrouwenprojecten zijn lastenverlichting door introductie van andere technologie, en toename van bewustwording en zelfvertrouwen van de doelgroep. Verhoging van het inkomen van vrouwen blijkt veel moeilijker te realiseren, wat onder andere tot gevolg heeft dat terugbetaling van kredieten stagneert.

De projecten die niet specifiek op vrouwen zijn gericht maar toch aparte aandacht geven aan hun positie, hanteren training, opleiding en voorlichting van vrouwen als

belangrijkste activiteit, deels verzorgd door speciaal daarvoor aangestelde vrouwelijke projectmedewerkers. Veel minder dan in de vorige categorie blijkt hier sprake te zijn van het vormen van afzonderlijke vrouwengroepen, van een inbreng in de besluitvorming, en met name van specifieke inkomensgenererende activiteiten voor vrouwen, lastenverlichting en het stimuleren van bewustwording. In deze categorie bevinden zich veel gezondheidszorgprojecten.

De categorie projecten zonder aandacht voor de positie van vrouwen omvat in de praktijk veelal activiteiten die in aanzienlijke mate door vrouwen worden verricht. Redenen genoemd voor het ontbreken van de nodige aandacht zijn: het verwaarlozen van de bestaande arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen, de sexe-neutrale of individuele benadering van de doelgroep waarbij mannen zich sterker blijken te profileren, de aard van de gekozen informatiekanalen of plaatsen van samenkomst, en het ontbreken van gekwalificeerd vrouwelijk personeel in de uitvoerende organisatie. Bovendien blijken er een aantal drempels te zijn die de deelname van vrouwen aan projectactiviteiten belemmeren, zoals de geringe vertegenwoordiging van vrouwen in dorpsraden en coöperatiebesturen, de lage alfabetiseringsgraad, de zware werkbelasting door de combinatie van agrarische en andere economische activiteiten en huishoudelijke taken, en de geringe beschikking over of toegang tot land.

Er moet geconstateerd worden dat de aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen in de projectpraktijk – 50% van de projecten – gunstig afsteekt bij die in de doelstellingen – 16% van de projecten. De projecten met de thema's gemeenschapsvoorzieningen en rurale werkgelegenheid blijken het sterkst op vrouwen te zijn gericht.

In relatie tot hun aandacht voor *milieu-aspecten* kunnen de 128 geëvalueerde projecten in twee categorieën worden ingedeeld: projecten die door hun aard geen milieu-implicaties doen verwachten (een derde van de geëvalueerde projecten) en projecten met milieu-implicaties (twee derde). De eerste categorie kan hier verder buiten beschouwing worden gelaten. Bij de tweede categorie blijkt in 40% van de gevallen geen aandacht aan de milieu-implicaties te worden besteed in de projectpraktijk. Het betreft hier vooral projecten die eenzijdig gericht zijn op agrarische produktieverhoging door toepassing van verbeterde zaden, kunstmest, landbouwchemicaliën, andere kweekmethoden, irrigatie en/of geïntensiveerde vee- en pluimvee-voeding. Verder gaat het om de aanleg van watervoorzieningen zonder aandacht voor het grondwaterpeil of de toeloop van vee, en om geïntegreerde plattelands- of streekontwikkelingsprojecten waar, gezien de aard van het projectgebied, een milieu-component verwacht zou mogen worden.

In de overige 60% (52 projecten) wordt in uiteenlopende mate en op verschillende wijze aandacht aan het milieuvraagstuk besteed. Er zijn er slechts enkele die als volledige milieuprojecten kunnen worden gezien, dat wil zeggen projecten die

daadwerkelijk zijn gericht op het behoud of het herstel van het eco-systeem. Een wat groter aantal kan als 'institutionele milieuprojecten' worden omschreven; het gaat dan met name om de opbouw van milieu-instellingen en het doen uitvoeren van milieustudies zoals de milieuprofielen van een aantal concentratieregio's van de Nederlandse hulp. Het grootste aantal betreft die projecten met duidelijke maar veelal partiële aandacht voor milieuaspecten naast andere projectactiviteiten. Als zodanig kunnen herbebossing, agro-forestry en terrassering genoemd worden, zoals onder andere ondernomen in het kader van de Special Public Work Programmes van de ILO. Een laatste subcategorie vormen die projecten waarbij de aandacht voor het milieu impliciet is en de milieurelevante activiteiten bedoeld zijn ter realisering van productieverhoging of armoedebestrijding.

Naast het hierboven behandelde voorkomen van de speciale aandachtspunten van het sectorprogramma in de projectdoelstellingen en de projectpraktijk, blijkt de herkenbaarheid van het sectorprogramma uit het innoverende karakter van de PL-projecten.

Het innoverende karakter van projecten en projectactiviteiten valt moeilijk vast te stellen. Bij de introductie van het sectorprogramma is wel gesteld dat projecten innoverend zouden moeten zijn, maar het begrip is nooit gedefinieerd of geoperationaliseerd. Wel werd aangegeven dat innovatie een regio-gebonden begrip is, en dat wat in het ene gebied als gangbare praktijk kan worden beschouwd, voor het andere gebied een innoverend karakter kan hebben. Ook in de ruwweg 35% van de evaluatierapporten waarin melding wordt gemaakt van innoverende aspecten, ontbreekt in het algemeen een nadere omschrijving van het begrip. Uit de beschrijving van de activiteiten en de organisatorische context waarin ze worden uitgevoerd kan evenwel een nadere aanduiding ervan worden verkregen.

Het blijkt dan te gaan om de aard van de activiteiten, de kenmerken van organisatorische samenwerking, het gebruik van doelmatiger alternatieve energie en de introductie van nieuwe technologieën. Bij de aard van de activiteiten wordt zo melding gemaakt van de integratie van bos- en landbouw, het bevorderen van biologische landbouw, de toepassing van geïntegreerde plagenbestrijding, en het introduceren van stalveehouderij (zero-grazing). Bij organisatorische samenwerking en institutionele opbouw wordt de inschakeling van het particuliere bedrijfsleven door de overheid als innoverend bestempeld, alsmede het experimenteren met groepsvorming, collectieve verzekeringen, lokale watercomités bij irrigatieprojecten, en het aandacht geven aan participatie. Wind als alternatieve energiebron, brandstof uit katoenafval en introductie van nieuwe typen houtovens zijn voorbeelden van innovaties op het terrein van energie en ecologie. Maar het meest duidelijk herkenbaar zijn innovaties op het terrein van de technologie, zowel geavanceerde technologie – zonnecollectoren, 'remote sensing', elektromagnetische meetapparatuur voor hydrogeologisch onderzoek – als aangepaste of 'intermediate' technologie – osscontractie, visrookovens, verwerking van voedselproducten.

1.4 *De PL-benadering in de praktijk*

In het document voor het sectorprogramma wordt een voorkeur geuit voor projecten met een procesbenadering, aansluitend bij de lokale technologische, sociale en culturele omstandigheden en met veel ruimte voor participatie. Er is tevens een voorkeur voor kleinschalige, liefst produktieve, maar weinig kapitaal vragende interventies met onderlinge samenhang. Aan het ideaalbeeld waarbij alle kenmerken worden aangetroffen voldoet geen der projecten. De mate en wijze van aansluiting verschilt voorts naar thema. De nauwste aansluiting toont een aantal projecten onder institutionele ontwikkeling, waarbij organisatievorming een middel is om op kleinschalige en kapitaal-extensieve wijze produktie-gerichte activiteiten en diensten te introduceren die de inkomenspositie van de doelgroep verbeteren. Projecten op het terrein van de voedselproductie/voedselvoorziening en dat van de gemeenschapsvoorzieningen daarentegen voldoen gewoonlijk slechts in geringe mate aan de ideale aanpak, vanwege de schaal waarop de activiteiten uitgevoerd worden, de gebruikte technologie en de beperkte aandacht voor participatie. Een tussenpositie wordt ingenomen door de rurale werkgelegenheidsprojecten en de ecologie/energieprojecten. De Special Public Works Programmes kennen doorgaans wel kleinschaligheid van interventie met grootschalige toepassing, een aangepaste technologie en een geringe kapitaal-investering, maar er is weinig sprake van actieve participatie en onduidelijkheid over de duurzaamheid van het resultaat. Ecologie- en energieprojecten hanteren eveneens in veel gevallen een kleinschalige benadering met een groot ruimtelijk bereik. Door middel van de introductie van 'agro-forestry' technieken worden energieactiviteiten gekoppeld aan produktieverhoging. Ook is er aandacht voor aangepaste technologie (oventjes).

1.5 *De inzet van de middelen*

De evaluatiemissies oordelen zeer verschillend over de aard en de effectiviteit van de inzet van de middelen. Wel blijkt dat bij vrijwel alle projecten negatieve aspecten zijn waargenomen, en dat voor twee derde van de projecten een overwegend negatieve totaal-indruk over de inzet van middelen wordt gegeven. Een dergelijk eindoordeel over de doelmatigheid van projecten wordt echter zelden uitgesproken. De kritiek richt zich met name op een verkeerde of inadequate methodiek (ad hoc, centralistisch, technocratisch, onsystematisch). Voorts wordt in veel gevallen melding gemaakt van onvoldoende voorlichting aan de doelgroep, van onderbezetting en overbelasting van de projectstaf en hun gebrekkige deskundigheid, en van interne communicatieproblemen en onduidelijke verantwoordelijkheden binnen die staf. Ook is er veel kritiek op de kwaliteit van monitoring en rapportage, op het financiële management en op vertraging in de uitvoering.

Indien de belangrijkste kritiekpunten gerelateerd worden aan de thema's dan valt in volgorde van vóórkomen op: de vertraging in de uitvoering bij geïntegreerde projecten, problemen met interne communicatie vooral bij institutionele versterking en in mindere mate bij voedselproductie en rurale werkgelegenheid, onvoldoende expertise van de staf bij voedselproductie en bij ecologie/energie, en een inadequate aanpak met name bij gemeenschapsvoorzieningen en institutionele versterking. Om deze kritiek op de inzet van middelen in het juiste kader te kunnen plaatsen, zijn drie kanttekeningen nodig. Ten eerste stemmen deze kritiekpunten overeen met de kritiek die in het algemeen op projecten in ontwikkelingslanden wordt geuit; daarmee vormen ze een illustratie van de problemen waarmee projecten geconfronteerd worden. Ten tweede hebben evaluatiemissies vaak de neiging kritische opmerkingen te laten prevaleren. Ten derde besteden evaluatiemissies gewoonlijk veel aandacht aan de doelmatigheidsaspecten. Die domineren dan ook het beeld.

2. PL-projecten en hun context

Evaluatiemissies besteden voornamelijk aandacht aan project-interne zaken. Niettemin zijn er tal van opmerkingen te vinden over de mate waarin en de wijze waarop projecten aansluiten bij veranderingsprocessen in de projectregio's, hoe ze organisatorisch/bestuurlijk zijn ingekaderd en hoe ze beïnvloed worden door het ontwikkelingsbeleid van het land en door macro-economische omstandigheden. Deze relatie tussen de projectcontext en de projectpraktijk wordt afgemeten aan de wijze van rechtvaardiging van de projecten, de organisatorische inkadering ervan, en de invloed van nationaal ontwikkelingsbeleid en politieke steun op projecten.

Men zou verwachten dat projecten worden gerechtvaardigd vanuit ontwikkelingsproblemen in projectregio's en dat projecten zullen bijdragen aan de oplossing van ontwikkelingsproblemen. Het algemene niveau van de projectrechtvaardigingen, voorzover evaluatiemissies daar iets over zeggen, is echter vrij laag. In één van de drie gevallen wordt geen expliciete rechtvaardiging gegeven. Zelden wordt een gedetailleerde beschrijving aangetroffen van wat er zich in de regio over een vrij lange tijdsperiode afspeelt, en hoe de projecten hierbij aansluiten.

Het project-thema blijkt het meest bepalend te zijn voor verschillen in rechtvaardigingen. In het algemeen worden projecten in de sfeer van participatie en organisatie veel meer dan die in andere categorieën gemotiveerd vanuit de achtergestelde positie van de doelgroep, bijvoorbeeld vrouwen. Bij het thema voedselproductie en voeding worden projecten vooral gerechtvaardigd vanuit graantekorten, de behoefte aan inputs, de vraag naar één specifiek produkt of de noodzaak tot het intensiveren van de produktie vanwege bevolkingsgroei. Verdeling van produktiemiddelen (bijvoorbeeld land) of agrarisch inkomen speelt zelden een rol. De

Special Public Works Programmes, de belangrijkste groep projecten in de sfeer van bevordering van de rurale werkgelegenheid, noemen vooral de bevolkingsgroei, 'overbevolking' en een overvloed aan arbeidsaanbod als belangrijkste redenen tot uitvoering, vaak gekoppeld aan de door de bevolkingsdruk veroorzaakte ecologische problemen. Een zelfde soort motivering wordt gegeven bij de ecologische en energieprojecten: overschrijding van de draagkracht, degradatie van de vegetatie, verwoestijning, ontbossing, stijgend brandhouttekort, bodemuitputting en opbrengstdaling. Er is echter weinig aandacht voor het probleem dat arme groepen zich in ecologisch moeilijke omstandigheden moeten zien te redden. Bij de waterprojecten gaat het naast (meestal toenemende) watertekorten ook om de met water samenhangende gezondheidsproblematiek en om de arbeidsdruk op vrouwen. Gezondheidsprojecten worden meestal alleen maar vanuit een gezondheidsperspectief gerechtvaardigd, zonder veel aandacht voor een bredere ontwikkelingsproblematiek. Bij de geïntegreerde plattelandontwikkelingsprojecten valt op dat de motivering vaag is en gewoonlijk in termen van 'algemene armoede' of 'verwaarlozing' wordt gegoten.

De macro-regio is in veel mindere mate bepalend voor de aard van de rechtvaardigingen van projecten dan de project-thema's. Projecten in Azië en Latijns Amerika worden wat vaker gemotiveerd vanuit een analyse van de sociaal-economische situatie en daarmee samenhangende verdelingsvraagstukken, terwijl rechtvaardigingen voor projecten in Afrika meer geformuleerd worden in termen van 'gebrek aan'. Voor Azië brengt dit ook meer een nadere aanduiding van de doelgroep met zich mee (vrouwen, kastelozen, landarbeid(st)ers); voor Afrika wordt de rurale bevolking zelden nader gedefinieerd. Opvallende verschillen in rechtvaardigingen van de projecten tussen de financieringskanalen doen zich niet voor.

