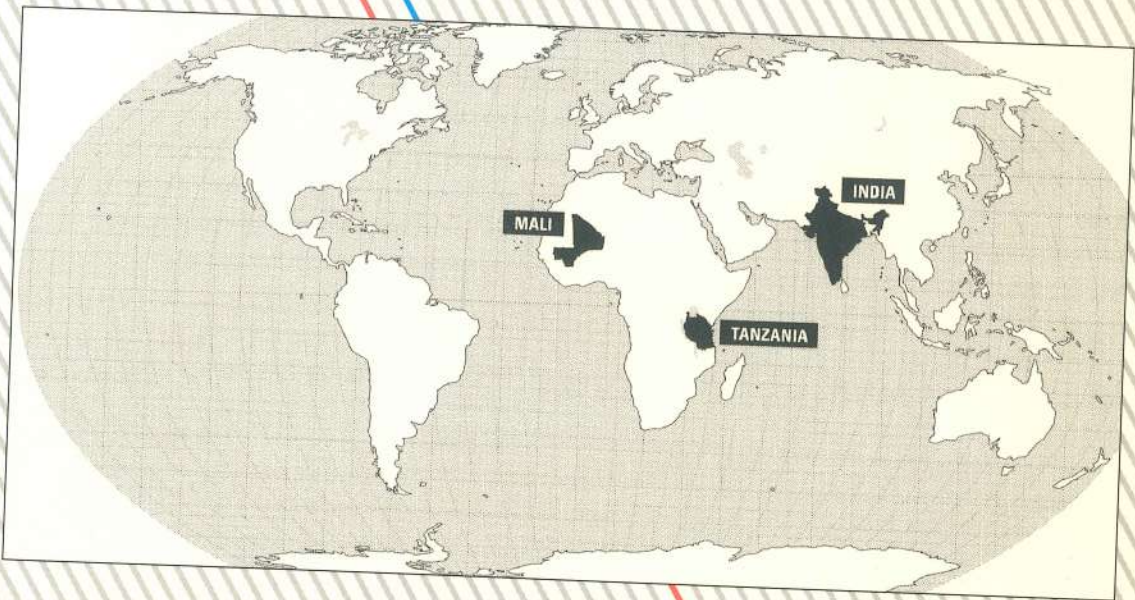
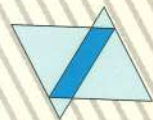


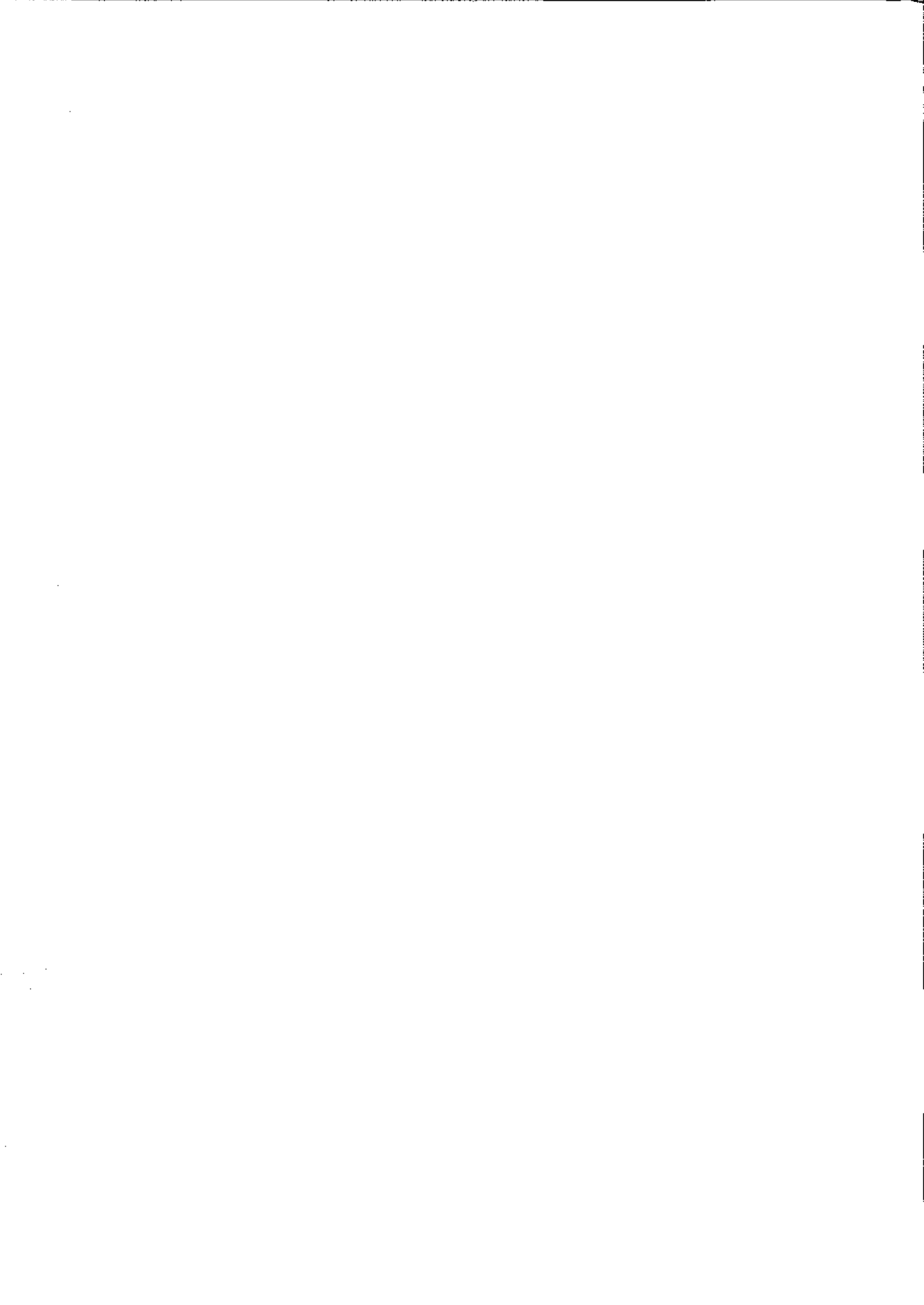
SAMENVATTEND RAPPORT 1994

EVALUATIE VAN DE NEDERLANDSE HULP AAN INDIA, MALI EN TANZANIA



ONTWIKKELINGSSAMENWERKING






MEMORANDUM

Datum: 25 augustus 1994

Kenmerk: DST/TA-374/94

Van: Hfd DST/TA 

Aan: Medewerkers TA

Cc: Chef DST

Onderwerp: IOV evaluatie India, Mali en Tanzania

./.

Bijgaand het samenvattende rapport van de IOV studie over India, Mali en Tanzania. Mijns inziens is dit nog afgezien van de zwaarte die er aan wordt toegekend in de regeringsverklaring t.b.v. de herbezinning over ontwikkelingsamenwerking verplicht kost voor TA medewerkers. Binnenkort zal vanuit de cluster PL een aanzet volgen voor consequenties en relaties met het TA werk. Daarna stel ik me voor, het rapport in de plenaire TA vergadering van oktober op leerpunten te bespreken. Per cluster is een volledige set beschikbaar, daarnaast zijn in (zeer) beperkte mate exemplaren bij Ine verkrijgbaar.



EVALUATIE VAN DE
NEDERLANDSE HULP AAN
INDIA, MALI EN TANZANIA

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1994

Foto's: John Fox (blz. 122, 136, 138); Ron Giling / LINEAIR (blz. 173, 179, 182); IHC (blz. 86);
ILRI (blz. 93); IRC (blz. 90).

Omslagillustratie, kaarten en figuren: Geografiek, Amsterdam

Pre-press services: Transcripta, Beerzerveld

Druk: Ridderprint BV, Ridderkerk

Woord vooraf

Dit samenvattend rapport van de evaluaties van de Nederlandse bilaterale hulp aan India, Mali en Tanzania bevat naast de samenvattingen van de drie afzonderlijke rapporten de gemeenschappelijke hoofdbevindingen. Deze hoofdbevindingen zijn gegroepeerd rond de identieke kernvragen die voor de drie studies uitgangspunt van onderzoek vormden.

De mogelijkheid om op deze wijze tot algemene bevindingen en conclusies te komen werd bemoeilijkt door de zeer uiteenlopende omstandigheden in de drie landen en de daarmee samenhangende verschillen in het Nederlandse hulpprogramma. Niettemin bleken er met name voor aspecten van organisatie en beheer van de hulp duidelijke overeenkomsten te bestaan, op basis waarvan een aantal algemene conclusies en aanbevelingen konden worden geformuleerd.

Een samenvattend rapport kan per definitie niet de volledige onderbouwing bevatten voor deze algemene conclusies en aanbevelingen. Voor de gedetailleerde evaluatiebevindingen en de op grond daarvan getrokken conclusies wordt verwezen naar de drie rapporten over de afzonderlijke landen.

Chef IOV

Inhoud

Lijst van kaarten, figuren en tabellen	blz. viii
Gebruikte afkortingen	ix

DEEL I. HOOFDBEVINDINGEN

1 Inleiding	3
1 Achtergrond en doel van de landenevaluaties	3
2 Opzet van het onderzoek	4
3 Indeling van het rapport	5
2 Landencontext	7
1 India	7
2 Mali	9
3 Tanzania	12
4 Landenvergelijking	14
3 Hoofdbevindingen	17
1 Beleidsoriëntatie	17
2 Organisatie en beheer	29
3 Economische verzelfstandiging	37
4 Armoedebestrijding	42
5 Duurzaamheid	48
4 Conclusies en aanbevelingen	57
1 Beleidsmatigheid	57
2 Doeltreffendheid	59
3 Doelmatigheid	61
4 Aanbevelingen	62

DEEL 2 SAMENVATTINGEN LANDENSTUDIES

5	India	67
1	Enkele sociaal-economische kenmerken van India	67
2	Economisch beleid	68
3	Macro-economische ontwikkelingen	69
4	Buitenlandse hulp	72
5	Nederlands hulpbeleid	73
6	Omvang en samenstelling van de Nederlandse hulp	74
7	Organisatie van het programma	76
8	Beheer van het programma	78
9	Economische verzelfstandiging	82
10	Armoedebestrijding	88
11	Conclusies	100
12	Aanbevelingen	107
6	Mali	111
1	De Malinese context	111
2	Buitenlandse hulp	116
3	Nederlands hulpbeleid	118
4	Organisatie en beheer van de hulp	119
5	Omvang en samenstelling van de hulp	121
6	Programmahulp	128
7	Projecthulp in Mali-Sud	132
8	Projecthulp in het gebied van de Office du Niger	135
9	Overige projecthulp	140
10	Hoofdbevindingen	143
11	Aanbevelingen	147
7	Tanzania	151
1	De Tanzaniaanse context	151
2	Buitenlandse hulp	154
3	Nederlands hulpbeleid	156
4	Omvang en samenstelling	157
5	Organisatie van het hulpprogramma	159
6	Beheer van de projectcyclus	162
7	Hulpvormen	164
8	Programmahulp	165
9	Kapitaalinvesteringsprojecten	170
10	Plattelandsontwikkelingsprojecten	172

11	Technische samenwerkingsprojecten	176
12	Sectorhulp	178
13	Conclusies	181
14	Beleidsopties	186

DEEL 3 BIJLAGEN

I	Onderzoeksopzet van de landenevaluaties	195
II	Samenstelling hulpprogramma India	202
III	Samenstelling hulpprogramma Mali	205
IV	Samenstelling hulpprogramma Tanzania	207
	Literatuur	211

Lijst van kaarten, figuren en tabellen

Kaarten:

1	Concentratiegebieden van Nederlandse hulp in India	blz. 66
2	Concentratiegebieden van Nederlandse hulp in Mali	113
3	Concentratiegebieden van Nederlandse hulp in Tanzania	150

Figuren:

1	Nederlandse bilaterale hulp aan India, Mali en Tanzania, 1980-1993	20
2	Totale Nederlandse bilaterale hulp in vergelijking met de hulp aan India, Mali en Tanzania 1980-1993	22
3	Aandeel van programmahulp in de Nederlandse bilaterale hulp aan India, Mali en Tanzania, 1980-1993	25
4	Aandeel van de financiële-hulpprocedure in de bilaterale samenwerking met India, Mali en Tanzania, 1980-1993	33
5	Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, India, 1980-1992	74
6	Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, Mali, 1980-1992	125
7	Projecthulp en programmahulp aan Mali, 1980-1992	129
8	Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, Tanzania, 1980-1993	158
9	Programmahulp en projecthulp aan Tanzania, 1980-1993	166

Tabel:

1	Uitgaven in het landenprogramma voor project- en programmahulp, India, 1980-1992	75
---	--	----

Gebruikte afkortingen

bemo	beoordelingsmemorandum
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
DAC	Development Assistance Committee
DCI	Dredging Corporation of India
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DNES	Department of Non-Conventional Energy Sources
(DST)TA	Bureau Technische Advisering (DGIS)
ERP	Economic Recovery Programme
EU	Europese Unie
EWE	Education for Women's Equality
HDI	Human Development Index
IDA	International Development Agency
idmo	identificatiememorandum
IDPAD	Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development
IDTP	Indo-Dutch Public Tubewells Project
IMF	International Monetary Fund
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
IREDA	Indian Renewable Energy Development Agency
KAP	Kleine ambassadeprojecten
KLRP	Khar Lands Reclamation Project
MFO	Medefinancieringsorganisatie
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development
NBTDP	North Bengal Terai Development Project
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGL	Open General Licence
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréaliier
PSO	Personnel Services Overseas
RIDEP	Rural Integrated Development Programme
SNV	SNV, Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking en Bewustwording
THA	Tanzania Harbour Authority
WFP	World Food Programme

DEEL I HOOFDBEVINDINGEN

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van de landenevaluaties

Medio 1991 is de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) gestart met een reeks landenevaluaties. Onderwerp van deze studies was de bilaterale hulp zoals gerapporteerd aan de Development Assistance Committee (DAC). Onder de DAC-definitie van bilaterale hulp valt naast de directe overheidshulp ook de steun die wordt gegeven via niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De jaarlijkse bijdragen van Nederland aan internationale organisaties vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Gezien de omvang van de hulpprogramma's was een afbakening van de studies noodzakelijk. Dit houdt onder meer in dat de projecten die in India via de NGO's zijn uitgevoerd, niet expliciet zijn geëvalueerd.

Het hoofddoel van de evaluatie was het beoordelen van de beleidsrelevantie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bilaterale hulp. Belangrijke redenen om dergelijke studies uit te voeren waren: het zeer omvangrijke deel van de ontwikkelingsgelden dat via landenprogramma's wordt gekanaliseerd; de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in de inzet van een breed scala van beleidsinstrumenten; en het geschikte kader dat dit type studies biedt om de organisatie en het beheer van de hulp te beoordelen.

Drie landen werden geselecteerd voor deze evaluatiestudies, te weten India, Mali en Tanzania. De keuze werd niet alleen bepaald door de omvang van de hulp aan deze drie landen, maar ook door de grote verschillen tussen de landen en tussen de Nederlandse hulpprogramma's.

In beginsel bestrijken de drie landenevaluatiestudies de gehele periode van samenwerking, dat wil zeggen vanaf het moment dat het reguliere samenwerkingsprogramma is begonnen. Voor India was dit begin jaren zestig, voor Tanzania eind jaren zestig en voor Mali midden jaren zeventig. In de evaluatiestudies ligt de nadruk echter op de periode 1980-1992.

1.2 Opzet van het onderzoek

De studies zijn door drie afzonderlijke onderzoeksteams vanuit de IOV uitgevoerd. Daarbij is wel getracht de studies conceptueel zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Met dit doel zijn aan het begin van het onderzoek vijf centrale vragen geformuleerd, die voor elk van de drie studies leidraad voor het evaluatieonderzoek zijn geweest. De grote verschillen tussen de drie landen van onderzoek en tussen de drie programma's hebben ertoe geleid dat bij de rapportage van de onderzoeksbevindingen geen standaardindeling is gevolgd. De vijf centrale vragen waarop het onderzoek zich heeft geconcentreerd zijn:

- In hoeverre sloot het hulpprogramma aan bij de beleidsprioriteiten van Nederland en het ontvangende land?
- Hoe was het hulpprogramma tussen Nederland en het ontwikkelingsland georganiseerd en hoe werd het beheerd?
- In welke mate droeg de Nederlandse hulp bij aan de economische verzelfstandiging?
- In welke mate droeg de Nederlandse hulp bij aan de armoedebestrijding?
- Hoe duurzaam zijn de resultaten van de Nederlandse hulp gebleken?

De onderzoeksaanpak voor de studies verliep vrijwel identiek. De eerste (oriënterende) fase bestond uit uitvoerig dossieronderzoek. De *terms of reference* voor de individuele landenevaluaties werden eind 1991 uitvoerig besproken met vertegenwoordigers van de drie ontwikkelingslanden. Het betreft hier echter geen evaluaties die onder gezamenlijke verantwoordelijkheid met de ontvangende landen zijn uitgevoerd. Wel namen deskundigen uit de desbetreffende ontwikkelingslanden deel aan de veldstudies. De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek berust bij de IOV.

Het veldonderzoek heeft vooral in 1992 plaatsgevonden. In het kader van elke studie zijn diverse onderzoeksmissies uitgestuurd. Deze missies hebben de belangrijkste onderdelen van het hulpprogramma geëvalueerd. Van twee sectorstudies zijn eind 1992 aparte IOV-rapporten verschenen, een over de steun aan de boerenrijstteelt in Mali en een over de steun aan de suikersector in Tanzania.

De drie landenrapporten zijn begin 1994 afgerond. Conceptversies werden in de tweede helft van 1993 zowel in het veld als in Nederland besproken met degenen die nauw betrokken waren bij de uitvoering van het hulpprogramma.

Voor elk van de landenstudies zijn referentiegroepen ingesteld die de IOV hebben geadviseerd over de onderzoeksopzet en de methodologie, de resultaten van de

deelstudies en het concept van het eindrapport. Deze referentiegroepen bestonden uit zowel medewerkers van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) als externe deskundigen.

1.3 Indeling van het rapport

Dit samenvattend rapport over de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking met India, Mali en Tanzania bestaat uit drie delen. Het eerste deel geeft de hoofdbevindingen van de landenevaluaties. Dit deel begint met een korte schets van de drie landen als achtergrond voor de bevindingen over de Nederlandse hulp. Daarin wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de sociaal-economische situatie en het overheidsbeleid. Vervolgens worden de hoofdbevindingen gepresenteerd aan de hand van de vijf centrale vragen die de leidraad vormden voor de evaluaties. Deze hoofdbevindingen hebben achtereenvolgens betrekking op de beleidsoriëntatie, organisatie en beheer van de hulp, de bijdrage van het hulpprogramma aan economische verzelfstandiging en armoedebestrijding in de drie landen, en de duurzaamheid van de projectresultaten. Het deel met de hoofdbevindingen wordt afgesloten met conclusies over de beleidsmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de hulp, en met aanbevelingen over het landenallocatiesysteem, de hulpaanpak en het hulpbeheer.

Deel twee bevat de samenvattingen van de afzonderlijke landenrapporten. Deze samenvattingen hebben globaal dezelfde opbouw: een achtergrondschematische van de situatie in het ontvangende land en de rol van de buitenlandse hulp, een overzicht van het Nederlandse hulpprogramma inclusief organisatie en beheersaspecten, en een evaluatie van de belangrijkste hulpactiviteiten. De samenvattingen worden afgesloten met een beoordeling van de mate waarin het programma in het betreffende land aan de hoofddoelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft bijgedragen, en met aanbevelingen ter verbetering van de programma's. Deze samenvattingen geven slechts een summier onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen. Voor de gedetailleerde onderbouwing wordt daarom verwezen naar de rapporten over de afzonderlijke landen.

Het derde deel van dit samenvattend rapport bevat enkele bijlagen: een verantwoording van de onderzoeksopzet voor de landenstudies en overzichten van de samenstelling van het Nederlandse hulpprogramma voor de drie landen.

2 Landencontext

In dit hoofdstuk worden de volgende kenmerken van de drie landen van onderzoek in het kort besproken: de sociaal-economische situatie en het gevoerde beleid; de rol en de omvang van de hulp voor het desbetreffende land; en de belangrijkste karakteristieken van het Nederlandse samenwerkingsprogramma met dat land. Deze context wordt van belang geacht voor het beoordelen en vergelijken van de resultaten van de Nederlandse hulp aan deze landen.

2.1 India

India is met een oppervlakte van 3,3 miljoen km² zo'n 100 keer zo groot als Nederland en bijna even groot als West-Europa. India had begin 1991 een bevolking van ongeveer 850 miljoen mensen.

India behoort tot de lage-inkomenslanden. In 1990 bedroeg het BNP US\$ 350 per capita. Naar schatting van de Wereldbank leven 340 miljoen mensen of 40% van de bevolking beneden de armoedegrens. Ook op basis van de Human Development Index (HDI), waarbij het ontwikkelingsniveau van landen wordt vastgesteld aan de hand van een reeks sociale en economische indicatoren, scoort India zeer laag.

India is echter een land van grote tegenstellingen. Hoewel het aan de ene kant een van de armste landen ter wereld is behoort het aan de andere kant ook tot de twintig belangrijkste industrielanden. Zo'n 30% van het BNP in India is afkomstig van de industriële sector. De landbouwsector levert eenzelfde bijdrage. De belangrijkste sector is de dienstensector met 40%.

In de afgelopen decennia heeft de staat in het Indiase ontwikkelingsproces een dominante rol vervuld. Uitgangspunt in het beleid was dat de belangrijke industrieën in handen van de staat dienden te zijn, aangezien ze als de motor voor economische ontwikkeling werden gezien. Teneinde over goedkope arbeid te kunnen beschikken

was het beleid erop gericht de voedselprijzen laag te houden. Voorts werd ernaar gestreefd om de economische verzelfstandiging te vergroten. In de landbouw kreeg daarom de voedselzelfvoorziening de hoogste prioriteit. Voor de industriële sector betekende dit het bevorderen van importvervangende industrieën.

De afgelopen decennia is India tamelijk succesvol gebleken in het uitbreiden van de productiecapaciteit van landbouw en industrie. Dit doel werd evenwel bereikt tegen zeer hoge kosten. India's financieringstekort en buitenlandse schuld namen als gevolg hiervan sterk toe gedurende de jaren tachtig. De economische crisis die zich eind jaren tachtig aandiende heeft India er begin jaren negentig toe gedwongen het economische beleid drastisch te wijzigen. In 1991 introduceerde de Indiase overheid een pakket economische hervormingen waarbij een belangrijke rol werd toegekend aan het marktmechanisme en de invloed van de overheid werd teruggedrongen. Deze hervormingen beoogden met name de industriële deregulering en de privatisering van de overheidsbedrijven, de liberalisering van de buitenlandse handel en van de wisselkoers, en de herstructurering van de financiële sector. De eerste indicaties lijken aan te geven dat de Indiase regering er met het nieuwe economische beleid in is geslaagd in de periode na medio 1991 de betalingsbalansproblemen te verminderen, het begrotingstekort van de overheid te beteugelen en de inflatie terug te dringen.

Tussen 1980 en 1992 bedroeg de totale buitenlandse hulp aan India circa US\$ 30 miljard. Daarin hadden de multilaterale en bilaterale donoren globaal eenzelfde aandeel. Verreweg de belangrijkste donor was de Wereldbank, met ongeveer een derde van de totale hulp. Nederland was de zesde donor met een bijdrage van ruim 5%. De meeste buitenlandse hulp ging naar infrastructurele projecten. Aan het einde van de jaren zeventig begonnen verscheidene bilaterale donoren een toenemend deel van de hulp te richten op de sociale sectoren. Hoewel de hulp aan India in absolute termen zeer omvangrijk was, was de betekenis van de hulp voor de economie als geheel relatief bescheiden. De hulpbijdrage in termen van het BNP wordt geschat op 1%.

De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en India gaat terug tot het begin van de jaren zestig. De hulp was er in die periode vooral op gericht om de Indiase importen van kapitaalgoederen uit Nederland te financieren. Ernstige tekorten aan buitenlandse valuta dreigden de Nederlandse exporten namelijk te schaden. In dit kader heeft Nederland in de jaren zestig en zeventig concessionele leningen beschikbaar gesteld aan India. De totale jaarlijkse hulpallocatie steeg van f 30 miljoen in 1962 tot f 225 miljoen in 1979. Tegen het einde van de jaren zeventig ontstond de opvatting dat de bilaterale relatie tussen Nederland en India meer zou moeten inhouden dan ontwikkelingssamenwerking alleen. Financiële middelen

zouden moeten worden ingezet ter bevordering van culturele, economische, technologische en wetenschappelijke contacten. Bij deze 'verbreding' van de relaties tussen beide landen zou ontwikkelingssamenwerking een stimulerende rol moeten spelen. In de praktijk is van deze verbreding weinig terecht gekomen.

De Nederlandse hulp aan India bedroeg in de periode 1980–1992 in totaal f 3,5 miljard. Ongeveer 80% van de hulp werd beschikbaar gesteld via het reguliere landenprogramma. Ongeveer de helft van de additionele hulp betrof steun via niet-gouvernementele organisaties. In deze periode bestond de reguliere hulp voor meer dan twee derde (circa f 2 miljard) uit programmahulp. Hiervan was driekwart importsteun (vooral kunstmestleveranties), terwijl een kwart werd verstrekt in de vorm van begrotingssteun (vooral steun aan rurale kredietverleningsprogramma's). De belangrijkste sectoren waarop projecthulp was gericht waren watertransport, drinkwater en sanitatie op het platteland, en land en water ten behoeve van de landbouwontwikkeling. In 1986 is bovendien besloten de projecthulp te concentreren op vijf deelstaten.

De verhouding tussen projecthulp en programmahulp is in de periode 1980–1992 sterk gewijzigd. Voor 1985 was de programmahulp verreweg de belangrijkste hulpvorm. Daarna werd de doelstelling de helft van de landenallocatie aan projecthulp te besteden, nadat Nederland eerst zelfs een verhoging tot 70% had voorgesteld. De afgelopen jaren lijkt deze doelstelling min of meer te zijn gehaald. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het aandeel van de projecthulp zeer sterke schommelingen heeft vertoond.

De Nederlandse hulp aan India bestond tot 1991 voor de helft uit leningen en voor de helft uit schenkingen. Sindsdien wordt de hulp aan India nog uitsluitend gegeven in de vorm van schenkingsgelden. Mede als gevolg van deze wijziging is ook het kasplafond voor India verlaagd van f 200 miljoen in 1991 naar f 160 miljoen in 1992. In 1993 is het kasplafond voor India verder teruggebracht tot f 112 miljoen.

2.2 Mali

Mali is een van de grootste Sahellanden. Het is met een oppervlakte van 1,2 miljoen km² bijna 35 keer zo groot als Nederland. Het land telde in 1992 bijna 10 miljoen inwoners.

In 1990 bedroeg het BNP van Mali US\$ 270 per capita. Mali behoort daarmee tot de middengroep van minst ontwikkelde landen. Volgens de HDI scoort het land echter

veel lager. Dit komt doordat de kwaliteit van de sociale infrastructuur zeer slecht is en de toegang tot sociale diensten als onderwijs en gezondheidszorg slechts voor zeer weinigen is weggelegd.

Naar Afrikaanse begrippen is de bijdrage van de landbouw aan het BNP met circa 45% bescheiden. Het aandeel van de dienstensector met rond de 40% is daarentegen hoog. Geldovermakingen door de anderhalf miljoen Malinese gastarbeiders in het buitenland spelen hierbij een belangrijke rol. De bijdrage van de industriële sector wordt geschat op ruim 10%.

Na de onafhankelijkheid in 1960 koos Mali aanvankelijk voor een socialistisch ontwikkelingsmodel. Dit leidde tot sterke overheidsbemoeienis in alle sectoren van de economie. Aan het begin van de jaren tachtig verkeerde het land financieel en economisch in een zeer ernstige crisis. Deze crisis werd zowel door interne (slecht financieel en economisch beleid) als door externe factoren (perioden van droogte en lage prijzen voor exportproducten) veroorzaakt.

Vanaf 1982 zijn er stappen gezet om de economie te herstructureren en zijn er met een onderbreking van 1985 tot 1988, diverse structurele aanpassingsprogramma's uitgevoerd. Een van de belangrijkste stappen in de richting van een meer op de markt gerichte economie was de toetreding tot de Westafrikaanse Monetaire Unie. Door deze terugkeer in de franc-zone in 1984 verkreeg Mali een grotere stabiliteit op economisch-monetair vlak. Dit betekende ook dat het land, anders dan veel andere ontwikkelingslanden, geen specifiek deviezenprobleem meer kende. Sinds enkele jaren heeft Mali, mede onder druk van donoren, tevens een begin gemaakt met de introductie van politieke hervormingen waaronder het invoeren van een meerpartijstelsel. De politieke veranderingen staan echter op gespannen voet met de noodzaak van impopulaire economische maatregelen.

Mali's economische ontwikkeling was de afgelopen tien jaar redelijk succesvol. Het land bereikte in deze periode een gemiddelde netto economische groei van rond de 3%. Opvallend zijn verder de lage inflatie en de, naar Afrikaanse maatstaven, geringe schuldendienst. Punten van zorg zijn de lage binnenlandse besparingen, het hoge financieringstekort van de overheid en de sterke afhankelijkheid van donorfinanciering om dit tekort op te vangen. De ontwikkelingsmarges in Mali zijn zeer smal. De extreme klimatologische omstandigheden en de geringe bodemvruchtbaarheid leiden tot een zeer beperkte agrarische productiecapaciteit.

De totale hulp aan Mali is vanaf 1971 tot het midden van de jaren tachtig sterk gestegen; daarna stabiliseerde de hulpomvang. De afgelopen jaren ontving Mali

jaarlijks gemiddeld zo'n US\$ 450 miljoen aan ontwikkelingsgelden, wat neerkomt op ruim US\$ 50 per hoofd van de bevolking. Het hulpvolume in termen van BNP werd voor 1991 geschat op 20%. Dit toont aan hoe belangrijk hulp-gelden zijn voor de economie van Mali. Twee derde van de totale hulp was afkomstig van bilaterale donoren; Frankrijk is met een kwart van het totaal veruit de belangrijkste. Nederland behoort met ongeveer 7% van de totale hulp tot de middelgrote donoren. Binnen de hulp is de afgelopen jaren een verschuiving opgetreden van project- naar programmahulp. Het grootste deel van de projecthulp is gericht op de primaire sectoren.

Het Nederlandse hulpprogramma met Mali maakt deel uit van het regionale samenwerkingsprogramma met de Sahel. De hulp aan de Sahel begon in de jaren zeventig als reactie op de ernstige droogte waarmee de regio toen te kampen had. Vele jaren werd de hulp aan Mali op ad hoc basis aangeboden, dat wil zeggen dat het land geen vaste allocatie ontving. Het merendeel van de hulp aan Mali was in die periode afkomstig uit speciale programma's. Sinds midden jaren tachtig is er echter sprake van een meer reguliere hulprelatie met Mali, waarbij jaarlijks een globale reservering wordt gemaakt binnen het Sahel-regioprogramma voor dit land. Het aandeel van de financiering uit het Sahelregioprogramma nam hierdoor toe van 10% begin jaren tachtig tot ongeveer drie kwart van het totale Mali programma in 1993. Van de totale uitgaven over de periode 1980-1993, die bijna f 600 miljoen bedroegen, was de helft afkomstig van speciale programma's. Het betalingsbalanssteunprogramma en het plattelandsontwikkelingsprogramma waren de belangrijkste additionele begrotingscategorieën voor Mali.

Fondsen uit het Sahelprogramma werden bijna geheel gebruikt voor de ondersteuning van projectactiviteiten. Deze activiteiten waren vrijwel uitsluitend gericht op de ontwikkeling van het platteland. Belangrijke beleidsthema's waren het verhogen van de voedselzekerheid en het terugdringen van de bodemdegradatie. De hulp aan de concentratiegebieden, Mali-Sud en Office du Niger, absorbeerde de helft van alle bilaterale fondsen. Mali-Sud is het mandaatgebied van de Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) die de ontwikkeling van katoen als hoofddoel heeft. De belangrijkste economische activiteit in het gebied van de Office du Niger is de geïrrigeerde rijstteelt.

De Nederlandse hulp aan Mali was gericht op de regio's met het grootste ontwikkelingspotentieel. De programmahulp, die in totaal bijna 40% van alle bestedingen betrof, is vrijwel uitsluitend verstrekt in het kader van het betalingsbalanssteunprogramma en voornamelijk aangewend voor de aankoop van kunstmest en landbouwwerktuigen voor de CMDT en de Office du Niger. Programmahulp was in Mali

dus sterk geïntegreerd in de projecthulp. Sinds de opheffing van het betalingsbalanssteunprogramma is het aandeel van de programmahulp gedaald.

2.3 Tanzania

Tanzania beslaat een gebied van bijna 1 miljoen vierkante kilometer. Begin jaren negentig telde het land ruim 25 miljoen inwoners.

In 1992 bedroeg het BNP US\$ 110 per hoofd van de bevolking. In termen van BNP per capita is Tanzania op Mozambique na het armste land ter wereld. Naar schatting leefde eind jaren tachtig 60% van de plattelandsbevolking in Tanzania onder de armoedegrens. Op basis van de HDI scoort Tanzania echter aanzienlijk beter. Deze relatief gunstige score is het gevolg van de spectaculaire uitbreiding van de gemeenschapsdiensten in de periode na de onafhankelijkheid in 1961. Het inefficiënt functioneren van veel van deze diensten kan er echter op duiden dat de positie van Tanzania op de HDI enigszins geflatteerd is.

Landbouw is de basis van de Tanzaniaanse economie: deze sector draagt ruim 60% bij aan het BNP en maakt circa twee derde van de export uit. De bijdrage van de industriële sector bedroeg in de jaren zeventig ruim 10% en is thans gedaald tot minder dan 5%. Tanzania is daarmee een van de minst geïndustrialiseerde landen in Afrika. De bijdrage van de dienstensector aan het BNP ligt rond 35%.

Na de onafhankelijkheid, in het bijzonder na de afkondiging van de Arusha Declaration in 1967, koos Tanzania voor een socialistische koers, zij het met een Afrikaans gezicht. Verspreid levende bevolkingsgroepen werden gestimuleerd in dorpen bijeen te gaan wonen. Deze concentratie van bevolking in dorpen werd bevorderd door het opzetten van gemeenschapsdiensten, zoals onderwijs, gezondheidszorg en drinkwatervoorziening. Toen onvoldoende mensen bereid bleken zich vrijwillig in deze gemeenschapsdorpen te vestigen werd door de overheid steeds vaker dwang uitgeoefend. Ruim twee derde van de bevolking is uiteindelijk naar dergelijke dorpen overgebracht. In het midden van de jaren zeventig verschoof het accent in het economische beleid van Tanzania van de landbouw naar de industrie. In het kader van economische verzelfstandiging werden door de overheid op grote schaal importvervangende industrieën opgezet. Investerings in deze semi-overheidsbedrijven werden in belangrijke mate verstrekt door donoren.

Het Tanzaniaanse ontwikkelingsmodel draaide uit op een mislukking, deels vanwege ongunstige externe omstandigheden en deels door ernstige tekortkomingen in het

binnenlandse beleid. De economie geraakte in een crisis, waardoor de productie in alle sectoren aanzienlijk daalde en de gemeenschapdiensten en levensomstandigheden verslechterden. In het midden van de jaren tachtig zag Tanzania zich genoodzaakt onder druk van donoren, in het bijzonder het IMF en de Wereldbank, ingrijpende veranderingen aan te brengen in haar ontwikkelingsstrategie. In de praktijk betekende deze verandering dat een door de staat geleide en gecontroleerde economie werd omgezet in een vrije-markteconomie. Het Tanzaniaanse hervormingsbeleid bestond onder meer uit een drastische devaluatie van de overgewaardeerde munt, een verandering in het deviezen-allocationssysteem, een liberalisering van de importen en de binnenlandse handel, en de privatisering van staatsbedrijven.

De liberalisering lijkt een gunstige uitwerking te hebben gehad op de economie. Zo steeg de groei van het BNP van rond 1% begin jaren tachtig tot ongeveer 4% in de periode 1986–1992. Met name de landbouwproductie lijkt geprofiteerd te hebben van de economische hervormingsmaatregelen. De industriële ontwikkeling is hierbij echter sterk achtergebleven. Sommigen hebben zelfs hun ongerustheid uitgesproken over een mogelijk de-industrialisatieproces als gevolg van de liberalisering van de importen. Naast de grote waardering die donoren hebben voor het zeer omvangrijke en ingrijpende aanpassingsprogramma dat Tanzania heeft uitgevoerd, is er een groeiende kritiek op de geringe voortgang van de hervormingen op het institutionele vlak, zoals de herstructurering van de semi-overheidsbedrijven en het bankwezen, en de reorganisatie en inkringing van het overheidsapparaat. Ook is de economische groei onvoldoende geweest om van een duurzaam herstel te kunnen spreken. De huidige economische groei wordt voornamelijk toegeschreven aan de toename van de hulpomvang. Zowel de betalingsbalans als de overheidsfinanciering verkeert nog steeds in een ernstige crisis.

Sinds de onafhankelijkheid in 1961 heeft Tanzania aanzienlijke bedragen aan buitenlandse hulp ontvangen. De jaarlijkse uitgaven bereikten een piek van ongeveer US\$ 1 miljard sinds het begin van het Economic Recovery Programme (ERP) in 1986. In absolute termen is Tanzania een van de voornaamste hulpontvangende landen in Afrika. Met rond US\$ 40 per jaar per hoofd van de bevolking, valt Tanzania echter in de middengroep van ontvangers in die regio. Zweden is de afgelopen twee decennia Tanzania's belangrijkste donor geweest met zo'n 12% van alle hulp. Nederland was in deze periode na de Wereldbank (11%) de derde donor, met ruim 8% van de totale hulpstroom.

De hulp is van enorme betekenis voor de Tanzaniaanse economie. Aan het begin van de jaren negentig was de totale hulpstroom gelijk aan ruim 40% van het BNP en

werd twee derde van alle importen met buitenlandse hulp gefinancierd. Ook speelt de ontwikkelingshulp een sleutelrol in de financiering van de overheidsbegroting. Circa de helft van de lopende uitgaven van de overheidsbegroting is afkomstig van donormiddelen.

Met een totale hulpomvang van f 2,5 miljard over de afgelopen vijftwintig jaar was Tanzania verreweg het belangrijkste ontvangende land van Nederlandse hulp in Afrika. In 1970 werd Tanzania gekozen als concentratieland van de Nederlandse bilaterale hulp. Gedurende de jaren zeventig liep de hulpomvang snel op. Aan het begin van de jaren tachtig werd een piek bereikt van f 180 miljoen per jaar. In de loop van de jaren tachtig is de totale hulpomvang geleidelijk gedaald tot rond f 100 miljoen in 1993. De fluctuaties in het hulpvolume zijn vooral veroorzaakt door de mate waarin fondsen uit speciale programma's beschikbaar werden gesteld. Gemiddeld was de omvang van deze speciale programma's gelijk aan de helft van het reguliere landenprogramma.

In de loop van de tijd is de sectorale verdeling van de Nederlandse hulp aanzienlijk veranderd. Het aandeel van de industriële sector verdubbelde bijna over de afgelopen twintig jaar, namelijk van ruim 30% tot bijna 60%, terwijl het aandeel van de landbouw met bijna de helft verminderde, van 20% tot 10%. Deze verandering was grotendeels het gevolg van de toename van programmahulp in diezelfde periode. Deze programmahulp werd hoofdzakelijk verschaft in de vorm van importsteun aan industriële ondernemingen. Een kwart van alle hulp over deze periode ging naar de sociale sectoren. Deze sectorale verschuivingen hadden tot gevolg dat niet meer dan een derde van de Nederlandse hulp direct was bestemd voor de ontwikkeling van het platteland, waar de grote meerderheid van de Tanzaniaanse bevolking leeft.

2.4 Landenvergelijking

Uit de voorgaande landenprofielen blijkt dat de drie landen zeer sterk verschillen in grootte, bevolkingsomvang en economische structuur. India is met een oppervlakte van 3,3 km² zo'n 100 keer zo groot als Nederland, en het had in 1991 een bevolking van ongeveer 850 miljoen mensen. Mali is met 1,2 miljoen km² een van de grootste Sahellanden en bijna 35 keer zo groot als Nederland. Tanzania is met 1 miljoen km² bijna even groot als Mali. In vergelijking met India zijn Mali en Tanzania met respectievelijk 10 miljoen en 25 miljoen inwoners dun bevolkt.

India behoort tot de twintig belangrijkste industrielanden ter wereld. Het produceert een breed scala van industrieproducten, inclusief kapitaalgoederen, voorziet

in een groot deel van de binnenlandse vraag, en is een belangrijke exporteur van electronica en petrochemische produkten. Mali is een land met een aride en semi-aride klimaat, een uiterst kwetsbaar milieu en weinig produktieve hulpbronnen. De bevolking vindt vooral een bestaan in de sterk zelfvoorzienende landbouw. Anderhalf miljoen Malinezen zijn werkzaam in het buitenland en daarmee is Mali's belangrijkste exportprodukt in feite arbeid. Voor Tanzania is landbouw de basis van de nationale economie. Het is in de meeste jaren zelfvoorzienend geweest in voedsel, en de export van landbouwprodukten is de belangrijkste bron van buitenlandse valuta. Ondanks een in het verleden sterk op industrialisatie gericht overheidsbeleid, is het thans een van de minst geïndustrialiseerde landen van Afrika.

Ondanks grote verschillen in economische structuur behoren alle drie de landen tot de categorie armste landen ter wereld. Het BNP per capita bedraagt US\$ 350 in India, US\$ 270 in Mali en slechts US\$ 110 in Tanzania. In India hangt de hoge graad van armoede nauw samen met de grote tegenstellingen tussen arm en rijk.

De landen toonden eveneens grote overeenkomsten in ontwikkelingsbeleid. In alle drie de landen werd een dominante rol toegekend aan de centrale overheid in het sturen van het ontwikkelingsproces. Alle drie de landen kenden typische plan-economieën. Het bevorderen van de economische verzelfstandiging, vooral door expansie van de industrie en het daartoe laag houden van de voedselprijzen voor de stedelijke bevolking, vormden gemeenschappelijke kenmerken van het overheidsbeleid in India en Tanzania. Bij deze industriële expansie stond import-substitutie centraal, terwijl de belangrijkste industrietakken in handen van de staat kwamen of waren.

De resultaten van het sterk door de staat gestuurde ontwikkelingsproces waren in alle drie de landen in het algemeen teleurstellend. Naast ongunstige ontwikkelingen in de wereldeconomie, vormden tekortkomingen in het beleid de belangrijkste oorzaak voor de economische crisis (in deze landen), die zich vanaf het begin van jaren tachtig steeds duidelijker manifesteerde. Ze waren dan ook genoodzaakt hun ontwikkelingsbeleid drastisch te herzien. Deze beleidsherziening betrof steeds een vermindering van de overheidsinvloed op de economie en de toekenning van een grotere rol aan het vrije-marktmechanisme. De beleidsherziening vond in verschillende tijdsperioden plaats: in Mali aan het begin van de jaren tachtig, in Tanzania vanaf het midden van de jaren tachtig en in India vanaf het begin van de jaren negentig. Zowel in Mali als in Tanzania lijkt de liberalisering een gunstige uitwerking te hebben gehad op de economische groei, en ook voor India zijn de eerste indicaties positief.

De drie landen hebben in de jaren tachtig elk aanzienlijke bedragen aan buitenlandse hulp ontvangen. Voor India bedroeg de hulpstroom ongeveer US\$ 2,5 miljard per jaar; Mali en Tanzania ontvingen respectievelijk US\$ 0,5 miljard en US\$ 1 miljard per jaar.

Gerelateerd aan het BNP en uitgedrukt per hoofd van de bevolking toonde de hulp zeer grote verschillen tussen de landen onderling. In dat perspectief was de buitenlandse hulp aan India met slechts 1% van het BNP en US\$ 3 per inwoner zeer bescheiden. Voor Mali en Tanzania bedroeg de hulp ongeveer US\$ 50 per hoofd van de bevolking. Voor Mali vertegenwoordigde de hulp 20% van het BNP. Het grootst was de betekenis van de hulp voor de Tanzaniaanse economie; deze stond gelijk aan 40% van het BNP. Niet minder dan twee derde van alle importen werd daar via buitenlandse hulp gefinancierd.

In de hulp aan India hadden bilaterale en multilaterale donoren globaal hetzelfde aandeel. Het percentage van de bilaterale hulp in Mali bedroeg ongeveer 60% en in Tanzania ongeveer 75%. Het aandeel van Nederland in de totale hulp was 5% in India, 7% in Mali en 8% in Tanzania. Daarmee behoorde Nederland tot de grotere bilaterale donoren.

3 Hoofdbevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de drie landenstudies vergeleken op basis van de vijf centrale vragen van het onderzoek. Deze vragen richten zich op de mate waarin aandacht is geschonken aan de hoofddoelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, te weten economische verzelfstandiging en armoedebestrijding, op de doelmatigheid van de organisatie en het beheer, de doeltreffendheid van de hulp met betrekking tot beide hoofddoelstellingen en de duurzaamheid van de projectresultaten.

3.1 Beleidsoriëntatie

De mate waarin aandacht is geschonken aan de hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid is nagegaan aan de hand van de volgende vragen: Wat waren de motieven voor de keuze van de landen? Hoe is de hulpomvang vastgesteld? Op welke wijze is het aandeel van de belangrijkste hulpvormen (project- versus programmahulp) bepaald? Hoe kwam de keuze van hulpkanalen tot stand? Hoe vond de selectie van regio's, sectoren en activiteiten plaats? Bij deze vragen is, waar relevant, onderzocht welke invloed de ontvangende landen hebben gehad op de keuzebepaling.

Landenkeuze

Reeds eind jaren zestig heeft Nederland gekozen voor een concentratie van de bilaterale hulp op een beperkt aantal landen. Deze concentratie werd ingegeven door overwegingen van continuïteit, kwaliteit en beheersbaarheid. De ontwikkelingsrelatie die werd aangegaan zou immers langdurig en intensief moeten zijn, vooral omdat een goede kennis van het land, de economische en sociale structuur, de taal en de cultuur essentieel werden geacht om effectief in de landen te kunnen opereren.

De criteria voor de keuze van concentratielanden, zoals die in de nota 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking' uit 1976 waren vastgelegd, waren de mate van armoede en de behoefte aan hulp en een sociaal-politiek beleid dat op een redelijke inkomensverdeling was gericht. Bij de keuze golden als randvoorwaarden de naleving van de mensenrechten, een zekere continuïteit in de relatie en de aanwezigheid van historische betrekkingen. De keuze werd mede bepaald door de wens om de concentratielanden geografisch enigszins te spreiden (DGIS, 1976).

Ook bij de herijking van de bilaterale hulp in 1984 bleven bij de keuze van programma- en regioland de mate van armoede en de aard van het sociaal-economisch beleid centraal staan. De continuïteit kreeg extra gewicht door de betekenis die werd toegekend aan positieve ervaringen in de bilaterale samenwerking met een bepaald land in de voorafgaande periode. Beleidsovereenstemming werd daarmee een belangrijke voorwaarde voor het voortzetten van de hulprelatie (DGIS, 1984).

Begin jaren negentig kwam, sterker dan in het verleden, het accent te liggen op een supra-nationale of regionale benadering. Daarvoor golden twee algemene overwegingen: de wens om meer aandacht te besteden aan regionale problemen en de mogelijkheid van een flexibelere aanpak door financiële middelen binnen een regio van het ene naar het andere land te kunnen overhevelen. De criteria voor de keuze van landen bleven in de jaren negentig echter min of meer dezelfde als in de periode daarvoor. In de nota 'Een wereld van verschil' (DGIS, 1990) is een belangrijk criterium voor de keuze van landen waarmee intensief wordt samengewerkt de behoefte aan buitenlandse hulp. Deze vloeit onder meer voort uit de mate van armoede, die afgeleid kan worden uit het inkomen per capita of uit andere indicatoren, zoals de HDI. Daarnaast wordt bij de bepaling van de hulpbehoefte gelet op de betalingsbalanspositie, de schuldensituatie en de toegang tot buitenlands kapitaal. Ten slotte is de mate waarin andere donoren reeds in de behoefte aan buitenlandse hulp voorzien van belang. Een tweede criterium voor de keuze van samenwerkingslanden is de mate van overeenstemming met het beleid van het ontvangende land. Die overeenstemming betreft zowel het economische als het sociaal-politieke beleid. Hiertoe behoren ook het beleid op het terrein van de mensenrechten, het beleid dat is gericht op vrouwen, sociaal zwakkere bevolkingsgroepen en minderheden, en het milieubeleid. Recentelijk is in de nota 'Een wereld in geschil' (DGIS, 1993) meer aandacht gevraagd voor aspecten als *good governance* (de wijze waarop een staat zijn politieke gezag uitoefent) en uitgaven voor militaire doeleinden.

India en Tanzania behoren tot de groep van landen die reeds bij de invoering van het concentratiebeleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn gekozen

als prioriteitslanden. De selectie van India als concentratieland werd in belangrijke mate ingegeven door Nederlandse exportbelangen en betekende in feite een voortzetting van een reeds bestaande intensieve, voornamelijk commerciële, samenwerking. De continuering van de samenwerking met India heeft de afgelopen decennia nimmer principieel ter discussie gestaan.

De keuze van Tanzania had een sterk politiek-ideologische achtergrond. Het Afrikaans socialistische ontwikkelingsexperiment in dat land kreeg vooral veel steun vanuit een groep gelijkgezinde Westeuropese donorlanden, waaronder Nederland. Begin jaren tachtig ontstond er geleidelijk groeiende kritiek op het macro-economische beleid van Tanzania. Ondanks deze kritiek wenste Nederland zijn hulprelatie niet te verbreken. Aan het begin van de jaren negentig werd de hulp aan Tanzania opgenomen in het regioprogramma Oost-Afrika (waarin ook Kenya, Uganda en Ruanda zijn ondergebracht). In de praktijk heeft deze nieuwe opzet van de hulprelatie met Tanzania geen noemenswaardige verandering gebracht.

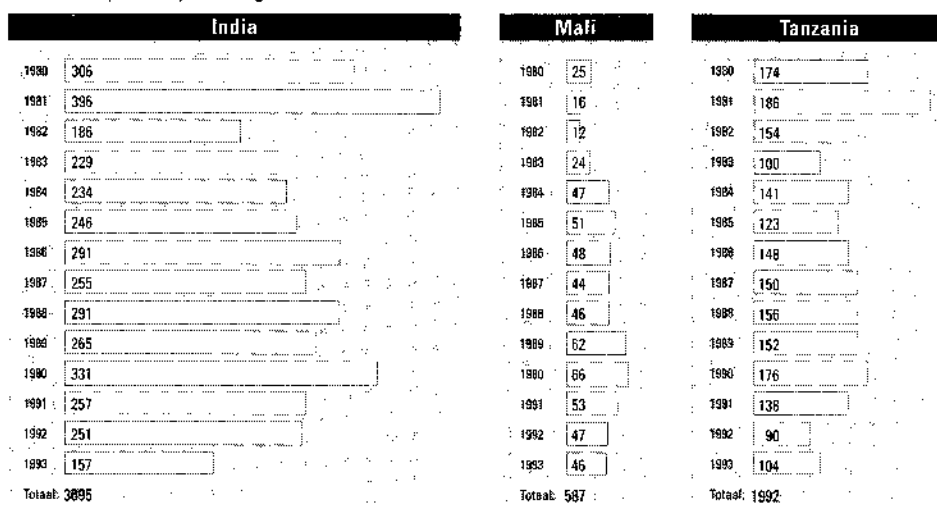
De samenwerking met Mali begon midden jaren zeventig in de vorm van humanitaire hulp naar aanleiding van een langdurige droogteperiode en ernstige voedseltekorten in de Sahelregio. Begin jaren tachtig is het regioprogramma voor de Sahel ingesteld. Mali is altijd een van de belangrijkste ontvangers geweest van de Nederlandse hulp aan de Sahel.

Op grond van de Nederlandse criteria voor ontwikkelingssamenwerking hebben India, Mali en Tanzania terecht prioriteit gekregen in het kader van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Deze landen behoren immers tot de armste ontwikkelingslanden, hebben een grote behoefte aan hulp en hun sociaal-economische beleid van de afgelopen decennia werd overwegend positief beoordeeld. Bovendien gaf de mensenrechtensituatie in geen van deze landen aanleiding tot ernstige bezorgdheid.

Hulpomvang

Het vaststellen van het hulpplafond voor een land is per definitie een politieke beslissing die gebaseerd is op een groot aantal factoren. Het is verre van eenvoudig deze soms zeer uiteenlopende factoren te vertalen in een formule waarmee het hulpplafond kan worden bepaald. Om echter voor de ontvangende landen de doorzichtigheid en voorspelbaarheid van het Nederlandse allocatiebeleid te vergroten, is het wenselijk om de voornaamste criteria die een rol spelen bij het bepalen van de omvang van de hulp aan de belangrijkste programmalanden zoveel mogelijk

Totale hulp in miljoenen guldens



Gemiddeld bedrag per inwoner per jaar in guldens



Figuur 1 Nederlandse bilaterale hulp aan India, Mali en Tanzania, 1980–1993

te concretiseren. Dit bevordert ook een goede integratie van de hulp in de lokale planning.

In 1980 heeft een DGIS-werkgroep criteria opgesteld die de jaarlijkse allocatie per ontwikkelingsland zouden moeten bepalen. Aan de criteria die golden voor de landenkeuze werd de omvang van de bevolking toegevoegd. Deze criteria zijn echter nooit officieel vastgesteld, en de bepaling van de omvang van de allocatie per land heeft dan ook niet op een eenduidige wijze plaatsgevonden. Dit blijkt onder meer uit de grote verschillen tussen het gemiddelde hulpbedrag per capita per jaar aan de drie landen: India f 0,25, Tanzania f 4,00 en Mali f 6,00.

Figuur 1 geeft de totale bilaterale hulpstroom aan voor de drie landen sinds 1980. Binnen de bilaterale hulp moet onderscheid worden gemaakt tussen het zgn. landenprogramma en de hulpfondsen die afkomstig waren uit allerlei speciale programma's. De kern van het Nederlandse hulpprogramma werd gevormd door de jaarlijks aangeboden allocatie in het landenprogramma, het kasplafond. Daarnaast ontvingen de drie landen aanzienlijke bedragen vanuit meer dan twintig speciale programma's. De belangrijkste hiervan waren het betalingsbalanssteunprogramma, de

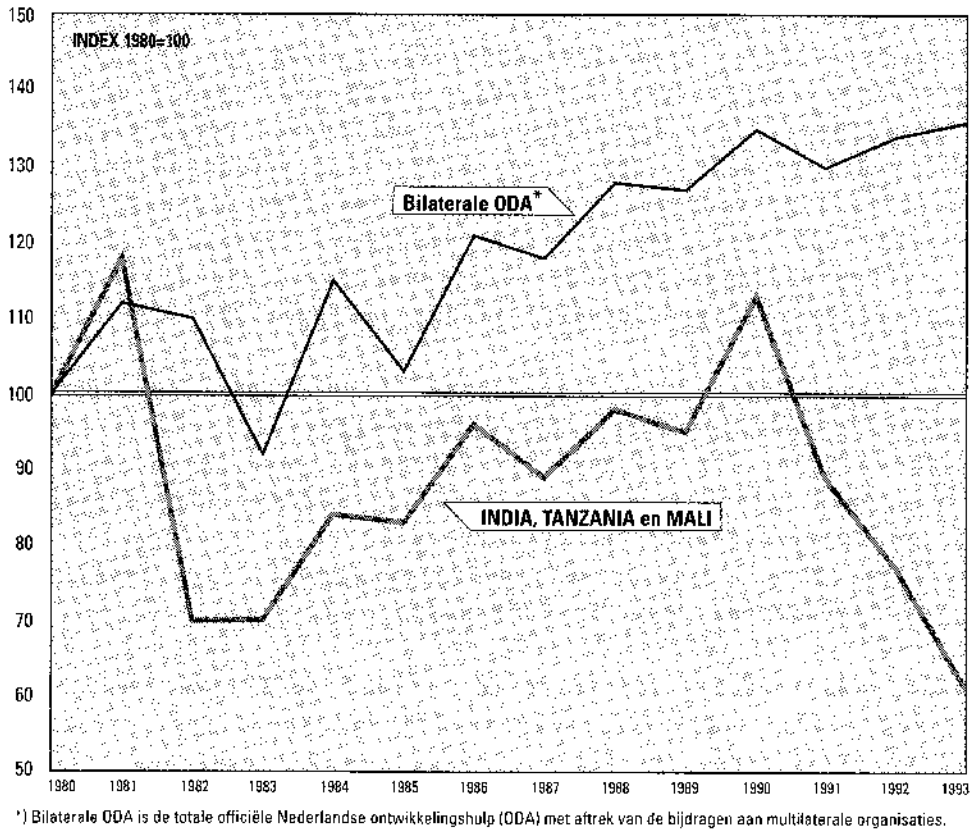
sectorprogramma's (plattelandontwikkeling, industrie, onderzoek en onderwijs), de themaprogramma's (vrouwen, milieu, stedelijke armoede en onderzoek) en de medefinancieringsprogramma's. De extra hulp uit de sector- en themaprogramma's en het betalingsbalanssteunprogramma werd mede gezien als signaal van grotere aansluiting van het beleid van het ontvangende land bij de Nederlandse prioriteiten voor ontwikkelingssamenwerking. Het gaf de donor bovendien de mogelijkheid om aandacht te besteden aan thema's en sectoren die in het Nederlandse beleid hoge prioriteit hadden. Daarbij werden speciale programma's van belang geacht voor een intensievere betrokkenheid van de achterban in Nederland bij ontwikkelingssamenwerking.

De mate waarin nadruk werd gelegd op landenallocaties of speciale programma's wisselde in het verleden sterk. In de nota 'Een wereld van verschil' (DGIS, 1990) werd aangekondigd dat voortaan een groter deel van de bilaterale hulp ter beschikking zou worden gesteld op voorwaardelijke basis, dus niet in de vorm van een kasplafond maar in de vorm van een flexibel bedrag, waarvan de hoogte uiteindelijk werd bepaald door de mate van bereikte beleidsovereenstemming.

Figuur 2 laat zien dat het aandeel van de drie landen in de totale Nederlandse bilaterale hulpbegroting sterk is gedaald. Terwijl de uitgaven voor de totale bilaterale hulp tussen 1980 en eind 1993 met zo'n 35% zijn toegenomen, daalde de hulp aan deze drie landen over dezelfde periode met zo'n 40%. Vooral na 1989 is sprake van een duidelijke trendbreuk.

De sterke schommelingen in de hulpvolumes aan de drie onderzoekslanden waren een gevolg van het hulpbeleid, de organisatievorm en het financiële beheer.

Ten eerste is in het Nederlandse hulpbeleid de afgelopen jaren meer nadruk komen te liggen op een sectorale en thematische oriëntatie en op een intensiever gebruik van het multilaterale kanaal. Hierdoor kwam minder geld beschikbaar voor de reguliere bilaterale hulp. Terwijl in 1990 nog een bedrag van f 1,6 miljard beschikbaar was voor de programma- en regiolanden, bedroeg dit in 1994 rond f 1.2 miljard. Als gevolg hiervan zijn de kasplafonds voor de meeste programmalanden de afgelopen jaren verlaagd. Dit gold met name voor India, dat de reguliere bilaterale hulp min of meer gehalveerd zag. Tot begin jaren negentig vertoonden de kasplafonds echter een grote mate van stabiliteit. Dit geldt vooral voor India en Tanzania, waarvoor de kasplafonds sinds het midden van de jaren zeventig respectievelijk rond de f 200 miljoen en f 100 miljoen bedroegen. Mali zag de reguliere bilaterale hulp over de afgelopen jaren zelfs stijgen. Maar ook voor Mali gold dat de totale hulpstroom vanaf 1990 terugliep met bijna een kwart tot f 46 miljoen in 1993.



Figuur 2 Totale Nederlandse bilaterale hulp in vergelijking met de hulp aan India, Mali en Tanzania, 1980–1993

In de tweede plaats zijn deze schommelingen te verklaren vanuit de organisatorische opzet van het DGIS. De hulp aan programma- en regio-landen bestond naast een kernallocatie uit substantiële bedragen die afkomstig waren uit sector- of themaprogramma's. Fondsen uit speciale programma's werden op ad hoc basis beschikbaar gesteld en toonden derhalve een veel geringere continuïteit dan de landenallocaties. Bestedingen van sectorprogramma's bleven bovendien vaak achter bij de geplande uitgaven, mede vanwege onduidelijkheid bij landen- en sectorbureaus over de verantwoordelijkheid voor de begroting en voor het toezicht op de uitvoering.

Een derde oorzaak voor de fluctuaties in het hulpvolume vloeit voort uit het financiële beheer. Tot het midden van de jaren tachtig was het financiële beheerssysteem gebaseerd op jaarlijkse toezeggingen. De werkelijke uitgaven weken hier echter sterk vanaf. Daarna werd het bestaande systeem vervangen door een kasplafondsysteem. In de drie landen is sinds de invoering van dit nieuwe financiële beheers-

systeem nauwelijks sprake geweest van onderuitputting. Wel zijn de kasplafonds een aantal malen tussentijds verhoogd (met name voor India) vanwege onderuitputting elders op de begroting van ontwikkelingssamenwerking. Bij de toewijzing van deze fondsen kregen de programmalanden en -regio's aanvankelijk prioriteit.

Geconcludeerd moet worden dat de criteria voor de allocatie van hulp gelden voor de ontvangende landen weinig doorzichtig waren. De mate waarin programma's succesvol bleken te zijn, speelde slechts een marginale rol bij de bepaling van de omvang van de hulp. Zo valt de recente daling van de totale hulp aan de drie landen moeilijk te rijmen met de nog steeds zeer omvangrijke armoede in deze landen en de grote waardering die Nederland heeft voor de economische herstructureringsprogramma's die de landen thans uitvoeren. De accentverschuiving in de begroting van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van landenprogramma's naar speciale programma's in de jaren negentig, is hier mede debet aan.

Hulpvormen

In de studies werden twee hoofdvormen van hulp onderscheiden, namelijk programmahulp en projecthulp. Projecthulp was tot in het begin van de jaren tachtig de meest gangbare hulpvorm in het Nederlandse hulpbeleid. Bij projecthulp gaat het om een ontwikkelingsinvestering die qua doelstelling en middelen beperkt is tot een bepaalde tijdsperiode. Toenemende absorptieproblemen bij de projecthulp en groeiende betalingsbalansproblemen hebben geleid tot een toename van de programmahulp gedurende de jaren tachtig. Deze wordt in het Nederlandse beleid gezien als een geschikte vorm van hulp wanneer er sprake is van goed sociaal-economisch beleid in een land. Voorts kan programmahulp een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van economische hervormingsprogramma's. Programmahulp heeft bovendien als voordeel dat de procedures eenvoudig zijn en het leidt tot snelle bestedingen van hulp gelden. Programmahulp komt in veel vormen voor. Voor India, Mali en Tanzania was importsteun de belangrijkste; andere vormen waren schuldverlichting, structurele of sectorale aanpassingsleningen en begrotingssteun. Sinds het begin van de jaren negentig is het aandeel van de projecthulp echter weer toegenomen; deze bedraagt thans zo'n 60% van de totale hulp aan de drie landen.

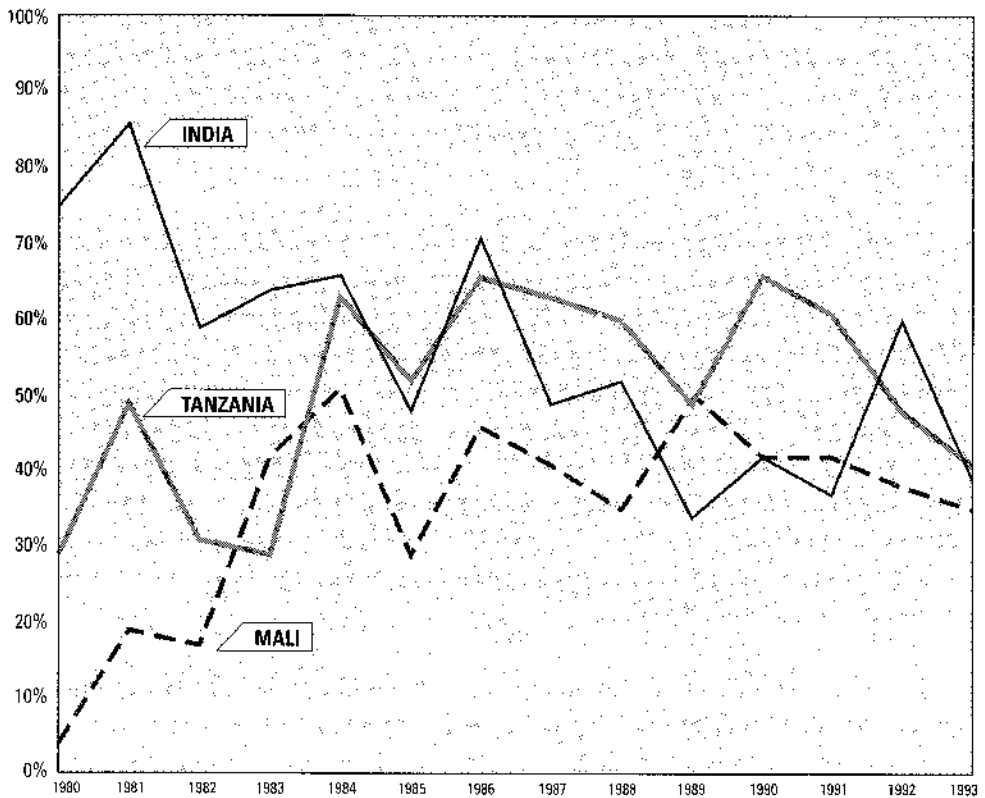
Min of meer vanaf het begin van de bilaterale samenwerking met India werd de hulp aan dat land sterk gedomineerd door programmahulp (vooral in de vorm van kunstmestleveranties). In de eerste helft van de jaren tachtig besloeg deze hulp gemiddeld zo'n 70% van de totale hulpstroom. Binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking vormde India in dit opzicht jarenlang een uitzondering. In

de jaren tachtig vond er echter een geleidelijke verschuiving plaats naar projecthulp. Dit gebeurde vooral omdat Nederland zich beleidsmatig meer op directe armoedebestrijding wilde richten, maar ook onder druk van bepaalde sectoren uit het Nederlandse bedrijfsleven. In de afgelopen vijf jaar daalde het aandeel van de programmahulp tot 40%. Opvallend was overigens de grote schommeling van de programmahulp sinds het midden van de jaren tachtig (variërend van 35% tot 70% van de totale hulpstroom). In Mali werd een derde van de hulp gegeven in de vorm van programmahulp en de rest als projecthulp. Vrijwel alle programmahulp voor Mali was afkomstig uit speciale programma's, hetgeen de continuïteit van deze hulpvorm onzeker maakte. De recente daling van de programmahulp aan Mali van 50% naar zo'n 30% illustreert dit. De hulp aan Tanzania daarentegen vertoonde in de jaren tachtig juist een verschuiving van projecthulp naar programmahulp. De programmahulp bedroeg eind jaren tachtig ongeveer 60% en bestond vooral uit importsteun aan individuele industriële ondernemingen. Begin jaren negentig nam het aandeel van de programmahulp weer af tot ongeveer 40% van de totale hulp in 1993. In figuur 3 worden deze ontwikkelingen aangegeven.

