

RAPPORT D'EVALUATION 1992

Nederlandstalige samenvatting

# LA RIZICULTURE PAYSANNE A L'OFFICE DU NIGER, MALI 1979-1991





Nederlandstalige samenvatting van

LA RIZICULTURE PAYSANNE  
A L'OFFICE DU NIGER, MALI,  
1979-1991

Evaluation de l'appui néerlandais



# Woord vooraf

---

Als onderdeel van de evaluatie van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Mali werd een aparte deelstudie uitgevoerd van de Nederlandse hulp aan de rijstteelt in het Office du Niger gebied, waarvan het project ARPON (Amélioration de la riziculture paysanne à l'Office du Niger) verreweg het grootste aandeel uitmaakte.

Er waren drie redenen om van dit project een apart evaluatierapport te publiceren, namelijk de grote omvang van de steun aan de rijstteelt, de discussie over grootschalige irrigatie als optie voor plattelandontwikkeling en de uitvoeringsvorm van het project.

Deze studie heeft drie doelstellingen:

- Het geven van een oordeel over de uitvoering en de resultaten van de hulp aan de boerenrijstbouw in het Office du Niger. Daartoe wordt de nationale en regionale context geanalyseerd, daarna de onderdelen, het beheer en de resultaten van de Nederlandse hulp en tenslotte wordt een oordeel gegeven over doelmatigheid en doeltreffendheid van de hulp en over de verwachte duurzaamheid van de resultaten. Ook worden de resultaten getoetst op drie speerpunten van Nederlands beleid, te weten armoedebestrijding, vrouwen en ontwikkeling en milieu.
- Het identificeren van belangrijke aandachtspunten voor eventuele verdere steun aan de boerenrijstteelt in het Office du Niger op basis van de resultaten van de evaluatie.
- Het trekken van algemenere lessen over plattelandontwikkeling en de donorhulp daaraan.

De evaluatie werd geleid door Anneke Slob van Matrix Consultants en Huub Hendrix van de IOV. Ten behoeve van het Franstalige hoofdrapport is een uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd, zijn betrokkenen in Mali en in Nederland gehoord en werd een kosten/baten-analyse uitgevoerd. Daarnaast werd gebruik gemaakt van het materiaal dat voor de landenevaluatie werd geproduceerd. Veel mensen hebben aan onderdelen van de evaluatie meegewerkt. De verantwoordelijkheid voor het rapport en voor deze Nederlandstalige samenvatting berust bij de IOV.



# Inhoud

---

SAMENVATTING	1
1. Inleiding	1
2. De nationale context	2
3. Het Office du Niger	3
4. De belangrijkste kenmerken van het programma	5
5. Organisatie en beheer	7
6. Resultaten	9
7. Economische en financiële analyse	11
8. Beoordeling van de resultaten	12
LESSEN	19





# Samenvatting

---

## 1. Inleiding

De naam 'Office du Niger' wordt gebruikt voor het irrigatie-stelsel in een dode delta van de rivier de Niger en ook voor de semi-overheidsorganisatie die het systeem beheert. Het irrigatiestelsel werd vanaf 1930 aangelegd op last van de Franse koloniale overheid. Ongeveer 250 kilometer ten noorden van de hoofdstad Bamako werd een dam in de Niger rivier gelegd. Van daaruit vloeit het water met zwaartekracht naar vijf rijstirrigatiezones en één suikerrietplantage die op 60 tot 120 kilometer afstand van de inlaat liggen. Het aanvankelijk plan, namelijk de aanleg van een stelsel van één miljoen hectare, is nooit gerealiseerd. Het systeem had in 1960 zijn maximum omvang van 55 000 hectare.

De belangrijkste doelstelling bij de aanleg was de produktie van ruwe katoen voor de Franse textielindustrie. De katoenteelt is geen succes geworden en is in toenemende mate vervangen door geïrrigeerde rijstteelt. In 1965 werd suikerriet in het gebied geïntroduceerd. In 1984 werd de teelt en de verwerking daarvan ondergebracht in een aparte onderneming. In het Office du Niger is rijst vanaf 1970 het belangrijkste gewas. Daarnaast vinden op kleine schaal tuinbouwactiviteiten plaats.

In 1978 stelde de Malinese overheid vast dat het irrigatiestelsel van het Office du Niger, dat een belangrijke rol zou moeten spelen in de nationale voedselvoorziening, in een vergaande staat van degradatie verkeerde en dat opbrengsten daalden. Het teruglopen van de rijstproductie was niet alleen te wijten aan de degradatie van de fysieke infrastructuur, maar ook aan een afnemende motivatie van de boeren om te produceren. Dit werd veroorzaakt door de antagonistische verhouding tussen de boeren en het Office, dat de boeren als rechtelozen behandelde. Zij hadden geen recht op de grond die ze bewerkten en evenmin de beschikking over hun produktie. Ze waren verplicht om hun hele rijst oogst, behalve een deel voor eigen consumptie, te verkopen aan het Office. De controle daarop werd in stand gehouden door een economische politie die het gebied afgesloten trachtte

te houden voor de buitenwereld. De landbouwprijspolitiek met kunstmatig lage prijzen werkte ook niet in het voordeel van de boeren. Tenslotte waren er tekorten aan allerlei produktiemiddelen.

Tijdens een ronde-tafelconferentie in 1978 deed de Malinese overheid een beroep op de donoren de rehabilitatie van het Office ter hand te nemen. Nederland deed hierop een aantal toezeggingen, namelijk de financiering van een studie naar de waterbehoeften en het starten van een opleidingscentrum voor de voorlichters van het Office. De feitelijke Nederlandse interventie in het Office du Niger begon in 1979 met een studie naar waterbehoeften van rijst en suikerriet door de Universiteit van Wageningen.

De Nederlandse hulp aan Mali dateert van de jaren '70, de periode van grote droogte. In het begin bestond die steun vooral uit noodhulp en voedselhulp die via multilaterale kanalen werd verstrekt, terwijl tegen het einde van de jaren '70 de hulp meer structureel en ook bilateraal van karakter werd. Dit ging gepaard met een aanzienlijke verhoging van de beschikbare fondsen voor de Sahel. Burkina Faso (toen nog Boven Volta) en Mali werden in de Sahel de twee belangrijkste landen voor de Nederlandse hulp. Vergroting van de voedselzekerheid werd (en bleef) een belangrijk thema van de hulp aan de regio. Dit beleidskader vormde de achtergrond voor de Nederlandse ontwikkelingsinterventies in het Office du Niger gebied.