Ook de organisatorische inkadering van de projecten geeft een aanduiding van de relatie tussen de projectpraktijk en de macro-context waarbinnen een project wordt uitgevoerd. Van alle geëvalueerde projecten blijkt ruim 60% te worden uitgevoerd door overheidsinstellingen, 25% door particuliere organisaties en de resterende (ruim 10%) door overige – veelal semi-overheidsinstellingen.

Deze organisatorische inbedding verschilt naar thema en kanaal. Particuliere organisaties zijn opmerkelijk vaak de uitvoerende instantie bij projecten in de sfeer van de institutionele opbouw en versterking van basisorganisaties en bij – voornamelijk kleinschalige – geïntegreerde plattelandontwikkeling. Ze zijn daarentegen nauwelijks van belang als uitvoerders bij ecologie- en energieprojecten en bij rurale werkgelegenheidsprojecten.

Via het multilaterale en het bilaterale kanaal gefinancierde projecten worden overwegend door de overheid uitgevoerd, met een sterke vertegenwoordiging van sectorale ministeries als die van landbouw en veeteelt als verantwoordelijke organisatie. Proportioneel nog belangrijker is de overheid als uitvoerder van via SNV gefinancierde projecten: 21 van de 22 projecten of ruim 95%. Bij de MFO-projecten

is het spiegelbeeld van SNV te zien; ruim 90% wordt via particuliere organisaties uitgevoerd. In tabel IV-3 is de institutionele inkadering per financieringskanaal samengevat.

TABEL IV-3 AANTAL GEËVALUEERDE PROJECTEN NAAR BESTUURLIJKE INKADERING EN FINANCIERINGSKANAAL

Uitvoerende instantie	Multi-lateraal	Bilateraal	SNV	MFO	NGO	Totaal
Overheid						
-Min. v. Landbouw/Veeveelt	13	8	6	-	1	28
-Min. v. Planning	3	2	2	-	-	7
-Ander ministerie	4	11	9	-	2	26
-Overig (incl. regionale/ lokale overheden)	10	4	4	1	-	19
NGO	6	3	-	19	3	31
Semi-overheid & overig	6	8	1	1	1	17
Totaal	42	36	22	21	7	128

Naast uitspraken over de aard van de inpassing geven de evaluatiemissies gewoonlijk ook een oordeel over de kwaliteit van de organisatorische inbedding. In totaal blijkt twee derde van de projecten bestuurlijk voldoende ingekaderd te zijn. De criteria hiervoor werden zelden geëxpliciteerd. Wel is duidelijk dat de kwaliteit van de bestuurlijke inkadering toenam met de looptijd van het project. Inkadering van projecten die in samenwerking met de overheid worden uitgevoerd, hangt samen met het al dan niet bestaan van overheidsorganisaties voor de themaprioriteit. Zo kunnen projecten in de sfeer van de voedselproductie worden uitgevoerd via het Ministerie van Landbouw. Maar bij projecten op het terrein van de rurale werkgelegenheid en de ecologie is inkadering in de overheidsstructuur meestal moeilijk te realiseren.

Voor SNV treedt er spanning op tussen de voorkeur om op basisniveau werkzaam te zijn en de noodzaak om met de nationale overheid samen te werken. De MFO/NGO's ervaren dit dilemma kennelijk in mindere mate, òf omdat het verborgen is (goede inkadering bij de partnerorganisatie is niet altijd identiek aan goede bestuurlijke inkadering) òf omdat het zich niet manifesteert (partner heeft goede werkrelaties met overheid op lokaal niveau of is in feite quasi-overheidsorganisatie).

Een oordeel over de invloed van het ontwikkelingsbeleid van nationale overheden op de projecten en de mate van politieke steun ervoor ontbreekt in het merendeel van de evaluatierapporten. Maar in 40% van de gevallen spreken missies uit dat projecten aansluiten bij het vigerende ontwikkelingsbeleid van de

betreffende nationale overheid. Aan de andere kant is er slechts bij hoge uitzondering sprake van projecten die uitdrukkelijk tegen het overheidsbeleid ingaan. Bij macro-beleidsinvloed wordt door missies vooral melding gemaakt van (vaak te stringent geacht) prijsbeleid en importbeperking met negatieve effecten enerzijds en liberalisering (als onderdeel van structurele aanpassing) en decentralisatie met positieve gevolgen anderzijds.

Over politieke steun wordt voor twee derde van de projecten geen uitspraak gedaan. Bij een klein aantal projecten wordt geconstateerd dat deze politiek worden tegengewerkt, vanwege een naar het oordeel van nationale of lokale politici te grote aandacht voor vrouwen (bijvoorbeeld in Mauretanië en Niger), voor politieke organisatie van armen (bijvoorbeeld in India) of voor basisgezondheidszorg (bijvoorbeeld in Rwanda). Het komt echter ook voor dat projecten op het nationale niveau wel en op het lokale niveau niet worden tegengewerkt of andersom. Geconstateerd kan worden dat macro-beleid (instrumenten) en met name de afwezigheid van politieke steun een belangrijke invloed op het succes of falen van een project kunnen hebben. Vrijwel alle projecten die politieke tegenwerking ervaren, blijken te mislukken op die aspecten waarop deze tegenwerking is gericht, terwijl ze ook in het algemeen weinig succesvol zijn.

Ook tijdens de looptijd van een project blijkt men in een aanzienlijk aantal projecten te moeten inspelen op snel veranderende externe omstandigheden. Van belang blijkt vooral het optreden van (hyper-)inflatie, waardoor het financiële management van projecten herhaaldelijk moet worden bijgesteld, projectimporten duurder worden dan begroot, en de secundaire arbeidsvoorwaarden van projectpersoneel veel belangrijker worden dan hun eigenlijke salaris. Fluctuaties van de US-dollar, of wisselkoersfluctuaties in het algemeen, hebben ook aanzienlijke invloed op de financiële kant van projectmanagement. Projecten in de produktieve sfeer worden vaak ongunstig beïnvloed door verslechterende marktprijzen. Er zijn op het terrein van de energie ook projecten die vanwege de hoge olieprijsen een hoge urgentie hadden bij de start, maar waarbij die prioriteit duidelijk is verminderd tijdens de looptijd van het project.

3. De resultaten van PI.-projecten en de duurzaamheid ervan

Bij de analyse van de resultaten van de PI.-projecten wordt aandacht gegeven aan de realisatie van de doelstellingen, de bijdrage van de projecten aan het proces van plattelandsontwikkeling, de positieverbetering van de doelgroepen, en de duurzaamheid van de resultaten.

Van de 128 projecten zijn er 54 waarvan de *doelstellingen* naar het oordeel van de missies in overwegende mate vervuld zijn. De overige projecten krijgen of een over-

wegend negatief oordeel over de realisering van de doelen of de missies ontwijken een oordeel. Deze uitkomst kan verband houden met de feitelijke resultaten, de soms te ambitieus geformuleerde doelstellingen of met de manier van evaluatie. Zo komt bij veel MFO-projecten een relatief positief oordeel naar voren, en een gemiddeld veel kritischer oordeel bij SNV-projecten. Multi-bi projecten hebben doorgaans doelstellingen die niet te omvangrijk of (te) hoog gegrepen zijn, en komen dan ook vaak positief uit de vergelijking. Bilaterale projecten worden in de regel kritisch beoordeeld waarbij de uitkomst vaak is dat het kwantitatief resultaat positief is en het kwalitatief resultaat onvoldoende.

De mate van realisatie van doelstellingen is één vorm van resultaatmeting. Daarnaast blijkt de betekenis van een project uit de wijze waarop en de mate waarin het heeft *bijgedragen aan het proces van plattelandontwikkeling*. Plattelandontwikkeling betekent de groei van productie en produktiviteit; de verhoging van de levensstandaard (hogere reële bestedingen; een betere gezondheid, voeding, energie- en watervoorziening); meer voedsel- en inkomenszekerheid, o.a. door betere afzetmogelijkheden voor boeren en betere niet-agrarische inkomensmogelijkheden; een minder grote bezits- en inkomensdifferentiatie; een hogere participatie in het ontwikkelingsbeleid en een duurzamer benutting van het milieu. Een goede analyse van het effect van projecten op plattelandontwikkeling zou moeten uitgaan van een meting van effecten op al deze facetten. De evaluatierapporten laten een dergelijke analyse helaas niet toe. Oordelen zijn erg partieel (met frequenter aandacht voor het effect van projecten op de inkomens- en koopkrachtelementen van de levensstandaard dan op de andere facetten). Op basis van de evaluatierapporten kan dan ook niet verder worden gekomen dan 'algemene' oordelen.

In 60% van de gevallen constateren de evaluatiemissies een positief effect van projecten op plattelandontwikkeling. Voorts valt op dat er nauwelijks negatieve effecten worden gesignaleerd (slechts in twee gevallen).

De verdeling van de oordelen over de kanalen laat zien dat MFO- en NGO-projecten en in iets mindere mate SNV-projecten in grote meerderheid een positief effect op rurale ontwikkeling hebben volgens evaluatiemissies. Bij multi-bi projecten en vooral bij bilaterale projecten is dat aanzienlijk minder het geval.

Als missies uitspraken doen over een al dan niet positief effect van projecten op plattelandontwikkeling in de projectregio, dan wordt vrijwel uitsluitend gekeken naar het (verwachte) effect van gerealiseerde doelstellingen. Projecten kunnen echter ook een groot effect hebben op ontwikkeling in de regio wanneer projectfinanciën zó besteed zijn dat vooral lokale leveranciers en arbeidskrachten geprofiteerd hebben, al dan niet met gebruikmaking van trainings-, logistieke en kredietondersteuning vanuit het project. Evaluatiemissies blijken hier zelden aandacht voor te hebben.

Bij ruim de helft van de projecten hebben de projectresultaten volgens de evaluatiemissies geen effecten gehad op de bestaanszekerheid van de *doelgroep* (in de meeste gevallen een ongedifferentieerd benaderde plattelandsbevolking), of werden hierover geen gegevens verstrekt.

In de beleidsdocumenten van het PL-programma wordt nadrukkelijk gesproken van specifieke doelgroepen die zouden moeten profiteren van het PL-programma, namelijk 'kansarme groepen als kleine boeren/pachters, vrouwen, landarbeiders en werklozen'. De evaluatierapporten vermelden dat een aantal projecten de beoogde positieve effecten op de positie van vrouwen heeft gehad. Verder is te verwachten dat, wanneer geconstateerd wordt dat projecten de situatie van 'de doelgroep van arme plattelandsbewoners' heeft verbeterd, daar veel 'kleine boeren' bij zitten. Over de andere specifiek genoemde categorieën doelgroepen, de pachters, de landarbeiders en de werklozen, wordt erg weinig gezegd in de evaluatierapporten. Aandacht hiervoor vereist een wat meer politiek-economische invalshoek die echter bij verreweg de meeste missies ontbreekt.

De *duurzaamheid*, gedefinieerd als de mate waarin de projectactiviteiten na beëindiging van de donorhulp kunnen blijven voortbestaan, wordt eveneens in een groot aantal evaluatierapporten niet beoordeeld. Dit heeft te maken met het tijdstip van evaluatie (bijvoorbeeld al een of twee jaar na aanvang). Onderzoek naar de kans op duurzaamheid van het resultaat is vaak ook niet als zodanig in de taakomschrijving van de missies opgenomen. Impliciet bevatten veel missierapporten (ruim 80%) echter wel uitspraken over een of meerdere aspecten van duurzaamheid. Hier worden de volgende aspecten van duurzaamheid onderscheiden:

1. levensvatbaarheid van de activiteiten in het licht van macro-economische factoren;
2. financierbaarheid van de activiteit op langere termijn;
3. aandacht voor overdracht aan de lokale bevolking of overheid;
4. aandacht voor onderhoud van de gerealiseerde voorzieningen;
5. mate van politieke steun en institutionele inbedding;
6. aansluiting bij ecologische draagkracht.

Van de genoemde aspecten van duurzaamheid wordt alleen aan overdracht van het beheer, financierbaarheid op lange termijn, en in mindere mate politieke ondersteuning frequent aandacht gegeven. Slechts in enkele gevallen maken evaluatiemissies melding van duurzaamheid in relatie tot macro-economische factoren, gebrek aan onderhoud of milieubeperkingen. Op basis van de impliciete uitspraken kunnen de projecten in drie categorieën van potentiële duurzaamheid worden ingedeeld:

- Grote kans op duurzaamheid. 'De projectactiviteit kan autonoom voortbestaan na beëindiging van de donorsteun'; 'de projectactiviteit kan voortbestaan als een overheidsprogramma'; 'er is een structurele verbetering tot stand gekomen'.

- Redelijke kans op duurzaamheid. Hierbij wordt aan belangrijke voorwaarden voor duurzaamheid voldaan of is de aanpak gericht op het overbodig maken van donorsteun. Het is echter nog te vroeg voor een oordeel over een autonoom voortbestaan.
- Geringe kans op duurzaamheid. 'Het project is voor het voortbestaan afhankelijk van blijvende donorsteun'; 'gezien de geringe resultaten of de aard van het project (als een eenmalig onderzoeksproject) is de duurzaamheid beperkt'.

Slechts bij 14 van de 108 projecten ten aanzien waarvan oordelen over duurzaamheid zijn gegeven is sprake van een grote kans op een duurzaam resultaat. Meer dan de helft van de projecten heeft volgens de missies die er uitspraken over doen een geringe kans op duurzaamheid. Van invloed op het oordeel over duurzaamheid zijn allereerst de projectresultaten: worden deze negatief beoordeeld, dan is er per definitie sprake van een geringe duurzaamheid. Maar ook bij positieve resultaten wordt de kans op duurzaamheid soms laag ingeschat. De belangrijkste verklaringen die worden aangevoerd voor geringe duurzaamheid zijn: een blijvende afhankelijkheid van donorfinanciering (vooral bij geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten genoemd), het inbrengen van hoogwaardige technologie van buiten af (innovatie als belemmering van duurzaamheid), het onderzoeks karakter van projecten zonder voldoende aandacht voor training, ongunstige macro- en beleidsomstandigheden (onder meer tot uiting komend in lage producentenprijzen) en geringe motivatie bij de groepen waarop het project gericht is.