Geconcludeerd kan worden dat in het Nederlandse beleid een sterke ambivalentie is waar te nemen ten aanzien van programmahulp. Enerzijds wordt programmahulp gezien als het beste hulpinstrument om macro-economische beleidshervormingen te ondersteunen. In landen met een goed macro-beleid zou om deze reden hulp uitsluitend nog in deze vorm beschikbaar moeten worden gesteld. Anderzijds heeft Nederland de neiging om de hulp te sturen, mede om voldoende aandacht te kunnen geven aan eigen beleidsprioriteiten en om een betere financiële verantwoording van de hulp te realiseren. Projecthulp biedt hier betere mogelijkheden toe.

De sterke schommelingen in de programmahulp weerspiegelen deze beleidsambivalentie. Zo is in de meest recente landenbeleidsplannen voorgesteld om het aandeel van de projecthulp weer te vergroten, omdat dit beschouwd wordt als een beter beleidsinstrument voor armoedebestrijding. Deze ombuiging is niet in overeenstemming met de positieve Nederlandse beoordeling van het macro-economische beleid van de drie landen, terwijl deze landen bovendien een grote behoefte hebben aan macro-economische ondersteuning in de vorm van programmahulp.

De schommelingen in het aandeel van de programmahulp hebben echter niet alleen een beleidsmatige achtergrond. De keuze voor deze hulpvorm werd ook ingegeven door pragmatische factoren, zoals snelle bestedingsmogelijkheden en eenvoudige procedures. Dat laatste was met name het geval in het India programma.



Figuur 3 Aandeel van programmahulp in de Nederlandse bilaterale hulp aan India, Mali en Tanzania, 1980–1993 (in procenten)

Hulpkanalen

Bij de keuze van hulpkanalen gaat het gewoonlijk om de volgende drie opties: bilateraal, multilateraal of via particuliere organisaties. De voorkeur voor een van deze drie kanalen verschilt in iedere hulp situatie en is onder meer afhankelijk van het sociaal-politieke beleid van het te ondersteunen land, de te onderscheiden doelgroep en de aard van de hulp. De inschakeling van een van deze drie kanalen is daarnaast gebaseerd op meer donorspecifieke overwegingen. De keuze impliceert immers een ondersteuning van een bepaalde ontwikkelingsbenadering. Particuliere organisaties vormen bij uitstek het kanaal voor activiteiten en initiatieven die zich niet of moeilijk lenen voor samenwerking tussen overheden. Deze organisaties beschikken – rechtstreeks of via hun partnerorganisaties – over goede contacten met de bevolking in de ontvangende landen, waardoor zij een goed inzicht hebben in de mogelijkheden van duurzame armoedebestrijding. De keuze voor het multilaterale kanaal berust onder meer op de voordelen van schaalvergroting en betere

coördinatie van de hulp. Het bilaterale kanaal wordt vooral van belang geacht om de herkenbaarheid van het eigen beleid te bevorderen. Het verschaft een basis en een kader voor het voeren van een beleidsdialoog met het ontvangende land en biedt Nederland daardoor de kans de hulp strikter in overeenstemming met de eigen doelstellingen te besteden.

De verdeling van de hulp over de drie kanalen liet het volgende beeld zien. Verreweg het grootste deel van de hulp werd bilateraal aangeboden. Voor de drie landen samen vormde bilaterale hulp ruim 80% van de totale hulp. Het aandeel van het NGO-kanaal wordt geschat op zo'n 15%, terwijl de resterende 5% via multilaterale kanalen verliep. Wel waren er opmerkelijke verschillen tussen de drie landen. Zo lag het aandeel van de overheid-tot-overheidshulp in India het hoogst, met zo'n 90% over de periode 1980-1992. Vrijwel de gehele niet-bilateraal uitgevoerde hulp verliep in India via het NGO-kanaal. In Tanzania en Mali lag het aandeel van het bilaterale kanaal met rond de 75% van de totale hulpstroom over de afgelopen twaalf jaar aanmerkelijk lager. De verdeling over multilaterale kanalen en NGO-kanalen was in beide landen ongeveer gelijk.

De uitvoering van bilaterale activiteiten via het multilaterale kanaal was tamelijk beperkt. Wel dient hierbij rekening gehouden te worden met de reguliere bijdrage aan multilaterale organisaties. Ongeveer 20% van de totale begroting voor ontwikkelings samenwerking, en daarmee bijna een kwart van de officiële ontwikkelingshulp (ODA), wordt overgedragen aan multilaterale organisaties, die deze fondsen volgens eigen beleid en eigen prioriteiten in ontwikkelingslanden besteden. Wanneer deze overdrachten zouden worden verdisconteerd in de bilaterale hulp aan de drie landen zou de Nederlandse bijdrage via multilaterale organisaties in de orde van 30% liggen. Voor de medefinancieringsorganisaties en de Nederlandse ontwikkelingsorganisatie SNV geldt dat hun uitgaven wel deel uitmaken van de bilaterale hulp. Deze organisaties bepalen echter zelf in welke landen ze werken en welke projecten en partners ze steunen. In het kader van de Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking wordt zo'n kleine 10% aan NGO-kanalen, inclusief de SNV, uitbesteed. In de drie onderzoekslanden lag het percentage met 15% derhalve boven dit gemiddelde. Het merendeel van deze uitgaven werd gefinancierd uit de begrotingscategorieën voor speciale programma's.

De overheden van de drie landen gaven over het algemeen de voorkeur aan hulp van meerdere donoren en van donoren die via de overheid werkten. Dit bood hun de meeste kans de hulpstromen te controleren en deze op de eigen prioriteiten te richten. Deze behoefte werd nog versterkt door de veelal kritische houding van NGO's ten opzichte van het overheidsbeleid.

Hulpsamenstelling

Bij de selectie van sectoren, regio's en projecten die in aanmerking komen voor Nederlandse steun, spelen zowel beleidsmatige als beheersmatige factoren een rol. Hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid in de afgelopen decennia waren economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. Bij de keuze van activiteiten diende voorts bijzondere aandacht te worden geschonken aan de effecten van de hulp op de positie van vrouwen en op het milieu. Een derde leidraad bij het maken van keuzen in het kader van de hulpsamenwerking was de noodzaak het programma beheersbaar te houden. Daarom werd in principe gekozen voor een beperkt aantal sectoren die aansloten bij de prioritaire behoeften van de landen, waar mogelijk rekening houdend met de kwaliteit van het Nederlandse aanbod. Bij de sector- of regiokeuze werden ook de activiteiten van andere donoren betrokken. In de landenprogramma's had Nederland zichzelf bovendien beperkingen opgelegd door concentratie op geografische deelgebieden na te streven, ter vergroting van de beheersbaarheid en de efficiëntie. Een laatste leidraad bij de beleidsformulering was ten slotte dat keuzen die in het verleden zijn gemaakt tot een zekere continuïteit verplichten.

De sectoren waarop de Nederlandse hulp zich in de drie landen heeft gericht lopen sterk uiteen. De hulp aan India was sterk gericht op de landbouwproductie door middel van importsteun (kunstmest), begrotingssteun (kredietverlening) en projecthulp (irrigatie, bodemverbetering). Circa 60% van alle Nederlandse hulp kwam in deze sector terecht. Daarnaast werden aanzienlijke bedragen geïnvesteerd in de watertransportsector (15%) en in de drinkwatervoorziening (15%). In Mali ging bijna 70% van de hulp naar de landbouwsector. De projectactiviteiten in deze sector waren steun aan de rijstteelt (voedselgewas) en de katoenproductie (exportgewas), en erosiebestrijding. Andere belangrijke sectoren in Mali waren onderwijs en transport, die elk ongeveer 10% van de totale hulp ontvingen. In Tanzania was meer dan de helft van de uitgaven bestemd voor de ontwikkeling en ondersteuning van de industriële sector. Slechts 15% van de hulp kwam ten goede aan landbouw en veeteelt. Andere belangrijke sectoren waren het transport en het onderwijs, ieder goed voor 10%. Ondanks de ogenschijnlijk sterke concentratie van Nederlandse hulp op een beperkt aantal sectoren, bleek dat deze steun in de praktijk veelal bestond uit een zeer groot aantal afzonderlijke projectactiviteiten. Voor alle drie de landen is geconstateerd dat het Nederlandse bilaterale projectenprogramma wordt gekenmerkt door een grote mate van continuïteit van activiteiten. De meeste projecten zijn diverse malen verlengd. Projecten met een looptijd van tien jaar of langer zijn eerder regel dan uitzondering.

Voorts is gebleken dat de Nederlandse hulp vooral was gericht op ondersteuning van de publieke sector. Rond 90% van de hulp was hiervoor bestemd, globaal als volgt verdeeld: een derde betrof ondersteuning van overheidsdiensten, een vijfde was hulp aan semi-overheidsinstellingen of bedrijven, en bijna de helft kan worden beschouwd als algemene begrotingssteun. Een belangrijk deel van deze algemene begrotingssteun bestond uit tegenwaardefondsen die waren verkregen met de verkoop van goederen uit importsteun. Slechts 10% van de hulp is rechtstreeks naar de particuliere sector gegaan. Deze hulpverlening verliep vrijwel uitsluitend via NGO's.

In alle drie de landen is gestreefd naar een zekere regionale concentratie. In India zijn de concentratieregio's (vijf deelstaten) qua oppervlakte en bevolking zo omvangrijk (30 keer Nederland, 320 miljoen inwoners), dat in de praktijk nauwelijks van werkelijke concentratie sprake was. In Tanzania was het projectenprogramma in het verleden sterk versnipperd. De laatste jaren wordt ernaar gestreefd om de hulp meer te concentreren op een beperkt aantal districten. Alleen in het hulpprogramma met Mali is duidelijk sprake van concentratie in twee gebieden.

Op de samenstelling van de hulpprogramma's in de drie landen zijn vooral drie factoren van invloed geweest: het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, het beleid van de ontvangende landen en de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.

De hulpprogramma's in de drie landen waren vooral gericht op de ondersteuning van economische verzelfstandiging. Hieraan werd twee derde van de hulpgelden uitgegeven. Voor de andere hoofddoelstelling van het beleid, directe armoedebestrijding, werd ongeveer een derde van de Nederlandse hulpgelden aangewend. Het aandeel van de hulp dat was gericht op armoedebestrijding verschilde wel aanzienlijk tussen de drie landen. India scoorde het hoogst met ongeveer 35% en Tanzania het laagst met minder dan 20%. Het feit dat het Tanzaniaanse beleid lange tijd zeer positief werd beoordeeld, is er waarschijnlijk de oorzaak van geweest dat directe armoedebestrijding in het Nederlandse beleid minder aandacht heeft gekregen. De uitgaven ten behoeve van specifieke projecten op het gebied van vrouwen en milieu waren in de drie landen gering, met uitzondering van Mali, waar het milieu vanaf het begin van het bilaterale programma een centraal aandachtspunt van beleid was. Het relatief geringe aantal specifieke vrouwen- en milieuprojecten had vooral te maken met de voorkeur om hieraan integraal aandacht te geven binnen projecten.

De invloed van de ontvangende landen op de samenstelling van het hulpprogramma was het grootste in India. In Mali en Tanzania was sprake van een sterke donorsturing. De hulpafhankelijkheid van deze landen was hierbij een belangrijke factor.

De rol die Nederlandse commerciële belangen hebben gespeeld bij het bepalen van de keuze voor sectoren en typen goederenleveranties was het sterkst in India en vrijwel te verwaarlozen in het Mali-programma. Zo'n 60% van de bilaterale hulp aan India is de afgelopen jaren in Nederland besteed. Dit percentage gold begin jaren tachtig ook voor Tanzania. Het aandeel van de bilaterale hulp aan Tanzania dat thans in Nederland wordt besteed ligt echter beduidend lager, namelijk op ongeveer 30%.

3.2 Organisatie en beheer

De volgende aspecten van de organisatie en van het beheer van de landenprogramma's zullen aan de orde komen: de administratieve organisatie van de Nederlandse hulp; de wijze waarop de hulpprogrammering tot stand kwam; de uitvoeringsmodaliteiten van de hulp; het beheer van de projectcyclus; en de coördinatie van de donorhulp.

Administratieve organisatie

Nederland heeft een relatief kleine staf voor de uitvoering voor zijn hulpbeleid. Het aantal beleidsmedewerkers is sterk achtergebleven bij de groei van de hulp en het aantal projecten en programma's. Tussen 1970 en 1990 nam de begroting toe van ongeveer f 1 miljard tot bijna f 6 miljard, terwijl het aantal beleidsmedewerkers bij DGIS en ambassades slechts steeg van 360 tot 625. Vanaf begin jaren tachtig wordt bij de selectie en recrutering van personeel voor het DGIS bovendien de voorkeur gegeven aan generalisten boven specialisten. Verder wordt het personeelsbeleid gekenmerkt door een zeer frequente rotatie van medewerkers, wat consequenties heeft voor het institutionele geheugen van de organisatie. Tot slot hanteert het DGIS een sterk gecentraliseerd beheerssysteem met slechts geringe delegatie van bevoegdheden naar de ambassades.

Mede om de werkbelasting van het DGIS apparaat te verminderen werd er in het midden van de jaren tachtig voor gekozen een groter deel van de uitvoering van ontwikkelingsprojecten uit te besteden. Andere redenen voor deze maatregel waren de verwachte verbetering van de kwaliteit en verhoging van de maatschappelijke betrokkenheid bij de ontwikkelingssamenwerking. In de IOV-studie van het uitbestedingsbeleid in 1989 werd geconcludeerd dat die vermindering van de werkbelasting niet kon worden vastgesteld. Die conclusie wordt in deze studies bevestigd.

Naar aanleiding van de kritiek op het personeelsbeleid, die ook in het bovengenoemde IOV-rapport werd geuit, is de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om de professionaliteit van het apparaat te verhogen. Een daarvan was het aanstellen van sectordeskundigen zowel bij de technische advieseenheid (TA) op het ministerie als op de ambassades. De staf van de ambassades is daardoor sterk uitgebreid. In Tanzania en India verdubbelde die tussen 1986 en 1993. In Mali, waar in 1988 de eerste beleidsmedewerker werd geplaatst, werken er nu vijf.

Toch bleven er lacunes in de expertise bij de ambassades: deze betroffen vooral de macro-economische kennis en gedegen ervaring met het land van plaatsing. Ook zijn er nog onduidelijkheden over de taak(afbakening) van sectorspecialisten. In deze studie wordt niettemin geconcludeerd dat de ambassades thans over een redelijk adequate capaciteit beschikken. De bezetting van de landebureaus bleef daarentegen min of meer hetzelfde. Het tekort aan capaciteit bij de landebureaus heeft in het geval van India geleid tot een zeer omvangrijke externe adviesstructuur. In de andere twee landen werd veelvuldig gebruik gemaakt van ad hoc missies vanuit Nederland. Opvallend was de beperkte rol die TA voor de drie landebureaus vervulde bij de advisering. Oorzaken hiervoor waren de sterke onderbezetting van TA in de jaren tachtig en de geringe landen-specifieke kennis.

De organisatievorm van het DGIS wordt gekenmerkt door de zogenaamde matrixstructuur, waarbij de hulp enerzijds wordt verstrekt vanuit een landeninvulshoek en anderzijds vanuit een sectorale of thematische invulshoek. Voor een aantal van die sectorale en thematische aandachtsvelden werden aparte begrotingscategorieën gemaakt en uitvoeringsbureaus ingesteld, mede bedoeld om nieuwe prioriteiten in het beleid extra aandacht te geven. In de praktijk bleek het onderscheid tussen hulpactiviteiten die gefinancierd werden uit het landenprogramma en uit speciale programma's niet altijd duidelijk. Het kon ook gebeuren dat activiteiten uit speciale programma's werden ondernomen zonder dat het landebureau daarbij was betrokken, met het gevaar van beleids-inconsistenties. Uit beheersmatig oogpunt was de situatie vaak onoverzichtelijk. Dat gold in het bijzonder voor de ontvangende landen.

Hulpprogrammering

Aan drie onderdelen van de hulpprogrammering is in de landenevaluaties bijzondere aandacht besteed, namelijk de landenbeleidsplannen, de beleidsdialog en de financiële programmering.

Tot begin jaren tachtig was de Nederlandse hulp niet gebaseerd op een samenhangend beleidsplan per land of regio. Vanaf 1984 wordt het beleid voor programma- en regiolanden vastgelegd in meerjarenplannen, die in beginsel voor vier jaar gelden. In de beleidsplannen worden ontwikkelingen en beleid van de betrokken ontwikkelingslanden geanalyseerd, wordt een overzicht gegeven van de hulp over de afgelopen periode en worden de Nederlandse beleidsintenties, prioriteiten en hulpaanpak voor de komende periode aangekondigd. In deze documenten staan de Nederlandse beleidsuitgangspunten centraal. Ontwikkelingslanden spelen nauwelijks een rol bij het opstellen van deze plannen. De programmalanden worden bij het opstellen ervan via de ambassades wel geconsulteerd, maar de eindverantwoordelijkheid berust geheel bij Nederland en de plannen hebben een sterk donorcentristisch karakter.

Nederland voerde tot voor kort tweemaal per jaar formeel overleg met de overheid van elk van de drie landen. Aan het einde van het jaar vond gewoonlijk het beleidsoverleg plaats. In het midden van het jaar werd het voortgangsoverleg (mid-term review) gehouden. Eind 1992 is de frequentie van het beleidsoverleg teruggebracht tot eenmaal in de twee jaar. Ook geldt sindsdien dat twejarige indicaties worden gegeven over de totale Nederlandse financiering om de integratie van de Nederlandse hulp in het lokale begrotingsproces te bevorderen. Eerder werden slechts indicaties gegeven voor een periode van één jaar. Voortgangsoverleg, dat is gericht op de uitvoering van het lopende programma, vindt nog wel jaarlijks plaats.

Uit de officiële verslagen kwam naar voren dat de inhoud van de besprekingen tijdens het beleidsoverleg in de loop van de jaren is verschoven van discussies over de financiering van nieuwe projecten en programma's naar onderwerpen van beleidsmatige aard. De toelichtingen die beide partijen gaven op hun beleidsvoornemens en -prioriteiten werden meer gedetailleerd. Toch bleek er veeleer sprake te zijn van standpuntbepalingen door beide partijen dan van een werkelijke dialoog of discussie. Onderhandelingen over inhoud en conditionaliteit van programma's en projecten werden buiten het beleidsoverleg gevoerd, meestal direct met de uitvoerende organisaties.

Midden jaren tachtig werd bij het DGIS een nieuw financieringssysteem ingevoerd, dat werkte op kasbasis, dat wil zeggen op basis van de werkelijke uitgaven. Eerder was het financieringssysteem gebaseerd op aangegane verplichtingen (committingen). Binnen de begroting voor landenprogramma's werd vanaf die tijd voor India en Tanzania een jaarlijks kasplafond ingesteld, waarvan de hoogte ook aan de ontvangende landen werd meegedeeld. Voor Mali bestond geen afzonderlijk

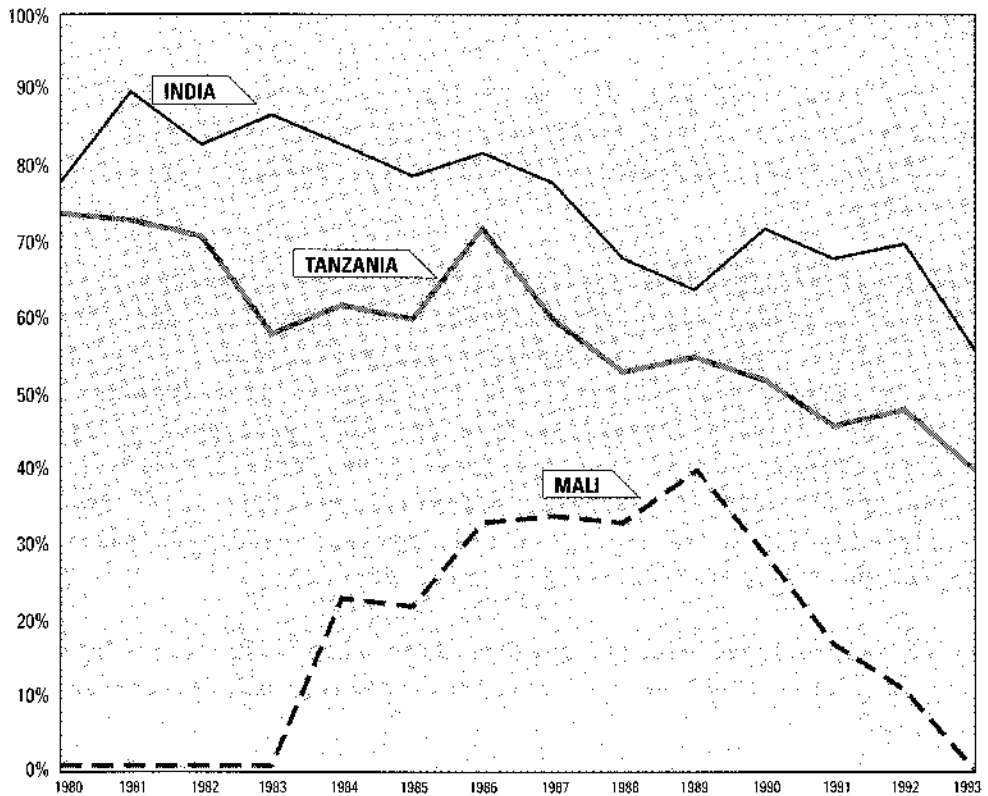
kasplafond: de hulp aan dat land maakte deel uit van het kasplafond voor de Sahel-regio en overig West-Afrika. Onder het nieuwe systeem was het niet langer mogelijk om bedragen die aan het einde van het jaar nog niet waren besteed over te hevelen naar het volgende jaar. Dat leverde druk op voor de tijdige besteding van de allocaties. Programmahulp ging een belangrijke rol spelen bij het uitputten van de fondsen onder het kasplafond. De omvang van programmahulp is namelijk flexibel en sommige vormen leiden snel tot uitgaven. Flexibiliteit en snelle uitgaven waren soms nodig ter compensatie van onvoorziene vertragingen bij de uitgaven bij de projecthulp, zoals in India regelmatig voorkwam. Daarnaast duurde het vaak langer dan voorzien voordat de uitgaven voor een nieuw project op gang kwamen. In dergelijke situaties werd programmahulp aangewend om onderbesteding te voorkomen. De centrale overheid in de ontwikkelingslanden prefereerde overigens bijna altijd deze hulpvorm boven projecthulp.

Uitvoeringsmodaliteiten

Bij de uitvoeringsmodaliteiten wordt een onderscheid gemaakt tussen de financiële-hulpprocedure en de technische-hulpprocedure. Bij de eerste draagt het ontwikkelingsland de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Bij de andere modaliteit, de technische-hulpprocedure, is Nederland verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering. In het laatste geval recruteert het DGIS zelf de deskundigen of consultants en koopt zij zelf de goederen aan. In 1991 is deze tweedeling verder verfijnd door een opsplitsing van de twee hoofdvormen in vijf uitvoeringsmodaliteiten. Een algemeen uitgangspunt van het Nederlandse beleid is die uitvoeringsmodaliteit te kiezen die de zeggenschap van het ontwikkelingsland over de hulp maximaliseert. Dit betekent een voorkeur voor de financiële-hulpprocedure.

In de praktijk bleek echter dat de keuze van uitvoeringsmodaliteiten sterk door pragmatische overwegingen werd bepaald. Vooral de inschatting van het vermogen van de ontvangende instantie om een snelle administratieve afhandeling te garanderen speelde daarbij een rol. Met het oog op de tijdige realisatie van de bestedingen werden projecten en sommige vormen van programmahulp steeds vaker via de technische-hulpprocedure uitgevoerd, zoals figuur 4 laat zien.

De tendens naar grotere Nederlandse bemoeienis met de hulp moet ook worden gezien in het licht van de toenemende druk vanuit de politiek om een strengere controle uit te oefenen op de besteding van de hulpgebden. Vanwege de veelal zwakke administratieve structuren in ontwikkelingslanden – vooral in Afrika – zijn donoren snel geneigd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering naar zich toe te trekken.



Figuur 4 Aandeel van de financiële-hulpprocedure in de bilaterale samenwerking met India, Mali en Tanzania, 1980-1993

De terugkeer naar de projectaanpak moet eveneens in deze context worden gezien. Projecthulp is immers beter traceerbaar en controleerbaar dan programmahulp. Op deze manier wordt echter voorbijgegaan aan een van de hoofddoelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, namelijk het versterken van de lokale institutionele capaciteit.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking lijkt derhalve te worden geconfronteerd met een tegenstrijdigheid. Enerzijds is het beleid erop gericht om de zeggenschap (*ownership*) van het ontwikkelingsland in de hulpuitvoering te vergroten; anderzijds stellen donoren hogere eisen met betrekking tot de financiële verantwoording (*accountability*) van de hulpuitgaven.

Beheer van de projectcyclus

In 1982 is een gedetailleerd systeem van instructies ingevoerd voor de systematische behandeling van projecten en programma's. In de projectcyclus kunnen drie hoofdfasen worden onderscheiden: voorbereiding, uitvoering en evaluatie (DGIS, Procedurebundel).

Het Nederlandse projectenbestand in de drie landen bleek erg versnipperd. Volgens de financiële administratie van het DGIS liepen er in 1992 in de drie landen ruim 420 bilaterale projecten die als volgt waren verdeeld: 260 in India, 40 in Mali en 120 in Tanzania. Daarnaast liepen er in de drie landen nog tal van projecten via de NGO's. Het omvangrijke bilaterale projectenbestand was het gevolg van de korte committeringsperioden, de overwegend projectmatige aanpak van de hulp en de veelvuldige verlenging van activiteiten. Deze fragmentering betekende een grote werkbelasting voor de organisatie, omdat voor elke afzonderlijke (deel)activiteit in principe de hele projectcyclus diende te worden doorlopen.

De voorbereidingsfase bestaat uit drie onderdelen: identificatie, formulering en beoordeling. Tussen identificatie en formulering werd vaak geen duidelijk onderscheid gemaakt.

De identificatie van projecten werd lang niet altijd geformaliseerd in identificatiememoranda (idmo's), en als het al gebeurde dan was dit pas na de formuleringsfase. Dit verklaart waarom er tussen idmo's en beoordelingsmemoranda (bemo's) sprake was van een sterke overlapping.

De projectformulering, die in beginsel door de ontwikkelingslanden diende te worden gedaan, werd in veel gevallen door Nederland uitgevoerd. Beheersmatige overwegingen, zoals tijdsdruk, speelden hierbij een belangrijke rol. Maar ook de ingewikkelde hulpcriteria en beleidseisen leidden ertoe dat de landen de projectformulering vaak aan de donor overlieten. Dit was ongunstig voor de duurzaamheid van de projectresultaten. Studies van onder meer de Wereldbank hebben aangetoond dat de kans op duurzaamheid wordt vergroot, indien het ontvangende land en de lokale uitvoerders het project vanaf het begin als een eigen activiteit zien en zich daarvoor verantwoordelijk voelen (World Bank, 1992).

De voorbereidingsfase wordt afgerond met een bemo waarin het voorstel wordt getoetst aan de eisen van het Nederlandse beleid en beheer. De kwaliteit en de gedetailleerdheid van deze memoranda namen in de loop der jaren toe. Vooral de toetsing aan de Nederlandse beleids- en beheerseisen verbeterde. Doelstellingen

en meetpunten werden echter zelden in de vorm van kwantitatieve indicatoren geformuleerd en de analyse van de lokale context voor nieuwe activiteiten bleef tamelijk oppervlakkig. De nieuwe ontwikkelingstoets, de 'O-toets', die in 1992 werd ingevoerd, is in het kader van deze studies niet geëvalueerd.

De uitvoeringsfase van een project omvat acquisitie van goederen en diensten, en monitoring en supervisie. De voorgeschreven aankoopprocedures en bindingsregels werden in het Nederlandse hulpprogramma tamelijk flexibel gehanteerd. Van de totale uitgaven volgens de financiële-hulpprocedure, die officieel partieel ontbonden is (dat wil zeggen waarbij bestedingen uitsluitend in Nederland of in ontwikkelingslanden mogen worden gedaan) werd naar schatting ongeveer 50% in Nederland besteed. Het is opvallend dat van de uitgaven volgens de technische-hulpprocedure, die officieel geheel ontbonden is (dat wil zeggen dat aan de besteding van de goederen en diensten geen voorwaarden verbonden zijn) het aandeel van de bestedingen in Nederland 60% is en hier dus nog boven ligt. De sterke donorsturing bij de technische-hulpprocedure is hiervoor vooral verantwoordelijk.

Projectmonitoring en supervisie waren sterk gericht op de inputs; er was weinig inzicht in en aandacht voor de resultaten. De meeste projecten kenden zelfs geen monitoring-systeem.

De derde fase van de projectcyclus, de evaluatie, was bij de meeste projecten opgenomen in het projectplan. De kwaliteit van deze studies varieerde nogal, maar liet in het algemeen te wensen over. De belangrijkste redenen hiervoor waren gebrek aan informatie, het operationele karakter van de evaluaties en de beperkte tijd die de evaluatoren tot hun beschikking hadden. Deze conclusies komen overeen met de bevindingen in het recente IOV-rapport over evaluatie en monitoring (DGIS/IOV, 1993).

De algemene conclusie is dat gedurende de afgelopen tien jaar het beheer van de projectcyclus verbeterde. Dit was het resultaat van de sinds 1982 ingevoerde instructies. Deze meer gedetailleerde instructies droegen bij tot een doorzichtiger besluitvorming en leidde tevens tot een zorgvuldigere analyse en beoordeling van voorstellen. Aan de andere kant had dit rigide systeem van voorschriften en regels tot gevolg dat projectplanning, -uitvoering en -monitoring nu bijna volledig door de donor werden gedomineerd. Een vooraanstaande rol van lokale instellingen, zoals voorzien in het beleid, kwam daardoor onvoldoende van de grond.

Hulpcoördinatie

Het belang van hulpcoördinatie om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de hulp te vergroten wordt algemeen onderkend. Voor India en Tanzania was de consultatieve groep het belangrijkste forum voor gezamenlijk overleg op beleidsniveau tussen de donoren en de overheid. Bijeenkomsten van de consultatieve groep vonden gewoonlijk jaarlijks plaats onder de gezamenlijke leiding van de Wereldbank en het betrokken land. Voor Mali bestond zo'n overlegstructuur niet. In alle drie de landen bestond daarnaast een groot aantal zeer uiteenlopende vormen van donorcoördinatie, voornamelijk op project- of programmaniveau.

Ondanks alle inspanningen in de drie landen bleek er in de praktijk nog onvoldoende sprake te zijn van een effectieve coördinatie van de buitenlandse hulp. De belangrijkste oorzaken hiervan waren: het grote aantal donoren en hun zeer uiteenlopende en complexe procedures; de geringe bereidheid van donoren tot coördinatie vanwege eigen belangen; de beperkte capaciteit voor adequate coördinatie; de vrees bij de ontwikkelingslanden voor blokvorming van donoren.

De meest voorkomende vorm van strategische samenwerking van donoren was die met de Wereldbank in het kader van de financiering van sectorale of structurele aanpassingsprogramma's. Twee typen samenwerking kunnen hierbij worden onderscheiden: de parallelle co-financiering en de joint co-financiering. Bij parallelle co-financiering is de donor verantwoordelijk en bij joint co-financiering ligt de verantwoordelijkheid bij de Wereldbank.

Parallelle co-financiering kwam het meest voor. De toepassing van joint co-financiering lijkt de laatste tijd echter toe te nemen. In de landenevaluaties wordt dit om drie redenen als een gunstige ontwikkeling beschouwd. In de eerste plaats wordt door gezamenlijke financiering de impact van de hulp vergroot. Dit geldt met name voor die hulp die is bedoeld om macro-economische hervormingsprocessen te ondersteunen. Ten tweede is deze vorm voor de ontwikkelingslanden beter te hanteren omdat ze maar met één uitvoeringsprocedure en één controlemechanisme te maken hebben. Ten derde vermindert hierdoor de werkbelasting voor het DGIS.

De landenonderzoeken toonden aan dat het beleid en de programma's van de Wereldbank en het IMF ook belangrijke tekortkomingen kenden. Hun analyse en uitvoeringsvoorwaarden waren vaak te algemeen en te dogmatisch. Dit impliceert dat Nederland het beleid van deze instellingen niet altijd zonder meer zou moeten volgen. Vooral voor die landen waar Nederland aanzienlijke hulpprogramma's financiert, zal Nederland zich een zelfstandig oordeel dienen te vormen over het

macro-economische beleid. Dit is ook van belang om constructief te kunnen functioneren in multi-donoroverlegstructuren.

3.3 Economische verzelfstandiging

Een van de hoofddoelstellingen van de Nederlandse hulp gedurende de afgelopen decennia was een bijdrage te leveren aan de economische verzelfstandiging van het ontvangende land. Onder economische verzelfstandiging wordt verstaan het op gang brengen van ontwikkelingsprocessen die op den duur door het land zelf kunnen worden gefinancierd zonder buitenlandse hulp. Twee derde van de hulp was hierop gericht. Activiteiten ter bevordering van economische verzelfstandiging werden gegroepeerd in twee categorieën: projecthulp en programmahulp. Bij de projecthulp werd analoog aan de DAC-indeling onderscheid gemaakt tussen technische samenwerkingsprojecten, ook wel technische assistentie genoemd, en kapitaalinvesteringsprojecten. Bij programmahulp ging het voornamelijk om importsteun.

De aanvankelijke nadruk op de noodzaak van kennisoverdracht leidde ertoe dat het aandeel van de technische assistentie in de totale hulp in de beginjaren van de ontwikkelingssamenwerking relatief groot was. Het primaire doel van technische samenwerking is, naast het bevorderen van kennisoverdracht, het versterken van de institutionele capaciteit. Technische samenwerking bestaat vooral uit het verbeteren van lokale opleidings- en trainingsfaciliteiten, het verstrekken van beurzen en het beschikbaar stellen van buitenlandse expertise. Van alle hulp die was gericht op economische verzelfstandiging, werd 10% in deze vorm gegeven. Technische samenwerkingsprojecten werden vooral in Mali en Tanzania aangetroffen.

Mede onder invloed van de moderniseringsstrategie werd in het begin van de jaren zeventig in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid meer nadruk gelegd op kapitaalinvesteringsprogramma's, toen ook wel aangeduid met de term financiële hulp. In deze strategie lag het accent op economische groei, waarvoor een snelle expansie van de industriële sector noodzakelijk werd geacht. Kapitaalinvesteringsprojecten waren primair bestemd voor de uitbreiding van de productiecapaciteit en de verbetering van de fysieke infrastructuur. Ruim 15% van de hulp die was gericht op de economische verzelfstandiging van de drie landen bestond uit dit soort projecten. Kapitaalinvesteringsprojecten kwamen met name voor in India en Tanzania.

Sterke onderbenutting van de productiecapaciteit als gevolg van een tekort aan deviezen om importen te financieren, leidde er in de jaren tachtig toe dat er voor

Tanzania een verschuiving optrad in de hulp van capaciteitsuitbreiding naar betere benutting van de bestaande productiecapaciteit. Programmahulp, met name in de vorm van importsteun, werd het belangrijkste hulptype. In de periode 1980-1992 werd 75% van de hulp die op de economische verzelfstandiging van de drie landen was gericht, in de vorm van programmahulp verstrekt.

In deze paragraaf worden de resultaten van elk van deze hulpvormen afzonderlijk besproken.

Technische samenwerkingsprojecten

Technische samenwerking omvat volgens de DAC-definitie alle hulpactiviteiten die zijn gericht op de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen door het vergroten van kennis en technische vaardigheden (OECD, 1992). Een van de hoofddoelstellingen van technische samenwerking is institutionele ontwikkeling. Als belangrijkste hulpinstrumenten van technische samenwerking worden beschouwd de programma's die zijn gericht op het verbeteren van trainings-, onderwijs- en onderzoeksfaciliteiten en het uitzenden van deskundigen.

De volgende evaluatiebevindingen hebben uitsluitend betrekking op de hulp aan Mali en Tanzania. In het India-programma kwamen technische samenwerkingsprojecten nauwelijks voor.

De effectiviteit van technische samenwerking liet een wisselend beeld zien. De inzet en bijdrage van deskundigen werden in het algemeen positief gewaardeerd. In termen van kennisoverdracht werd de uitzending van deskundigen echter vaak weinig succesvol geacht. De meeste uitgezonden deskundigen voerden voornamelijk operationele taken uit. Dit geldt ook voor de deskundigen die als adviseur waren uitgezonden en die primair tot taak hadden lokale counterparts op te leiden. De geringe aandacht die werd besteed aan training had velerlei oorzaken. Een van de belangrijkste oorzaken was het vaak ontbreken van (gekwalficeerde) counterparts. Maar ook de zeer lage salarisseniveaus belemmerden een doeltreffende technische assistentie. Counterparts in ontwikkelingslanden zijn vanwege hun zeer lage salarissen vaak gedwongen geld bij te verdienen. Dit is de belangrijkste oorzaak van de hoge absentie in de overheidssector, met name in veel Afrikaanse landen. Een herstructurering van het overheidsapparaat is derhalve een noodzakelijke voorwaarde om de effectiviteit van technische assistentie aan overheidsdiensten te vergroten.

De evaluatiestudies toonden voorts de enorme problemen aan rond de duurzaamheid van projecten op het terrein van onderzoek, onderwijs en training. De zwakke financiële positie van de diverse onderwijsinstellingen was onlosmakelijk verbonden met de algemene economische crisis in de landen en de daarmee samenhangende daling van de overheidsuitgaven voor deze sector. De consequentie was dat een groot deel van de ook met Nederlandse steun opgebouwde capaciteit onderbenut was.

Het beheer van technische samenwerking wordt gekenmerkt door een zeer hoge mate van donorsturing. Ontvangende landen hebben nauwelijks inzicht in het beheer van technische hulpfondsen. De organisatie van de uitvoering van technische samenwerkingsprogramma's berustte geheel bij Nederland. Opvallend is verder dat, hoewel technische assistentie in principe volledig ongebonden is, in feite zo'n twee derde van deze middelen in Nederland besteed werd. Vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit zou het naar alle waarschijnlijkheid aanmerkelijk voordeliger zijn geweest wanneer dergelijke projecten via een internationale aanbestedingsprocedure aan een uitvoerende organisatie zouden zijn gegund.

Kapitaalinvesteringsprojecten

Het merendeel van de investeringen betrof het opzetten van nieuwe en het uitbreiden van de bestaande productiecapaciteit van ondernemingen in de transportsector of industriële sector. De ondernemingen die steun ontvingen waren vrijwel uitsluitend overheidsdiensten en semi-staatsbedrijven. De meeste investeringen betroffen het opzetten van grootschalige, kapitaal- en import-intensieve projecten. De effectiviteit van kapitaalinvesteringsprojecten werd beoordeeld aan de hand van de capaciteitsbenutting en de financiële en economische levensvatbaarheid. De evaluatiestudies toonden een sterk variërend beeld van de resultaten van dit type projecten.

In India concentreerden de kapitaalinvesteringsprojecten zich op de watertransportsector door middel van de levering van baggerschepen en de verbetering van de infrastructuur in een aantal havens. De resultaten waren redelijk positief. De leveranties worden over het algemeen als doelmatig beschouwd en de schepen worden goed onderhouden. Door de levering van baggerschepen is de toegang tot een aantal Indiase havens veilig gesteld. Belangrijke oorzaken van de positieve resultaten waren de duidelijke behoefte aan de door Nederland geboden steun in de baggersector en de redelijk goede ontvangststructuur. Wel werd in de planning van de hulp aan de baggersector in de tweede helft van de jaren tachtig onvoldoende rekening gehouden met de Indiase prioriteiten en was de keuze van de activiteiten niet

gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de transportsector als geheel. Tevens waren de capaciteitsbenutting van de baggerschepen en het management in deze sector nog voor verbetering vatbaar. Om deze verbetering te realiseren is het noodzakelijk dat het management van het staatsbaggerbedrijf, de havenbedrijven en de scheepsreparatie- en onderhoudsbedrijven langs meer commerciële lijnen wordt georganiseerd. Maar ook vereenvoudiging van de ingewikkelde invoerprocedures en verlaging van de invoerbelastingen zouden hiertoe bijdragen.

In Tanzania waren de bevindingen met betrekking tot de kapitaalinvesteringsprojecten zeer negatief. Dit geldt vooral voor de projecten die in de jaren zeventig werden uitgevoerd. De volgende oorzaken van de tegenvallende resultaten kwamen uit de evaluatiestudie naar voren.

Ten eerste speelden tekortkomingen in de opzet van dergelijke projecten een rol. De projecten waren in het algemeen te grootschalig en te ingewikkeld en hielden te weinig rekening met de omstandigheden ter plaatse en de in het land aanwezige expertise. De projectformulering was grotendeels in handen van de donor. Bij deze formulering speelde de mogelijke levering van kapitaalgoederen door de Nederlandse industrie een niet onbelangrijke rol. Maar ook prestigemotieven aan Tanzaniaanse kant hebben geleid tot een te geavanceerde projectaanpak.

Ten tweede vertoonde de organisatorische en beheersmatige capaciteit van de ontvangende organisaties tekortkomingen. Deze golden vooral voor de (semi-)overheidsbedrijven met een sterk bureaucratische organisatiestructuur. Deze bedrijven opereerden met weinig flexibiliteit mede doordat zij werden gehinderd door een grote mate van politieke bemoeienis met het management.

Voorts waren er voortdurend financiële problemen door de ongunstige beleidsomgeving en de economische crisis. Deze problemen betroffen vooral het ongunstige prijs- en marketingbeleid en het tekort aan buitenlandse deviezen.

De kapitaalinvesteringsprojecten die in de jaren tachtig in Tanzania werden uitgevoerd toonden in het algemeen betere resultaten, dank zij de sectorale aanpak. Een kenmerk van deze benadering is dat ontwikkelingsproblemen in een bredere context worden aangepakt, waarbij de hulp op een flexibele manier wordt ingezet, wat wil zeggen dat kapitaalinvesteringsprojecten worden aangevuld met importsteun en technische assistentie. Deze benadering werd met name gevolgd bij de Nederlandse steun aan de suiker- en katoensector (DGIS/IOV, 1992a).

Importsteun

Importsteun werd voornamelijk gebruikt voor de financiering van essentiële importen om de bestaande voedselproductie en industriële productie in stand te houden. Aanvankelijk werd deze hulpvorm in het Nederlandse beleid gezien als overbruggingssteun voor tijdelijke economische problemen die werden veroorzaakt door externe factoren. Geleidelijk werd het evenwel duidelijk dat betalingsbalansproblemen van meer structurele aard waren. Daarom werden aan het geven van importsteun door Nederland steeds vaker voorwaarden verbonden in het kader van structurele aanpassing.

Beoordeling van importsteun dient dan ook primair plaats te vinden op het macro-niveau: daarbij gaat het om de vraag in hoeverre deze steun bijdroeg tot een gunstig verloop en een effectieve uitvoering van economische hervormingsprocessen. Daarnaast werd op micro-niveau beoordeeld wat importsteun heeft betekend voor de directe ontvangers van de goederen. Gezien de vaak hoge mate van fungibiliteit van importsteun was hier grote voorzichtigheid geboden. Veel van de goederen zouden zeer waarschijnlijk toch zijn geïmporteerd, onder meer met importsteun van andere donoren. Ruim de helft van alle importsteun bestond uit kunstmestleveranties. Deze hebben een positieve bijdrage geleverd aan de verhoging van de voedselproductie. Daarentegen werd de importsteun aan de industriector in Tanzania (circa een vijfde van alle importsteun) als een mislukking beschouwd. Deze hulp hield voornamelijk het productieproces van onrendabele bedrijven in stand.

Over de mate waarin programmahulp op macro-niveau effectieve economische hervormingsprocessen ondersteunde, gaven de studies geen eenduidig beeld. Zo werd aan India jarenlang importsteun verstrekt, terwijl het macro-economische beleid binnen de donorgemeenschap en tussen de donoren en India nauwelijks onderwerp van discussie was. Het groeiende financieringstekort en het toenemende tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans hadden echter voldoende aanleiding moeten zijn om dit beleid aan de orde te stellen en moeten leiden tot een grotere terughoudendheid bij het beschikbaar stellen van deze vorm van hulp. Het uitblijven van harde kritiek van de internationale instellingen op India's economische beleid vormde voor Nederland mede aanleiding zijn importsteun ongeconditioneerd voort te zetten. Eerst begin jaren negentig besloot India vanwege de sterk verslechterende economische situatie tot drastische hervormingen.

In Tanzania was de importsteun vanaf het midden van de jaren tachtig stringenter gekoppeld aan voorwaarden met betrekking tot structurele aanpassing. De importsteun aan Mali ondersteunde het goede macro-economische beleid dat dit land

vanaf het midden van de jaren tachtig voerde. Voor beide landen werd dan ook geconcludeerd dat programmahulp de afgelopen jaren het proces van hervormingen heeft gestimuleerd.

Geconcludeerd moet worden dat de bevindingen niet eenduidig zijn over de resultaten van structurele aanpassing in termen van duurzame verbetering van de groei, vermindering van het financieringstekort en verbetering van de betalingsbalanspositie. De effecten van het economisch herstelprogramma van India kunnen, vanwege het feit dat dit pas begin jaren negentig van start ging, nog niet worden beoordeeld. Het structurele aanpassingsprogramma dat Mali uitvoert, lijkt een positieve invloed te hebben gehad op de economische ontwikkeling. In Tanzania hebben de hervormingen wel geleid tot een aanzienlijk sterkere groei, maar deze wordt voornamelijk toegeschreven aan de fors toegenomen hulp. Geconcludeerd is dat het structurele aanpassingsprogramma van Tanzania veeleer was gericht op economisch herstel dan op structurele verandering. Belangrijke terreinen van herstructurering waarop nog weinig vooruitgang is geboekt, zijn de institutionele hervormingen in de parastatale en financiële sector en in die van het overheidsapparaat.

3.4 Armoedebestrijding

Armoedebestrijding heeft altijd een centrale plaats gehad in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Activiteiten gericht op de verbetering van de situatie van de kansarmen in de drie landen werden vooral ondersteund door projecthulp, maar ook is begrotingssteun beschikbaar gesteld voor het bereiken van deze hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid. Bij de projecthulp werd onderscheid gemaakt tussen projecten gericht op de verbetering van basisvoorzieningen, die ter ondersteuning van inkomensgenererende activiteiten, en streekontwikkelingsprojecten. In totaal werd een derde van de hulp aan de drie landen uitgegeven aan activiteiten voor armoedebestrijding.

Traditioneel is in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking veel aandacht besteed aan de verbetering van basisvoorzieningen. Dit gold met name vanaf het midden van de jaren zeventig, toen de zgn. *basic needs* strategie werd gelanceerd. Tussen 1980 en 1992 was in totaal 40% van de hulp in het kader van armoedebestrijding hierop gericht.

Een tweede belangrijke categorie vormden de projecten die tot doel hadden de economische positie van armen te versterken, met name door het stimuleren van

inkomensgenererende activiteiten. Aan dit type projecten werd in de periode 1980–1992 in de drie landen ongeveer 30% van de hulp uitgegeven die bestemd was voor armoedebestrijding.

Een derde categorie vormden de streekontwikkelingsprojecten, veelal multi-sectorele programma's die zowel aandacht gaven aan inkomensgenererende activiteiten als aan het verbeteren van de basisvoorzieningen en de economische infrastructuur. In totaal werd ongeveer 10% van de hulp die was gericht op armoedebestrijding uitgegeven via dit type projecten.

Naast projecthulp was begrotingssteun een tweede hulpvorm in het kader van armoedebestrijding. Begrotingssteun moet gezien worden als een vorm van programmahulp, waarbij fondsen beschikbaar worden gesteld voor overheidsprogramma's die zijn gericht op de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Ongeveer 20% van de totale bilaterale hulpstroom in het kader van de armoedebestrijding werd in de periode 1980–1992 via begrotingssteun besteed.

Basisvoorzieningsprojecten

De belangrijkste sectoren waarop basisvoorzieningsprojecten zich richtten waren drinkwatervoorziening en gezondheidszorg. Van deze twee kreeg drinkwatervoorziening verreweg de meeste aandacht. Grote bilaterale drinkwaterprogramma's werden uitgevoerd in India en Tanzania. De aandacht voor gezondheidszorg was aanzienlijk beperkter. Gezondheidszorg was alleen in Tanzania een prioritaire sector voor de Nederlandse hulp. De steun aan de gezondheidszorg in Tanzania verliep vrijwel volledig via NGO-kanalen.

De resultaten van de drinkwaterprogramma's variëren van gematigd succesvol in India tot teleurstellend in Tanzania. Positief was het grote aantal mensen dat in India via deze programma's werd bereikt, namelijk acht miljoen, overwegend behorend tot de armste bevolkingsgroepen. De aanleg van drinkwatersystemen werd door deze groepen als een belangrijke verbetering ervaren. Ook in Tanzania waren de drinkwaterprogramma's gericht op de armsten, namelijk de plattelandsbevolking in de regio's Morogoro en Shinyanga. In beide landen vertoonden veel van de aangelegde systemen echter ernstige tekortkomingen. Het grootst waren de problemen in Tanzania, waar ongeveer de helft van de aangelegde voorzieningen niet meer operationeel zijn. De meest voorkomende gebreken in India waren lage waterdruk, lekkages, onregelmatige watervoorziening en beschadigde publieke kranen. Het ontbrak in beide landen veelal aan goed beheer en onderhoud van de systemen,

omdat de bevolking niet voor het watergebruik kon of wilde betalen. Hierdoor loopt de duurzaamheid van de aangelegde voorzieningen gevaar.

Zowel in India als in Tanzania werden de planning en de uitvoering aanvankelijk gekenmerkt door een eenzijdig technische top-down benadering. Er werd gepoogd geleidelijk over te gaan op een geïntegreerde en procesmatige aanpak, waarbij de participatie van de doelgroepen bij zowel het ontwerp als de uitvoering een sleutelrol zou spelen. Terwijl het belang van een dergelijke aanpak in het algemeen werd onderkend, was deze op het moment van de evaluatie nog slechts op beperkte schaal doorgevoerd. Dit werd enerzijds veroorzaakt door de opstelling van de verantwoordelijke uitvoerende organisaties, die de voorkeur gaven aan een technocratische aanpak. Anderzijds was er bestedingsdruk en bestond de behoefte om kwantitatieve doelstellingen te halen, zowel bij Nederland als bij de overheid in India en Tanzania. Deze factoren leidden tot een meer gestandaardiseerde wijze van uitvoering.

In de hulp aan de gezondheidszorg in Tanzania heeft lange tijd de nadruk gelegen op de uitbreiding van voorzieningen, zoals de bouw van ziekenhuizen en klinieken. Tanzania bleek echter onvoldoende in staat deze faciliteiten te onderhouden. Ziekenhuizen werden daarom steeds afhankelijker van externe hulp voor de financiering van lopende kosten. Daarom is recentelijk besloten aan patiënten een vergoeding te vragen voor de medische zorg, die tot voor kort gratis was. Hierdoor dreigt echter wel de toegang van de armste groepen tot de gezondheidszorg te verslechteren. Een tweede belangrijke hulpvorm aan deze sector in Tanzania was de inzet van artsen. De meeste artsen waren werkzaam in plattelandsziekenhuizen, waarvoor het moeilijk was lokaal medisch personeel te vinden, niet in de laatste plaats vanwege de ongunstige arbeidsvoorwaarden. Vanwege het vrijwel ontbreken van lokale counterparts, kon onvoldoende kennisoverdracht worden gedaan. Het duurzaamheidsperspectief van dit soort hulp is derhalve gering. De effectiviteit in termen van medische dienstverlening werd in het algemeen zeer positief beoordeeld.

In Mali werden programma's voor de ontwikkeling van de basisgezondheidszorg op dorpsniveau uitgevoerd. De procesmatige werkwijze bleek succesvol en de programma's worden thans als voorbeeld voor andere gebieden in Mali gebruikt. Overigens geldt ook hier dat de duurzaamheid van de resultaten niet is gegarandeerd.

Inkomensgenererende projecten

Een kenmerk van deze projecten was dat ze op een sector of onderdeel daarvan gericht waren. De nadruk lag daarbij op het versterken en het behoud van het

produktievermogen van de armen, in het bijzonder in de landbouw. Voorbeelden van inkomensgenererende projecten en programma's zijn de steun aan de irrigatieontwikkeling in India, de melkveehouderij in Tanzania en de boerenrijstteelt in Mali.

In India werd met succes een geïntegreerde aanpak gevolgd in een irrigatieprogramma in West-Bengalen. Belangrijke oorzaken van het succes waren de introductie van een aan de behoeften van de boeren aangepaste kleinschalige irrigatietechnologie, nauwe samenwerking met de boeren bij voorbereiding en uitvoering van de projecten, de combinatie van irrigatie met bodemverbetering en een zorgvuldige landbouwvoorlichting (tevens gericht op vrouwen). Maar ook de gunstige sociale context, met betrekkelijk geringe verschillen in landbezit, en de grote invloed van kleine boeren op het waterbeheer via watergebruikerscomités, hebben veel bijgedragen aan de effectiviteit van de hulp. Daarentegen werden met de irrigatieverbetering in Uttar Pradesh weinig resultaten geboekt op het vlak van de armoedebestrijding, vanwege de eenzijdige aandacht voor technische aspecten en een ongunstig overheidsbeleid. De geringe resultaten waren mede het gevolg van gebrek aan participatie van boeren, en de keuze voor een vanuit het oogpunt van beheer en duurzaamheid kwetsbare irrigatietechnologie.

In Tanzania werden – na mislukte pogingen om grootschalige staatsmelkveebedrijven op te zetten – aan de lokale omstandigheden aangepaste melkveecrassen geïntroduceerd op kleine boerenbedrijven. Deze introductie ging gepaard met de training van boeren, een zorgvuldige landbouwvoorlichting, het verschaffen van goede veterinaire diensten en via het programma geïmporteerde medicamenten. De verhoogde melkproductie kon in de directe omgeving van de bedrijven worden afgezet via informele kanalen, hetgeen een gunstige uitwerking had op de inkomens van de boeren. Een speciale vorm van kredietverlening verzekerde de toegang van arme bevolkingsgroepen, inclusief vrouwen, tot de melkveehouderij.

In Mali werd de verbetering van het irrigatiesysteem voor de rijstteelt in het Office du Niger-gebied gecombineerd met steun aan de organisatie van de pachters, kredietverlening, mechanisatie via ossentractie en betere plant- en bemestingsmethoden. Veranderingen in het Malinese landbouwbeleid zorgden ervoor dat de boeren hun rijst vrij konden verkopen en dat ze toegang kregen tot de lucratieve markt voor het dorsen en pellen van de rijst. De opbrengst per hectare verdubbelde en de inkomens van de pachters stegen zeer aanzienlijk (DGIS/IOV, 1992b).

Geconcludeerd wordt dat de resultaten die met inkomensgenererende projecten werden bereikt verreweg het meest positief waren. Factoren voor het succes van deze projecten en programma's waren: het introduceren van de juiste technologische

vernieuwingen (irrigatie, introductie betere veerassen, landbouwmechanisatie); het daardoor effectievere gebruik van lokaal aanwezige hulpbronnen; een duidelijke gerichtheid op één sector, waarin de voorkomende problemen in onderlinge samenhang werden aangepakt en een duidelijke identificatie van en oriëntatie op de doelgroep. De in deze projecten toegenomen produktiviteit resulteerde in hogere inkomens voor individuele kleine boeren en boerinnen.

Streekontwikkelingsprogramma's

Alleen de districtenprogramma's in Tanzania zijn in het kader van de landenstudies geëvalueerd. Kenmerkend voor deze programma's was het brede scala van activiteiten waaraan aandacht werd gegeven, van de versterking van de economische infrastructuur tot het verhogen van de landbouwproductie en het verbeteren van de basisvoorzieningen. Deze programma's hadden tevens tot doel het functioneren van de overheidsadministratie op het districtsniveau te verbeteren.

Hoewel de districtsprogramma's in Tanzania nog te kort liepen om definitieve conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit, was het wel duidelijk dat er vooral resultaten waren geboekt bij het verbeteren van de economische infrastructuur en de training. Er was evenwel nog geen sprake van een algemene verbetering van de landbouwproductie en -productiviteit, met een daaruit voortvloeiende inkomensverbetering van de arme groepen. Het brede scala van activiteiten dat in het kader van deze programma's werd ondersteund, had een ongunstige invloed op de effectiviteit. De geconstateerde tekortkomingen komen sterk overeen met die van de eerdere regionale ontwikkelingsprojecten, de Rural Integrated Development Programmes (RIDEP's) in Tanzania. Deze programma's uit de jaren zeventig mislukten vanwege hun te complexe karakter en de zwakke lokale organisatiestructuur, met als gevolg een zeer dominante rol van donoren in de uitvoering. Bovendien was er sprake van een te ambitieuze planning bij donoren, waarbij te veel geld in een te korte tijd diende te worden besteed. Dergelijke programma's vergen juist een zeer flexibele hulpaanpak en een lange periode van voorbereiding. De bevindingen met betrekking tot de districtenprogramma's sporen ook met die van de IOV-evaluatie van het sectorprogramma voor plattelandsonwikkeling (DGIS/IOV, 1991).

Begrotingssteun

Begrotingssteun is bedoeld om die onderdelen van de begroting van de overheid te ondersteunen die bijdragen aan armoedebestrijding. Daartoe worden ongebonden

buitenlandse valuta ter beschikking gesteld, terwijl de tegenwaardefondsen in lokale valuta worden gereserveerd voor specifieke programma's. Begrotingssteun kan vanwege het vrij beschikbaar stellen van deviezen ook worden gezien als een vorm van betalingsbalanssteun. Het verschil is dat bij begrotingssteun overleg plaatsvindt over de besteding van de lokale valuta, terwijl bij betalingsbalanshulp het overleg gaat over de aanwending van deviezen. In beginsel wordt in het Nederlandse beleid dubbele binding van de hulp afgewezen. In de studies werd vastgesteld dat alleen bij de hulp aan Mali hiervan is afgeweken.

Om drie redenen is begrotingssteun de laatste jaren meer in de belangstelling komen te staan. In de eerste plaats bestond er behoefte om meer hulp te richten op de meest kwetsbare groepen. Die behoefte ontstond vooral toen duidelijk werd dat structurele aanpassingsprogramma's nogal eens negatieve gevolgen hadden voor deze groepen. Met begrotingssteun kunnen programma's worden gefinancierd die deze effecten verzachten. In de tweede plaats wordt begrotingssteun gezien als een flexibele en daarom beheersmatig aantrekkelijke hulpvorm. Tot slot biedt begrotingssteun ook macro-economische voordelen, omdat deviezen worden aangeboden voor het financieren van importen.

De ervaringen met begrotingshulp zijn nog zeer beperkt. Alleen in het India-programma wordt deze hulpvorm reeds vele jaren toegepast voor de financiering van landbouwkredieten, en meer recent ter ondersteuning van programma's voor energievoorziening en informeel onderwijs voor vrouwen. De evaluatiebevindingen waren, met uitzondering van het laatste programma, negatief.

Het rurale kredietprogramma verliep via NABARD, een herfinancieringsinstelling van de overheid voor kredietverlenende instellingen op het platteland. Het programma heeft niet goed gefunctioneerd. Er was sprake van een slechte terugbetalingsdiscipline; bijna de helft van de verleende kredieten werd niet tijdig terugbetaald, en een kwart werd zelfs geheel afgeschreven. Hoewel de kredietverlening vooral bedoeld was om de positie van kleine boeren te verbeteren, is dit niet of nauwelijks het geval geweest.

Het programma ter bevordering van nieuwe en duurzame energiebronnen werd gesteund via de financieringsinstelling IREDA. Nederland ging ervan uit dat met dit programma arme bevolkingsgroepen konden worden geholpen. Dit bleek een verkeerde veronderstelling te zijn, aangezien IREDA alleen leningen uitgeeft aan bedrijven die commercieel levensvatbare technologieën ontwikkelen. De door Nederland geprefereerde technologieën, bedoeld voor gebruik door de armen, bleken niet geschikt te zijn voor commerciële toepassing. Het programma voor informeel

onderwijs voor vrouwen op het platteland (EWE) beoogde in de eerste plaats het versterken van de bewustwording en het zelfvertrouwen van deze groep. De uitvoering van dit programma lijkt veelbelovend te verlopen.

Ondanks het feit dat begrotingshulp hoge prioriteit geniet, stagneert het aandeel van deze vorm van hulp in de totale uitgaven. De vrees dat deze hulpvorm nauwelijks controleerbaar is, waardoor er onvoldoende inzicht wordt verkregen in het gebruik van de fondsen speelt hierbij een belangrijke rol. Om misbruik te voorkomen werd getracht begrotingssteun zoveel mogelijk projectmatig op te zetten. Op deze wijze werd in feite verkapte projecthulp geboden. Er lijkt derhalve een dringende behoefte te bestaan om de uitgangspunten en richtlijnen van deze hulpvorm nader te bezien.

3.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid is door de DAC gedefinieerd als de mogelijkheid om de resultaten van de hulp te laten voortbestaan nadat de financiële, institutionele en technische steun van een externe donor grotendeels is beëindigd (OECD, 1988). Volgens deze definitie vormt de duurzaamheid van veel projecten een groot probleem. Ex post evaluaties van afgesloten projecten lieten over het algemeen tegenvallende resultaten zien ten aanzien van de duurzaamheid. Ook voor veel nog lopende projectactiviteiten werd de kans op duurzame resultaten laag ingeschat.

Bij de beoordeling van de duurzaamheid van projectresultaten kunnen verschillende aspecten een rol spelen. De DAC onderscheidt de volgende factoren die de duurzaamheid beïnvloeden:

- de impulsen die uitgaan van de *beleidsomgeving*;
- de garantie voor de financiering van lopende kosten, onderhoud en afschrijving: de *financierbaarheid op lange termijn*;
- de aanpassing van de *technologie* aan de financiële en institutionele capaciteiten van het land;
- de aansluiting bij de *institutionele en management-capaciteiten* van de lokale uitvoerende organisaties;
- de inbedding in de *sociaal-culturele context* van het gebied of het land;
- de aanpassing van de activiteiten aan de *draagkracht van het milieu*;
- de invloed van *externe factoren*.

Beleidsomgeving

Het slagen of falen van ontwikkelingsactiviteiten wordt mede bepaald door de beleidsomgeving waarin projecten functioneren. In deze studies is in het bijzonder gekeken naar de invloed van structurele aanpassingsprogramma's op de duurzaamheid van projectresultaten.

In de drie landen was jarenlang sprake van een ontwikkelingsstrategie waarin de overheid een centrale rol speelde. In deze plan-economieën werden prijzen, wisselkoersen, en de organisatie van de afzet veelal door de overheid geregeld en dus niet aan de markt overgelaten. De Nederlandse bilaterale hulp heeft dit ontwikkelingsmodel lange tijd gesteund. In de afgelopen tien jaar hebben in Mali en Tanzania, en meer recent ook in India, ingrijpende economische hervormingen plaatsgevonden. Deze aanpassingsprogramma's waren erop gericht de voorwaarden voor een marktconomie te herstellen. In het kader van deze herstructurering van de economie werd de nadruk gelegd op wisselkoersaanpassingen, liberalisering van de handel en het opheffen van prijscontrolemaatregelen. De uitvoering van deze structurele aanpassingsprogramma's verliep echter niet zonder problemen. De meeste weerstand werd ondervonden bij de institutionele hervormingen in de financiële sector, het overheidsapparaat en de semi-overheidsbedrijven. Vooral sanering en privatisering van overheidsinstellingen stuitten op veel verzet en verliepen uiterst traag.

Er werd geconcludeerd dat structurele aanpassing in het algemeen een positieve invloed heeft gehad op de effectiviteit van de hulp. Dit gold in het bijzonder voor produktie-georiënteerde projectactiviteiten. Een goed voorbeeld van een gunstige uitwerking van economische liberalisering op hulpinvesteringen bood de steun aan de suikerindustrie van Tanzania. Deelstudies zoals de evaluatie van de Nederlandse steun aan de boerenrijstteelt in het Office du Niger-gebied hebben bovendien aangetoond dat structurele aanpassing ook voor typisch doelgroepgerichte activiteiten belangrijke voordelen kan opleveren. De geringe vorderingen in de institutionele herstructurering hebben er echter ook toe bijgedragen dat de duurzaamheid van behaalde successen nog zeer fragiel is, zoals bijvoorbeeld is gebleken bij de Nederlandse steun aan de katoensector in Tanzania.