De totale uitgaven voor de bilaterale samenwerking met Mali tot en met 1991 bedroegen 530 miljoen gulden. Daarvan werd een kwart besteed ten behoeve van het gebied van het Office du Niger. Ongeveer 108 miljoen gulden aan projecthulp was bestemd voor directe steun aan de boerenrijstteelt die het onderwerp vormt van dit rapport. Daarboven werd een bedrag van 29 miljoen gulden besteed aan programmahulp voor het Office du Niger en voor enkele andere projecten in de rijstsector. Het ARPON-programma, dat onder die naam in 1983 begon, is veruit het belangrijkste onderdeel geweest van de Nederlandse hulp in het Office du Niger.

## **2. De nationale context**

De graanproductie in de jaren '80 in Mali wordt gekenmerkt door een stagnatie in de eerste helft van het decennium, gevolgd door een aanzienlijke stijging in latere jaren. Gedurende de laatste jaren voorziet Mali vrijwel in zijn graanbehoeften. De schommelingen in de produktie hangen samen met de jaarlijkse regenval. De

evolutie van de rijstproductie vertoont in grote lijnen hetzelfde beeld als dat van de overige graanproductie. Alleen de rijstteelt in het Office du Niger is in principe niet afhankelijk van de regenval.

In de periode 1981–1992 bedroeg het aandeel van het Office du Niger in de nationale rijstproductie tussen een derde en de helft. In de laatste jaren voorziet het Office daarmee in ongeveer 40% van de (stijgende) nationale rijstbehoefte. De stijging van de productie buiten het Office du Niger loopt vrijwel parallel met de toename van het areaal onder rijst terwijl in het Office du Niger de stijging vooral wordt veroorzaakt door rendementstverhogingen.

Het aandeel van rijst in de voorziening van de totale nationale graanbehoeften is 11–15%. Toch is rijst op bepaalde segmenten van de graanmarkt van veel meer belang. De belangrijkste granen, gierst en sorghum, worden voor bijna 80 procent voor eigen consumptie van de producenten verbouwd. Van de rijstproductie wordt de helft verhandeld. Rijst speelt een grote rol in de stedelijke graanconsumptie, maar ook op het platteland stijgt de vraag.

De rijstmarkt werd lange tijd gecontroleerd door het Office du Niger als belangrijkste nationale producent en door enkele grote rijsthandelaren en importeurs. Na de geleidelijke liberalisering van de graanmarkt vanaf 1984 zijn meer acteurs op het toneel verschenen. Vooral de opheffing van het monopolie op dorsen en pellen door het Office du Niger heeft ertoe geleid dat een groot aantal nieuwe, kleine handelaren en producenten op de markt zijn verschenen. Daardoor kunnen de boeren beter profiteren van winsten in de rijstsector. Eerder werden die winsten steeds elders afgeroomd.

Uit recente berekeningen blijkt dat rijst uit het Office du Niger zonder tariefbescherming op de binnenlandse markt zou kunnen concurreren met rijstimporten tegen de officiële wereldmarktprijs. Doordat op de internationale markt grote extra kortingen worden gegeven en rijstimporteurs grotere marges kunnen behalen met rijstimporten dan met handel in Malinese rijst, wordt deze concurrentiepositie in de praktijk echter aangetast door forse, vaak illegale importen. Hiermee wordt het nationaal rijstproductiesysteem op het spel gezet.

### **3. Het Office du Niger**

Het Office du Niger werd zowel in de koloniale tijd als na de onafhankelijkheid in 1960 vaak beschouwd als een 'staat in de staat'. Alle achtereenvolgende regeringen

hebben een bijzondere belangstelling voor het Office gehad en zich ook met de bedrijfsvoering bemoeid, vooral door benoemingen op topposities. Als gevolg van herstructureringen is in de tachtiger jaren het aantal werknemers teruggelopen van meer dan 4000 tot ongeveer 2000 en er zijn voorstellen dit aantal nog verder terug te brengen.

Ongeveer 10 000 boerenhuishoudingen verbouwen in 1991 rijst op bedrijven van gemiddeld 4 ha. De verkoop van die rijst is de belangrijkste bron van inkomens maar veel huishoudens houden daarnaast vee, er is wat tuinbouw en er zijn vaak inkomsten uit loonarbeid en handel. In het gebied wonen nu ongeveer 150 000 mensen, van wie 20 000 in het stadje Niono. In de tachtiger jaren groeide het aantal bewoners met gemiddeld 7 procent per jaar.

Aan het begin van de jaren '80 stagneerde de produktie van rijst. Daarna heeft een geleidelijke stijging plaats gevonden in de periode 1984/85–1989/90, gevolgd door een zeer snelle stijging vanaf 1990/91. De groei komt voor een deel uit uitbreiding van de rijstteelt van 35 000 ha in 1980 naar 44 000 bebouwde ha vanaf 1989, maar vooral uit intensificatie. Dit komt tot uiting in een gemiddelde produktiviteitsverhoging van minder dan 2 ton per ha in 1980 naar 4 ton per ha in 1991.

Niet alleen wat betreft produktie, maar ook op andere terreinen hebben zich in de periode 1979–1991 grote veranderingen binnen het Office du Niger voltrokken. Met name de verhouding tussen boeren en het Office is structureel van karakter veranderd, waarbij de opkomende dorpsorganisaties ('*Associations Villageoises*') een belangrijke rol hebben gespeeld. De rol van het Office du Niger als instituut is van karakter veranderd. In het begin van de jaren '80 was het Office nog alomtegenwoordig en hield het de boeren in een vaste omklemming. Die omklemming is doorbroken, het Office heeft een aantal taken afgestoten en er zijn nieuwe organisaties in opbouw.