Het percentage projecten waarvoor op het tijdstip van evaluatie een grote kans op duurzaamheid wordt geconstateerd is dus bijzonder laag.

Bij multi-bi projecten wordt de kans op duurzaamheid het hoogst ingeschat; dit is gerelateerd aan de aandacht voor overdracht en/of financiering op lange termijn en de goede institutionele inkadering. Naar thema blijken institutionele versterkingsprojecten een sterke (potentiële) duurzaamheid te hebben. Met name de projecten gericht op participatie en de versterking van basisorganisaties scoren goed omdat er in alle gevallen aandacht is gegeven aan training, financiering op lange termijn en inkomensgenerering. Maar ook bij de op versterking van de overheid gerichte projecten zien de missies meermalen goede kansen op structurele en duurzame verbetering, gezien de grote betekenis die de overheid hecht aan het voortzetten van de activiteit.

4. Het samenvattend oordeel van evaluatiemissies

Naast beoordelend commentaar op onderdelen van projecten bevatten vrijwel alle evaluatierapporten een samenvattend of algemeen eindoordeel. Deze beoordelingen zijn divers van aard en mate van detail en soms impliciet gegeven in de vorm van aanbevelingen. Ze zijn gewoonlijk opgebouwd uit een combinatie van plus- en

minpunten van projectonderdelen en gaan dikwijls vergezeld van een kwalitatieve aanduiding, zoals 'goed project' of 'positief oordeel'.

Deze algemene oordelen vormen een aanduiding van de waardering die missies hebben voor de projecten, vanuit hun eigen – subjectieve – beoordelingsnormen. In die zin zijn deze beoordelingen van projecten uit het sectorprogramma plattelandsontwikkeling van minder gewicht dan de eerder gegeven toetsing van PL-herkenbaarheid. Niettemin verschaft het algemene oordeel een indruk van de kwaliteit van de projecten en de eventuele verschillen daarin tussen macro-regio's, thema's en financieringskanalen.

In de helft van de gevallen worden de projecten als goed tot positief beoordeeld, in ongeveer één van de vijf gevallen als negatief. Ook bij negatief beoordeelde projecten concluderen de missies zelden dat projecten volledig dienen te worden stopgezet. Men vindt gewoonlijk wel een rechtvaardiging om verder te gaan, al was het maar dat stopzetten van het project de mogelijkheid van verbetering zou wegnemen.

TABEL IV-4 ALGEMEEN OORDEEL VAN EVALUATIEMISSIONS OVER PROJECTEN*
in percentages en absolute aantallen

	Absoluut aantal	Percentage
Goed	12	9
Positief	51	40
Neutraal	29	23
Negatief	28	22
Onbekend	8	6
Totaal	128	100

* Om het brede scala van eindoordelen systematisch te ordenen werden aan alle projecten scores toegekend; goed, positief, neutraal, negatief. Bij de categorie 'goed' werden door de missies alleen maar positieve punten genoemd, bij 'positief' overheersten de pluspunten, bij 'neutraal' waren plus- en minpunten in evenwicht, en bij de categorie 'negatief' overheersten de minpunten. Indien van een bepaald project twee of drie evaluaties bestonden werd de score bepaald uit het geheel van plus- en minpunten uit alle evaluaties. Verder werd in acht gevallen geen duidelijk eindoordeel uitgesproken.

De percentages goede en positieve eindoordelen zijn in feite opvallend, gezien de omvangrijke kritiek op de projectaanpak en middeleninzet, de organisatorische inkadering en de mate van realisatie van de doelstellingen. Ook dit kan verband houden met enige terughoudendheid bij de missies in de formulering van het eindoordeel vanwege de mogelijke gevolgen voor de voortzetting van het project.

De beoordeling van de projecten toont slechts geringe verschillen tussen de macro-regio's. Naar thema kan wat meer variatie in eindoordeel geconstateerd worden met een relatief gunstig beeld voor rurale werkgelegenheid, water- en ecologieprojecten. De geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten worden

vrij dikwijls negatief beoordeeld. Dit heeft mede te maken met hun complexiteit en de vaak pretentieuze doelstellingen. Gespecificeerd naar kanaal blijken de multi-bi projecten en die van particuliere organisaties (MFO en overige NGO's) het gunstigst beoordeeld te worden.

Samenvatting

De analyse van bestaand evaluatiemateriaal van PL-projecten toont voor de projectdoelstellingen een betrekkelijk geringe mate van aandacht voor enkele wezenlijke karaktertrekken van het sectorprogramma, zoals duurzaamheid, gerichtheid op achtergestelde groepen, en kleinschaligheid en onderlinge samenhang van activiteiten. Dit geldt ook voor financiële en politiek-economische aspecten van de ondernomen activiteit: de rentabiliteit, de verdeling van de projectbaten, de invloed van het project op de inkomensverdeling in het gebied en de sociale tegenstellingen waar het project mee geconfronteerd wordt of mogelijk aan bijdraagt.

Ook de speciale aandachtspunten van het sectorprogramma worden opvallend weinig genoemd in de doelstellingen, met name de positie van vrouwen en de milieuaspecten. Bevolkingsparticipatie komt frequenter naar voren. Maar in de projectpraktijk blijkt dat meer projecten zich bezighouden met bevolkingsparticipatie, de positie van vrouwen en de milieuproblematiek dan op grond van de doelstellingen van de projecten verwacht zou mogen worden. Niettemin gaat het bij participatie vaak om passieve vormen als het ontvangen van training en het leveren van arbeid, is er nog weinig sprake van op inkomensgenerering gerichte vrouwenprojecten en krijgt het milieu geen aandacht in 40% van de projecten met milieu-implicaties. Zeer kritisch zijn de evaluatiemissies over de middeleninzet in de projecten. Voor twee derde van de projecten overheersen de kritische kanttekeningen. Bezwaren richten zich met name op een centralistische of technocratische aanpak, onvoldoende voorlichting aan de doelgroep, gebrek aan deskundigheid bij de projectstaf, interne communicatie en afbakening van verantwoordelijkheden.

Welk beeld komt nu uit de evaluatierapporten naar voren over de resultaten van de projecten? Daarbij moeten meerdere beoordelingsaspecten in de beschouwing worden betrokken, zoals het bereiken van de doelstellingen, de bijdrage aan plattelandsontwikkeling, de verbetering van de positie van de doelgroep, de potentiële duurzaamheid en het algemeen eendoordeel over de projecten. Deze beoordelingsaspecten kunnen dan weer gespecificeerd worden voor financieringskanalen, voor macro-regio's en voor themaprioriteiten.

In het algemeen blijkt ruwweg de helft van de geëvalueerde projecten positief te worden beoordeeld door de missies. Volgens de missies draagt eveneens de helft van de projecten bij aan verbetering van de positie van de doelgroep, terwijl 60% een overwegend positieve bijdrage levert aan één of meerdere deelaspecten van plattelandsontwikkeling. Het percentage projecten waarvoor op het tijdstip van evaluatie een grote kans op duurzaamheid wordt geconstateerd is echter laag.

De verschillen tussen de financieringskanalen in de mate waarin doelstellingen gerealiseerd worden zijn aanzienlijk. De verklarende factoren zijn reeds genoemd, waarbij het ambitieuze karakter van de doelstellingen vooral naar voren komt uit de vergelijking van de doelstellingenrealisatie met andere beoordelingsaspecten. Duidelijk hoger dan het gemiddelde scoren multi-bi projecten op potentie tot duurzaamheid en MFO/NGO op bereiken van doelstellingen, positieverbetering voor de doelgroep en algemene beoordeling. Duidelijk onder het gemiddelde blijven SNV op het punt van bereiken van doelstellingen, en bilaterale projecten op algemene beoordeling.

Tussen de macro-regio's Afrika, Azië en Latijns Amerika komen geen opvallende verschillen naar voren in algemeen oordeel over de projecten. Het eindoordeel naar themaprioriteit toont hoge scores voor ecologie/energie en rurale werkgelegenheid. Bij ecologie/energie gaat deze hoge score gepaard met lage percentages voor doelstellingenrealisatie en verbetering in positie van de doelgroep, terwijl bij de rurale werkgelegenheidsprojecten de potentie tot duurzaamheid gering blijkt. Voorts blijkt bij gemeenschapsvoorzieningen en vooral bij de overige (niet-PI.) projecten het percentage projecten met een positief eindoordeel aanzienlijk lager dan bij de andere themaprioriteiten.

nr.	FOS-nr.	Bureau	Projectnaam	Thema	Land	Type OS-land ²	Financ. kanaal	Uitvoerende organisatie	Start-jaar ³	Evaluatie-tijdstip ⁴
30	GH/87/011	PLb	village water supply	drinkwatervoorziening	Ghana	S	MFO(C)	aantsbisdom	1986	3
31	GH/86/006	PLb	technologie rurale vrouwen	niet-agr. werkgelegenheid	Ghana	S	multi-bi	ILO	1986	3
32	CH/86/004	PLa	uienzaad project	voedselproductie	Ivoorkust	S	multi-bi	FAO/UNDP	1984	4
33	BJ/00/004	PLb	erestelijnggezondheidszorg	gezondheidszorg	Benin	S	bilat	KIT	1981	7
34	BJ/00/006	PLb	Atacora puttenproject	drinkwatervoorziening	Benin	S	SNV	SNV	1987	5
35	BJ/00/015	PLb	ontsluitingsbruggenproject	overig (wegenaanleg)	Benin	S	SNV	SNV	1985	3
36	CM/00/006	PLb	ontwikkeling laboratoria	gezondheidszorg	Kameroen	S	SNV	SNV	1982	6
37	CM/88/001	PLc	agro-forestry CARE	bosbouw	Kameroen	S	NGO	CARE	1980	7
38	CM/87/003	PLc	terreinwagens ecole de faune	ecologie	Kameroen	S	bilat	faunaschool	1979	9
39	TN/85/002	PLb	development regional Nefza	geïntegreerde rurale ontw.	Tunesië	S	MFO(I)	APEL(NGO)	1979	6
40	EG/86/008	PLb	women's role food production	institutionele versterking	Egypte	P	multi-bi	FAO	1986	2
41	EG/00/080	PLb	productive families programme	voedselveiligheid	Egypte	P	bilat	min.soc.zkn.	1960	27
42	SD/88/040	PLa	integrated pest control phase 2	institutionele versterking	Soedan	P	multi-bi	FAO	1985	3
43	SD/00/154	PLb	vrouwen	voedselveiligheid	Soedan	P	multi-bi	FAO	1984	3
44	SD/00/027	PLb	integrated project rural women	institutionele versterking	Soedan	P	bilat	onderzoeks-instituut	1984	3
45	SD/00/207	PLb	water resource assessment	drinkwatervoorziening	Soedan	P	bilat	nat.water-bedrijf	1986	2
46	SD/87/100	PLc	fuelwood forestry extension phi.2	institutionele versterking	Soedan	P	multi-bi	FAO	1983	4
47	SD/88/002	PLb	windenergie project Khartoum	energie	Soedan	P	bilat	energie	1985	2
48	SD/87/035	PLb	Kassala area dev/rural water sup.	geïntegreerde rurale ontw.	Soedan	P	bilat	onderz.ins.	1980	8
49	idem									8
50	ET/00/007	PLb	slumproject Addis Abeba	overig (onderwijs)	Ethiopië	O	multi-bi	UNICEF/ LIDESCO	1984	2
51	KE/00/139	PLa	dairy development	voedselproductie	Kenia	P	bilat	min. vee	1980	6
52	KE/00/143	PLa	Turkana integrated development	geïntegreerde rurale ontw.	Kenia	P	bilat	min. v.energie	1980	5
53	KE/83/001	PLb	PPP	participatie/organisatie	Kenia	P	multi-bi	FAO	1984	2
54	KE/86/031	PLb	ASAL Kaijido	geïntegreerde rurale ontw.	Kenia	P	SNV	SNV	1986	3
55	TZ/87/002	PLa	fertilizer project fasu2	voedselveiligheid	Tanzania	P	multi-bi	FAO	1987	2
56	TZ/00/158	PLb	SPWP programme	niet-agr. werkgelegenheid	Tanzania	P	multi-bi	ILO	1980	7
57	TZ/84/002	PLa	larger grain borer control	voedselveiligheid	Tanzania	P	multi-bi	FAO	1985	2