Naast het macro-economische beleid blijkt ook het sociaal-politieke beleid van grote invloed op de duurzaamheid van projectresultaten. Dit komt duidelijk naar voren in India, waar grote verschillen bestaan tussen de deelstaten, zowel in sociale structuur als in sociaal-politiek beleid. De effectiviteit en de kans op duurzaamheid van Nederlandse projectresultaten lijken aanzienlijk gunstiger in de deelstaten West-Bengalen

en Kerala dan in bijvoorbeeld Uttar Pradesh. In West-Begalen en Kerala zijn de produktiemiddelen tamelijk evenwichtig verdeeld, bestaat een minder dualistische sociale structuur en heerst een gunstig klimaat voor participatie van de bevolking bij projectvoorbereiding en uitvoering. In Uttar Pradesh is dit veel minder het geval.

Financiële duurzaamheid

Met financiële duurzaamheid wordt bedoeld dat de ontvangende organisatie in staat is de lopende kosten te dragen en op den duur zelf de vervangingsinvesteringen kan opbrengen. In deze studies is vooral gekeken of de ontvangende organisaties over voldoende middelen beschikten om de gecreëerde capaciteit op een rendabele manier te benutten. Financierbaarheid op lange termijn bleek in de drie landen een cruciale factor, die de duurzaamheid van projectresultaten in het algemeen ongunstig beïnvloedde. De economische crisis waarin de drie landen zich in de jaren tachtig bevonden, speelde hierbij een belangrijke rol.

Bij de investeringsprojecten waren onderbenuttingsproblemen vooral een gevolg van de geringe winstgevendheid van investeringen en de veelal sterke importafhankelijkheid. Door de verslechterende betalingsbalanspositie was er een ernstig tekort ontstaan aan deviezen voor financiering van deze importen.

In de sociale sectoren hadden problemen rond de duurzaamheid vooral te maken met het groeiende financieringstekort van de overheid. Dit probleem was het duidelijkst zichtbaar in de twee Afrikaanse landen. Overheden bleken nauwelijks in staat om de opgebouwde infrastructuur in de gezondheidszorg en de onderwijssector, en die voor de drinkwatervoorziening te onderhouden. Als gevolg hiervan raakten veel voorzieningen in onbruik. Sinds een aantal jaren groeit het besef dat de gebruikers meer zouden moeten bijdragen in de lopende kosten. In de drie landen stuit dit echter op weerstand, aangezien de bevolking het traditioneel als de taak van de overheid beschouwt om deze basisvoorzieningen niet alleen aan te leggen, maar ook te beheren en te onderhouden. Het is bovendien de vraag in hoeverre de bevolking op het platteland in staat en/of bereid is deze kosten mede te financieren.

Technologische duurzaamheid

Technologische duurzaamheid is de mate waarin een organisatie of doelgroep over de kennis beschikt om de geleverde technologie toe te passen en te onderhouden.

Er werd geconcludeerd dat kleinschalige technologie die was afgestemd op de lokale omstandigheden in het algemeen de beste kans bood op duurzaamheid. Zo bleek de kleinschalige technologie van de ondiepe tubewells ter ondersteuning van de irrigatielandbouw in India niet alleen goedkoper, maar ook beter aangepast aan de behoeften van de boeren dan de grootschalige, door de overheid beheerde, diepe tubewells. In Mali had de introductie van kleine dorsmachines voor rijst een gunstig effect op de duurzaamheid van de projectresultaten.

Het gebruik van grootschalige technologie leidt echter niet per definitie tot minder resultaten en geringere duurzaamheid. Zo werd de Nederlandse steun aan de baggersector in India en aan de grootschalige en relatief hoogwaardige technologie voor de Tanzaniaanse katoen- en suikerindustrie als een juiste keuze beoordeeld.

De evaluatiestudies toonden aan dat in de laatste tien jaar in het algemeen technologie is geleverd die verantwoord was. Wel bleek technologie met een hoge importintensiteit in landen met een grote deviezenschaarste gewoonlijk een ongunstige invloed op de duurzaamheid van de resultaten te hebben. In de jaren zeventig en in begin van de jaren tachtig vonden, mede als gevolg van de geringe flexibiliteit in het bindingsbeleid, regelmatig leveranties plaats die technologisch onvoldoende aansloten bij de situatie in het ontvangende land, zoals bijvoorbeeld de steun aan de veeteeltsector in Tanzania heeft laten zien.

Institutionele duurzaamheid

Institutionele duurzaamheid is de mate waarin de lokale organisatie na verloop van tijd zelf in staat is het project of programma te beheren en verder te ontwikkelen.

Het oordeel over de institutionele duurzaamheid varieerde voor de drie landen, maar gaf in veel gevallen aanleiding tot zorg. Problemen rond institutionele duurzaamheid waren in Mali en Tanzania in het algemeen groter dan in India, vanwege de beperkte aanwezigheid van goed opgeleid kader in deze twee Afrikaanse landen.

Een van de belangrijkste knelpunten bij institutionele ontwikkeling was de sterk bureaucratische regelgeving in de drie landen. Deze vormde een ernstige belemmering voor een doelmatig functioneren van veel overheidsinstanties. Dit gold vooral voor de produktiegerichte overheidsbedrijven, zoals de staatsbaggerbedrijven in India, het Office du Niger in Mali en de katoen-ontpittingsbedrijven in Tanzania. Het standpunt dat een doelmatig management van dergelijke ondernemingen uitsluitend kan worden gerealiseerd via privatisering, stuitte op veel weerstand.

Institutionele hervormingen verliepen daarom ook zeer traag. Er zijn naast privatisering andere opties denkbaar om het management langs meer commerciële lijnen te verbeteren. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van dit aspect van institutionele hervorming is echter nog onvoldoende uitgewerkt.

Een tweede knelpunt dat een ernstige bedreiging vormde voor de institutionele duurzaamheid waren de verslechterende arbeidsvoorwaarden. Dit probleem deed zich met name voor in Mali en Tanzania. Als gevolg van het economisch hervormingsbeleid zijn de reële salarissen sterk teruggelopen. Dit heeft ertoe geleid dat overheidsambtenaren gedwongen werden naar allerlei alternatieve inkomstenbronnen te zoeken. Hierdoor verminderde de arbeidsmoraal. Donoren trachtten dit probleem te veel op projectniveau op te lossen. Deze problematiek vergt echter een bredere en goed gecoördineerde donorondersteuning, waarbij sanering van het overheidsapparaat een belangrijke voorwaarde vormt.

Een derde knelpunt vormde de werkwijze van overheidsinstanties die verantwoordelijk waren voor de planning en uitvoering van infrastructurele werken. Dit is waargenomen in de sectoren drinkwater en irrigatie. Deze werkwijze kenmerkte zich enerzijds door een eenzijdige aandacht voor het ontwerp en de uitvoering van civiele werken en een verwaarlozing van het beheer en onderhoud, en anderzijds door een eenzijdig technische aanpak van bovenaf. In het Nederlandse hulpprogramma met India is sinds het midden van de jaren tachtig juist het belang van de niet-technische aspecten in deze sectoren benadrukt. Zo zijn in het drinkwaterprogramma in een aantal deelstaten van India ondersteuningseenheden opgezet die aandacht besteden aan deze niet-technische aspecten, zoals participatie van de bevolking bij planning, uitvoering, beheer en onderhoud. De institutionalisering van deze, geheel door Nederland gefinancierde, eenheden in de Indiase structuur vormt een cruciaal probleem.

Tot slot bleken sommige problemen rond de institutionele duurzaamheid nauw samen te hangen met de wijze waarop de hulp werd aangeboden. Donoren, inclusief Nederland, hadden de neiging parallelle uitvoeringsmodaliteiten op te zetten, waardoor institutionele problemen, met name voor landen met een zwakke administratieve capaciteit, nog werden vergroot. Bovendien werd onvoldoende aandacht besteed aan de versterking van de institutionele capaciteit.

Sociaal-culturele context

Cultuur wordt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gezien als een basis voor duurzame ontwikkeling. Volgens de nota 'Een wereld van verschil' kunnen economische en technologische ontwikkeling niet los worden gezien van de culturele context. Deze wordt in het Nederlandse beleid niet gezien als onveranderlijk maar als voortdurend in beweging zijnde. Ontwikkelingsactiviteiten dienen dan ook aan te sluiten bij culturele veranderingsprocessen.

In dit samenvattend rapport blijft de sociaal-culturele dimensie beperkt tot het thema 'vrouwen en ontwikkeling'. Andere aspecten van de integratie van hulpactiviteiten in de sociaal-culturele context zijn in de landenrapporten behandeld.

Aan het vraagstuk 'vrouwen en ontwikkeling' werd nog weinig specifieke aandacht gegeven in de uitvoering van de hulpprogramma's. Zo werd er in de voorbereidingsfase van de projecten zelden een analyse gemaakt van de sociaal-culturele en economische situatie van de beoogde doelgroep. Informatie over de positie van vrouwen in relatie tot die van mannen ontbreekt dan ook bijna altijd. Bij de meeste projecten moest getracht worden de belangen van vrouwen in acht te nemen, zonder dat deze tevoren als specifieke doelgroep geïdentificeerd waren terwijl ook de projectmiddelen, zowel het personeel als de fondsen, ontoereikend waren. Als bij projecten werd geprobeerd aandacht te schenken aan vrouwen, bleek de problematiek snel te complex te zijn. Tevens hadden projectuitvoerders de neiging zich achter de culturele kenmerken van de gemeenschap te verschuilen en daarmee de achtergestelde positie van vrouwen te beschouwen als een interne zaak die geen bemoeienis van buitenaf dulde. Daar waar het thema wel als een specifieke component van het project geformuleerd was, werd er vrij geïsoleerd gewerkt, omdat de activiteiten van vrouwen niet geïntegreerd werden in de kernactiviteiten van het project. Wel heeft een aantal activiteiten op dorpsniveau, vooral in India (drinkwater- en irrigatieprojecten), sociaal-cultureel gezien een voorbeeldfunctie gehad. Specifieke vrouwenprojecten hebben nauwelijks geleid tot een verbetering van de sociaal-economische positie van vrouwen. Het EWE-programma in India lijkt hierop een uitzondering te vormen. Het feit dat in de projecten die zich op vrouwen concentreerden, niet genoeg de macro- en meso-context en de relaties tussen mannen en vrouwen in hun directe omgeving in acht zijn genomen, verklaart voor een groot deel de bescheiden resultaten.

Ten slotte heeft de plaatsing van specialisten voor de sector 'vrouwen en ontwikkeling' op de drie ambassades, met name in India en Tanzania geleid tot een versterking van de netwerken en de wederzijdse ondersteuning van internationale, nationale en

lokale organisaties in de landen zelf. Ook zijn de inzichten in de sociaal-culturele en economische positie en de belangen van verschillende categorieën vrouwen toegenomen. Deze waardevolle inzichten zijn echter tot op heden onvoldoende in operationele termen vertaald waardoor ze nog niet op een meer systematische wijze toegepast kunnen worden in de projectvoorbereiding en -uitvoering.

Ecologische duurzaamheid

Ecologisch duurzame resultaten van hulpactiviteiten zijn resultaten die het productieve vermogen van het natuurlijke milieu in stand houden. In ontwikkelingslanden staat ecologische duurzaamheid meestal in verband met het behoud van de bodemvruchtbaarheid, die vooral wordt bedreigd door de bevolkingsgroei en door productiewijzen die tot snelle uitputting leiden. In ontwikkelingslanden met een intensieve landbouw en grote stedelijk-industriële centra, zoals India, vormen daarnaast water- en luchtvervuiling een steeds grotere bedreiging voor de volksgezondheid.

In de landenstudies is op twee manieren naar de ecologische duurzaamheid gekeken. In de eerste plaats werd onderzocht of de door Nederland ondersteunde activiteiten waarneembare schade aan het natuurlijke milieu veroorzaakten. In de tweede plaats is beoordeeld in hoeverre de activiteiten die speciaal waren gericht op het milieu hebben bijgedragen aan vergroting van de ecologische duurzaamheid.

Bij de beoordeling van het eerste aspect – de mogelijke schade die projecten hebben toegebracht aan het natuurlijke milieu – werden in grote lijnen de conclusies bevestigd van het IOV-rapport over milieu en ontwikkelingssamenwerking (DGIS/IOV, 1992c). Er werden in de landenstudies geen projecten aangetroffen waarvan werd vastgesteld dat zij grote en permanente milieuschade aanrichtten. Wel waren er activiteiten waarvan de milieu-effecten op langere termijn onduidelijk waren, zodat nadere studie nodig is, waarna wellicht compenserende maatregelen genomen moeten worden. Voorbeelden daarvan zijn de leveranties van sommige kunstmestsoorten, de irrigatieondersteuning in India en Mali en de steun aan de katoenteelt in Tanzania. Voor de verdere oordeelsvorming daarover is het ook van belang dat onderzocht wordt wat de mogelijke milieuschade is van andere opties voor het verhogen van de voedselzekerheid of het inkomen.

Speciale milieuprojecten werden vooral in India en Mali aangetroffen. Milieuprojecten in India waren geen onderwerp van deze studie vanwege de nog geringe bestedingen. De relatief grote aandacht in het Mali-programma voor dit thema komt vooral door de grote kwetsbaarheid van het natuurlijke milieu in dit land. In

het Nederlandse samenwerkingsbeleid met de Sahellanden is het milieu bovendien een prioritair aandachtsveld voor de hulp. De landenevaluatie toonde aan dat de onderzoeks- en uitvoeringsprojecten die zich in Mali richtten op het tegengaan van woestijnvorming en op het behoud van de bodemvruchtbaarheid redelijk effectief en efficiënt werden uitgevoerd. Hun beperking betrof de schaal van uitvoering, die zeer klein was in verhouding tot de problematiek. Tevens werd in de evaluatie vastgesteld dat belangrijke bevindingen van onderzoeksprojecten op dit gebied nauwelijks aan de orde kwamen tijdens het overleg over beleidsveranderingen in de landbouwsector, dat in het kader van structurele aanpassingsprogramma's werd gevoerd. Dit werd als een omissie beschouwd, omdat de wijze waarop boeren met hun land omgaan beter kan worden gestuurd door beleidsmaatregelen op het terrein van prijzen of belastingen dan door losstaande projectinterventies.

Externe factoren

Lange tijd zagen de overheden in ontwikkelingslanden de economische problemen voornamelijk als een gevolg van externe omstandigheden en niet zozeer als een uitvloeisel van het eigen beleid. Vooral de sterk dalende prijzen van de belangrijkste exportprodukten werden gezien als de oorzaak van de economische crisis.

In het afgelopen decennium is vooral Tanzania geconfronteerd met een aanzienlijke ruilvoetverslechtering. Tussen 1980 en 1992 was Tanzania's ruilvoet met 40% gedaald. Ook Mali is erg gevoelig voor prijsschommelingen op de wereldmarkt vanwege zijn zeer eenzijdige exportpakket dat vrijwel uitsluitend bestaat uit primaire grondstoffen. Desalniettemin vertoont Mali's ruilvoet een aanzienlijk minder dramatisch beeld dan die van Tanzania. India's ruilvoet daarentegen heeft in het afgelopen decennium geen noemenswaardige verandering ondergaan.

Een verslechtering van de ruilvoet betekent in feite dat het desbetreffende land minder goed in staat is zelf zijn importen te financieren. Als gevolg hiervan heeft Tanzania de afgelopen vijftien jaar te kampen gehad met een groeiende deviezen-schaarste. Dit werd met name gevoeld in de sectoren die erg import-afhankelijk waren, zoals de industrie. De duurzaamheid van investeringen in dergelijke sectoren vertoonde dan ook grote problemen. In Tanzania bijvoorbeeld, heeft Nederland in het verleden te weinig rekening gehouden met deze externe factor en heeft te gemakkelijk aangenomen dat lopende deviezenkosten van investeringen door het land zelf gedragen konden worden.

4 Conclusies en aanbevelingen

Hoofddoel van de landenstudies was de beleidsmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse hulp te evalueren.

4.1 Beleidsmatigheid

In het Nederlandse hulpbeleid hebben de afgelopen decennia twee doelstellingen centraal gestaan: economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. Nagegaan is in welke mate deze doelstellingen aandacht hebben gekregen in de hulprelatie en aansloten op het beleid van de drie landen. Beoordeling hiervan heeft plaatsgevonden op basis van de vraag in hoeverre de beide doelstellingen een rol hebben gespeeld bij: de landenkeuze, de hulpomvang, de hulpvorm, de hulpkanalen en de samenstelling van het hulpprogramma.

Op grond van de Nederlandse hulpcriteria werd de keuze van de drie landen als prioriteitslanden voor Nederlandse bilaterale hulp gerechtvaardigd geacht. De drie landen behoren tot de categorie van allerarmste landen en zij hebben een grote behoefte aan buitenlandse steun; het sociaal-economische beleid van deze landen is door Nederland de afgelopen decennia overwegend positief beoordeeld; de mensenrechtensituatie en de politieke stabiliteit gaven geen aanleiding tot ernstige zorgen.

De wijze waarop de hoogte van de bilaterale hulp aan de drie landen werd vastgesteld, was tamelijk willekeurig en ondoorzichtig. Zo is er geen duidelijke relatie geconstateerd tussen het hulpvolume enerzijds en de mate van armoede, bevolkingsomvang en het gevoerde sociaal-economische beleid anderzijds. De sterke schommelingen in de hulpstroom waren veeleer een gevolg van organisatorische factoren binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder de rol die aan speciale thematische of sectorale programma's over de loop der jaren werd toegekend. De omvang van de hulp bleek bovendien los te staan van de resultaten

van de hulp. Het totale hulpvolume werd veeleer bepaald door inputfactoren, de beschikbaarheid van middelen, dan door de output, de mate waarin het programma succesvol was.

In de evaluatiestudies worden twee hoofdvormen van hulp onderscheiden: programmahulp en projecthulp. **Programmahulp** wordt in het algemeen beschouwd als een macro-instrument ter ondersteuning van een door donoren positief beoordeeld economisch beleid. In de landenstudies werd geconstateerd dat er voor de drie landen van een consistent beleid, waarbij in geval van beleidsovereenstemming de omvang van de programmahulp toeneemt, geen sprake was. Zo vertoonde de Nederlandse programmahulp aan de drie landen een daling over de afgelopen jaren terwijl alle drie de landen economische hervormingsprogramma's uitvoerden die veel waardering kregen vanuit de donorgemeenschap. Deze daling is te verklaren op grond van zowel beleidsmatige als beheersmatige motieven: projecthulp bood Nederland een betere mogelijkheid om de hulp in te zetten voor armoedebestrijding en gaf de donor een beter inzicht in en controle over de besteding van de financiële middelen. **De conclusie is dat de keuze van hulpvormen vooral is bepaald door overwegingen aan de kant van de donor en veel minder door de voorkeur van de ontvangende landen.**

Vier vijfde van de totale Nederlandse hulp aan de drie landen werd via het bilaterale kanaal aangeboden en uitgevoerd. Ongeveer 15% van de hulp werd gesluisd via NGO's, inclusief de SNV, terwijl de resterende 5% via multilaterale kanalen werd aangeboden. Reeds lang wordt in het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid gepleit voor een grotere rol van multilaterale organisaties (vanwege schaalvoordelen) en NGO's (vanwege hun doelgroep-gerichtheid) in de uitvoering. In de drie landen van onderzoek was van een grotere inschakeling echter nauwelijks sprake. De overheden van de drie landen gaven over het algemeen de voorkeur aan directe samenwerking met bilaterale donoren, omdat dit hun de meeste controle-mogelijkheden gaf, de grootste continuïteit leek te garanderen en hun de beste kans bood financiering voor eigen prioriteiten te verwerven.

Voor de Nederlandse hulp aan de drie landen geldt dat veel meer middelen werden besteed ten behoeve van economische verzelfstandiging dan voor directe armoedebestrijding. Dit geschiedde deels op beleidsmatige gronden. Een verbeterde macro-economische omgeving werd als een belangrijke voorwaarde gezien voor effectieve armoedebestrijding. De concentratie op economische verzelfstandiging sloot voorts goed aan bij de beleidsprioriteiten van de ontvangende landen, die de voorkeur gaven aan kapitaalinvesterings of importfinanciering. Naast deze beleidsmatige redenen hebben ook Nederlandse economische belangen een rol gespeeld, omdat

investeringsprojecten en importfinanciering goede mogelijkheden boden voor het Nederlandse bedrijfsleven. Tenslotte zijn kapitaalinvesteringen en importfinanciering **eenvoudiger te beheren** en kunnen middelen hiervoor in het algemeen sneller worden besteed dan voor projecten gericht op directe armoedebestrijding.

4.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de hulpprogramma's in de drie landen liet een nogal wisselend beeld zien. De effectiviteit van het Mali-programma was tamelijk groot, terwijl die van het Tanzania-programma als teleurstellend werd beoordeeld. De resultaten van de Nederlandse hulp aan India werden als gematigd positief gekwalificeerd.

Uit de Mali-evaluatie kwam het beeld van een **tamelijk effectief programma** naar voren. Ook werd vastgesteld dat in het algemeen goede beslissingen waren genomen bij de keuze van regio's en sectoren waarop de Nederlandse hulp zich zou concentreren, en dat terecht veel aandacht is geschonken aan het terugdringen van de milieudegradatie en aan het behoud van de natuurlijke produktiecapaciteit van de bodem. **De beste en meest duurzame resultaten werden behaald in de programma's die pasten in grotere macro-economische kaders, zoals de steun aan Mali Sud via CMDT en de boerenrijsteelt in de Office du Niger.** Steun aan deze programma's werd gekenmerkt door **relatief flexibele hulpvormen met een sterk procesmatige benadering.**

Het positieve oordeel over de bereikte resultaten betekent overigens niet dat Mali erg goede vooruitzichten heeft op een duurzame economische en sociale ontwikkeling. De mogelijkheden van het land zijn zeer beperkt door de ongunstige agro-ecologische omstandigheden, de afwezigheid van andere natuurlijke hulpbronnen dan land en de sterk wisselende opbrengsten uit exporten. Gegeven die beperkingen is in Mali een opmerkelijk succesvol programma uitgevoerd.

In de landenevaluatie van **Tanzania** werd de effectiviteit van de hulp als teleurstellend beoordeeld. Dit gold met name voor de hulp in de jaren zeventig. In de jaren tachtig verbeterden de resultaten van de hulp, maar de duurzaamheid wordt in het algemeen nog gering geacht. **De beste resultaten werden bereikt bij een sectorbenadering, zoals de steun aan de suikerindustrie.** Programmahulp speelde een belangrijke rol op macro-niveau ter **ondersteuning van structurele aanpassingsmaatregelen.** Deze programmahulp is echter wel voor een belangrijk deel naar onrendabele industriële bedrijven gegaan. **Over de hulp aan de plattelandsontwikkeling zijn de bevindingen wisselend.** Onbevredigend waren de resultaten van de

rurale drinkwatervoorziening. Daarentegen werd de ombuiging van de hulp in de veeteeltsector (van grootschalige staatsbedrijven naar kleine boeren) als positief gezien. De resultaten van de technische samenwerking die was gericht op kennisoverdracht en institutionele ontwikkeling vielen tegen. Vooral de duurzaamheid van deze programma's leverde grote problemen op, mede door de zeer slechte economische situatie. Zeer teleurstellend waren de resultaten die werden geboekt met kapitaalinvesteringen. Hiervan werd vier vijfde negatief beoordeeld.

Uit de landenevaluatie van India kwam een gemengd beeld naar voren. De programmahulp aan India, die voor een belangrijk deel bestond uit kunstmestleveranties, was gezien de hoge mate van fungibiliteit in feite algemene steun aan India's ontwikkelingsbeleid. Met de voortzetting van deze hulp door de donorgemeenschap in de jaren tachtig werd het Indiase economische beleid gelegitimeerd. Tevens werden hierdoor ingrijpende beleidsaanpassingen uitgesteld om het hoofd te kunnen bieden aan de economische crisis, die zich in de tweede helft van de jaren tachtig aandeed. Op de voedselproductie heeft de importsteun in de vorm van kunstmesthulp wel een zeer positief effect gehad. Deze hulpvorm heeft er mede voor gezorgd dat India zelfvoorzienend is geworden op voedselgebied. De resultaten van de omvangrijke budgetsteun stelden in het algemeen teleur, aangezien veruit het grootste deel ervan (te lang) naar een slecht uitgevoerd ruraal kredietprogramma is gegaan. De projecthulp was enerzijds gericht op de verbetering van de positie van de armen op het platteland via projecten in de drinkwatersector en de sector land en water. Anderzijds was deze gericht op economische verzelfstandiging via de watertransportsector, de baggersector in het bijzonder. De drinkwaterprojecten hebben een bijdrage geleverd aan de verbetering van de positie van de armen. Bij de land-en-waterprojecten was dit slechts ten dele het geval. De hulp aan de baggersector is van belang geweest, omdat deze ertoe heeft bijgedragen dat de grote Indiase havens toegankelijk konden worden gemaakt voor schepen en goederen. Bij alle drie typen projecthulp was de duurzaamheid van de projectresultaten nogal onzeker, vooral door institutionele en financiële problemen.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de betekenis van de Nederlandse hulp voor de economische verzelfstandiging van de drie landen beperkt is geweest. Het grootst was die bijdrage op het terrein van de binnenlandse voedselvoorziening. De mate waarin de importsteun een goed macro-economisch beleid heeft bevorderd was moeilijk vast te stellen. Voor de beide Afrikaanse landen lijkt deze hulpvorm een positieve bijdrage te hebben geleverd aan de herstructurering van de economie. Importsteun heeft het evenwel ook mogelijk gemaakt dat beleidsaanpassingen geheel of ten dele werden uitgesteld.

De betekenis van de Nederlandse hulp voor armoedebestrijding geeft een wisselend beeld te zien, zowel bij landen als bij de verschillende typen activiteiten. Van de aangeboden hulp bleek die ten behoeve van inkomensgenererende activiteiten het meest succesvol. Bij het verschaffen van basisvoorzieningen vormde vooral de duurzaamheid een groot probleem, omdat arme bevolkingsgroepen de kosten voor het instandhouden ervan niet kunnen of willen opbrengen.

4.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid is in de landenevaluaties voornamelijk onderzocht op het niveau van het beheer van het hulpprogramma. Op basis van de landenrapporten konden de volgende algemene conclusies worden getrokken.

Het bilaterale programma was voor de ontvangende landen te complex en daardoor weinig doorzichtig. Het grote aantal hulpinstrumenten, vaak met eigen procedures, was hiervoor in belangrijke mate verantwoordelijk.

De Nederlandse hulp was op een overwegend centralistische wijze georganiseerd, waarbij vrijwel alle belangrijke beslissingen werden genomen op het ministerie. Een bijkomend probleem hierbij was de bezetting van de landebureaus, die relatief klein was en frequent wisselde. Hierdoor moest regelmatig de hulp van externe adviseurs worden ingeroepen. Vanwege de groeiende kritiek op deze organisatiestructuur wordt sinds enige jaren de interne deskundigheid uitgebreid, is de plaatsingsduur verlengd en zijn de ambassades versterkt. De uitbreiding van de ambassades is echter nauwelijks gepaard gegaan met een verdere delegatie van bevoegdheden naar het veld.

Er is sprake van een groeiende regelgeving binnen ontwikkelingssamenwerking, in de vorm van steeds uitgebreidere instructies om de aandacht voor de Nederlandse beleidsthema's voldoende te waarborgen en de financiële verantwoording te verbeteren. Deze uitgebreidere regelgeving is mede het gevolg van de toenemende druk vanuit de politiek om een strengere controle op de besteding van hulp gelden uit te oefenen. Daar staat een veelal zwakke administratieve structuur in de ontvangende landen tegenover. Dit gold in het bijzonder voor de twee Afrikaanse landen. Bovendien werden de ontwikkelingslanden nog extra belast door de grote verscheidenheid van hulpmodaliteiten en procedures die donoren hanteren.

Een belangrijke consequentie van het voorgaande is dat het hulpprogramma een sterk donorcentristisch karakter heeft gekregen. Zo is het gebruik van de technische hulpprocedure, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij Nederland

berust, weer sterk toegenomen. De technische-hulpprocedure geeft de donor meer zekerheid over een correct en snel uitgavenverloop conform de eigen regelgeving. De kans op duurzame resultaten zou echter groter zijn indien de ontvangende landen en de counterpart-organisaties de hulpinterventie als een eigen activiteit zouden zien en zich daarvoor verantwoordelijk zouden voelen. Het probleem waarvoor donoren zich derhalve geplaatst zien is hoe zij de *ownership* van het ontwikkelingsland kunnen combineren met de voorkeur voor eigen beleidsprioriteiten en de verbetering van de financiële controle (*accountability*) van de hulpinspanningen.

4.4 Aanbevelingen

Uit de bevindingen van de drie landenstudies kunnen geen algemene richtlijnen worden afgeleid voor toekomstige bilaterale hulp. Daarvoor blijken de invloed en de resultaten van de hulp te veel afhankelijk van de specifieke omstandigheden in het ontwikkelingsland. Aanbevelingen over de verbetering van hulpresultaten en de duurzaamheid daarvan voor elk van de drie onderzochte landen worden in deel II gegeven. De hierna volgende algemene aanbevelingen zijn aanzetten om vooral de doelmatigheid van de hulp aan de Nederlandse kant te bevorderen. Ze zijn gegroepeerd rond de volgende drie onderwerpen: het landenallocatiesysteem, de hulpvormen en het hulpbeheer.

Landenallocatiesysteem

Het vaststellen van hulplafonds voor programmalanden is een complexe beslissing, waarbij een groot aantal factoren een rol speelt. Het is niet eenvoudig deze te vertalen in een simpele formule waarmee het hulplafond van een land kan worden bepaald. Niettemin is het belangrijk de keuze voor de omvang van de hulp inzichtelijker te maken.

Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een programmering voor een periode van vier à vijf jaar, waarbij zowel de totale hoogte van de allocatie als de verdeling naar hulpvormen en hulpinstrumenten is vastgesteld. Aanbevolen wordt de hulpprogrammering mede te baseren op een gezamenlijke evaluatie van de resultaten van het lopende programma. De bevindingen van deze evaluaties zouden opgenomen moeten worden in de landenbeleidsplannen, die in overleg met het desbetreffende ontwikkelingsland worden opgesteld. Dit biedt bovendien nog de mogelijkheid het hulpprogramma beter te doen aansluiten bij de prioriteiten van het ontwikkelingsland.

Hulpvormen

De drie landenstudies maken duidelijk dat het aanbeveling verdient de omvang van de projecthulp en het aantal projecten te beperken. De enorme aantallen donorprojecten in de drie landen vormden voor de overheden een ernstige belemmering om nauwer betrokken te worden bij de planning en de uitvoering ervan. Dit gold in het bijzonder voor de landen die kampen met een zwakke administratieve structuur. Bovendien vormde bij projecthulp de duurzaamheid van de resultaten een ernstig probleem. Ten slotte bleek projecthulp hoge eisen te stellen aan kennis, organisatie en beheer aan de kant van de donor.

Uit overwegingen van effectiviteit en beheersbaarheid wordt aanbevolen voorrang te geven aan sector-georiënteerde en procesmatig uitgevoerde programma's, waarbij diverse hulpvormen worden gecombineerd. Om de duurzaamheid van resultaten te vergroten dient vooral te worden gelet op de financiële haalbaarheid, de technologische inpasbaarheid en de institutionele capaciteit.

Programmahulp verdient als hulpvorm de voorkeur bij overeenstemming tussen de donoren en het ontvangende land over het economisch en sociaal beleid. Aan de hand van de macro-economische situatie kan het meest geëigende type programmahulp (zoals invoersteun, begrotingssteun, schuldkwijtschelding) worden bepaald. Aanbevolen wordt de hulp waar mogelijk aan te bieden in de vorm van joint co-financiering via daarvoor geschikte multilaterale instellingen.

Hulpbeheer

De evaluatie heeft uitgewezen dat vergroting van de lokale betrokkenheid bij de planning en de uitvoering van het hulpprogramma noodzakelijk is, terwijl tegelijkertijd voldaan moet worden aan de toegenomen eisen van financiële verantwoording. De volgende maatregelen worden daartoe voorgesteld.

- Vereenvoudiging en harmonisering van de hulpprocedures. De huidige procedures betekenen een enorme werkbelasting voor de ontvangende landen. Er is vooral behoefte aan een vereenvoudiging van procedures in de voorbereidings- en beoordelingsfase van de projectcyclus. Tevens is harmonisatie van procedures tussen donoren nodig.
- In beginsel gebruik maken van de modaliteiten die maximale zeggenschap geven aan de ontwikkelingslanden (ex-financiële-hulpprocedures). Gezien de veelal

zwakke administratieve structuur zal dit gepaard dienen te gaan met **gelijktijdige ondersteuning van de managementcapaciteit en de beheerssystemen van de uitvoerende organisaties in de ontvangende landen.**

- **Grotere delegatie van bevoegdheden naar ambassades.** De ambassade dient dan wel te beschikken over medewerkers die voor de gedecentraliseerde taken gekwalificeerd zijn. Daarbij is ook deskundigheid op macro-economisch terrein een vereiste, zodat de ambassades in de discussies over macro-economische en sectorale vraagstukken met andere donoren en met het ontvangende land effectief kunnen participeren.

DEEL II SAMENVATTINGEN
LANDENSTUDIES



- Based upon Survey of India Outline Map printed in 1987.
- The territorial waters of India extend into the sea to a distance of twelve nautical miles measured from the appropriate baseline.
- The boundary of Meghalaya shown on this map is as interpreted from the North-Eastern Areas (Reorganisation) Act 1971, but has yet to be verified.
- Responsibility for correctness of internal details shown on the map rests with the publisher.

Kaart 1 Concentratiegebieden van de Nederlandse hulp aan India

5 India

5.1 Enkele sociaal-economische kenmerken van India

India beslaat een gebied van 3,3 miljoen km², en is daarmee 100 keer zo groot als Nederland en bijna even groot als West-Europa. India had in 1991 een bevolking van bijna 850 miljoen mensen. Dit betekent dat India na China het land met de grootste bevolking is. De bevolkingsgroei bedroeg gedurende het afgelopen decennium gemiddeld 2,1% per jaar. Ofschoon 75% van de bevolking op het platteland woont, vond de groei vooral in de steden plaats. In veel steden nam de bevolking met 3 tot 5% per jaar toe door een combinatie van natuurlijke aanwas en migratie. De hoge urbanisatiegraad blijkt ook uit het aantal miljoenensteden. Ruim twintig steden hebben een bevolking van meer dan 1 miljoen inwoners. De grootste steden zijn Bombay (12,6 miljoen), Calcutta (10,9 miljoen), Delhi (8,4 miljoen), Madras (5,4 miljoen), Hyderabad (4,3 miljoen) en Bangalore (4,1 miljoen).

Administratief is India ingedeeld in 25 deelstaten en zeven zgn. 'union territories'. Deze deelstaten hebben een eigen overheid en een grote mate van autonomie bij de planning en uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. De centrale regering van India bepaalt echter de voorwaarden waaronder buitenlandse hulp wordt verleend. Naar bevolking gemeten is Uttar Pradesh met 138 miljoen inwoners de grootste deelstaat; qua oppervlakte is Madhya Pradesh met ruim 440.000 km² de grootste deelstaat.

India behoort tot de lage-inkomenslanden. In 1990 bedroeg het bruto binnenlands produkt US\$ 350 per hoofd van de bevolking. Volgens een schatting van de Wereldbank leefden 340 miljoen mensen of 40% van de bevolking beneden de armoedegrens, die voor de periode 1985-1990 was bepaald op US\$ 460 per huishouden per jaar. Door dit lage BBP per capita, in combinatie met een levensverwachting van 59 jaar, een gemiddelde scholingsgraad van 2,4 jaar en een alfabetiseringspercentage van rond 50% voor de bevolking als geheel – en slechts 20% voor de vrouwen op het platteland – scoort India ook laag op de HDI.

India is een land van grote tegenstellingen, dat wordt gekenmerkt door een dualistische economie. Hoewel India een zeer arm land is, behoort het ook tot de twintig belangrijkste industrielanden ter wereld. In 1990 had de industriële productie een waarde van US\$ 48 miljard. Het land produceert een breed scala van industrieproducten, uiteenlopend van consumptiegoederen tot halffabrikaten en kapitaalgoederen, zij het veelal tegen hoge kosten. Het is tevens een belangrijke exporteur van industriële producten, zoals elektronica, computerproducten en petrochemische producten. Naast de industrie, die 30% bijdraagt aan het BBP, zijn de landbouw, met eveneens 30% en de dienstensector, met 40% van het BBP, de belangrijkste economische sectoren. Het land kende de afgelopen jaren een redelijke economische groei: gemiddeld 5,3% per jaar tussen 1980 en 1990. Van deze groei heeft vooral de middenklasse van zo'n 150 miljoen Indiërs geprofiteerd. Door de hoge bevolkingsdruk en de ongelijke verdeling van de produktiemiddelen is de kloof tussen arm en rijk toegenomen.

5.2. Economisch beleid

Al sedert de jaren vijftig bestaat er in India een sterk centralistische economische planning van het ontwikkelingsproces in de vorm van vijfjarenplannen. Voor de periode 1951–1997 werden in totaal acht van dergelijke plannen opgesteld. Planning was gebaseerd op het idee dat de staat, mits toegerust met voldoende informatie en kennis, het ontwikkelingsproces op een zodanige wijze kon sturen dat het aan de gehele maatschappij ten goede zou komen. Hoewel in de Indiase economie particuliere bedrijven een grote rol speelden, werden industriële staatsbedrijven gezien als de belangrijkste motor van economische ontwikkeling. Uitgangspunt daarbij was dat, als met name de zware industrie in handen van de staat zou zijn, een te grote concentratie van economische macht in handen van het particuliere bedrijfsleven zou kunnen worden voorkomen. Tevens zouden zo het tempo en de aard van de economische ontwikkeling beter onder controle kunnen worden gehouden. Een belangrijk doel was te verhinderen dat schaars kapitaal en buitenlandse deviezen werden gealloceerd aan niet-prioritaire sectoren.

Teneinde de financiële rentabiliteit van de industrie te garanderen, werd een beleid gevoerd dat gericht was op het goedkoop houden van arbeid. Hiertoe werden de voedselprijzen voor de bevolking laag gehouden en werden onder meer kunstmest en landbouwkrediet gesubsidieerd.

Het gehele beleid ademde, vooral sinds het Vierde Vijfjarenplan (1969–1974), een geest van autarkie. Zelfvoorziening in de industriële sector was gebaseerd op

imports substitutie. Exporten werden geacht weinig bij te dragen aan de economische groei. In de landbouwsector werd gestreefd naar zelfvoorziening op voedselgebied door de Groene-Revolutiestrategie, die de stagnatie in de landbouw moest doorbreken.

Naast de economische verzelfstandiging werden voor India in de tweede helft van de jaren zeventig ook armoedebestrijding en de herverdeling van produktiemiddelen belangrijke beleidsdoelstellingen. Het Indiase beleid was in sterke mate gebaseerd op het Wereldbankconcept van 'redistribution with growth'. De economische groei in India was evenwel te gering om een werkelijke bijdrage te kunnen leveren aan armoedebestrijding. De afhankelijkheid van buitenlandse hulp bleef dan ook bestaan.

In de jaren tachtig werd armoedebestrijding op een meer directe wijze aangepakt. Belangrijke instrumenten hiertoe waren werkgelegenheidsprogramma's voor de armen op het platteland en geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten, inclusief programma's die gericht waren op de aanleg van basisvoorzieningen als drinkwater en sanitatie, primair onderwijs en eerstelijnsgezondheidszorg.

5.3 Macro-economische ontwikkelingen

Het overheidsbeleid van India leidde aan het eind van de jaren tachtig onvermijdelijk tot een economische crisis. De ontwikkelingen in de industrie en in de landbouw lieten de gevolgen van dit beleid goed zien.

In de industriële sector waren protectionisme en inefficiënte bedrijfsvoering kenmerkend voor de situatie in de afgelopen twintig jaar. Het binden van investeringen aan allerlei vergunningen, de controle op produktie en technologie en de hoge importtarieven belemmerden de concurrentie en sloten de Indiase industrie af van technologische ontwikkelingen in de rest van de wereld. Hoge indirecte belastingen in alle fasen van het produktieproces leidden tot een verhoging van de binnenlandse prijzen en beperkten de mogelijkheden voor bedrijven om nieuwe markten aan te boren en economische schaalvoordelen te realiseren. Het rigide economische systeem, in combinatie met de strakke arbeidswetgeving, weerhield bedrijven ervan tot herstructurering of sluiting over te gaan. Bovendien tastte de voortzetting van financieel ongezonde ondernemingen, die mogelijk werd gemaakt door overheids-subsidies, ook de levensvatbaarheid van meer efficiënte bedrijven aan. Als gevolg van dit alles werkten veel bedrijven beneden de internationale standaarden ten aanzien van technologie, schaal en doelmatigheid, en werden produkten van lage

kwaliteit aangeboden tegen hoge prijzen, waardoor niet concurrerend kon worden geopereerd op de buitenlandse markt.

In de landbouw leidde de Groene Revolutie tot een aanzienlijke produktiestijging, vooral van tarwe, en uiteindelijk tot zelfvoorziening in graan. In absolute cijfers was de gemiddelde produktie van voedselgranen per hoofd in 1986–1990 evenwel slechts 10% hoger dan in 1961–1965, een veel geringere stijging dan in bijvoorbeeld China, Indonesië, Maleisië, Thailand of Pakistan.

Voor de Groene Revolutie waren dure inputs nodig: kunstmest, irrigatie en hoogwaardige graanvariëteiten. Deze inputs werden door de overheid gesubsidieerd, wat een zware aanslag op de overheidsbegroting betekende. De hogere kapitaalbehoeften per eenheid produkt werkten in het voordeel van de relatief grote boeren in gebieden met een betere infrastructuur. De kleine boeren en de boeren zonder land profiteerden nauwelijks. Pachters werden veelal door de landeigenaar van hun land verjaagd en de sociale tegenstellingen op het platteland namen toe als gevolg van de steeds sterkere verschuldiging van kleine en landloze boeren.

De wijdverbreide landloosheid belemmerde de vooruitzichten op een drastische vermindering van de armoede op het platteland, in het bijzonder omdat landhervormingen uitbleven. De meeste armen op het platteland bleven daardoor afhankelijk van programma's die direct op armoedebestrijding waren gericht. Gebleken is echter dat dergelijke programma's alleen tot blijvende verbeteringen kunnen leiden indien ze opgenomen zijn in een breder kader van landhervorming en arbeidsintensieve produktiemethoden.

De uitbreiding van de geïrrigeerde landbouw, die voornamelijk plaatsvond door middel van grootschalige investeringen, leverde onvoldoende rendement op. In 1991 concludeerde de Wereldbank dan ook dat de resultaten van een van de grootste investeringen op het gebied van irrigatie ter wereld ver beneden het productiepotentieel lag als gevolg van een gebrek aan financiële discipline en financiële controle, door gebrekkig onderhoud, constructiefouten en tekortkomingen in de energievoorziening. Ook de snelle stijging van de arbeidskosten van de weinig produktieve staf verminderde de effecten van de investeringen in de landbouw. In combinatie met de lage prijzen die de consument betaalde voor het gebruik van irrigatiewater en elektriciteit, veroorzaakten deze tekortkomingen een financiële crisis in de geïrrigeerde landbouw.

De gemiddelde groei van 5,3% per jaar in de jaren tachtig geeft aan dat India redelijk succesvol was in het uitbreiden van de productiecapaciteit. Dit doel werd

evenwel bereikt tegen zeer hoge kosten, wat met name bleek uit de toename van het begrotingstekort van de overheid van 5% van het BBP in de jaren zeventig tot bijna 10% aan het eind van de jaren tachtig. Dit tekort werd grotendeels veroorzaakt door hoge subsidies en sterk tegenvallende belastingopbrengsten. De tekorten dwongen India tot het afsluiten van leningen, wat weer leidde tot hoge rentelasten, oplopend tot niet minder dan 30% van de totale overheidsuitgaven. Tegelijkertijd werden de staatsbanken gedwongen de overheid geld te lenen tegen (voor deze banken) ongunstige voorwaarden.

De geringe aandacht voor exporten en de, ondanks de hoge tarieven, veel grotere importen, leidde tot een tekort op de handelsbalans gedurende de periode 1980–1990 (ongeveer US\$ 8 miljard in zowel 1980 als 1990) en een toenemend tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans (US\$ 3 miljard in 1980 en US\$ 9 miljard in 1990). Deze tekorten konden alleen door giften en leningen uit het buitenland worden opgevangen. De buitenlandse schuld nam toe van US\$ 20 miljard in 1980 tot US\$ 70 miljard in 1990. Additioneel aan de officiële ontwikkelingshulp werden commerciële leningen aangetrokken, uiteraard tegen veel ongunstiger voorwaarden. Het aandeel van de particuliere crediteuren in de totale kapitaalverschaffing steeg van 4% in 1970 tot 40% aan het eind van de jaren tachtig. Deze investeringen werden mede in de hand gewerkt door de positieve beoordelingen van de Indiase economie door de Wereldbank. Deze wees in de jaren tachtig steeds op de gunstige opnamecapaciteit in India en de beperkte risico's van commerciële kredieten. De schuldendienst van India nam toe van 10% aan het begin van de jaren tachtig tot bijna 30% in 1990.

De economische crisis leidde uiteindelijk tot een fundamentele beleidswijziging. In 1991 introduceerde de Indiase overheid een pakket van structurele economische hervormingsmaatregelen, die veel meer mogelijkheden boden voor buitenlandse investeringen en de import van technologie, en voor de privatisering van staatsondernemingen in de industriële sector. De maatregelen werden ondersteund door het IMF en de Wereldbank, alsmede door bilaterale donoren, waaronder Nederland. In 1991 zegden de donoren een krediet van in totaal US\$ 4,5 miljard toe. Nederland droeg f 100 miljoen bij aan het 'Social Safety Net Adjustment Programme' voor India van de Wereldbank/IDA, dat de negatieve gevolgen van het structurele aanpassingsprogramma voor de armen moest opvangen. Daarboven verstrekte het IMF in 1991 een krediet van US\$ 2,2 miljard.

Over de resultaten van het aanpassingsprogramma voor de Indiase economie kan nog weinig worden gezegd. De eerste indicaties lijken echter positief.

5.4 Buitenlandse hulp

In de periode 1980–1992 bedroeg de totale bruto buitenlandse hulp aan India, naast de bovengenoemde bijdrage aan het structurele aanpassingsprogramma, US\$ 30 miljard. Daarin hadden de multilaterale en de bilaterale donoren globaal een gelijk aandeel. In volgorde van hulpvolume waren de belangrijkste donoren : Wereldbank/IDA 34,5%, Duitsland 8,7%, Japan 8,2%, Verenigd Koninkrijk 7,6%, Verenigde Staten 7,3%, Nederland 5,2%, Europese Unie 4,4% en Zweden 3,0%. Nederland was dus de vijfde bilaterale donor.

Hoewel de totale hulpallocatie aan India een indrukwekkend bedrag vormde, was deze per hoofd van de Indiase bevolking of als percentage van het BNP gering. Gemiddeld ontving India niet meer dan US\$ 2 netto per capita per jaar (waaraan Nederland f 0,25 bijdroeg) en was de totale netto hulpstroom slechts 1% van het BNP (1990).

De meeste buitenlandse hulp ging naar grote infrastructurele projecten op het gebied van onder meer energievoorziening, transport en communicatie. Belangrijke donoren, Duitsland en Japan, maar ook de Wereldbank, verstrekten concessionele leningen voor dergelijke projecten. Aan het eind van de jaren zeventig begonnen enkele bilaterale donoren een toenemend deel van de hulp te richten op de 'sociale sectoren' (hier bedoeld als sectoren die in belangrijke mate op directe armoedebestrijding en op landbouwbouwontwikkeling zijn gericht). Twee derde van de projecten in deze sociale sectoren was geconcentreerd in zeven deelstaten (Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Gujarat, Karnataka, Kerala, Tamil Nadu en Maharashtra). De verschillende VN-instellingen hadden minder de neiging hun activiteiten te beperken tot enkele deelstaten. De meeste VN-instellingen hadden relatief weinig middelen ter beschikking en ondersteunden veelal programma's die over het hele land waren gespreid.

De grote programma's van de Wereldbank/IDA (vooral aanleg van infrastructuur) en van de Europese Unie (vooral landbouwbouwontwikkeling, inclusief de zuivelsector) waren gericht op samenwerking met die deelstaten die een goede potentie voor economische groei hadden.

Ongeveer de helft van het totale hulpvolume van de Wereldbank/IDA was bestemd voor hulp aan de sociale sectoren. Het merendeel hiervan was gericht op plattelandsontwikkeling, in het bijzonder verbetering van de irrigatie en de landbouw. Niet minder dan 72% daarvan werd via nationale programma's gekanaliseerd, zoals het kredietprogramma van NABARD.

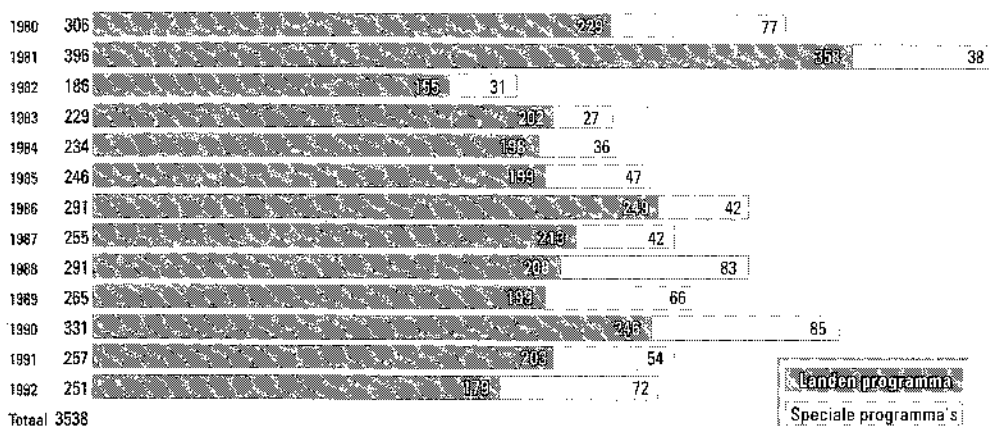
5.5 Nederlands hulpbeleid

De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en India gaat terug tot het begin van de jaren zestig. Toen India in 1961 geconfronteerd werd met een ernstig tekort aan deviezen, dreigde dit de belangen van Nederlandse exporteurs te schaden. Nederland besloot daarom in 1962 deel te gaan nemen aan het door de Wereldbank geleide India Consortium. In dit kader verschaftte Nederland gedurende bijna twee decennia voornamelijk concessionele leningen, waarmee de Indiase importen van kapitaalgoederen uit Nederland konden worden gefinancierd. Deze goederen bestonden voornamelijk uit elektronische apparatuur (Philips), kunstmest (UKF, DSM en NSM) en baggerschepen (IHC). De jaarlijkse hulpallocatie nam toe van f 30 miljoen in 1962 tot f 225 miljoen in 1979.

Als uitvloeisel van het algemene Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking werd aan het eind van de jaren zeventig ook in het hulpprogramma voor India meer aandacht gegeven aan armoedebestrijding. Uitvoering van dat beleid verliep traag, vooral omdat India de voorkeur gaf aan importsteun. Vanaf 1977 slaagde Nederland erin enige financiële middelen te besteden aan armoedebestrijdingsprojecten (o.a. aan drinkwaterprojecten).

Tegen het eind van de jaren zeventig ontstond tevens de opvatting dat de bilaterale relatie tussen Nederland en India meer zou moeten inhouden dan ontwikkelingssamenwerking alleen. Een deel van de fondsen voor ontwikkelingssamenwerking zouden moeten worden gebruikt ter bevordering van een groot scala van andersoortige relaties (economische, technologische, culturele en wetenschappelijke relaties). Ontwikkelingssamenwerking zou op deze wijze kunnen bijdragen aan de sociaal-economische verzelfstandiging van India.

In de praktijk kwam er van deze 'verbreding' van de relaties echter weinig terecht. India verwelkomde deze weliswaar, maar wilde niet dat het ten koste zou gaan van de reguliere hulpallocatie. Daarbij komt dat ook het landenbureau moeilijk aan de verbreding gestalte kon geven vanwege de voorwaarden waaraan de verbreding diende te voldoen. In het bijzonder aan twee voorwaarden bleek in de praktijk vaak niet te kunnen worden voldaan: de voorgedragen activiteiten dienden ontwikkelingsrelevant te zijn en het moest uitgesloten zijn dat zij zonder subsidie van de begroting van ontwikkelingssamenwerking van de grond konden komen.



Figuur 5 Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, India, 1980–1992
(in miljoenen guldens)

5.6 Omvang en samenstelling van de Nederlandse hulp

De Nederlandse hulp aan India bedroeg in de periode 1980–1992 in totaal f 3,5 miljard, ofte wel 5,2% van alle bruto ODA aan India. Netto was de Nederlandse ODA ongeveer f 1 miljard minder, vanwege de betaling van rente en aflossing op leningen door India. Ofschoon de totale Nederlandse hulp (ODA) tussen 1980 en 1992 met 53% steeg, daalde het aandeel van de hulp aan India binnen de begroting van 9% naar 5%.

Ongeveer 80% van de hulp (of f 2,84 miljard) werd beschikbaar gesteld via het reguliere landenprogramma.* Naast het landenprogramma werd voor f 700 miljoen aan aanvullende middelen beschikbaar gesteld (figuur 5). De bestedingen vanuit deze niet-reguliere of speciale programma's vereisten wel de instemming van India, maar werden niet van tevoren met India besproken. Ongeveer de helft van deze extra middelen betrof uitgaven van particuliere organisaties (NGO's). Andere belangrijke speciale programma's waren de voedselhulp, noodhulp en verschillende sectorprogramma's in het kader van plattelandsontwikkeling, onderwijs en onderzoek, en industriële ontwikkeling.

De reguliere hulp bestond tussen 1980 en 1992 voor meer dan twee derde uit programmahulp (f 2 miljard). Hiervan was 75% bestemd voor importsteun, terwijl 25% werd besteed aan verschillende vormen van begrotingssteun. De importsteun betrof

* Wanneer in dit rapport gesproken wordt over 'het programma' of 'het ontwikkelingsprogramma' wordt het reguliere (landen)programma bedoeld.

voornamelijk de leveranties van kunstmest (*f* 1 miljard), caprolactum, een grondstof voor de produktie van nylongarens (*f* 167 miljoen), en spijsolie (*f* 114 miljoen). De begrotingssteun had betrekking op een ruraal kredietprogramma (*f* 400 miljoen), de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energiebronnen (*f* 18 miljoen), en een informeel onderwijsprogramma voor vrouwen op het platteland (*f* 7 miljoen).

De kwantitatieve verhouding tussen projecthulp en programmahulp wijzigde zich in de periode 1980–1992 (tabel 1). Tot 1985 werd de meeste hulp gegeven als programmahulp. Daarna werd de doelstelling om 70% van de totale hulp aan projecthulp te besteden. Het aandeel van de projecthulp nam inderdaad toe, maar niet in die mate die was voorzien in het landenbeleidsplan 1985–1988. Daarom werd de doelstelling in het volgende beleidsplan (1989–1992) verlaagd tot 50%. Deze doelstelling werd gerealiseerd; tussen 1989 en 1991 was het aandeel van de projecthulp zelfs groter dan dat van de programmahulp. In 1992 daalde het aandeel van de projecthulp echter weer tot beneden de 50%.

Tabel 1 Uitgaven in het landenprogramma voor project- en programmahulp, India, 1980–1992 (in miljoenen guldens)

Jaar	Drinkwater	Land en water	Watertransport	Milieu	Overige	Σ projecthulp	Importsteun	Begrotingssteun	Σ programmahulp	Totaal
1980	4.0	–	–	–	–	4.0	180.2	44.6	224.8	228.8
1981	17.9	0.1	–	–	2.5	20.5	282.0	55.4	337.4	357.9
1982	36.2	0.3	0.3	–	8.2	45.0	43.0	66.8	109.8	154.8
1983	29.0	0.2	28.4	–	5.7	63.3	105.6	33.2	138.8	202.1
1984	22.4	0.3	15.1	0.2	14.7	52.7	145.2	–	145.2	197.9
1985	20.8	0.8	69.5	0.3	12.0	103.4	67.3	28.4	95.7	199.1
1986	18.3	4.9	24.6	0.7	5.9	54.4	51.6	142.7	194.3	248.7
1987	53.0	24.7	18.3	4.2	5.1	105.3	104.9	2.5	107.4	212.7
1988	20.0	5.1	47.4	6.3	6.9	85.7	91.2	31.6	122.8	208.5
1989	35.9	24.3	46.4	8.3	2.6	117.5	75.4	6.4	81.8	199.3
1990	39.5	8.9	66.6	10.3	3.3	128.6	107.4	10.3	117.7	246.3
1991	23.2	28.0	55.9	13.6	2.4	123.1	69.2	10.3	79.5	202.6
1992	14.2	9.7	10.0	10.4	1.5	45.8	82.0	51.7	133.7	179.5
Totaal	334.4	107.3	382.5	54.3	70.8	949.3	1405.0	483.9	1888.9	2838.2

De sectorale verdeling van het bedrag van ruwweg *f* 1 miljard dat aan projecthulp werd uitgegeven laat zien dat 40% ten goede kwam aan watertransport, 35% aan drinkwater en sanitatie op het platteland en 10% aan de sector land en water (o.a. irrigatie, bodemverbetering en landwinning). Eind jaren tachtig is ook de milieu-sector van grotere betekenis geworden (6%). De sector watertransport bestond

uit vier sub-sectoren: baggeren (ruim 60% van de uitgaven), havenverbetering, binnenscheepvaart, en scheepsbouw/scheepsreparatie.

Tot 1986 werd de Nederlandse hulp verdeeld over twaalf deelstaten. In dat jaar werd besloten aan deze versnippering een einde te maken, en te streven naar een geografische concentratie van de hulp in vijf deelstaten. Deze vijf deelstaten waren Uttar Pradesh (met een bevolking van 138 miljoen mensen), Andhra Pradesh (66 miljoen), Karnataka (45 miljoen), Gujarat (41 miljoen) en Kerala (29 miljoen). Nationaal georiënteerde projecten, zoals die in de watertransportsector, vielen buiten deze geografische concentratie.

Bij de verdeling van de bestedingen over deze concentratiegebieden ging ongeveer 40% van de totale hulp naar Uttar Pradesh. Drie deelstaten, Andhra Pradesh, Gujarat en Kerala, ontvingen elk 13–15%; in Karnataka werden relatief weinig uitgaven gedaan. Ruwweg 15% van de uitgaven ging nog steeds naar andere deelstaten, met name naar land-en-waterprojecten in West-Bengalen en Maharashtra (f 63 miljoen).

De Nederlandse hulp aan India bestond in de periode tot en met 1991 in ongeveer gelijke mate uit leningen en schenkingen. Vanaf 1992 werden alleen nog schenkingen gedaan. Leningen waren vooral bedoeld om produktieve activiteiten te financieren, die vervolgens de inkomsten konden genereren voor de betaling van rente en aflossing. Schenkingen werden vooral aangewend voor de financiering van sociale programma's. Opvallend is wel dat twee derde van de uitgaven in de (produktieve) watertransportsector afkomstig was van schenkingen.

5.7 Organisatie van het programma

In deze studie is onderzocht welke factoren een rol hebben gespeeld bij de samenstelling van het hulpprogramma. De beslissing over de feitelijke samenstelling van het programma werd genomen tijdens het jaarlijkse (thans tweejaarlijkse) beleids-overleg tussen India en Nederland. Gewoonlijk werd het programma voorbereid tijdens eerdere besprekingen met de betrokken vakministeries in India.

Aan Nederlandse zijde zijn verschillende factoren van invloed geweest op de samenstelling van het programma. De belangrijkste waren de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, de eisen die het beheer van de begroting van ontwikkelingssamenwerking stelde en de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.

De twee hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid, armoedebestrijding en economische verzelfstandiging, vormden het uitgangspunt voor de keuze van de te financieren activiteiten. Tussen 1980 en 1992 werd 30 tot 35% van het reguliere budget gebruikt voor activiteiten die direct gericht waren op armoedebestrijding, voornamelijk door middel van begrotingssteun en projecthulp op het gebied van drinkwater en sanitatie op het platteland en op het gebied van land en water. De overige 65–70% was gericht op economische verzelfstandiging door importsteun en projecthulp aan de watertransportsector.

De centrale overheid van India gaf de voorkeur aan importsteun vanwege de toenemende tekorten op de betalingsbalans en de groeiende buitenlandse schuld in de jaren tachtig. Aangezien Nederland en andere bilaterale donoren, in het voetspoor van de Wereldbank, het sociaal-economische beleid van India en de resultaten daarvan positief beoordeelden, zou het voor de hand hebben gelegen deze voorkeur van India te honoreren. In plaats daarvan kwam bij Nederland het accent meer te liggen op projecthulp.

De reguliere allocatie aan India nam sterk af gedurende de periode 1980–1992: van f 232 miljoen in 1980 naar f 200 miljoen in 1990 en f 160 miljoen in 1992. Ondanks deze vermindering bleef de bestedingsdruk een voortdurende zorg. Dit probleem ontstond in 1985, toen in Nederland besloten werd dat het overhevelen van niet-bestede ontwikkelingsgeldten naar een volgend jaar niet langer was toegestaan. Aangezien de procedures voor identificatie, formulering en beoordeling van projecthulp veel ingewikkelder waren dan voor programmahulp, werd importsteun dikwijls gebruikt als een middel om uitputting van het kasplafond te realiseren. Daarom bedroeg de importsteun in de jaren 1988–1992 nog steeds ongeveer 40% van de uitgaven (gelijk aan ongeveer f 84 miljoen per jaar), hoewel het doel was om dit percentage in die periode tot ongeveer 25% terug te brengen. Gegevens van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) tonen aan dat in de jaren 1983, 1986 en 1987 alle importsteun werd betaald in de maand december, en dat in 1989 en 1990 meer dan 70% van de importsteun in die maand werd betaald. Deze uitgaven waren bijna allemaal reembourseringen voor eerder geleverde goederen, waarmee verschillen tussen geschatte en gerealiseerde uitgaven in het programma konden worden weggewerkt. Dit uitgavenritme toont aan dat importsteun een belangrijke rol vervulde bij de tijdige uitputting van het kasplafond.

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft aanzienlijk geprofiteerd van de ontwikkelings-samenwerking met India, met name de kunstmestproducenten en de scheepsbouw- en baggerbedrijven. Ongeveer 60% van de bestedingen van het hulpprogramma

vond in Nederland plaats. Beslissingen ten gunste van Nederlandse bedrijven werden soms genomen onder sterke druk van dit bedrijfsleven, gesteund door Nederlandse politici en ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken en dat van Buitenlandse Zaken.

5.8 Beheer van het programma

In deze studie ging het bij het beheer van het programma vooral om de vraag in hoeverre men in staat was de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten te begeleiden en te monitoren. Hierbij speelden de volgende factoren een rol: de omvang en de complexiteit van het programma, inclusief de mate van sectorale en regionale concentratie, de personele capaciteit, de werkverdeling tussen het landendebureau en de ambassade, de afstemming van het programma op de activiteiten van andere donoren, en de manier waarop de procedures in de projectcyclus werden gehanteerd ten behoeve van de projectvoorbereiding en de uitvoering.

De keuze, midden jaren tachtig, om meer projecthulp te gaan geven had implicaties voor het beheer. Projecthulp, vooral als deze wordt aangewend via de technische-hulpprocedure, vergt een intensievere begeleiding door het DGIS dan programma-hulp. Daarom werd besloten tot een verdere afbakening van regio's en sectoren. Het beheersprobleem was echter niet opgelost met de beperking tot vijf deelstaten, aangezien deze deelstaten nog altijd een gebied van meer dan 30 keer Nederland besloegen met een bevolking van 320 miljoen mensen. Gegeven deze omvang van het gebied was het voor het landendebureau en de ambassade onmogelijk een goed inzicht te krijgen in onder meer de economische ontwikkelingspotentie, de organisatorische structuur en de machtsverhoudingen in de deelstaten. Dit inzicht was echter nodig om tot een succesvolle opzet en uitvoering van een ontwikkelingsprogramma te komen. Ook via het sociaal-wetenschappelijk onderzoeksprogramma IDPAD, waaraan zowel Nederlandse als Indiase onderzoekers deelnamen, konden deze basisgegevens niet verkregen worden. Dit kwam doordat het IDPAD, dat was gestart in 1980, onafhankelijk van de reguliere projecthulp werd uitgevoerd.

Ook de sectorale concentratie, die vanaf 1986 in de projecthulp werd nagestreefd, kon niet verhinderen dat zich moeilijkheden voordeden bij het beheer van het hulpprogramma, omdat de projectportefeuille omvangrijk en complex bleef.

De conclusie is dan ook dat de regionale en sectorale concentratie onvoldoende zijn geweest om de beheersmatigheid wezenlijk te kunnen verbeteren.

De omvang en inhoud van het hulpprogramma werden vastgesteld zonder dat een goed inzicht bestond in de kwantitatieve en kwalitatieve eisen die de voorbereiding en de uitvoering van het programma stelden aan de bezetting van het landendebureau. Deze bezetting bleek ontoereikend, temeer omdat het Bureau Technische Advisering binnen het DGIS in de jaren tachtig nog een beperkte staf had en gedurende een groot deel van die jaren niet beschikte over specifieke kennis van India noch over expertise in een aantal sectoren die in het programma met India van belang waren, zoals de watertransportsector en de 'grijze' milieusector (industriële en urbane vervuiling). Daarom werd in 1986 besloten om het landendebureau te voorzien van een uitgebreide externe adviesstructuur ter ondersteuning van de projectvoorbereiding en de supervisie op de uitvoering. Deze externe adviesstructuur was gericht op alle sectoren van het hulpprogramma en bestond uitsluitend uit Nederlandse deskundigen. Daarmee werd voorbijgegaan aan het feit dat India ook zelf veel expertise had kunnen inbrengen.

