



evaluation

ONDERZOEK NAAR DE SAMENWERKING TUSSEN MALI EN NEDERLAND

1994 - 1998



ONDERZOEK NAAR DE SAMENWERKING
TUSSEN MALI EN NEDERLAND

1994 – 1998

Redactie Franse tekst: **Fatoumata Bintou Touré Sylla**
Tekeningen: **Nouhoum Madani (Banouh Traoré)**
Redactie Nederlandse tekst: **Karolien Bais, Haarlem**
Druk: **TDS drukwerken, Schiedam**
Ontwerp: **Annelies Glandorf | b.ont**
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction
ISBN: **90-5328-279-3**
Bestelnummer: **OSDR 0431/N**
november 2000

“

VOORWOORD

Dit rapport bevat het onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland in de periode 1994-98, uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het betreft een integrale vertaling in het Nederlands van het Franstalige eindrapport van het onderzoek, getiteld "Revue de la Coopération entre le Mali et les Pays-Bas, 1994-1998". In de Nederlandse vertaling zijn slechts enkele redactionele aanpassingen doorgevoerd.

In de periode 1994-98 vonden grote veranderingen plaats in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid met Mali. Al sinds 1994 was een van de belangrijkste pijlers van het nieuwe beleid een grotere zeggenschap (*ownership*) van Mali over de ontwikkelingshulp ter versterking van de duurzaamheid van de resultaten. Dat maakte het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid met Mali vernieuwend. Immers, de betrokkenen konden pionieren met nieuwe vormen van partnerschap, uiteraard met de daaraan verbonden risico's. Het doel van deze evaluatie is daaruit lessen te trekken. Nieuw beleid evalueren betekent een proces analyseren dat nog niet voltooid is. Het is dan ook niet eenvoudig om de te evalueren periode nauwkeurig af te bakenen. Het onderzoek richtte zich weliswaar op de periode 1994-98, maar vond plaats gedurende 1999. De meeste ondervraagde personen verwezen daarbij naar de politieke ontwikkelingen die zich in de loop van dat jaar hadden voltrokken. Hoewel de recente ontwikkelingen geen onderwerp van evaluatie waren, zijn zij niet uit het oog verloren.

Dit evaluatierapport bevat geen aanbevelingen, maar beschrijft een aantal problemen dat moet worden besproken en opgelost door de partners. Een dergelijke werkwijze leidt tot grotere zeggenschap van de diverse partijen bij de gekozen oplossingen. Een van de belangrijkste conclusies van dit rapport is dat de aanbevelingen uit de evaluatie van IOV (voorloper van IOB), over de periode 1975-92 en gepubliceerd in 1994, niet concreet genoeg waren voor vertaling in operationeel beleid, en dat er onvoldoende rekening was gehouden met de realiteit van de Malinese samenleving. In 1999 besloot IOB om geen aanbevelingen meer op te nemen in haar evaluatierapporten. Uit deze evaluatie blijkt dat die keuze juist was. Aanbevelingen vinden hun basis niet alleen in een evaluatie achteraf, maar ook in mogelijke toekomstscenario's. IOB verricht echter geen 'ex-ante'-evaluatie omdat dat buiten haar mandaat valt.

Deze evaluatie is opgesteld onder leiding van Anneke Slob, inspecteur van IOB, in nauwe samenwerking met Konimba Sidibé, consultant in Mali. Het veldonderzoek is uitgevoerd door drie teams van onafhankelijke deskundigen uit Mali. Methodologische ondersteuning is verleend door een team van de Katholieke Universiteit uit Leuven onder leiding van Hans Bruyninckx. IOB wil allen die betrokken waren bij de studie dank zeggen voor hun inzet, hun open benaderingswijze en de openhartige en eerlijke gesprekken. IOB blijft echter volledig verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Rob D. van den Berg

*Directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

INHOUD

Voorwoord	III
1 Hoofdbevindingen	1
2 Inleiding	7
2.1 Achtergrond	7
2.2 Doelstelling	8
2.3 Onderzoeksthema's en methodologie	8
3 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid en programma in Mali	11
3.1 Inleiding	11
3.2 De basis van de bilaterale samenwerking	11
3.3 Conclusies en aanbevelingen van IOV	12
3.4 Veranderingen in het Nederlandse beleid	13
3.5 Beheer	17
3.6 Inhoud van het programma	20
3.7 Macro-economische hulp	25
3.8 Conclusie	27
4 Samenhang van het beleid	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Ontwikkelingsbeleid	31
4.3 Institutioneel kader	36
4.4 Dialoog tussen Mali en Nederland	42
4.5 Samenhang van beleid	44
4.6 Perceptie van de kenmerken van de Nederlandse samenwerking	47
4.7 Conclusie	49
5 De programmabepaling	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Definitie en onderbouwing	51
5.3 Toepassing van de programmabepaling	53
5.4 De sector plattelandsontwikkeling	55