nr.	FOS-nr ¹	Bureau Projectnaam	Thema	Land	Type OS-hand ²	Financ. kanaal	Uitvoerende organisatie	Start-jaar ³	Evaluatie-tijdstip ⁴
58	TZ/87/022	Pla foodcrop cultiv. + storage	voedselveiligheid	Tanzania	P	MFO(IN)	CDTF(INGO)	1979	9
59	MZ/00/130	Pla ontw./landbouw/tuinbouwcoop.	institutionele versterking	Mozambique	R	MFO(IC)	CEBEMO	1982	5
60	MZ/87/025	Plb rurale ontw. Cabo Delgado	geïntegreerde rurale ontw.	Mozambique	R	MFO(H)	HIVOS	1985	3
61	LS/00/015	Plb women integrated agr.proj.	voedselveiligheid	Lesotho	R	multi-bi	FAO	1985	4
62	LS/88/001	Plc forestry/agricultural management	ecologie	Lesotho	R	NGO	CARE/LHM	1985	3
63	LS/88/002	Plc soil + water conservation	ecologie	Lesotho	R	multi-bi	FAO	1986	2
64	SZ/87/003	Plb vrouwenproject	niet-agr. werkgelegenheid	Swaziland	R	multi-bi	UNDP e.a.	1975	11
65	SZ/86/003	Plb PPP-vrouwen	participatie/organisatie	Swaziland	R	multi-bi	FAO	1985	3
66	BW/00/014	Plb Thacoge river flow restoration	voedselproductie	Botswana	R	SNV	SNV	1984	4
67	ZW/00/042	Plb non-formal education college	institutionele versterking	Zimbabwe	R	MFO(H)	ZIMFED(INGO)	1985	3
68	ZW/86/007	Plb family health project	gezondheidszorg	Zimbabwe	R	bilat	min.gezondheid	1986	2
69	ZW/86/003	Plb well-sinking programme phase 2	drinkwatervoorziening	Zimbabwe	R	MFO(H)	Christian care	1983	5
70	ZW/00/033	Plb alfabetiseringsprogramma	overig (tabelisering)	Zimbabwe	R	MFO(H)	ALOZ (NGO)	1984	3
71	ZM/85/001	Pla marketing management asst. food	institutionele versterking	Zambia	R	multi-bi	FAO	1986	2
72	ZM/00/073	Plb drinkwatervoorziening NW Province	drinkwatervoorziening	Zambia	R	SNV	SNV	1984	3
73	ZM/00/039	Pla adaptive research planning WP	institutionele versterking	Zambia	R	bilat	prov.dept landb.	1982	4
74	ZM/86/032	Plb PPP	participatie/organisatie	Zambia	R	multi-bi	FAO	1983	2
75	ZM/86/040	Plb Zambetzi coop. + agric. project	geïntegreerde rurale ontw.	Zambia	R	SNV	NWCU (coop.unie)	1987	2
76	BI/88/001	Plc SPWP bosbouwprogramma	niet-agr. werkgelegenheid	Burundi	S	multi-bi	ILO	1979	6
77	idem							1979	9
78	BI/87/003	Pla prod.farine de sevrage MUSALAC	voeding	Burundi	S	bilat	gezondh. centrum	1965	23
79	BI/87/001	Plb prom. sante de base Musaga phase 2	gezondheidszorg	Burundi	S	bilat	gezondh. centrum	1983	3
80	RW/00/016	Plb Gisenyi streekontwikkeling	voedselproductie	Rwanda	S	SNV	SNV	1980	5
81	RW/00/011	Plb PAVAP streekontwikkeling	voedselproductie	Rwanda	S	SNV	SNV	1977	8
82	RW/00/019	Plb SPWP fase 1	niet-agr.werkgelegenheid	Rwanda	S	multi-bi	ILO	1980	6
83	idem							1980	8
84	RW/00/003	Plb programme agents de sante	gezondheidszorg	Rwanda	S	SNV	SNV	1985	3
85	RW/00/003	Plb projet Ngarima	gezondheidszorg	Rwanda	S	bilat	min.v.gezondh.	1979	8
86	RW/00/012	Plb rurale drinkwatervoorzieningen	drinkwatervoorziening	Rwanda	S	SNV	SNV	1979	8

nr.	FOS-nr ¹	Bureau	Projectnaam	Thema	Land	Type OS-land ²	Financ. kanaal	Uitvoerende organisatie	Start-jaar ³	Evaluatie-tijdstip ⁴
87	RW/88/002	PLc	houtoven biogasproject	energie	Rwanda	S	SNV	CCDFP	1987	1
88	idem									2
89	RW/88/004	PLc	introdunctie houtskoolovens/ESMAP	energie	Rwanda	S	multi-bi	Wereldbank	1987	1
90	RW/88/001	PLc	herbebossingsprog. Mugusa	bosbouw	Rwanda	S	MFO(N)	reg.overheid	1985	3
91	RW/88/003	PLc	forestry project Gituza	bosbouw	Rwanda	S	NGO	CARE	1985	1
92	idem									3
93	idem									3
Regio Azië										
94	RA/00/035	PLa	integr:pest control rice	voedselproductie	Z en ZO Azië		multi-bi	FAO	1980	6
95	IN/00/109	PLb	vrouwen	participatie/organisatie	India/Pakistan		multi-bi	ILO	1980	8
96	RA/87/001	PLc	reg.wood energy	institutionele versterking	Azië		multi-bi	FAO	1985	3
97	RA/00/028	PLb	reg.managementstraining SAMP	institutionele versterking	Banglad./Pak.		multi-bi	ICOMP(NGO)	1986	2
98	YE/00/058	PLb	Rada IRDP	geïntegreerde rurale ontw.	Noord-Jemen	P	bilat	RIROP/ min.agric.	1976	11
99	YE/86/006	PLb	Dhamar rural health project	gezondheidszorg	Noord Jemen	P	bilat	min.v.gesondh.	1986	2
100	PK/00/064	PLb	income generating refugee areas	niet-agr.werkgelegenheid	Pakistan	P	multi-bi	Wereldbank/ UNHCR	1984	4
101	IN/85/007	PLb	drinkwater project	drinkwater	India	P	MFO(H)	SARTHI (NGO)	1980	7
102	IN/86/045	PLb	village education and dev.	participatie/organisatie	India	P	MFO(H)	VEDS (NGO)	1981	7
103	IN/86/090	PLb	AWARE	participatie/organisatie	India	P	MFO(N/I)	ADWARE (NGO)	1975	11
104	IN/86/055	PLb	drought relief ADATS	participatie/organisatie	India	P	MFO(N)	ADATS (NGO)	1977	9
105	IN/87/096	PLb	plattelandsontwikkeling	bevolkingsvraagstukken	India	P	bilat	IPPF/FPA (NGO)	1983	3
106	NP/00/015	PLa	fertilizer+related inputs	voedselproductie	Nepal	S	multi-bi	FAO	1982	5
107	NP/86/002	PLb	production credit rural women	landbouw kredieten	Nepal	S	multi-bi	UNICEF	1983	2
108	idem									6
109	NP/86/008	PLb	SPWP	niet-agr.werkgelegenheid	Nepal	S	multi-bi	ILO/UNDP	1980	6
110	NP/00/017	PLb	trail bridge building programme	institutionele versterking	Nepal	S	SNV	SNV	1985	onb.
111	NP/88/001	PLc	Begnas/Rupa Tal int.watershed	ecologie	Nepal	S	NGO	CARE	1985	3
112	BD/00/023	PLb	family welfare education	bevolkingsvraagstukken	Nepal	S	multi-bi	ILO	1985	3
113	LK/00/056	PLb	Pariyukalarna women's farm	landbouw kredieten	Sri Lanka	P	bilat	plantages/ overh.	1979	6
114	LK/00/127	PLb	MTIP social welfare programme	drinkwatervoorziening	Sri Lanka	P	multi-bi	Wereldbank	1985	2

nr.	FOS-nr ¹	Bureau	Projectnaam	Thema	Land	Type OS-land ²	Financ. kanaal	Uitvoerende organisatie	Start-jaar ³	Evaluatie-tijdstip ⁴
115	LK/00/057	PLb	coir production for women	niet-agr.werkgelegenheid	Sri Lanka	P	NGO	cooperatie	1985	3
116	LK/88/018	PLb	PPP	participatie/organisatie	Sri Lanka	P	multi-bi	FAO	1984	3
117	LK/87/005	PLb	lifecycle activities SSS	participatie/organisatie	Sri Lanka	P	MFO(N)	SSS (NGO)	1986	1
118	RA/87/004	PLa	irrigatie programma	voedselproductie	Thailand/Laos	S	bilat	IMC(DHV)	1978	9
119	TH/85/001	PLa	That-NL NE agricult.dev.progr.	voedsel	Thailand	S	bilat	overh./bank/univ.	1986	2
120	ID/00/333	PLa	east java pregnancy study	gezondheidszorg	Indonesië	P	bilat	KIT	1981	4
121	ID/86/103	PLb	QTA-46 coop.savings + credit	landbouwkredieten	Indonesië	P	bilat	min.v.cooper.	1979	10
122	ID/00/032	PLa	human resources dev.proj.phase3	institutionele versterking	Indonesië	P	bilat	min.v.	1986	2
123	ID/00/307	PLa	water use + management training	institutionele versterking	Indonesië	P	multi-bi	publieke w.	1985	3
124	ID/00/018	PLc	regional energy dev.proj.	institutionele versterking	Indonesië	P	bilat	min.v. energie/NPB	1984	3
125	idem									4
126	PH/88/001	PLa	rice production enhancement pr.	voedselproductie	Filippijnen	S	bilat	min.v. landbouw	1987	1
Regio Latijns Amerika										
127	HN/00/002	PLb	Bajo Aguan palmolieproject	overig (n.voedsel landbouwprod.)	Honduras	R	bilat	HVA/KIT	1979	6
128	NI/00/059	PLa	voedselproductie regio 1	voedselproductie	Nicaragua	R	bilat	min.v. landbouw	1983	3
129	NI/00/064	PLc	herbebossing Jalapa vallei	bosbouw	Nicaragua	R	bilat	min.v. landbouw	1984	5
130	CR/00/002	PLb	Cooperalamanca-cacao boeren	overig (n.voedsel landbouwprod.)	Costa Rica	R	bilat	Coopat-alamenca	1985	2
131		PLb	land use mechanis./particip.dev.	participatie/organisatie	Colombia	R	multi-bi	ILO	1985	2
132	PE/87/001	PLc	phase2 tree planting project	bosbouw	Peru	R	multi-bi	FAO	1982	4
133	PE/85/007	PLa	plantiandsontw.CESA	geïntegreerde rurale ontw.	Peru	R	MFO(N)	CESA (NGO)	1983	3
134	PE/85/005	PLa	PRODERM proyecto desarrollo rural	geïntegreerde rurale ontw.	Peru	R	bilat aut.	reg.plannings-	1979	7
135	BO/87/013	PLb	PRACA recuperacion agropecuaria	geïntegreerde rurale ontw.	Bolivia	R	MFO (N/C/I/I)	UNITAS	1983	5

nr.	FOS-nr ¹	Bureau	Projectnaam	Thema	Land	Type OS-land ²	Financ. kanaal	Uitvoerende organisatie	Start-jaar ³	Evaluatie-tijdsfp ⁴
	136	CL/00/005	PLb	technologie kleine boeren (1)	Chili	O	MFO(H)	GIA (NGO)	1980	9
	137	CL/00/005	PLb	technologie kleine boeren (2)	Chili	O	MFO(H)	GIA (NGO)	1980	6
Wereldwijd										
	138	WW/00/129	PLa	remote sensing SAPRO/ARTEMIS	Afrika, M-O		multi-bi	FAO	1985	3
	139	WW/86/022	PLb	public standpost water supplies	4 landen		bilat	IRC	1983	2
	140	WW/87/014	PLC	ESMAP	-		multi-bi	Wereldbank	1983	5
Nederland										
	141	WW/00/132	PLa	AME cursus	India	P	bilat	AME/ETC	1983	2
	142	NL/86/084	PLa	ILEIA	Nederland		NGO	ETC	1981	7

NOTEN:

1. Financieel administratienummer committering binnen DGIS.
2. P=regio land; S=sector land; O=overig land.
3. Startjaar van het project (niet noodzakelijkerwijs startjaar Nederlandsc ondersteuning).
4. Periode tussen aanvang project en evaluatie in jaren.

Bijlage V Samenvatting dossierstudie van zeven multi-bilaterale programma's

In het kader van de evaluatie van het PL-sectorprogramma is begin 1990 een dossieranalyse gemaakt van zeven multi-bi programma's waaraan Nederland via het PL-programma substantieel bijdraagt. Deze programma's zijn: het Fertilizer Programme (FP), Peoples Participation Programme (PPP), Women in Development (WID) en het Tropical Forestry Action Plan (TFAP), alle met de FAO als uitvoerende instantie; het Special Public Works Programme (SPWP) van de ILO, het Action Programme on Essential Drugs (APED) van de WHO en het Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP) van de Wereldbank. In onderstaande tabel zijn per programma enkele basisgegevens opgenomen, voor zover ze in de voor deze dossierstudie gebruikte documentatie zijn aangetroffen. Het WID-programma is weggelaten, omdat van dit programma weinig kwantitatieve gegevens in de dossiers aanwezig zijn. Opgemerkt moet worden dat met 'huidig' en 'momenteel' steeds de meest recente gegevens worden bedoeld die worden aangetroffen; de gegevens zijn echter nooit meer dan drie jaar oud ten opzichte van 1989. Alle bedragen (budgetten) zijn uitgedrukt in miljoenen US dollars.

	FP	PPP	TFAP	SPWP	APED	ESMAP
Jaar van aanvang	1961	1979	1985	1976	1978	1983
Totaal aantal deelnemende landen	51	12	61	32	107	78
Huidig aantal deelnemende landen	19	10	61	22	71	78
Huidig aantal donoren	6	4	10	9	7	8
Budget (totaal)	63,0	4,0	3,4	110,0	n.b.	n.b.
% NL-steun in budget	9	69	20	n.b.	n.b.	n.b.
Huidig aantal NL-gesteunde landen	5	9	19	4	4	15
NL-budget voor lopende activiteiten	n.b.	n.b.	n.b.	5,5	15,0	6,1

Hieronder wordt een samenvatting van de belangrijkste punten uit de analyses gegeven, waarna over het geheel van de zeven programma's enkele conclusies worden getrokken die van belang zijn voor de individuele programma's en voor multi-bi programma's als financieringskanaal voor het PL-sectorprogramma.

Het *Fertilizer Programme* (FP) is relatief oud. Het werd door de FAO in 1961 opgezet in het kader van de 'Vrij van honger' campagne. Het is een 'special action'

programma dat crop gericht is ontwikkelingslanden te helpen bij hun inspanningen om de agrarische produktie te verhogen en de economische positie van de rurale bevolking, met name kleine boeren, te verbeteren. De lange-termijndoelstelling van het programma is verbetering van de levensstandaard van de plattelandsbevolking door ontwikkeling van de landbouwproduktie. Op de korte termijn komt dit neer op produktieverhoging en inkomensverbetering; deze werd aanvankelijk nagestreefd door verhoging van het kunstmestgebruik, maar sinds 1975 vooral door een toename in het gebruik van intermediaire technologieën ter verhoging van het rendement van kunstmest en andere inputs. Dit laatste betekent een meer geïntegreerde aanpak.

De projecten zijn relatief klein van omvang voor multilaterale organisaties en hebben een pilot-functie. Door de gerichtheid op gebieden met een hoog agrarisch potentieel vallen de armste boeren vaak buiten de doelgroep. FP-assistentie wordt verleend via bestaande nationale organisaties, meestal de agrarische voorlichtingsdienst van de overheid. Institutionele versterking, voorlichting en training nemen een belangrijke plaats in binnen het programma.