Er waren twee soorten adviseurs: beleidsadviseurs en projectadviseurs. De beleidsadviseurs waren primair bedoeld ter ondersteuning van het landendebureau, terwijl projectadviseurs een belangrijke ondersteunende rol vervulden voor het landendebureau en voor de ambassade. In de praktijk bleek dat dezelfde personen vaak zowel een beleidsadviserende als een projectadviserende rol speelden.

Tussen 1986 en 1990 werden in totaal 1130 mensmaanden aan externe adviseurs ingehuurd (kosten: f 28 miljoen). Dit komt neer op gemiddeld 226 mensmaanden per jaar. Een groot deel daarvan was bestemd voor de ondersteuning van het programma in de watertransportsector (710 mensmaanden of f 17,5 miljoen), terwijl ongeveer een derde (420 mensmaanden of ruim f 10 miljoen) werd ingezet voor de sociale sectoren (drinkwater, land en water, milieu). De omvang van de adviesstructuur kwam overeen met een full-time inzet van negentien personen gedurende de gehele periode van 1986-1990; dit was aanzienlijk meer dan de omvang van de gezamenlijke staf van het landendebureau en de ambassade in die periode.

Het aantrekken van deze adviseurs maakte de aanwezigheid van ontwikkelingsdeskundigheid op het landendebureau niet minder nodig. Het landendebureau diende immers partij te zijn voor en leiding te kunnen geven aan de adviseurs/consultants (zie ook 'Uitbestede, goed besteed?', DGIS/IOV, 1988). De ontwikkelingsdeskundigheid bij het landendebureau, uitgedrukt in aantal jaren ervaring met voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, nam evenwel geleidelijk af na de integratie van het personeel op het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1987. Als gevolg van deze vermindering van de ontwikkelingsexpertise bij het landendebureau en de grotere rol die werd toegekend aan externe adviseurs, kwam het

institutionele geheugen van het programma meer buiten dan binnen het DGIS te liggen.

De ontwikkelingsexpertise op de ambassade nam daarentegen toe na 1985, toen in de loop der jaren vier sectorspecialisten werden aangesteld. Aangezien deze sectorspecialisten dagelijks veel tijd besteedden aan het beheer van lopende projecten en administratieve werkzaamheden, en zij soms ook zelf niet over alle benodigde kennis beschikten (zoals in de milieu- en de watertransportsector), waren ook zij voor de uitvoering van hun eigenlijke taak, het identificeren van nieuwe activiteiten en monitoring van de projectuitvoering, sterk afhankelijk van de externe adviseurs.

De uitbreiding van de ambassade met sectorspecialisten leidde niet tot een grotere decentralisatie van bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor projectbeoordeling en goedkeuring, financiering en evaluatie bleef in Den Haag. De centralisatie, d.w.z. de rol van Den Haag, werd eerder versterkt door de volgende factoren: grotere aandacht voor financiële verantwoording van de uitgaven; de introductie van nieuwe aandachtsvelden in het beleid; aanvullende richtlijnen voor projectvoorbereiding, -beoordeling en -uitvoering, inclusief het toetsen van de effecten op armoede, vrouwen en milieu; en het inschatten van de kansen op levensvatbaarheid van de projecten en duurzaamheid van de projectresultaten.

Beheersproblemen hadden mogelijk ten dele kunnen worden vermeden door een betere coördinatie met andere donoren, zowel door overleg over de sectorale en geografische afbakening van projecten/programma's als door uitwisseling van ervaring en kennis. In de jaarlijkse vergaderingen van het India Consortium in Parijs concentreerden de discussies zich op het macro-economisch beleid van India, en op de toezeggingen van donoren ten aanzien van de omvang en de samenstelling van de hulp. Coördinatie van die hulp kwam nauwelijks aan de orde. Donoren die betrokken waren bij de uitvoering van projecten op het gebied van armoedebestrijding, bleken onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In India was alleen op het gebied van vrouwen en ontwikkeling sprake van min of meer regelmatig overleg tussen donoren, dat werd georganiseerd door de Nederlandse sectorspecialist. Voor de drinkwatersector vonden enkele informele vergaderingen van donoren plaats in Delhi, terwijl Nederland en Denemarken in deze sector in Kerala op beperkte schaal hun activiteiten coördineerden.

Er waren twee belangrijke oorzaken voor het gebrek aan donorcoördinatie in India. Ten eerste was India geen voorstander van een dergelijke coördinatie, omdat het land een gemeenschappelijk front van de donoren vreesde dat zou leiden tot een hulppakket met onvoldoende afstemming op de Indiase prioriteiten. Ten tweede

waren de donoren zelf weinig geneigd tot coördinatie, vanwege de verschillen in het beleid en in de wijze van aanpak, en uit vrees voor vertraging bij de uitputting van het hulpbudget. Coördinatie van activiteiten die werden gefinancierd uit het reguliere programma en uit fondsen van NGO's bleek geheel te ontbreken. Ook de Nederlandse participatie in een tweetal ontwikkelingsactiviteiten waarbij de Wereldbank en de Europese Unie waren betrokken (begrotingssteun voor een nationaal kredietprogramma en een landwinningsproject in Maharashtra), leidde niet tot veel wederzijds overleg tijdens de voorbereiding, uitvoering of evaluatie.

In het midden van de jaren tachtig werd bij het DGIS een omvangrijk en gedetailleerd systeem van instructies ingevoerd voor projectvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. Deze werden opgenomen in de 'Procedurebundel ontwikkelingssamenwerking' (DGIS, 1984). Hoewel het nieuwe systeem een instrument was om tot een beter beheer van het programma te komen, was het neveneffect een ernstige vertraging in de projectvoorbereiding. Dit was vooral een gevolg van het toenemende aantal partijen dat bij de voorbereiding en de beoordeling was betrokken.

De instructies voor de projectvoorbereiding werden door de Nederlandse partijen maar ten dele opgevolgd. Dit was het gevolg van tijdgebrek en bestedingsdruk, pressie van het Nederlandse bedrijfsleven, daarin gesteund door het Ministerie van Economische Zaken, beslissende interventies van politici, en zelfstandige acties van adviseurs. Tussen het identificeren van een potentieel project en de uiteindelijke goedkeuring verliep een periode van gemiddeld drie jaar. De procedures in Nederland en die in India waren hieraan in ongeveer gelijke mate debet.

Meer dan 90% van de hulputgaven vond plaats via de financiële-hulpprocedure. Bij deze procedure was India primair verantwoordelijk voor de aanbesteding van diensten en goederen en voor de uitvoering van de activiteiten, met inbegrip van het kanaliseren van de hulpelden naar de deelstaten. Sinds 1987 houdt Nederland zich meer bezig met de selectie van deskundigen en de supervisie op de projectuitvoering (technische-hulpprocedure); 20% van de uitgaven vond sinds dat jaar volgens de technische-hulpprocedure plaats.

In de uitvoering is de door Nederland vaak beleden voorkeur voor ongebonden hulp niet tot uiting gekomen. In de praktijk was niet meer dan 5% van de onder de financiële-hulpprocedure geleverde goederen afkomstig uit 'eligible source countries'. Dit komt doordat Nederlandse commerciële belangen een rol speelden (zie par. 5.7), internationale aanbesteding zelden plaatsvond en India een voorkeur had voor aankopen in Nederland. Deze voorkeur was deels gebaseerd op overwegingen van prijs, kwaliteit en standaardisatie, en deels een gevolg van het feit

dat Nederland werd beschouwd als een snelle en betrouwbare leverancier. Lokale-kostenfinanciering en begrotingssteun kunnen het aandeel ongebonden hulp vergroten, aangezien het hierbij grotendeels om de levering van Indiase goederen en diensten gaat. Desondanks bevatte de begrotingssteun aan het rurale kredietprogramma een aanzienlijke component aan geïmporteerde goederen. Onder druk van het Ministerie van Economische Zaken werd de omvang van de lokale-kostenfinanciering gebonden aan een maximum van 30% van de Nederlandse hulp. Hiertoe was besloten om de kansen van het Nederlandse bedrijfsleven niet te ondermijnen. Dit maximum werd in 1988 verhoogd tot 50%. Over de periode 1980-1992 als geheel werd ongeveer een derde van de Nederlandse hulp besteed aan financiering van lokale kosten.

Het is opvallend dat evaluatie niet systematisch is gebruikt als instrument om te leren uit ervaringen. Ongeveer twee derde van de projecten werd zelfs nooit geëvalueerd. In twee grote projectsectoren – watertransport en drinkwater – werden slechts bij 10% van de deelactiviteiten evaluaties uitgevoerd.

5.9 Economische verzelfstandiging

Ongeveer twee derde van de Nederlandse hulp aan India was gericht op economische verzelfstandiging. Deze hulp bestond uit (1) importsteun om de economische groei te bevorderen, vooral in de agrarische sector, en (2) steun aan de watertransportsector, vooral aan de baggersector, om de toegang tot de grote havens en rivieren van India veilig te stellen.

5.9.1 Importsteun

Bijna 70% van alle Nederlandse importsteun betrof kunstmestleveranties. Tussen 1980 en 1990 verschaftte Nederland 16,7% van de totale Indiase invoer aan kunstmest (ureum) en 3-4% van het totale binnenlandse gebruik van ureum. Na 1985 daalde de vraag naar uit Nederland geïmporteerde ureum door de toename van de binnenlandse productie en de grotere concurrentie van andere landen.

Een dreigende onderbesteding van de jaarlijkse Nederlandse hulpfondsen voor India kon toen alleen worden voorkomen door financiering van andere producten aan te bieden: caprolactum (een compensatie-order voor de kunstmestindustrie) en spijsolie (een ad hoc order vanwege het grote tekort in India in 1987-1988). Voor caprolactum bedroeg de importsteun f 167,5 miljoen, voor spijsolie f 114 miljoen.

Tegen het eind van de jaren tachtig verzocht India Nederland ook andere soorten kunstmest te leveren (NP en NPK), maar dit leidde niet tot een aanzienlijke verhoging van de importsteun voor kunstmest. Bovendien werden vanaf 1991 nauwelijks meer samengestelde kunstmestsoorten in India geïmporteerd. Wel financierde Nederland in 1991 en 1992 aankopen van grondstoffen voor de kunstmest, zoals fosfaten en potas, uit andere landen (Marokko, Tunesië en Jordanië).

Het aantal leveranties van kunstmest, caprolactum en spijsolie bedroeg gedurende de periode 1980–1990 niet minder dan 174, waarvan 140 kunstmestleveranties. De kunstmest werd door Nederland tegen concurrerende prijzen geleverd, vooral in het begin van de jaren tachtig, toen door het Ministerie van Economische Zaken aanzienlijke subsidies werden gegeven aan de Nederlandse kunstmestindustrie in de vorm van 25% korting op de prijs van aardgas. Hoewel kunstmesthulp gewoonlijk met zachte leningen werd verstrekt, bood Nederland in 1983–1984 ook kunstmest aan op basis van schenkingen. De kunstmest werd in India aangekocht door de kundig opererende staatsimporteur/exporteur 'Minerals and Metal Trading Corporation of India', die over voldoende informatie beschikte om er zeker van te zijn een concurrerende prijs voor de kunstmest te betalen. Via een netwerk van 243.000 verkooppunten werd de kunstmest gedistribueerd tegen een door de overheid vastgestelde uniforme prijs. De afwezigheid van een zwarte markt voor kunstmest toont aan dat de Indiase overheid erin slaagde aan de binnenlandse vraag te voldoen.

Na 1986 kon caprolactum door de Indiase producenten van nylon garens direct in het buitenland worden besteld. Deze grondstof was niet in andere ontwikkelingslanden beschikbaar en daardoor bestond er geen concurrentie voor de Nederlandse leverancier.

Voor spijsolie werd de concurrerende prijs gegarandeerd door de eveneens effectief opererende 'State Trading Corporation'. Het 'public distribution system' zorgde ervoor dat de spijsolie terecht kwam bij arme bevolkingsgroepen. Niettemin werd toch vaak melding gemaakt van verkoop van deze spijsolie op de vrije markt, wat betekent dat (onbedoeld) ook de middengroepen en de rijken konden profiteren van het distributiesysteem.

Beoordeling

De beoordeling van de importsteun geeft een gemengd beeld. Enerzijds droegen Nederlandse kunstmestleveranties bij aan het feit dat India zelfvoorzienend werd in granen, en aan de verhoging van de voedselconsumptie per capita. Anderzijds moet niet uit het oog worden verloren dat 90% van de met importsteun geleverde

goederen – en dan met name kunstmest en spijsolie – ook zonder die steun door India zou zijn geïmporteerd. Dit betekent dat de importsteun er vooral voor zorgde dat deviezen voor andere doeleinden vrijgemaakt konden worden. De uit de verkoop van kunstmest verkregen tegenwaardefondsen kwamen ten goede aan de overheidsbegroting. In feite leverde Nederland dus betalingsbalanshulp en begrotingssteun. De relevantie van importsteun dient daarom te worden bepaald op grond van een beoordeling van het gevoerde economische beleid van India. De Wereldbank had in de jaren tachtig in het algemeen veel waardering voor dit beleid en de resultaten daarvan, en er was voor de donorgemeenschap, inclusief Nederland, weinig aanleiding een afwijkend standpunt in te nemen. In werkelijkheid was daar echter alle reden voor geweest, aangezien een economische crisis zich in de tweede helft van de jaren tachtig in toenemende mate aftekende, zoals de Wereldbank later erkende. Door op grote schaal importsteun te geven heeft Nederland, samen met de andere donoren, het uitblijven van beleidsaanpassingen in India in de jaren tachtig bevorderd.

Vanuit zijn positie als belangrijke leverancier van kunstmest aan India zou Nederland vragen hebben kunnen stellen over de macro-economische ontwikkeling in het algemeen en over de kunstmestsector in het bijzonder (bijvoorbeeld over de hoge subsidiëring aan de ondoelmatig functionerende kunstmestfabrieken of over het feit dat de boer een betere prijs voor zijn produkten zou hebben gekregen in een vrije-marktsituatie zonder kunstmestsubsidie dan hij nu krijgt met deze subsidie). De subsidies hebben ertoe geleid dat er minder middelen beschikbaar waren voor andere ontwikkelingsdoelen, zoals de verbetering van de positie van landloze en marginale boeren, die niet profiteerden van de kunstmestsubsidies.

De effectiviteit van de andere belangrijke componenten van de Nederlandse importsteun, caprolactum en spijsolie, werd eveneens onvoldoende kritisch beoordeeld, hoewel daar alle aanleiding voor was. De Indiase produktie van spijsolie vereiste meer bescherming tegen buitenlandse concurrentie dan gemiddeld aan de industriële sector werd geboden. De produktie van caprolactum werd zelfs beschermd door een importheffing van meer dan 100%, terwijl het produkt buiten India kon worden verkregen tegen minder dan 70% van de Indiase produktiekosten. Bovendien leverde de binnenlandse produktie nauwelijks werkgelegenheid op. Spijsolie werd door Nederland alleen in 1987 en 1988 geleverd, toen de produktie in India ernstig te leiden had van droogte. Deze hulp kon daarom als een vorm van noodhulp worden beschouwd. De leveranties van caprolactum moeten vooral gezien worden als compensatie voor de Nederlandse kunstmestindustrie, die te lijden had van de dalende exporten.

5.9.2 Baggerprojecten

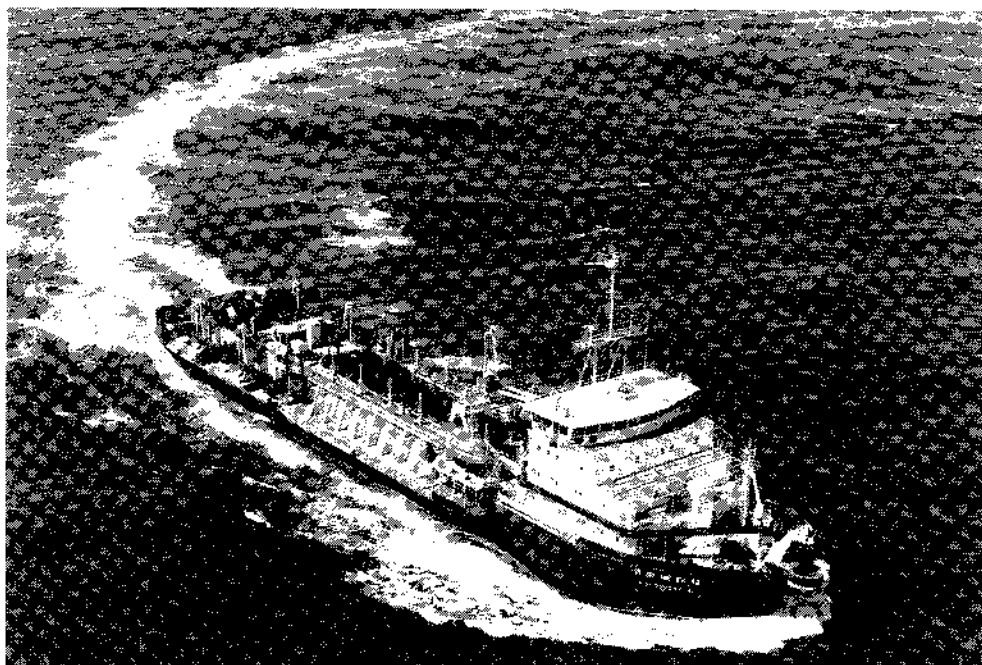
De hulp die in de jaren tachtig aan de baggersector werd gegeven kan gezien worden als de voortzetting van een traditie die dateert uit de jaren vijftig. Gedurende de periode 1950–1982 werden niet minder dan veertig Nederlandse baggerschepen geleverd aan India. Deze leveranties werden voor 60% gefinancierd onder min of meer commerciële voorwaarden en voor 40% met importsteun uit het hulpprogramma.

In 1982 besloten India en Nederland om de ontwikkelingshulp aan te wenden als instrument om tot meer zelfstandige, structurele relaties tussen beide landen te komen, los van ontwikkelingssamenwerking (zie par. 5.5). De baggersector werd bij uitstek geschikt geacht om deze 'verbreding' van relaties tot stand te brengen. De bijdrage die de Nederlandse baggerwereld kan leveren aan de versterking van India's economische groei door het verbeteren van de natte infrastructuur behoeft nauwelijks nadere toelichting. Nederland heeft zowel in de bouw van baggerschepen als in de uitvoering van baggerwerken een dominante positie op de wereldmarkt (een aandeel van 50% tot 60%). Voorts heeft alleen Nederland een opleidingsinstituut op het gebied van baggeren. Daarom mag worden aangenomen dat hulp aan de baggersector in India minder gemakkelijk door andere donoren kon worden gegeven.

De bijdrage aan de baggersector bestond in de periode 1980–1992 uit de leverantie van zes baggerschepen (f 203 miljoen, incl. gemengde kredieten), de uitvoering van baggerwerken (bijna f 106 miljoen), advisering over institutionele verbeteringen bij de Port Trusts (gemeentelijke havenbedrijven) en de Dredging Corporation of India (DCI) (bijna f 7 miljoen), en advisering op het gebied van projectvoorbereiding en monitoring (ruim f 13 miljoen).

De zes baggerschepen werden door India voornamelijk gebruikt voor het onderhoudsbaggeren in de grote havens aan de west- en oostkust. De door Nederlandse aannemers uitgevoerde baggerwerken betroffen drie grote opdrachten uit het begin van de jaren tachtig in Bombay, Madras en Paradip. Deze projecten waren voorgesteld door de desbetreffende gemeentelijke havenbedrijven, terwijl Nederlandse deskundigen betrokken waren bij de formulering van de plannen en de aanbesteding. De inschrijving was beperkt tot Nederlandse bedrijven.

Eind 1986 stelde een Nederlandse adviesmissie een programma op voor de versterking van de baggersector in India. Het primaire doel van deze missie was echter om een reeds eerder door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegde



Sleephopperzuiger, DCI

leverantie van vier baggerschepen van een deugdelijke onderbouwing te voorzien. Voorts had het programma tot doel om de samenwerking tussen India en Nederland in de baggersector uit te breiden door de leverantie van meer baggerschepen, de uitvoering van onderhoudsbaggerwerken, kapitaalbaggerwerken (de uitbreiding van waterwegen), en aanvullende institutionele ondersteuning aan DCI en de Port Trusts. Bovendien werd een open-marktbeleid voor de baggersector in India voorgesteld, dat ruimte zou scheppen voor het particuliere bedrijfsleven, en voor de vorming van joint ventures met een buitenlandse partner.

Het programma had een looptijd van tien jaar (1987–1997) en een begroting van ruim f 900 miljoen. De toekomstige baggerbehoefte werd vooral gebaseerd op zeer ruwe (en onbetrouwbare) schattingen van de Port Trusts en DCI. Nederlandse scheepsbouw- en baggerbedrijven waren in de adviesmissie vertegenwoordigd en speelden een grote rol bij het opstellen van het programma.

Het programma werd in het DGIS goed ontvangen. Het Ministry of Surface Transport in India en het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken stelden een 'baggerprotocol' op dat de beide regeringen evenwel nooit formeel ondertekenden. De baggerwerken in de havens die in het programma waren opgenomen, werden

niet uitgevoerd, aangezien zij niet waren opgenomen in het Zevende Vijfjarenplan van India (1985–1990). Alleen het Hooghly Fairway project bij Calcutta werd in 1989 goedgekeurd, ondanks het ontbreken van een deugdelijke technische, financiële en economische haalbaarheidsstudie van de snijkopzuiger die door Nederland werd geleverd. De uitvoering van het project stagneerde zeer en was in 1993 nog steeds niet begonnen.

Ook de institutionele hulp aan DCI en de Port Trusts, die bestond uit de verbetering van het management en het opstellen van trainingsprogramma's, is nooit van de grond gekomen. Dit is waarschijnlijk het gevolg geweest van het feit dat het Ministry of Finance in India deze ondersteuning onder de financiële-hulpprocedure wilde uitvoeren in plaats van onder de door Nederland gewenste technische-hulpprocedure. Het geringe enthousiasme van DCI en de Port Trusts voor institutionele versterking kan bovendien een gevolg zijn van het feit dat zij niet hebben geparticipeerd in de adviesmissie die het baggerprogramma opstelde.

Het solistische optreden van de Nederlandse baggerwereld, het geleidelijk verlies van de controle van het DGIS over de activiteiten van de externe adviseurs en het veranderde beleid in Nederland (minder aandacht voor de ontwikkeling van de infrastructuur) leidden in 1990 tot de beslissing om de contracten met de meeste adviseurs te beëindigen en het baggerprogramma in heroverweging te nemen.

Beoordeling

De druk die werd uitgeoefend door de noodlijdende Nederlandse scheepsbouw-industrie en door het Ministerie van Economische Zaken, alsmede de interventies van Nederlandse ministers, hebben een zorgvuldige toepassing van de procedures voor beoordeling en aanbesteding van baggerschepen in ernstige mate gehinderd. Wel is duidelijk dat de leverantie van de zes schepen voorzag in een behoefte van India en dat de schepen tegen zeer concurrerende prijzen werden geleverd, dankzij een schenkingselement van 40–45%.

De baggerschepen zorgen ervoor dat de belangrijkste havens van India toegankelijk blijven. De schepen worden goed onderhouden. De doelmatigheid van het baggeren zou echter in tweërlei opzicht veel verbeterd kunnen worden. Ten eerste is het aantal uren dat de schepen in bedrijf zijn te laag, namelijk 5000 tot 5400 uur per jaar. Dit is ongeveer 10–15% beneden de gebruikelijke commerciële norm van 5880 uur per jaar. Ten tweede is de produktiviteit per uur vrij laag. Een efficiëntere werkwijze en beter management zouden, afhankelijk van de lokatie, kunnen leiden tot een toename van de produktiviteit met 50% tot 100%. Dit gebrek aan efficiëntie is mede

veroorzaakt door een aantal externe factoren, zoals ingewikkelde importbepalingen, hoge invoerbelastingen en tekortkomingen in de scheepsreparatie- en onderhoudsbedrijven in India. Daarnaast heeft de vertraging in de hulp aan DCI en de Port Trusts op institutioneel gebied een rol gespeeld. Hierdoor is ook de financiële en economische duurzaamheid van de baggerschepen in gevaar gebracht.

De uitvoering van kapitaalbaggerwerken in de havens van Bombay, Madras en Paradip is tamelijk succesvol verlopen, hoewel de aanbesteding niet volgens de regels verliep. Ook het daarop volgende onderhoudsbaggeren in deze havens werd door de havenbedrijven op behoorlijke wijze uitgevoerd.

Het baggerprogramma voor de periode 1987–1997 was grotendeels door Nederland ingevuld en tot stand gekomen onder druk van Nederlandse belangengroepen. India was er nauwelijks bij betrokken. Daardoor is onvoldoende rekening gehouden met de investeringsprioriteiten van India in de sector, die waren aangegeven in het Zevende Vijfjarenplan. De keuze van de activiteiten was niet gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de toekomstige transportbehoefte, noch op enig inzicht in de relatie tussen water-, rail- en wegvervoer. De Nederlandse adviesmissie had uitsluitend aandacht voor de baggersector.

De ‘verbreding’ van de relaties tussen India en Nederland door het openstellen van de baggermarkt voor buitenlandse bedrijven en de vorming van joint ventures met Indiase bedrijven werd in de baggersector niet gerealiseerd. India zag daarin een mogelijke bedreiging van de eigen economische belangen. De Indiase overheid had de baggersector juist sterk gereguleerd, zodat deze geheel zelfstandig en onafhankelijk baggerwerkzaamheden uit kon voeren. Ten slotte is onduidelijk waarom concessionele hulp werd gegeven voor de aankoop van kapitaalgoederen voor een produktieve sector als de baggersector.

5.10 Armoedebestrijding

Ongeveer een derde van de Nederlandse hulp aan India was gericht op directe armoedebestrijding. Deze hulp bestond uit: (1) rurale drinkwater- en sanitatieprojecten, (2) land-en-waterprojecten, en (3) begrotingssteun, gericht op programma’s die speciaal de armen ten goede zouden moeten komen.

5.10.1 Drinkwater- en sanitatieprojecten

Binnen de Nederlandse projecthulp werd hoge prioriteit gegeven aan drinkwater en sanitatie op het platteland (35% van alle projecthulp). De hulp werd vooral besteed aan de aanschaf van materieel voor 143 waterleidingsystemen en voor ongeveer 19.000 handpompen. Alle materieel werd lokaal geproduceerd. Daarmee werden 4000 dorpen met een totale bevolking van acht miljoen mensen in vier deelstaten (Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Gujarat en Kerala) van drinkwater voorzien. De Nederlandse bijdrage vertegenwoordigde echter niet meer dan 3% van de totale uitgaven voor drinkwater op het platteland van India.

De aanvullende activiteiten op het gebied van sanitaire voorzieningen (latrines) begonnen in 1987, maar zijn nog van beperkte omvang. In totaal waren eind 1991 ongeveer 8000 huishoudens bereikt, wat neerkomt op 25% van het geplande aantal.

Traditioneel werden de planning en de uitvoering van drinkwater- en sanitatieprojecten in de deelstaten van India gekenmerkt door een eenzijdige technische aanpak van bovenaf door de State Water Boards. Daarbij werd weinig rekening gehouden met de opvattingen en de inbreng van de gebruikers en de relatie tussen drinkwatergebruik en preventieve gezondheidszorg. Ook de Nederlandse hulp aan de drinkwatersector was in de periode 1977-1986 uitsluitend technisch van aard. Vanaf 1986 toonde India geleidelijk grotere bereidheid tot de toepassing van een meer geïntegreerde benadering, waarop Nederland herhaaldelijk had aangedrongen. In 1987 werd in drie deelstaten een speciale eenheid opgericht om de geïntegreerde aanpak in de drinkwaterprogramma's te introduceren en verder te ontwikkelen. Deze eenheden werden bijna uitsluitend uit Nederlandse fondsen gefinancierd. Deze aanpak hield in dat ernaar gestreefd werd de bevolking, in het bijzonder ook vrouwen, te betrekken bij de planning, de uitvoering, het beheer en het onderhoud van de watervoorziening, en dat aandacht werd besteed aan het betalen voor water door de gebruiker en aan de verbinding tussen drinkwater en sanitaire voorzieningen. Om de uitvoerings- en beheerscapaciteit op lokaal niveau te versterken, werden watercomités op sub-district (ward) niveau opgericht.

Beoordeling

De investeringen in drinkwatervoorzieningen zijn ten goede gekomen aan een groot aantal mensen op het platteland, inclusief de lagere kasten. De bevolking waardeerde deze voorzieningen ten zeerste. De aanleg van een openbare waterkraan of handpomp per dorp leidde er ook toe dat de vrouwen het water niet meer van verre hoefden te halen. De aanleg van latrines/toiletten werd in het bijzonder op



Openbare handpomp voor drinkwater, Uttar Pradesh

prijs gesteld door vrouwen in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid omdat het hun privacy vergrootte.

De investeringskosten van drinkwatersystemen bedroegen gemiddeld US\$ 40.000 per dorp of US\$ 20 per persoon. In vergelijking met andere landen in Azië in de periode 1980–1990 waren deze kosten aan de lage kant. Dit kwam doordat gestandaardiseerde en lokaal geproduceerde materialen werden gebruikt en door het feit dat uitsluitend Indiase ingenieurs en aannemers bij de planning en uitvoering waren betrokken. Investerings in drinkwatervoorzieningen waren dus ook van grote betekenis voor de werkgelegenheid in India.

De effectiviteit van de aangelegde drinkwatersystemen laat nog wel te wensen over. Drinkwatersystemen hebben vaak te kampen met lekkages, lage druk, onregelmatige levertijden en vernielde openbare kranen. Dit is echter een algemeen probleem en niet een bijzonder kenmerk van de door Nederland gefinancierde systemen. De betaling van de lopende kosten door de gebruikers is nog geenszins gerealiseerd, zodat de duurzaamheid van de systemen niet is verzekerd. Traditioneel wordt drinkwater door de bevolking als een basisvoorziening beschouwd, die gratis door de overheid beschikbaar dient te worden gesteld. Deze opvatting wordt boven-

dien, om electorale redenen, ook door politici uitgedragen tijdens verkiezingscampagnes. Onder deze omstandigheden kan van de consument nauwelijks worden verwacht dat deze voor het water betaalt.

De speciaal opgezette eenheden ter bevordering van een geïntegreerde aanpak bereikten zo'n 10% van de 4000 dorpen. Hun voorbeeldfunctie was dus beperkt. Aangezien zij bovendien volledig afhankelijk waren van Nederlandse financiering kunnen zij niet als duurzaam worden beschouwd.

Een cruciale vraag is dan ook in hoeverre deze eenheden in de Indiase structuur kunnen worden geïnstitutionaliseerd en welke organisaties in de deelstaten hun functie kunnen overnemen. Het is onwaarschijnlijk dat de State Water Boards hiertoe bereid of in staat zijn, niet alleen omdat dit zuiver technisch-georiënteerde organisaties zijn, maar ook omdat zij er geen direct financieel voordeel bij hebben: zij ontvangen een bonus voor het ontwerp en de uitvoering van drinkwatervoorzieningen, maar niet voor het beheer en het onderhoud. Dit laatste wordt dan ook voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de dorpsbewoners zelf. Zij zullen die verantwoordelijkheid pas nemen wanneer de geïntegreerde benadering door hen is aanvaard, en wanneer zij steun krijgen van de autoriteiten op districts- en deelstaatniveau. Aangezien verscheidene capabele, lokale NGO's werkzaam zijn in gebieden waar drinkwaterprojecten worden uitgevoerd, is het wellicht zinvol na te gaan in hoeverre zij in de toekomst de katalyserende functie van de huidige ondersteuningseenheden kunnen overnemen.

5.10.2 *Land-en-waterprojecten*

In 1986 besloot Nederland een deel van de projecthulp te concentreren op de sector land en water. Hulp aan deze sector had tot doel het inkomen van de plattelandsbevolking te verhogen, vooral dat van de kleine en marginale boeren (met minder dan 2 ha land), door het verbeteren van hun produktiecapaciteit. Daarbij was niet zozeer sprake van een samenhangend programma, maar veeleer van een breed scala van op zichzelf staande, kleinschalige en grootschalige activiteiten op het gebied van irrigatie, bodemverbetering en bodembescherming, erosiebestrijding, beheer van waterscheidingsgebieden, onderzoek en training, verspreid over acht deelstaten. De keuze van de activiteiten was niet gebaseerd op een uitgewerkt Nederlands beleid voor de sector. Projecten waren veel meer het gevolg van ad hoc verzoeken van India. In totaal werd door Nederland een bedrag van f 107 miljoen uitgegeven aan deze activiteiten in de periode 1980-1992. Rond 70% van de uitgaven was bestemd voor een drietal grote projecten, te weten:

- a. het Indo-Dutch Public Tubewells Project (IDTP) in Uttar Pradesh, met f 54 miljoen (de helft van de gehele Nederlandse bijdrage aan de sector);
- b. het North Bengal Terai Development Project (NBTDP) in West-Bengalen (f 13,6 miljoen);
- c. het Khar Lands Reclamation Project (KLRP) in Maharashtra (f 6 miljoen).

Deze drie projecten bereikten eind 1992 respectievelijk 46.000, 30.000 en 32.000 huishoudens, samen ongeveer 720.000 mensen.

Het IDTP hield zich bezig met de aanleg van openbare, diepe putten, zgn. 'tubewells' ten behoeve van irrigatie, en met de verbetering van bestaande, door de overheid aangelegde putten. Het projectgebied beslaat 100.000 hectare. De bedoeling was dat per tubewell 100 hectare zou worden geïrrigeerd. Een tubewell-eenheid bestaat uit een boorgat met pijp, een pompgebouw met een elektrische pomp en een hoger gelegen waterreservoir, van waar het water via een systeem van ondergrondse pvc-buizen naar de velden wordt geleid.

Het project werd gestart in april 1988. Eind 1992 was twee derde van de geplande 750 tubewell-eenheden uitgevoerd en was 40% van de bestaande 325 eenheden verbeterd.

Ook het NBTDP was gericht op de aanleg van irrigatiesystemen. In dit geval ging het om kleinschalige irrigatie, gecombineerd met bodembescherming en bodemverbetering, in een gebied van 484.000 hectare. In de jaren vanaf de aanvang van het project (in 1985) tot en met 1990 werd ongeveer 11.000 hectare onder irrigatie gebracht.

Voor beide projecten werd de Nederlandse bijdrage voornamelijk besteed aan de aanschaf van lokaal geproduceerde materialen; een klein deel was bestemd voor buitenlandse technische assistentie.

De Nederlandse bijdrage aan het derde project, het KLRP, bestond vooral in technische assistentie voor een door de Europese Unie ondersteund project. Het doel van dit project was om 16.000 hectare in het kustgebied bij Bombay (Konkan regio) te beschermen tegen water uit zee, grond te ontzilten en het waterbeheer te verbeteren.

In de projecten IDTP en KLRP werd de Nederlandse hulp voor een deel gebruikt om van een exclusief technische aanpak tot een meer geïntegreerde benadering te komen. In het IDTP werd dit bevorderd door het opzetten van een kleine moni-



Handpomp voor irrigatie van groentetuinen in West-Bengalen

toring-eenheid van drie Indiase en twee Nederlandse deskundigen. Deze eenheid was betrokken bij de selectie van tubewell-lokaties, het toezicht op de constructie en het herstel van tubewells, het onderzoek naar beter waterbeheer, de training van vrouwelijke landbouwvoorlichters en de bijscholing van de staf van het Ministerie van Landbouw van de deelstaat op het gebied van voorlichtingsmethoden. De monitoring-eenheid betrok ook een Indiase universiteit en een Indiase NGO bij de uitvoering van genoemde taken.

In het KLRP werd de meer geïntegreerde aanpak geïntroduceerd door enkele Indiase en Nederlandse deskundigen en twee Indiase universiteiten. Naast suggesties voor technische verbeteringen in het ontwerp en de constructie van dijken en sluisdeuren, werd in een proefgebied van elf dorpen ook een begin gemaakt met de voorlichting aan boerinnen.

Beoordeling

In het algemeen werden de projectdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld uitgedrukt in aantallen irrigatieputten en te irrigeren areaal, gerealiseerd, hoewel de uitvoering veelal met grote vertraging plaatsvond.

De mate waarin de arme groepen hebben geprofiteerd van de drie grote projecten in de land-en-watersector verschilt echter aanmerkelijk. In het grootste project, het IDTP, werd de doelstelling van armoedebestrijding niet gerealiseerd. Daarentegen hebben de arme boeren in het NBTDP geprofiteerd van de nieuwe irrigatiesystemen. De irrigatie heeft tot een surplus aan landbouwproducten voor de markt geleid, waardoor het inkomen van de boeren is verbeterd. Van het KLRP kon het effect op arme groepen nog niet worden vastgesteld. Deze verschillen zijn het gevolg van vier factoren.

Ten eerste speelde het sociaal-economisch beleid van de desbetreffende deelstaat een rol. Zo was het succes van het NBTDP mede te danken aan het politieke klimaat in de deelstaat West-Bengalen in het algemeen, en aan het landbouwbeleid en de agrarische wetgeving, die was gericht op sociale rechtvaardigheid en sociaal-economische gelijkheid, in het bijzonder. Dit beleid heeft geleid tot geringe verschillen in landbezit en tot een gunstige omgeving voor de uitvoering van irrigatieverbeteringen als middel tot armoedebestrijding. Een dergelijk beleid ontbrak bijvoorbeeld in Uttar Pradesh.

Ten tweede was de institutionele inkadering van projecten een belangrijke factor. Zo bestond er in West-Bengalen een gunstige ontvangststructuur bij het Department of Agriculture, dat het initiatief voor het project had genomen. Het paste een aanpak toe waarbij technische en sociale aspecten werden gecombineerd (met inbegrip van landbouwvoorlichting, gericht op vrouwen), en waarbij de boeren vanaf het begin participeerden in de voorbereiding en uitvoering. In Uttar Pradesh en Maharashtra was dat niet het geval en waren de uitvoerende organisaties uitsluitend technisch georiënteerd.

Een derde factor betreft de sociaal-economische structuur van het gebied. In Uttar Pradesh hadden de grote boeren zo'n grote invloed in de waterbeheerorganisaties, dat zij de voordelen van de verbeteringen konden afromen ten nadele van de kleine boeren. Bovendien hadden grote boeren veelal een eigen waterbron, waarvan kleine boeren in sommige gevallen afhankelijk waren.

De laatste factor was de keuze van de technologie. Terwijl de diepe tubewells die de overheid in het IDTP in Uttar Pradesh heeft aangelegd vaak slecht functioneerden, als gevolg van storingen in de elektriciteitsvoorziening en slecht onderhoud, blijkt de kleinschalige technologie die in West-Bengalen werd gebruikt (ondiepe tubewells met dieselmotoren of handpompen) goed te werken. Bovendien werd het financiële en economische rendement van de investering in een 'public deep tubewell' in het IDTP in 1989 op respectievelijk 8% en 9,1% berekend, dat wil zeggen beneden

de alternatieve opbrengst van het kapitaal, die toen voor India op 10% tot 12% werd gesteld. Volgens de Wereldbank waren de berekende rendementen zelfs nog te optimistisch.

In het IDTP-gebied gaven ondiepe putten aanzienlijk betere resultaten. Daar komt bij dat deze veel goedkoper zijn. Voor de prijs van één diepe tubewell kunnen 75 ondiepe tubewells worden aangelegd; deze kunnen een gebied van 300 hectare bevoeien terwijl één diepe tubewell thans 60 hectare bevoeit en een potentie heeft voor maximaal 100 hectare.

De Nederlandse technische assistentie heeft zich onder meer beziggehouden met het introduceren van een geïntegreerde benadering in de drie projecten. Kenmerkend voor deze aanpak was dat er bij projectvoorbereiding, -uitvoering, -beheer en -onderhoud aandacht werd besteed aan zowel technische als niet-technische aspecten. De schaal waarop deze aanpak vorm heeft kunnen krijgen, met name in de projecten in Uttar Pradesh en Maharashtra, was nog zeer beperkt.

In verband met de duurzaamheid van de projectresultaten is een kernvraag, net als bij de drinkwater- en sanitatieprojecten, of en in hoeverre de geïntegreerde benadering kan worden geïnstitutionaliseerd op het niveau van de deelstaat, het district en het dorp, en in hoeverre de Indiase NGO's daarbij een katalyserende rol kunnen spelen. Over de financiële duurzaamheid bestaat grote twijfel, vooral over die van de door de deelstaat zonder bevolkingsparticipatie uitgevoerde werken, gezien de ernstige tekortkomingen in de exploitatie en het onderhoud en het ontbreken van betalingen door watergebruikers. In het IDTP werd het jaarlijkse exploitatietekort voor de 750 diepe public tubewells op US\$ 1,5 miljoen geschat.

Overigens is de vraag naar de duurzaamheid van projectresultaten geen vraag die bij de afronding van een project dient te worden gesteld, maar bij de projectaanvang. Dit is echter niet gebeurd. Bij de beoordeling van de projecten in de voorbereidingsfase is er onvoldoende aandacht geweest voor de kosten/baten-verhouding, de institutionele inbedding en de sociaal-culturele context waarin de activiteiten werden uitgevoerd.

5.10.3 *Begrotingssteun*

De Nederlandse begrotingssteun was bedoeld om bepaalde onderdelen van de begroting van de centrale overheid van India te ondersteunen. Dit betrof die onderdelen die bijdroegen aan armoedebestrijding. Daartoe werden deviezen beschikbaar

gesteld, die ongebonden werden aangeboden, terwijl de tegenwaardefondsen in lokale valuta werden gereserveerd voor specifieke programma's. Begrotingssteun kan daarom gezien worden als een vorm van betalingsbalanssteun.

De uitgaven voor begrotingssteun bedroegen in de periode 1980-1992 in totaal f 484 miljoen. Meer dan 80% van dit bedrag werd beschikbaar gesteld voor landbouw kredieten, die via de National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) aan boeren werden verstrekt.

Aan het eind van de jaren tachtig droeg Nederland bij aan twee andere vormen van begrotingssteun: een energieprogramma via de Indian Renewable Energy Development Agency (IREDA) en een informeel onderwijsprogramma (Education for Women's Equality - EWE).

IREDA is een instelling voor de financiering van commerciële ondernemingen die zich bezighouden met de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energiebronnen. IREDA werd in 1987 gesticht door het Department of Non-Conventional Energy Sources (DNES). EWE werd eveneens in 1987 opgezet en wel door het Ministry of Education. In de periode 1988-1992 bedroeg de bijdrage van Nederland aan IREDA f 17,5 miljoen en aan EWE f 7 miljoen. Nederland speelde een belangrijke rol bij het opzetten en ontwikkelen van beide programma's en was voor beide de eerste buitenlandse donor.

NABARD

De meeste fondsen voor NABARD kwamen van de Indiase overheid (81%) en van de Wereldbank (11,6%). Nederland was met 1,9% de belangrijkste bilaterale donor. Het beschikbare kredietfonds bedroeg in de periode 1975-1989 ruim US\$ 10 miljard.

De Nederlandse steun aan ARDC/NABARD dateert van 1980 en is gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste bestond de wens om te participeren in kredietprogramma's voor kleine/marginale boeren en landarbeiders. Ten tweede wilde men bijdragen aan een kredietprogramma waaraan ook door de Wereldbank al langere tijd werd deelgenomen (namelijk reeds voor 1975), wat de werklast van het landbureau zou kunnen verlichten en de doeltreffendheid van de hulp vergroten. In de beginfase van de Nederlandse deelname aan NABARD werd geen aandacht geschonken aan de waarschuwingen van de Nederlandse ambassade. Deze wees vooral op de slechte terugbetalingsdiscipline in India.

De taak van NABARD was om de herfinanciering van kredietinstellingen op het platteland te bevorderen, hun organisatie te verbeteren, toezicht te houden op hun activiteiten en de resultaten te evalueren.

De beslissing van de Indiase overheid om de banken te gebruiken als het belangrijkste instrument om de toegang van de boeren tot landbouwkredieten te vergroten, leidde in 1969 tot nationalisatie van de banken. Een zeer gedetailleerde regelgeving moest ervoor zorgen dat bepaalde economische sectoren en bevolkingsgroepen zouden profiteren van de kredietverlening. Zo moest NABARD ten minste 60% van zijn fondsen beschikbaar stellen aan arme boeren, en werden alle onder NABARD ressorterende kredietinstellingen verplicht om ten minste 30% van hun middelen te investeren in een van de belangrijke overheidsprogramma's voor armoedebestrijding, het Integrated Rural Development Programme. Deelnemende instellingen werden ook verplicht te investeren in staatsleningen tegen een voor hen onaantrekkelijke, vaste rente. Deze verplichting moest het toenevende begrotingstekort van de centrale overheid dekken. Aangezien alle banken in handen van de staat waren, werden de verliezen uiteindelijk afgewenteld op de Indiase overheid. Het kwam dan ook niet als een verrassing dat de bankwereld in India weinig verontrust was over haar eigen financiële positie, en dat het formele landbouwkredietstelsel, volgens criteria die in het algemeen aan kredietverlening worden gesteld, in feite bankroet was.

In deze situatie begonnen boeren het bankkrediet meer en meer als vanzelfsprekende overheidshulp te beschouwen. De aflossingsdiscipline werd nog verder ondermijnd door herhaaldelijke interventies van politici die in verkiezingstijd leningschulden kwijtscholden.

IREDA

De Wereldbank adviseerde in 1986 op basis van een door haar uitgevoerde studie (Energy Sector Management Assistance Programme Study) dat IREDA, als financieringsinstituut dat de taak had de ontwikkeling van nieuwe en duurzame bronnen van energie te stimuleren, zich zou moeten concentreren op technologieën die perspectief zouden bieden voor commerciële toepassing. Hoewel deze studie bekend was bij de Nederlandse missie die de mogelijkheden tot steun aan IREDA onderzocht, werden deze adviezen buiten beschouwing gelaten. De missie concludeerde dat verscheidene in de Wereldbank-studie aanbevolen technologieën niet aan de eisen voor Nederlandse hulp voldeden, omdat deze niet van direct nut waren voor de armen op het platteland en Nederland met betrekking tot deze technologieën niet over de vereiste deskundigheid beschikte. De missie gaf daarom de voorkeur

aan drie technologieën: hout-oventjes, biomassavergassing en windmolens. Deze technologieën waren volgens de Wereldbank nog onvoldoende ontwikkeld om commercieel te worden toegepast en zouden om die reden niet in het programma van IREDA moeten worden opgenomen. Twee jaar later, in 1988, sloot een Nederlandse evaluatie-missie zich aan bij de opvatting van de Wereldbank. Weer twee jaar later toonde een evaluatie aan dat IREDA weinig steun verleende aan de technologieën die de Nederlandse voorkeur genoten, omdat daarvoor nauwelijks levensvatbare projecten bij IREDA voorgedragen werden.

EWE

Het EWE-programma kan beschouwd worden als het vervolg op het Women's Development Programme, dat in 1984 in Rajasthan van start ging. Het is een van de resultaten van India's National Policy on Education (NPE, 1986). In dit NPE werd vastgesteld dat de gebruikelijke vormen van onderwijs aan volwassenen er niet in waren geslaagd het analfabetisme te doen verdwijnen. Op het platteland kan nog steeds ongeveer 80% van de vrouwen lezen noch schrijven. Het NPE concludeerde tevens dat de sociaal-economische en culturele realiteit van arme vrouwen de belangrijkste belemmering vormde voor de verbetering van hun positie. Het EWE-programma heeft tot doel de identiteit van arme vrouwen op het platteland te verbeteren, hen bewust te maken van de situatie waarin zij verkeren en hun zelfvertrouwen te versterken.

Het was de bedoeling het programma in een eerste fase uit te voeren in tien districten in drie deelstaten (Gujarat, Karnataka en Uttar Pradesh), zodat in 1991 ongeveer 5000 dorpen zouden zijn bereikt. Het programma voorziet in het opzetten van een organisatiestructuur, van deelstaat tot dorpsniveau. Op dorpsniveau worden vrouwengroepen gevormd. Deze bespreken de problemen en behoeften van vrouwen met als hoofddoel de verbetering van de positie van vrouwen door bij hen een proces van bewustwording op gang te brengen. Een alfabetiseringsprogramma kan uit dit proces voortkomen, maar er niet aan voorafgaan. Het EWE moet dan ook meer als een basisbeweging worden gezien, die de ongelijke positie van de sexen aan de orde stelt, een probleem dat voortvloeit uit de ongelijke verdeling van hulpbronnen binnen het huishouden en de familie, en uit de sociaal-culturele opvattingen over de rol van de vrouw in de samenleving.

Beoordeling

Hoewel veel van de problemen van NABARD bekend waren bij de Wereldbank, werden de opeenvolgende bijdragen van de donoren en van India zelf zonder meer

verstrekt. Pas in 1986, toen het vierde Agricultural Credit Review Committee na overleg tussen India en de Wereldbank werd ingesteld, kwam er betere informatie beschikbaar over de werkelijke problemen die met het verlenen van landbouwkrediet gepaard gingen. Vastgesteld werd dat de leningen misschien een administratief succes waren, maar dat van een wezenlijke bijdrage aan armoedebestrijding geen sprake was. Er werd geen effectief gebruik gemaakt van het krediet, en het inkomen van de kleine boeren verbeterde niet of nauwelijks. De terugbetalingen verliepen onbevredigend: de achterstallige betalingen waren in de orde van 40–45%, terwijl naar schatting 25% als oninbaar moest worden afgeschreven. De oplossing van de problemen werd niet gezocht in het aanbrengen van enkele aanpassingen, maar in een algehele herstructurering van het bankwezen, uitgaande van een grotere autonomie van de banken. Een definitieve beslissing hierover was eind 1993 nog niet genomen.

Het programma dat NABARD uitvoerde bood het landbureau de mogelijkheid om f 400 miljoen over te maken in de periode 1980–1988 met een minimale personele inzet van het landbureau. Maar het bureau had onvoldoende zicht op de gang van zaken. Het was niet in staat om een eigen analyse te maken van het Indiase bankwezen en van NABARD in het bijzonder als instrument voor armoedebestrijding, maar liet zich geheel leiden door de Wereldbank, zowel ten aanzien van het moment waarop de begrotingshulp werd gestopt als ten aanzien van de analyse van de problematiek zelf.

Nederland wilde met de hulp aan IREDA twee belangrijke doelstellingen combineren: bijdragen aan de bedrijfsmatige ontwikkeling van nieuwe en duurzame energiebronnen, en de armen op het platteland helpen toegang tot deze bronnen te krijgen. Deze doelstellingen bleken onverenigbaar te zijn. De bedrijven die van IREDA een lening ontvingen waren vooral bedrijven die in staat waren commercieel levensvatbare technologieën te ontwikkelen. De door Nederland geprefereerde technologieën, bedoeld voor gebruik door de armen, bleken voor de bedrijven (en dus voor IREDA) commercieel weinig perspectief te bieden. Bovendien leek het uitgeven van zachte leningen aan commerciële ondernemingen, de doelgroep van IREDA, niet het meest geëigende middel om armoede te bestrijden.

De aard van het EWE-programma maakt het niet eenvoudig de resultaten ervan te meten. Vooral nog lijkt het programma een goede start te hebben gemaakt. Monitoring en evaluatie zijn echter nodig om de waarde van het programma werkelijk te kunnen beoordelen. De indicatoren daarvoor moeten nog worden ontwikkeld. Bovendien is er nog geen strategie ontworpen die bepaalt op welke manier en hoe snel een nationale toepassing van de EWE-aanpak kan worden bereikt. De vraag

doet zich daarbij voor of prioriteit moet worden gegeven aan de versterking van het programma in de bestaande gebieden, of aan een snelle verspreiding naar andere deelstaten, met alle risico's die daaraan verbonden zijn. Hoewel het Ministry of Finance in India al in 1987 had besloten het programma in de begroting op te nemen, duurde het tot 1992 alvorens enige Indiase bijdrage werd verstrekt. Tot dat moment was het programma uitsluitend door Nederland gefinancierd, hoewel een algemene voorwaarde voor begrotingssteun is dat het ontvangende land een eigen bijdrage levert.

5.11 Conclusies

De conclusies richten zich op de hoofdvragen die bij deze evaluatiestudie het uitgangspunt zijn geweest. Daarbij ligt de nadruk op de organisatie van het hulp-programma, dat wil zeggen op de factoren die een rol hebben gespeeld bij de samenstelling van het programma, inclusief de mate waarin de beleidsprioriteiten van Nederland en India daarin tot uiting kwamen, het beheer van het programma, de macro-economische relevantie ervan, de mate waarin het bijdroeg aan armoedebestrijding en in hoeverre verwacht mag worden dat de projectresultaten duurzaam zullen zijn.

5.11.1 Organisatie en beheer

Hoewel de Nederlandse hulp aan India tussen 1980 en 1992 omvangrijk was (f 3,5 miljard), bedroeg deze netto toch niet meer dan f 0,25 per hoofd van de Indiase bevolking per jaar.

Het aandeel van India in de Nederlandse ODA verminderde van 9% in 1980 tot 5% in 1992. Dit is moeilijk te rechtvaardigen, gezien de omvang van de armoede in India (ongeveer 340 miljoen mensen onder de armoedegrens, 40% van de totale bevolking).

De omvang van de hulp bleek niet bepaald te worden door de resultaten van het programma, maar meer gebaseerd te zijn op de continuïteit van de allocaties in voorafgaande jaren.

Sinds 1980 is het aandeel van de programmahulp in het reguliere programma gedaald van 98% in 1980 naar 50% in de periode 1987-1992. Deze daling was niet in overeenstemming met de voorkeur van India voor betalingsbalanssteun en niet

geheel consistent met de Nederlandse beleidsvisie, die inhoudt dat dit soort steun zonder meer gegeven kan worden als het ontwikkelingsland een goed beleid voert. In India was dit laatste wel het geval: Nederland heeft zich door de jaren heen goed kunnen vinden in het macro-economisch en sociaal beleid van India en in de uitvoering daarvan. Dit beleid was gericht op economische verzelfstandiging en armoedebestrijding door de herverdeling van produktiemiddelen en speciaal op de armen gerichte rurale ontwikkelingsprogramma's.

De overgang van overwegend programmahulp naar een groter aandeel projecthulp was gebaseerd op de Nederlandse wens een evenwichtiger hulppakket te krijgen, waarbij beide Nederlandse hoofddoelstellingen van het beleid, economische verzelfstandiging en directe armoedebestrijding, voldoende aandacht zouden krijgen.

Daarnaast werd de samenstelling van het programma mede bepaald door Nederlandse commerciële belangen. Deze belangen manifesteerden zich vooral in de baggersector en in de leveranties van kunstmest. Beslissingen over hulp aan deze sectoren werden soms genomen onder aanzienlijke druk van het Nederlandse bedrijfsleven, gesteund door politici en ambtenaren van de Ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken. De gangbare procedures voor identificatie, formulering, beoordeling en aanbesteding werden daarbij niet altijd even zorgvuldig in acht genomen.

Toen in de jaren tachtig besloten werd om meer projecthulp te geven is daarbij geen rekening gehouden met personele beperkingen (kwantitatief en kwalitatief). Bovendien was de projectportefeuille zeer omvangrijk en complex met vier sectoren (watertransport zelfs met vier subsectoren, drinkwater/sanitatie, land en water, milieu) en vijf deelstaten (320 miljoen mensen). Daar kwam bij dat de hulpprocedures sterk werden uitgebreid om de projectvoorbereiding te verbeteren, de beleidsprioriteiten duidelijker te operationaliseren en een betere financiële verantwoording mogelijk te maken. Dit alles leidde tot een extra werkbelasting en vertraging in de projectvoorbereiding. Bovendien bestond aan Nederlandse zijde de behoefte om een grotere rol te spelen bij de uitvoering. Terwijl in het begin van de jaren tachtig alle uitgaven onder de financiële-hulpprocedure vielen, waarbij India verantwoordelijk was voor aanbesteding, contractsluiting en supervisie op de uitvoering, viel begin jaren negentig zo'n 20% van de uitgaven in het programma onder de technische-hulpprocedure, waarbij Nederland hiervoor verantwoordelijk was.

Naast de uitbreiding van de procedures in Nederland waren de uitgebreide procedures in India een oorzaak van de aanzienlijke vertragingen in de voorbereiding van projecten. Om te voorkomen dat deze vertragingen tot onderuitputting van

de jaarlijkse hulpallocatie zou leiden, nam het landendebureau herhaaldelijk haar toevlucht tot importsteun. Importsteun was dan ook niet alleen een macro-economische hulpvorm, maar had ook de functie van vangnet wanneer uitgaven in de projecthulp stagneerden. Deze vorm van budgetmanagement heeft een directe invloed gehad op de uiteindelijke samenstelling van het programma.

De benodigde personeelsbezetting om het hulpprogramma adequaat voor te bereiden en bij de uitvoering te begeleiden, was onvoldoende gebaseerd op een inventarisatie van de werkzaamheden die moesten worden verricht. Vertrek van personeel leidde bovendien soms tot een aanzienlijke vermindering van de ontwikkelingsdeskundigheid, terwijl de opvulling van vacatures soms lang op zich liet wachten.

De groei van de projectportefeuille, de beperkingen in de personeelsbezetting op het landendebureau en het ontbreken van deskundigheid bij het Bureau Technische Advisering (DST/TA) op het gebied van watertransport, de 'grijze' (stedelijke/industriële) milieusector en India in het algemeen, hebben ertoe geleid dat het landendebureau op grote schaal externe adviseurs heeft ingeschakeld ten behoeve van projectvoorbereiding en monitoring van de uitvoering (1130 mensmaanden, ter waarde van f 28 miljoen, in de periode 1986-1990).

Door alle voornoemde factoren kwam het institutionele geheugen van het programma in belangrijke mate buiten het DGIS te liggen. In de periode 1990-1992 werd de adviesstructuur drastisch ingekrompen, vooral in de watertransportsector.

De selectie, medio jaren tachtig, van vijf deelstaten waarop de Nederlandse projecthulp zich zou concentreren was gebaseerd op continuering van een reeds bestaande projectportefeuille in deze deelstaten en niet op een analyse van de armoedesituatie, behoeften van de bevolking, economisch en institutioneel potentieel, en inzicht in de sociale (machts)structuur.

De selectie van de vier sectoren waarop de projecthulp zich richtte leek logisch te zijn, gezien de kennis die in Nederland over deze sectoren bestaat. Desondanks had het met het oog op de samenhang in het programma, de beheersbaarheid en de Nederlandse deskundigheid meer voor de hand gelegen als gekozen was voor de 'groene' in plaats van de 'grijze' milieusector, gezien de grote milieuproblemen in met name de sector land en water, zoals de verzilting en de erosie. Deze komen nu niet of nauwelijks in het programma aan de orde.

Door de behoefte aan basisgegevens bij de voorbereiding en uitvoering van het ontwikkelingsprogramma over de sociale, economische en organisatorische structuur,

lag het voor de hand veel meer gebruik te maken van Indiase onderzoekers. In dit verband is het te betreuren dat het sociaal-wetenschappelijk onderzoeksprogramma dat Nederland en India sinds 1980 uitvoeren (IDPAD), geen directe bijdrage heeft geleverd aan het ontwikkelingsprogramma als geheel.

5.11.2 *Macro-economische relevantie*

Ongeveer twee derde van de Nederlandse hulp werd verstrekt als macro-economische hulp, bestaande uit importsteun (f 1,4 miljard), vooral in de vorm van kunstmestleveranties (f 1 miljard) en uit projecthulp aan het watertransport (f 382 miljoen). In het algemeen beantwoordde deze hulp aan de behoefte van India.

Aangezien de kunstmesthulp sterk fungibel was, wat betekent dat kunstmest ook zonder Nederlandse hulp door India zou zijn geïmporteerd, heeft Nederland in feite een deel van het grote begrotingstekort gefinancierd. Een beoordeling van de relevantie van de importsteun gedurende de periode 1980-1992 dient daarom gebaseerd te zijn op een beoordeling van het economische beleid van India in die periode. Dat beleid heeft een aantal positieve resultaten opgeleverd, zoals het feit dat India zelfvoorzienend is geworden op het gebied van granen en in staat is een groot aantal industriële produkten te vervaardigen. Aan het einde van de jaren tachtig tekende zich echter in toenemende mate een economische crisis af in de vorm van een steeds groter wordend financieringstekort en een gestaag toenemend tekort op de lopende rekening, vooral veroorzaakt door een verslechtering van de handelsbalans.

Door op grote schaal importsteun te geven droeg Nederland, samen met de andere donoren, niet alleen bij aan de positieve economische resultaten van India, maar ook aan de structurele problemen en het langdurige uitstel van ingrijpende beleidsaanpassingen.

De hulp aan de baggersector bestond vooral uit de levering van schepen en de uitvoering van kapitaalbaggerwerken (uitbreiding van de waterwegen). India had deze hulp nodig om de toegang tot de belangrijke havens veilig te stellen. Het lag voor de hand dat Nederland, gezien zijn dominante positie in de wereld op het gebied van de uitvoering van baggerwerken en de bouw van baggerschepen (qua aandeel op de wereldmarkt en qua kennis), een bijdrage aan de versterking van de baggersector kon leveren.

De baggerwerken werden goed uitgevoerd. De baggerschepen werden over het

algemeen tegen een concurrerende prijs geleverd. Zij werden redelijk goed onderhouden, maar hun productiecapaciteit werd onvoldoende benut (deze zou met zo'n 50–100% verhoogd kunnen worden). Het financiële en economische rendement van de schepen zou dan ook aanzienlijk kunnen worden verhoogd. Dit zou kunnen worden bereikt door een beter technisch gebruik van de schepen en een efficiënter management bij planning en uitvoering van de baggerwerken.

De hulp aan de baggersector is niet gebaseerd op een analyse van de transport-behoefte in het algemeen. Een analyse van vooral de relatie tussen water-, rail- en wegtransport ontbrak.

5.11.3 *Armoedebestrijding*

Sinds vele jaren heeft het Indiase beleid mede tot doel de positie van de armen te verbeteren (zie par. 5.11.1). In de praktijk hebben echter de toenemende bevolkingsdruk en de ongelijke verdeling van de produktiemiddelen een verdere segmentatie van de samenleving in 'haves' en 'have nots' niet kunnen voorkomen.

In de jaren tachtig was ongeveer een derde van de Nederlandse hulp bestemd voor directe armoedebestrijding. Aan deze hoofddoelstelling van het Nederlandse hulpbeleid werd vorm gegeven via projecten op het terrein van de rurale drinkwatervoorziening/sanitatie (f 334 miljoen), voorzieningen op het gebied van gebruik van land en water ten behoeve van de landbouw (f 107 miljoen) en begrotingssteun (f 484 miljoen, waarvan ruim 80% ten behoeve van ruraal krediet).

In het beleid van India heeft de aanleg van drinkwater/sanitatie op het platteland een hoge prioriteit. Hierbij wordt voorrang verleend aan dorpen die geen enkel veilig drinkwaterpunt hebben (put of kraan). In de projecten waarin Nederlandse hulpfondsen werden geïnvesteerd zijn ongeveer 8 miljoen mensen bereikt (in 4000 dorpen), inclusief de armen uit de lagere kasten. De investeringskosten bedroegen gemiddeld ongeveer US\$ 20 per hoofd, wat relatief laag is in Azië.

Vooraf in de jaren 1980–1986 werden deze projecten op een nogal eenzijdig technische wijze uitgevoerd door State Water Boards en Engineering Departments in de deelstaten. De nadruk lag daarbij vooral op het ontwerp en de constructie van de voorzieningen, terwijl aan het onderhoud en aan participatie van de gebruikers geen aandacht werd geschonken. Veelal hadden drinkwaterleidingen te lijden van lage druk, lekkage en onregelmatige watertoevoer. De grote meerderheid van de, relatief recent geïnstalleerde, handpompen functioneerde goed.

De mate waarin de armen hebben geprofiteerd van de projecten in de sector land en water was zeer verschillend. In het grootste project (het public tubewell project in Uttar Pradesh) lijken de grotere en rijkere boeren meer profijt te hebben gehad van het project dan de kleine en marginale boeren, aangezien de eersten domineerden in het 'tubewell management committee'. Bovendien bleek het financiële en economische rendement van deze tubewells laag te zijn. De armere boeren zouden veel meer geprofiteerd hebben van de irrigatietechnologie van ondiepe tubewells; deze zijn minder kwetsbaar, hebben een hoger rendement en zijn bovendien eenvoudiger door de boeren zelf te beheren.

In het op één na grootste project in deze sector (in West-Bengalen) is de positie van de armen daarentegen verbeterd. Dit komt doordat er in deze deelstaat een sociaal-economisch beleid wordt gevoerd dat gunstig is voor de armen, en er gekozen is voor een aan de kleine boer aangepaste, kleinschalige irrigatietechnologie.

Begrotingssteun heeft in het algemeen geen belangrijke bijdrage geleverd aan de armoedebestrijding. Dit komt niet doordat begrotingssteun daarvoor op zich een ongeschikte hulpvorm zou zijn, maar door de wijze waarop deze is aangewend. Bijna alle begrotingssteun werd verstrekt aan ARDC/NABARD voor het rurale kredietprogramma. Dit gebeurde ondanks het feit dat het banksysteem in India zeer slecht functioneerde en in feite bankroet was. Bovendien bleken de armen vaak niet in een positie te zijn om het krediet effectief te kunnen benutten.

Nederland heeft in de loop der jaren bijna f 400 miljoen aan dit programma bijgedragen voordat de hulp werd opgeschort. Dit laatste gebeurde op grond van de negatieve beoordeling door de Wereldbank van de uitvoering van het programma (o.a. zeer omvangrijke achterstallige betalingen).