5.5	De sociale sectoren	61
5.6	Programmabepaling en decentralisatie	63
5.7	Conclusie	67
6	Partnerschap en zeggenschap	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Kernbegrippen	69
6.3	Partners op nationaal niveau	71
6.4	Andere voorkeurspartners	76
6.5	Partners op regionaal en lokaal niveau	77
6.6	Conclusie	
7	Analyse van de resultaten	83
7.1	Inleiding	83
7.2	Het systeem van monitoring en evaluatie	83
7.3	Macro-economische hulp	85
7.4	Plattelandsontwikkeling	86
7.5	Sociale sectoren	91
7.6	Conclusie	93
	Bijlagen	
I	De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	95
II	Terms of reference en methodologie	97
III	Samenstelling van de referentiegroepen en lijst van geïnterviewde personen	107
IV	Ontwikkelingsindicatoren in Mali, 1994-1998	115
V	Gedetailleerde samenstelling van het Nederlandse programma voor -ontwikkelingssamenwerking, 1994-98	123
VI	Bibliografie	131
VII	Gebruikte afkortingen	133
VIII	Lijst van tabellen en figuren	134

1 HOOFDBEVINDINGEN

IOB heeft in 1999 het samenwerkingsprogramma tussen Nederland en Mali in de periode 1994-98 geëvalueerd. De totale uitgaven bedroegen in die vijf jaar 260 miljoen gulden. Eerder is de samenwerking tussen Nederland en Mali geëvalueerd over de periode 1975-92. Dat gebeurde door IOV, de voorloper van IOB. Deze publicatie uit 1994 vormde het startsein voor een herziening van het Nederlandse beleid ten aanzien van Mali. Belangrijk uitgangspunt was om Mali meer zeggenschap te geven in de organisatie en het beheer van de hulp, zodat de duurzaamheid van de resultaten vergroot zou worden.

Vooraf moet gezegd worden dat de analyse van de resultaten van de hulp vooral is gebaseerd op secundaire bronnen. Het is dus niet altijd mogelijk eenduidige uitspraken te doen over alle onderdelen van de onderzochte programma's, omdat de kwaliteit van de beschikbare informatie te wensen overlaat. De conclusies zijn geformuleerd na een gedetailleerde analyse van de percepties van alle bij het programma betrokken actoren op alle verschillende niveaus.

Deze evaluatie heeft geleid tot vijf hoofdbevindingen, waarvan de eerste vier tevens de probleempunten zijn die in de toekomstige samenwerking met Mali aandacht behoeven.

1. De kloof tussen beleid en uitvoering is groot

Vanaf 1994 is het Nederlandse beleid rond de samenwerking met Mali geherformuleerd. De beleidswijzigingen kregen vorm door de volgende gebeurtenissen:

- a. De beleidsreactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op de IOV-evaluatie in 1995.
- b. Het bezoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Mali in 1996.
- c. De herijking van het buitenlands beleid in 1996 en de daarmee samenhangende delegatie van bevoegdheden aan de ambassade vanaf 1997.

De eerste beleidswijziging betrof de concentratie van de Nederlandse hulp in een beperkt aantal regio's en een beperkt aantal sectoren. Het streven was ook naar een vermindering van het aantal projecten. In de praktijk zijn deze voornemens niet gerealiseerd: zowel het aantal sectoren, regio's als projecten in het samenwerkingsprogramma is toegenomen.

In de voorbereiding van projecten en programma's en ook in de beleidsformulering is zo'n verschuiving niet vastgesteld. Er is reeds geconstateerd dat de sectorkeuze grotendeels een Nederlandse zaak is en dat het centrale beleidsoverleg beperkt is. In de formulering van projecten en programma's is er sprake van een grote diversiteit. In de sectoren van het basisonderwijs en gezondheidszorg heeft Mali meerjarenbeleidsplannen geformuleerd en probeert Nederland de hulp binnen deze kaders te geven. Gezien de problemen bij de beleidsuitvoering zijn er in de praktijk vaak tussenvormen aangetroffen voor de Nederlandse hulp, waarbij het initiatief vaak nog aan Nederlandse zijde ligt. Ditzelfde geldt voor de hulp aan een aantal grote plattelandsontwikkelingsorganisaties waar de programmabenedering is toegepast, maar waar de inpassing in sectorale beleidskaders en de donorcoördinatie nog te wensen overlaat.