Over het algemeen is men tevreden over de behaalde produktieresultaten. FP-projecten hebben een goede naam op het gebied van effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak. De lange-termijndoelstelling is echter erg algemeen en wordt door andere factoren beïnvloed. Tevens blijken doelstellingen van produktieverhoging en die van inkomensverdeling vaak te botsen, omdat voor produktieverhoging concentratie in gebieden met een hoog produktiepotentieel wenselijk is, terwijl voor een betere inkomensverdeling juist gespreide activiteiten gericht op kleine, arme boeren de voorkeur hebben. Problemen liggen verder met name op het terrein van de aansluiting bij de specifieke nationale situatie, het te veel op produktieresultaten gericht zijn en te weinig op duurzame ontwikkeling, en onvoldoende toepassing van de meer geïntegreerde aanpak. Inputs en resultaten worden bovendien niet of nauwelijks gekwantificeerd vanwege het ontbreken van een goed monitoring- en evaluatiesysteem. In 1986 zijn een aantal aanbevelingen gedaan om deze problemen op te lossen, met name in de sfeer van projectformulering en projectopzet.

Van concrete resultaten wordt in de algemene programmadocumentatie nauwelijks melding gemaakt. Wel wordt vermeld dat meer dan 100 projecten in 51 landen zijn opgezet. Het aantal boeren dat gedemonstreerde technieken overneemt is onbekend, maar dit aantal ligt in ieder geval ver beneden de nagestreefde 20% van de doelgroep. Tot nu toe hadden FP's weinig effecten op de levensstandaard van de plattelandsbevolking en op de beschikbaarheid van inputs en kredieten voor kleine boeren. Resultaten werden veelal kwantitatief weergegeven. In een aantal gevallen werd voortzetting van de proefactiviteiten na beëindiging van de externe assistentie gerapporteerd.

De meeste projecten werden uitgevoerd in Afrika. Donoren van het programma waren in de periode 1976-84 - naast UNDP en FAO's Technical Cooperation Programme - Zweden, Groot-Brittannië, de Fertilizer Industry Advising Committee, België, Denemarken, Finland, Nederland, Noorwegen, Italië en enkele andere

kleine donoren en unilaterale fondsen. Nederland behoorde in 1988 tot de zes grootste donoren, en er bestaat een nauwe samenwerking tussen de voor FP's verantwoordelijke FAO-divisie en de Landbouwniversiteit in Wageningen. In het overleg met de FAO over het FP vraagt Nederland aandacht voor beleidsprioriteiten, met name de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden en de duurzaamheid van de activiteiten. Beleidsmatig is er sprake van een redelijke aansluiting bij het Nederlandse PL-sectorprogramma voor wat betreft doelstelling (onder meer draagkrachtversterking), thema's (voedselproductie) en benadering (met name voorkeur voor productieve activiteiten).

Het *People's Participation Programme* (PPP) is voortgekomen uit de World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) van 1979, waar mogelijkheden en strategieën voor de aanpak van het mondiale honger- en armoedeprobleem centraal stonden. Het programma werd opgezet in aansluiting op twee bestaande FAO-programma's (Rural Organisations Action Programme en Small Farmers Development Programme). Belangrijkste doel is de volledige participatie van belanghebbenden bij de planning en uitvoering van ontwikkelingsprojecten via een 'bottom-up' benadering. De FAO is vooral geïnteresseerd in participatie vanwege het dikwijls geconstateerde gebrek aan een bruikbaar 'ontvangststelsel' bij arme boeren dat vereist is voor kanalisering van middelen. De algemene doelstelling van PPP's is het op gang brengen van het ontwikkelingsproces onder achtergebleven bevolkingsgroepen met behulp van pilot-projecten. Belangrijkste middel is de vorming van groepen waarbinnen arme boeren, landlozen en vrouwen samenwerken om toegang te verkrijgen tot kredieten, agrarische inputs en informatie en/of scholing. Elke groep bepaalt welke inkomensgenererende activiteiten ontplooid gaan worden om de eigen ontwikkeling en verzelfstandiging op gang te brengen. Ook worden planning, monitoring en evaluatie door de groepen zelf uitgevoerd. Dit maakt de rol van groepspromotoren die deze groepen begeleiden extra zwaar.

De aanpak via kleine informele groepen is effectief gebleken, maar niet altijd worden de armsten bereikt. Ook werd tot nu toe te veel nadruk gelegd op kredietverstrekking in plaats van op besparingen. Door het gebrek aan meetbare productieresultaten is het moeilijk gebleken nieuwe donoren te interesseren. Bovendien wordt de duurzaamheid van gevormde groepen belemmerd door dit gebrek aan positieve resultaten en begeleiding. Via intensievere training en het opstellen van richtlijnen door de FAO wordt getracht deze problemen op te lossen.

Tot nu toe werden 10.000 boeren direct, en 60.000 andere personen indirect bij PPP's betrokken, en werd een grote variëteit aan inkomensgenererende activiteiten opgezet. Er werd 150.000 US dollar aan spaargelden gemobiliseerd en 115 personen werden getraind in PPP-methodologie. Over de effecten voor de inkomensverdeling zijn geen gegevens gevonden, maar wel hebben deelnemers betere toegang tot dienstverlening gekregen en is er meer aandacht ontstaan voor de zaak van de kleine boer.

Het programma is in twee landen reeds afgesloten en is operationeel in tien andere landen (de meeste in Afrika). Het aantal groepen verschilt sterk per land, evenals het aantal deelnemers per groep.

Nederland is de grootste en naast Italië momenteel de enige donor. Tot nu toe leverde Nederland 69% van de fondsen die de FAO aan PPP's besteedt. Zweden heeft tot nu toe 16% van de fondsen gedoneerd. De Nederlandse ervaringen met het PPP zijn vrij goed wat betreft het aantal deelnemers en hun enthousiasme, al zijn er nog veel verbeteringen nodig. Het programma sluit goed aan op de doelstellingen, thema's en aanpak van het PI-sectorprogramma. De benodigde verbeteringen liggen vooral op het terrein van de opzet, namelijk de tegenstelling tussen enerzijds de projectmatige aanpak van PPP's en anderzijds de noodzaak tot integratie van participatie als aanpak binnen reguliere programma's en projecten van de FAO. Dit laatste vindt nauwelijks plaats. Organisatie op dorpsniveau is een langdurig en moeizaam proces, dat meer tijd vergt dan de periode van drie jaar die in eerste instantie voor een PPP-project staat.

Het FAO-programma *Women in Development* (WID) vond eveneens zijn oorsprong in de WCARRD-conferentie. Naar aanleiding van deze conferentie werd binnen de FAO een aparte dienst opgezet die zich moest gaan bezighouden met het thema 'vrouwen en ontwikkeling'. Dit bracht dezelfde institutionele beperking met zich mee als voor het PPP werd genoemd, namelijk dat de aandacht geheel uitging naar specifieke WID-projecten en te weinig naar integratie van het thema in reguliere programma's en projecten. Daartoe werd in 1987 een apart actieplan opgesteld dat er naar streeft voor het jaar 2000 alle politieke, economische, sociale en culturele vormen van seksgebonden discriminatie uit te bannen.

Het algemene doel van WID is het bevorderen van een gelijkwaardige positie voor vrouwen, enerzijds via het ontwerpen van specifieke vrouwenprojecten en anderzijds via het bevorderen van WID-aspecten in grotere projecten en programma's. Hoewel de tweede benadering de voorkeur geniet komt juist daarvan in de praktijk weinig terecht.

De nadruk binnen projecten ligt na enige bijstellingen op dit moment bij inkomensgenererende activiteiten en de controle van vrouwen over het eigen inkomen, mogelijkheden voor training en opleiding, en methoden en middelen voor werklastvermindering en produktiviteitsverhoging. Op langere termijn moeten vrouwen hun economische positie verbeteren om beter en gemakkelijker in hun eigen levensonderhoud en dat van hun huishouden te voorzien, zonder afhankelijkheid van derden. Net als bij PPP's is een belangrijk middel de vorming van groepen als basis voor produktieve activiteiten.

De doelgroep wordt gevormd door vrouwen uit de lagere- en midden-inkomensklassen, waarbij de prioriteit ligt bij de minst kansrijke groepen, zoals weduwen en alleenstaande vrouwen met kinderen. Het enthousiasme onder deelnemende vrouwen is vaak groot; over concrete resultaten zijn geen gegevens gevonden.

De grootste problemen rond het WID-programma liggen bij de geïsoleerde

positie van het programma binnen de FAO, de geringe controle over en toegang tot produktieve hulpbronnen van vrouwen, identificatie van de doelgroep en van inkomensgenererende activiteiten. Hierdoor is de duurzaamheid van activiteiten gering en worden de doelstellingen nauwelijks bereikt.

Nederland heeft als grote donor een relatief sterke inbreng in de ontwikkeling van het programma. Momenteel gaat veel aandacht naar de discussie over de opzet van WID als apart programma met een eigen dienst binnen de FAO. Er bestaan in Nederland reserves ten opzichte van het functioneren van een aparte divisie die zich vooral toelegt op het opzetten van eigen geïsoleerde projecten. Nederland bepleit dan ook dat integratie binnen het reguliere FAO-programma wordt nagestreefd.

Op projectniveau ondersteunt Nederland de noodzaak om meer aandacht te besteden aan monitoring en evaluatie, scholing, training en voorlichting, vooral ook vanuit de FAO zelf. Qua doelstellingen, thema's en aanpak sluit WID goed aan bij het PL-programma.

Het *Tropical Forestry Action Plan* (TFAP) is een vrij nieuw programma dat in 1985 tijdens 'het jaar van het bos' werd opgezet als reactie op de onrustbarende schaal waarop ontbossing plaatsvindt in de tropen en de milieueffecten die daarvan het gevolg zijn. Het plan levert een actiekader voor bosontwikkeling en -beheer en propageert een duurzame versterking van de bosbouw ten dienste van de landbouw, de rurale ontwikkeling en de economie van landen met tropische bossen.

De doelstelling van het TFAP is om middelen aan te trekken en inspanningen te intensiveren ten bate van het behoud, het herstel en het duurzame beheer van hulpbronnen uit het tropische bos en ter ondersteuning van een duurzame sociaal-economische ontwikkeling van de lokale bevolking. Belangrijkste middel is het assisteren van landen bij het opstellen en uitvoeren van beleid en activiteiten die dit als doel hebben. Het TFAP legt daarbij prioriteit bij vijf actiegebieden die als totaalpakket opgevat moeten worden. Succes wordt in belangrijke mate bepaald door participatie van degenen die afhankelijk zijn van het gebruik van de bossen, vooral kleine boeren en landlozen. Dit is ook de reden dat aan lokale NGO's een belangrijke rol bij de uitvoering van nationale TFAP's wordt toebedacht.

Over de benadering en de voortgang met het opstellen van nationale TFAP's wordt verschillend geoordeeld. Er zijn hoge verwachtingen gewekt. Grootste kritiekpunt op dit moment is dat de nadruk eerder bij bosbeheer dan bij duurzaam landgebruik ligt, en dat de lokale bevolking te weinig inbreng in de besluitvorming heeft. Er wordt te weinig gedaan aan training en voorlichting van de bevolking en NGO's participeren in onvoldoende mate. Er moet meer rekening gehouden worden met de in het algemeen zwak ontwikkelde instituties in ontvangende landen en hun beperkte absorptiecapaciteit, de politieke invloed van houtexploitanten, de lage prioriteit van bosbouw- en milieuaspecten en de beperkte eigen budgetten van veel ontwikkelingslanden. Bovendien is de donorgemeenschap onvoldoende bereid om veel projecten te ondersteunen. Ook houdt ze te weinig rekening met

ationale prioriteiten en beperkingen, en is ze onvoldoende flexibel en slagvaardig om op aanbevelingen van evaluatiemissies te reageren met een snelle follow-up. Er moeten duidelijker prioriteiten gesteld worden om aan deze problemen het hoofd te kunnen bieden.

TFAP's hebben bijgedragen aan het op gang brengen van een proces van politieke bewustwording ten aanzien van tropische bossen en hebben gezorgd voor een verhoging van de aan bosbouw bestede middelen.

Begin 1990 hadden België, Finland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland schriftelijk toegezegd het TFAP te financieren, en Zweden, Japan, Italië en Duitsland zouden waarschijnlijk eveneens een bijdrage leveren. De Nederlandse inbreng in het TFAP is relatief groot, vooral via de adviesgroep en de benoeming van een Nederlander als TFAP-coördinator bij de FAO. Het programma sluit redelijk aan bij doelstellingen, thema's en aanpak van het PL-sectorprogramma.

Het *Special Public Works Programme* (SPWP) van de ILO is in 1975 opgezet als programma dat zich direct richt op het creëren van werkgelegenheid op het platteland van ontwikkelingslanden, om zo de daar voorkomende (seizoens)werkloosheid en armoede te bestrijden. De activiteiten zijn bedoeld als aanvulling op nationale inspanningen om de werkgelegenheid te bevorderen. Belangrijk neveneffect is dat via SPWP's een bijdrage wordt geleverd aan de aanleg van infrastructurele voorzieningen op het platteland, waarmee indirecte effecten beoogd worden voor het economisch ontwikkelingspotentieel. Het doel op lange termijn is eveneens indirect van aard en omvat het omvormen van seizoenarbeiders tot zelfvoorzienende boeren, door ze te helpen land te (her)winnen en aan andere noodzakelijke voorwaarden voor agrarische productie en marketing te voldoen.

Als middel om dit doel te bereiken worden via kleinschalige projecten op arbeidsintensieve wijze infrastructurele voorzieningen aangelegd c.q. gebouwd, die vervolgens geëxploiteerd en onderhouden worden. Het SPWP-programma kent bovendien een reeks bijzondere aandachtspunten, waarop echter in de praktijk nauwelijks wordt gelet. De doelstelling op korte termijn krijgt over het algemeen wel een duidelijke invulling en de resultaten zijn in fysieke termen grotendeels goed kwantificeerbaar. Het sociaal-economisch effect voor de deelnemers blijkt echter nauwelijks concreet aan te geven. Er zijn aanbevelingen gedaan om het participatie-aspect in de planning te versterken en van te voren de deelnemers meer duidelijkheid over het verloop van het project te verschaffen. Vaak zijn er problemen bij de aanwijzing van een verantwoordelijke overheidsorganisatie, aangezien deze voor een dergelijk veelvormig programma doorgaans ontbreekt. Dit kan de follow-up en de kansen op duurzaamheid ongunstig beïnvloeden. Toch wordt de SPWP-aanpak over het algemeen gunstig beoordeeld, omdat hulpverstrekking wordt gekoppeld aan een productieve inzet van de bevolking onder arbeidsvoorwaarden naar normen van de ILO. De SPWP-methodologie wordt momenteel onder andere toegepast binnen de zogenaamde 'food for work' programma's. Tevens zijn reguliere contacten opgezet met FAO's TFAP.