De begrotingssteun aan het programma van IREDA heeft voor de armen weinig betekend. Dit behoeft nauwelijks verbazing te wekken, omdat dit programma tot doel had om bedrijven te steunen die op commerciële wijze nieuwe en duurzame energiebronnen konden ontwikkelen. Nederland ging er ten onrechte vanuit dat met het programma arme bevolkingsgroepen konden worden geholpen. De door Nederland geprefereerde technologieën, bedoeld voor gebruik door de armen, waren vooralsnog niet geschikt voor commerciële ontwikkeling.

De begrotingssteun aan het EWE-programma leek tot goede resultaten te leiden voor arme vrouwen op het platteland. Er ontbraken echter nog indicatoren waarop resultaten werkelijk konden worden beoordeeld.

5.11.4 Duurzaamheid van projectresultaten

De belangrijkste factoren aan de hand waarvan de duurzaamheid van projectresultaten in deze studie werd beoordeeld zijn: beleidsomgeving, financiële capaciteit, technologische inpasbaarheid en organisatorische capaciteit (inclusief de participatie van de bevolking), en draagkracht van het milieu.

Drinkwater/sanitatie en land en water

Er bestaat veelal een discrepantie tussen het positieve, op duurzaamheid gerichte beleid van de centrale overheid en de mate waarin dit beleid op deelstaat-niveau wordt uitgevoerd.

De duurzaamheid van de projectresultaten in deze twee sectoren is in het algemeen nogal onzeker, vooral als gevolg van tekortkomingen in de organisatie op de niveaus van deelstaat, district en daaronder, en als gevolg van financiële problemen. Dit blijkt onder meer uit onvoldoende beheer van waterbronnen, onregelmatige water- en energievoorziening en gebrek aan onderhoud van de voorzieningen. De financiële problemen zijn mede een gevolg van het feit dat de gebruiker niet of zeer weinig voor water betaalt. De toegepaste technologie in de beide sectoren is afkomstig uit India zelf, en de technische kennis voor planning, uitvoering, beheer en onderhoud is in principe in de deelstaten aanwezig.

Sinds het midden van de jaren tachtig is er in de Nederlandse projecthulp veel aandacht geweest voor de niet-technische aspecten van drinkwater en irrigatie, teneinde de kans op duurzaamheid van projectresultaten op dorpsniveau te vergroten. Het gevolg was dat er in de Nederlandse projecthulp een geïntegreerde benadering werd toegepast. Deze aanpak, die vaak met de hulp van Indiase NGO's en de District Collector tot stand kwam, richtte zich op de volgende aspecten: participatie van mannen en vrouwen in de dorpen bij de voorbereiding en uitvoering van projecten; het verzekeren van de toegang van de armen tot de nieuw aangelegde voorzieningen; verbetering van beheer en onderhoud; bevordering van voorlichting op het gebied van gezondheidszorg; inkomensgenererende activiteiten; training van vrouwelijke voorlichtingsdeskundigen. Met deze aanpak zijn op onderdelen goede resultaten bereikt. De schaal waarop de geïntegreerde benadering in de deelstaten werd toegepast is echter nog beperkt (qua bevolking en oppervlakte). De mate waarin de duurzaamheid van resultaten op grote schaal kan worden verwezenlijkt zal afhangen van de bereidheid van de deelstaten om deze aanpak over te nemen.

Waarschijnlijk sluit deze benadering beter aan bij het sociaal-politieke klimaat in West-Bengalen dan bijvoorbeeld bij dat in Uttar Pradesh. De kans op duurzame resultaten wordt bovendien groter zodra de voorzieningen eigendom zijn van individuele personen of kleine gebruikersgroepen, en de technologie door hen zelf kan worden beheerd en onderhouden.

Met betrekking tot de ecologische duurzaamheid van de projectresultaten doen zich in de gebieden waar de projecten zijn uitgevoerd in het algemeen geen ernstige problemen voor. Een belangrijke uitzondering vormt een district in Gujarat, waar de grondwaterspiegel zeer drastisch is gedaald als gevolg van een sterke en ongecontroleerde toename van het gebruik van water voor irrigatie-doeleinden.

De baggersector

Ten aanzien van de duurzaamheid van de projectresultaten lag in deze sector het accent op institutionele steun aan de Dredging Corporation of India en aan de verschillende Port Trusts. Deze institutionele ondersteuning is echter niet van de grond gekomen. Dit komt vooral doordat de hulpvoorstellen die er op dit gebied zijn geweest onvoldoende afgestemd waren op de behoeften van India en de daar geldende hulpprocedures. Het ontbreken van deze hulp heeft tot gevolg gehad dat het gebruik van de geleverde baggerschepen en het management van de planning en de uitvoering van baggerwerken niet zijn verbeterd. Tevens bestaat het gevaar dat de schepen in de toekomst onvoldoende onderhouden zullen worden.

5.12 Aanbevelingen

De grote armoede in India en het huidige structurele aanpassingsprogramma rechtvaardigen dat India in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking veel aandacht blijft krijgen. Zowel de vormgeving als het beheer van het hulpprogramma zou echter kunnen worden verbeterd.

5.12.1 Vormgeving van het programma

De hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is structurele armoedebestrijding. Op grond daarvan zou een groter deel van de Nederlandse hulp-gelden aangewend moeten worden voor directe armoedebestrijding. Dit kan worden gerealiseerd door (1) hulp aan India ter verzachting van de negatieve effecten van

het economische hervormingsprogramma voor de armen; (2) begrotingssteun en (3) steun aan sectorprogramma's die op arme bevolkingsgroepen zijn gericht.

Als consequentie van deze heroriëntatie op bovengenoemde hulpvormen zal de importsteun geleidelijk worden afgebouwd.

De negatieve gevolgen van de structurele aanpassing voor de armen kunnen worden verminderd door een voortzetting van de hulp voor plattelandontwikkeling als onderdeel van het 'Social Safety Net Adjustment Programme' voor India, dat de Wereldbank/IDA beheert.

Begrotingssteun heeft als voordeel dat via deze hulpvorm ook ongebonden buitenlandse deviezen beschikbaar komen, waarmee importen gefinancierd kunnen worden. De ervaringen met begrotingssteun in India hebben aangetoond dat deze hulpvorm niet zonder meer succesvol was. Dit is echter vooral een gevolg van onvoldoende kennis van de desbetreffende sector of het programma bij aanvang van de hulp en van onvoldoende monitoring tijdens de uitvoering. Deze kennis en monitoring zijn nodig, hetgeen overigens niet betekent dat bij begrotingssteun een project-achtige aanpak zou moeten worden gevolgd.

Voortzetting van de hulp in de drinkwatersector en in de sector land en water is zinvol, omdat de programma's in beide sectoren gericht zijn op directe armoedebestrijding. Vooral voor de laatstgenoemde sector blijkt een zorgvuldige analyse gemaakt te moeten worden van de sociaal-economische structuur van het gebied waar het programma wordt uitgevoerd en van het overheidsbeleid van de betreffende deelstaat. Verder moet inzicht verkregen worden in de meest geëigende technologie. Voorts is het belangrijk dat het goede beleid dat de centrale overheid in deze sectoren heeft vastgesteld, geïnstitutionaliseerd wordt op het niveau van de deelstaten en de districten. Daarmee kan de beleidskloof die vaak bestaat tussen de centrale overheid en de deelstaten worden overbrugd.

Gezien het belang van de baggersector voor de economische verzelfstandiging van India en de expertise die Nederland heeft, lijkt een continuering van de Nederlandse betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van deze sector voor de hand te liggen. Aangezien zowel het technische gebruik van de baggerschepen als het management in het algemeen veel verbeterd kan worden, zou de hulp vooral gericht moeten zijn op het versterken van de institutionele capaciteit van de Dredging Corporation of India en de gemeentelijke havenbedrijven.

5.12.2 *Beheer van het programma*

De evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat de voorbereiding van de activiteiten en het beheer van het programma door het landembureau worden bemoeilijkt door de personele beperkingen en complexe hulpprocedures aan Nederlandse zijde. Aan Indiase zijde bestaan soortgelijke knelpunten.

Het landembureau heeft getracht deze problemen op te lossen door het aantrekken van een groot aantal externe adviseurs. Dit had tot gevolg dat een aanzienlijk deel van het institutionele geheugen met betrekking tot het programma niet langer binnen maar buiten het ministerie kwam te liggen. Bovendien had de grotere inzet van adviseurs bij de voorbereiding en monitoring van de uitvoering niet een vermindering van de beheersproblemen tot gevolg. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor beslissingen bij de voorbereiding en de uitvoering van het programma bleef liggen bij het ministerie. De omvang en de complexiteit van het programma verdienen daarom heroverweging. De samenstelling van het programma en de personele capaciteit van landembureau en ambassade dienen daarbij op elkaar te worden afgestemd.

De omvang en de complexiteit kunnen worden verminderd door een verdere geografische concentratie in een kleiner aantal deelstaten, door de integratie van de milieuactiviteiten binnen de sector drinkwater en de sector land en water, door de vervanging van een reeks kleine projecten door enkele grotere – die daarmee meer het karakter van programma's krijgen – en door een verdere delegatie van bevoegdheden naar de ambassade. Dit zal waarschijnlijk ook de kwaliteit van het hulpprogramma ten goede komen.

De concentratie van programma's in twee of drie deelstaten, en daarbinnen weer in enkele regio's (districten), zal het mogelijk maken dat grondige kennis wordt verkregen van de fysische, sociaal-economische, politieke, organisatorische/institutionele en culturele kenmerken van deze gebieden. Integratie van milieuaspecten in de drinkwatersector en de land-en-watersector kan de positieve effecten en de duurzaamheid van deze programma's vergroten. Bovendien kunnen complexe goedkeuringsprocedures voor individuele projectactiviteiten worden vermeden indien India en Nederland overeenkomen om, in overleg met de deelstaten en de districten, gezamenlijk langdurige programma's uit te voeren, op basis van meerjarenallocaties. Daarbij zou een intensiever gebruik moeten worden gemaakt van Indiase expertise, zowel bij de voorbereiding als bij de monitoring van dergelijke programma's, bijvoorbeeld in de vorm van individuele Indiase adviseurs, onderzoekers en particuliere organisaties. Een gunstig gevolg hiervan zou zijn dat de inzet van duur

buitenlands personeel kan worden verminderd en dat de zeggenschap van India (ownership) over het programma wordt vergroot.

Ook de verdere delegatie van bevoegdheden naar de ambassade is gebaseerd op het idee dat kennis van de lokale omstandigheden vooral in India moet worden gezocht. Het gebruik daarvan verhoogt de duurzaamheid van de resultaten. Daarom verdient het aanbeveling de verantwoordelijkheid voor identificatie, formulering en beoordeling van het programma en de monitoring van de uitvoering aan de ambassade over te laten. De goedkeuring en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijven bij het ministerie in Den Haag. Delegatie van bevoegdheden in deze zin vereist een daarop inspelend personeelsbeleid bij het ministerie.

Een dergelijke delegatie sluit niet uit dat bij de voorbereiding en de uitvoering specifieke buitenlandse expertise wordt ingeschakeld. De behoefte daaraan dient evenwel te worden vastgesteld door de deelnemende Indiase partij(en) in overleg met de ambassade.

De studie heeft aangetoond dat het uitsluitend en alleen vertrouwen op de analyses van de Wereldbank voor de beoordeling van de macro-economische situatie van India niet gerechtvaardigd was. Een onafhankelijke analyse, gebaseerd op gegevens die worden aangereikt door India en door de Wereldbank in de Country Economic Memoranda, verdient de voorkeur. Een dergelijke analyse is vooral ook belangrijk indien een aanzienlijk deel van de hulp in de vorm van begrotingssteun wordt gegeven, zoals hiervoor is aanbevolen. Het zou Nederland tevens in staat stellen om een betere bijdrage te leveren aan de discussies over het sociaal-economische beleid van India tijdens de vergaderingen van het India Consortium en het bilaterale beleidsoverleg.

Ten slotte wordt aanbevolen om bij het vaststellen van de hoogte van de Nederlandse hulpprogramma rekening te houden met de resultaten van het hulpprogramma. De gezamenlijke evaluatie van de mate waarin de Nederlandse en Indiase beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en de mate waarin het programma doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd zou een vast onderdeel moeten zijn van het landenbeleidsplan.

6 Mali

6.1 De Malinese context

Perspectieven voor ontwikkeling

Mali is een groot Sahelland waarvan het noordelijk deel in de Sahara ligt en het zuiden aansluit bij de savannen en de tropische bossen van Guinee en Ivoorkust. Het land is meer dan 1,24 miljoen km² groot, ongeveer 34 keer het oppervlak van Nederland. De meeste mensen wonen in het zuiden en het westen van het land. De bevolking, die eind 1992 ongeveer 9,5 miljoen mensen telde, groeit naar schatting met 2,5% per jaar. Meer dan anderhalf miljoen Malinezen wonen in het buitenland. Ongeveer 45% van het bruto nationaal produkt (BNP) wordt verdiend in de akkerbouw, veeteelt en visserij, 43% in de dienstensector, waarvan gastarbeid buiten Mali een groot deel uitmaakt en 12% in industrie en constructie. Bijna 60% van de exportinkomsten is afkomstig van katoen en ongeveer 20% van vee. De belangrijkste voedselgewassen zijn millet, sorghum en maïs.

De socialistische oriëntatie in de eerste tien jaar na de onafhankelijkheid in 1960 en de afwezigheid van democratische controle in de periode 1969–1991, leidden tot centralisme, grote afstand tussen overheid en burgerij en corruptie. Grote staatsbemoeienis met de economie en centrale controle van de publieke sector kenmerkten het Malinese ontwikkelingsmodel. De politieke omwenteling van 1991, met de daarop volgende introductie van een meerpartijstelsel, biedt echter kansen deze tendensen om te keren. Hoewel personeel en middelen nog steeds sterk in de hoofdstad geconcentreerd zijn, nemen de politieke wil en de inspanningen om overheidstaken te beperken en te decentraliseren toe:

- Het mandaat van de regionale ontwikkelingsorganisaties van de overheid (de *Opérations de Développement Rural*), die in de loop der jaren steeds meer taken op zich namen, wordt geleidelijk gereduceerd. Zij gaan zich weer meer concentreren op hun kerntaken bij de productie en verwerking van landbouwprodukten.
- Een groot aantal overheidsbedrijven is geherstructureerd of geprivatiseerd.

- De regelgeving op economisch gebied is sterk vereenvoudigd.
- Er is hernieuwde belangstelling voor basisorganisaties zoals de *Associations Villageoises* en de *Comités Locaux de Développement*.

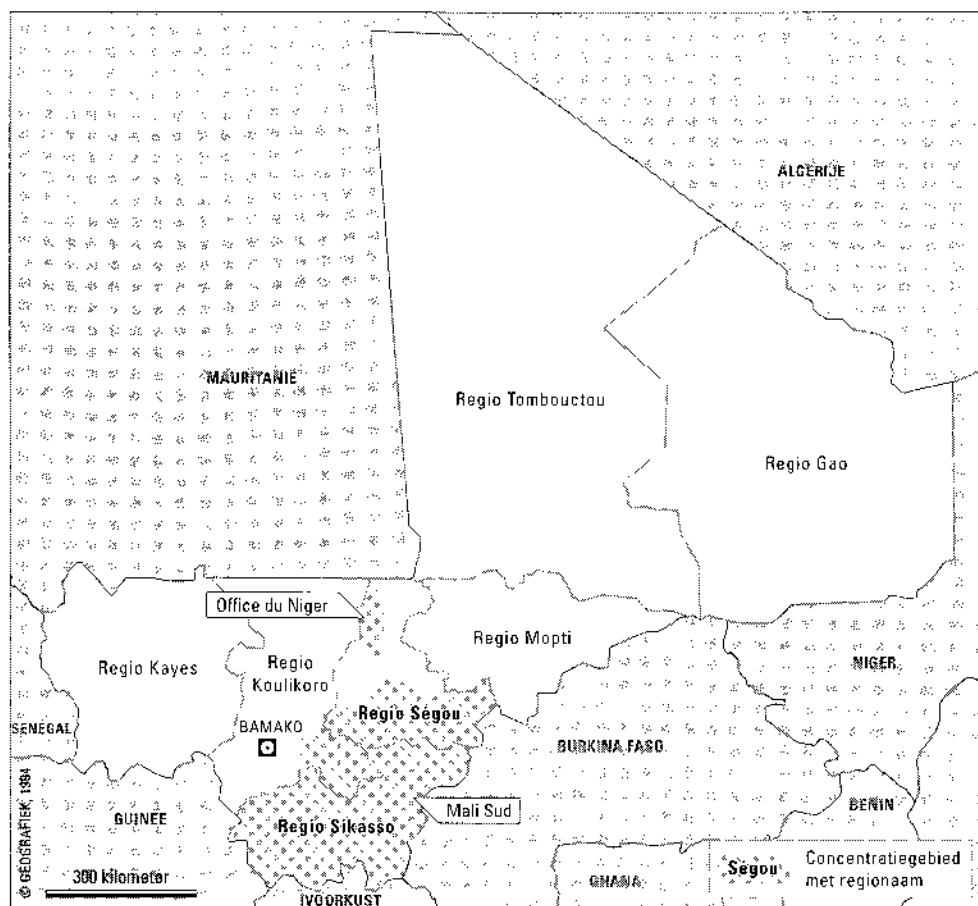
Het is voor de nieuwe regering echter moeilijk om haar beloften na te komen, gezien de zeer beperkte economische marges. De gespannen relatie met de Toeareg in het noorden van het land is een bedreiging voor de nationale eenheid en het voortdurende antagonisme tussen jongeren in de steden en de overheid vormt een bron van onrust.

Op elk gebied hoort Mali bij de armste landen ter wereld. Vanuit een zeer zwakke financiële en economische positie in 1980 heeft de overheid echter goede vorderingen gemaakt bij de sanering van de economie en de publieke sector. Het BNP per hoofd van de bevolking vertoonde een stijgende trend, vooral in de tweede helft van de jaren tachtig. Tussen 1980 en 1992 steeg Mali van de derde tot de zestiende plaats van beneden in de internationale rangorde van het BNP per hoofd van de bevolking. Vanaf 1986 daalden het overheidstekort en de schuldendienst, en was het land vrijwel zelfvoorzienend op het gebied van voedselgranen. Hierbij komt dat de positief ingeschatte ontwikkeling in de informele sector buiten de officiële cijfers valt. Vooral de economische betekenis van de zeer vele Malinezen in Ivoorkust, Senegal en Frankrijk is waarschijnlijk maar zeer beperkt in de officiële cijfers zichtbaar. De groei gaat echter met horten en stoten: er is geen sprake van een doorbraak in de richting van economische zelfstandigheid.

De vorderingen die werden gemaakt waren vooral het gevolg van:

- gunstige regenval, uitbreiding van het land dat in productie werd gebracht en produktiviteitsstijging in de maïs- en de rijstteelt;
- de intrede van Mali in de Westafrikaanse Monetaire Unie in 1984 en de monetaire en fiscale discipline (kredietbeperking, lage inflatie) die dit lidmaatschap opleverde;
- een goed macro-economisch beleid, beperking en rationalisering van staatsbemoedienis en deregulering. Hierdoor kon vanaf 1988 een effectief programma van structurele aanpassing op gang komen.

De gunstige macro-economische ontwikkelingen worden bedreigd door de spanningen die de structurele aanpassing in een pluriform politiek systeem met zich meebrengt. In deze nieuwe context is het veel moeilijker een streng aanpassingsbeleid te blijven volgen en fiscale discipline te handhaven. Zo dreigen de belastinginkomsten sterk terug te lopen en worden begrotingsallocaties overschreden. Ook de druk op de natuurlijke hulpbronnen, de onvoorspelbare regenval, de wereldmarktprijzen



Kaart 2 Concentratiegebieden van de Nederlandse hulp aan Mali

voor katoen en vlees (de belangrijkste exportproducten) en de inkomsten uit gastarbeid maken voortgaande groei onzeker. De macro-economische ontwikkelingen blijven dan ook afhankelijk van het voortzetten van externe financiering.

Volgens de beschikbare gegevens heeft de structurele aanpassing geen extra nadelige gevolgen voor de armen gehad. Armere groepen, zoals de informele sector en boeren in de marginale regio's, zijn er wat op vooruitgegaan. Ook de kleine groep van rijstboeren in het irrigatiegebied van de Office du Niger, van wie de meerderheid erg arm was, heeft geprofiteerd van de structurele aanpassing. De katoenboeren, die al veel minder arm waren dan hun collega's in de rest van het land, zijn er door de structurele aanpassing niet extra op vooruit gegaan. Hogere ambtenaren hebben moeten inleveren en er worden, zonder veel succes, pogingen gedaan om de

verhoudingsgewijs gerieflijke positie van de studenten in het hoger onderwijs wat te verminderen.

Malinezen zijn als gevolg van hun commerciële en intellectuele contacten met de buitenwereld van oudsher kosmopolitisch ingesteld, en gericht op handel. Er bestaan sterke culturele en sociale instituties om in de marginale omgeving van de Sahel te overleven. Vooral sinds de onafhankelijkheid verkeert het land echter in een proces van voortdurende sociale en culturele verandering, en neemt de rol van deze traditionele mechanismen af.

De belangrijkste trend is er een van groeiende verschillen: tussen regio's, tussen sociale klassen, tussen stad en platteland, en tussen vrouwen en mannen. Toch is het verschil tussen arm en rijk in vergelijking met veel ontwikkelingslanden niet extreem. Wat betreft de kwaliteit van sociale infrastructuur en toegang tot diensten als onderwijs en gezondheidszorg behoort Mali tot de zwakste landen in de wereld. De bewustwording over de rol van vrouwen in het sociale en economische leven neemt toe. Vrouwen worden mondiger, wat onder andere tot conflicten binnen huishoudens leidt. Er is echter nauwelijks een expliciet beleid op het gebied van vrouwen en ontwikkeling. Sterke sociaal-culturele mechanismes houden de toegang van vrouwen tot ontwikkelingsprocessen en middelen nog tegen.

De belangrijkste bedreiging voor duurzame ontwikkeling van Mali vormen de zeer smalle ecologische marges, die in enkele delen van het land al overschreden zijn en tot moeilijk herstelbare degradatie hebben geleid. De extreme klimatologische omstandigheden (zeer hoge temperaturen en beperkte en onregelmatige regenval in één periode per jaar) en de slechte grondkwaliteit leiden tot een zeer beperkte natuurlijke productiecapaciteit. In de noordelijke delen van de Sahel vormt watergebrek de belangrijkste belemmering. Meer naar het zuiden zijn het de bodemnutriënten, vooral stikstof, die het belangrijkste knelpunt vormen. Opbouw van bodemreserves vindt slechts langzaam plaats en de uitputting ervan door oogsten gebeurt tamelijk snel. Het landgebruik is toegenomen als gevolg van de bevolkingsgroei, de uitbreiding van voedsel- en handelsgewassen, en de toename van de veestapel. Vooral in de overgangszone van Sahel en savanne overschrijdt de benutting reeds de draagkracht. Technieken van organische bemesting, stikstofbindende gewassen, beter bodem- en waterbeheer, mengteelt en integratie van veeteelt en landbouw kunnen de uitputting beperken. Toch zullen, reeds bij het huidige niveau van productie, bodemnutriënten van buitenaf moeten worden aangevuld. Dat komt vooral door de graanteelt. Die is nog meer toegenomen dan de katoenteelt en vergt veel van de bodemvruchtbaarheid maar brengt nauwelijks geld op. Exportproducten, katoen en vee, moeten daarom het behoud van de bodemvruchtbaarheid door

middel van kunstmest financieren. Door de recente verlaging van de wereldmarktprijs voor katoen komt dit in gevaar.

Beleid en beheer

Officiële beleidsprioriteiten worden in vijfjarenplannen en in andere beleidsnota's vastgelegd. Externe (droogte, wereldmarktprijzen) en interne factoren (politieke veranderingen, pressiegroepen) beïnvloeden echter de feitelijke beleidsuitvoering. Plattelandsontwikkeling, meer in het bijzonder voedselzekerheid en het bestrijden van degradatie van het natuurlijk milieu, heeft sinds de onafhankelijkheid een centrale plaats gehad in het officiële ontwikkelingsbeleid van Mali. Het beleid voor voedselzekerheid was vooral gericht op de verbouw van zgn. droge granen in de minder marginale gebieden van Mali-Sud en van rijst, vooral onder irrigatie. Het belangrijkste irrigatiesysteem voor rijst wordt door de Office du Niger beheerd. Ook voorziening in andere basisbehoeften van de bevolking zoals water, gezondheidszorg en onderwijs hebben steeds deel uitgemaakt van het formele prioritaire beleid.

Van dat laatste is, blijkens begrotingsallocaties en resultaten, niet veel terechtgekomen. Het aandeel van de sociale sectoren in de begroting is nog steeds gering in verhouding tot vergelijkbare economieën, zeker als men bedenkt dat een forse achterstand ingehaald moet worden. Volgens beschikbare bronnen zijn de militaire uitgaven niet excessief. Een ander kenmerk van de begroting is dat de uitgaven voor ontwikkelingsprogramma's en -projecten voor 85% worden gefinancierd uit externe bronnen.

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid trachtte men sociale en economische ontwikkeling te organiseren via een systeem van centrale planning en uitvoering door (semi-)staatsorganisaties en het stimuleren van socialistische produktie-eenheden. In de jaren zeventig werd de socialistische retoriek minder en vanaf het midden der jaren tachtig domineren de structurele aanpassing en het primaat van de markt. Afspraken tussen de staat en derde partijen, vooral de semi-overheid, over verantwoordelijkheid, mandaat en financiering werden vastgelegd in *contrat plans*.

De Malinese overheid kent een uitgebreid systeem waarin planning, financiering en uitvoering van ontwikkelingsbeleid wordt georganiseerd. De Nationale Directie van Planning speelt daarin de coördinerende rol. Nadat de *Conseil Supérieur du Plan* de beleidsprioriteiten heeft vastgesteld, wordt dit beleid via vijfjarenplannen, lijsten van prioritaire projecten, een voortschrijdende driejaren-investeringsbegroting, de

jaarlijkse ontwikkelingsbegroting en een uitvoeringsdocument per activiteit omgezet in concrete projecten en programma's. Ook voor de externe financiering, uitvoering en monitoring is een systematische procedure opgezet.

In de praktijk zitten er nogal wat haken en ogen aan het functioneren van dit systeem. De geringe financiële marges, de vaak optredende interne en externe tegenslagen en korte-termijneisen zijn hieraan debet. Ook de korte periode van donorcommittingen, het late tijdstip waarop daarover zekerheid is en de veelheid van donorcondities waaraan de Malinese overheid moet voldoen, maken lange-termijnplanning moeilijk.

De coördinator voor de contacten met buitenlandse financiers is de Nationale Directie voor Internationale Samenwerking. Deze Directie hoorde nu eens bij het Ministerie van Planning, dan weer bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de Malinese bureaucratie staat de directie bekend als een organisatie van 'diplomaten'. Verder zijn er bij andere directies van het Ministerie van Planning, bij Buitenlandse Zaken, bij het Ministerie van Begrotingszaken en in toenemende mate bij het Ministerie van Economie en Financiën medewerkers betrokken bij de organisatie van de internationale hulp.

Geleidelijk zijn de uitvoerende departementen en parastatale organisaties een steeds grotere rol gaan spelen in de feitelijke onderhandelingen over projecten en programma's. Zij gebruiken dergelijke onderhandelingen ook om van donoren aanvullingen te verkrijgen op hun povere begroting voor lopende kosten, inclusief de ruimte voor salarissen en andere emolumenten. De onderhandelingen over fiscaal en macro-economisch beleid in het kader van leningen voor structurele aanpassing worden steeds meer geleid door ambtenaren van het Ministerie van Economie en Financiën. Opvallend in het hulpbeheer van de Malinese overheid is dat er veel meer aandacht en zorgvuldigheid bij de onderhandelingen en behandeling van leningen bestaat dan bij giften. De *Caisse Autonome d'Amortissements*, die leningen behandelt en de staatsschuld beheert, staat bekend als een goed werkende, zakelijke organisatie.

6.2 Buitenlandse hulp

De totale hulp die Mali ontving is vanaf 1971 tot 1986 sterk gestegen, daarna stabiliseerde de omvang. Het bedrag dat door de gezamenlijke donoren in 1990 werd gerapporteerd als uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp aan Mali bedroeg per bewoner US\$ 56, ongeveer 20% van het BNP. In 1985 had de hulp een omvang

van 32% van het (veel lagere) BNP. Frankrijk is met een kwart van het totaal veruit de belangrijkste donor van Mali.

Twee derde van de hulp is afkomstig van bilaterale donoren; het aandeel van leningen neemt af en was in 1990 minder dan een derde van het totaal. Binnen de hulp voltrok zich een verschuiving van projecthulp en technische assistentie naar verschillende vormen van niet-projecthulp. Het grootste deel van de projecthulp is gericht op de primaire sectoren.

Bij nadere analyse van beleid en beheer van de hulpprogramma's van een aantal belangrijke donoren blijkt dat de structurele aanpassingsprogramma's steeds vaker als kader voor de samenwerking worden gehanteerd. Een andere recente tendens is de toegenomen aandacht voor *good governance*, mensenrechten en democratisering. De thema's 'vrouwen en ontwikkeling' en 'milieu' worden niet door alle donoren even sterk benadrukt. De bilaterale donoren organiseren nog steeds een aanzienlijk deel van hun hulp in de vorm van projecten met technische assistentie; de banken werken meer met sectorprogramma's en niet-projecthulp.

De in Bamako gestationeerde personele capaciteit toonde begin 1992 aanzienlijke verschillen tussen donoren. Het grootste aantal medewerkers in verhouding tot de omvang van het programma hadden USAID, ACIDI (Canada) en de Verenigde Naties. Extremen aan de andere kant waren Italië en Nederland. Tussen het midden van 1992 en het midden van 1993 nam het aantal beleidsmedewerkers op de Nederlandse ambassade echter toe van twee naar vijf personen (van wie twee met een regionaal mandaat) en schoof Nederland naar de gemiddelde bezetting van de andere donoren op. Het aantal korte missies waarvan de donoren zich bedienden bleek in het algemeen samen te hangen met het aantal in Bamako aanwezige stafleden: per staflid vonden in 1991 jaarlijks gemiddeld drie tot vijf missies plaats. Uitzonderingen waren Nederland met 25 missies van allerlei soorten per beleidsmedewerker en de Franse ambassade met 16 missies.

Er was een grote variatie in de mate van delegatie naar een veldkantoor of ambassade in Bamako. USAID, ACIDI en CCCE (Frankrijk) waren het meest gedecentraliseerd en hun veldvertegenwoordigers hadden de grootste gedelegeerde bevoegdheid. Andere donororganisaties, waaronder Nederland, hadden een centralistische structuur. Grotere decentralisatie betekende ook grotere formalisering van procedures en verantwoording.

De niet-gouvernementele hulp werd gedomineerd door enkele grote, uit Noord-Amerika afkomstige, internationale NGO's, die een omvangrijke lokale vertegen-

woordiging hebben. In de laatste jaren is ook een sterke opkomst van Malinese NGO's te zien. Er zijn twee coördinerende organisaties voor NGO-activiteiten, één die nogal wordt gedomineerd door de internationale NGO's en één die een meer lokaal karakter heeft.

Op verschillende niveaus vindt coördinatie van hulpinspanningen plaats. Dat proces wordt evenwel niet geleid door de Malinese overheid. Zo coördineren het IMF en de Wereldbank de structurele aanpassingsprogramma's. Coördinatie op basis van projecten en programma's heeft de grootste praktische betekenis. Het herstructureringsprogramma van de graanmarkt (*Programme de Restructuration du Marché Céréalière*, PRMC) en recenter de donorsteun aan twee semi-overheidsorganisaties, de *Office du Niger* en de *Compagnie Malienne de Développement des Textiles* (CMDT), vormen hiervan goede voorbeelden. De meeste donoren hanteren ook een vorm van periodiek beleidsoverleg tussen donordelegaties en de Malinese overheid. Nederland was de enige donor die dergelijk overleg tweemaal per jaar voerde. Bij andere donoren was dat veel minder frequent.

Het officiële Malinese systeem van planning, selectie, financiering en uitvoering van ontwikkelingsprojecten heeft beperkte praktische betekenis voor donorhulp en geldt vooral 'pro memoria'. Buitenlandse leningen worden vrijwel geheel in de overheidsbegroting opgenomen. Voor giften was dit voor minder dan de helft het geval, waarbij de Nederlandse hulp wat hoger dan dat gemiddelde scoorde. In feite bestaat er naast de officieel begrote projecten een groot aantal volledig door donoren gefinancierde en gecontroleerde activiteiten. Om toch lokale deelname aan de uitvoering van 'hun' projecten te garanderen, proberen donoren die deelname aantrekkelijk te maken met beurzen in het buitenland, vergoedingen voor reizen, en aanvullingen op salarissen van Malinese ambtenaren. Deze praktijk is in strijd met de afspraken in het kader van de structurele aanpassing omdat op deze wijze de afspraken over de beperking van de salariskosten van de overheid door de donoren zelf niet worden nagekomen.

6.3 Nederlandse hulpbeleid

De Nederlandse hulp aan de Sahel begon in de jaren zeventig als reactie op de verwoestende droogte in de eerste helft van dat decennium. Burkina Faso, toen Boven-Volta geheten, en wat later Mali werden de landen waarop de hulp in de Sahel zich ging concentreren. Beide landen voldeden aan de criteria om op de lijst van concentratielanden van de Nederlandse hulp te komen. Deze criteria betroffen de mate van armoede, de behoefte aan hulp en het sociale en economische beleid

van de overheid. Daarnaast waren er ook toevalsfactoren die deze keuze mede bepaalden. Een systematische analyse van de ontwikkelingsprocessen in de Sahel ten behoeve van de bilaterale samenwerking vond plaats in het kader van de regionale samenwerking in de Sahel via het *Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel* (CILSS), terwijl de donorcoördinatie via de *Club du Sahel* verliep.

De hoofdthema's van de Nederlandse hulp aan de Sahel waren vanaf het begin voedselzekerheid en het tegengaan van bodemdegradatie. Deze thema's pasten binnen de hoofddoelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. Andere keuzen van hulpaanpak en prioritaire thema's in het beleid ten aanzien van Mali werden concentratie op enkele gebieden, aandacht voor vrouwen en ontwikkeling, macro-economische steun, donorcoördinatie, bevolkingsbeleid en mensenrechten en democratisering. Naast beleidsmatige overwegingen waren er allerlei praktische redenen en toevalsfactoren die de uiteindelijke beleidsuitvoering medebepalen. De regio- en landenbeleidsplannen bevatten zowel de formalisering van deze praktische ontwikkelingen als een vrij brede opsomming van aandachtspunten waarin nogal wat ruimte is voor nieuwe initiatieven. Zo werd de keuze van de *Office du Niger* en *Mali-Sud* als concentratiegebieden van Nederlandse hulp beleidsmatig gemotiveerd door de hoge potentie voor voedselproductie en economische groei. De aanwezigheid van een onderzoeksproject, de persoonlijke ervaringen van enkele DGIS-medewerkers en de goede relaties die zij hadden met enkele hoge Malinese ambtenaren waren in de praktijk minstens even belangrijk.

6.4 Organisatie en beheer van de hulp

De begroting voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking steeg van f 1,9 miljard in 1975 tot f 6 miljard in 1992. De groei van het aantal medewerkers op het DGIS en de ambassades hield echter bij lange na geen gelijke tred met de omvang van de begroting en het aantal activiteiten. Om de uitvoering van het hulpbeleid te systematiseren werden vanaf het begin van de jaren tachtig voorgeschreven procedures ingevoerd voor alle onderdelen van de projectcyclus: vanaf de identificatie tot en met de afronding van activiteiten. Vooral vanaf 1990 werden, mede om een goedkeurende accountantsverklaring voor de uitgaven te verkrijgen, de procedures nog eens herzien en verder geformaliseerd. In diezelfde periode werd ook de systematische beleidstoetsing van voorstellen voor projecten en programma's gedetailleerder. Het voornemen meer bevoegdheden naar ambassades te delegeren werd nog nauwelijks uitgevoerd.

Bij het DGIS in Den Haag werden in 1980 ongeveer 6 mensmaanden aan het programma in Mali besteed, in 1985 ongeveer 15 en vanaf 1988 rond 25. De bezetting van het DGIS-bureau voor de samenwerking met Mali vertoonde van 1980 tot in 1988 een bij het DGIS ongebruikelijke continuïteit. Ongewoon was ook dat de beleidsmedewerkers uit die periode ruime veldervaring in West Afrika hadden. Daarna leek het beeld meer op het gemiddelde bij het DGIS: plaatsingsperiodes van drie à vier jaar en medewerkers met enige ervaring in de ontwikkelingssamenwerking.

Aanvankelijk werd Nederland in Mali vertegenwoordigd via de Ambassade in Dakar en een Honorair Consul in Bamako. Pas in januari 1991 werd in Bamako een Nederlandse ambassade met aan het hoofd een Tijdelijk Zaakgelastigde geopend. De vertegenwoordiging in Bamako was in 1985 in gang gezet door de toenmalige Minister voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens een bezoek aan Mali. Nog dat jaar werd een *Bureau de Coopération Néerlandaise* (BCN) opgericht, aanvankelijk bestaande uit één administratief medewerker. In 1988 kreeg dit BCN zijn eerste beleidsmedewerker en in 1990 de eerste sectorspecialist. In 1991 werden in Bamako aan het bilaterale programma 24 mensmaanden arbeidstijd van beleidsmedewerkers besteed. In 1993 was dit al gestegen tot 45 mensmaanden, en werkten er twee algemeen beleidsmedewerkers, drie sectorspecialisten en twee administratieve krachten.

Vanaf 1986 tot en met 1992 werd minstens eenmaal per jaar officieel overleg gevoerd tussen delegaties van de Malinese en de Nederlandse overheid. Vanaf 1986 was dat eenmaal per jaar het zgn. beleidsoverleg en vanaf 1990 telkens een half jaar na dit beleidsoverleg het zgn. voortgangsoverleg. Het overleg vond steeds in Mali plaats. Het overlegproces duurde meestal vier tot vijf dagen, met één of twee plenaire sessies onder voorzitterschap van de Malinese Directeur van Internationale Samenwerking, en bezoeken aan beleidspersonen, ministeries en projecten. De analyse van de verslagen leert dat de bezetting van beide delegaties erg wisselend is geweest, met de meeste continuïteit op het niveau van de uitvoerders aan beide zijden. Ook is vast te stellen dat in de loop der jaren de aandacht verschoof van projectzaken naar beleidsonderwerpen. Tenslotte lijkt het erop dat een uitdijende lijst van Nederlandse beleidsprioriteiten nogal obligaant in de verslagen werd opgenomen. Deze indruk werd door Malinese en Nederlandse deelnemers aan het overleg bevestigd.

Een ander instrument van beleidsuitvoering dat werd geanalyseerd is het beoordelingsmemorandum (bemo). Dit document dient om een samenwerkingsvoorstel inhoudelijk, beleidsmatig en beheersmatig te beoordelen en het Nederlandse besluit over financiering ervan te verantwoorden. Bemo's worden op het DGIS opgesteld en met eventueel commentaar door verschillende afdelingen en niveaus geparafeerd.

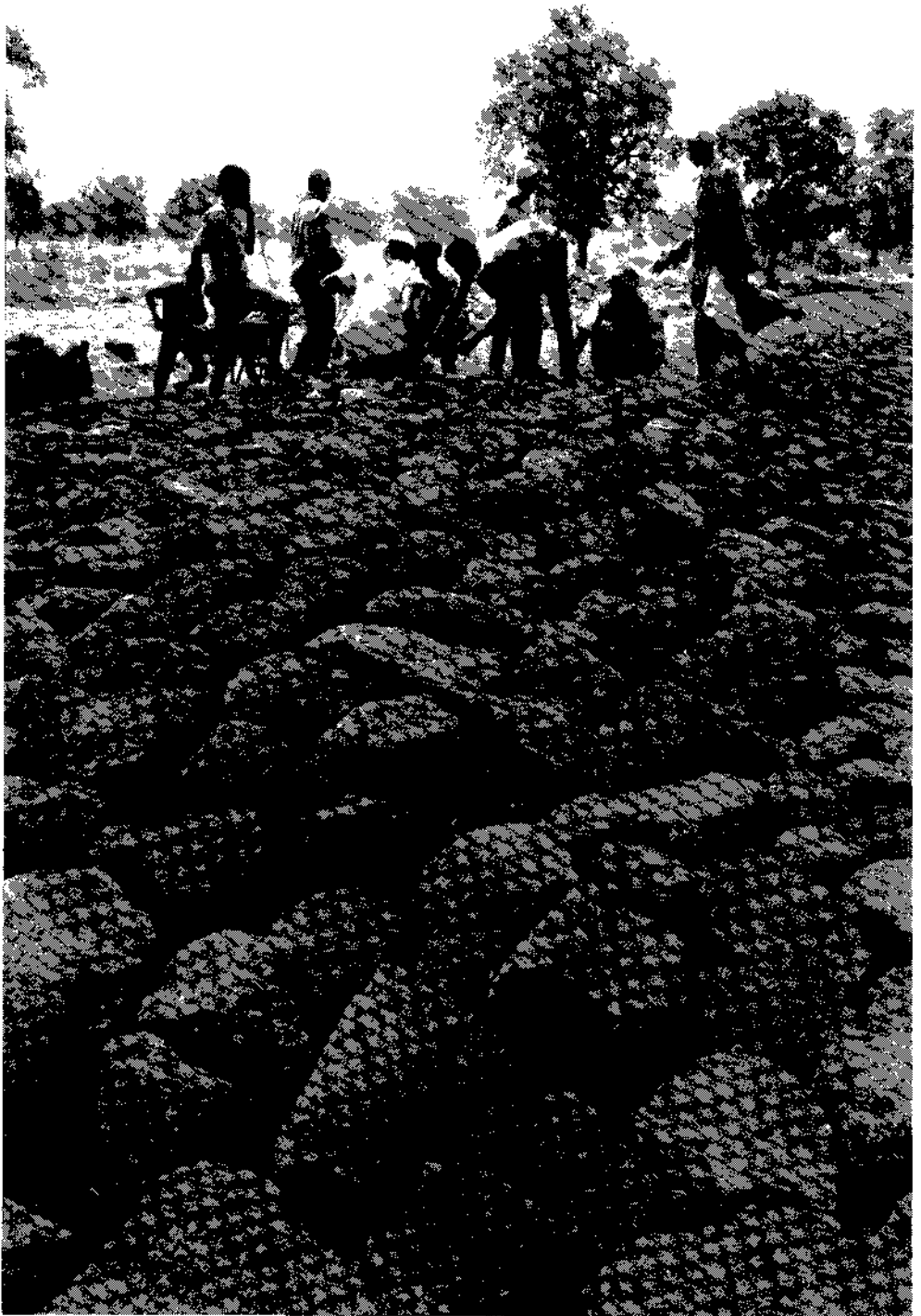
In totaal werden 51 bemo's uit de periode 1983–1991 bestudeerd. Uit de analyse bleek dat het bemo in de loop van de periode aanzienlijk verbeterde wat betreft volledigheid en systematiek. Vooral de aandachtspunten met betrekking tot Nederlands beleid en beheer ontvingen steeds meer aandacht. In het algemeen bleven doelstellingen en meetpunten weinig precies en ook nogal ambitieus ('verbetering van de positie van plattelandsbewoners' bijvoorbeeld). Ook de analyse van de Malinese context, de instituties en de processen waarin activiteiten dienen te passen was meestal nogal vrijblijvend of oppervlakkig. Verder werd vastgesteld dat het landbureau op het DGIS de sleutelrol bij het beoordelingsproces vervulde en dat de rol van andere afdelingen tamelijk beperkt was.

Ook werden 19 evaluatierapporten uit de periode 1984–1991 bestudeerd. De hoofdbevindingen daarvan komen vrijwel geheel overeen met de recente conclusies die het IOV over projectevaluaties in de bilaterale hulp publiceerde (DGIS/IOV, 1993). Er werden geen evalueermissies of ex post evaluaties aangetroffen: in de praktijk fungeert de evaluatie als een gelegenheid om te overleggen en te onderhandelen over de vormgeving van de voortzetting van het project of het programma. Vrijwel alle evaluatiemissies besteden hieraan veel aandacht. Ook als een evaluatiemissie tot een negatief oordeel komt (hetgeen weinig voorkomt), wordt een project, soms in aangepaste vorm, voortgezet. De missies zijn door tijdgebrek en gebrek aan gegevens en concrete meetpunten zelden in staat goed onderbouwde oordelen over doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsmatigheid te geven. Ook een oordeel over kansen op duurzaamheid ontbreekt meestal.

Concluderend kan worden vastgesteld dat in de onderzochte periode de formalisering van beslissingen en van overwegingen toenam. Ook de ambities en eisen van Nederlands beleid en beheer namen aanzienlijk toe. De stafcapaciteit bleef tot in 1992 sterk achter bij de toegenomen ingewikkeldheid van het programma. Vooral aan een zorgvuldige aansluiting bij de Malinese context en aan een systematische analyse van de resultaten van de hulp kon tot in 1993 door de staf op het DGIS en de ambassade nog weinig extra aandacht worden gegeven.

6.5 Omvang en samenstelling van de hulp

Verreweg het grootste deel van de relaties tussen Mali en Nederland is onderdeel van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De handelsrelaties zijn beperkt. De Malinese uitvoer naar Nederland daalde van f 15 miljoen in 1984 tot minder dan f 1,5 miljoen in 1991. De Nederlandse uitvoer naar Mali steeg van f 10 miljoen tot f 45 miljoen, voor het merendeel door hulpleveranties. Voorts bestaat er een aantal



Erosiebestrijding, Mali

relaties van particuliere aard, waarin Nederlandse ontwikkelingswerkers of missionarissen die in Mali werken vaak een sleutelrol vervullen. Ofschoon de financiële omvang ervan beperkt is, zijn bij dit soort activiteiten vaak veel mensen in Nederland en Mali betrokken.

De Nederlandse bilaterale hulp aan Mali, die in het midden van de jaren zeventig startte, bedroeg in totaal tot en met 1992 iets meer dan f 590 miljoen. Tot 1980 ging het om enkele miljoenen guldens per jaar; in 1981 was de hulp f 15,7 miljoen, en in 1990 f 65,2 miljoen. Daarna daalden de jaarlijkse uitgaven tot f 47,4 miljoen in 1992. Behalve bilaterale hulp werd recent ongeveer f 4 miljoen per jaar uitgegeven in het kader van regionale projecten die Nederland (mede)financiert. De meeste hiervan worden uitgevoerd via het CILSS. Voorts ging van de Nederlandse bijdragen aan de multilaterale organisaties jaarlijks ongeveer f 15 miljoen naar Mali. De begroting voor ontwikkelingssamenwerking is dus goed voor bijna 10% van alle hulp aan het land (7,5% bilateraal plus 2,5% via regionale projecten en uit contributies aan multilaterale organisaties).

Van de totale hulp aan Mali was ongeveer 90% gericht op de ontwikkeling van het platteland. Daarbinnen

- nam het aandeel van de niet-projecthulp toe,
- waren importsteun (25%) en hulp aan de rijstteelt (24%) samen goed voor bijna de helft van alle uitgaven,
- nam het aantal thema's en sub-sectoren waarop de hulp zich richt toe: aanvankelijk beperkt tot onderzoek, infrastructuur en irrigatieontwikkeling werd dit later aangevuld met gezondheidszorg, bosbouw, erosiebestrijding, vrouwen en ontwikkeling en rurale industrie terwijl activiteiten voor steun aan democratisering, veeteeltontwikkeling en de onderwijssector in voorbereiding waren.

De regionale concentratie van de hulp verschoof van het westen (vooral regio Kayes) en noord-oosten (regio Gao) naar de mandaatgebieden van de Office du Niger en de CMDT in Mali-Sud. Ook het aandeel van nationale programma's en projecten groeide. De concentratie van een kwart van de totale hulp op de Office du Niger betekent dat daar per bewoner ongeveer f 100 per jaar aan Nederlandse hulp werd uitgegeven. Voor Mali-Sud was dat vijf gulden per inwoner.

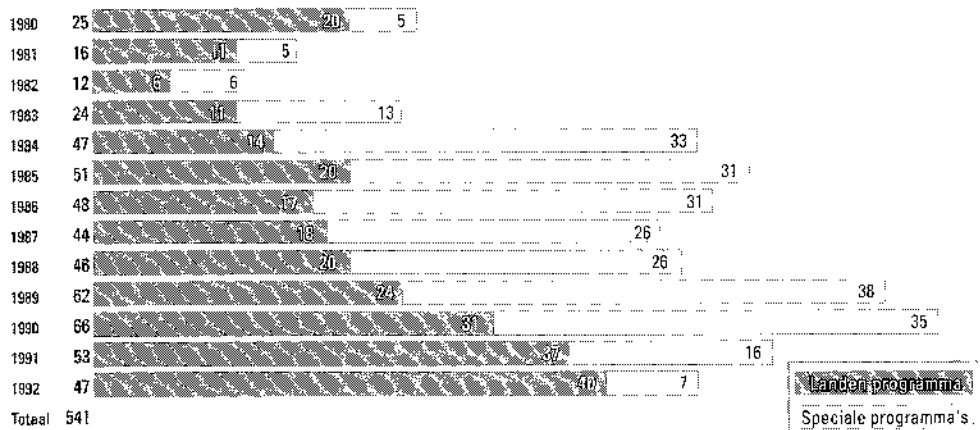
Het totale bilaterale programma bestond tot en met 1992 uit 51 groepen van activiteiten. Daarbij waren grote projecten, vormen van niet-projecthulp zoals programmahulp, en langdurige (meer dan vijftien jaar) programma's, zoals die van SNV en van de medefinancieringsorganisaties, die elk uit tientallen afzonderlijke projecten bestaan. Als alle projecten afzonderlijk werden geteld zou hun aantal in

de honderden lopen. Van de 51 projecten en programma's werden er 19 beëindigd. Het aantal dat gelijktijdig werd uitgevoerd nam toe van 14 in 1981 tot 34 in 1991. De uitgaven per activiteit waren zeer verschillend: van minder dan f 500.000 tot meer dan f 15 miljoen per jaar.

Op twee programma's na vindt de uitvoering plaats via de technische-hulpprocedure, waarvoor Nederland juridische verantwoordelijkheid neemt. Zelfs bij de twee andere (importsteun en schuldkwijtscheiding) is er aanzienlijke Nederlandse bemoeienis. Ongeveer een derde van de projecten en programma's wordt uitgevoerd via SNV en multilaterale organisaties. De uitvoering via uitbesteding is toegenomen tot een derde van alle projecten en programma's; de uitvoering met inzet van Nederlandse deskundigen in eigen beheer van het DGIS is afgenomen. Het aantal projecten en programma's dat door het DGIS en de ambassade wordt beheerd, zonder de inzet van buitenlandse deskundigen voor lange termijn, nam toe tot een vijfde van alle activiteiten.

Het bilaterale programma werd gefinancierd uit bijdragen van een groot aantal steeds wisselende begrotingscategorieën. Vooral in de periode 1984-1990 was minder dan de helft van de totale uitgaven afkomstig uit de begroting van het regionale programma voor de Sahel. De rest werd vooral bijeengesprokkeld uit het programma voor betalingsbalanssteun en de sector- en later speerpuntprogramma's. Dit betekende dat het regionale bureau, dat de samenwerking met Mali op het DGIS moet coördineren, alleen budgethouder van het regioprogramma is en voor de andere programma's meer of minder van andere budgethouders afhankelijk is. Voor Malinese partners is deze gecompliceerde financiering al helemaal niet te volgen. In 1990 werden de bilaterale uitgaven bijvoorbeeld uit 16 verschillende 'potten' gefinancierd. Vanaf 1991 zijn enkele van deze aparte begrotingsposten verdwenen of geconsolideerd; daardoor neemt het aandeel van de financiering uit de begroting voor het regioprogramma 'Sahel en overig West-Afrika' toe. Het wegvallen van een aantal begrotingsposten betekende ook dat de totale hulp terugliep, ondanks een extra uitgave van f 10 miljoen aan het einde van 1992 die uit onderbesteding elders op de begroting werd betaald. Beleidsmatige overwegingen betreffende de samenwerking met Mali zijn voor deze achteruitgang niet te vinden. Een aantal beleidsprioriteiten zoals extra hulp voor de armste landen, extra hulp voor Afrika en extra steun voor democratiserende landen zou eerder tot een toename hebben moeten leiden. Kennelijk hebben andere recente prioriteiten binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voorrang gekregen.

Concluderend kunnen we stellen dat het bilaterale programma gedurende de gehele periode een duidelijke concentratie op plattelandsontwikkeling en op enkele ge-



Figuur 6 Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, Mali, 1980–1992
(in miljoenen guldens)

bieden binnen Mali vertoont. Tegelijkertijd is het aantal activiteiten dat in uitvoering is en het aantal onderwerpen en thema's dat binnen projecten en programma's aandacht krijgt, sterk toegenomen. De uitvoering en financiering is sterk versnipperd en wordt bijna volledig gecontroleerd door de Nederlandse partijen.

Het SNV-programma

Het beleid van SNV benadrukt participatie, de procesbenadering en de bewustwording in Nederland op het gebied van de ontwikkelingsproblematiek. Een kenmerk van SNV is haar streven naar eigen identiteit en autonomie. Van een uitzendorganisatie voor vrijwilligers heeft SNV zich ontwikkeld tot een 'quasi-NGO'. Hoewel zij de status heeft van een particuliere organisatie blijft zij onder toezicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De behoefte aan een eigen identiteit van SNV kan tot onduidelijkheid voor derden leiden, aangezien de organisatie, afhankelijk van de omstandigheden, verschillende rollen vervult zoals die van donor, consultant, uitvoerder en NGO. SNV heeft een uitgebreid systeem van inspraak voor haar veldwerkers.

In 1978 opende SNV een kantoor in Bamako. De SNV'ers werkten vooral in de gezondheidszorg, watervoorziening en bosbouw. Het eerste vijfjarenplan van SNV-Mali (1987–1991) legde de nadruk op geïntegreerde rurale ontwikkeling, erosiebestrijding en een procesmatige benadering. In de praktijk bleef de aanpak vooral

sectoraal. Eind 1991 voerde SNV-Mali 18 projecten uit, voornamelijk in de tweede (Koulikoro), derde (Sikasso) en vierde (Ségou) regio, waarbij 33 SNV'ers waren ingezet. Naast overheidsdiensten zijn vanaf 1986 de CMDT en lokale NGO's belangrijke partnerorganisaties geworden. SNV-Mali heeft een actief beleid gevoerd op het gebied van 'vrouwen en ontwikkeling', bestrijding van stedelijke armoede, milieubeheer en bewustwording over de ontwikkelingsproblematiek in Nederland. Daarnaast heeft zij verkennende studies laten uitvoeren op deze gebieden en op het terrein van de veeteelt.

De uitgaven van de SNV vanuit categorie 4 van de begroting voor ontwikkelings-samenwerking bedroegen tot en met 1992 in totaal f 25,3 miljoen. Daarnaast beheerde SNV een aantal projecten uit andere programma's met totale uitgaven van f 27,1 miljoen.

SNV-Mali is, in verhouding tot de omvang van het programma, goed voorzien van stafmedewerkers. Het veldkantoor heeft interne procedures voor beleidsoverleg ontwikkeld en er worden in toenemende mate Malinese deskundigen ingeschakeld. De vaststelling van het beleid blijft echter de zaak van de Nederlandse staf. Bundeling van capaciteit van SNV, ambassade en DGIS-deskundigen in Mali is beperkt. Vergeleken met de hoge frequentie van contacten tussen het DGIS-landenbureau en de medewerkers aan de ambassade is de intensiteit van contacten tussen SNV-Mali en SNV-Den Haag gering. Als gevolg van de introductie van nieuwe voorschriften voor rapportage en beheer kreeg recent de afhandeling van administratieve zaken door de medewerkers van het veldkantoor nogal eens meer aandacht dan de inhoudelijke begeleiding van projecten. De communicatie in Nederland tussen SNV en het DGIS-landenbureau liep goed hoewel procedurele zaken tot grote vertragingen leidden. De relaties tussen SNV-Mali en de DGIS-vertegenwoordiging op de ambassade waren beperkt en riepen aan beide zijden wel eens irritaties op, hoewel beide partijen de noodzaak van coördinatie en wederzijdse ondersteuning inzien. De contacten van SNV-Mali met coördinerende overheidsorganisaties zijn beperkt en lopen meestal via de ambassade. De relaties met andere internationale organisaties zijn project- of streekgebonden.

De programma's van de medefinancieringsorganisaties

De Nederlandse overheidssteun aan niet-gouvernementele activiteiten in ontwikkelingslanden loopt sinds 1968 vooral via bemiddelende medefinancieringsorganisaties (MFO's). ICCO coördineert de hulp aan de zending en CEBEMO heeft deze rol voor de katholieke missie. NOVIB (en vanaf 1978 HIVOS) behandelen de

'niet-kerkgebonden' activiteiten. De MFO's hebben altijd een doelgroepenbeleid uitgevoerd dat de nadruk legt op de armste rurale en urbane groepen, en de vorming van lokaal leiderschap. In de loop van de jaren tachtig werd steeds meer aandacht aan institutionele versterking van partnerorganisaties gegeven. Dit gold ook voor Mali waar de versterking van dorpsorganisaties meer aandacht kreeg, activiteiten gebundeld werden in streekontwikkelingsprogramma's en nationale koepelorganisaties steun ontvingen.

De beleids- en beheersruimte van de MFO's is dankzij de fondsen van het DGIS-medefinancieringsprogramma geleidelijk toegenomen. Het DGIS beperkt zich tot inspectie, financiële controle en deelname aan gezamenlijke programma-evaluaties. CEBEMO en NOVIB hebben over Mali intensieve werkrelaties met DGIS omdat zij naast de medefinancieringsfondsen gebruik maken van andere DGIS-fondsen (zoals het voormalige sectorprogramma plattelandontwikkeling) voor hun activiteiten. Bij deze additionele aanvragen traden nogal eens procedurele vertragingen op.

De totale uitgaven van MFO's in Mali, gefinancierd vanuit het medefinancieringsprogramma, bedroegen tot en met 1992 f 27,8 miljoen (CEBEMO 52%, ICCO 33% en NOVIB 15%). Het merendeel van de steun van de MFO's wordt besteed in regio's die buiten de concentratiegebieden van DGIS vallen. Interessant is dat in een land waar slechts een kleine minderheid christen is, bijna alle medefinancieringsfondsen via de 'christelijke' MFO's werden besteed.

MFO's voeren zelf geen ontwikkelingsactiviteiten uit maar toetsen wel de aanvragen van partnerorganisaties aan eigen beleid en beheersinstrumenten (NOVIB was de enige organisatie met een regionaal kantoor, gevestigd in Ouagadougou). Zij hantieren ook het principe van 'gezamenlijk beheer' waarbij programma's gesteund worden door verschillende internationale NGO's die beheerstaken onderling verdelen. Monitoring en technische begeleiding worden meestal door de partnerorganisaties geregeld. Opmerkelijk is dat deze spreiding van beheersverantwoordelijkheden de werkdruk van medewerkers van MFO's niet heeft verminderd. Er is zelfs sprake van een toename van met name procedurele taken. Bestedingsdruk wordt ook binnen NOVIB en CEBEMO gevoeld. In vergelijking met het DGIS blijken continuïteit en dus ook het 'collectieve geheugen' bij de MFO's hoog.

NOVIB is de enige organisatie die contact houdt met de ambassade in Bamako. Alle drie MFO's betreuren het gebrek aan overleg tussen de internationale donoren die werkzaam zijn in Mali maar geven ook toe dat zij zelf onderling geen dialoog voeren.

6.6 Programmahulp

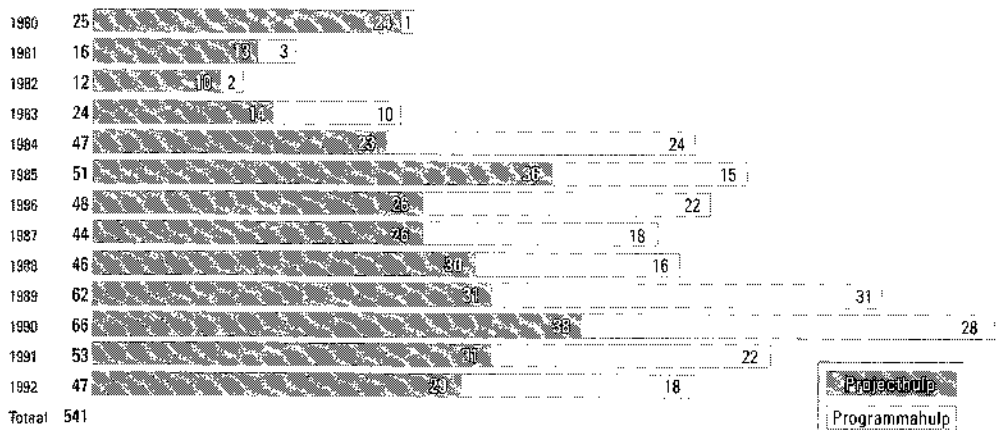
De uitgaven voor programmahulp of 'niet-projecthulp' bedroegen tot en met 1992 ongeveer f 210 miljoen, bijna twee vijfde van de totale bilaterale hulp aan Mali. Aanvankelijk voerde daarbij voedselhulp de boventoon. Vanaf 1984 nam importsteun de belangrijkste plaats in en in de meest recente jaren verschoof het zwaartepunt naar co-financiering van structurele aanpassingsprogramma's.

De uitgaven voor voedselhulp waren in totaal bijna f 50 miljoen. Nederland is daarmee een relatief bescheiden donor op dit terrein. Met uitzondering van de jaren 1984 en 1985, toen op grote schaal extra voedsel nodig was als gevolg van de droogte, werd voedselhulp in Mali al vanaf het begin van de jaren tachtig door de gezamenlijke donoren gekoppeld aan het beleid voor de graanmarkt en voor een toenemend deel in de vorm van geld beschikbaar gesteld. Mede als gevolg daarvan werd de monopoliepositie van de inefficiënte staatsorganisatie voor graanhandel afgeschaft en werden vanaf 1988 de prijzen voor voedselgranen, behalve die voor ongepelde rijst in de Office du Niger, vrijgelaten. Ofschoon een bodemprijs daarvoor nog een paar jaar werd gehandhaafd, had die enkele jaren later bijna geen praktische betekenis meer.

De fondsen van de donoren en de opbrengsten van de verkochte voedselhulp werden via het PRMC besteed aan het opzetten van een goed waarschuwingssysteem voor tekorten, aan kredieten voor particuliere handelaren en in toenemende mate aan zeer uiteenlopende initiatieven op het gebied van voedselzekerheid en voedselproductie.

De herstructurering van de graanmarkt wordt positief beoordeeld, aangezien ze de productie heeft aangemoedigd, de inkomens van boeren heeft verhoogd en de doelmatigheid van de overheid heeft vergroot. Er worden evenwel kanttekeningen gezet bij de grote omvang van de fondsen die voor dit programma beschikbaar blijven, bij de besteding van een deel daarvan en bij de donordominantie in het PRMC. Het PRMC dreigt een groot, door donoren gecontroleerd fonds voor algemene landbouwontwikkeling te worden, dat buiten de officiële begrotings- en selectieprocessen van de Malinese overheid wordt beheerd.

Een klein deel van de hulp in deze sector werd besteed aan drie projecten ter ondersteuning van graanbanken op dorpsniveau. Deze werden uitgevoerd via CEBEMO, NOVIB en SNV. Graanbanken blijken vooral effectief te zijn in streken waar op de langere termijn een evenwicht bestaat tussen vraag en aanbod van basisvoedsel. In die situatie blijken de dorpsorganisaties in staat om de seizoenoverschotten en



Figuur 7 Projecthulp en programmahulp aan Mali, 1980–1992
(in miljoenen guldens)

-tekorten zodanig te beheren dat de mensen steeds tegen redelijke prijzen over voedselgranen kunnen beschikken. Voorheen moesten veel mensen hun overschotten na de oogst tegen lage prijzen aan handelaren verkopen om aan geld te komen en bij de bijna jaarlijks optredende tekorten voor de oogst vaak schulden maken om hun voedsel terug te kopen. In feite komt het systeem in de plaats van dat van de vroegere reservevoorraden op boerenbedrijfsniveau, dat door de monetarisering van de economie langzaam verdwijnt. De organisatie van boeren rond het beheer van betaalbaar graan leidde in veel gevallen ook tot andere dorpsinitiatieven.

Het grootste deel van de niet-projecthulp werd besteed aan kunstmest (ongeveer f 100 miljoen) en (halffabrikaten voor) landbouwwerktuigen (ongeveer f 18 miljoen). Bijna de helft van de kunstmest was ureum, de rest vooral NPK's met een speciale, dure toevoeging voor katoen. Van alle goederen kwam driekwart uit Nederland en bijna 20% uit Senegal. Vervoerskosten maakten bijna de helft van de uitgaven uit. De CMDT ontving ongeveer driekwart van de goederen en mocht tot 1990 de door de boeren betaalde tegenwaardefondsen behouden. Daarna ging een derde daarvan naar de staat. De tweede belangrijke ontvanger was de Office du Niger met ongeveer een vijfde van de goederen en een zelfde regeling voor de tegenwaardefondsen.

Bijna alle importhulp werd gefinancierd uit de begroting van het programma voor betalingsbalanssteun. Dit programma, dat in 1991 vrijwel werd opgeheven, was gericht op macro-economische doelstellingen. Het DGIS-landenbureau beschouwde

de middelen uit het betalingsbalansprogramma echter vanaf het begin als een integraal deel van het bilaterale programma en trachtte het vooral dienstbaar te maken aan de specifieke (micro-economische) doelstellingen van de bilaterale projecten. De importsteun werd dan ook gericht op de gekozen sectoren, regio's en doelgroepen. Hiermee week de betalingsbalanssteun aan Mali af van het algemene beleid dat immers op macro-economische effecten was gericht.