Aan deze veranderingen heeft Nederland bijgedragen door een groot aantal activiteiten te ondernemen. Ook andere donoren hebben vooral in de tweede helft van de jaren '80 bijgedragen aan de herstructurering en rehabilitatie van het Office du Niger. De gezamenlijke uitgaven van de andere donoren tot en met 1991 waren iets groter dan die van Nederland alleen. De belangrijkste andere donoren waren de Wereldbank, Frankrijk en EG. Behalve Nederland heeft alleen Frankrijk in de jaren '80 directe interventies in de boerenrijstbouw gefinancierd. De bijdragen van de Malinese overheid bestonden voornamelijk uit het financieren van het personeel van het Office du Niger.

Tot 1986 was Nederland de enige donor die direct interventies ten behoeve van de boeren financierde. Daarmee heeft de Nederlandse hulp een zekere voortrekkersrol vervuld. De harmonisatie van de donorinterventies en een gezamenlijke beleidsdialoog met het Office du Niger hebben aan het einde van het decennium meer aandacht gekregen.

#### 4. De belangrijkste kenmerken van het programma

Nederland volgde in het Office du Niger een programmatische of procesmatige aanpak. In de beginperiode werden als startactiviteiten studies naar waterbehoeften (project BEAU; 1979–1981) en naar verbetering van waterbeheersmethoden (project GEAU; 1981–1984) uitgevoerd. Het in 1980 gestarte trainingscentrum voor landbouwvoorlichters (project Centre de Formation Agricole; 1980–1984) droeg bij aan het inzicht in de situatie van de boeren en in de belangrijkste hindernissen die de produktie belemmerden om daarmee gerichte interventies te ontwikkelen en uit te testen.

In de loop der jaren werden successievelijk een aantal activiteiten ter hand genomen, waarvan de belangrijkste waren:

- opknappen en herinrichten van grote delen van het irrigatiesysteem;
- krediet verschaffen aan de boeren;
- leveren van landbouwinputs aan de boeren;
- bijdragen aan de landbouwmechanisatie;
- introduceren van kleine rijstdorsers en rijstpellers op dorpsniveau;
- trainen van landbouwvoorlichters en dorpsverantwoordelijken;
- verspreiden van verbeterd zaaizaad;
- uitvoeren van sociaal-economische en technische studies.

De twee hoofddoelstellingen van de Nederlandse hulp werden als volgt geformuleerd:

- verhoging van de rijstproduktie- en produktiviteit in het Office du Niger ten einde de levensomstandigheden van de plattelandsbevolking en de voedselvoorziening van Mali te bevorderen;
- versterking van de onafhankelijkheid en organisatiecapaciteit van de boeren zodat zij via de dorpsorganisaties een grotere rol kunnen spelen in de plattelandsontwikkeling.

Een derde afgeleide hoofddoelstelling werd tegen het einde van de jaren '80 geformuleerd en behelsde de bijdrage aan het herstructureringsproces van het

Office du Niger als instituut. In het licht van de gevolgde strategie was het logisch dat de versterking van de weerbaarheid van de boeren (in het jargon van de programmatische ontwikkelingsbenadering de 'counter-vailing power') voorrang diende te krijgen boven de herstructurering van het Office du Niger. De bestaande organisatie werd beschouwd als een belemmering in dit proces. Er werd zelfs gesproken van lokale autoriteiten die 'zitten als een splijtzwam op onze doelgroep, de boeren'.

In eerste instantie werden de activiteiten dan ook vrij onafhankelijk van het Office du Niger opgezet, hoewel een minimum aan samenwerking nodig was om te kunnen en te mogen functioneren. Vanaf 1985 heeft het project getracht de verworvenheden voor de boeren te consolideren door het opzetten van (autonome) organisaties voor taken zoals kredietvoorziening, zaadvermeerdering, productie van landbouwwerktuigen e.d. Vanaf dat jaar heeft ook een langzame integratie van de Nederlandse steun in het Office du Niger plaatsgevonden, die in 1991 zo goed als volledig is geworden. In het licht van de discussie over doelgroepen van de Nederlandse hulp en een toename van sociaal-economische differentiatie (zie beneden) blijft de vraag over de optimale mate van integratie echter actueel.

Er is steeds getracht een innoverende aanpak te volgen. Op basis van een snelle analyse van de situatie werden nieuwe activiteiten gedefinieerd, die eerst in een testfase uitgetoetst werden, alvorens op grote schaal te worden toegepast. Doordat het project uitvoeringsgericht was, werd vrij weinig aandacht aan continu onderzoek en analyse van de veranderende situatie van de boeren geschonken. De inzichten hierover zijn dan ook beperkt. Het grote voordeel was echter dat in een moeilijke uitgangssituatie de slagvaardigheid groot was.

Het Nederlandse programma in het Office is al vrij snel grootschalig van karakter geworden: in de 'topjaren' 1986–1988 werkten er 18 Nederlandse deskundigen en assistent-deskundigen. Vanaf 1984 waren de jaaruitgaven hoger dan f 10 miljoen. In 1991 waren ze volgens de administratie van het DGIS teruggelopen tot f 7,6 miljoen. Aan het einde van dat jaar werkten er nog 12 Nederlandse deskundigen. Ongeveer twee derde van alle Nederlandse deskundigen die in het programma werkten had een technische achtergrond (landbouw, weg- en waterbouw, mechanisatie); de anderen waren economen, sociale wetenschappers en financieel-administratieve deskundigen.

## 5. Organisatie en beheer

Uit een analyse van de formele en informele doelstellingen van de belangrijkste actoren, het DGIS, het Office du Niger, de boeren en het projectteam blijkt dat vooral tussen hun informele doelstellingen grote verschillen bestaan. Het zwaartepunt van die verschillen ligt in de rol die door de boeren in de toekomst gespeeld moet worden en de gewenste of noodzakelijke overdracht van taken van het Office du Niger aan de boeren of andere instituties. Gedurende lange tijd heeft ARPON zich opgesteld als initiatiefnemer en katalysator van veranderingen in het gebied. Het feit dat het project veel eigen initiatieven kon nemen kwam door de grote mate van delegatie van bevoegdheden aan de teamleider en daarmee de wijze waarop bij het DGIS het project werd beheerd.