Hoewel de vergroting van de Malinese zeggenschap centraal staat in het Nederlandse beleid, maakt dit beleid ten onrechte geen onderscheid tussen verschillende niveaus en partnerorganisaties. Aangezien tevens wordt gestreefd naar meer programmahulp op centraal niveau, dreigt een afname van het Malinese ownership op decentraal niveau.

4. De uitbreiding van de ambassade en de aandacht die is besteed aan de verbetering van het monitoringsysteem hebben niet geleid tot een beter inzicht in de resultaten van beleid.

Eén van de speerpunten van het Nederlandse beleid was om de monitoring van het programma te verbeteren. Vanaf 1994 zijn daartoe maatregelen genomen. De uitbreiding van de ambassade als gevolg van de herijking werd gezien als een positieve impuls. Echter, voor de 50% macro-economische hulp is niet in een adequate monitoring voorzien. De macro-economische hulp wordt gegeven op grond van de veronderstelde kwaliteit van het Malinese beleid en bestuur (good governance), maar er is geen duidelijk methodologisch kader om deze kwaliteit te beoordelen. Voor de monitoring van de 50% sectorale hulp zijn wel serieuze pogingen tot verbetering ondernomen, maar er is er nog steeds geen goed zicht op de resultaten van projecten en programma's, vooral niet op het niveau van de doelgroep.

Zoals in het verleden ook het geval was, is er wel informatie beschikbaar over de uitvoering van concrete activiteiten, zoals de bouw van gezondheidscentra en scholen, maar is er geen beter zicht gekomen op de vermindering van de armoede, de gevolgen voor het milieu, institutionele veranderingen en de verandering van de positie van de vrouw als

gevolg van de hulp. Bovendien blijft het monitoringsysteem ten behoeve van de Nederlandse hulp vaak los staan van systemen die de Malinese partnerorganisaties en/of andere donoren gebruiken.

IOB kan dus niet vaststellen of de nieuwe werkwijze uiteindelijk zal leiden tot meer duurzame resultaten van de hulp, omdat voornamelijk de resultaatgerichtheid zeker niet centraal staat in de formulering en de uitvoering van het samenwerkingsprogramma tussen Nederland en Mali.

5. De formulering van beleidsaanbevelingen in een evaluatie, zoals IOV in 1994 heeft gedaan, is niet wenselijk als de analytische basis voor de conclusies onvoldoende onderbouwd is.

Hoewel de conclusies en aanbevelingen van IOV hebben bijgedragen aan een herziening van het beleid, waren zij niet concreet genoeg om meteen in operationeel beleid om te zetten. Bovendien waren zij niet gebaseerd op een gedetailleerde analyse van het Malinese ontwikkelingsbeleid en de institutionele capaciteit om dit beleid uit te voeren. De overeenstemming tussen het Malinese ontwikkelingsbeleid en het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid was eveneens niet in detail bestudeerd. Terugblikkend op deze evaluatie stellen wij vast dat de basis voor de aanbevelingen onvoldoende onderbouwd was. Uit het volgende schema blijkt dat de aanbevelingen slechts gedeeltelijk zijn overgenomen in de beleidsdocumenten. De formulering van de diverse beleidselementen verandert ook van jaar tot jaar, terwijl de realisatie van de geformuleerde beleidsintenties beneden de verwachting blijft.