Vanaf 1979 zijn de eerste pilot-projecten opgezet en hebben 32 landen geprofi-teerd van het programma. Resultaten worden in de algemene documentatie slechts in grote lijnen weergegeven. Als enig concreet effect wordt genoemd dat in tien jaar tijd veertig miljoen werkdagen zijn gecreëerd op basis van tijdelijke contracten gedurende de aanlegfase van de infrastructurele voorzieningen. Bovendien werden veel voorheen niet in projectgebieden aanwezige vaklieden opgeleid en is gezorgd voor de ontwikkeling van kaderpersoneel ten behoeve van de exploitatie en het onderhoud van die voorzieningen.

De belangrijkste donoren van het programma, samen goed voor 51% van de beschikbare middelen, zijn: de Arabische Emiraten, Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland, Noorwegen en Zwitserland. Nederland behoort samen met Italië en Denemarken tot de drie grootste donoren en heeft als zodanig met name bijgedragen aan de verschuiving in doelstellingen van effecten op korte termijn naar effecten op langere termijn. Nederland legt bovendien veel nadruk op duurzaamheid en participatie. Het programma sluit wat betreft de uitgangspunten goed aan op het PL-sectorprogramma.

In 1978 werd door de WHO op verzoek van de World Health Assembly het *Action Programme on Essential Drugs* (APED) opgezet, met als doel het verzekeren van een regelmatig aanbod van veilige en effectieve geneesmiddelen in de vereiste hoeveelheden en tegen lage kosten. Sinds 1983 is het programma beleidsondersteunend en verleent het directe technische, organisatorische en eventueel financiële ondersteuning aan landen die een nationaal geneesmiddelenprogramma willen opzetten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan operationeel onderzoek, de ontwikkeling van richtlijnen voor productie, distributie en gebruik van essentiële geneesmiddelen, scholings- en trainingsmaterialen.

Het programma heeft organisatorisch nogal wat veranderingen ondergaan, wat geresulteerd heeft in een aantal beleidswijzigingen en veranderingen in het bereik van het programma. Sinds de 'revised drug strategy' in 1986 werd opgesteld, omvat het programma alle aspecten van een nationaal geneesmiddelenbeleid.

In principe wordt in alle deelnemende landen eerst een lijst met essentiële geneesmiddelen opgesteld. Uit het hele pakket van middelen dat vervolgens ingezet kan worden, wordt op basis van een beperkt aantal aandachtsgebieden een selectie gemaakt. Naast land-specifieke activiteiten worden bovendien workshops en bijeenkomsten op internationaal niveau georganiseerd.

Binnen APED zijn nog nauwelijks concrete resultaten geboekt. Het programma heeft een positieve invloed gehad op het begrip voor en acceptatie en uitvoering van het concept van een basispakket aan geneesmiddelen. De definitie van het concept varieert echter sterk en op landniveau is nog weinig aan de uitvoering van beleidsplannen gedaan. Het programma werkt op een uitgesproken dirigistische manier en is sterk afhankelijk van de politieke wil en macht tot medewerking van nationale overheden. Verder speelt de omvang van de privé-sector en de invloed van de farmaceutische industrie een rol.

Van de doelstelling voor de langere termijn is evenmin veel bereikt. Het onlangs opgestelde evaluatierapport biedt een aantal aanbevelingen voor bijstellingen of voor andere prioriteitstelling, vooral gericht op een betere integratie en organisatie van het programma, op duurzaamheid en op het bevorderen van publieke steun voor het programma.

In 1988 hadden veertig landen een basis-geneesmiddelenbeleid geformuleerd, terwijl vijftintig landen een volledig ontwikkeld Nationaal Geneesmiddelenbeleidsplan hadden. In totaal was in meer dan honderd landen een lijst met essentiële geneesmiddelen opgesteld. Nederland is de belangrijkste donor van het programma en was een van de deelnemers in de recente programma-evaluatie. Het programma sluit niet aan bij het concept van eerstelijnsgezondheidszorg, thema binnen het PL-sectorprogramma, maar op curatief gebied zijn er wel aanknopingspunten. De Nederlandse APED-activiteiten sluiten over het algemeen goed aan bij andere Nederlandse inspanningen op gezondheidsgebied.

Nederland stelt zich kritisch op ten opzichte van APED, met name wat betreft de effectiviteit en doelmatigheid van de benadering en de rapportage over activiteiten door de WHO. Wel is Nederland van mening dat APED een zeer belangrijk programma is dat blijvende steun verdient, omdat het van groot belang is voor de bestrijding van veel voorkomende ziekten.

Het *Energy Sector Management Assistance Programme* (ESMAP) werd in 1983 gestart door de Wereldbank in samenwerking met UNDP. ESMAP is een internationale inspanning om een breed spectrum aan activiteiten in energie sectoren in ontwikkelingslanden te verbeteren. Het is een vervolg op het ESAP-programma dat energie-analyses met beleidsaanbevelingen in circa zeventig landen maakte. ESAP was een reactie op de energiecrisis en de snelle prijsstijgingen van olie en andere energiebronnen, en de bezorgdheid die daarvan het gevolg was over de betalingsbalans van veel ontwikkelingslanden alsmede over aanpassingen die daardoor noodzakelijk werden. ESMAP verleent steun bij de uitvoering van binnen ESAP gedane aanbevelingen. Het programma richt zich met name op versterking van de plannings- en managementcapaciteit in ontwikkelingslanden, en verricht haalbaarheids- en investeringsvooronderzoek. De doelstelling van ESMAP is verbetering van de energiehuishouding in ontwikkelingslanden ter verhoging van de efficiëntie van commercieel en huishoudelijk energiegebruik. Naast beleidsondersteuning, onderzoek en het organiseren van workshops omvat het programma gerichte projectactiviteiten op zowel nationale als mondiale schaal.

Deze activiteiten worden georganiseerd binnen de afdelingen voor industrie en energie van de Wereldbank. Aanvankelijk lag de nadruk op het aanbod en gebruik van commerciële energie, maar dit is verschoven naar energiegebruik binnen huishoudens. Over geboekte resultaten blijft de programmadocumentatie vaag: er is een significante bijdrage geleverd aan de internationale discussie over kwesties van hernieuwbare energie. Met uitzondering van de ontwikkeling en verspreiding van houtskoolbranders zijn er nog geen operationele activiteiten uitgevoerd. De

resultaten op het niveau van niet-operationele activiteiten zijn tot nu toe redelijk, al wordt niet overal even positief gereageerd: de reacties zijn minder positief in Afrika en als het activiteiten op het niveau van energiegebruik door huishoudens betreft.

Tekortkomingen liggen vooral op het gebied van institutionele versterking, werken met lokale adviseurs, samenwerking met andere programma's, participatie en aandacht voor vrouwen. Ook dreigt hier en daar te weinig aandacht aan vervolgtactiviteiten en voorbereiding van nieuwe activiteiten te worden besteed.

In 1988 waren reeds 164 activiteiten afgerond en 145 activiteiten in uitvoering in 78 landen, voornamelijk in Afrika. De meeste activiteiten betroffen de uitvoering van studies. In 1987 werd ESMAP door acht landen alsmede door de Wereldbank en UNDP gefinancierd. Deze landen waren België, Canada, Frankrijk, Japan, Nederland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Nederland is de grootste bilaterale donor van ESMAP en is vooral sterk betrokken bij inspanningen op het gebied van gasontwikkeling. Er is een Nederlandse 'steungroep energieplanning' gevormd, die de Nederlandse overheid adviseert omtrent de voortgang van het programma.

De dossieranalyse geeft aanleiding tot de volgende conclusies voor de betrokken multi-bi programma's.

Algemeen

1. Terwijl op de korte termijn vaak redelijke tot goede resultaten geboekt worden, zijn er ook bij reeds langer lopende programma's nog geen aanwijzingen dat lange-termijndoelstellingen een vervolg van de nationale overheden krijgen (follow-up door c.q. opname in reguliere programma's).
2. Overzichtsrapporten van de verschillende uitvoeringsorganisaties bevatten weinig gegevens over concrete programmaresultaten. Indien resultaten worden gegeven, verwijzen ze naar fysieke infrastructuur of niet-operationele resultaten (studies, aantal deelnemers, demonstraties). Gegevens over sociaal-economische aspecten ontbreken bij alle programma's, hoewel ze in de lange-termijndoelstellingen prominent zijn opgenomen. Dat er over resultaten weinig bekend is, vindt zijn oorzaak in het achterwege laten van studies over de uitgangssituatie. Monitoring vindt slechts op gebrekkige wijze plaats en ex-post evaluaties worden niet uitgevoerd.
3. De multi-bi programma's waaraan door Nederland vanuit PL wordt bijgedragen zijn zeer verscheiden in opzet, aard, doelstellingen en aanpak. Dit weerspiegelt de breedte van het PL-sectorprogramma.

Problemen

4. Alle programma's kennen problemen. Steeds zijn deze terug te voeren op een combinatie van een aantal van de volgende factoren: onzorgvuldige projectidentificatie en/of -formulering; gebrekkige samenwerking met of verkeerd gekozen

counterpartorganisaties; onzorgvuldige doelgroepselectie; onvoldoende tijdige aandacht voor follow-up van de programma's; te weinig rekening houden met de beperkte absorptiecapaciteit van ontvangende landen, nationale prioriteiten en mogelijkheden.

5. Zelfs binnen sterk participatoir en 'bottom-up' gerichte programma's (PPP, WID) blijkt het moeilijk te zijn om de allerarmsten te bereiken, die dan ook zelden van de programma's profiteren.
6. Monitoring, evaluatie en tussentijdse rapportage worden zelden dusdanig opgezet dat een kosten/baten-analyse te maken valt. Ook ontbreken meestal baseline studies waardoor sociaal-economische effecten, die vaak deel uitmaken van de doelstellingen, niet meetbaar zijn.
7. Voorlichting en training zijn in alle programma's van belang, maar krijgen zelden (tijdig) de nodige aandacht en middelen.
8. Integratie van programma's binnen reguliere activiteiten van organisaties in ontwikkelingslanden behoort bij FAO-programma's vaak tot de (belangrijkste) doelstellingen, maar krijgt vervolgens bij de uitvoering meestal nauwelijks prioriteit (PPP, WID). Dit hangt samen met de aard van de programma's, die eigenlijk tot programma verheven methoden zijn.
9. Donoren zijn vaak geneigd programma's te beoordelen naar de verwachte produktieve resultaten en daar hun bijdragen op af te stemmen. Een aantal programma's (PPP, WID) vallen dan uit de boot.

Follow-up of verlenging

10. In bijna alle gevallen worden projecten en projectfasen meerdere malen verlengd als doelstellingen niet tijdig gehaald worden. Dit betekent dat donoren zich dus meestal voor langere tijd aan deze projecten verbinden.
11. De werving van lokale projectmedewerkers stuit vaak op problemen omdat geen garanties voor werk (salaris) voor langere termijn gegeven kunnen worden, hetgeen kan leiden tot herhaalde voortzetting van donorfinanciering, wat de opname in reguliere overheidsprogramma's weer belemmert.
12. Overplaatsing van lokaal overheids personeel na beëindiging van een project, in samenhang met het ontbreken van follow-up door de nationale overheid, leidt veelal tot het verloren gaan van veel specifieke kennis en ervaring.

Relatie met het PL-sectorprogramma

13. Over het algemeen bestaat er op beleidsniveau een redelijke aansluiting bij doelstellingen, thema's en aanpak van het PL-sectorprogramma. Tussen beleid en daadwerkelijke uitvoering van de programma's echter bestaat discrepantie, waardoor deze aansluiting in aanzienlijke mate wordt verminderd.
14. Met name de doelstellingen 'doelgroepgericht', 'participatie' en 'duurzaamheid' worden dikwijls wel in beleidsdocumenten genoemd, maar blijken in de praktijk op onvoldoende wijze ingevuld te worden. Hetzelfde geldt voor de integratie binnen andere programma's. Op het gebied van de themakeuze

worden vrouwen en milieu, beide zeer actueel, vaak genoemd. Helaas krijgen ook deze thema's vaak nog onvoldoende daadwerkelijke aandacht, evenmin als institutionele versterking dat krijgt. Er bestaat dus een grote kloof tussen projectdocumenten en de werkelijkheid in het veld.

15. Opvallend is het feit dat een aantal programma's dat qua doelstellingen en aanpak nauwelijks bij het sectorprogramma lijkt aan te sluiten toch vanuit PL gefinancierd wordt (bijvoorbeeld FP, APED).

Gegevensverzameling

16. Bijeenbrengen van gegevens over multi-bi programma's is over het algemeen een moeizaam proces. Vaak zijn beleidsdocumenten niet te vinden en/of zijn archiefdossiers niet volledig. Ook laat de rapportage door uitvoerende instanties nogal eens te wensen over. Met name over concrete resultaten is in de algemene documentatie weinig informatie beschikbaar.
17. Het is vaak zeer moeilijk om de gehele Nederlandse inbreng in een programma te achterhalen. Waardevol in dit opzicht is vooral de mondelinge informatie van ambtenaren die goed op een bepaald programma zijn ingevoerd. Nadeel van dit gegeven is dat in geval van personeelwisseling veel informatie niet meer te achterhalen valt.
18. De beschikbaarheid van documentatie varieert nogal. Over het algemeen is het moeilijker om informatie te vinden over al lang lopende programma's, terwijl over programma's die onlangs geëvalueerd zijn of die anderszins in de belangstelling staan (bijvoorbeeld TFAP) veel materiaal te vinden is.