Een opvallend aspect van de organisatie en beheer van het ARPON-programma en de studies die eraan voorafgingen is dat gedurende een lange periode, nl. van 1979 tot 1988, alle belangrijke beslissingen genomen werden door een beperkt aantal sleutelfiguren in het veld en op het DGIS in Den Haag. In Mali waren dat de teamleider en enkele Malinese personen op sleutelposities in de overheid. Ook binnen het DGIS was er een zeer ongebruikelijke continuïteit en werd het programma heel lang door twee personen beheerd, namelijk één medewerker bij de Sector Management Eenheid (later DST/TA) in de periode 1978–1988 en één medewerker op het landendebureau in de periode 1980–1988. Beide hadden veldervaring in de Sahel. Met een minimum aan procedurele vereisten werd in het begin der jaren '80 vanuit verschillende begrotingscategorieën het programma in snel tempo uitgebreid. Identificatie zowel als formulering van uitbreidingen, inclusief ondersteunende betalingsbalanshulp werden lange tijd vooral door de teamleider gedaan.

Deze situatie van korte communicatielijnen, weinig formele beslissingsprocessen en geringe verslaglegging veranderde tegen het einde van de jaren '80. In de eerste plaats kregen de genoemde sleutelfiguren bij het DGIS andere verantwoordelijkheden in 1988. Sindsdien hebben zich zowel op het landendebureau als bij DST/TA meerdere medewerkers achtereenvolgens met ARPON en het Office du Niger bezig gehouden. Op de tweede plaats werd in toenemende mate binnen het DGIS het volgen van de in 1982 vastgelegde instructies voor beleids- en beheersbeslissingen (de 'instructiebundel') vereist. In de laatste jaren is deze formalisering via beheersparagrafen en ontwikkelingstoetsen nog verder toegenomen. Een derde factor was de instelling van een DGIS vertegenwoordiging in Mali in 1988. In eerste instantie was dat een coördinatiebureau voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, dat echter snel uitgroeide tot een Ambassade. Met de

versterking van DGIS-capaciteit in het veld werd een nieuw beheersmatig niveau ingebouwd, zonder dat daaraan veel werkelijke verantwoordelijkheden werden overgedragen.

Een vereiste voor een succesvolle procesmatige aanpak is dat belangrijke verantwoordelijkheden aan het veld c.q. de projectleiding worden gedelegeerd. Alleen door een grote mate van delegatie kan de noodzakelijke slagvaardigheid en flexibiliteit in het veld worden gecreëerd. In het redelijk gesloten Nederlandse beheerscircuit dat lange tijd in stand is gebleven en waarbij de zeer belangrijke persoon van de projectleider door de sleutelfiguren in Nederland werd aangezocht, leverde deze delegatie geen problemen op. In tegendeel, in een vrij perfecte samenwerking werd op verschillende niveaus (beleidsdialoog, ronde-tafelconferenties, uitvoering in het veld) een zelfde beleid uitgevoerd. De informatie door verslaglegging en rapportage was echter minimaal. Ook de tijdigheid en volledigheid van financiële verslagen en controle hebben gedurende verscheidene periodes te wensen over gelaten. Dit werd o.a. vastgesteld bij de accountantscontrole van de uitgaven in 1989, waarbij overigens werd aangetekend dat er geen aanleiding is daaruit af te leiden dat die uitgaven niet voor het juiste doel of buiten de goedgekeurde begroting hebben plaatsgevonden.

Het gebrek aan informatie over het verloop van het programma heeft dan ook vanaf 1989 voor de nodige spanningen gezorgd, vooral tussen de projectleiding enerzijds en de Ambassade en het DGIS anderzijds. Men is er nooit in geslaagd om een goede monitoring van het programma te realiseren. Hoewel in 1988 bij de goedkeuring van het programma ARPON II werd vermeld dat een externe adviesstructuur diende te worden opgericht, heeft een dergelijke structuur nooit gestalte gekregen. Ook de evaluatiemissies in 1984, 1986 en 1990 hebben erg weinig aan een betere inzicht in en bijstelling van het programma kunnen bijdragen, doordat zij in korte tijd onvoldoende inzicht in de complexe situatie konden vergaren en doordat de communicatie met het projectteam soms te wensen overliet.

Het feit dat praktisch alle interventies in eigen beheer door het DGIS zijn uitgevoerd, met uitzondering van de door de Landbouwuniversiteit Wageningen uitgevoerde studies BEAU en GEAU en recentelijk de vervulling van enkele posten voor technische assistentie, heeft een aantal voor- en nadelen gehad. Een gunstig gevolg was de korte beslissingslijn tussen het veld en Den Haag die vrijwel niet kan worden geacomodeerd in het geval van uitbesteding. Flexibiliteit en slagvaardigheid verminderen daardoor. Ook het door elkaar lopen van identificatie en uitvoering van verschillende deelactiviteiten kan beter worden beheerst in eigen beheer dan bij uitbesteding. Daar kan de aanwezigheid van institutionele



of bedrijfsbelangen van uitvoerders tot vermenging van belangen leiden. Een belangrijk nadeel was dat de personeelsafdeling van het DGIS vaak grote problemen heeft gehad om op tijd bekwame deskundigen te recrutereren voor bepaalde sleutelposities in het programma, bijvoorbeeld teamleider, assistent-teamleider en financieel administratieve deskundigen.

## 6. Resultaten

De produktiestijging in het Office du Niger — de eerste doelstelling van de Nederlandse steun — is zeer opmerkelijk en daaraan heeft de Nederlandse steun zeker bijgedragen. De liberalisering van de rijstmarkt, die leidde tot een verhoging van de producentenprijzen is een belangrijke voorwaarde geweest voor dit succes.

Nederland heeft door haar interventies met name bijgedragen aan een algemeen verbeterd produktieklimaat in het Office du Niger. De herinrichting van het gedegradeerde irrigatiesysteem werd in enkele zones op grote schaal ter hand genomen en in totaal werd meer dan 11.000 ha gerehabiliteerd. Een krediet- en inputvoorzieningssysteem werd opgericht. Boeren werden in de gelegenheid gesteld te mechaniseren met behulp van ossentraction. Verbeterd zaaizaad en verbetering van de technieken van rijstteelt werden geïntroduceerd. Al deze interventies hebben ertoe geleid dat in de loop der jaren het aantal bebouwde hectares is toegenomen en dat door intensificatie de gemiddelde rendementen zijn verdubbeld. In één van de heringerichte zones is de produktiviteit zelfs verdrievoudigd (van 2000 kg/ha naar 6000 kg/ha). Overigens dient opgemerkt te worden dat deze resultaten op wat grotere schaal pas na vele jaren van interventies werden gerealiseerd. Evenmin kan al worden vastgesteld of dit hoge rendement geen uitschieter naar boven is.