Het deel van de projectcyclus dat aan de uitvoering vooraf gaat werd bij betalingsbalanshulp in omgekeerde volgorde uitgevoerd. De selectie van ontvangende landen en de committering van de hulp gebeurde centraal op het DGIS, voordat identificatie en formulering van de hulp plaatsvond. Bij de identificatie van de importgoederen valt op dat op twee terreinen waar al een aantal jaren discussie over de gevolgen van bepaalde keuzen heerst, geen voorafgaande analyse werd uitgevoerd. Het gaat hier om de rechtvaardiging van de dure kunstmestsoort voor de CMDT en de gevolgen van de promotie en subsidiëring van ossenploegen.

De uitvoering van de importsteun vond plaats via de zgn. uitvoeringsmodaliteit 2, waarbij het ontwikkelingsland de juridische verantwoordelijkheid heeft en vanuit Nederland assistentie bij de uitvoering wordt gegeven. In het geval van Mali werd die assistentie verleend door het Voedsel Inkoop Bureau (VIB) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het VIB heeft de aanbestedingen van kunstmestleveranties efficiënt begeleid en toegezien op de prijs en kwaliteit van de landbouwwerktuigen en onderdelen daarvoor die door middel van onderhandeling werden aangekocht. Omdat er maar weinig inschrijvingen voor de aanbestedingen van kunstmestleveranties aan Mali waren en omdat leveranciers uit buurlanden hun concurrentiepositie uitbuiten door met hoge f.o.b.-bedragen in te schrijven op de aanbestedingen, was de kunstmest toch tamelijk duur.

Omdat de importsteun goed aansloot bij het positief beoordeelde macro-economisch beleid van Mali, is het oordeel over het effect ervan ook positief. De sectoren waarvoor de importgoederen zijn gebruikt zijn de meest concurrerende van de Malinese economie. Voor de CMDT als belangrijkste ontvanger van de importgoederen had de kunstmest weinig additionele betekenis aangezien deze organisatie beleidsmatig en politiek zo sterk is dat ze toch wel aan haar trekken zou zijn gekomen. Ook de binding van de tegenwaardefondsen aan uitgaven in het kader van de plattelandsontwikkeling had bij de CMDT niet erg veel betekenis omdat haar uitgaven voor plattelandsontwikkeling en die voor de katoensector volledig door elkaar liepen. De CMDT kon dus van al haar ontwikkelingsactiviteiten beweren dat ze door Nederland waren gefinancierd.

Het werkelijke effect van het merendeel van de importsteun was dat van begrotingshulp aan de CMDT omdat die via de tegenwaardefondsen over extra middelen kon beschikken. Nederland had bij de CMDT een bescheiden invloed, waardoor bijvoorbeeld de prijs van kunstmest voor de boeren werd verlaagd en gesubsidieerd krediet voor armere katoenboeren beschikbaar kwam. In het algemeen ondersteunde de importhulp het beleid en de strategie van de CMDT. De CMDT is voor 60% eigendom van de Malinese overheid en voor 40% van de Franse CFDT. Ze is een effectieve en efficiënte organisatie voor katoenproductie en -verwerking en ook voor plattelandsontwikkeling. De katoensector in Mali is de meest efficiënt georganiseerde in West-Afrika. Ook de prestaties die de CMDT op het terrein van plattelandsontwikkeling verricht worden in evaluaties hoog aangeslagen.

Voor de Office du Niger, de tweede belangrijke ontvanger van de importgoederen, was de situatie anders, zeker in de periode 1984-1989. De importsteun is nuttig geweest aangezien ze transformatieprocessen binnen deze slecht presterende organisatie gestimuleerd heeft. De importsteun werd min of meer als een aanvulling op de middelen van het project voor de verbetering van de boerenrijstteelt (ARPON) beschouwd. Dat project ondersteunde weliswaar de hoofddoelstellingen van de Office du Niger maar was er toch vooral op gericht de strategie en de werkwijze van die organisatie drastisch te hervormen. In die opzet werd ook de niet-projecthulp ingezet, soms door deze direct door te geleiden naar de boeren, dan weer als pleister op de wonden van de eigenzinnige Nederlandse aanpak. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval toen werd toegestaan om een deel van de tegenwaardefondsen te gebruiken voor het terugbetalen van een voorschot van het ARPON-project aan het hoofdkantoor van de Office du Niger.

De effecten van de importsteun door middel van (halffabrikaten voor) landbouwwerktuigen zijn meer additioneel geweest dan die van kunstmest. De dorsmachines voor rijst blijken van grote betekenis te zijn geweest voor de kansen van boerenorganisaties om zich een economische basis te verschaffen. De introductie en ondersteuning van 'verbeterde' ploegen in Mali-Sud is meer omstreden. Een recente evaluatiemissie stelt dat de ploegen onnodig zwaar en duur zijn, dat de informele sector benadeeld wordt door de subsidie op ploegen in de formele sector, dat de ploegen vooral meer werk en weinig extra inkomen voor vrouwen opleveren en ertoe kunnen leiden dat steeds meer land op relatief extensieve wijze wordt bebouwd waardoor de braakperiode wordt bekort en het risico van bodemdegradatie toeneemt.

Ondanks de omvangrijke bijdrage aan de CMDT doet Nederland pas recent inhoudelijk mee aan het 'Mali-Sud programma', een samenwerkingsproject tussen de CMDT en de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Franse CCCE.

Inmiddels is het een onderdeel van het structurele aanpassingsprogramma voor de landbouwsector. Een zinvolle beleidsdialoog tussen de verschillende donoren werd pas aan het eind van de jaren tachtig gevoerd, er zijn daardoor kansen gemist. In het overleg over het Mali-Sud programma wordt over opvattingen en inzet van middelen van Malinese partijen en donoren overlegd en onderhandeld. Dit is een belangrijke taak voor de inmiddels versterkte ambassade, die daar tot eind 1992 nog nauwelijks aan toekwam. In de samenwerking met de Office du Niger kwam deze coördinatie met Malinese en andere donoren eerder op gang, ook omdat het ARPON-project jarenlang over zeer krachtige projectleiders beschikte die bij het DGIS en de ambassade daarvoor aandacht vroegen.

Over de effecten van Nederlandse bijdragen aan co-financiering van structurele aanpassing en schuldkwijtschelding valt slechts te zeggen dat de directe invloed van Nederland daarop zeer beperkt is. Wat betreft de administratieve uitvoering is deze vorm van hulp zeer aantrekkelijk, zowel voor Mali als voor de donor. Ze geeft Mali, onder voorwaarde van het voldoen aan de conditionaliteit van de financiering, de meeste ruimte voor eigen beleid en controle van zijn publieke middelen.

Wat die conditionaliteit betreft heeft Nederland in het algemeen de analyses en oordelen van de Wereldbank en het IMF gedeeld. Er werd wel bezorgdheid geuit over de sociale gevolgen van aanpassingen en het tempo waarin hervormingen dienden plaats te vinden, echter zonder empirische onderbouwing en zonder hier consequenties aan te verbinden. Ook hier is, met de toegenomen capaciteit van de ambassade, een vruchtbaar werkterrein aanwezig waarvoor de ambassade over mensen met macro-economische kennis dient te blijven beschikken.

6.7 Projecthulp in Mali-Sud

Katoen is de motor van ontwikkeling in Mali-Sud, waar een derde van de Malinese bevolking woont. Deze motor wordt op gang gehouden door de al eerder genoemde CMDT. De CMDT beperkt zich niet tot de katoensector, maar bestrijkt de gehele ontwikkeling van het gebied, daarbij ondersteund door donoren, waaronder Nederland. Andere organisaties bleven geheel in de schaduw van de CMDT.

In de jaren tachtig heeft een snelle economische ontwikkeling plaatsgevonden. Die ging gepaard met belangrijke veranderingen op ecologisch en sociaal gebied. Door de toenemende bevolkingsdruk, verandering van landbouwmethodes (ossenttractie leidend tot areaaluitbreiding), meer vee en de geringe capaciteit voor duurzame productie door marginale bodemkwaliteit en een moeilijk klimaat, staat het natuurlijke

milieu in toenemende mate onder druk. De externe inputs die noodzakelijk zijn om de productiecapaciteit te kunnen handhaven zijn te duur geworden gezien de lage opbrengsten van katoen op de wereldmarkt en de lage lokale prijzen voor sorghum, millet en maïs. In de noordelijke en centrale delen van Mali-Sud is sprake van overexploitatie van het milieu, die tot moeilijk omkeerbare degradatie leidt. Op sociaal gebied is een proces van snelle afbrokkeling van traditionele waarden en toenemende sociaal-economische differentiatie, zowel tussen en binnen dorpen als tussen en binnen huishoudens, waarneembaar.

Als gevolg van het structurele aanpassingsprogramma voor de landbouw, de dalende opbrengsten van de katoen, de opkomende boerenbeweging en de veranderende machtsverhoudingen tussen de CMDT, de boeren en de technische diensten van de overheid staat het mandaat van de organisatie, behalve voor wat betreft de katoensector, ter discussie. Hoe eventuele overdracht van een aantal rurale ontwikkelingsactiviteiten zou moeten plaatsvinden zonder de goede resultaten die de CMDT bereikte in gevaar te brengen, is een onopgeloste vraag.

De Nederlandse uitgaven ten behoeve van Mali-Sud bedroegen tot en met 1992 ongeveer f 147 miljoen waarvan de helft via projecthulp en de helft door middel van niet-projecthulp, in feite vooral betalingsbalanssteun die als begrotingssteun voor de CMDT uitwerkte. Een andere grote en langdurige activiteit was het onderzoek naar de produktiesystemen in landbouw en veeteelt waaraan tot en met 1992 een bedrag van f 31 miljoen werd uitgegeven. De rest is verdeeld over 13 bilaterale projecten en een aantal NGO-activiteiten. De projecten concentreren zich op de verhoging van produktie en inkomen uit de landbouw en op milieubescherming.

Vier projecten, samen goed voor iets meer dan twee derde van de projectuitgaven in Mali-Sud, werden in meer detail geanalyseerd. Van twee projecten (toegepast agrarisch onderzoek en landbeheer) zijn de resultaten in termen van relevantie voor de regionale context redelijk tot goed. De resultaten van de laatste twee projecten (vrouwen en ontwikkeling, en herbebossing/landinrichting) zijn matig. De doelstellingen van drie projecten sloten aan bij de ontwikkelingsprioriteiten van Mali-Sud. Ze droegen direct of indirect bij aan de pogingen om een evenwicht tussen economische en ecologische vereisten te bereiken. Ze versterkten vooral de capaciteit van de CMDT om daaraan beter aandacht te geven. Indirect hebben drie projecten een positief effect gehad op de landbouwproduktie. De maatregelen van drie projecten ten behoeve van erosiebestrijding en behoud van bodemvruchtbaarheid zijn innovatief en relevant geweest. Voor een effectieve bestrijding van de milieudegradatie zijn echter de projectinterventies op de huidige schaal volstrekt onvoldoende. Er is vooral Malinees beleid en eventueel (externe) subsidiëring nodig

zodat het voor boeren economisch interessant wordt om de vele arbeid te verrichten en te investeren in de technieken voor het behoud van de bodemvruchtbaarheid.

De projecten hadden weinig inzicht in de sociaal-economische situatie van de bevolkingsgroepen waarmee zij werkten. Eén project heeft, mede door de ontwikkeling van een typologie van de verschillende categorieën boeren in Mali-Sud, de CMDT-interventies ten behoeve van armere producenten helpen corrigeren en verfijnen. Geen van de vier projecten, waaronder een specifiek 'vrouwenproject' dat in samenwerking met de CMDT uitgevoerd werd, heeft tot een zichtbare verbetering van de sociaal-economische positie van rurale vrouwen geleid.

De doelstellingen en doelgroepen van de projecten werden in vrij algemene of weinig realistische termen geformuleerd. Dit heeft negatieve effecten op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van twee projecten gehad.

Belangrijke factoren die een positieve invloed op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de projecten hebben gehad zijn een degelijke voorbereiding ervan die op voorafgaande ervaringen steunde bij twee projecten; de toegankelijkheid, efficiënte en effectieve uitvoering van de CMDT, waarvan alle vier projecten profiteerden; een afgebakend doelgebied en activiteitenplan in twee gevallen; een lange projectduur die bijstellingen mogelijk maakte; en goede interne technische begeleiding.

Belangrijke factoren die een negatieve invloed hebben gehad waren onzorgvuldige voorbereiding van projecten die zich op nieuwe Nederlandse beleidsprioriteiten richtten; gebrek aan inhoudelijke visie bij enkele van de Nederlandse uitvoeringsorganisaties; in één geval het grote aantal Nederlandse deskundigen; in één geval een hoge graad van innovatie waardoor de nadruk op extra investeringen gelegd werd; en de beperkingen van korte externe evaluaties voor langdurige en complexe projecten.

Ons oordeel is dat de resultaten van drie van de vier projecten, doordat ze volledig zijn geïntegreerd in de CMDT, kansen op duurzaamheid hebben. Die kansen zullen nogal afhangen van de door de nieuwe regering aangekondigde decentralisatie- en hervormingsmaatregelen, en de toekomstige positie van de CMDT.

Binnen de zeer beperkte, en in veel gevallen al overschreden ecologische marges is duurzame produktie in Mali-Sud een hachelijke zaak. Voor zover de projecten zelf op ecologische en economische duurzaamheid invloed hebben kunnen uitoefenen is dat redelijk gelukt. De economische en vooral sociale duurzaamheid op het

boerenbedrijfsniveau had hoger kunnen zijn als de relaties binnen de bestaande produktiesystemen, en met name tussen mannen en vrouwen, mede in beschouwing waren genomen. De financiële duurzaamheid van de resultaten is zeer twijfelachtig voor twee projecten omdat de uitvoerende organisaties nooit de huidige kosten zouden kunnen dragen. Hoewel onderzoek in Mali thans niet financieel duurzaam kan zijn, kan dit wel als een voorwaardenscheppende activiteit worden beschouwd.

De omvangrijke project- en betalingsbalanssteun en co-financiering van structurele aanpassing verschafte Nederland in principe de toegang tot de discussie die door Mali en zijn financiers over het ontwikkelingsbeleid in Mali-Sud werd gevoerd. Nederland mengde zich aan het eind van de jaren tachtig, toen ook de CMDT deelging uitmaken van het structurele aanpassingsprogramma, voorzichtig in het multi-donoroverleg over Mali-Sud. Eerder, en ook nog in de eerste jaren van de structurele aanpassing, regelde men de zaken bilateraal met de CMDT.

6.8 Projecthulp in het gebied van de Office du Niger

De economie van dit gebied draait vooral om de rijstteelt. Hierin, maar ook in de rurale ontwikkelingsprocessen als geheel, heeft de Office du Niger vanaf de jaren dertig van deze eeuw een bepalende rol gespeeld. Deze semi-overheidsorganisatie heeft altijd een belangrijke plaats in de Malinese politiek gehad. Rijst is een belangrijk voedsel voor de stad en het leger en in de grote organisatie waren banen te vergeven en was toegang tot geïrrigeerd land mogelijk. De Office du Niger werd wel als een staat in de staat beschouwd.

Aan het einde van de jaren zeventig was het irrigatiesysteem in een staat van vergevorderd verval, de rijstproductie begon te stagneren en de levensomstandigheden van de boeren waren zeer precair. In 1978 deden de Malinese autoriteiten een beroep op internationale hulp. Omvangrijke internationale steun heeft in de jaren tachtig aanzienlijke verbeteringen opgeleverd, zowel in economische termen als in de doelmatigheid van de organisatie. De afbakening van mandaten van de afgeslankte Office du Niger en andere organisaties, de financiële sanering van de organisatie en de problematiek van landrechten blijven echter belangrijke onopgeloste vraagstukken. De dominantie van de Office du Niger in zijn mandaatgebied frustreerde vaak de interventies van andere overheidsinstellingen in het gebied die zich noodgedwongen bij haar moesten aansluiten.

De forse verhoging van de rijstproductie vanaf het einde van de jaren tachtig heeft geleid tot een algemene economische vooruitgang in het gebied. Ecologisch



Office du Niger

gezien kunnen twee hoofdfactoren de draagkracht van de zone in gevaar brengen: de aantrekkingskracht van dit relatief welvarende gebied voor mensen en vee van andere regio's, en de effecten van intensieve geïrrigeerde rijstteelt op de bodemvruchtbaarheid, verzilting en ziektes. Er zijn zeer verschillende opvattingen over de ernst van deze problematiek.

In de jaren tachtig is de deelname van de rurale bevolking aan 'moderne' dorpsorganisaties en het belang van deze organisaties sterk toegenomen. Daartegenover is een proces van snelle afbrokkeling van traditionele waarden en toenemende sociaal-economische differentiatie merkbaar.

De Nederlandse hulp aan het gebied heeft tot en met 1992 ongeveer f 150 miljoen bedragen, een zesde in de vorm van niet-projecthulp en de rest als projecthulp. Op 5% na werd alle hulp ingezet ten behoeve van de rijstsector. Verreweg het grootste project was ARPON (*Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger*), dat

in eigen beheer werd uitgevoerd. Uit ARPON kwam vrij logisch een aantal projecten voort op het vlak van bosbouw, landbouwonderzoek en gezondheidszorg. De totale hulp aan het gebied, waarvan Nederland ongeveer de helft voor zijn rekening nam, bedroeg tenminste viermaal het gemiddelde van alle donorhulp per inwoner van Mali.

Twee van de drie in detail geëvalueerde projecten, ARPON en een project voor basisgezondheidszorg, hebben in termen van relevantie voor de regionale context redelijke tot goede resultaten geboekt. Deze projecten waren samen goed voor meer dan 90 procent van de totale Nederlandse financiering in het gebied. Een project dat de ondersteuning van rijstonderzoek beoogde heeft nauwelijks resultaten geboekt vooral vanwege slecht inzicht in de institutionele context en de identiteit van de uitvoerende organisatie.

ARPON is, samen met een soortgelijk Frans project, van grote betekenis geweest voor de verbetering van de inkomens van boeren en heeft aan de nationale voedselzekerheid bijgedragen. Ook de organisatiegraad van de boeren en hun weerbaarheid ten opzichte van de Office du Niger zijn door het project vergroot. Het gezondheidszorgproject heeft beperkte resultaten geboekt op het gebied van de bestrijding van endemische ziektes die direct met het irrigatiesysteem hebben te maken, maar wel tot een aanzienlijk betere toegankelijkheid van eerstelijnsgezondheidszorg geleid, onder andere door het opzetten van een beheerssysteem voor de voorziening van basisgeneesmiddelen en het introduceren van principes voor dorpsbeheer van gezondheidszorg.

De projecten werden in vrij algemene termen geformuleerd. Dit is gunstig geweest in het geval van ARPON en het gezondheidszorgproject, die vanaf het begin volgens een bewust gekozen procesmatige strategie wilden werken. Opmerkelijk is dat er voor de twee projecten in eigen beheer, waaronder het omvangrijke en complexe ARPON, geen adviesstructuren opgericht werden. Alle projecten hebben tot voor kort een grote operationele vrijheid gehad. In het geval van het slecht geformuleerde onderzoeksproject heeft dat een negatieve invloed gehad.

De factoren die de grootste positieve invloed hadden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten waren de procesmatige aanpak waardoor activiteiten steeds op voorafgaand actieonderzoek, toenemend inzicht in de omgevingsfactoren en reeds opgedane ervaringen steunden; de sterke persoonlijkheid en leidinggevende eigenschappen van projectleiders en de grote persoonlijke betrokkenheid van Nederlandse ontwikkelingswerkers; continuïteit bij de bezetting binnen het DGIS; korte communicatielijnen tussen het DGIS en projecten, en een hoge



Voedselhulp, Mali

mate van delegatie naar het veld; een afgebakend doelgebied; in het geval van het gezondheidszorgproject gedetailleerde operationele plannen en een goede interne technische begeleiding.

De belangrijkste factoren die negatieve invloed hebben gehad waren in één geval gebrek aan aandacht voor de institutionele context tijdens de voorbereiding; een gebrek aan effectieve adviesstructuren; in één geval een gebrek aan een goed intern beheerssysteem en de 'overheersing' van de activistische werkwijze van Nederlandse ontwikkelingswerkers; het spanningsveld tussen toenemende beheersprocedures en uitvoering van procesmatige activiteiten; en de beperkte effecten van korte externe evaluaties voor langdurige en complexe projecten en de verkeerde samenstelling van evaluatieteams.

De resultaten van het ARPON-project worden als redelijk duurzaam beoordeeld, omdat de bevolking zelf voordeel heeft bij de resultaten en zich inspant voor het handhaven ervan. ARPON heeft eraan bijgedragen dat rijstteelt een rendabele onderneming voor de boeren is geworden en dat de geïrrigeerde rijst van de Office du Niger ook economisch, dus voor de nationale economie rendeert. De innoverende

activiteiten van het gezondheidszorgproject op het gebied van geneesmiddelen- en dorpsbeheer hebben, naast een grotere toegankelijkheid van gezondheidszorg voor de dorpingen, ook een constructieve bijdrage geleverd aan het formuleren van een nationaal gezondheidszorgbeleid. De grote twijfel wat betreft de kansen op duurzaamheid ligt bij de financiële lasten voor alle betrokken organisaties uit de publieke sector en de daarmee verbonden institutionele kant. De capaciteit en de middelen van de Malinese overheid zijn onvoldoende om de projectactiviteiten te kunnen voortzetten op het niveau dat door Nederland wordt gefinancierd. Door herstructurering bij ministeries kan de doelmatigheid van de overheid wel verbeteren, evenals de financiële duurzaamheid van de Office du Niger door het drastische saneringsprogramma, maar de projecten blijven waarschijnlijk te groot voor totale overname. De nadruk op de organisatie van de bevolking heeft in het geval van twee projecten geleid tot een redelijke kans van institutionele duurzaamheid voor een deel van de resultaten. Een goed beargumenteerde uitspraak over de ecologische duurzaamheid van resultaten is nog niet mogelijk omdat de meningen over de draagkracht van het gebied sterk uiteen lopen. Er is nog weinig bekend over mogelijkheden en financierbaarheid van maatregelen om schade aan het natuurlijk milieu te beperken. Ook is het belangrijk de ecologische gevolgen van andere opties te vergelijken met die van dit intensieve irrigatiesysteem.

Effecten van projecten in het kader van de Nederlandse beleidsprioriteiten

Armoedebestrijding is in de praktijk van projecten niet systematisch geoperationaliseerd. Dit kwam deels omdat die operationalisatie bij het DGIS pas recent op gang kwam. Een andere reden was dat in Mali werd gekozen voor steun aan de zo duurzaam mogelijke exploitatie van de beperkte hulpbronnen van het land in gebieden met een redelijk potentieel. Drie van de zeven geëvalueerde projecten hebben echter bewust, op directe of indirecte wijze, aandacht gegeven aan de situatie van armere groepen in de twee concentratiegebieden. Die projecten hebben dan ook enige impact op armoedebestrijding gehad: een project in Mali-Sud leidde tot vergrote aandacht van de CMDT voor armere producenten, het ARPON-project is van grote betekenis geweest voor de verhoging van de inkomens van de boeren, en het gezondheidszorgproject leidde tot een betere toegang tot basisgezondheidszorg.

Aan het vraagstuk 'vrouwen en ontwikkeling' werd in het algemeen weinig specifieke aandacht gegeven, op twee projecten na, waaronder één dat zich speciaal op vrouwen richtte. Projecten hebben de neiging gehad zich achter de culturele kenmerken van de gemeenschappen te verschuilen waarbij de achtergestelde positie

van vrouwen als een Malinese aangelegenheid werd gezien die geen buitenlandse bemoeienis duldt.

De milieuproblematiek tenslotte is het uitgangspunt van drie projecten in Mali-Sud. De ecologische situatie van Mali-Sud vereist evenwel een inzet die de bevoegdheid en capaciteit van projecten ver te boven gaat. In het gebied van de Office du Niger heeft het ARPON-project aandacht aan een aantal milieuaspecten gegeven. Over de omvang en ernst van de milieuschade door dit intensieve irrigatiesysteem bestaan verschillende opvattingen. Een analyse van de opties die Mali op nationaal niveau heeft om zo duurzaam mogelijk te produceren zou aan studie van milieueffecten van projecten afzonderlijk vooraf dienen te gaan.

6.9 Overige projecthulp

Afgeronde projecten

Vijf afgeronde projecten in de 1e en 2e regio waren onderwerp van een ex post evaluatie. In Nederland werden de projecten bekeken aan de hand van dossierstudies; onafhankelijk daarvan hebben in 1992 een Nederlandse en een Malinese onderzoeker in Mali de aanwezige resultaten van diezelfde projecten geïnventariseerd en geprobeerd de voorbereiding en uitvoering ervan te reconstrueren. De rapportage en oordelen van alle onderzoekers werden met elkaar vergeleken.

Eén van de vijf projecten, de verbetering van 176 km weg, ontvangt in beide onderzoeken de hoogste score. De weg is nog steeds in goede staat en vervult een belangrijke functie in de verbinding tussen Bamako en het noord-westen van Mali en de ontwikkeling van dit gebied. Ook unaniem is het negatieve oordeel over een aardappelkoelhuis in Kayes, dat uiteindelijk weliswaar tegen een acceptabele prijs werd opgeleverd, maar nooit is gebruikt. De beoordelingen van de drie andere projecten liggen tussen deze uitersten in. Een landbouwonderwijsproject leverde enige nog steeds gebruikte inventaris, hulpmiddelen en (Franse) academische kwalificaties op voor staffleden van het opleidingsinstituut. De hoofddoelstelling ervan, het opzetten van een op de praktijk gerichte lerarenopleiding, waar Mali niet om gevraagd had, mislukte.

Een aarden-dammenproject had een tamelijk geslaagde participatieve benadering, maar bijna alle dammen lekken. Een studie naar de mogelijkheden van beter wild-beheer leverde na grote vertraging een goed rapport op dat in vakkringen aandacht trok. De voorstellen voor uitvoering verdwenen echter in een la.

De resultaten van projecten, of onderdelen daarvan, die de ontwikkelingsprioriteiten en de aanpak van Mali zelf weerspiegelen, bleken het meest duurzaam. Van concepten die vreemd waren aan de Malinese hoofdstroom was veel moeilijker iets terug te vinden tenzij veel aandacht aan overleg was besteed zoals bij het aardendamproject. Daar waar de doeleinden en capaciteiten van de ontvangende organisaties in de voorbereidingsfase te weinig aandacht kregen, leverde dit bij uitvoering conflicten op. Bij verscheidene projecten deden zich dergelijke complicaties voor waarop Malinese betrokkenen soms met forse maatregelen dreigden. Hierop sputterde Nederland nog wat tegen door bijvoorbeeld extra missies uit te zenden of additionele studies te laten uitvoeren, om daarna aan de Malinese standpunten tegemoet te komen en uiteindelijk de hulp te staken zonder een duidelijke afsluiting van de projecten. Waarschijnlijk kwamen in de eerste periode van de bilaterale hulp meer van dit soort misrekeningen voor dan later, toen de partijen elkaar beter leerden kennen.

Wat de vergelijking van de oordelen op basis van dossiers en die op basis van veldonderzoek betreft kon worden vastgesteld dat het oordeel over projectresultaten aan de hand van dossierstudies nogal wordt gekleurd door de onevenwichtige inhoud van de dossiers. Het beeld dat dit oplevert kan op onderdelen aanzienlijk afwijken van het oordeel vanuit een veldonderzoek. Bij een goed en compleet dossier is men geneigd de resultaten positiever in te schatten; een incompleet of rommelig dossier leidt tot negatievere oordelen. Andersom wordt het oordeel van de veldonderzoekers over de voorbereiding en uitvoering van een project beïnvloed door de feitelijke resultaten die zij aantreffen.

Analyse vanuit het 'actor-perspectief'

Zeven activiteiten (zes projecten met verschillende uitvoeringsmodaliteiten en de betalingsbalanssteun) werden geanalyseerd vanuit het zgn. actor perspectief. Dit houdt in dat er in de analyse rekening werd gehouden met de percepties en belangen van de verschillende betrokken organisaties. Behalve aan de formele doelstellingen van de deelnemende organisatie werd ook aandacht geschonken aan hun operationele (of 'huishoudelijke') en hun informele doeleinden.

In het geval van een milieuprofiel-project kon worden vastgesteld dat de belangen van de Malinese uitvoerende organisatie in acht werden genomen vooral doordat de Nederlandse partijen eerdere en langdurige werkervaringen met dit Malinese instituut hadden. De resultaten van het project worden dan ook als goed beoordeeld en de kans dat ze duurzaam blijken is vrij hoog. De bescheiden institutionele

steun van een MFO aan een Malinese koepelorganisatie van NGO's is ook positief beoordeeld omdat de projectdoelstelling en de beheerseisen aan de Nederlandse kant verenigbaar waren met de doelen en capaciteit van de ontvangende organisatie. Ook de importsteun paste zowel in formele als in operationele en informele doelstellingen en eisen van de deelnemende organisaties. Aan de andere kant strandden een bosbouwproject en een jumelage-project omdat met dergelijke belangen geen rekening was gehouden.

De streekontwikkelingsprogramma's van twee medefinancieringsorganisaties werden gekarakteriseerd door vaag geformuleerde doelstellingen en een zeer gecompliceerde opzet van de financiering. Die dreigde van de ontvangende NGO's meer hulpbureaucraten dan ontwikkelingsorganisaties te maken.

Algemener indicaties uit deze deelstudie over de betekenis van niet-formele doelstellingen bij projecten van ontwikkelingssamenwerking zijn de volgende:

Donoren staan onder druk om geld uit te geven voor projecten met ambitieuze beleidsdoelstellingen en volgens nauw omschreven beheersvoorschriften. Voor de intermediaire organisaties in Nederland, zoals de SNV, de MFO's maar ook het Koninklijk Instituut voor de Tropen zijn daarnaast ook profilering en het behoud van eigen autonomie belangrijk. Voor Malinese organisaties blijken de korte-termijn overlevingsbelangen, handhaving van hun soevereiniteit en aanvulling van de inkomens van hun leden bepalend. Om beide groepen tegelijk te kunnen accommoderen werden projectdocumenten en doelstellingen meestal vrij abstract geformuleerd en in een taal die vooral recht deed aan de beleids- en beheerseisen van de financier. Daar waar de 'huishoudelijke' en andere behoeften van de betrokken organisaties in de projectovereenkomst geen aandacht kregen, werd in de praktijk van de uitvoering een deel van de projectmiddelen, die officieel zijn bestemd voor de overeengekomen projectdoelstellingen, voor deze niet-formele doeleinden bestemd.

In de praktijk van uitvoering werd door projectuitvoerders steeds meer tijd aan administratief werk besteed om aan de beleids- en beheerseisen van het DGIS en Nederlandse intermediaire organisaties te voldoen, en voortgaande financiering te garanderen. Deze taken werden verzwaard vanwege het feit dat Malinese uitvoerende organisaties financiering van activiteiten over verschillende donororganisaties spreidden om zich in stand te houden en/of hun autonomie te verhogen. Nederlandse intermediaire organisaties sloten ook samenwerkingsverbanden met andere internationale organisaties om de risico's te spreiden. Deze situatie bracht een 'overbevolkte arena' van actoren met zich mee, met als gevolg dat de werkelijke context en behoeften van de doelgroepen naar de achtergrond verschoven. In

eenvoudiger projecten hoefde minder aandacht aan onproductieve beheerstaken en verantwoordingen naar vele partijen te worden besteed. Voor goede resultaten bleek het belangrijk dat de samenwerkende partijen elkaar kenden en dat hun belangen met elkaar overeenkwamen.

6.10 Hoofdbevindingen

In deze landenevaluatie hebben vijf vragen centraal gestaan. De hoofdbevindingen voor deze vragen worden hieronder samengevat.

Beleidsrelevantie

De marges waarbinnen sociale en economische ontwikkeling in Mali kan plaatsvinden zijn heel beperkt. Het gebrek aan hulpbronnen, de kwetsbaarheid van het natuurlijk milieu, de bodemarmoede en onbetrouwbare regenval en de grote schommelingen van exportprijzen vormen een zeer wankel basis voor duurzame ontwikkeling. Deze omstandigheden leiden ook tot een beleid dat vooral is gericht op overleven op de korte termijn. Er lijkt dan ook weinig uitzicht op economische zelfstandigheid te bestaan. Mali zal voorlopig voor een aanzienlijk deel van zijn investeringen van buitenlandse hulp afhankelijk blijven. Binnen deze beperkingen leverde het door de overheid gevoerde macro-economische beleid, vooral in de tweede helft van de jaren tachtig, een redelijke groei op, zeker in vergelijking met andere Afrikaanse landen. Ook kent Mali van oudsher een zeer omvangrijke en levendige informele sector die zich tot ver over de grenzen van het land uitstrekt. De bereikte economische resultaten zijn echter fragiel en tonen grote schommelingen. Vanaf 1991 heeft Mali belangrijke stappen gezet in de richting van een pluriform politiek systeem, dat een bijdrage moet leveren aan een rechtvaardiger verdeling van macht en inkomen. De keerzijde hiervan is dat het moeilijker wordt een streng macro-economisch en fiscaal beleid te voeren. Recent worden dan ook grote overschrijdingen van de begroting en een forse achterstand bij het innen van belastingen geconstateerd.

De totale donorhulp aan Mali heeft een omvang van 20% van het bruto nationaal produkt en is vanaf 1987 stabiel gebleven. Donoren zullen zich in Mali zeer goed rekenschap moeten geven van de gebrekkige draagkracht en van de lasten die hun initiatieven voor de Malinese regering kunnen opleveren. In een zeer arm land als Mali geldt dit wellicht nog meer dan in landen met een betere bronnenpositie en vaak ook een sterkere onderhandelingspositie. Duurzaamheid moet in de Malinese

context dan ook vooral worden gezien als het zo veel mogelijk beperken van afhankelijkheid van externe financiering.

Het Nederlandse hulpbeleid heeft zich vrijwel geheel gericht op de plattelandsontwikkeling in Mali. Daarbinnen kregen voedselproductie en het tegengaan en voorkómen van milieudegradatie grote aandacht. Geconcludeerd kan worden dat die selectie in het algemeen goed aansloot op de werkelijke problemen en mogelijkheden van het land. In het samenwerkingsbeleid waren twee tegenstrijdige ontwikkelingen merkbaar. Enerzijds werd een grotere concentratie en coördinatie van activiteiten met de inspanningen van andere donoren en de Malinese overheid nagestreefd. Anderzijds leidden nieuwe aandachtspunten in het Nederlandse beleid tot nieuwe projecten. Meer versnippering en moeilijkheden bij de inpassing in de Malinese omgeving waren daarvan het gevolg.

Organisatie van het hulpbeleid

Hulpafhankelijkheid en de zwakke Malinese ontvangstructuur hebben geleid tot een sterk door donoren gedomineerd circuit van hulpprojecten en -programma's. Daarin kwam enige verbetering vanaf het midden der jaren tachtig. Het aandeel van importhulp en co-financiering met de Wereldbank nam toe vanaf 1984 tot 1991, zowel voor de Nederlandse hulp als voor de hulp in het algemeen. Dat was gunstig voor het vergroten van de Malinese zeggenschap en daarmee voor de kans op overdraagbaarheid en duurzaamheid van resultaten. Ook de integratie van projecten in kaders voor structurele aanpassing en multi-donorprogramma's maakte de hulp beter hanteerbaar voor de Malinese partijen en vergrootte de kans op blijvende resultaten. Vanaf 1991 gaat de ontwikkeling echter weer meer in de richting van 'eigen' donorprojecten. Vrijwel alle hulp wordt aangeboden volgens de zgn. technische-hulpprocedure, waarbij Nederland de volledige zeggenschap over de organisatie van de uitvoering heeft.

De toegenomen regelgeving in de Nederlandse hulp heeft de besluitvorming en de verantwoording van de hulp aan Nederlandse zijde doorzichtiger gemaakt. De Malinese betrokkenheid bij de beslissingen en de Malinese 'eigendom' van projecten en programma's verminderde daardoor echter. Besluiten ten aanzien van hulpprojecten of programma's werden vooral in Den Haag en op basis van Nederlandse percepties, beleidsdoelstellingen en beheerseisen genomen. Er was minder aandacht voor de resultaten van eerdere inspanningen en het maken van goede analyses van de Malinese omstandigheden. De personeelscapaciteit van de ambassade is vanaf 1990 snel toegenomen maar er was nog weinig sprake van delegatie van

beslissingen of mandaten voor onderhandeling om een betere aansluiting bij de Malinese praktijk te verkrijgen.

Het samenwerkingsprogramma werd gefinancierd uit steeds wisselende onderdelen van de begroting voor ontwikkelingsamenwerking. Het aandeel dat werd gefinancierd uit de begroting voor het regioprogramma voor de Sahel nam geleidelijk toe tot 85% van het totaal in 1992. Voor de Malinese partijen was deze wijze van financiering ondoorzichtig en nauwelijks inpasbaar in de nationale planning en uitvoering. De recente verlaging van de bilaterale hulp aan Mali was geheel het gevolg van veranderingen in algemene Nederlands beleid en beheer. De verlaging was bovendien in tegenspraak met de beleidsvoornemens voor de samenwerking met Mali en leidde aanvankelijk vooral tot vermindering van uitgaven voor importsteun, een van de vormen die voor het ontvangende land het best inpasbaar is in de eigen programmering.

Economische verzelfstandiging

Meer dan twee derde van de Nederlandse hulp heeft de beperkte maar positieve economische ontwikkeling van Mali ondersteund. De bijdrage heeft in dit kader vooral bestaan uit de succesvolle ondersteuning van de economische ontwikkeling van de gebieden voor de katoen- en rijstteelt, waardoor exportinkomsten toenamen en afhankelijkheid van voedselimporten verminderde. Ook co-financiering van het structurele aanpassingsprogramma van de Wereldbank dat op deze sectoren was gericht, maakt hiervan onderdeel uit. Wel blijft het nodig een eigen analyse van economische ontwikkelingen, vooral op het regio- en huishoudniveau, te maken als aanvulling op de wel eens ongenueanceerde aanpassingsrecepten van de Wereldbank en soms ook de Franse hulp.

Daarnaast zijn activiteiten gericht op erosiebestrijding en vermindering van bodemuitputting van belang voor het behoud van de (beperkte) economische vooruitzichten op de langere termijn. De huidige projecten zijn echter veel te klein om de snel toenemende degradatie te keren. Het is zelfs de vraag of dat zonder subsidies mogelijk is. Ook werd vastgesteld dat de aandacht voor het behoud van de natuurlijke productiecapaciteit en de inzichten die uit onderzoek werden verkregen over onomkeerbare degradatie nauwelijks doorwerkten in de besluitvorming op het gebied van prijs-, subsidie- en belastingbeleid.

Armoedebestrijding

De hoofdstroom van de Nederlandse hulp in Mali was vooral gericht op de sectoren, gebieden en mensen met enig potentieel voor duurzame produktie. Daar leverde de hulp wel hogere inkomens voor huishoudens op. Vooral in het gebied van de geïrrigeerde rijstteelt van de Office du Niger kwamen die inkomsten ten goede aan mensen die daarvoor in zeer slechte omstandigheden leefden. De effecten op de totale armoede van Mali hebben vooral indirect plaats gehad. Gezien de redelijke verdeling van de beperkte economische groei en de positieve gevolgen van de structurele aanpassing voor de armere Malinezen was de keuze voor een hoog rendement boven het richten van de hulp op de armste gebieden en groepen gerechtvaardigd. Inmiddels hebben modernisering en de economische groei de sociale en economische differentiatie van de maatschappij zodanig vergroot en is de traditionele herverdeling zo veel minder effectief geworden dat speciale aandacht voor de armeren belangrijker wordt.

Duurzaamheid

Het voortbestaan van de resultaten van een aanzienlijk deel van de projecthulp na het aflopen van de hulpbijdragen is, gezien de beperkte marges in Mali, twijfelachtig, hoewel de meeste projecten op zichzelf redelijke resultaten behaalden. In nogal wat gevallen is Malinese overname op de schaal die Nederland en andere donoren financierden zeer onwaarschijnlijk door de geringe financiële middelen en de beperkte beheerscapaciteit van de overheid. Het uitbreiden van de overheidsbemoediging naar steeds nieuwe, door donoren aangedragen, onderwerpen is bovendien in strijd met de structurele aanpassing die door diezelfde donoren ondersteund wordt en juist een kleinere overheid voorstaat.

Het oordeel over de kansen op blijvende resultaten van de niet-projecthulp en van projecten die direct inkomen genereerden zoals de steun aan de boerenrijstteelt in de Office du Niger is positiever. Deze vormen van hulp bleken beter te passen in de eigen prioriteiten van de Malinese overheid en van de boeren op wie de hulp was gericht.

Bij het nemen van beslissingen over de hulp lag de nadruk vaak minder op duurzaamheid van resultaten dan op de mate waarin projectvoorstellen pasten bij de Nederlandse eisen voor beleid en beheer. Aan Malinese zijde overheersten in veel gevallen de korte-termijndoelen van de ontvangende organisaties. Zij konden via de hulpprojecten aanvullingen van hun middelen en het inkomen van hun personeel

veiligstellen, ofschoon dat nationaal gezien vaak niet de beste besteding van schaarse middelen was.

6.11 Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn er vooral op gericht de kans op duurzaamheid van resultaten te vergroten. De donoren zullen zich dienen te realiseren dat externe financiering nog geruime tijd nodig zal blijven om een minimum-niveau van investeringen te garanderen.

Organisatie van de hulp

Om de duurzaamheid van de resultaten te vergroten zou de organisatie en de programmering van de hulp meer rekening moeten houden met lokale prioriteiten, institutionele capaciteit en mogelijkheden. De volgende maatregelen zouden de zeggenschap van Mali over de planning en uitvoering van de hulp doen toenemen en de kans op inpassing in Malinese processen verhogen.

- Meer toepassing van de financiële-hulpprocedure, waar nodig met gelijktijdige ondersteuning van de beheerscapaciteit en kwaliteit van betrokken Malinese organisaties.
- Grotere delegatie van bevoegdheden naar de ambassade. De ambassade dient daarvoor permanent te beschikken over goed voor de ontwikkelings samenwerking gekwalificeerde medewerkers. Daarbij is ook deskundigheid op het terrein van macro-economisch beleid een vereiste.
- Vereenvoudiging van ex ante goedkeuringsprocedures met gelijktijdige versterking van monitoring en evaluatie. Ook het aantal verschillende begrotingsposten waaruit de bilaterale hulp wordt verstrekt zou verder moeten worden beperkt.
- Beperking van het aantal activiteiten. Dit kan zowel gebeuren door het afronden van lopende activiteiten als door het afwijzen van aanvragen voor nieuwe en het consolideren van bestaande activiteiten in grotere kaders. Nieuwe inzichten en aandachtspunten en nieuwe thema's in het beleid zouden zo veel mogelijk in de bestaande activiteiten geïntegreerd moeten worden.
- Het beheer van activiteiten buiten het samenwerkingsprogramma met de Malinese overheid kan door middel van programmafinanciering worden overgedragen aan organisaties zoals de SNV en de medefinancieringsorganisaties.

Hulpaanpak

De volgende strategieën worden aanbevolen om de samenhang te verbeteren en de Malinese controle erover te vergroten. De kans dat resultaten dan duurzamer zijn wordt daarmee vergroot. Sommige van de aanbevelingen worden al in het bestaande programma uitgevoerd:

- Beperking van projecthulp tot activiteiten die ofwel passen in het raamwerk van structurele aanpassing, ofwel op de weerbaarheid van doelgroepen zijn gericht en geen blijvende inspanning van de overheid behoeven.
- Verhoging van het aandeel van niet-projecthulp in het kader van multi-donor-programma's en, met andere donoren, versterking van de capaciteit en doelmatigheid van de Malinese overheid en semi-overheid.
- Een procesaanpak bij de uitvoering van de kernactiviteiten. Dit betekent dat de hulp berust op een goede analyse van de regio, sector en bevolking en van de veranderingen daarin. De procesaanpak dient zakelijk, met concrete kortetermijndoelen binnen een comittering voor de lange termijn en met goede monitoring te worden uitgevoerd.

Conditionaliteit

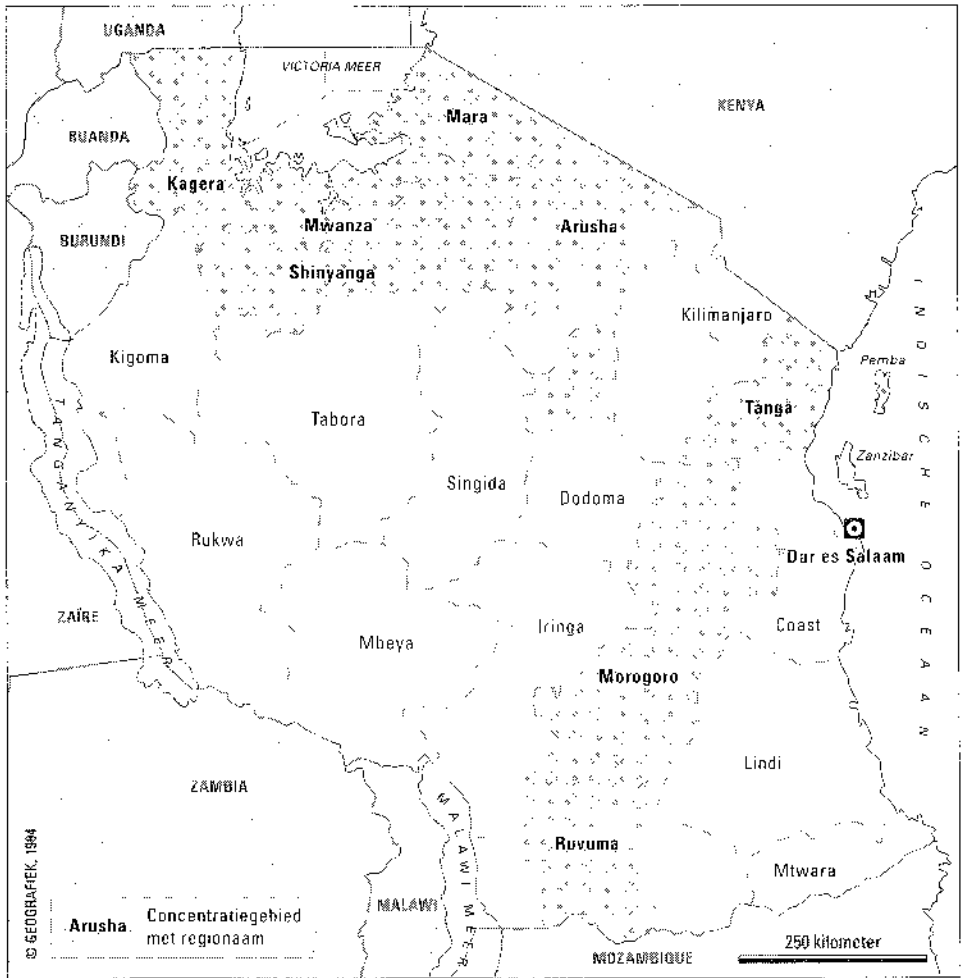
Aanbevelingen over de conditionaliteit van de hulp zijn erop gericht het realisme ervan te verhogen en de hulp vooral te richten op het vergroten van de duurzaamheid en aansluiting bij de prioriteiten van Mali en de andere financiers:

- Voorwaarden voor het verlenen van niet-projecthulp dienen primair gericht te zijn op het Malinese beleid en beleidsuitvoering in die sectoren waarop Nederland zijn inspanningen concentreert. Verdere binding van niet-projecthulp dient vermeden te worden.
- Conditionaliteit dient in goed overleg met andere donoren vastgesteld te worden zodat de Malinese overheid niet wordt geconfronteerd met zeer uiteenlopende en soms tegenstrijdige voorwaarden. Het zelfstandig en kritisch analyseren van de conditionaliteit van het IMF en de Wereldbank voor die aandachtspunten en sectoren waarop het Nederlandse beleid is gericht, dient deel uit te maken van deze onderhandeling met andere donoren.
- De voorwaarden moeten consistent zijn voor alle hulpvormen binnen het programma. Daarbij hoort ook het formeel schrappen of tenminste geen gebruik maken van de hulpverdragen over belastingvrije invoer van projectgoederen omdat dit in tegenspraak is met de ondersteuning van de structurele aanpassing.

Prioriteiten

De aanbevelingen over prioriteiten ondersteunen voor een belangrijk deel bestaande keuzes en tendensen. Waar veranderingen worden voorgesteld hebben die vooral betrekking op een beperking van de ambities van het programma, zodat op hoofddoelstellingen van de hulp een duurzamer resultaat behaald kan worden:

- Handhaving en wellicht uitbreiding van de rol van de Nederlandse hulp op het gebied van toegepast onderzoek, testen, ondersteunen en financieren van activiteiten betreffende het tegengaan van degradatie van land voor akkerbouw en veeteelt en milieuherstel in Mali-Sud. Systematische inbreng van de inzichten op dit terrein in het overleg over macro-economisch en sectoraal beleid.
- Verschuiving van de Nederlandse steun aan investeringen in de infrastructuur van de Office du Niger naar de organisatie van boeren en boerinnen en het vergroten van het inzicht in de ecologische gevolgen van het irrigatiesysteem.
- Toenemende aandacht voor de participatie van de burgers aan maatschappelijke besluitvorming en belangen van de armeren in de Malinese maatschappij, zowel als onderdeel van grotere programma's als door middel van programma-financiering via niet-overheidsorganisaties. Ook de aandacht voor de belangen van vrouwen zou op die wijze gestalte moeten krijgen.



Kaart 3 Concentratiegebieden van de Nederlandse hulp aan Tanzania

7 Tanzania

7.1 De Tanzaniaanse context

Met een oppervlakte van bijna 1 miljoen km² is Tanzania ruim 25 keer zo groot als Nederland. In 1993 telde het land circa 26 miljoen inwoners. Tanzania is met gemiddeld 26 mensen per km² (Nederland 400 per km²) betrekkelijk dun bevolkt. Het land kent een zeer snelle bevolkingsgroei, rond 3% per jaar. Het overgrote deel van de Tanzanianen woont op het platteland. Slechts 10% van de bevolking woont in de stedelijke gebieden.

Tanzania is een overwegend agrarisch land. De landbouwsector draagt ruim 60% bij aan het BNP en zo'n twee derde aan de export. De landbouwproductie is hoofdzakelijk in handen van kleine boeren. Dit geldt niet alleen voor de voedselgewassen, maar ook voor de meeste handelsgewassen. Er is geen ernstige schaarste aan landbouwgrond in Tanzania, maar de meest vruchtbare gebieden zijn dichtbevolkt, de grond wordt er intensief gebruikt en er is in toenemende mate sprake van bodemdegradatie. De hoge bevolkingsgroei en het uitblijven van intensivering van de landbouw leiden ertoe dat geleidelijk aan minder geschikte gronden in cultuur worden gebracht.

Over de afgelopen dertig jaar hebben zich in Tanzania diepgaande sociaal-economische veranderingen voorgedaan. In de periode onmiddellijk na de onafhankelijkheid in 1961 volgde het land gedurende korte tijd een marktgericht ontwikkelingsbeleid. In 1967 werd met de afkondiging van de Verklaring van Arusha een drastische beleidswijziging ingezet met als voornaamste doel het proces van economische verzelfstandiging te versnellen en tegelijkertijd de sociale ongelijkheid te elimineren. Daarbij werd gekozen voor een socialistisch ontwikkelingsmodel met een dominante rol van de staat. De uitbreiding van de staatsinvloed op de economie begon met de nationalisatie van de banken, het verzekeringswezen en de grote handelsondernemingen. De industriële sector werd onder controle van de overheid gebracht door het opzetten van semi-staatsbedrijven. Importen werden in

handen gegeven van staatshandelsmaatschappijen, en exporten verliepen via door de overheid gecontroleerde opkooporganisaties.

De Verklaring van Arusha leidde tot een fundamentele verandering in het ontwikkelingsbeleid ten behoeve van het platteland. Verspreid levende bevolkingsgroepen werden gestimuleerd bijeen te gaan wonen, in zgn. *Ujamaa*-dorpen met bij voorkeur collectieve vormen van landbouwproductie. Deze concentratie van de bevolking in dorpen geschiedde in eerste instantie op basis van vrijwilligheid en werd aangemoedigd door het opzetten van allerlei gemeenschapsdiensten. De toename van de *Ujamaa*-dorpen verliep echter langzaam. Dit bracht de overheid ertoe dwang uit te oefenen op de bevolking, wat een ernstige verstoring van de plattelandseconomie teweegbracht. Ruim twee derde van de bevolking is uiteindelijk naar dergelijke dorpen verhuisd. In het kader van Tanzania's socialistische beleid werd aan de coöperaties een monopoliepositie voor de opkoop van landbouwproducten toegekend. De coöperaties namen daarmee de opkoopfunctie over van de particuliere handel, die voor een belangrijk deel in handen was van de Aziatische gemeenschap in Tanzania. Bovendien werden de coöperaties geleidelijk onder controle van de overheid gebracht en werden hun taken uitgebreid. Aan het einde van de jaren zeventig werden de coöperaties vervangen door staatsopkooporganisaties. Ten slotte werd als onderdeel van het socialistisch beleid een sterke uitbreiding gegeven aan de gemeenschapsdiensten. Vooral op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg heeft Tanzania een goede naam opgebouwd. Zo verbeterde de levensverwachting van de bevolking, daalde de kindersterfte en werd het analfabetisme teruggedrongen. Volgens officiële overheidsstatistieken gingen in de jaren zeventig vrijwel alle kinderen tussen zes en twaalf jaar naar school.

In de jaren zeventig verschoof het accent in het ontwikkelingsbeleid van Tanzania geleidelijk van de landbouw naar de industrie. In 1974 werd dit door de overheid formeel vastgelegd in de Basic Industry Strategy. In deze strategie werd de nadruk gelegd op de gelijktijdige ontwikkeling van importvervangende lichte industrie en kapitaalgoederen-producerende zware industrieën. Omvangrijke investeringen in de industriële sector werden grotendeels gefinancierd met buitenlandse hulp.

Ondanks de successen op het sociale terrein heeft de Tanzaniaanse ontwikkelingsaanpak niet de verwachte groei, welvaart en economische zelfstandigheid gebracht. Het staatssocialistische model werd economisch een mislukking, deels vanwege ongunstige externe omstandigheden en deels door ernstige tekortkomingen in het binnenlands beleid. De economie geraakte in een crisis: de productie in bijna alle sectoren daalde aanzienlijk, de levensomstandigheden verslechterden en de afhankelijkheid van buitenlandse hulp nam sterk toe. In het midden van de jaren

tachtig zag Tanzania zich genoodzaakt opnieuw zeer ingrijpende veranderingen aan te brengen in het ontwikkelingsbeleid. Onder druk van de donoren, in het bijzonder het IMF en de Wereldbank, ging Tanzania accoord met een programma van structurele aanpassing. In wezen betekende deze verandering dat een door de staat geleide en gecontroleerde economie werd omgezet in een vrije-markteconomie. In de periode 1986–1992 werd een aantal ingrijpende maatregelen doorgevoerd op het financieel-economische vlak, zoals de liberalisering van de importen en de binnenlandse handel, het opheffen van prijscontroles, vereenvoudiging van het deviezenallocatiesysteem, en een drastische devaluatie van de sterk overgewaardeerde munt. Over de afgelopen zeven jaar is de Tanzaniaanse munt gedevalueerd van 25 Tsh naar 250 Tsh ten opzichte van de gulden. De uitvoering van het structurele aanpassingsprogramma verliep echter aanzienlijk minder snel op het terrein van de institutionele hervormingen. Het betreft hier de herstructurering van de financiële sector, de privatisering van de semi-overheidsbedrijven en de sanering van het overheidsapparaat.

De liberalisering heeft een gunstige uitwerking gehad op de plattelandseconomie en op de beschikbaarheid van consumptiegoederen. De landbouw blijkt met name te hebben geprofiteerd van de veranderingen in het beleid. De produktie in deze sector is sterk gestegen. De industriële produktie ligt echter ver beneden het niveau van het midden van de jaren zeventig, toen deze sector zo'n 13% bijdroeg aan het BNP. Tanzania is thans een van de minst geïndustrialiseerde landen van Afrika. De bijdrage van de industriële sector aan het BNP bedroeg in 1992 minder dan 5%. Sommige deskundigen hebben hun ongerustheid uitgesproken over dit deïndustrialisatieproces, dat een gevolg is van onder meer het structurele aanpassingsprogramma. Goedkope importen bedreigen het voortbestaan van vele lokale industrieën.

Tanzania is een van de armste landen van de wereld. Het per capita inkomen bedroeg in 1992 US\$ 110. Hiermee had Tanzania na Mozambique het op één na laagste inkomen per hoofd. Op de Human Development Index stond Tanzania in 1992 op de 33e plaats van onder. Deze relatief gunstige score is het gevolg van de sterke uitbreiding van de gemeenschapdiensten in de periode na de onafhankelijkheid. Veel van deze diensten functioneren thans slecht; de positie van Tanzania op de Human Development Index lijkt dan ook enigszins geflatteerd.

Gedurende de gehele periode na de onafhankelijkheid werd de politieke situatie gekenmerkt door een hoge mate van stabiliteit en het vrijwel ontbreken van ernstige sociale en etnische conflicten. Het land heeft tevens een redelijk goede naam op het gebied van de mensenrechten. Gevreesd wordt dat het proces van economische

hervormingen de sociale stabiliteit ondermijnt door de toenemende inkomensverschillen. Het verzoek van donoren om politieke hervormingen door te voeren in de richting van een meerpartijstelsel zou eveneens het uitbreken van etnische conflicten kunnen bevorderen. Bovendien heeft onder de liberalisering de corruptie ernstige vormen aangenomen. Terwijl Tanzania in het verleden bekend stond om zijn strakke regels voor politici en ambtenaren, valt sinds korte tijd een verontrustende toename te constateren in omkooppraktijken en corruptie, niet op de laatste plaats vanwege de lage ambtenarensalarissen. De nog steeds sterk vanuit de centrale overheid gestuurde economie verschaft politici en ambtenaren ruime mogelijkheden om hun inkomen aan te vullen.

7.2 Buitenlandse hulp

Vanaf de onafhankelijkheid in 1961 heeft Tanzania aanzienlijke bedragen aan buitenlandse hulp ontvangen van een groot aantal bilaterale en multilaterale donoren. Geschat wordt dat het land tussen 1970 en 1992 voor meer dan US\$ 13 miljard aan donorstun kreeg.

De donorhulp aan Tanzania nam aan het begin van de jaren zeventig sterk toe. Het Afrikaans socialisme van Nyerere, de politiek van herverdeling en aandacht voor het platteland maakten het land populair bij donoren en zeker bij sociaal-democratische regeringen in West-Europa. Begin jaren tachtig begonnen donoren in toenemende mate kritiek te leveren op het ontwikkelingsbeleid van Tanzania. Dit resulteerde in een vermindering van de hulp van circa US\$ 700 miljoen begin jaren tachtig naar minder dan US\$ 500 miljoen in 1985. Het accord met het IMF en de Wereldbank in 1986 gaf de donoren een nieuw vertrouwen in de Tanzaniaanse economie. In 1992 bereikte de buitenlandse hulp een record van ruim US\$ 1,3 miljard. De indruk bestaat echter dat de omvang van de hulp aan Tanzania zijn hoogtepunt heeft bereikt en waarschijnlijk de komende jaren weer zal teruglopen. Naast de druk waaronder hulpbegrotingen staan in voor Tanzania belangrijke donorlanden spelen hierbij ook een rol de tegenvallende resultaten die met de hulp zijn bereikt.

In absolute bedragen was Tanzania het op één na belangrijkste hulpontvangende land in Sub-Sahara Afrika over de afgelopen tien jaar. Per hoofd van de bevolking evenwel weken de hulpbedragen tussen 1989 en 1991 weinig af van die van veel andere ontwikkelingslanden. Met US\$ 40 per jaar staat Tanzania in de middengroep van ontvangende landen in Sub-Sahara Afrika. Over de afgelopen twee decennia kreeg Tanzania ontwikkelingshulp van meer dan 50 donoren. Met ruim 12% van alle hulp tussen 1970 en 1992 was Zweden de belangrijkste donor. De Wereldbank was

na Zweden de tweede hulpverstrekker met bijna 11% van de hulp. Nederland was de derde donor over de genoemde periode met ongeveer 8% van de totale hulpstroom. Maar vanwege de sterk dalende hulpomvang zakte Nederland in de jaren negentig naar de zevende plaats.

De verdeling van de donorhulp over de verschillende sectoren weerspiegelt de voorkeur voor de industrie, die ongeveer een derde van alle hulp ontving. Circa een zesde ging naar de landbouw, de sector waarin de overgrote meerderheid van de Tanzaniaanse bevolking werkzaam was. Vanaf het eind van de jaren zeventig was er tevens een verschuiving van projecthulp naar programmahulp waar te nemen. Na 1985 was de verdeling van de financiële middelen over de verschillende hulpvormen ruwweg als volgt: 50% werd gegeven in de vorm van kapitaalinvesteringen, 20% als technische assistentie en 30% in de vorm van programmahulp.

Zowel de donoren als Tanzania erkenden gedurende de jaren tachtig meer en meer de noodzaak tot een betere coördinatie van de hulp. Door deze betere coördinatie zou de doelmatigheid en doeltreffendheid van de hulp vergroot worden. Verschillende overlegorganen zijn hiertoe in het leven geroepen. Niettemin concludeerde een recente evaluatiestudie van het UNDP, dat een effectieve coördinatie van de hulp nog onvoldoende tot stand was gebracht. De belangrijkste oorzaken hiervoor waren de beperkte organisatorische capaciteit aan de kant van de Tanzaniaanse overheid, het grote aantal donoren en hun zeer uiteenlopende en complexe hulp-procedures, en de soms geringe bereidheid van donoren tot coördinatie vanwege eigen commerciële belangen.

De buitenlandse hulp is van enorme betekenis voor de Tanzaniaanse economie. Over de afgelopen twintig jaar bestond meer dan 80% van de totale officiële kapitaalstroom uit hulp gelden. Aan het begin van de jaren negentig was de totale hulpstroom gelijk aan 45% van het BNP, en twee derde van alle importen werd via buitenlandse hulp gefinancierd. De ontwikkelingshulp speelt ook een sleutelrol in de financiering van de begroting. Thans wordt meer dan de helft van de investeringen van de overheid en circa 40% van de lopende uitgaven gefinancierd door donoren.

De effectiviteit van de hulp aan Tanzania baart reeds geruime tijd grote zorgen. In 1990 publiceerde de Wereldbank een evaluatie van een kwart eeuw hulp aan Tanzania. De conclusie luidde dat de doeltreffendheid van de projecten die door de Wereldbank waren ondersteund zeer gering was. Ook evaluatiestudies van andere donoren lijken erop te duiden dat het zeer teleurstellende beeld over de bereikte resultaten van de Wereldbank-investeringen typerend was voor de hulp aan Tanzania in het algemeen.

7.3 Nederlands hulpbeleid

In de ontwikkelingssamenwerking tussen Tanzania en Nederland kunnen vier fasen worden onderscheiden: een aanloopfase in de jaren zestig, een expansiefase in de jaren zeventig, een overgangsfase tussen 1980 en 1985, en de fase na 1985 ter ondersteuning van het hervormingsproces. Gedurende de jaren zestig werd de hulp voornamelijk op een ad hoc basis verleend en bestond ze vooral uit technische assistentie. In 1969 werd Tanzania geselecteerd als concentratieland voor Nederlandse hulp, waarbij verschillende overwegingen een rol speelden. Het Tanzaniaanse ontwikkelingsbeleid met sterke nadruk op economische verzelfstandiging sloot nauw aan bij de Nederlandse beleidsuitgangspunten. Bovendien was Tanzania een zeer arm land met een grote behoefte aan hulp. De keuze van Tanzania werd tevens breed ondersteund door de vele maatschappelijke groeperingen in Nederland die actief waren op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, waaronder de aan de kerken gelieerde medefinancieringsorganisaties. Deze vormden een sterke pressiegroep en hadden speciale banden met Tanzania vanwege de vele missionarissen en zendelingen die werkzaam waren in dit land.

In het midden van de jaren zeventig werd besloten de hulp aan Tanzania verder te verhogen. Er waren drie belangrijke redenen voor deze uitbreiding. Allereerst de ideologische affiniteit van de Nederlandse overheid met het door Tanzania gevoerde socialistische ontwikkelingsbeleid. Dit beleid gaf hoge prioriteit aan plattelandsontwikkeling en de verbeteringen van de basisbehoeften van de rurale bevolking, hetgeen nauw aansloot bij de nieuwe Nederlandse hoofddoelstelling van armoedebestrijding. Ten tweede legde Nederland sterke nadruk op hulp aan de armste landen. Tanzania behoorde tot de categorie van de minst ontwikkelde landen. Het land werd in die periode bovendien getroffen door een snel verslechterende ruilvoet die het ontwikkelingsexperiment ernstig bedreigde. Deze ruilvoetverslechtering was deels het gevolg van de dalende prijzen voor Tanzania's voornaamste exportproducten, en werd deels veroorzaakt door duurdere importen vanwege de oliecrisis. Ten slotte had Tanzania in vergelijking met vele andere ontwikkelingslanden een goede reputatie opgebouwd op het gebied van de mensenrechten. De politieke stabiliteit was groot; het land kende geen ernstige etnische conflicten of corruptie.