Lijst van afkortingen

ABS	- Agricultural Bank of Sudan
ACORD	- Agency for Co-operation and Research in Development
ADP/CSM	- Asociación para el Desarrollo de los Pueblos/Central de Servicios Múltiples (Nicaragua)
APED	- Action Programme on Essential Drugs
BAPPEDA	- Provinciaal Planbureau West-Java
BBSAWS	- Babiker Bedri Scientific Association for Women Studies (Soedan)
Bemo	- Beoordelingsmemorandum
BNP	- Bruto Nationaal Produkt
BUKOPIN	- Coöperatieve Bank in Indonesië
CDC	- Centro de Desarrollo Campesino (Nicaragua)
CDD	- Community Development Department (Tanzania)
CDTF	- Community Development Trust Fund (Tanzania)
CEBEMO	- Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering voor Ontwikkelingsprogramma's
CEPAD	- Comité Evangélico Pro Ayuda de los Damnificados (Nicaragua)
CEA	- Central Forestry Administration (Soedan)
COR	- Commissioner of Refugees (Soedan)
CRDB	- Cooperative and Rural Development Bank (Tanzania)
DAC	- Development Assistance Committee
DGIS	- Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DIS	- Documentair Informatie Systeem
DJELB	- Directoraat Generaal van Elektriciteit en Nieuwe Energie (Indonesië)
DPO	- Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs en Onderzoek programma's
DST	- Directie Coördinatie Sectorprogramma's en Technische Advisering
DST/PL	- Coördinatie-eenheid voor het Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling
DST/TA	- Eenheid Technische Advisering
EBF	- Economie de Bois de Feu (Rwanda)
ECODEPA	- Empresa Cooperativa de Productores Agropecuarios (Nicaragua)
EG	- Europese Gemeenschap
EJPS	- East Java Pregnancy Study
ERC	- Energy Research Council (Soedan)
ESMAP	- Energy Sector Management Assistance Programme

-
- ESRP – Eastern Sudan Refugee Programme
ETA – Projectregistratiecode Indonesisch Planbureau
- FAO – Food and Agriculture Organisation
FP – Fertilizer Programme
- GKI – Integrated Development Programme of the Evangelical Christian Church (Indonesië)
- GOM – Gemenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisaties
- HIVOS – Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
- IAC – Internationaal Agrarisch Centrum
IADB – Inter American Development Bank
ICARA – International Conference for Assistance of Refugees in Africa
ICCO – Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingslanden
IDA – International Development Association
IELC – International Environment Liaison Centre
IFAD – International Fund for Agricultural Development
IGGI – Inter-Gouvernementele Groep Indonesië
IIED – International Institute for Environment and Development
ILO – International Labour Organisation
IMF – International Monetary Fund
INAA – Nicaraguaans Instituut voor Waterwerken
IOV – Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
IRENA – Nicaraguaans Instituut voor Natuurlijke Hulpbronnen en Milieu
ISSAS – Institute of Social Studies Advisory Service
IUCN – International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
- KIT – Koninklijk Instituut voor de Tropen
KUD – Koperasi Unit Desa (Indonesië)
- LCU – Locust Control Unit (Soedan)
LIPWP – Labour Intensive Public Works Programme (Tanzania)
LTA – Projectregistratiecode Indonesisch Planbureau
- MALD – Ministerie van Landbouw (Tanzania)
MCT – Ministerie van Transport en Bouw (Nicaragua)
MED – Ministerie van Onderwijs (Nicaragua)
MFO – Medefinancieringsorganisatie
MIDINRA – Ministerio de Agricultura/Instituto de Reforma Agraria (Nicaragua)
MINVAH – Ministerie van Volkshuisvesting (Nicaragua)
- NEI – Nederlands Economisch Instituut
NGO – Non-Governmental Organisation

NOVIB	- Nederlandse Organisatie voor Internationale Betrekkingen
ODA	- Official Development Assistance
OESO	- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPEC	- Organisation of Petroleum Exporting Countries
OS	- Ontwikkelingssamenwerking
OSL	- Directie Ontwikkelingssamenwerking Landbouw (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
PADEC	- Programme d'Apui au Développement Communal (Rwanda)
PAN	- Programa Alimentario Nicaraguense
PCC	- Project Coordinating Committee
PINS	- Project Information Sheets
PI	- Coördinatie-eenheid voor het sectorprogramma plattelandontwikkeling
PMO	- Prime Minister's Office (Tanzania)
PPD	- Plant Protection Department (Soedan)
PPP	- People's Participation Programme
PROS	- Project-registratie Ontwikkelingssamenwerking
PRS-landen	- Programma-, Regio- en Sectorlanden
PSAP	- Priority Social Action Programme (Tanzania)
QTA	- Projectregistratiecode Indonesisch Planbureau
RAC	- Rahad Agricultural Corporation (Soedan)
RDC	- Gemeenschapscentrum voor plattelandontwikkeling (Tanzania)
REDEP	- Regionaal Energie Ontwikkelingsproject West-Java
REPCO	- Rahad Energy Products and Services Ltd. (Soedan)
RUL	- Rijksuniversiteit Leiden
RUU	- Rijksuniversiteit Utrecht
SCC	- Sudanese Council of Churches
SDA	- Social Dimension of Adjustment
SNV	- Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SPWP	- Special Public Works Programme
SSIPDO	- Small Scale Irrigation Project Dodoma Region (Tanzania)
STIPLON	- Stichting Stuurgroep Plattelandsorganisaties
TCRS	- Tanzanian Commission for Refugee Services
TFAP	- Tropical Forestry Action Plan
UN	- United Nations
UNAG	- Union National de Agricultores y Ganaderos (Nicaragua)
UNDP	- United Nations Development Programme
UNFPA	- United Nations Fund for Population Activities
UNHCR	- United Nations High Commission of Refugees
UNICEF	- United Nations Children's Fund

- UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
- USAID – United States Agency for International Development
- VELOs – Vrouwen en Agrarische Ontwikkeling
- VN – Verenigde Naties (=UN)
- WCARRD – World Conference on Agrarian Reform and Rural Development
- WHO – World Health Organisation
- WID – Women in Development

Geraadpleegde literatuur

Algemeen

- Alamgir, M. 'Poverty alleviation through participatory development'. *Development*, 1988: 2/3, pp. 97-102.
- Binnendijk, A. *A.I.D.'s experience with rural development: project-specific factors affecting performance*. USAID, Washington, February 1988.
- Blackwood, J. 'World Bank experience with rural development. Results from a comprehensive review by the Bank's independent Operations Evaluation Department'. *Finance & Development*, December 1988, pp. 12-15.
- Bratton, M. 'The politics of government-NGO relations in Africa'. *World Development*, 17:4, 1989, pp. 569-87.
- Burbidge, J. (ed.). *Approaches that work in the rural development. Emerging trends, participatory methods and local initiatives*. Institute of Cultural Affairs International, München 1988.
- CEBEMO. Recente jaarverslagen. Oegstgeest.
- Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking. *Advies milieu en ontwikkelingsamenwerking*. Amsterdam, mei 1986.
- Commissie Plattelandsontwikkeling. *Interimrapport*. 's Gravenhage 1978.
- Commissie Plattelandsontwikkeling. *Nederlandse hulpverlening aan plattelandsontwikkeling. Ontwerp-rapport van de Commissie Plattelandsontwikkeling*. Amsterdam/Den Haag, juni 1979.
- DAC/OECD. *Report on the rural development seminar*. World Bank, Washington 1988.
- DAC/OECD. *Sustainability of development programs: A compendium of donor experience*. Paris 1988.
- DGIS/NOVIB. 'Big and still beautiful'. *Enquiry in the efficiency and effectiveness of three big NGO's (bingo's) in South Asia*. (Programme Evaluation Nr. 2.) 's Gravenhage, april 1988.
- FAO. *Sustainable development and natural resources management*. Rome, November 1989.
- Heller, P. 'Fund-supported adjustment programs and the poor'. *Finance & Development*, December 1988.
- IIVOS. Recente jaarverslagen. 's Gravenhage.
- Hyden, G. 'Preface', in: J. Burbidge (ed.), 1988.
- ICCO. Recente jaarverslagen. Zeist.
- II.O. *Review of II.O rural development activities since 1983*. Geneva 1990.
- II.O. *Structural adjustment and its socio-economic effects in rural areas*. Geneva 1990.
- II.O. *The challenge of adjustment in Africa*. Geneva 1990.

- ILO. *The socio-economic impact of technical co-operation projects concerning rural development*. Geneva 1990.
- Inter-American Development Bank. *IADB interim assessment of the effects of bank projects on rural development, A survey of ex-post evaluations*. February 1988.
- Janvry, A. de. 'Private and social benefits of rural development'. *Development* 1988;2/3, pp. 103-9.
- Kabongo, T. & S. Schumm. *Evaluation of rural development activities of the United Nations system in three African Least Developed Countries*. United Nations, Geneva 1990.
- Kandiyoti, D. 'Women and rural development policies: The changing agenda'. *Development and Change*, Vol. 21, 1990, pp. 5-22.
- Kruft, A.T. & H. op het Veld. *Concept van inventarisatie van plattelands ontwikkelingsactiviteiten 1978 t/m 1984*. Naarden, september 1985.
- Lele, U.J. 'Managing agricultural development in Africa, Lessons of experience for governments and aid donors'. *Finance & Development*, March 1989, pp. 45-48.
- Momin, M.A. 'The integrated rural development programme in Bangladesh and its growth-equity contradiction'. *Community Development Journal*, 1987, nr. 2.
- Notific Instrumenten sectorprogramma plattelandsontwikkeling. (Interne notitie). DGIS, DST/PL, 's Gravenhage 1987.
- NOVIB. Recente jaarverslagen. 's Gravenhage.
- Seminar Rural Development, *Two recent developments in the analysis of UK aid to African rural development*. Paris, February 1988.
- Sterkenburg, J.J. *Rural development and rural development policies; Cases from Africa and Asia*. (Netherlands Geographical Studies no. 46.) Amsterdam/Utrecht 1987.
- United Nations. *African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation (AAF-SAP)*. UN/ECA, 1989.
- United Nations Development Program (UNDP). *Human development report 1990*. New York/Oxford 1990.
- White, B. 'Plattelandsontwikkeling: retoriek en realiteit'. *Internationale Spectator*, maart 1987, nr. 3, pp. 97-106.
- World Bank. *Rural development, World Bank experience, 1965-86. A World Bank evaluation study*. Washington 1988.
- World Bank. *The World Bank initiative for women in development, A progress report*. Washington 1990.
- World Bank. *World development report 1990; Poverty*. Washington 1990.

Kamerstukken

- Nota Bilaterale ontwikkelingssamenwerking. 's Gravenhage 1977.
- Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800V, nrs. 2a en 3.
- Nota Herijking bilateraal beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18350, nr. 1.
- Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18503, nr. 1.
- Document over het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19200, nr. 59.
- Rijksbegroting voor het jaar 1986. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, hoofdstuk V.
- Nota Voedselvoorzieningsbeleid. 's Gravenhage 1987.

- Nota Bevolkingsvraagstuk en bevolkingsbeleid binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. 's Gravenhage 1988.
- Nota Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20800, nr. 154.
- Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21813, nrs. 1-2 en nrs. 3-4.

Indonesië

- Barbier, E.B. 'Cash crops, food crops, and sustainability: The case of Indonesia'. *World Development*, Vol. 17, no. 6, 1989, pp. 879-95.
- Booth, A. 'Central government funding of regional development expenditure in Indonesia. Past achievements and future prospects'. *Prisma* no. 45, 1988, pp. 7-22.
- Booth, A. 'Survey of recent developments'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 24, no. 1, April 1988.
- Country briefs*. Vol. 2. World Bank, Washington, May 1989.
- Development co-operation Indonesia*. 1988 Report. UNDP, Jakarta 1989.
- Hardjono, J. 'Rural development in Indonesia: the "top-down" approach'. In: D.A.M. Lea & D.P. Chaudhri. *Rural development and the state, Contradictions and dilemmas in developing countries*. London 1983.
- Ichlasul Amal & Nasikun. 'Decentralisation and its prospects: Lessons from PDP.' *Prisma* no. 45, 1988, pp. 23-32.
- Indonesia country profile, 1989-90*. The Economist Intelligence Unit, London, August 1989.
- Indonesia country programme paper, 1988-1991*. Asian Development Bank, 1988.
- Indonesia strategy for economic recovery*. World Bank, Washington 1987.
- Jayasuriya, S. & C. Manning. 'Survey of recent developments'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 24, no. 2, April 1988.
- Landenbeleidsplan Indonesië voor de periode 1989-1992*. Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS, 's Gravenhage, 1988.
- The macroeconomic context of rural development in Indonesia*. Netherlands Economic Institute, Rotterdam 1989.
- Manning, Chr. 'Rural employment creation in Java: Lessons from the Green Revolution and oil boom'. *Population and Development Review* 14, no. 1, March 1988, pp. 47-80.
- 'Rural development: Learning from project experience'. *The Indonesian Indicator*, no. 45, 1988.
- Rural Indonesia: Socio-economic development in a changing environment*. Report of the Special Programming Mission to Indonesia, report no. 0055-ID, International Fund for Agricultural Development, Rome 1988.
- Schiller, J. 'Rural development strategy: Learning from an area development program'. *Prisma* no. 45, 1988, pp. 45-55.
- Simandjuntal, D.S. 'Survey of recent developments'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 25, no. 1, April 1989.
- A synthesis and analysis of Indonesia's agricultural policy options for Repelita V 1989/1990-1993/1994*. Final Report Draft. FAO, Jakarta 1989.
- Utrecht, A. 'NGO's in Indonesia (some comments on their role in the process of social change)'. *Kabar Sebarang*, no. 17, 1986, pp. 199-210.

Soedan

- Allan, J.A. 'Sudan physical and social geography'. In: *Africa, South of the Sahara*, 1990. *Basisdocument Soedan concept*. Institute of Social Studies, 's Gravenhage 1988.
- Brown, R., 'Sudan's balance of payment crisis and the role of the IMF since 1978.' In: P. van der Wal & M.A. Abdel Ghaffar (eds.), *Perspectives on development in the Sudan*, 's Gravenhage pp. 125-62.
- Country brief, Sudan*. World Bank, Washington 1989.
- Environmental profile Kassala Province, Eastern Region, Sudan*. DHV Consultants, May 1989.
- Food security with an urban bias; a study on food aid and food markets in Sudan*. Vol. I Main Report. Institute of Social Science, 's Gravenhage 1989.
- Landenbeleidsplan Sudan voor de periode 1989-1992*. Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS, 's Gravenhage, december 1988.
- Maxwell, S. *Food security in North Sudan*. (IDS Discussion Paper no. 262.) Institute of Development Studies, Sussex 1989.
- Report of the Special Programming Mission to the Sudan*. Report no. 0076-SU, International Fund for Agricultural Development, Rome 1988.
- The rural services complexes in the Sudan: A preliminary assessment*. Netherlands Economic Institute, Rotterdam 1990.
- Sudan country profile, 1989-90*. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Sudan, problems of economic adjustment*. World Bank, Washington 1987.
- Towards sustained rural development in the Sudan*. Report of the UNDP/Government of the Sudan Interagency Needs Assessment Mission, UNDP, Khartoum 1988.