De levensomstandigheden van de bevolking in het gebied van het Office du Niger zijn door deze produktiestijging behoorlijk veranderd. Veel mensen hebben van deze veranderingen geprofiteerd. De verhoogde inkomens hebben echter nog niet tot een betere voedingssituatie van kinderen en betere gezondheidstoestand in vergelijking met het gemiddelde in Mali geleid: vooral ziektes als malaria en bilharzia komen zeer veel voor. Nieuwe boerenklassen zijn ontstaan, vooral een nieuwe middenklasse die in het begin der jaren '80 praktisch afwezig was. Er is echter ook een aanzienlijke groep van arme boeren die de ontwikkelingen niet heeft kunnen volgen. Er ontstond een groeiende groep van landarbeiders, die zowel bestaat uit migranten van elders als 'drop-outs' uit het Office. Ook zijn er aanwijzingen dat vrouwen minder dan mannen van de verhoogde inkomens

profiteerden. Een opmerkelijke verandering op het sociaal-economische vlak is de groei van de groep 'niet-boeren', d.w.z. ambtenaren, handelaren, e.d. temidden van diegenen die land hebben in het Office gebied. Aangetrokken door de stijgende opbrengsten van de rijstteelt hebben zij land kunnen krijgen door hun contacten in het Office.

ARPON heeft altijd de gehele boerenbevolking als haar doelgroep beschouwd. Er is wel getracht om het politiek zeer gevoelige probleem van de 'niet-boeren' op verschillende niveaus aanhangig te maken. Zo werden voornemens om nieuw gerehabiliteerde gronden uit te geven voor grootschalige, gemechaniseerde rijstteelt, als gevolg van Nederlandse interventie teruggedraaid. ARPON heeft zich ook wel rekenschap gegeven van de veranderende sociale verhoudingen, maar dit heeft nooit geleid tot aparte strategieën voor verschillende boerengroepen. Wel was er een programma met speciale ondersteuning voor boeren die zich nieuw mochten vestigen in het gebied.

Wat betreft de tweede doelstelling — de bijdrage aan de organisatievorming van de boeren — heeft ARPON zeker in het begin een belangrijke rol gespeeld. De introductie van de kleine rijstdorser op dorpsniveau, waarmee het dorsmonopolie van het Office werd doorbroken, heeft in dit proces een doorslaggevende rol gespeeld. Door deze zeer rendabele dorsactiviteit werd een gedegen economische basis aan de dorpsorganisaties verschaft. Er werd ook veel aandacht besteed aan de training van de bestuurders en technici van de dorpsorganisaties en ook andere economische activiteiten op dorpsniveau werden ontwikkeld, bijvoorbeeld opslag, inkoop en verkoop. Toch kan gesteld worden dat ARPON vrij snel is uitgegaan van een 'ontwikkeling op eigen kracht' van deze dorpsorganisaties, zonder zich goed te verdiepen in het werkelijk functioneren ervan: slechts 40% functioneert redelijk goed. De catalysatorrol van ARPON wat betreft dorpsorganisaties lijkt uitgespeeld. De nieuwe ideeën daarover, en over mogelijke andere vormen van boerenorganisatie komen de laatste jaren niet meer van Nederlandse zijde, maar vooral uit het Malinese decentralisatiebeleid waaraan de Franse hulp veel aandacht besteed.

Tenslotte is een belangrijke bijdrage geleverd aan het moeizame herstructureeringsproces van de organisatie van het Office du Niger, waarin vele actoren een rol spelen. De bijdrage van ARPON ligt vooral in de creatie van een aantal organisaties die enkele taken op zich hebben genomen die vroeger door het Office werden vervuld. De belangrijkste zijn een kredietfonds, een assemblagewerkplaats voor landbouwmateriaal, een 'aannemersbedrijf' gespecialiseerd in het onderhoud en eventueel rehabilitatie van irrigatiesystemen en een trainingscentrum.

In een nieuwe opzet zouden de boerenorganisaties via het aandelenkapitaal in de toekomst deel moeten nemen aan deze zogeheten autonome structuren. Het formaliseren van de herstructurering, inclusief de beperking van het mandaat en dus ook het aantal werknemers van de Office du Niger in een zgn 'contrat-plan', is in 1991 en 1992 onderwerp van discussie tussen de Malinese overheid, de leiding van de Office du Niger en de donoren.

## 7. Economische en financiële analyse

De kosten/baten-analyse van de Nederlandse hulp aan de Office du Niger levert een matig tot redelijk positieve uitkomst op.

Op de eerste plaats werd een kosten/baten-analyse uitgevoerd van de uitgaven die aan het gehele produktiesysteem in de Office du Niger ten goede kwamen. Ongeveer 45 procent van de Nederlandse uitgaven werd hieraan toegerekend. Het betreft alle uitgaven voor het opleidingscentrum, het zaadproductiebedrijf, het assemblagebedrijf en het kredietstelsel, de helft van de uitgaven voor 'mise en valeur' en tweederde van de algemene uitgaven. Aan de batenkant werd tweederde van de algemene productieverhoging aan de Nederlandse interventies toegerekend. De financiële interne rentevoet varieert, afhankelijk van de assumpties over prijs voor paddy en opbrengsten 'zonder project', tussen 14,7% en 20,1%. Een belangrijk aandeel van deze gunstige uitkomsten wordt ontleend aan het hoge rendement van de introductie en operatie van de kleine dors- en pelmachines door het project. De economische rentevoet is 4 à 5% lager, mede omdat hierin de overwaardering van de CFA-franc werd verdisconteerd.