Vanaf het begin van de jaren tachtig werd de bilaterale samenwerking gekenmerkt door groeiende meningsverschillen tussen Nederland en Tanzania over het economisch beleid. Om de beleidsdialoog gaande te houden gaf Nederland er echter de voorkeur aan de hulprelatie met Tanzania niet af te breken. De weigering in eerste instantie van Tanzania om de economische hervormingsmaatregelen uit te voeren zoals voorgesteld door het IMF en de Wereldbank maakte het evenwel niet mogelijk

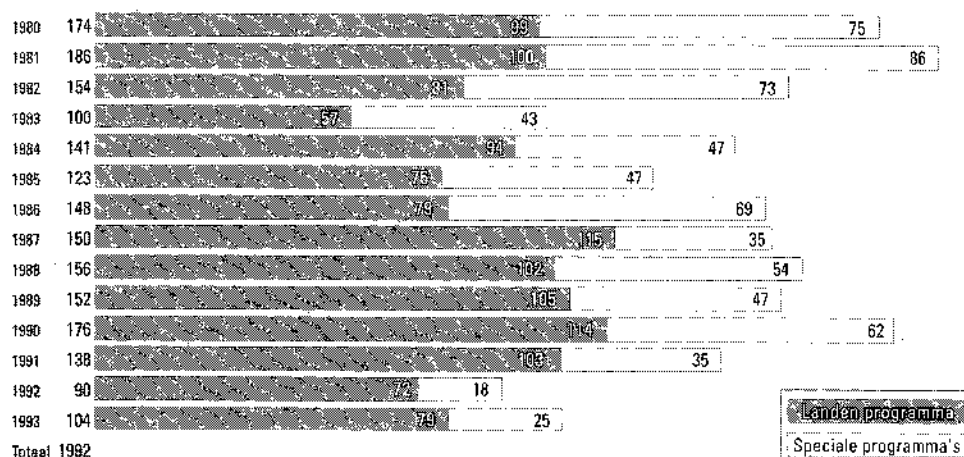
het hulpprogramma op dezelfde schaal voort te zetten. Hierdoor verminderde de hulp tussen 1980 en 1985 met ongeveer 25% en vond er een verschuiving plaats in de aard van de hulp, namelijk van programmahulp naar meer op infrastructurele projecten (zoals de graansilo) en specifieke sectoren (katoen en suiker) gerichte hulp.

Na het in gang zetten van het structurele aanpassingsprogramma in 1986 heeft de Nederlandse hulp vooral in het teken gestaan van de ondersteuning van de economische hervormingen, aanvankelijk in de vorm van importsteun aan individuele bedrijven, en later via co-financiering van sectorale aanpassingsprogramma's onder leiding van de Wereldbank. Deze steun werd gekanaliseerd via het Open General Licence (OGL) systeem. Het OGL was een gezamenlijk programma van donoren om deviezen beschikbaar te stellen voor importen, die via het marktmechanisme werden verdeeld. Sedert begin jaren negentig is er bovendien een sterk groeiende aandacht in het Nederlandse hulpprogramma voor de negatieve sociale effecten van structurele aanpassing.

De bilaterale ontwikkelingshulp vormde verreweg het belangrijkste deel van de relaties tussen Tanzania en Nederland. De handelsrelaties tussen beide landen zijn van beperkte omvang. De Tanzaniaanse uitvoer naar Nederland is over de afgelopen twintig jaar gestegen van ongeveer f 15 miljoen naar rond f 40 miljoen. Deze uitvoer bestond voornamelijk uit koffie en tabak. De Nederlandse export naar Tanzania steeg in diezelfde periode van f 35 miljoen naar ongeveer f 100 miljoen, voornamelijk als gevolg van hulpleveranties.

7.4 Omvang en samenstelling

Tanzania was verreweg het belangrijkste ontvangende land van Nederlandse hulp in Afrika. De totale omvang van de hulp sinds 1960 was f 2,5 miljard. Wereldwijd was Tanzania het derde concentratieland voor Nederland na India en Indonesië. Tot begin 1970 was het hulpvolume tamelijk bescheiden, maar nadat het als prioriteitsland was aangewezen in 1969 nam de hulpstroom spectaculair toe van gemiddeld f 20 miljoen per jaar in de eerste helft van de jaren zeventig tot f 100 miljoen in de tweede helft. Aan het begin van de jaren tachtig steeg de hulp tot f 180 miljoen per jaar. Na een sterke daling tussen 1983 en 1985 vanwege groeiende meningsverschillen over het gevoerde macro-economische beleid stabiliseerde de hulp zich op een niveau van ongeveer f 150 miljoen. Sinds begin jaren negentig loopt de hulp weer sterk terug tot rond de f 100 miljoen in 1992-1993. Deze dalende tendens in de Nederlandse hulp komt nog duidelijker naar voren wanneer het hulpvolume wordt



Figuur 8 Uitgaven landenprogramma en speciale programma's, Tanzania, 1980–1993 (in miljoenen guldens)

uitgedrukt als aandeel van de officiële ontwikkelingshulp (ODA). Dit aandeel toont een scherpe stijging van 3,6% in 1974 tot 8% in 1979, maar daalde daarna gestaag tot 2,5% in 1993.

De kern van het Nederlandse hulpprogramma in Tanzania wordt gevormd door het landenprogramma. Het niveau van de jaarlijkse allocaties van dit programma is over de afgelopen vijftien jaar tamelijk constant gebleven. Daarnaast ontving Tanzania aanzienlijke bedragen vanuit meer dan twintig speciale programma's. De belangrijkste hiervan waren het betalingsbalansprogramma, de drie sectorprogramma's (plattelandontwikkeling, industriële ontwikkeling, en onderwijs en onderzoek) en de hulp verleend via particuliere organisaties. Gemiddeld was de verhouding tussen de hulp uit de landenprogramma's en die uit de speciale programma's 2:1.

In de loop van de tijd veranderde de sectorale verdeling van de Nederlandse hulp aanzienlijk. Het aandeel van de industriële sector zag een verdubbeling over de afgelopen twintig jaar, namelijk van ruim 30% tot bijna 60%. Daarentegen verminderde het aandeel van de landbouw met bijna de helft van 20% tot 10%. Deze verandering is grotendeels het gevolg van de toename van de programmahulp in diezelfde periode, die hoofdzakelijk werd verstrekt in de vorm van importsteun aan industriële ondernemingen. In de periode 1970–1992 ging bijna een kwart van alle hulp naar de sociale sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, drinkwatervoorziening en gemeenschapsontwikkeling). Slechts een gering deel werd over de afgelopen twee decennia besteed aan verbetering van de economische infrastructuur.

De verschuivingen van projecthulp naar programmahulp en van landbouw naar industrie veroorzaakten ook een geografische vertekening in de hulp naar de stedelijke gebieden. De schatting is dat bijna twee derde van alle Nederlandse hulp naar de steden ging, en vooral naar de hoofdstad Dar es Salaam. Ofschoon er weinig gegevens beschikbaar zijn over het spreidingseffect van deze hulp, wordt vrij algemeen aangenomen dat de indirecte voordelen ervan voor de plattelandsgebieden marginaal waren. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat een onevenredig klein deel van de Nederlandse hulp uiteindelijk ten goede is gekomen aan de ontwikkeling van het platteland, waar de grote meerderheid van de Tanzaniaanse bevolking woont.

7.5 Organisatie van het hulpprogramma

Het bilaterale hulpprogramma tussen Nederland en Tanzania vertoonde een hoge mate van complexiteit. Zo werd de hulp via meer dan twintig beleidsinstrumenten beschikbaar gesteld, ieder met eigen prioriteiten en criteria. Het afschaffen van bepaalde programma's en het instellen van weer nieuwe in de loop der tijd maakten het Nederlandse hulpprogramma weinig doorzichtig voor de ontwikkelingslanden. Voorts zijn de laatste jaren de hulpvoorwaarden met betrekking tot zowel beleid als financieel beheer aanzienlijk uitgebreid. Daarenboven ondersteunde het Nederlandse programma een breed scala aan sectoren via een groot aantal projecten en een brede variëteit aan partnerorganisaties. Ten slotte was het programma verspreid over grote delen van het land. Als gevolg van deze complexiteit en de grote sectorale en geografische spreiding werden hoge eisen gesteld aan organisatie en beheer van het programma.

Hiertegenover staat dat traditioneel de omvang van de staf die belast is met de planning en uitvoering van de landenprogramma's relatief klein was. De meeste donoren die een vergelijkbaar hulpprogramma hadden, beschikten over een aanzienlijk grotere stafbezetting op hun ambassades. Het personeelsbeleid van het ministerie is bovendien sinds begin jaren tachtig gericht op de selectie en recrutering van generalisten. Regelmatige roulatie van taken en overplaatsing is daarbij een verwacht en gewenst carrièrepatroon. Een ander opvallend kenmerk van de organisatie is het sterk gecentraliseerde beheerssysteem met slechts geringe delegatie van bevoegdheden naar de ambassades.

Er is de afgelopen jaren wel een aantal maatregelen genomen om te komen tot een verbetering van de organisatie en het beheer van het hulpprogramma. Deze maatregelen hadden betrekking op de hulpprogrammering zoals de introductie van

meerjarenplannen, wijziging in de opzet van het beleidsoverleg en het veranderen van de financiële programmering; een professionelere begeleiding van het hulpprogramma (door het aanstellen van sectorspecialisten); toegenomen eisen ten aanzien van de organisatie van de hulp (financiële- versus technische-hulpprocedure); en een meer gedetailleerde regelgeving voor de projectopzet en -uitvoering (projectcyclus).

Sinds het midden van de jaren tachtig is het beleid voor programma- en regiolanden vastgelegd in landen- en regiobeleidsplannen die in beginsel voor vier jaar gelden. Daarvoor ontbraken dergelijke documenten en droeg het hulpbeleid met programmalanden zoals Tanzania een sterk ad hoc karakter. Deze meerjarige beleidsplannen geven informatie over de Nederlandse beleidsvoornemens voor de komende jaren met het betreffende ontwikkelingsland. In deze documenten staan met name de Nederlandse beleidsprioriteiten centraal, zoals armoedebestrijding, economische verzelfstandiging, milieu en vrouwen. In de documenten worden voorts de keuzen expliciet gemaakt aan welke sectoren, regio's, kanalen en hulpvormen voorrang zal worden gegeven in het kader van de Nederlandse hulp. Alhoewel Tanzania formeel geconsulteerd werd bij het opstellen van deze plannen berustte de eindverantwoordelijkheid geheel bij Nederland en hebben de plannen een sterk donorcentristisch karakter. Dit werd nog versterkt door het introduceren van een regioprogramma voor Oost-Afrika begin jaren negentig, omdat dit de betrokkenheid van individuele landen bij het formuleren van het beleid verder reduceerde.

Tanzania en Nederland voerden sinds begin jaren tachtig tweemaal per jaar beleidsoverleg. Dit overleg, dat gewoonlijk aan het eind van het jaar plaatsvond, was primair bedoeld om nieuwe hulpverplichtingen aan te gaan. Het tweede overleg, het zgn. voortgangsoverleg, had hoofdzakelijk tot doel de stand van zaken op te maken over de uitvoering van de gemaakte afspraken. Hierbij vormde met name de tijdige besteding van de beschikbare financiële middelen een belangrijk punt op de agenda. Vanaf 1992 is de frequentie van het beleidsoverleg teruggebracht tot eenmaal in de twee jaar. Tweejarige committeringen, zo wordt verwacht, zouden de beheersbaarheid van de hulpprogrammering verder verbeteren. De discussies gehouden in het kader van het beleidsoverleg waren tamelijk formeel van aard en bestonden hoofdzakelijk uit het uitwisselen van officiële verklaringen. Wel werd geconstateerd dat in de afgelopen tijd het beleidsoverleg op een aantal onderdelen aanzienlijk is verbeterd: de voorbereiding aan Nederlandse kant verliep meer systematisch; de toelichting op Nederlandse beleidsprioriteiten werd meer gedetailleerd; en de bijeenkomsten hadden een sterk beleidsmatig karakter. Met name werd uitvoerig stilgestaan bij het belang van herstructurering van het macro-economische beleid. Dit staat in tegenstelling tot het verleden toen het overleg voornamelijk was geconcentreerd op specifieke projectkwesities. Ondanks deze verbeteringen, moet ook

worden geconcludeerd dat het beleidsoverleg een nog sterk door de donor gedomineerd proces is gebleven.

In 1985 werd voorts een nieuw begrotingssysteem ingevoerd voor de Nederlandse hulp, gebaseerd op jaarlijkse kasplafonds. Door de overgang naar dit systeem was het niet langer mogelijk om aan het eind van het jaar niet-bestede bedragen over te hevelen naar het volgend jaar. In het algemeen waren er in de hulpsamenwerking met Tanzania geen grote problemen om de geplande kasplafonds te halen. Importsteun speelde een belangrijke rol bij het realiseren van de geplande financiële doelstellingen. Vanwege de flexibiliteit van deze hulpvorm en de snelheid waarmee uitgaven in het kader van programmahulp realiseerbaar waren, konden onderbestedingen in de projecthulp worden opgevangen. Dit verklaart ook de grote schommelingen in de hoogte van de programmahulp over de afgelopen tien jaar.

Tevens werden maatregelen genomen om de nadelige gevolgen van de personeelsintegratie op het ministerie te beperken. Zo werd als regel de plaatsingsduur verlengd van drie naar vier jaar. De frequente roulatie van personeel bleef echter problemen opleveren voor een goede overdracht van opgebouwde kennis. Het gebrek aan institutioneel geheugen bij de organisatie wordt in het algemeen ervaren als een ernstig knelpunt. Een tweede set van maatregelen betrof het aanstellen van sector-specialisten op de ambassades en uitbreiding van de technische advieseenheid van het DGIS. De staf op de ambassade in Dar es Salaam werd over de afgelopen jaren uitgebreid met vier sectorspecialisten. Sinds kort zijn aan deze sectorspecialisten bovendien lokale counterparts toegevoegd. Deze uitbreiding van de ambassadestaf is evenwel niet gepaard gegaan met grotere delegatie van bevoegdheden naar het veld.

In het Nederlandse hulpprogramma kunnen twee hoofdmodaliteiten van uitvoering worden onderscheiden: de zgn. technische-hulpprocedure en de financiële-hulpprocedure. Bij de financiële-hulpprocedure is het ontwikkelingsland primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de hulp. Het ontvangende land organiseert de aanbesteding, evalueert de offertes, sluit de contracten af voor de levering van de goederen en houdt toezicht op de uitvoering. Onder de technische-hulpprocedure ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de levering van inputs bij de donor. In 1993 werd meer dan de helft van alle Nederlandse hulp aan Tanzania uitgevoerd volgens de technische-hulpprocedure. Sinds de herijkingsnota van 1984 is uitbesteding in het kader van de technische hulpprocedure formeel regel en eigen beheer uitzondering. De voorkeur voor uitbesteding was gebaseerd op een drietal te verwachten voordelen van deze uitvoeringsmodaliteit: kwaliteitsverbetering, vermaatschappelijking en werklastermindering. Ongeveer de helft van alle hulp onder de technische-

hulpprocedure werd gekanaliseerd via multilaterale organisaties en NGO's inclusief SNV. Een kwart was uitbesteed aan de particuliere marktsector. Dit impliceerde dat nog steeds een kwart van alle technische hulp in eigen beheer werd uitgevoerd. Eigen beheer wordt als de meest geschikte modaliteit gezien voor de uitvoering van projecten die volgens de procesmatige benadering zijn opgezet.

De keuze tussen technische- en financiële-hulpprocedure wordt gemaakt op basis van zowel beleidsmatige als beheersmatige overwegingen. In beginsel gaat de voorkeur uit naar de financiële-hulpprocedure daar deze beter tegemoet komt aan de wens het ontvangende land maximale zeggenschap te geven over de besteding van de hulp. De beleidsmatige voorkeur voor de financiële-hulpprocedure bleek echter in de samenwerking met Tanzania steeds moeilijker te verwezenlijken vanwege de zwakke administratieve ontvangststructuur. Een grotere mate van delegatie naar Tanzaniaanse instanties werd ook belemmerd door het sterk toegenomen aantal beleidseisen en een strakkere regelgeving voor financiële verantwoording. De technische-hulpprocedure geeft meer zekerheid over een correct en snel uitgavenverloop. Het gevolg is dat de toepassing van de financiële-hulpprocedure is teruggelopen. Voor minder dan de helft van de hulp ligt nu de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid bij Tanzania, terwijl dit aan het begin van de jaren tachtig nog driekwart was. Door bovendien weer meer aan te dringen op een projectmatige benadering in het kader van de bilaterale hulp zal deze tendens zich waarschijnlijk de komende jaren nog verder voortzetten. De trend naar een meer donorgestuurde aanpak kan het gevoel van betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid bij het ontvangende land ernstig ondergraven. De bilaterale samenwerking met Tanzania lijkt derhalve te worden geconfronteerd met twee tegenstrijdige doelstellingen: enerzijds een grotere rol voor het ontvangende land in de ontwikkelingsrelatie en anderzijds toenemende Nederlandse voorwaarden met betrekking tot de beleidsuitgangspunten en financiële verantwoording. Om dit probleem op te lossen zullen donoren hun hulp flexibeler dienen aan te bieden. Hier zal tegenover moeten staan van de kant van Tanzania een meer consistente monitoring en financiële verantwoording (auditing) van de hulp. Om Tanzania's financiële beheer (accountability) te verhogen zal de komende jaren meer aandacht moeten worden besteed aan institutionele versterking.

7.6 Beheer van de projectcyclus

Het projectenbestand van de ontwikkelingssamenwerking met Tanzania toont een grote mate van versnippering, relatief korte committeringsperiodes, en veelvuldige projectverlengingen. Volgens de financiële administratie van het DGIS bestond

de lijst van bilaterale projectactiviteiten in 1993 uit niet minder dan 120 com-mitteringen, die in feite slechts betrekking hadden op 40 programma-activiteiten. Gedurende de periode 1987-1992 werden 75 projectvoorstellen goedgekeurd, waar-van 90% een verlenging betrof van bestaande projecten en programma's.

In het midden van de jaren tachtig werd bij het DGIS een omvangrijker en meer gedetailleerd systeem van instructies ingevoerd voor projectplanning, -uitvoering en -begeleiding. Deze zijn opgenomen in de Procedurebundel ontwikkelingssamen-werking. In deze studie zijn bij de analyse van de projectcyclus drie hoofdstadia onderscheiden: de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatiefase.

De voorbereidingsfase bestaat uit drie onderdelen: identificatie, formulering en be-oordeling. De studie toonde aan dat in de ontwikkelingssamenwerking met Tanzania het ontvangende land nauwelijks een rol speelde in identificatie en formulering. Steeds vaker wordt de visie binnen de donorgemeenschap gehuldigd dat de doel-treffendheid van projecten aanzienlijk wordt vergroot indien het ontvangende land en de counterpartorganisatie het project vanaf het begin als een eigen activiteit beschouwen en zich daarvoor verantwoordelijk voelen. Om dit 'eigendom' van projecten te bevorderen zou de donor de projectvoorbereiding meer aan de hulp-ontvangende landen moeten overlaten dan thans het geval is. In het Nederlandse hulpprogramma met Tanzania was de projectvoorbereiding eveneens een nog sterk door de donor gedomineerd proces. De studie toonde voorts aan dat een project zelden wordt afgewezen nadat de eerste stappen van de voorbereiding zijn gezet, een reden te meer om het ontvangende land vanaf het begin intensief te betrekken bij de projectvoorbereiding.

De uitvoeringsfase van een project omvat de acquisitie van goederen en diensten, alsmede monitoring en supervisie. De voorgeschreven aankoopprocedures werden in het Tanzania-programma met grote flexibiliteit gehanteerd. Een toenemend deel van de hulp was de facto ongebonden, dat wil zeggen dat de hulp gelden werden besteed buiten Nederland of werden gebruikt voor de financiering van lokale kosten. Terwijl aan het begin van de jaren tachtig nog ongeveer twee derde van de bilaterale hulp aan Tanzania in Nederland werd besteed, was dit aan het begin van de jaren negentig gedaald tot slechts een derde.

Projectmonitoring en -supervisie waren sterk gericht op bewaking van de inzet van middelen. De aandacht die werd besteed aan de resultaten van projecten was relatief gering. De meeste projecten kenden ook geen deugdelijk systeem van monitoring. Een verschuiving van een te veel op middelen (input) naar een meer op resultaten (output) gerichte organisatiecultuur bij het DGIS lijkt derhalve gewenst.

De derde fase, de evaluatie, is een standaardonderdeel van de projectcyclus. Dit verklaart waarschijnlijk het grote aantal projectevaluaties die binnen het bilaterale programma met Tanzania werden uitgevoerd. Bijna elke activiteit werd eens in de drie jaar geëvalueerd. De kwaliteit van de evaluaties verschilde sterk, maar liet in het algemeen te wensen over. De belangrijkste redenen hiervoor waren het operationele karakter van de evaluaties met een sterke gerichtheid op formulering van de nieuwe projectfase, de geringe tijdsduur beschikbaar voor de evaluatoren en het ontbreken van een goed monitoring-systeem.

De algemene conclusie is dat gedurende de afgelopen tien jaar het beheer van de projectcyclus is veranderd van een tamelijk ongestructureerd proces tot een goed gereguleerde en geleide activiteit. Dit was vooral het gevolg van meer gedetailleerde regelgeving neergelegd in de Procedurebundel. Het nieuwe beheerssysteem heeft ongetwijfeld bijgedragen aan doorzichtiger besluitvorming, en heeft tevens geleid tot een zorgvuldiger analyse en beoordeling van voorstellen.

Een gedegen projectvoorbereiding, met inbegrip van het verzamelen van relevante gegevens, is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle projecten en programma's. In landen met een zwakke ontvangststructuur, zoals Tanzania, bestaat evenwel het gevaar dat een te rigide systeem van voorschriften en regels ervoor zorgt dat projectplanning, -uitvoering, en -monitoring een sterk door de donor gedomineerd proces wordt. In het Nederlandse hulpprogramma met Tanzania werden alle fasen van de projectcyclus in belangrijke mate door de donor gecontroleerd. Het DGIS meende dat een dergelijke actieve rol verantwoord was op grond van de eigen administratieve regels en de behoefte om een zorgvuldige controle over de financiële middelen uit te oefenen. Dit leidde tevens tot een zeer hoge frequentie van allerlei ondersteunende missies vanuit Nederland naar Tanzania. Een vooraanstaande rol en grotere betrokkenheid van lokale organisaties, zoals voorzien in de procedures, werd daardoor onvoldoende gerealiseerd.

7.7 Hulpvormen

In deze studie worden vijf hulpvormen onderscheiden: programmahulp, kapitaalinvesteringsprojecten, plattelandsontwikkelingsprojecten, technische samenwerkingsprojecten en sectorhulp. Programmahulp werd gedefinieerd als alle hulpbijdragen beschikbaar gesteld aan een land voor algemene ontwikkelingsdoeleinden en niet gerelateerd aan specifieke projectactiviteiten. Verschillende typen van programmahulp kunnen worden onderscheiden. Voor Tanzania waren de meest voorkomende typen: importsteun, co-financiering van structurele aanpassingsprogramma's en

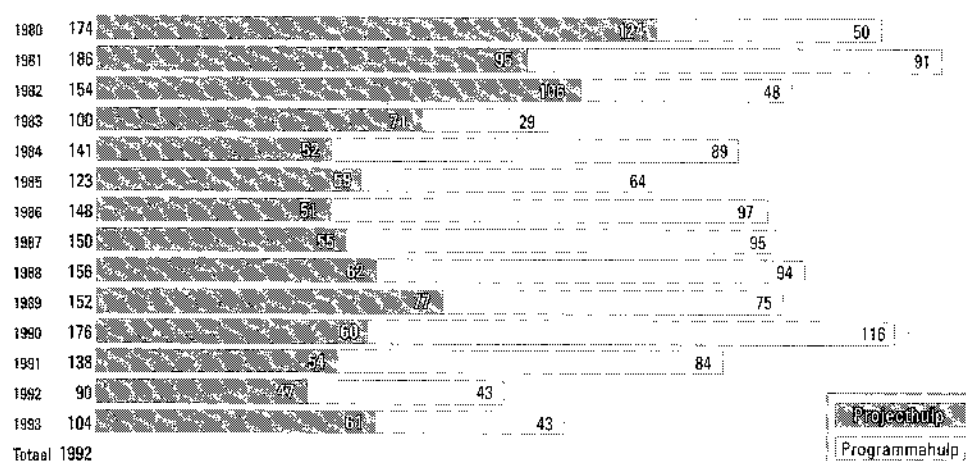
schuldverlichting. Tot begin jaren tachtig was projecthulp de meest gangbare hulpvorm. Bij projecthulp gaat het in feite om een ontwikkelingsinvestering die qua doelstelling en middelen beperkt is tot een bepaalde tijdsperiode. In deze studie worden drie typen van projecthulp onderscheiden: kapitaal investeringsprojecten; plattelandsonwikkelingsactiviteiten; en technische samenwerking.

Bij kapitaal investeringsprojecten gaat het in de eerste plaats om uitbreiding van de produktie- of infrastructurele capaciteit. Deze hulp bestaat voornamelijk uit het leveren van kapitaal goederen. Een tweede type van projectactiviteiten heeft betrekking op plattelandsonwikkeling. Deze projecten worden afzonderlijk behandeld en beoordeeld, vanwege de schaal waarop ze werden uitgevoerd en de uiteenlopende benaderingen die erbij werden gevolgd. Technische samenwerkingsprojecten verwijzen naar die activiteiten, die de versterking van de menselijke en institutionele capaciteit tot hoofddoel hebben. Dit vond vooral plaats door het verbeteren van lokale trainingsfaciliteiten, het verstrekken van beurzen en het beschikbaar stellen van buitenlandse deskundigen. Sectorhulp, ten slotte, is een combinatie van hulpvormen (kapitaal investeringen, programmahulp en technische samenwerking) gericht op de ontwikkeling van één sector.

De verdeling van de Nederlandse hulp aan Tanzania over de verschillende hulpvormen heeft sinds het midden van de jaren zeventig belangrijke veranderingen ondergaan. Met bijna de helft van alle Nederlandse hulp waren kapitaal investeringen het belangrijkste hulptype in de jaren zeventig. Het aandeel van deze kapitaal investeringsprojecten daalde tot minder dan 10% in de jaren tachtig. In tegenstelling hiermee ging de programmahulp drastisch omhoog, en wel van bijna een vijfde in de jaren zeventig tot ruim de helft na 1985. De relatieve omvang van de steun voor plattelandsonwikkeling en technische samenwerking bleef, met elk rond een zesde van de uitgaven, betrekkelijk stabiel gedurende de periode 1970–1992. Sectorhulp werd alleen tijdens de jaren tachtig gegeven en bedroeg in die periode rond de 10% van alle hulp. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de belangrijkste verandering in het hulpprofiel over de afgelopen decennia was de sterke stijging van de programmahulp en de scherpe daling van de projecthulp, en meer in het bijzonder die van de kapitaal investeringen.

7.8 Programmahulp

De sterke stijging van programmahulp aan het eind van de jaren zeventig was een gevolg van de onvoldoende benutting van de eerder met ontwikkelingsgelden gecreëerde produktiecapaciteit. Het tekort aan buitenlandse deviezen was hierbij



Figuur 9 Projecthulp en programmahulp aan Tanzania, 1980–1993
(in miljoenen guldens)

één van de belangrijkste knelpunten. Aanvankelijk werd de programmahulp gezien als overbruggingssteun om tijdelijke economische problemen op te vangen die, zo werd gesteld, door externe factoren waren veroorzaakt. Langzamerhand werd evenwel duidelijk dat de betalingsbalansproblemen waarmee Tanzania te kampen had, van structurele aard waren. Terwijl in het begin aan programmahulp nauwelijks beleidscondities waren verbonden, werd deze hulpvorm geleidelijk alleen nog maar beschikbaar gesteld in het kader van structurele aanpassingsprogramma's. Daarmee werd programmahulp steeds meer gezien als hulpinstrument om het proces van macro-economische hervormingen te ondersteunen.

Vanaf 1985 was het Nederlandse beleid erop gericht om tenminste de helft van alle reguliere bilaterale hulp voor programmahulp te bestemmen. Het feitelijk aandeel van de programmahulp was veel hoger en bedroeg ongeveer twee derde in de periode 1986–1992. Het aandeel vertoonde echter aanzienlijke schommelingen over die periode. Problemen bij de uitgaven voor projecthulp speelden hierbij een belangrijke rol.

De omvang van de Nederlandse programmahulp voor Tanzania bedroeg ongeveer f 1 miljard over de periode 1970–1992. De belangrijkste hulpvormen waren importsteun (f 750 miljoen), co-financiering van structurele of sectorale aanpassingsprogramma (f 150 miljoen), en schuldverlichting (eveneens f 150 miljoen). Dit laatste had vooral betrekking op het kwijtschelden van hulpleningen verstrekt door Nederland in de jaren zeventig. Importsteun bestond uit twee categorieën: grondstoffen

en halffabrikaten voor de industriële sector (twee derde van het totaal) en inputs voor de landbouw (een derde).

Kunstmest was verreweg het belangrijkste produkt dat onder de importsteun is geleverd voor de landbouwsector. Vanaf het midden van de jaren zeventig is bijna een half miljoen ton kunstmest aan Tanzania geschonken voor een totaal bedrag van ongeveer f 200 miljoen. Ruim 80% van de kunstmest werd gebruikt voor de verbouw van mais. Deze verbouw is vrijwel geheel in handen van kleine boeren. Een belangrijk deel van de kunstmest was bestemd voor de maisproduktie in de Southern Highlands; vanwege de geografische ligging, ver weg van potentiële afzetgebieden, leverde produktie daar echter grote marketing-problemen op. De keuze van dit gebied als graanschuur was voornamelijk gebaseerd op agro-technische argumenten (regenval en geschikte bodems) en politieke motieven. Het beleid van Tanzania was er immers op gericht ook de meer marginale gebieden te laten profiteren van het ontwikkelingsproces. De plannen van de Tanzaniaanse overheid bij het vaststellen van de kunstmestbehoefte, zo kan worden geconcludeerd, gingen uit van de maximalisering van de binnenlandse produktie van mais waarbij kosteneffectiviteit een ondergeschikte rol speelde. Kunstmest werd dan ook tot het eind van de jaren tachtig zwaar gesubsidieerd. Subsidies lagen rond 60-80% van de kostprijs over de afgelopen twintig jaar. Het voedselvoorzieningsbeleid van Tanzania werd derhalve gekenmerkt door hoge kosten voor kunstmestsubsidies en transport. In economische termen wordt het gebruik van kunstmest in deze studie negatief beoordeeld. Daar meer dan 90% van de Tanzaniaanse kunstmestimporten gedurende de jaren tachtig met donorhulp werd gefinancierd, moet worden vastgesteld dat de buitenlandse hulp in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het in stand houden van een zeer inefficiënt voedselproduktiesysteem. Om deze reden besloot Nederland eind jaren tachtig zijn kunstmesthulp stop te zetten. In 1989 is de Tanzaniaanse regering begonnen met het geleidelijk afschaffen van de subsidies op kunstmest. In 1993 was de hoogte van de overheidssubsidies aanzienlijk gedaald en bedroeg deze nog slechts 20% van de wereldmarktprijs. Sinds 1992 wordt door Nederland weer kunstmeststeun gegeven aan Tanzania. De Nederlandse steun wordt thans uitsluitend gekanaliseerd via privéhandelaren, dit in tegenstelling tot het verleden toen kunstmestdistributie het monopolie was van de Tanzania Fertilizer Company, een semi-overheidsbedrijf. Het gevaar is echter dat de huidige subsidies op kunstmest niet aan de boeren ten goede komen maar door de privéhandelaren zelf worden opgestreken, hetgeen uiteraard niet de bedoeling kan zijn geweest van deze hulp.

De importsteun voor de industriële sector bedroeg in totaal f 500 miljoen. Ongeveer twee derde hiervan ging naar overheidsinstellingen, voornamelijk semi-staatsbedrijven. Veel van deze bedrijven werden gekenmerkt door een grootschalig en

kapitaal- en importintensief produktiesysteem. Door de importsteun ontvingen deze ondernemingen gedurende vele jaren een dubbele subsidie. De eerste betrof een premie die ze ontvingen vanwege de lagere officiële wisselkoers waartegen ze de buitenlandse deviezen verkregen in vergelijking met de werkelijke parallelle koers op de markt. De tweede was het gevolg van het niet of slechts ten dele betalen van tegenwaardefondsen voor de verkregen buitenlandse valuta. Ongeveer de helft van de tegenwaardefondsen voor importsteun verstrekt in de periode 1987–1992 was in 1993 nog niet terugbetaald. Hoewel de meerderheid van de wanbetalers semi-staatsbedrijven zijn, is rond een derde van het uitstaande bedrag verschuldigd door de particuliere sector. Een analyse van de bedrijfsresultaten van de gesteunde ondernemingen (uitgedrukt in de Domestic Resource Cost ratio) heeft aangetoond dat ongeveer 70% van de ontvangers van Nederlandse importsteun inefficiënt produceerde, waarvan de productie van de helft zelfs als zeer ondoelmatig werd beoordeeld.

Vanaf het midden van de jaren tachtig heeft Nederland f 150 miljoen bijgedragen aan drie sectorale aanpassingsprogramma's die werden gecoördineerd door de Wereldbank. Elk van die programma's had tot doel institutionele hervormingen te stimuleren in een bepaalde sector door middel van een zeer flexibele vorm van programmahulp. In 1989 werd door de donoren met Tanzania overeengekomen deze programmahulp te kanaliseren via een nieuw toewijzingssysteem voor buitenlandse deviezen. In tegenstelling tot de administratieve toewijzing zoals die in het verleden werd gehanteerd, speelt bij dit zogeheten Open General Licence (OGL) systeem de markt een belangrijke rol bij de allocatie van deviezen. Bij de toewijzing werd voorts uitgegaan van het principe: wie het eerst komt, het eerst maakt. Een toenemend aantal donoren heeft het OGL ondersteund, zodat aan het begin van de jaren negentig 80% van alle importsteun via het OGL verliep. In de periode 1988–1992 werd door donoren bijna US\$ 1 miljard aan hulp via dit nieuwe mechanisme gekanaliseerd. De Nederlandse bijdrage aan het OGL over deze periode bedroeg f 80 miljoen.

Een analyse van het systeem toonde aan, dat het merendeel van de financiële middelen naar het particuliere bedrijfsleven ging en bestemd was voor de import van halffabrikaten. De belangrijkste sectoren die van het OGL gebruik maakten waren de industrie (40%) en het transportwezen (20%). Daar importeurs die toegang verkregen tot OGL-middelen nog steeds een aanzienlijke subsidie ontvingen, was het noodzakelijk strikte criteria voor toewijzing op te stellen, teneinde er zeker van te zijn dat deze subsidie aan ontwikkelingsdoeleinden ten goede zouden komen. Een multi-donorevaluatie wees echter uit, dat het beheer van het systeem ernstig te kort schoot. Scherpe kritiek werd geuit op het gebrek aan doorzichtigheid en

verantwoording van het gebruik van de hulpelden. Als gevolg van de negatieve bevindingen van deze evaluatie besloten de meeste donoren eind 1992 hun steun aan het OGL stop te zetten. Verschillende van hen, inclusief Nederland, keerden weer terug naar het administratieve toewijzingssysteem. Over dit systeem konden zij een grotere controle uitoefenen omdat in de beslissing over de toewijzing de donor een belangrijke stem had. Medio 1993 werd het OGL-systeem afgeschaft en vervangen door een valutaveilingsysteem. Sinds de invoering van het valutaveilingsysteem wordt er nog slechts één officiële koers gehanteerd bij de verkoop van deviezen. Vóór medio 1993 waren er zo'n acht verschillende buitenlandse valutakoketten, ieder met eigen procedures en wisselkoersen. De Tanzaniaanse overheid bleek onvoldoende in staat zo'n ingewikkeld systeem administratief te beheren. De Wereldbank heeft aan donoren gevraagd om op basis van remboursering (d.w.z. met terugwerkende kracht financieren van importrekeningen) het valutaveilingsysteem te ondersteunen. Behalve de Wereldbank zijn nog slechts weinig donoren bereid gebleken hun programmahulp via het valutaveilingsysteem beschikbaar te stellen. De geringe traceerbaarheid van de hulp en de angst voor slecht financieel beheer spelen hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol.

Ondanks de grote stroom van hulpelden via importsteun en OGL bleven de meeste industriële bedrijven ver onder hun capaciteitsniveau produceren. De capaciteitsbenutting verbeterde van 25% in de jaren voor 1986 tot 40% tussen 1986 en 1993. Dit is nog steeds aanzienlijk beneden de doelstelling van 60-70%, zoals voorzien onder het economische herstelprogramma. De conclusie is dan ook dat de programmahulp er niet in slaagde een van zijn belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken, namelijk het tot stand brengen van een levensvatbare industriële sector. Sommige critici zijn zelfs van mening dat importsteun verantwoordelijk is geweest voor het in stand houden van een inefficiënte industriële sector in plaats van bij te dragen aan de herstructurering hiervan.

Een tweede belangrijke doelstelling van programmahulp was ondersteuning van het economische hervormingsproces. Tanzania voert sedert 1986 een ingrijpend herstructureringsprogramma uit, waarbij het economisch beleid werd gewijzigd van een sterk door de staat gereguleerd systeem naar een meer door de markt gestuurd economisch stelsel. In het economisch hervormingsprogramma werd in eerste instantie de prioriteit gelegd bij het liberaliseren van de deviezenallocatie en het herstellen van het prijsmechanisme, inclusief devaluatie van de sterk overgewaardeerde Tanzaniaanse munt. Ook het terugdringen van handelsbelemmeringen om de economische concurrentie te bevorderen was een belangrijk doel van het programma. In een recent uitgebrachte vergelijkende studie van de Wereldbank over structurele aanpassingsprogramma's in 29 landen in Sub-Sahara Afrika over de periode

1987–1991 viel Tanzania in de categorie van landen die de meest vergaande hervormingsprogramma's hadden doorgevoerd (World Bank, 1994). Tijdens de vergadering van de consultatieve groep van juli 1993 sprak de donorgemeenschap echter haar zorgen uit over het tempo van de herstructurering. Terreinen waarop nog weinig vooruitgang is geboekt, zijn de institutionele hervormingen van semi-overheidsbedrijven, het bankwezen en het overheidsapparaat. Geconcludeerd moet worden dat Tanzania's aanpassingsprogramma's gedurende de eerste zeven jaren veel meer waren gericht op economisch herstel dan op structurele verandering. De volgende fase van het hervormingsproces zal daarom zeer ingrijpende aanpassingen vergen, vooral in de herstructurering van overheidsinstellingen.

7.9 Kapitaalinvesteringsprojecten

Investeringsprojecten waren verreweg de meest voorkomende hulpvorm in de jaren zeventig. Het ging hierbij voornamelijk om grootschalige en kapitaal- en import-intensieve projecten in de infrastructurele en industriële sector. Vanwege commerciële belangen van donorlanden was het relatief gemakkelijk financiering voor dergelijke projecten te verkrijgen. Deze projecten hebben echter bijgedragen tot een toenemende import-afhankelijkheid van de Tanzaniaanse economie. Donorhulp lag derhalve mede aan de basis van de ernstige betalingsbalanscrisis eind jaren zeventig. Het antwoord van donoren op deze crisis bestond uit het vervangen van deze vorm van hulp door programmahulp om zodoende de in het verleden met buitenlandse investeringen opgezette productiecapaciteit beter te benutten. Kapitaalinvesteringsprojecten werden vanaf het begin van de jaren tachtig vrijwel alleen nog maar beschikbaar gesteld voor rehabilitatie van bestaande productiecapaciteit.

In de periode 1970–1980 was ook de Nederlandse hulp aan Tanzania grotendeels bestemd voor de financiering van kapitaalgoederen: ongeveer driekwart van de totale hulpstroom tegen een zesde in de periode 1980–1990. In totaal werd hiervoor tussen 1970 en 1992 f 550 miljoen beschikbaar gesteld, hetgeen overeenkomt met 20% van alle Nederlandse bilaterale hulp. Ook de Nederlandse investeringen gingen voornamelijk naar de industriële en infrastructurele sector. In de industriële sector was de suikerindustrie de belangrijkste hulpontvanger met zo'n f 100 miljoen. Het leeuwedeel van de hulp gelden werd gebruikt voor de uitbreiding van een tweetal suikerplantages, Kilombero en Kagera. Daarnaast werd een aanzienlijk bedrag besteed aan de bouw van een cementfabriek in Tanga. Kleinere bedragen waren bestemd voor het opzetten van een zetmeelfabriek, een fabriek voor landbouwwerktuigen en een scheepswerf.

In de infrastructurele sector waren de belangrijkste ontvangers van de Nederlandse hulp de nationale luchtvaartmaatschappij Air Tanzania Corporation (ATC) en het staatshavenbedrijf de Tanzania Harbour Authority (THA). De steun aan ATC ter waarde van f 120 miljoen bestond uit een groot aantal projectactiviteiten, zoals de levering van twee Fokker F27 vliegtuigen, de bouw van een onderhoudshangar op de Kilimanjaro luchthaven, de levering en installatie van navigatie-apparatuur, en de opleiding van piloten. Steun aan het havenbedrijf THA was voornamelijk bestemd voor de uitbreiding en verbetering van de haven van Dar es Salaam, en omvatte onder meer de levering van sleepboten en de bouw van een graanoverslagsilo.

Investeringsprojecten in de landbouwsector betroffen het bouwen van een keten van koelhuizen, het opzetten van een staatsbedrijf voor maisproductie, de bouw van opslagplaatsen voor kunstmest en graan, en het ondersteunen van grootschalige staatsbedrijven voor melkproductie.

De effectiviteit van de kapitaalinvesteringen is beoordeeld aan de hand van de benutting voor de geleverde productiecapaciteit, en de financiële en economische levensvatbaarheid van de bedrijven. De evaluatie toont een bijzonder negatief beeld over de bereikte resultaten. Van alle investeringshulp moet twee vijfde als een mislukking worden beschouwd. Dat wil zeggen dat de geïnstalleerde capaciteit voor minder dan 25% wordt benut. Vier projecten in deze categorie waren zelfs een volledig fiasco: de onderhoudshangar, de graanoverslagsilo, de zetmeelfabriek en de Kagera suikerplantage. Twee vijfde van de investeringen moet worden gekwalificeerd als teleurstellend, met een capaciteitsbenutting van 25 tot 50%. Slechts een vijfde van de investeringen heeft tot bevredigende resultaten geleid.

Er zijn vier redenen voor de negatieve resultaten van de investeringsprojecten.

- (1) Ernstige tekortkomingen in de opzet van de projecten. Projecten waren in het algemeen te grootschalig en te ingewikkeld en gebaseerd op overcapaciteit. De projectopzet en beoordeling was vrijwel volledig in handen van de donor en sterk afhankelijk van de inzet van buitenlandse deskundigen. Projecten hielden bovendien te weinig rekening met de omstandigheden ter plaatse en de in het land aanwezige expertise. Voorts was het ontwerp eenzijdig gericht op de levering van kapitaalgoederen en expertise uit het donorland en werd de versterking van het Tanzaniaanse kader en van lokale instellingen verwaarloosd. In alle gevallen werd de investering door Nederland economisch verantwoord geacht. Een ongefundeerd optimisme ten aanzien van de verwachte resultaten en ongerechtvaardigde haast in de voorbereiding en formulering werden bevorderd door de sterke uitbreiding van de begroting voor

ontwikkelingssamenwerking in de jaren zeventig en door de mogelijkheden voor leveranties van het Nederlandse bedrijfsleven.

- (2) De zwakke institutionele capaciteit bij de ontvangende organisaties. Deze tekortkoming kwam vooral naar voren bij semi-overheidsbedrijven die veelal een bureaucratische organisatiestructuur hadden. Deze opereerden met geringe flexibiliteit, mede vanwege een grote mate van politieke interventie in het management.
- (3) Voortdurende financiële problemen, voornamelijk veroorzaakt door de ongunstige beleidsomgeving waarbinnen ontvangers van de hulp moesten werken. Het prijsbeleid van de overheid, dat gericht was op lage consumentenprijzen, moet hierbij speciaal genoemd worden. Consumentenprijzen lagen dikwijls ver beneden het niveau van de produktiekosten.
- (4) De algemene ongunstige economische situatie in het land. Deze kwam vooral tot uiting in het tekort aan buitenlandse deviezen. Tevens had de geringe binnenlandse vraag naar lokaal geproduceerde goederen mede door een stagnerende economie een ongunstige invloed op de projectresultaten.

Het economisch klimaat is sinds de invoering van het economisch herstelprogramma sterk verbeterd. De verbeteringen verlopen evenwel trager dan eerder werd verwacht. Het is daarom waarschijnlijk dat een groot aantal industriële bedrijven het economisch liberaliseringsproces niet zal overleven. Slechts een kleine minderheid is in staat om te profiteren van de gunstiger marktomstandigheden. Van de Nederlandse investeringsprojecten hebben de cementfabriek en de suikerindustrie baat gehad bij het economisch hervormingsproces.

7.10 Plattelandsontwikkelingsprojecten

Gedurende de periode 1970–1992 is ongeveer 15% van de Nederlandse hulp besteed aan plattelandsontwikkeling. Twee derde hiervan ging naar drie omvangrijke programma's uitgevoerd in het kader van de reguliere bilaterale hulp: verbetering van de melkveehouderij, rurale drinkwatervoorziening en districtontwikkeling. Een derde van de middelen ten behoeve van plattelandsontwikkeling liep via de multilaterale en niet-gouvernementele organisaties.

De Nederlandse steun aan de drinkwatervoorziening op het platteland begon in 1971. Gedurende de eerste fase (1971–1981) werd een sterk technocratische, van



Kleinschalige melkveehouderij, Tanga

bovenaf door overheidsdiensten gestuurde benadering gevolgd, waarbij de nadruk lag op de aanleg van zo veel mogelijk nieuwe drinkwatervoorzieningen, voornamelijk putten met handpompen. In de tweede fase (1981–1992) verschoof de aandacht naar een beter onderhoud van de aangelegde voorzieningen door middel van een grotere betrokkenheid van de dorpsgemeenschappen bij de opzet van de projecten. Geografisch waren de activiteiten geconcentreerd in twee regio's, Shinyanga en Morogoro. Na een periode van meer dan twintig jaar en investeringen ter waarde van f 100 miljoen moeten de resultaten als zeer teleurstellend worden beoordeeld. Van alle aangelegde voorzieningen is ongeveer de helft buiten werking als gevolg van technische mankementen en tekortkomingen in het onderhoudssysteem. Ook het percentage van de bevolking dat werd bereikt is laag: slechts 28% van de bevolking van Morogoro en niet meer dan 8% in Shinyanga. De duurzaamheid van de resultaten wordt belemmerd door de geringe bereidheid van de bevolking om te betalen voor drinkwatervoorzieningen.

De Nederlandse hulp aan de veeteelt begon in het midden van de jaren zeventig. Min of meer vanaf het begin lag de concentratie op een tweetal regio's, Tanga en Kagera. In een eerste fase was de hulp gericht op grootschalige staats-melkveehouderijbedrijven. Aan het begin van de jaren tachtig verschoof de nadruk naar de ontwikkeling van de melkveehouderij op kleine boerenbedrijven. De totale Nederlandse bijdrage

aan de veeteeltsector bedroeg ongeveer f 80 miljoen. De grootschalige aanpak, waarvoor meer dan de helft van de middelen werd gebruikt, bereikte geringe en zeer waarschijnlijk zelfs negatieve economische resultaten. Alle gesteunde staatsbedrijven produceerden ver beneden hun capaciteit. Daarentegen was de aanpak gericht op de kleine boerenbedrijven tamelijk succesvol. Kleinschalige melkveehouderij blijkt financieel aantrekkelijk en economisch levensvatbaar onder meer vanwege de geringe behoefte aan buitenlandse deviezen. De boeren hebben een grote belangstelling voor het programma. De verdere uitbreiding wordt evenwel ongunstig beïnvloed door de beperkte afzetmarkt, die mede het gevolg is van importen van melkpoeder in het kader van voedselhulp (EU en WFP).

Het districtenprogramma begon in het midden van de jaren tachtig. Aanvankelijk werden vier districten geselecteerd : Bukoba, Mbulu, Maswa en Meatu. De uit te voeren ontwikkelingsactiviteiten binnen deze districten dienden te worden gekozen op grond van lokale prioriteiten, een laag niveau van operationele kosten, en aansluiting bij in gebruik zijnde technologie. In 1992 werd besloten het programma uit te breiden tot tien districten. Voor de periode 1987-1994 was een bedrag van 50 miljoen gulden beschikbaar voor het programma.

Eerdere ervaringen met gedecentraliseerde ontwikkelingsplanning in Tanzania, de zgn. Rural Integrated Development Programmes (RIDEPs), waren ongunstig. Deze regionale ontwikkelingsprogramma's mislukten vanwege de geringe aandacht voor verbetering van de produktie en produktiviteit op de landbouwbedrijven, het brede scala aan activiteiten dat werd ondersteund, en de zwakke overheidsorganisatie met als gevolg een zeer dominante rol van donoren in de uitvoering.

Het is nog te vroeg voor een definitieve beoordeling van het districtenprogramma. Tot nu toe hebben de programma's zich vooral toegelegd op de verbetering van de economische infrastructuur en training van staf. Verhoging van de produktie en produktiviteit in de sleutelsectoren van de lokale economie zijn nog niet tot stand gebracht. De zeer geringe eigen inkomsten waarover districten beschikken vormen een ernstige belemmering voor de duurzaamheid van de projectresultaten, dit ondanks de indrukwekkende participatie van de lokale bevolking in de uitvoering van activiteiten. Lokale overheden zijn derhalve voor de financiering van projecten in zeer sterke mate afhankelijk van donoren. De geconstateerde tekortkomingen komen sterk overeen met die van de eerdere regionale ontwikkelingsprojecten.

Een aanzienlijk deel (een derde) van de Nederlandse hulp gelden bestemd voor plattelandsontwikkeling in Tanzania verliep via niet-gouvernementele organisaties en multilaterale instellingen. NGO's worden traditioneel beschouwd als een effec-

tief kanaal om arme bevolkingsgroepen te bereiken. Over de periode 1970-1992 hebben de Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) meer dan 300 projecten in Tanzania gesteund voor een totaal bedrag van ongeveer f 100 miljoen. De gezondheidszorg, landbouwproductie, drinkwatervoorziening en gemeenschapsontwikkeling waren de belangrijkste sectoren. Een totaal oordeel over de doeltreffendheid van deze activiteiten kan niet worden gegeven, aangezien in het kader van deze landenevaluatie slechts een gering aantal door NGO's gesteunde projecten is geëvalueerd. De beschikbare informatie lijkt er echter op te wijzen dat ook voor NGO-activiteiten geldt dat **duurzaamheid van projectresultaten** een groot probleem was. Dit kwam onder meer zeer duidelijk naar voren bij de projecten in de gezondheidszorg. Bovendien kampen ook de Nederlandse MFO's met zwakke lokale ontvangststructuren, waardoor verdere delegatie van bevoegdheden naar lokale intermediaire NGO's wordt belemmerd.

Naast NGO's hebben ook multilaterale instellingen een belangrijke rol gespeeld bij de uitvoering van plattelandsontwikkelingsprojecten in Tanzania. Het betreft hier voornamelijk de zogeheten multi-bi projecten, gefinancierd uit het voormalige sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling. Een eerdere IOV-evaluatie (1991) concludeert dat multi-bi financiering niet heeft bijgedragen tot de beoogde bundeling van activiteiten. Vanwege het grote aantal kleine projecten dat door VN-organisaties wordt uitgevoerd is deze organisaties verweten dat zij aan 'projectitis' lijden. Projecten lijken te ambitieus te zijn in doelstellingen, gebrek aan duurzaamheid van resultaten te tonen, en te leiden tot een preoccupatie met de formulering van weer nieuwe projecten.

Samenvattend wordt de Nederlandse steun aan plattelandsontwikkeling in het algemeen als teleurstellend beoordeeld, ondanks enige recente successen. Vooral de duurzaamheid van deze steun wordt gering geacht. De oorzaak hiervoor is in het bijzonder gelegen in de zwakke Tanzaniaanse economie, die een belemmering vormt voor een effectieve ondersteuning van de kant van de overheid. Deze beschikt over onvoldoende eigen inkomsten om de dienstverlening op peil te houden. Maar ook de institutionele capaciteit van de overheidsdiensten wordt als uiterst zwak beschouwd. Een tweede belangrijke oorzaak is de geringe aandacht in de Nederlandse hulp voor ondersteunende programma's gericht op productie- en produktiviteitsverhoging in sleutelsectoren van de plattelandseconomie. Andere factoren die verantwoordelijk waren voor de onbevredigende resultaten waren de technocratische, blauwdrukachtige, en veelal grootschalige aanpak, met onvoldoende oog voor de economische haalbaarheid. Deze opportunistische benadering bij het ondersteunen van plattelandprojecten in de jaren zeventig was enerzijds het gevolg van de grote sympathie voor het Tanzaniaanse ontwikkelingsbeleid en anderzijds van het behartigen van

eigen commerciële belangen. Een procesmatige benadering, waarbij een niet van te voren in detail vastgelegd plan wordt uitgevoerd, zou naar alle waarschijnlijkheid hebben geleid tot betere resultaten. In een dergelijke aanpak wordt meer ruimte gelaten voor een intensieve participatie van de bevolking, en voor aanpassingen aan de specifieke hulpbronnenpositie van het land en het projectgebied. Maar bij de uitvoering van de procesmatige benadering wordt men geconfronteerd met een dilemma. Immers, de benadering houdt in dat donoren afzien van strikte uitvoeringsregels teneinde de inbreng van de lokale bevolking te optimaliseren. De evaluatie van het KAP-programma heeft aangetoond dat dit kan leiden tot financieel wanbeheer. Een flexibel financieringssysteem van de kant van de donor zal derhalve gepaard dienen te gaan met een consistente financiële controle door de ontvanger.

7.11 Technische samenwerkingsprojecten

Het hoofddoel van technische samenwerking is het bevorderen van kennisoverdracht en het versterken van lokale organisaties. Drie typen van technische samenwerking werden in deze studie onderscheiden: steun aan onderzoeksinstituten en opleidingscentra, het beurzenprogramma, en programma's voor de uitzending van deskundigen. De fondsen werden grotendeels aangewend voor de inzet van Nederlandse deskundigen. Daarnaast werd steun verleend aan verbetering of uitbreiding van de fysieke infrastructuur van onderzoeks- en opleidingsinstituten. De laatste jaren worden steeds vaker hulpmiddelen gebruikt voor de financiering van de lopende kosten van lokale instellingen. Geschat wordt dat 15% van alle hulp over de periode 1970–1992 aan technische samenwerking werd besteed. De instellingen die in het bijzonder met Nederlandse hulp werden gesteund waren: hoger onderwijs, waaronder de universiteit van Dar es Salaam, middelbare beroepsopleidingen en instellingen op het terrein van toegepast landbouwonderzoek.

De effectiviteit van de onderwijsinstellingen is vooral gemeten in termen van aantallen studenten die werden getraind en de kwaliteit van de opleiding. De evaluatiebevindingen toonden aan dat er sprake was van een zeer lage bezettingsgraad bij de verschillende trainingsinstituten. De geconstateerde daling van het aantal ingeschreven studenten was een direct gevolg van het tekort aan financiële middelen. Maar ook de kwaliteit van het onderwijs is teruggelopen. Deze verslechtering was het gevolg van een tekort aan goed opgeleid onderwijzend personeel, het ontbreken van lesmateriaal, en de slechte arbeidsmoraal bij de staf vanwege de zeer lage salarissen. Deze bevindingen zijn niet typisch voor het Nederlandse hulpprogramma, maar veeleer een afspiegeling van de crisissituatie waarin de overheidsinstellingen in Tanzania verkeren sinds het begin van de jaren tachtig.

Onderzoeken onder ex-studenten lieten zien dat deze het meest tevreden waren over korte, gespecialiseerde cursussen, gericht op een concrete werksituatie. Dit gold zowel voor cursussen aan Tanzaniaanse onderwijs- en trainingsinstituten als voor het beurzenprogramma. Over de afgelopen twintig jaar hebben meer dan 1500 Tanzaniaanen cursussen in Nederland gevolgd via het beurzenprogramma. De Nederlandse steun voor onderwijs en training was vooral gericht op middelbaar en hoger personeel in overheidsdienst.

De duurzaamheid van projecten met lokale trainings- of onderzoeksinstituten moet als een belangrijk probleem worden beschouwd. De zwakke financiële positie van de verschillende instituten is onlosmakelijk verbonden met de algemene macro-economische situatie van Tanzania. Alle onderwijs- en onderzoeksinstellingen zijn sterk afhankelijk van overheidssteun, en worden geconfronteerd met de gevolgen van forse dalingen van de overheidsuitgaven. De instellingen hebben dit probleem op uiteenlopende wijzen trachten op te lossen zoals het opzetten van eigen produktieactiviteiten, of het uitvoeren van adviesdiensten. Dit type oplossingen dwingt de instellingen tot het maken van keuzen tussen inkomensverwervende activiteiten enerzijds en onderwijsdoelstellingen anderzijds, waarbij de kwaliteit van het onderwijs gemakkelijk in het gedrang kan komen. Als alternatieve oplossing zou ook kunnen worden gedacht aan het geven van hulp door donoren in de vorm van beurzen voor deze lokale trainingsinstituten.

Ongeveer twee derde van de financiële middelen voor technische samenwerking werd aangewend voor de inzet van deskundigen. Technische expertise werd zowel in het kader van het reguliere bilaterale programma beschikbaar gesteld als via speciale deskundigenprogramma's. Drie deskundigenprogramma's waren van belang in de hulprelatie met Tanzania: het suppletieprogramma, het vrijwilligersprogramma (SNV) en de uitzending van deskundigen via particuliere organisaties (PSO). Het totaal aantal deskundigen uitgezonden naar Tanzania is in de loop der tijd sterk teruggelopen, van gemiddeld 250 per jaar aan het eind van de jaren zeventig tot ongeveer 150 begin jaren negentig.

De effectiviteit van de uitvoering van operationele taken door Nederlandse deskundigen werd in het algemeen positief beoordeeld. Afgemeten aan de training van Tanzaniaanse staf was de uitzending van deskundigen minder succesvol. Vooral het zgn. counterpart model, waarbij buitenlandse deskundigen voornamelijk een adviserende taak hebben naar hun lokale counterpart toe bleek slecht te werken. De redenen hiervoor zijn velerlei. In veel gevallen bleken counterparts te ontbreken. Mede hierdoor had de expert de neiging zelf de uitvoerende taken te verrichten. Ook de lage salarisniveaus, de ongunstige werkomstandigheden, en de geringe

carrièreperspectieven voor Tanzanianen belemmerden een doeltreffende technische begeleiding. Tot slot werden deskundigen gewoonlijk op hun technische expertise aangetrokken en niet op hun didactische kwaliteiten.

Er lijkt een tendens te bestaan de uitzending van deskundigen steeds meer in projectverband te doen plaatsvinden, mede vanwege de verslechterende overheidsbegroting. Zo wordt het werk van PSO-deskundigen niet zelden ondersteund door extra financiële middelen uit zowel het medefinancieringsprogramma als het landenprogramma. Het meest duidelijke voorbeeld in dit verband is echter de verandering die de SNV de laatste jaren heeft ondergaan van uitzendorganisatie tot uitzend-cum-projectorganisatie. Vanwege de oorsprong als uitzendorganisatie blijft de inzet van Nederlandse deskundigen een belangrijk element van de door SNV geboden hulp. Binnen het Nederlandse hulpbeleid wordt evenwel een maximale inzet van lokaal aanwezige expertise nagestreefd. Recent IOV-onderzoek heeft aangetoond dat succesvolle projecten veelal worden gekenmerkt door de inzet van lokale deskundigen (DGIS/IOV, 1991). Het lijkt zinvol Nederlandse expertise slechts beschikbaar te stellen, indien de deskundigheid niet in het betreffende land zelf aanwezig is.

Het beheer van de technische samenwerkingsprogramma's bleek in sterke mate in handen van de donoren te zijn. Dit geldt ook voor Nederland als donor. Hoewel middelen voor technische samenwerkingsprojecten in principe volledig ongebonden zijn, werd in feite een aanzienlijk deel van de gelden in Nederland besteed. Tanzania had nauwelijks inzicht in de bestedingen van dergelijke fondsen, en kosten en tarieven speelden een ondergeschikte rol bij het aantrekken van deskundigen. Vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit zou het in veel gevallen aanzienlijk voordeliger zijn geweest deskundigen uit ontwikkelingslanden in te zetten.

7.12 Sectorhulp

Vanwege meningsverschillen over Tanzania's macro-economisch beleid, was Nederland in het begin van de jaren tachtig niet langer bereid zijn programmahulp voort te zetten. Aangezien echter een grootschalige terugkeer tot projecthulp niet realistisch geacht werd, werd besloten een deel van de importsteun te verschuiven naar meer sectoraal gerichte programma's zoals die voor de suiker- en katoenindustrie. Op die wijze werd vanaf 1980 ongeveer f 250 miljoen aan sectorhulp gegeven, waarvan f 150 miljoen aan de suikersector en ongeveer f 100 miljoen aan de katoensector.



Rietsuikeroogst, Kilombero

De Nederlandse steun aan de suikersector dateert van het begin van de jaren zeventig, en had een totale omvang van f 260 miljoen over de periode 1972–1992. Doel en aard van de hulp veranderden gedurende die periode. Tot het begin van de jaren tachtig werd deze voornamelijk aangewend voor de uitbreiding van de productiecapaciteit. Het overgrote deel van de Nederlandse gelden ging naar een tweetal plantages, namelijk Kitombero en Kagera. Gedurende de jaren tachtig verschoof de nadruk in de Nederlandse hulp naar een betere benutting van de bestaande productiecapaciteit in de suikersector. De steun aan Kagera werd stopgezet vanwege de geringe economische perspectieven van deze plantage. Naast managementondersteuning werd importsteun de belangrijkste hulpvorm. Toen aan het begin van de jaren tachtig Denemarken en de Wereldbank hun ondersteuning van de suikerindustrie beëindigden, werd Nederland de enige donor van betekenis voor deze sector.

De investeringen in de jaren zeventig hebben niet tot de verwachte resultaten geleid. De financiële rentabiliteit ervan bleef sterk achter bij de veronderstelde opbrengsten in de haalbaarheidsstudies. De belangrijkste oorzaken voor de tegenvallende resultaten waren het tekort aan buitenlandse valuta, de lage suikerprijs en zwak management van de plantages.

De aanpak van de jaren tachtig bleek succesvol. De capaciteitsbenutting van de gesteunde suikerfabrieken bedroeg gemiddeld zo'n 60% over die periode en was daarmee aanzienlijk hoger dan die voor de Tanzaniaanse industrie in het algemeen. Sinds het begin van de jaren negentig is de capaciteitsbenutting zelfs gestegen tot rond de 75%. De Nederlandse steun aan Kilombero en Mtibwa droeg bij tot een aanmerkelijke rentabiliteitsverbetering, en er werden zeer goede resultaten geboekt met het Tanzanianiseren van het management van de suikerondernemingen. Deze verbetering van de resultaten was grotendeels het gevolg van een diepgaande herstructurering van de sector, door liberalisering van de prijzen, een betere toegang tot buitenlandse valuta, en een vermindering van de overheidsinvloed op het management van de ondernemingen. De conclusie is dan ook dat de sectorbenadering een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de herstructurering. Maar zowel in de sectorbenadering als bij de voorwaarden van Nederland lag de nadruk nogal eenzijdig op de macro-economische aspecten. Sociale aspecten, zoals de rol van kleine boeren in de verbouw van suikerriet en de arbeidsomstandigheden op de plantages, kregen nauwelijks aandacht. Bij de herstructureringsvoorwaarden voor de sector, zoals de privatisering van de suikerondernemingen, was de beleidsdiscussie te veel gebaseerd op algemene concepten van structurele aanpassing en te weinig op sector-specifieke kenmerken en problemen. Zo is de belangstelling van internationale ondernemingen om te investeren in een land met ernstige tekorten aan buitenlandse valuta en in een sector die bijna uitsluitend voor de binnenlandse markt produceert gering. De enige potentiële investeerders in de suikersector zijn lokale Aziatische ondernemers. Deze vorm van privatisering stuit echter op grote politieke weerstanden.

De Nederlandse steun aan de katoensector begon in 1982. Hierin kunnen drie fasen worden onderscheiden. Gedurende de eerste fase (1982-1985) had de steun het karakter van een noodhulp-operatie. Deze was erop gericht de totale ineenstorting te voorkomen van deze sector, die een van de belangrijkste deviezenbronnen was voor Tanzania. De Nederlandse hulp concentreerde zich op de verwerking van de katoen door rehabilitatie van de ontpittingsfabrieken en bestond in deze fase voornamelijk uit importsteun. Deze fabrieken waren in handen van de door de staat gecontroleerde coöperaties. In de tweede fase (1986-1988) werd de nadruk gelegd op een betere benutting van de bestaande verwerkingscapaciteit en versterking van de organisaties verantwoordelijk voor de opkoop en de verwerking van de katoen. Naast importsteun werd technische assistentie een belangrijk onderdeel van de Nederlandse hulp aan de katoensector. In de derde fase (1988-1992) werd de uitbreiding van de verwerkingscapaciteit een belangrijke doelstelling van de hulp. Voor deze fase werd de bouw van nieuwe ontpittingsfabrieken als een belangrijk element van het programma beschouwd. Nederland werd door het uitblijven van eerder

voorzien steun van andere donoren de belangrijkste donor voor de katoensector, met een bijdrage van meer dan f 100 miljoen over de periode 1982-1992.

Gedurende de jaren tachtig nam de katoenproductie in Tanzania sterk toe en verbeterde de capaciteitsbenutting van de verwerkingsbedrijven. Het produktieniveau steeg van 250.000 balen lintkatoen aan het begin van de jaren tachtig tot meer dan 500.000 aan het begin van de jaren negentig. Maar de produktie toonde zeer grote schommelingen over de jaren. In sommige jaren daalde de produktie zelfs tot het niveau onmiddellijk na de onafhankelijkheid. Deze schommelingen werden grotendeels veroorzaakt door tekortkomingen in het overheidsbeleid, met name het prijs- en opkoopbeleid.