Rwanda

- Bilou, M.R., H. Kaidi & J.C. Klotchkoff. 'Rwanda, la force de la discrétion'. *Jeune Afrique*, avril 1990, pp. 35-56.
- Briefing Book*. United States Agency for International Development. October 1989.
- Gourou, P. et al. 'Rwanda'. In: *Africa, South of the Sahara*, 1990.
- Jaarplan 1989*. SNV Rwanda, Kigali 1989.
- Quatrième programme de pays pour le Rwanda*. Nations Unies, avril 1986.
- Rapport annuel 1988*. Union des Banques Populaires du Rwanda, Kigali 1988.
- Recent economic developments and current policy issues*. World Bank, October 1986.
- The role of commune in socio economic development*. World Bank, Washington 1987.
- Rwanda public expenditure program, An instrument of economic strategy*. World Bank, October 1989.
- Rwanda country profile 1989-1990*. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Rwanda country profile 1990-1991*. The Economist Intelligence Unit, London, June 1990.
- Rwanda Country Report 1989*. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Rwanda, inzetbeleidsplan*. SNV, 's Gravenhage 1984.
- Rwanda*. I. landendocumentatie, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam 1986.
- Statistik des Auslandes, Länderbericht Rwanda*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1987.

Tanzania

- Arkadie, B. van. *Background study Netherlands aid to Tanzania*. Dar es Salaam 1988.
- Bigger Ni(D)os in East and Southern Africa; An analysis of constraints and effects of growth*. Report of a joint mission by representatives of NOVIB and the Co-financing Section of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 's Gravenhage 1990.
- Bryccson, D. 'Household and nation: Development policies of the Nyerere era'. In: M. Hodd (ed.) 1988, pp. 36-48.
- Cortas, A.N. 'A food strategy for Tanzania'. In: M. Hodd (ed.) 1988, pp. 30-35.
- Development plan for the livestock sector*. Ministry of Agriculture, United Republic of Tanzania. Dar es Salaam 1989.
- Economic policies and agricultural performance of low income countries*. Development Centre Studies, OECD, Paris 1987.
- Environmental profile Tanzania*. Ministry of Foreign Affairs/Danida, Kopenhagen 1989.
- Hyden, G. *Beyond Ujamaa in Tanzania - Underdevelopment and an uncaptured peasantry*. London 1985.
- Hodd, M. *Tanzania after Nyerere*, Londen/New York 1988.
- Input policy plan Tanzania* (third edition.) SNV, Dar es Salaam 1990.
- Jukes, D.J. 'Developing a food control system; The Tanzanian experience'. *Food Policy*, August 1988.
- Landenbeleidsplan Tanzania*. DGIS, 's Gravenhage 1988.
- Maro, P.S. 'The impact of decentralization on spatial equity and rural development in Tanzania'. *World Development*, Vol. 18, No. 5, 1990, pp. 673-93.
- Mc Gregor, C. *Addressing women in rural development; experiences in SNV - Tanzania*. Dar es Salaam 1989.
- Maeda, J.H.J. & M.S.D. Bagachwa. 'Rural development policies and perspectives in Tanzania'. *Regional Development Dialogue*, Vol. 2, no. 2, 1981.
- Priority social action plan, A summary*. Report prepared by the Government of Tanzania for the meeting of the Consultative Group for Tanzania, United Republic of Tanzania. Paris/Dar es Salaam 1989.
- Rakodi, C. *Issues in subnational planning in Tanzania, Zambia and Zimbabwe*. Paper presented to the British-Dutch symposium on appropriate regional development strategies. RHBC, London 1989.
- Report to the Consultative Group for Tanzania on the Government's economic and social policy reform programme*. World Bank/Southern Africa Department, 1989.
- Statistik des Auslandes, Länderbericht Tanzania*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1989.
- Tanzania country profile*. Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Tanzania country review*. World Bank, 1989.

Nicaragua

- Aid that counts; The western contribution to development and survival in Nicaragua*. Transnational Institute and CRIES, Amsterdam 1988.
- Annual Report 1988*. CARE, New York 1988.
- Cantarero, R.F. & F.D. Colburn. 'The structural basis of employment in postrevolutionary Nicaragua'. *The Journal of Developing Areas*, Vol. 21, p. 49-62, October 1986.

- CEPAD's development philosophy and models the first 15 years. CEPAD, Managua, November 1988.
- Cooperacion para el desarrollo Nicaragua, informe 1987. UNDP, 1988.
- Groot, J. de & J. Plantinga. *Perspectivas de la reforma agraria Nicaraguense en los anos 90*. Vrije Universiteit, Amsterdam, oktober 1990.
- Hernandez, J.R. *Agricultural pricing policies in the Nicaraguan adjustment programme*. Institute of Development Studies at the University of Sussex, September 1989.
- Landenbeleidsplan voor Midden-Amerika voor de periode 1990-1992. Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS, 's Gravenhage 1990.
- 'Nicaragua'. In: *Europa Yearbook 1989*.
- Nicaragua country profile, 1989-90. The Economist Intelligence Unit, London 1990.
- Nicaragua country report no. 2. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Nicaragua country report no. 3. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Nicaragua. Landendocumentatie, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam 1986.
- Rapport van de Nederlandse Delegatie in het Werkverband Nederland-Nicaragua over haar bezoek aan Nicaragua van 6 tot 12 januari 1988, Den Haag, maart 1988.
- Spoor, M. *Rural employment and agrarian markets in transition: Nicaragua (1979-1989)*. Research Seminars Rural Development Studies, mei 1990.
- Taylor, L. *Report of an economic mission to the Government of Nicaragua*. April 1989.

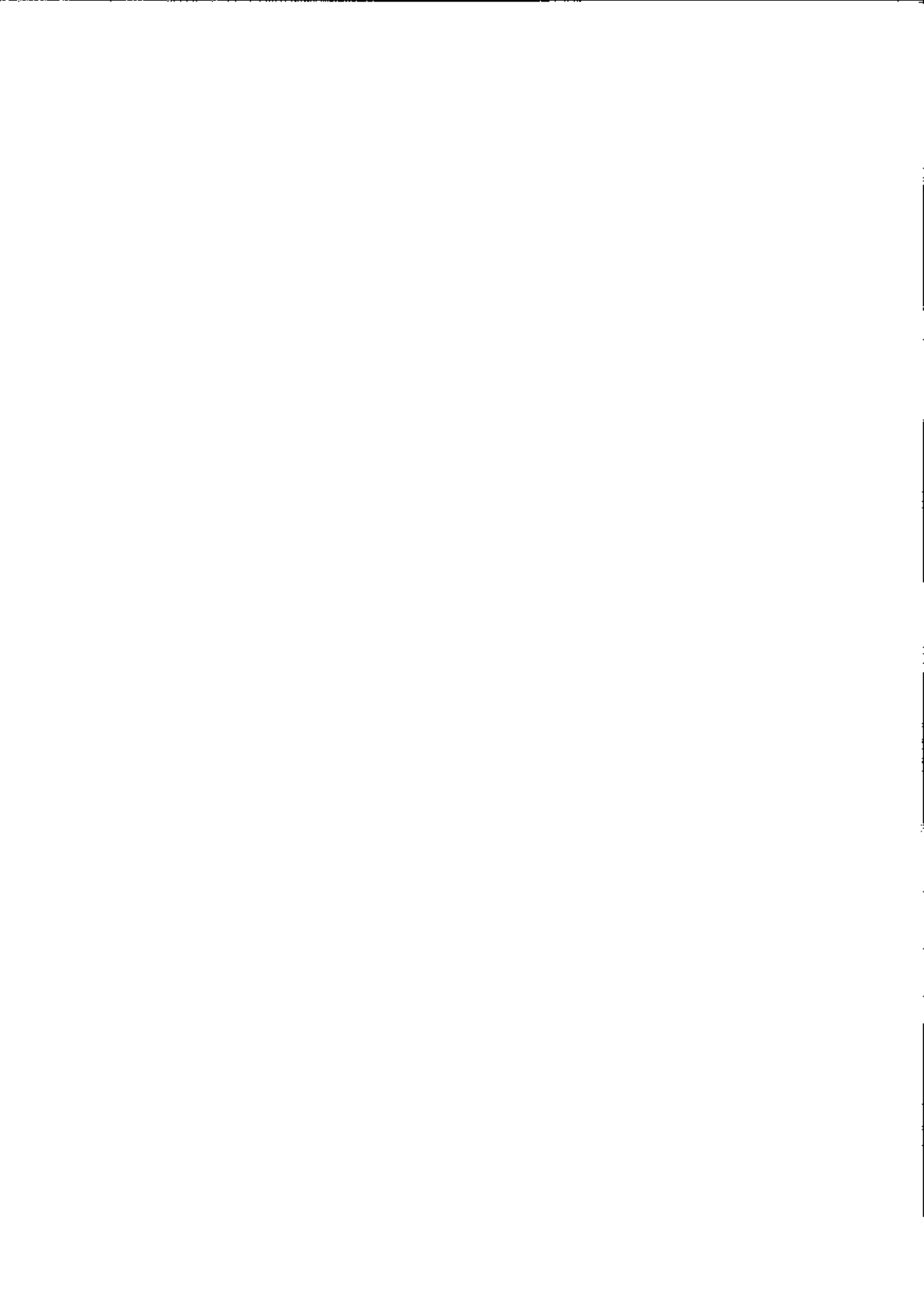
Tanzania

- Arkadie, B. van. *Background study Netherlands aid to Tanzania*. Dar es Salaam 1988.
- Bigger NG(D)Os in East and Southern Africa; An analysis of constraints and effects of growth*. Report of a joint mission by representatives of NOVIB and the Co-financing Section of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 's Gravenhage 1990.
- Bryceson, D. 'Household and nation: Development policies of the Nyerere era'. In: M. Hodd (ed.) 1988, pp. 36-48.
- Cortas, A.N. 'A food strategy for Tanzania'. In: M. Hodd (ed.) 1988, pp. 30-35.
- Development plan for the livestock sector*. Ministry of Agriculture, United Republic of Tanzania. Dar es Salaam 1989.
- Economic policies and agricultural performance of low income countries*. Development Centre Studies, OECD, Paris 1987.
- Environmental profile Tanzania*. Ministry of Foreign Affairs/Danida, Copenhagen 1989.
- Hyden, G. *Beyond Ujaama in Tanzania - Underdevelopment and an uncaptured peasantry*. London 1985.
- Hodd, M. *Tanzania after Nyerere*, London/New York 1988.
- Input policy plan Tanzania* (third edition.) SNV, Dar es Salaam 1990.
- Jukes, D.J. 'Developing a food control system; The Tanzanian experience'. *Food Policy*, August 1988.
- Landenbeleidsplan Tanzania*. DGIS, 's Gravenhage 1988.
- Maro, P.S. 'The impact of decentralization on spatial equity and rural development in Tanzania'. *World Development*, Vol. 18, No. 5, 1990, pp. 673-93.
- Mc Gregor, C. *Addressing women in rural development; experiences in SNV - Tanzania*. Dar es Salaam 1989.
- Maeda, J.H.J. & M.S.D. Bagachwa. 'Rural development policies and perspectives in Tanzania'. *Regional Development Dialogue*, Vol. 2, no. 2, 1981.
- Priority social action plan, A summary*. Report prepared by the Government of Tanzania for the meeting of the Consultative Group for Tanzania, United Republic of Tanzania. Paris/Dar es Salaam 1989.
- Rakodi, C. *Issues in subnational planning in Tanzania, Zambia and Zimbabwe*. Paper presented to the British-Dutch symposium on appropriate regional development strategies. RHBNC, London 1989.
- Report to the Consultative Group for Tanzania on the Government's economic and social policy reform programme*. World Bank/Southern Africa Department, 1989.
- Statistik des Auslandes, Länderbericht Tanzania*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1989.
- Tanzania country profile*. Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Tanzania country review*. World Bank, 1989.

Nicaragua

- Aid that counts; The western contribution to development and survival in Nicaragua*. Transnational Institute and CRIES, Amsterdam 1988.
- Annual Report 1988*. CARE, New York 1988.
- Cantarero, R.F. & F.D. Colburn. 'The structural basis of employment in postrevolutionary Nicaragua'. *The Journal of Developing Areas*, Vol. 21, p. 49-62, October 1986.

- CEPAD's development philosophy and models the first 15 years. CEPAD, Managua, November 1988.
- Cooperacion para el desarrollo Nicaragua, informe 1987. UNDP, 1988.
- Groot, J. de & J. Plantinga. *Perspectivas de la reforma agraria Nicaraguense en los anos 90*. Vrije Universiteit, Amsterdam, oktober 1990.
- Hernandez, J.R. *Agricultural pricing policies in the Nicaraguan adjustment programme*. Institute of Development Studies at the University of Sussex, September 1989.
- Landenbeleidsplan voor Midden-Amerika voor de periode 1990-1992. Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS, 's Gravenhage 1990.
- 'Nicaragua'. In: *Europa Yearbook 1989*.
- Nicaragua country profile, 1989-90. The Economist Intelligence Unit, London 1990.
- Nicaragua country report no. 2. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Nicaragua country report no. 3. The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Nicaragua. Landendocumentatie, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam 1986.
- Rapport van de Nederlandse Delegatie in het Werkverband Nederland-Nicaragua over haar bezoek aan Nicaragua van 6 tot 12 januari 1988, Den Haag, maart 1988.
- Spoor, M. *Rural employment and agrarian markets in transition: Nicaragua (1979-1989)*. Research Seminars Rural Development Studies, mei 1990.
- Taylor, L. *Report of an economic mission to the Government of Nicaragua*. April 1989.



(ISBN 90 5146 030 9)

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONAL.F. SAMEN-
WERKING, INSPECTIE-ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (I.O.V.), BEZUIDENHOUTSEWEG 67,
POSTBUS 20061, 2500 EP DEN HAAG