Ongeveer 55 procent van de totale Nederlandse uitgaven kan worden toegerekend aan de rehabilitatie en de herinrichting van 11 000 hectare van het irrigatiesysteem, gelijkelijk verdeeld over twee sectoren, Niono en Kokry. De kosten per hectare zijn in de loop van de tijd behoorlijk gestegen, vooral omdat geleidelijk hogere technische normen werden gehanteerd. Toch bleven de kosten per hectare aanzienlijk lager dan van de twee andere door Frankrijk en de EG gefinancierde rehabilitatieprojecten. Bij het uitvoeren van de kosten/baten-analyse werd uiteraard ook rekening gehouden met de gestegen kosten voor onderhoud, inputs en arbeid na de rehabilitatie. De schatting van de baten werd verkregen door de opbrengsten van de gerehabiliteerde akkers te vergelijken met die van niet-gerehabiliteerde delen in dezelfde zone. In Kokry werd 61% van het gerehabiliteerde areaal voordien helemaal niet bebouwd. Daarom waren daar de baten aanzienlijk hoger. Afhankelijk van de veronderstelde prijs van paddy werd berekend dat de financiële

rentevoet van de rehabilitatie in Niono varieert tussen 4,9% en 6,9%. Voor de sector Kokry is dat tussen 8,5% en 11,5%. Hier is weinig verschil tussen de financiële en *economische* rentabiliteit. Het indirecte positieve effect op de motivatie van de boeren is in deze analyses echter niet meegenomen. Ook konden werkgelegenheidseffecten van de rehabilitatie en duurzaamheidsaspecten niet worden verdisconteerd.

Door de intensificatie en de daarmee gepaard gaande productiviteitsstijgingen zijn de kosten per ton paddy voor de boer aanzienlijk gedaald. Er is berekend dat in het merendeel van de gevallen de geïrrigeerde rijstteelt in het Office tegen de huidige producentenprijzen een winstgevende zaak is. Het netto bedrijfsresultaat per hectare op niet-gerehabiliteerde akkers, en met breedwerpig gezaaide oude rijstvariëteiten wordt berekend op gemiddeld 53 000 FCFA (*f* 350). Op een bedrijf waar zaailingen van een der nieuwe variëteiten op gerehabiliteerd land worden uitgeplant levert een hectare gemiddeld netto 203.000 FCFA (*f* 1.350) op.

## **8. Beoordeling van de resultaten**

Het ARPON-programma heeft zich altijd mogen verheugen in scherpe stellingnames van een ieder die maar op enigerlei wijze bij het programma betrokken raakte. Daarbij was sprake van fervente voorstanders en geheide tegenstanders. Omdat de feitelijke informatie over het verloop en de resultaten van het programma beperkt was, waren deze oordelen vaak nogal subjectief. Kritiek kwam vooral van andere donoren, van Nederlanders die niet direct bij het programma betrokken waren en van degenen die directe conflicten met ARPON hadden gehad. Belangrijke voorstanders zijn de boeren uit het Office du Niger, terwijl tevens op het DGIS lange tijd veel aanhangers te vinden waren.

De scepsis die bij een aantal partijen bestaat is begrijpelijk. Pas de laatste jaren is er immers sprake van een substantiele produktiestijging. Terwijl wel langzamerhand de productie-omstandigheden veranderden, bleef lange tijd het zichtbare effect op de produktie uit, terwijl intussen grote sommen gelds waren uitgegeven. Pas vanaf 1989/1990 is de produktiestijging overtuigend. Het is ironisch dat in diezelfde periode de positieve waardering binnen het DGIS lijkt om te slaan in een veel kritischer houding.

Met betrekking tot de *doeltreffendheid* van het programma luidt het oordeel positief. De doelstellingen zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Naast de produktieverhoging is een bijdrage geleverd aan een verhoogde weerbaarheid en

organisatiegraad van de boeren. Ook is het aandeel van Nederland aan het herstructureringsproces van het Office du Niger, met name via de oprichting van nieuwe structuren, niet gering geweest.

Het is moeilijker een oordeel over de *doelmatigheid* te geven omdat er weinig vergelijkingen met andere methoden of opties bestaan en de verslaglegging weinig gedetailleerd is geweest. Op één terrein is een directe vergelijking mogelijk. Dat betreft de kosten voor de rehabilitatie van het gedegradeerde irrigatiestelsel. Daar is door het ARPON programma een significant betere verhouding tussen kosten en baten gerealiseerd dan met de methode die door de Franse overheid werd gefinancierd. De uitvoering in eigen beheer, heeft in positieve zin tot een grote slagvaardigheid en flexibiliteit geleid. Negatief was dat de coninuiteit van personeelsvoorziening belangrijke hiaten heeft gehad.

Positief is dat het programma zich altijd rekenschap heeft gegeven van de economische, sociale en politieke context op het regionale en nationale niveau. Daardoor heeft men goed ingespeeld op ontwikkelingen die voor de boeren voordelig konden zijn. Gedurende de laatste jaren vindt overleg op dit niveau vooral via multi-donoroverleg plaats. Het structurele aanpassingsprogramma in de landbouw vormt daarbij het kader. Minder positief is dat weinig rekening is gehouden met instituties buiten het Office du Niger, zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel, die binnen hetzelfde interventiegebied opereren. In het algemeen bestond de neiging om andere actoren in het gebied, waaronder andere projecten, niet al te serieus te nemen.

De vraag naar de kansen op *duurzaamheid* van de recente produktiviteitsverhoging en de verbeterde positie van de boeren, die de basis vormt voor het positieve oordeel over de Nederlandse steun, is van groot belang. Deze vraag kan slechts in kwalitatieve zin worden beantwoord.

De *politieke* duurzaamheid van het Office du Niger wordt per saldo gematigd positief ingeschat. Het politieke belang dat aan het Office en de zelfvoorziening van rijst wordt gegeven is groot. Tegelijkertijd volgt uit dit belang ook een gevaar voor politieke bemoeienis met het management van het bedrijf en verschijnselen van exploitatie zoals die aan het einde van de zeventiger jaren voorkwamen. De recente politieke ontwikkelingen in Mali beperken de kansen daarop enigszins, terwijl de organisatiegraad van de boeren is toegenomen. Ook de afspraken in het kader van de structurele aanpassing vergroten de kansen op een rationeel beheer van het Office du Niger.