Geconcludeerd moet worden dat de Nederlandse hulp aan de katoensector niet heeft geleid tot de noodzakelijke herstructurering van de sector. Het is zelfs niet uitgesloten dat de hulp heeft bijgedragen tot het instandhouden van een ondoelmatig beleid. Eerst in de derde fase van het programma begon Nederland druk uit te oefenen om tot ingrijpende veranderingen in het beleid te komen, zoals het privatiseren van de ontpittingsbedrijven. Een van de belangrijkste belemmeringen voor privatisering was de Tanzaniaanse vrees voor een hernieuwde dominantie van de katoenverwerking door de Aziatische gemeenschap in Tanzania. Bovendien zou privatisering de overheid de controle ontnemen over een van de belangrijkste inkomstenbronnen van harde valuta voor het land.

De conclusie lijkt derhalve gerechtvaardigd dat de Nederlandse hulp de ineensstorting van de Tanzaniaanse katoen- en suikerindustrie heeft voorkomen. Bovendien verschaft de hulp aan de suikerindustrie de basis voor een herstructureringsproces dat tot een succesvolle groei van de produktie in de jaren negentig leidde. Deze groei kwam tot stand onder volledig Tanzaniaans management. In de katoensector werd een dergelijke herstructurering nog niet gerealiseerd. Het ontbreken van duidelijke lange-termijndoelstellingen voor de Nederlandse hulp aan de katoen en een tweeslachtige houding tegenover de rol van de coöperaties belemmerden een doeltreffende beleidsdialoog tussen Tanzania en Nederland over de herstructurering van de sector.

7.13 Conclusies

Over de afgelopen twintig jaar is de hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking steeds geweest het bevorderen van economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. De mate waarin economische verzelfstandiging



Een oude (1925) egrenerderij, Bukumbi

is gerealiseerd in de hulprelatie met Tanzania is in eerste instantie beoordeeld aan de hand van de bijdrage die de hulp heeft geleverd aan de groei van het BNP. Deze groei moet op de langere termijn Tanzania in staat stellen de productiecapaciteit op een zodanig niveau te brengen dat het de investeringen en importbehoeften kan financieren via reguliere commerciële kanalen.

De tweede doelstelling, armoedebestrijding, betreft de mate waarin de hulp aan de arme bevolkingsgroepen ten goede is gekomen. Armoedebestrijding is beoordeeld aan de hand van effecten van de hulp op werkgelegenheid en inkomen, en de verbetering van basisvoorzieningen voor de armen.

Hulp en economische verzelfstandiging

Begin jaren tachtig werd de uitvoering van ingrijpende economische hervormingen, zoals geformuleerd door de Wereldbank en het IMF, voorwaarde voor de voortzetting van de hulp. Vanaf het midden van de jaren tachtig, toen Tanzania overeenstemming bereikte met het IMF en de Wereldbank over de herstructurering van de economie, is een toenemend deel van de hulp beschikbaar gesteld in het kader van dit hervormingsprogramma.

Met het economisch herstelprogramma aanvaardde Tanzania tevens de terugkeer naar een door de markt gereguleerd economisch systeem. De doelstellingen van dit programma waren onder meer een groei van het BNP van 5% per jaar, een daling van de inflatie naar minder dan 10% per jaar, terugdringen van het begrotingstekort en reduceren van het gat tussen importen en exporten op de betalingsbalans.

De gemiddelde jaarlijkse groei van het BNP lag tussen 1986 en 1992 rond de 4%. Ofschon het streefcijfer van 5% niet gehaald werd, stak de bereikte groei zeer gunstig af tegen een groei van 1% aan het begin van de jaren tachtig. Een andere belangrijke verbetering was het praktisch bereiken van voedselzelfvoorziening. Geconcludeerd mag worden dat de economie positief heeft gereageerd op het herstelprogramma. Op een aantal belangrijke economische terreinen vielen de resultaten echter tegen. Zo is de inflatie weliswaar gedaald, maar is deze met 20% per jaar nog steeds ruim het dubbele van het gestelde doel. Voorts is het begrotingstekort hoog gebleven met ruim 5,5% van het BNP in 1992/93, in vergelijking met het streefcijfer van 1,5%. Exclusief inkomsten uit de hulp bedroeg het begrotingstekort in 1992/93 zelfs 25% van het BNP. Ten slotte blijft de betalingsbalans onder grote druk staan. Exporten dekten minder dan 25% van de importen in de jaren negentig tegen nog de helft aan het begin van de crisis eind jaren zeventig. In toenemende mate zijn

de donoren van mening dat de verbeteringen in de economie trager verlopen dan gezien de omvangrijke hulpstroom verwacht mocht worden. Het heeft er bovendien alle schijn van dat de hulpathankelijkheid van Tanzania nog is toegenomen na 1986. De overheid is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van tegenwaardefondsen voor de financiering van lopende uitgaven. In 1992/93 zorgden deze tegenwaardefondsen voor de financiering van bijna 40% van de lopende uitgaven. Voor 1993/94 werd dit aandeel zelfs geschat op 50%. Bovendien brengt deze gemakkelijke toegang tot tegenwaardefondsen het gevaar met zich mee dat het niveau van de overheidsuitgaven blijft stijgen en dat de noodzakelijke herziening van het belastingstelsel om de eigen inkomsten te verbeteren wordt uitgesteld.

De conclusie moet dan ook zijn dat Tanzania's economische groei onvoldoende is om op lange termijn de noodzakelijke investeringen en importen uit eigen inkomsten te financieren. Als geen verdere ingrijpende hervormingen van de economie tot stand gebracht worden, zal het land voor nog zeer lange tijd afhankelijk blijven van buitenlandse hulp om het huidige groeipercentage te kunnen handhaven. Deze hervormingen dienen in ieder geval te resulteren in een betere benutting van de beschikbare produktieve hulpbronnen en een versnelde groei van de exporten.

Hulp en armoedebestrijding

Tussen 1970 en 1990 was de Nederlandse hulp aan Tanzania slechts in geringe mate gericht op directe armoedebestrijding en de verbetering van de basisvoorzieningen voor de bevolking. Wel had de Nederlandse steun aan het economisch herstelprogramma op een indirecte manier invloed op de armoedesituatie. Het structurele aanpassingsprogramma bracht immers veranderingen teweeg in de werkgelegenheid en in de inkomenssituatie, de beschikbaarheid en de prijzen van consumptiegoederen, en de overheidsuitgaven in de sociale sector. De gevolgen van het herstelprogramma verschilden aanzienlijk voor het platteland en de steden.

Ofschoon de werkgelegenheid in de steden nog geen dramatische vermindering te zien heeft gegeven, zal het verwachte de-industrialisatieproces als een gevolg van de vrijere importen in de naaste toekomst de werkeloosheid in de urbane gebieden vergroten. Maar ook de reorganisatie, dat wil zeggen, afslanking van het overheidsapparaat zal leiden tot een aanzienlijk banenverlies. Bovendien is de koopkracht van de bevolking in de steden sterk gedaald. Het gemiddelde loon is nu qua koopkracht nog slechts 20% van dat aan het eind van de jaren zeventig. De effecten van de Nederlandse importsteun op handhaving of verbetering van de

werkgelegenheid werden gering geacht, voornamelijk omdat merendeels relatief grote en kapitaalintensieve bedrijven werden gesteund.

In tegenstelling tot de stedelijke gebieden, verslechterde de inkomenssituatie van de bevolking op het platteland in het algemeen niet na de invoering van de economische hervormingen. Het reële geldinkomen van boeren steeg licht, hoofdzakelijk als gevolg van de liberalisering van de handel in voedselgewassen. De ruimere beschikbaarheid van consumptiegoederen op het platteland en het verdwijnen van de zwarte markt hebben ook tot een verbetering van de levensomstandigheden geleid. Anderzijds bracht de economische herstructurering een vergroting van de inkomensverschillen met zich mee. Huishoudens met voldoende produktieve hulpbronnen om een overschot te produceren, en huishoudens in goed ontsloten gebieden waren beter in staat om landbouwprodukten te verkopen en hun inkomen te verhogen.

De uitbreiding van de gemeenschapsdiensten in Tanzania sloot nauw aan bij de basisbehoeften-strategie van de jaren zeventig. De nadruk lag op het verschaffen van eerstelijnsgezondheidszorg, basisonderwijs aan alle kinderen in de schoolgaande leeftijd en veilig drinkwater voor de plattelandsbevolking. In de periode na de onafhankelijkheid zijn op deze terreinen grote inspanningen verricht door de Tanzaniaanse overheid. Maar de indrukwekkende uitbreiding van de infrastructuur heeft niet geleid tot een overeenkomstige verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening, vanwege gebrek aan financiën voor onderhoud en andere lopende uitgaven. Het structurele aanpassingsbeleid heeft het functioneren van de gemeenschapsdiensten verder onder druk gezet.

De Nederlandse hulp over de periode 1970-1992 was slechts marginaal gericht op directe armoedebestrijding. Minder dan 20% van de financiële middelen werd gebruikt voor deze hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Directe armoedebestrijding werd vooral nagestreefd via plattelandsontwikkelingsprojecten. Deze projecten werden in drie typen ingedeeld: produktie-gerichte projecten, projecten ter verbetering van de basisvoorzieningen en streekontwikkelingsprogramma's. Van het eerste type profiteerden vooral huishoudens die goede produktieve hulpbronnen tot hun beschikking hadden. In sommige projecten werden speciale maatregelen getroffen om de deelname van arme groepen te verzekeren. De kleinschalige veeteeltprojecten zijn hiervan een goed voorbeeld. De resultaten van de Nederlandse steun gericht op de verbetering van de basisvoorzieningen waren nogal teleurstelend, mede als gevolg van de economische crisis van de jaren tachtig. Tanzania bleek onvoldoende in staat om de opgebouwde voorzieningen te onderhouden. Het drinkwaterprogramma vormt daarvan een duidelijke illustratie.

Eind jaren tachtig werd gekozen voor een meer geïntegreerde regionale aanpak van plattelandsonwikkeling via de zogenaamde districtenprogramma's. Het is nog te vroeg om een oordeel te kunnen geven over deze programma's. Vanwege het vrijwel ontbreken van eigen inkomsten van de lokale overheden wordt de duurzaamheid als een groot probleem gezien. Wel is onlangs door Nederland besloten het programma aanzienlijk uit te breiden van vier naar tien districten.

De algemene conclusie is dat directe armoedebestrijding onvoldoende aandacht heeft gekregen. Het Nederlandse hulpprogramma was te veel geconcentreerd op de industriële sector en de stedelijke gebieden. Aangezien armoedebestrijding een hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid is, mocht worden verwacht dat in het programma sterke nadruk zou zijn gelegd op landbouw en de plattelandsgebieden. Aan het eind van de jaren tachtig nam de aandacht voor armoedebestrijding toe, vooral via de districtenprogramma's.

7.14 Beleidsopties

Tanzania is een van de armste landen van de wereld. Het wordt gekenmerkt door een geringe mate van sociaal-economische ongelijkheid, een hoge graad van politieke stabiliteit en een goede naleving van de mensenrechten. De grote mate van armoede en de door Tanzania gekozen ontwikkelingsstrategie rechtvaardigden de keuze van het land als programma-land in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

De evaluatiestudie heeft een groot aantal tekortkomingen in de planning en de uitvoering van het Nederlandse hulpprogramma aan het licht gebracht. Mogelijke verbeteringen in de organisatie en de uitvoering van het hulpprogramma worden hieronder aangegeven. Deze moeten niet beschouwd worden als concrete aanbevelingen, maar als een bijdrage aan de discussie over de toekomstige (in)richting van het landenprogramma. De opties zijn gegroepeerd rond de onderwerpen organisatie, conditionaliteit, aanpak, prioriteiten, en programmering.

Organisatie van de hulp

De evaluatie heeft aangetoond dat het bilaterale hulpprogramma met Tanzania te complex is en daardoor ondoorzichtig, te sterk versnipperd over sectoren en regio's en daardoor moeilijk te beheren, en te veel gestuurd door de donor en daardoor te weinig als een 'eigen' programma gezien door Tanzania. De complexiteit en versnip-

pering van het programma kan het best worden teruggedrongen door vermindering van het aantal projecten, door concentratie op enkele sectoren en programma's, en door het reduceren van het aantal hulprelaties voor het ontvangende land. Dit laatste kan worden bereikt door het beschikbaar stellen van meer middelen voor 'joint co-financiering'. Het 'eigendom' (ownership) van Tanzania kan verder worden vergroot door het programma beter te doen aansluiten bij de prioriteiten van het ontvangende land en door een actievere rol van Tanzania in de projectvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. Om de rol van het ontvangende land te vergroten, zou waar mogelijk de financiële-hulpprocedure moeten worden toegepast. Gezien Tanzania's zwakke ontvangststructuur en de toenemende eisen van Nederlandse zijde voor een betere financiële verantwoording van de hulp gelden bestaat er een neiging tot grotere bemoeienis, met als consequentie dat de zeggenschap van Tanzania bij de organisatie en uitvoering van het hulpprogramma juist verder terugloopt. Een vereenvoudiging en harmonisatie van de procedures enerzijds, en training van lokaal kader ter versterking van de Tanzaniaanse ontvangststructuur anderzijds zijn opties die beter aansluiten bij de uitgangspunten van het Nederlandse beleid.

Voorts kan een grotere Tanzaniaanse participatie mogelijk gestimuleerd worden door een verdere delegatie van taken en bevoegdheden aan de Nederlandse ambassade. Aangenomen mag worden dat dit een intensievere samenwerking met de Tanzaniaanse counterpartorganisaties zal bevorderen. Een dergelijke delegatie van bevoegdheden en taken heeft evenwel gevolgen voor de stafbezetting van de ambassade, zowel naar omvang als naar aard van de benodigde expertise.

De rol van niet-gouvernementele organisaties in het ontwikkelingsproces is tot dusver nogal beperkt gebleven in Tanzania. Dit was vooral het gevolg van het door de staat gedomineerde ontwikkelingsmodel tot in het midden van de jaren tachtig. Inschakeling van NGO's wordt met name van belang geacht om brede lagen van de bevolking nauwer te betrekken bij het ontwikkelingsproces. Voor duurzame ontwikkeling is directe participatie van de bevolking zelf immers essentieel. NGO's hebben bovendien aangetoond van groot belang te zijn voor het helpen tot stand brengen van een democratische en pluriforme maatschappij. Overwogen dient te worden een groter aandeel van de hulp via niet-gouvernementele organisaties te kanaliseren. Hierbij is voorzichtigheid geboden omdat er recentelijk sprake is van een wildgroei van particuliere organisaties, waarvan de kwaliteit en betrouwbaarheid nog moet blijken.

Hulpconditionaliteit

Geconcludeerd is dat de Nederlandse steun een positieve bijdrage heeft geleverd aan het hervormingsproces. In het Nederlandse beleid en in het beleidsoverleg tussen Nederland en Tanzania is echter onvoldoende aandacht gegeven aan land-specifieke of sector-specifieke knelpunten. In het algemeen was de beleidsdiscussie te veel gebaseerd op algemene concepten van structurele aanpassing, zoals privatisering van staatsondernemingen en opheffing van de importbeperkingen.

Vanwege de geringe belangstelling van buitenlandse investeerders en het ontbreken van een inheemse ondernemersklasse in Tanzania zou privatisering van (semi-) staatsbedrijven in feite neerkomen op een uitverkoop van deze ondernemingen aan een relatief kleine groep Tanzanianen van Aziatische herkomst. Deze optie stuit echter op grote politieke weerstand. Meer haalbare alternatieve vormen van bedrijfsvoering langs commerciële lijnen zouden zijn het sluiten van management-contracten met particuliere ondernemingen of het aangaan van joint ventures.

Opheffen van importbeperkingen kan leiden tot een proces van de-industrialisatie, waarbij ook levensvatbare bedrijfstakken teloor dreigen te gaan. Om dit te verhinderen is een tijdelijk en selectief handhaven van protectie van de industrie nodig, die echter geleidelijk zal dienen te worden verminderd in samenhang met de toename van de efficiëntie. Dit laatste kan worden bereikt door opleiding en training van kader om de arbeidsproductiviteit te verhogen en door investeringen in de economische infrastructuur. Dat de huidige capaciteitsbenutting laag is, is onder meer een gevolg van de gebrekkige economische infrastructuur (zoals de onregelmatige aanvoer van elektriciteit en water). Door deze investeringen kan de concurrentiepositie van de industrie worden versterkt.

Hulpaanpak

Sinds begin jaren tachtig is een belangrijke verschuiving in de Nederlandse hulp waar te nemen, namelijk van projecthulp naar importsteun. De vraag rijst in hoeverre voortzetting van importsteun wenselijk is. Drie opties kunnen in deze worden onderscheiden.

Ten eerste kan importsteun worden gezien als een overbruggingsfinanciering bedoeld om een economie, die nauwelijks nog in staat was om de meest essentiële goederen te importeren, enige adempauze te geven om de productiecapaciteit te herstellen. Deze adempauze zou de economie bovendien de gelegenheid moeten

bieden om zich aan te passen aan een nieuw markt-georiënteerd beleid. Zodra de doelstellingen van structurele aanpassing zijn gerealiseerd, kan de donor weer terugkeren naar projecthulp. Projecthulp wordt in deze optie beschouwd als een beter instrument om het ontwikkelingsproces verder te ondersteunen. In het Nederlandse beleidsplan voor Tanzania voor 1992-1996 wordt deels voor deze optie gekozen.

Een tweede optie, die door de Zweedse ontwikkelingshulporganisatie SIDA wordt voorgesteld in een beleidsnotitie over programmahulp, gaat ervan uit dat na de succesvolle afronding van een structureel aanpassingsprogramma – inclusief de voorziene institutionele hervormingen – de mechanismen voor het beheer van importsteun sterk zullen zijn verbeterd (SIDA, 1993). Onder die omstandigheden lijkt het onjuist om terug te keren tot de traditionele, sterk door de donor gestuurde projecthulp. Deze optie komt dan ook neer op voortzetting van importsteun. Op de langere termijn zal echter het resultaat van het hervormingsprogramma zijn, dat het verschil tussen exporten en importen vermindert. Het onlangs in Tanzania geïntroduceerde valutaveilingsstelsel laat een dergelijke neerwaartse tendens duidelijk zien. De vraag naar deviezen via dit stelsel bedraagt momenteel zo'n US\$ 3 miljoen per week of US\$ 150 miljoen per jaar. Dit bedrag is minder dan de helft van wat in de afgelopen jaren aan invoersteun beschikbaar is gesteld. De sterke devaluatie van de Tanzaniaanse shilling is aan deze aanzienlijk verminderde vraag naar deviezen in belangrijke mate debet. Dit impliceert dat de bestedingsmogelijkheden voor Nederlandse importsteun zullen afnemen, tenminste tegen de voorwaarden van het valutaveilingsstelsel. Het aanbieden van Nederlandse importsteun buiten het valutaveilingsstelsel wordt in deze IOV-studie ernstig ontraden.

Een derde optie is het op termijn vervangen van importsteun door begrotingssteun ten behoeve van nationale overheidsprogramma's gericht op economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. Begrotingssteun kan op sectoraal of institutioneel niveau worden aangeboden. Het kan zowel voor de financiering van importen als voor lokale-kostenfinanciering worden gebruikt. Voorbeelden van begrotingssteun zijn: ondersteuning van programma's voor verbetering van het lager onderwijs, programma's op het terrein van eerstelijnsgezondheidszorg, wegenrehabilitatieprogramma's en programma's gericht op de reorganisatie van het overheidsapparaat (civil service reform).

Op grond van deze studie wordt een terugkeer naar de traditionele projecthulp niet opportuun geacht. Begrotingssteun biedt de ontvangers betere mogelijkheden tot participatie in planning en uitvoering. Ervaringen met begrotingssteun in Tanzania hebben echter aangetoond hoe moeilijk het is om verantwoorde wegen te

vinden voor besteding van deze middelen. Vanwege de zwakke lokale institutionele capaciteit is nog te vaak een quasi-projectbenadering gevolgd bij begrotingssteun. Richtlijnen voor begrotingssteun inclusief een adequaat systeem van monitoring en financiële verantwoording dienen nog te worden uitgewerkt.

Hulpprioriteiten

In een recent voorstel over een nieuwe strategie voor buitenlandse hulp, gaf de Tanzaniaanse overheid vier prioriteitsgebieden aan voor de besteding van overheidsmiddelen: verbetering van basisvoorzieningen, versterking van de economische infrastructuur, bescherming van het milieu, en verbetering van het openbaar bestuur. Besloten is dat de overheid zich geleidelijk aan zal terugtrekken uit productiegerichte activiteiten; deze zullen in toenemende mate aan particuliere investeerders worden overgelaten.

De donorhulp zal zo veel mogelijk dienen aan te sluiten bij deze vier nieuwe prioriteitsgebieden. Op dit ogenblik is het Nederlandse hulpprogramma onvoldoende afgestemd op deze beleidsterreinen. Zo werd in het begin van de jaren negentig nog een aanzienlijk deel van de hulp beschikbaar gesteld aan semi-staatsbedrijven. Daarentegen zou verhoogde steun aan de sociale sectoren zowel aansluiten bij de Tanzaniaanse prioriteiten als bij de Nederlandse hoofddoelstelling van armoedebestrijding, vooral indien de middelen worden ingezet voor basisonderwijs en eerstelijnsgezondheidszorg. Speciale Nederlandse aandacht zou in dit verband tevens moeten uitgaan naar activiteiten die de positie van vrouwen verbeteren.

Steun aan de versterking van de economische infrastructuur stelt commerciële bedrijven in staat om de productie en produktiviteit te verhogen en om succesvol te concurreren met importen. Tot nu toe hebben projecten gericht op fysieke infrastructuur een lage prioriteit gehad binnen het Nederlandse hulpprogramma. Dit beleid verdient heroverweging. Hierbij dient echter wel bijzondere aandacht te worden besteed aan de wijze waarop het onderhoud is geregeld. Infrastructurele programma's die een stimulerende invloed hebben op de export en de Tanzaniaanse betalingsbalans versterken, verdienen voorrang.

Een derde prioriteitsterrein van de Tanzaniaanse overheid is milieubescherming. De volgende onderwerpen worden daarbinnen door Tanzania van bijzonder belang geacht om verdere milieudegradatie te voorkomen: landschaarste en bevolkingsdruk in geselecteerde regio's, schadelijke landbouwtechnieken en gewasverbouwmethoden, en ontbossing.

Verbetering van het overheidsapparaat moet gezien worden als een vorm van institutionele ontwikkeling die tevens zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van projectvoorstellen en monitoring van hulpprogramma's. Een dergelijke verbetering van het openbaar bestuur kan niet voorbijgaan aan de problematiek van de lage en nog steeds dalende overheidssalarissen. Donorsteun voor ophoging van salarissen moet overwogen worden, maar dan wel onder duidelijke voorwaarden: beperking van de tijdsperiode; duidelijke, inzichtelijke en controleerbare regelingen voor salarisaanvullingen; en harmonisatie van de donorpraktijken. Een dergelijke donorsteun kan bovendien alleen succesvol zijn in het kader van een herstructureringsprogramma van het overheidsapparaat.

Hulpprogrammering

Het vaststellen van landenallocaties is per definitie een politieke beslissing gebaseerd op een oordeel over onder andere de Nederlandse commerciële belangen, de resultaten en effectiviteit van de in het verleden verleende hulp, de inschatting van het toekomstig ontwikkelingsproces, de absorptiecapaciteit van hulp, de politieke stabiliteit en mensenrechtensituatie, en de bijdragen van andere donoren. Het is niet eenvoudig deze oordelen te vertalen in een simpele formule waarmee het hulpplafond voor een land kan worden vastgesteld. Toch zou het niet juist zijn meetbare variabelen te veronachtzamen en daarmee de transparantie van de toekenning van hulp te verminderen.

Deze studie heeft aangetoond dat de resultaten en de effectiviteit van de hulp slechts een geringe rol hebben gespeeld bij het vaststellen van de hulpplafonds voor Tanzania. Het gevolg hiervan was een grillig verloop van de hulpstroom en schommelingen die soms moeilijk in overeenstemming te brengen waren met het Nederlandse beleid. Resultaten en effectiviteitscriteria moeten dan ook een grotere rol spelen bij het vaststellen van het hulpplafond. Gezamenlijke landenevaluaties zouden een vast onderdeel dienen uit te maken bij het opstellen van de landenbeleidsplannen waarin de hulpprogrammering voor de volgende termijn wordt vastgelegd.

DEEL III BIJLAGEN

Bijlage I Onderzoeksopzet van de landenevaluaties

Medio 1991 is de IOV gestart met drie landenevaluaties. Belangrijke redenen om dit type studies uit te voeren waren het grote deel van de ontwikkelingsgelden dat via de landenprogramma's wordt gekanaliseerd, de goede mogelijkheden om inzicht te verkrijgen in de inzet van het gehele beleidsinstrumentarium van de Nederlandse hulp, en het geschikte kader dat deze studies bieden voor de beoordeling van organisatie en beheer van de hulp. De keuze van de drie landen, te weten India, Mali en Tanzania, werd mede bepaald door de omvang van de Nederlandse hulp, maar ook door de grote verschillen tussen deze landen en de aard van de Nederlandse hulpprogramma's.

1 Doelstelling en hoofdvragen

Het algemene doel van de landenevaluaties was om de beleidsrelevantie, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met India, Mali en Tanzania te beoordelen. De onderzoeken werden geconcentreerd op de volgende vijf hoofdvragen:

- In hoeverre sloot het hulpprogramma aan bij de beleidsprioriteiten van Nederland en het ontvangende land?
- Hoe was het hulpprogramma tussen Nederland en het ontwikkelingsland georganiseerd en hoe werd het beheerd?
- In welke mate droeg de Nederlandse hulp bij aan economische verzelfstandiging?
- In welke mate droeg de Nederlandse hulp bij aan armoedebestrijding?
- Hoe duurzaam zijn de resultaten van de Nederlandse hulp gebleken?

Deze vijf hoofdvragen zijn voor elk van de landen verder uitgewerkt in de vorm van gedetailleerde *terms of reference*, waarbij rekening werd gehouden met de specifieke kenmerken van het hulpprogramma voor deze landen en de context waarbinnen de hulp werd verleend.

2 Afbakening en evaluatiecriteria

Onderwerp van deze studies was de bilaterale hulp, zoals gerapporteerd aan de Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Onder de bilaterale hulp valt, naast de directe hulp van overheid tot overheid, ook de steun die wordt gegeven via niet-gouvernementele organisaties.

De periode waarop de evaluatie betrekking had verschilde voor de drie landen. Voor Tanzania was dit de periode 1970–1992, dat wil zeggen vanaf het jaar dat het land werd geselecteerd als concentratieland. Voor Mali betrof het eveneens de periode sinds het ontstaan van het programma, 1975–1992. Voor India was, gelet op de grote omvang van het Nederlandse hulpprogramma, de evaluatie gericht op de periode 1980–1992.

De omvang en complexiteit van de Nederlandse hulpprogramma's in de drie landen maakten het noodzakelijk om begrenzungen aan te brengen in het onderzoek van de door Nederland ondersteunde activiteiten. Na inventarisatie werden deze activiteiten daarom in min of meer homogene clusters gegroepeerd. Vervolgens werden de belangrijkste clusters voor nadere evaluatiestudie geselecteerd. De aard van deze clusters verschilde uiteraard van land tot land. Voor India werd de evaluatie beperkt tot het reguliere landenprogramma. De projecten die via de speciale programma's werden uitgevoerd, inclusief de NGO's, zijn niet afzonderlijk geëvalueerd. De NGO-projecten zijn bovendien recent onderwerp van evaluatie geweest in het kader van de Impactstudie van de medefinancieringsorganisaties (1991).

Beleidsmatigheid werd beoordeeld met betrekking tot de vraag in hoeverre aandacht werd besteed aan de hoofddoelstellingen van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking, namelijk economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. Tevens is daarbij gekeken naar de belangrijkste thema's in het Nederlandse beleid, zoals 'vrouwen en ontwikkeling' en milieu. Nagegaan is in hoeverre hulpdoelstellingen een rol hebben gespeeld bij de vaststelling van de hoogte van het hulpvolume, de gebruikte hulpvormen en hulpkanalen, en de sectorale en geografische samenstelling. Tenslotte werd nagegaan in hoeverre het Nederlandse beleid aansluit bij het beleid van de ontvangende landen zoals geformuleerd in hun meerjarenplannen, en of zij op de vormgeving van het hulpprogramma invloed hebben gehad.

Doelmatigheid werd vooral beoordeeld met betrekking tot het beheer van het hulpprogramma. Daarbij kwamen onder meer aan de orde: het personele beleid, de mate van delegatie van taken naar de ambassade, de uitvoeringsprocedures (finan-

ciële/technische-hulpprocedure, eigen beheer/uitbesteding), beheer van de projectcyclus, en financieel management. Een belangrijk criterium bij doelmatigheid was de rol en zeggenschap van de ontvangende landen bij de uitvoering van het programma. Bovendien werd gekeken in hoeverre coördinatie van de hulp heeft plaats gehad. Op projectniveau is doelmatigheid met name bekeken in termen van kosten-effectiviteit. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van kosten/baten-analyses.

Doeltreffendheid werd in de eerste plaats beoordeeld met betrekking tot de vraag in hoeverre de hulp daadwerkelijk heeft bijgedragen aan economische verzelfstandiging en armoedebestrijding. Economische verzelfstandiging werd bekeken op het niveau van economische groei en effecten voor de betalingsbalans en overheidsbegroting. De centrale vraag bij armoedebestrijding was in hoeverre het programma aan de armen ten goede is gekomen. Hierbij is gekeken naar de sociale dimensie (verbetering van de basisvoorzieningen) en de economische dimensie (effecten op werkgelegenheid en inkomen). In de tweede plaats werd onder doeltreffendheid beoordeeld in hoeverre de projectresultaten duurzaam bleken te zijn. Duurzaamheid werd niet alleen nagegaan voor afgesloten hulpactiviteiten (ex post evaluatie), maar ook voor nog lopende activiteiten. Analyse hiervan vond plaats op basis van de aspecten die de DAC voor duurzaamheid heeft geformuleerd, zoals financiële duurzaamheid, institutionele duurzaamheid en technologische duurzaamheid.

3 Onderzoeksmethoden

De gegevens voor de evaluatiestudies ter beantwoording van de hoofdvragen van onderzoek werden grosso modo verzameld via vier methoden van onderzoek:

- een analyse van de belangrijkste literatuur en statistieken;
- een bureaustudie van beleidsdocumenten, projectarchieven, voortgangsrapporten en evaluatiestudies;
- interviews met overheidsfunctionarissen in India, Mali en Tanzania, stafleden van lokale en Nederlandse particuliere organisaties, uitvoerders van projecten en programma's, en medewerkers van het DGIS en de betreffende Nederlandse ambassades;
- veldstudies van de belangrijkste clusters van het Nederlandse hulpprogramma in de drie landen.

Gedurende de gehele evaluatie werd nauw samengewerkt met de autoriteiten en organisaties in de ontvangende landen. Zo werden onmiddellijk na het begin van de studie bezoeken gebracht aan de drie landen om het onderzoek te introduceren, werden lokale onderzoekers ingeschakeld bij de veldstudies, en werden concept-

rapporten voor commentaar voorgelegd aan lokale betrokkenen bij de uitvoering. Niettemin betreft het hier geen gezamenlijke evaluatie in de zin dat de overheden van de drie landen medeverantwoordelijkheid dragen voor het eindproduct.

De veldstudies voor de drie landen waren gericht op zowel identieke als onderling verschillende onderwerpen, afhankelijk van de samenstelling van het betreffende Nederlandse hulpprogramma. Zo werden voor alle drie de landen dieptestudies gemaakt van de sociaal-economische situatie in de landen, van de niet-projecthulp/importsteun, en van de organisatie en het beheer van het Nederlandse hulpprogramma.

Daarnaast werden voor India veldstudies uitgevoerd voor de projecthulp aan de baggersector, aan de drinkwatersector, en aan de irrigatiesector. Ook werd in het kader van de evaluatie van het India-programma de begrotingssteun onderzocht. Voor Mali werden twee dieptestudies van de projecthulp gemaakt, te weten die van de steun aan de rijstverbouw in het gebied van de Office du Niger, en die aan het gebied Mali-Sud. Deze gebieden zijn de concentratieregio's van de Nederlandse bilaterale hulp. Ook werd in Mali een afzonderlijke studie gemaakt van de ontwikkelingsperceptie van de ontvangers van de Nederlandse hulp, alsmede van de resultaten van vijf projecten buiten de twee concentratieregio's. Voor Tanzania werden afzonderlijke veldstudies uitgevoerd naar de steun aan de suiker- en de katoensector, naar de ondersteuning van de plattelandontwikkeling, en naar aspecten van de technische samenwerking. Tenslotte werd in een afzonderlijke veldstudie het programma van kleine ambassadeprojecten geëvalueerd.

De veldstudies werden aangevuld met missies uitgevoerd door de IOV-teams, die de afzonderlijke landenstudies coördineerden. De belangrijkste taken van deze coördinatieteams waren het voorbereiden van de veldevaluaties in overleg met de autoriteiten van de landen en de Nederlandse ambassade; het ondersteunen van deze veldevaluaties door het aanzoeken van lokale deskundigen voor de veldmissies, gezamenlijk bezoeken van projectgebieden en organisaties en door discussies over de bevindingen; het verzamelen van aanvullende informatie omtrent door Nederland ondersteunde activiteiten die niet in de veldstudies waren opgenomen; en het bespreken van hulpprogramma's van andere donoren voorzover deze relevant waren voor de beoordeling van het Nederlandse programma.

De India-evaluatie werd gecoördineerd door T.J. Segaar (IOV) en P.A. van Stuijvenberg (ISSIS); de Mali-evaluatie door H.G.M. Hendrix (IOV) en mevrouw M. Oomen-Myin (Matrix Consultants); de Tanzania-evaluatie door A.C.A. van der Wiel (IOV) en J. Sterkenburg (Rijksuniversiteit Utrecht).

Voor de veldstudies werden teams van deskundigen aangetrokken uit Nederland en de drie landen, die aan de hand van gedetailleerde taakomschrijvingen de doelmatigheid, doeltreffendeheid en (potentiële) duurzaamheid van de verschillende onderdelen van het Nederlandse hulpprogramma analyseerden en beoordeelden. De deelrapporten van de veldevaluaties dienden vervolgens als bouwstenen van de eindrapporten die onder verantwoordelijkheid van IOV werden geschreven door de leden van de coördinatieteams. De rapporten over de hulp aan India en Tanzania werden in de Engelse taal uitgebracht, die over Mali in het Frans.

Zoals gebruikelijk bij IOV werden ten behoeve van de landenevaluaties referentiegroepen ingesteld, met de volgende samenstelling:

- India: R.H. Buikema (ETC Consultants),
J.H. de Goede (DHV Consultants),
mevrouw L.E. Schenk-Sandbergen (Universiteit van Amsterdam),
P.H. Streefland (Koninklijk Instituut voor de Tropen),
P.H.J.J. Terhal (Erasmus Universiteit Rotterdam),
K.W. van der Veen (Universiteit van Amsterdam),
W.J. Veenstra (DGIS-DAL/ZZ).
- Mali: H. Breman (Landbouwniversiteit Wageningen),
Ch. Gerhardt (Koninklijk Instituut voor de Tropen),
J. Hinderink (Rijksuniversiteit Utrecht),
J. van de Rotte (SNV),
J. Andriessen en A. Hennekens (DGIS-DAF/WF),
F.Ph.M. van der Kraay (DGIS-DST/SA).
- Tanzania: D. Bol (Consultants for Development Programmes/CDP),
mevrouw O. van Cranenburg (Rijksuniversiteit Leiden),
R.H. Green (Institute of Development Studies/Sussex),
H.A. Luning (International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC),
S. Wangwe (United Nations Universiteit Intech, Maastricht en University of Dar es Salaam),
E. Ader en M. van der Gaag (DGIS-DAF/MF).

Mevrouw H.I. von Metzsch (DGIS-IOV) was voorzitter van de drie referentiegroepen.

4 Overzicht van deelrapporten

IOV gaf twee evaluatierapporten uit van sectorstudies die in het kader van deze landenevaluaties werden verricht:

- Operations Review Unit, *Sector aid and structural adjustment: The case of Sugar in Tanzania*, December 1992.
Service d'examen des opérations, *La riziculture paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991. Evaluation de l'appui néerlandais*, Décembre 1992.

De onderstaande rapporten werden geproduceerd als afsluiting van diverse deelstudies:

India:

- Tuinder, B.A. den, *IOV evaluation of the development cooperation between India and the Netherlands. Macro-economic background, Import support, Budget support, Import Support and budget support: Some remarks*, February 1992.
Tuinder, B.A. den, *Summary report*, June 1992.
Rodts, R.P.A., *Nederlands hulpprogramma aan India, evaluatie van de hulpactiviteiten in de buggersector*, Mei 1993.
Janssen A.G.N., Ph. Vincent & Nagaswara Rao, *Evaluation report. The Indo-Dutch cooperation programme on rural water supply and sanitation*, April 1992.
Dieleman P.J., S. Chatterji & N. Sengupta, *India country programme evaluation. Report on land and water development*, March 1992.
Wilde K.T. de, et al., *IOV country evaluation India. Management of the programme*, September 1992.
Graaf A.F.E. van de, *Netherlands development policies and programme implementation in India, 1960-1992*, May 1992.
Holthuizen J.T., *Disbursements Netherlands NGOs in India, 1985-1990*, September 1992.

Mali:

- Slob, A., *Les grandes axes de développement au Mali*, Matrix Consultants, Octobre 1991.
Esbroeck, D. van, & M. Ba, *Analyse de l'aide sous forme de projets dans la zone du Mali-Sud*, Matrix Consultants/South Research et Sahel Ingenieurs Conseil, Juillet 1992.
Sijp, R. van der, & F. Traoré, *Analyse de l'aide sous forme de projets dans la zone de l'Office du Niger*, Matrix Consultants et Le Sernes, Juin 1992.
Marysse, S. & R. Renard, *Evolution macro-economique et ajustement structurel au Mali, 1981-1991*, Université d'Anvers, Août 1992.
Dembele, E. et al., *D'un développement rural à un développement humain: Les paysans parlent et expliquent*, Le Sernes, Mars 1992.
Hoitink, C. & F. Coulibaly, *Une recherche 'à posteriori' sur des projets assistés par les Pays-Bas dans les première et deuxième régions du Mali*, Mai 1992.
Sasse, C., *Ex-post onderzoek naar vijf projecten in de eerste en tweede regio's van Mali. Dossierstudie*, Matrix Consultants, juli 1992.

- Ahmadou, H. & A.A. Diallo, *Analyse des formes d'aide hors-projet au Mali*, Mars 1992.
Ahmadou, H. & A.A. Diallo, *Analyse de l'organisation et de la gestion de l'aide par le Mali (1980-1991)*, Mars 1992.
Stoltz, W. *Organisatie/beheer van projecten. Case studie. Analyse en overwegingen*, juni 1992.

Tanzania:

- Andel, W.A. van den, *Evaluation of the Netherlands programme assistance to Tanzania in the 1980's*, June 1992.
Development Perspectives, *Netherlands assistance to rural development projects in Tanzania*, May 1992.
Laar, A.J.M. van de & L. Razoux Schultz, *Netherlands support to the sugar industry in Tanzania*, ISSAS, 1992.
Doriye, J. & M. Wuyts, *Tanzania's macro-economic policies and performance before and during the economic recovery programme*, ISSAS, May 1992.
Laar, A.J.M. van de, J. Birchall, F. Luhende & L. Razoux Schultz, *Joint evaluation mission, Netherlands assistance to the Tanzanian cotton sector during the 1980s*, ISSAS, September 1992.
De la Rive Box, J., *Study of the organisation and management of the Dutch development cooperation programme with Tanzania*, Matrix Consultants, November 1992.
Vogels J.M., *Report on the evaluation of the KAP programme in Tanzania*, May 1992.
Vogels J.M., *Report on the evaluation of the Netherlands fellowships programme in Tanzania*, July 1992.

Bijlage II Samenstelling hulpprogramma India

Periode	Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f 1000)	Regio
I. LANDENPROGRAMMA			
Programmahulp			
1980-1992	Kunstmestleveringen en -financiering	1 010 000	nationaal
1985-1990	Levering caprolactum	167 500	nationaal
1987-1988	Levering spijsolie	114 100	nationaal
1980-1984	Diverse importgoederen	112 800	nationaal
1980-1983	Begrotingssteun ARDC	200 000	nationaal
1985-1988	Begrotingssteun NABARD	198 600	nationaal
1988-1992	Begrotingssteun IREDA	17 500	nationaal
1989-1992	Begrotingssteun EWE	7 000	nationaal
1988-1992	Begrotingssteun (diverse)	60 800	nationaal
Projecthulp			
<i>Baggersector</i>			
1983	Levering sleepopper	25 000	nationaal
1985	Levering sleepopper	30 000	nationaal
1988-1992	Levering twee sleepoppers	97 800	nationaal
1988-1992	Levering grijphopper Cochin	25 860	Kerala
1991	Levering snijkopzuiger Aquarius	24 380	nationaal
1984-1987	Madras Dredging Project	36 300	Tamil Nadu
1985-1987	Paradip Dredging Project	28 540	Orissa
1986-1987	Dredging Project Nhava Sheva	40 890	Maharashtra
1988-1990	Hooghly Fairway Development Project	3 110	West-Bengalen
1987-1992	Ondersteuning Dredging Corp. of India	5 270	nationaal
1987-1990	Andere institutionele ondersteuning	1 660	nationaal
1986-1989	Hooghly guidewall construction	2 260	West-Bengalen
1982-heden	Projectvoorbereiding, monitoring, review	8 270	nationaal
<i>Havenontwikkeling</i>			
1983-1987	Levering van schepen voor geologisch onderzoek	13 610	nationaal
1985-1987	Materieel voor de haven van Madras	8 870	Tamil Nadu
1987-1992	Cochin container terminal	3 090	Kerala

Periode	Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f 1000)	Regio
1988-1992	Ennore-Paradip coal transport	4 170	Orissa
1987-1992	Lakshadweep Transport Improvement	20 810	Lakshadweep
1988-1992	Tughlakabad inland container terminal	1 860	Delhi
1989-1991	Mormugao (ijzererts overslag)	1 380	Goa
1988-1991	Training container afhandeling Nhava Sheva	8 270	Maharashtra
1987-1988	Training havensector	4 520	nationaal
1989-1992	Diverse trainingen en studies	1 950	diverse
<i>Binnenlands watertransport</i>			
1986-1991	Allahabad-Patna pilot project	24 580	Uttar Pradesh
1987-1989	Institutionele ondersteuning	230	nationaal
1989-1991	Ganges Master Plan	2 090	diverse
1986-1991	Diverse studies	1 160	diverse
<i>Scheepsbouw en scheepsreparatie</i>			
1987-1992	National Ship Design and Research Centre	14 860	nationaal
1987-1991	Monitoring Madras sleepboot and schepen	5 650	Tamil Nadu
1988-1992	Rajabagan dockyard rehabilitation	4 550	West-Bengalen
1988-1990	Andere projecten	1 810	diverse
<i>Drinkwater en sanitatie</i>			
1980	Himachal Pradesh 1	1 000	Himachal Pradesh
1983-1991	Himachal Pradesh-Deotsidh	4 800	Himachal Pradesh
1984-1990	Himachal Pradesh-Logwalti	1 780	Himachal Pradesh
1980-1990	Gujarat 1	25 630	Gujarat
1987-heden	Gujarat 2	39 290	Gujarat
1981-heden	Andhra Pradesh 1	36 100	Andhra Pradesh
1987-heden	Andhra Pradesh 2	33 660	Andhra Pradesh
1987-1991	Andhra Pradesh-Darsi	4 130	Andhra Pradesh
1982-1988	Uttar Pradesh 1	40 040	Uttar Pradesh
1986-heden	Uttar Pradesh 3	16 120	Uttar Pradesh
1987-heden	Uttar Pradesh 4	16 080	Uttar Pradesh
1988-heden	Uttar Pradesh 5	5 650	Uttar Pradesh
1989-heden	Uttar Pradesh 6	18 890	Uttar Pradesh
1983-heden	Kerala 1	37 600	Kerala
1985-heden	Kerala 2	17 570	Kerala
1987-heden	Kerala 3	14 390	Kerala
1991-heden	Karnataka 1	1 590	Karnataka
1980-heden	Projectvoorbereiding en monitoring	15 300	diverse
1980-heden	Training in Nederland van Indiase counterparts	1 240	diverse

Periode	Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f 1000)	Regio
<i>Sector land en water</i>			
1986-heden	Bioconversion I	4 080	nationaal
1986-1990	Hypofors	1 010	Karnataka
1986-heden	Kharland I/II	5 990	Maharashtra
1986-1990	Kuttanad	15 710	Kerala
1986-heden	Operational research project Karnal I/II	1 600	Haryana
1985-heden	North Bengal Terai development project	13 640	West-Bengalen
1988-heden	Tungabhadra irrigation pilot project	2 530	Karnataka
1985-heden	Uttar Pradesh State Tubewell project	54 010	Uttar Pradesh
1986-heden	Wamatra I/II	4 920	nationaal
1989-heden	Wamanat/PMU	6 920	Andhra Pradesh
1980-heden	Projectvoorbereiding en monitoring	2 180	diverse

Milieu

1986-heden	Kanpur/Mirzapur	39 180	Uttar Pradesh
1986-heden	Biomonitoring	1 210	nationaal
1986-heden	Industrial counselling	1 450	nationaal
1986-heden	Projectvoorbereiding en monitoring (incl. AMILIS)	3 890	diverse
1987-heden	Diverse projecten	900	diverse
1988-heden	Aquatic ecotoxicology courses	1 260	nationaal
1988-heden	EIA Workshops	2 690	nationaal

Overige projecten landenprogramma

1980-heden	IDPAD onderzoekprogramma	5 480	nationaal
1981-heden	Karnataka Industrial Sheds	50 010	Karnataka
1984-1987	Gaspipe Jagdispur	1 830	Uttar Pradesh
1986-1992	Mushroom project	3 770	diverse
1987-heden	Uzifly	2 030	Karnataka

II. SPECIALE PROGRAMMA'S

1980-1992	Medefinancieringsprogramma	339 000	
1980-1992	Betalingsbalanssteunprogramma	109 300	
1980-1992	Noodhulpprogramma	47 000	
1980-1992	Kleine ambassadeprojecten (KAP)	3 200	
1984-1992	Sectorprogramma plattelandsontwikkeling	57 700	
1984-1992	Sectorprogramma industriële ontwikkeling	92 400	
1984-1992	Sectorprogramma onderwijs en onderzoek (inclusief fellowship-programma)	22 500	
1991-1992	Speerpuntprogramma's milieu en stedelijke armoede	5.800	

Bijlage III Samenstelling hulpprogramma Mali

Periode	Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f 1000)				Totaal
		vóór 1981	1981-85	1986-90	1991-92	
Programmahulp						
1980-heden	Voedselhulp	1 024	29 236	11 302	4 239	45 801
1984-heden	Importsteun	-	21 880	88 596	13 895	124 371
1984-1991	Noodhulp	-	2 264	1 016	1 847	5 127
1986-heden	Co-financiering Wereldbank	-	-	12 500	19 700	32 200
1989-heden	Schuldverlichting	-	-	1 428	341	1 769
Projecthulp						
<i>Mali-Sud</i>						
1978-heden	DRSPR	330	7 061	16 755	7 043	31 189
1982-1989	SNV waterproject Dioila	-	1 811	427	-	2 238
1983-heden	Bois Villages/FORS	-	2 071	6 928	3 093	12 092
1983-1988	SNV bosbouwproject Dioila	-	76	40	-	116
1984-heden	SNV gezondheidszorg Dioila	-	1 219	2 451	1 498	5 168
1986-heden	Projet Lutte anti erosive	-	-	4 293	3 372	7 665
1987-heden	SNV PATV Fana	-	-	435	789	1 224
1988-heden	SNV Greniers prévoyance	-	-	252	1 209	1 461
1988-heden	PAAF/Projet femmes et développement	-	-	1 921	2 314	4 235
1989-heden	SNV tuinbouw Dioila	-	-	55	1 040	1 095
1990-1992	Milieuprofiel Mali-Sud	-	-	150	264	414
1990-heden	Atelier d'assemblage Koutiala	-	-	353	1 064	1 417
<i>Gebied van de Office du Niger</i>						
1979-heden	ARPON (en voorlopers)	970	43 417	56 068	12 114	112 569
1984-heden	Gezondheidszorg SSP Ségou	-	161	4 593	1 959	6 713
1986-heden	Riz Kogoni	-	-	3 775	1 324	5 099
1990-heden	CARE Macina putten-programma	-	-	885	870	1 755
1991-heden	Rijstpellerijen ON	-	-	-	1 592	1 592
<i>Overige projecten</i>						
1975-1988	PPS onderzoek	7 001	794	23	-	7 818
1976-1989	Ansongo-Andéramboukané weg	32 328	7 544	3 292	-	43 164

Periode	Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f 1000)				Totaal
		vóór 1981	1981-85	1986-90	1991-92	
1976-1988	Institut Polytechnique Rurale (ISPRA)	2 094	871	313	-	3 278
1976-1979	Luchtkartering Kaarta	3 600	-	-	-	3 600
1977-1981	Koelhuis Kayes	660	214	-	-	874
1977-1979	Assistentie Dept Hydraulique	10 000	-	-	-	10 000
1978-1990	RURGS (wildbenuttings-onderzoek)	4 696	4 087	500	-	9 283
1979-1982	Didieni-Goumbou weg	8 653	3 443	-	-	12 096
1981-1989	SNV revalidatie Gao	-	926	134	-	1 060
1982-1989	Aarden dammen Kayes	-	1 628	2 620	-	4 248
1983-1988	SNV gezondheidszorg Djenné	-	105	89	-	194
1984-1990	Gao zonneënergie	-	1 845	62	20	1 927
1985-heden	Bosbouw Koulikoro (SNV)	-	50	1 602	1 980	3 632
1985-heden	Bosbouw Koulikoro (FAO)	-	1 703	5 485	2 063	9 251
1985-heden	Laboratorium grondonderzoek Sotuba	-	23	3 393	1 831	5 247
1985-1987	Projet Riz Mopti	-	3 050	1 212	-	4 262
1987-heden	Archeologie projecten	-	-	196	238	434
1988-heden	Cebemo Dogon	-	-	393	-	393
1989-1990	PSS Mopti	-	-	625	136	761
1990-heden	ACORD Tombouctou	-	-	1 657	1 280	2 937
1991-heden	Dogon waterprogramma	-	-	-	1 353	1 353
1991-heden	Ondersteuning democratisering	-	-	-	990	990
Programmafinanciering						
1976-heden	Cebemo medefinanciering	4 500	3 103	5 193	1 629	14 425
1976-heden	ICCO medefinanciering	1 104	2 551	3 905	1 728	9 288
1976-heden	NOVIB medefinanciering	499	1 723	784	1 094	4 100
1978-heden	SNV (behalve project-financiering)	-	6 398	14 435	4 429	25 262
1986-heden	Kleine Particuliere Activiteiten (KPA)	-	-	173	30	203
1986-heden	Kleine ambassadeprojecten (KAP)	-	-	391	333	724
Ondersteuning hulpprogramma						
1985-heden	Bureau de Coopération Néerlandaise	-	169	1 440	-	1 609
1990-heden	Sectorspecialistenprogramma	-	-	126	1 085	1 211
1991-heden	Programma Ondersteuningsfonds	-	-	-	370	370

Bijlage IV Samenstelling hulpprogramma Tanzania

Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f miljoen)			
	1970-79	1989-89	1990-92	Totaal
Programmahulp				
<i>Importsteun</i>				
Industriële bedrijven	6.6	267.1	125.7	399.4
Kunstmest Tanzania Fertilizer Company	72.5	142.8	-	215.3
Kunstmest privé handelaren	-	-	5.1	5.1
Olieprodukten	33.0	25.1	11.3	69.3
Consumptiegoederen (incentive goods)	-	15.3	-	15.3
Medicijnen	6.0	15.0	-	21.0
Voedselhulp	-	11.1	-	11.1
<i>Co-financiering</i>				
Export rehabilitation credit	-	25.2	-	25.2
Multi-sector rehabilitation credit	-	50.0	-	50.0
Industrial rehabilitation and trade adjustment credit (OGL)	-	20.0	-	20.0
Tanzania Agriculture Adjustment Credit (OGL)	-	-	60.0	60.0
<i>Schuldkwijtschelding</i>	108.0	7.5	24.6	140.1
Investeringsprojecten				
Air Tanzania Corporation	54.1	70.6	-	124.7
Cementfabriek Tanga	53.0	8.0	-	61.0
Graansilo haven Dar es Salaam	-	35.4	5.0	40.4
National Cold Chain Operations	23.2	1.2	-	24.4
Small Industry Development Organisation	5.5	17.2	0.6	23.3
Staats maïsbedrijf Mbozi	4.1	11.2	0.3	15.6
Scheepswerf Pasiansi	0.5	6.0	1.4	7.9
Opslagloodsen Tanzania Fertilizer Company	1.4	3.7	0.8	5.9
Fabriek voor landbouwwerktuigen Mbeya	5.5	0.2	-	5.7
TanESCO gas turbine	5.6	-	-	5.6
Röntgenapparatuur	4.4	0.2	-	4.6
Sleepboten en havenkranen (Zanzibar and Pemba)	-	4.6	-	4.6
Smeltoven staalfabriek ALAF	3.6	-	-	3.6
Aanlegsteiger Tanga	3.4	-	-	3.4
Zetmeelfabriek (FMO en gemengde kredieten)	-	11.8	-	11.8
Drijvende kraan (gemengde kredieten)	3.3	1.1	-	4.4

Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f miljoen)			
	1970-79	1989-89	1990-92	Totaal
Havensleepboot Dar es Salaam (gem. kredieten)	-	3.9	-	3.9
Textieldruk machines (gemengde kredieten)	-	1.1	-	1.1
Plattelandsontwikkelingsprojecten				
<i>Veeteelontwikkeling</i>				
Staatsveeteeltbedrijven LIDA en TSA	7.4	23.9	-	31.3
Veeteelopleiding Liti Buhuri	0.5	13.3	1.1	14.9
Tanzania Rural Development Bank	1.2	0.6	-	1.8
Melkveeproject Tanga	1.7	3.0	1.8	6.5
Melkveeproject Kagera	-	6.0	6.3	12.3
Melkfabriek Zanzibar	-	1.5	-	1.5
Importsteun veterinaire medicijnen	-	14.2	0.1	14.3
<i>Drinkwatervoorziening</i>				
Waterprojecten Morogoro en Shinyanga	22.1	61.1	9.7	91.9
Maji werkplaats Wazo Hill	0.7	1.6	-	2.3
<i>Districtenprogramma's</i>				
RIDEP, Shinyanga	2.4	-	-	2.4
DRDP Meatu	-	0.3	2.2	2.5
DRDP Mbulu	-	4.5	5.5	10.0
DRDP Maswa	-	3.9	5.5	9.3
DRDP Bukoba	-	3.7	3.5	7.2
<i>Overige plattelandsontwikkelingsprojecten</i>				
Bouw graanopslagplaatsen	-	6.8	-	6.8
Landbouwvoorlichting, Shinyanga	-	2.2	0.2	2.4
Cheju rainfed rice project, Zanzibar	-	2.3	-	2.3
Irrigatie Morogoro	-	2.0	-	2.0
Fertilizer project - phase ii (FAO)	-	1.9	3.8	5.7
Fisheries Lake Tanganyika (FAO)	-	2.4	1.4	3.8
FSAS early warning and crop monitoring (FAO)	-	3.3	-	3.3
Salt iodine project (UNICEF)	-	1.0	1.5	2.5
Women in irrigated agriculture (FAO)	-	0.5	1.3	1.8
Village storage and training (FAO)	-	1.5	-	1.5
People's participation project - FAO	-	0.8	0.4	1.2
Action to assist rural women (ILO)	-	0.2	0.9	1.1
SPWP forestry (ILO)	-	0.8	0.2	1.0
Small-scale irrigation Dodoma (SNV)	-	2.9	0.6	3.5
Traditional irrigation improvement (SNV)	-	0.8	1.5	2.3
Dodoma Village afforestation (SNV)	-	0.5	0.9	1.4

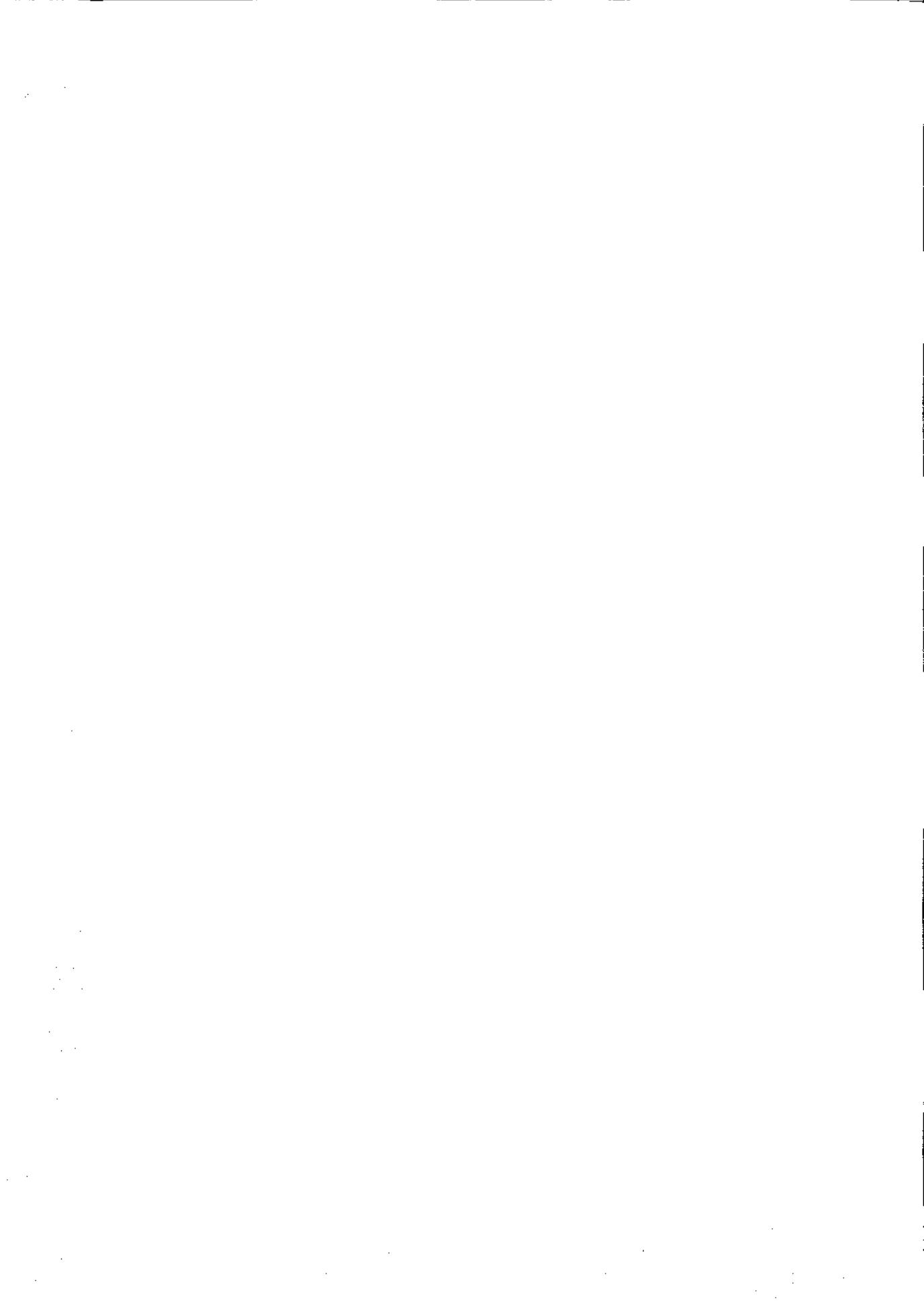
Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f miljoen)			Totaal
	1970-79	1989-89	1990-92	
Technische samenwerkingsprojecten				
Universitaire samenwerking	3.2	12.7	4.2	20.1
Stedelijke-planningsopleiding CHS	1.1	5.5	-	6.6
Managementopleiding ESAMI	-	4.0	4.4	8.4
Managementopleiding SICATA	-	3.4	-	3.4
Technische opleiding Dar es Salaam	4.3	-	-	4.3
Onderwijzersopleiding TTC Ifunda	2.6	1.6	-	4.2
Technische scholen Moshi, Mtwara and Tanga	2.3	0.6	-	2.9
Opleiding regionale planners Morogoro	1.0	0.4	-	1.4
Opleiding voor boekhouders	1.3	-	-	1.3
Hotelschool	1.1	0.2	-	1.3
Tuinbouwopleiding Horti Tengere	2.7	7.4	0.3	10.4
Landbouwopleiding Mati Mlingano	-	8.2	2.0	10.2
Plant Protection Division, Zanzibar	-	3.7	1.8	5.5
National Soil Service	-	8.9	5.1	14.0
Farming systems onderzoek Lake zone	-	2.1	3.8	5.9
Nationale coordinator farming systems onderzoek	-	-	1.2	1.2
Onderzoek technologie pit latrines	-	0.4	0.7	1.1
Onderzoek vergassing landbouwafval	-	2.5	-	2.5
Aids onderzoek	-	0.7	3.6	4.3
Epidemiology van malaria Kilombero district	-	0.4	0.6	1.0
Visserijonderzoek in het Victoriameer	13.2	4.3	0.9	18.4
Economic Policy Research Programme	-	1.5	0.7	2.2
Delfstoffenexploratie	1.9	-	-	1.9
Sectorhulp				
<i>Suikersector</i>				
Plantage Kilombero	60.6	54.4	3.8	118.8
Plantage Kagera	17.5	27.1	-	44.6
Plantage Mtibwa	6.9	34.8	3.3	45.0
Plantage TPC	-	13.8	0.5	14.3
Opleidingsschool suikersector NSI	19.8	9.1	-	28.9
Institutionele steun Sudeco	2.1	6.8	0.1	9.0
<i>Katoensector</i>				
Management-ondersteuning TCA, RCU's en PEL	-	20.4	9.2	29.6
Importsteun voor rehabilitatie katoenontpittingsfabrieken	-	59.0	11.9	70.9
Investerings katoenontpittingsfabriek Manawa	-	4.5	1.4	5.9

Titel activiteit(en)	Uitgaven (x f miljoen)			Totaal
	1970-79	1989-89	1990-92	
Programmafinanciering				
Fellowship programma	7.1	26.0	8.5	41.6
Programma suppletiedeskundigen	18.8	30.0	4.7	53.5
Programma assistent deskundigen	1.5	6.9	5.2	13.6
Programma uitzending managers (PUM)	-	1.0	0.3	1.3
Medefinanciering uitzending particulieren (PSO)	4.2	10.2	4.0	18.4
Financieringsmaatschappij ontwikkelingslanden (FMO)	2.6	30.7	-	33.4
SNV programma (m.u.v. projectuitgaven)	14.9	39.5	13.3	67.7
Medefinanciering Cebemo	13.0	24.1	8.8	45.9
Medefinanciering HIVOS	-	2.0	1.8	3.8
Medefinanciering ICCO	12.1	24.0	5.4	41.5
Medefinanciering NOVIB	5.0	15.6	1.4	22.0
Kleine ambassadeprojecten (KAP)	0.5	3.5	0.8	4.8
Ondersteuning hulpprogramma				
Programma ondersteuningsfonds	1.6	8.8	1.0	11.4
Programma sectorspecialisten	-	0.5	1.7	2.2

Literatuur

Literatuur waarnaar in de tekst wordt verwezen:

- DGIS. 1976. *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp.* 's-Gravenhage.
- DGIS. 1984. *Nota Herijking bilateraal beleid.* 's-Gravenhage.
- DGIS. 1990. *Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig.* 's-Gravenhage.
- DGIS. 1993. *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend.* 's-Gravenhage.
- DGIS. Procedurebundel ontwikkelingssamenwerking, diverse jaren. 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1988. *Uitbesteed, goed besteed? Een onderzoek naar het uitbestedingsbeleid voor bilaterale ontwikkelingsactiviteiten met nadruk op rurale en regionale ontwikkeling.* 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1991. *Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling. Een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua.* 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1992a. *Sector aid and structural adjustment: The case of sugar in Tanzania.* 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1992b. *La riziculture paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991. Evaluation de l'appui Néerlandais.* 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1992c. *Milieu en ontwikkelingssamenwerking. Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid, met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië en Kenya.* 's-Gravenhage.
- DGIS/IOV. 1993. *Evaluatie en monitoring. De rol van projectevaluaties en monitoring in de bilaterale hulp.* 's-Gravenhage.
- OECD. 1988. *Sustainability of development programs. A compendium of donor experience.* Development Assistance Committee, Washington.
- OECD. 1992. *DAC principles for effective aid. Development assistance manual.* Paris.
- SIDA. 1993. *Principles for import support.* Stockholm.
- Stuurgroep Impactstudie Medefinancieringsprogramma. 1991. *Betekenis van het Medefinancieringsprogramma: een verkenning.* 's-Gravenhage.
- World Bank. 1992. *Effective implementation: Key to development impact.* Washington DC.
- World Bank. 1994. *Adjustment in Africa: Reform, results and the road ahead.* Washington DC.



(ISBN 90 5146 046 5)

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONALE SAMEN-
WERKING, INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (I.O.V.), BEZUIDENHOUTSEWEG 67,
POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG

2

REPUBLIC OF TANZANIA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
GENERAL DIRECTORATE OF INTERNATIONAL CO-OPERATION
INSPECTORATE OF CO-OPERATION DEVELOPMENT (I.O.V.),
67 HOUTSEWEG BESIDE THE HOUSE, POST BOX 20061,
2500 EB DEN HAAG