Op *economisch* gebied zijn de vooruitzichten positief, mits een halt kan worden toegeroepen aan de illegale importen op grote schaal. De produktiekosten van rijst in de Office du Niger zijn nu al gunstig in vergelijking met die van de andere produktiesystemen in Mali en er zijn redelijke vooruitzichten op een verdere verhoging van de rendementen en de marges voor de boeren. Het macro-economische beleid van Mali is gunstig voor de rijstproduktie, verwerking en handel. De economische duurzaamheid van de met Nederlandse hulp opgezette 'autonome organisaties' varieert, maar wordt als geheel gematigd positief beoordeeld.

Veel minder positief is het oordeel over de *financiële* duurzaamheid van het Office du Niger als organisatie. Voor een deel wordt die bedreigd doordat de overheid niet aan haar verplichtingen voldoet. Ook het (te) grote aantal personeelsleden en de geringe doelmatigheid leiden tot een voortdurende neiging om gaten in de begroting voor lopende kosten te dekken met geld dat is bestemd voor investeringen en voor onderhoud.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat ook de *institutionele* duurzaamheid nog niet verzekerd is. De herstructurering, vooral afslanking, van het Office du Niger, met de daarbij horende overname van taken door andere organisaties is nog niet afgerond. De voortdurende aanwezigheid van een behoorlijk aantal buitenlandse deskundigen is deels een (duur) lapmiddel voor het tot nog toe ontbreken van degelijke afspraken op dit gebied. Ook aan de basis is de boerenorganisatie nog niet echt solide. De uitvoering van het voorgestelde *contrat-plan* tussen overheid en Office du Niger over de mandaten, verplichtingen en middelen van alle betrokkenen zou de kansen op duurzaamheid van de resultaten aanzienlijk verhogen.

De vooruitzichten op *technische* duurzaamheid zijn redelijk. De technologie van de verbeterde rijstteelt sluit, blijkens de snelle stijging van de rendementen, goed aan bij de capaciteiten van de boeren. Ook de technologie van de rehabilitatie blijkt na enkele aanpassingen adequaat. Een zwak punt blijft het periodieke onderhoud van het systeem. Dit is een absolute voorwaarde voor het handhaven van de produktie. De obstakels liggen niet zozeer in de technische sfeer maar meer in de eerder genoemde gebrekkige financiële en institutionele discipline. Een specifieke bedreiging van technische (en ook ecologische) aard vormt het risico van verzilting van het systeem. De ernst ervan wordt door verschillende onderzoekers zeer verschillend beoordeeld.

Op *sociaal-cultureel* gebied vinden grote veranderingen plaats. Enerzijds wordt door een betere boerenorganisatie en de gestegen inkomens van de huishoudens

de weerbaarheid tegen calamiteiten en exploitatie verhoogd. Anderzijds neemt de sociaal-economische differentiatie binnen het gebied toe, vallen de (groot)families uit elkaar, worden de spanningen tussen de generaties groter, etc. Op basis van de beschikbare informatie lijken die veranderingen geen bedreiging te vormen voor de continuïteit van de produktieverhoging maar ze zullen wel invloed hebben op de verdeling van de baten.

Het grootschalige irrigatiesysteem heeft een aantal *ecologische* gevolgen. De eerder genoemde verziltingsproblematiek, het endemisch voorkomen van ziektes zoals malaria en bilharsiosis en negatieve milieu-effecten in het gebied rondom het Office du Niger zoals overbegrazing en houtkap kunnen de duurzaamheid van de resultaten bedreigen. Ook is nog niet vastgesteld of de recente rendementsverhogingen wellicht voor een deel ten koste van de natuurlijke draagkracht van de gronden werden verkregen.

Het programma is tenslotte geanalyseerd op drie huidige speerpunten van het Nederlandse beleid, te weten armoedebestrijding, vrouwen en milieu.

Met betrekking tot de *armoedebestrijding* kan worden vastgesteld dat dit een belangrijk aandachtspunt is geweest bij de identificatie van de Nederlandse interventies en de bepaling van de strategie ervan. Aangezien in het begin van de jaren '80 het overgrote merendeel van de bevolking als arm kon worden bestempeld, hoefde geen specifieke doelgroepstrategie te worden gevolgd. De materiële situatie van een zeer groot deel van deze mensen is door het project aanzienlijk verbeterd. In de loop van de jaren veranderde het beeld van de sociaal-economische differentiatie en nam het verschil tussen arm en rijk toe. De veranderde situatie heeft niet geleid tot een bijstellen van de doelgroep van ARPON: de 'boeren in het Office du Niger' bleef doelgroep voor de Nederlandse interventies.

In 1989 is een eerste voorzichtige strategie ten aanzien van *vrouwen en ontwikkeling* geformuleerd. Er werd gesteld dat de ontwikkeling van vrouwen geïntegreerd onderdeel uitmaakte van het geheel aan doelstellingen en interventies van het ARPON-programma. Enkele specifieke activiteiten ten behoeve van vrouwen werden ondernomen, waarvan de introductie van rijstpellers voor dorpsvrouwengroepen de belangrijkste was. Al snel bleek dat deze groepen de concurrentie met mannen, individuele boeren zowel als handelaren en de andere, door mannen beheerste dorpsorganisaties, niet aankunnen. In het algemeen kan gesteld worden dat geen aandacht is geschonken aan een goede analyse van de positie van vrouwen en mannen in het Office, op grond waarvan een coherente en consistente vrouwenstrategie vastgesteld had kunnen worden.

Op het gebied van het *milieu* zijn enkele negatieve milieu-effecten reeds genoemd. Voor een meer fundamentele discussie van de ecologische problematiek zou het concept 'duurzame ontwikkeling' gehanteerd kunnen worden. Met dit concept kan een verbinding worden gelegd tussen de rijstteelt in het Office du Niger, andere produktiesystemen in de regio, de opties voor de toekomstige voedselvoorziening en inkomens van de mensen in Mali om op die wijze de best mogelijke — of misschien minst slechte — keuze voor gebruik van de milieugebruiksruimte te kunnen maken. De huidige discussie over de ecologische effecten van het Office du Niger lijdt aan dezelfde vertekening die het ARPON project ook oproept. Er worden ook hier twee diametraal tegengestelde visies geponeerd. De ene visie stelt dat de draagkracht met de huidige bevolkingsdruk en de intensieve rijstteelt reeds overschreden is en dat zowel binnen als direct buiten het Office du Niger de negatieve gevolgen van deze exploitatiedruk in snel tempo zullen toenemen. Een andere visie stelt dat de bevolking in het Office nog kan verdubbelen en dat dit zeer gunstige effecten zou hebben op de omliggende gebieden waar nu de draagkracht overschreden is. Een analyse van het produktiesysteem van het Office du Niger in termen van duurzame ontwikkeling is in het kader van deze evaluatie niet uitgevoerd maar zou een genuanceerdere visie kunnen opleveren.

De doelstellingen van de Nederlandse ondersteuning aan de rijstteelt in het Office du Niger zijn in grote mate bereikt. De economische en financiële baten zijn in redelijke verhouding tot de kosten. Belangrijke externe factoren daarbij waren het economisch en agronomisch potentieel van het irrigatiestelsel en het relatief gunstige macro-economische beleid van Mali. De procesmatige aanpak en de strategie waarbij de positieverbetering van de boeren voorrang kreeg hebben ook een positieve invloed op de resultaten gehad. De duurzaamheid van de resultaten is niet gegarandeerd, vooral omdat financiële en institutionele duurzaamheid en ook ecologische afwegingen nog onzeker zijn. De uitvoering van de voorgestelde overeenkomst tussen alle betrokken over hun mandaten, verplichtingen en financiering zou de kansen op duurzaamheid van resultaten vergroten. De toename van de verschillen tussen arm en rijk die ook een gevolg was van de produktieverhoging verdient aandacht.



Bij de besluitvorming over mogelijke *voortzetting* van de Nederlandse steun aan het Office du Niger zijn op basis van de evaluatie van de periode 1979–1991 de volgende aandachtspunten van belang:

- Verdere versterking van de boerenorganisaties;
- Duidelijke afbakening van mandaten, verplichtingen en financiering van de staat, het Office du Niger, andere uitvoerende en dienstverlenende structuren en de boeren;
- Voortzetting van het gunstige macro-economisch en fiscaal beleid en bestrijding van illegale importen;
- Een goede verhouding tussen economische kosten en baten van de technologie van rehabilitatie;
- Aandacht voor sociaal-economische differentiatie van de bevolking, waaronder de positie van vrouwen;
- Maatregelen die de negatieve effecten voor het milieu beperken;
- Inzicht in de betekenis van het Office du Niger vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling;
- Een goede combinatie van slagvaardigheid en vereisten voor controle bij de uitvoering.



# LESSEN

---

1. In een uitgangssituatie waarin een groot aantal mechanismes ten nadele van kleine producenten werken, moet de tijdshorizon voor interventies niet beperkt worden tot enkele jaren. In de situatie van het Office du Niger werden de eerste substantiële resultaten pas tien jaar na de eerste studies en zes jaar na de start van grootschalige interventies gerealiseerd.
2. In een situatie waar sprake is van antagonistische relaties tussen boeren en overheid, en waar geen alternatieven voorhanden zijn kan een strategie waarbij in eerste instantie gekozen werd voor de versterking van de weerbaarheid van de boeren een positief effect hebben op de resultaten. Daarbij kunnen interventies direct ten behoeve van de boeren worden uitgevoerd waarbij de lokale overheid aan de zijlijn blijft staan. Om een dergelijke strategie te kunnen uitvoeren, moeten wel een aantal sleutelpersonen in de lokale hiërarchie er hun steun geven of haar minimaal gedogen. De kosten van deze strategie zijn relatief hoog omdat meestal veel externe deskundigen nodig zijn en de institutionele duurzaamheid extra aandacht vereist.
3. In het licht van de institutionele duurzaamheid van een grootschalig irrigatiesysteem is (partiële) integratie van de hulp in een overkoepelende organisatie uiteindelijk altijd een vereiste. Het gevaar van overheersing of exploitatie van de boeren door die overkoepelende organisatie kan worden beperkt doordat sommige taken vervuld worden door de privé-sector, de boerenorganisaties en eventueel nieuw te creëren instituties waarin boerenorganisaties zouden kunnen participeren.
4. Factoren op macro-niveau zijn van groot belang voor de kansen op duurzaamheid op micro-niveau. Een goede analyse van de omgevingsfactoren en het beïnvloeden van macro-beleid waar dat mogelijk is zijn daarom van belang voor de duurzaamheid van projectresultaten voor de doelgroep. Vaak blijven op dit niveau obstakels bestaan die een project niet kan wegnemen en die de duurzaamheid van de resultaten bedreigen.

5. Grootschalige ontwikkelingsinterventies kunnen aanwezige trends van sociaal-economische differentiatie versterken. Personen van buiten het interventiegebied trachten in onevenredige zin mee te profiteren van kansen die deze veranderingen bieden. Zonder extra maatregelen zullen arme boeren en vrouwen in veel mindere mate profiteren van de veranderingen.
6. Op basis van de ervaringen met de Nederlandse hulp in het Office du Niger kan worden geconcludeerd dat een grootschalig irrigatiestelsel in Afrika onder bepaalde voorwaarden kan leiden tot hogere inkomens voor de doelgroep, grotere voedselzekerheid en economische versterking van het ontwikkelingsland.
7. Een programma voor verbetering van de situatie van een doelgroep, die een in afhankelijke positie van de (semi-)overheid verkeert vereist een procesmatige aanpak. Dit betekent ook een grote mate van delegatie aan het veld om een maximum aan flexibiliteit en slagvaardigheid te garanderen. Een goede monitoring dient te worden opgezet om het programma continu bij te stellen en een collectief geheugen te creëren.
8. Processen van plattelandsontwikkeling zijn maar zeer beperkt voorspelbaar. Bij het werken in dergelijke situaties hoort, behalve een strategie van slagvaardigheid en flexibiliteit, ook het nemen van risico's. In de huidige trend op het DGIS waarbij grote aandacht wordt besteed aan het vooraf gedetailleerd vastleggen van de uitvoering en het beperken van risico's tijdens de identificatie- en formuleringsfase bestaat daarvoor steeds minder ruimte.