Tableau 1.1 Ontwikkeling van beleid en beleidsuitvoering

1994 - IOV - Belangrijkste aanbevelingen 1)	1995 - Beleidsreactie 2)	1996 - Bezoek van de minister aan Mali 3)	1997/98 Jaarplannen van de ambassade 4)	1999 - Realisatie 5)
Verbetering van de samenhang tussen activiteiten en concentratie van de hulp in bepaalde sectoren en concentratieregio's	Instandhouding van de belangrijkste prioriteit: de ontwikkeling van het platteland	Concentratie van de hulp op concentratieregio's in het kader van de geïntegreerde ontwikkeling van het platteland (vergroting van het aantal sectoren (=onderwijs) en regio's (=noorden))	Beperking en verdieping van het programma: concentratie op bepaalde sectoren en drie concentratieregio's	Verhoging van het aantal sectoren en concentratieregio's
Vermindering van de projecthulp	Vermindering van het aantal projecten	Indien mogelijk: hergroepering van projecten	Hergrepering van activiteiten in samenhangende programma's	Vergroting van het aantal activiteiten en projecten
Toename van niet-projectgebonden hulp in het kader van Malinese programma's waarbij meerdere donoren betrokken zijn	Programmahulp krijgt de voorkeur boven projecthulp indien partnerlanden instemmen met het te voeren beleid	Dialogo over de samenhang van het beleid op alle niveaus en geen concentratie op instellingen	Overgang van projecthulp naar programma's in ruimere kaders; toepassing van de programmabesteding	Macro-economische hulp: 50% van de totale uitgaven. Programma-besteding: 10% van de sectorale hulp
Toepassing van een procesbenadering voor de belangrijkste activiteiten	Toepassing van een procesbenadering	Toepassing van een procesbenadering	Toepassing van de procesbenadering in de projecten van SNV in het noorden en in Zuid-Mali	Toepassing van de procesbenadering in de projecten van SNV (3% van de totale uitgaven).
Vereenvoudiging van procedures voor goedkeuring en versterking van het monitoring- en evaluatiesysteem	Vereenvoudiging van procedures en inperking van voorwaarden	Versterking van het monitoringsysteem	Versterking van het monitoringsysteem	Geen versterking
Afstemming van voorwaarden en procedures met andere donoren en aanpassing van de voorwaarden aan het beleid van Mali	Afstemming van voorwaarden en procedures met andere donoren en aanpassing van de voorwaarden aan het beleid van Mali			Discussie is gaande maar op dit moment geen afstemming
Verdergaande delegatie van bevoegdheden aan de ambassade (inclusief macro-economische expertise)	Delegatie en versterking van de deskundigheid van de ambassade (inclusief macro-economische deskundigheid)			Delegatie en versterking van de ambassade uitgevoerd in 1996 (geen macro-economische expertise)
Meer aandacht voor terugdringing van armoede en participatie van Malinese burgers in de besluitvorming	Meer aandacht voor de armste regio's en groepen	Meer aandacht voor de armste regio's en groepen		Geen gegevens beschikbaar
Overdracht van niet-bilaterale activiteiten aan SNV en MFO's				Geen overdracht
Stopzetting van investeringen in de infrastructuur bij het Office du Niger ter ondersteuning van boerenorganisaties en ecologische activiteiten	Meer aandacht voor versterking van boerenorganisaties en ecologische aspecten			Vermijning van de hulp op infrastructureel gebied en uitvoering van een milieustudie
Voorzetting of uitbreiding van activiteiten op het gebied van toegepast onderzoek				Beperking van de steun aan onderzoeksactiviteiten

1 IOV, 1994, p. 6-8

2 Beleidsreactie naar aanleiding van de evaluaties van de programma's in Tanzania, India en Mali door IOV, 1995

3 Informele verslagen van het bezoek

4 Jaarplannen van de ambassade in Bamako

5 Conclusies van de IOB

2 INLEIDING

2.1 Achtergrond

Begin jaren negentig begon de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) drie grote studies naar de effecten van de Nederlandse hulp in drie ontwikkelingslanden: Tanzania, India en Mali.

In 1994 publiceerde diezelfde inspectie het rapport van de studie naar Mali voor de periode 1975-1992. Conclusie daarvan was dat de Nederlandse hulp aan Mali, nagenoeg geheel gericht op de ontwikkeling van het platteland, redelijk effectief was geweest. Door de dominantie positie van donoren in de hulpprogramma's en -projecten was echter de duurzaamheid van de resultaten onzeker. Die dominantie had te maken met enerzijds de hulpafhankelijkheid van Mali en anderzijds met de zwakte van de organisaties die de hulp ontvingen. De aanbevelingen van IOV voor het toekomstige beheer van de Nederlandse hulp aan Mali hadden betrekking op

1. de organisatie van de hulp: meer verantwoordelijkheden delegeren aan de ambassade en het aantal activiteiten beperken;
2. de benadering van de hulp: overstappen van projecthulp naar niet-projectgebonden hulp in het kader van Malinese programma's met meerdere donoren;
3. afstemming van voorwaarden en procedures met andere donoren en aanpassing daarvan aan het ontwikkelingsbeleid van Mali.

In zijn beleidsreactie op de studies van IOV naar de drie genoemde landen nam de minister deze aanbevelingen over. Ook in de latere jaarplannen van de ambassade is verwezen naar de studie van IOV. Zo is in het jaarplan voor 1998 de suggestie gedaan om een onderzoek te doen naar de uitvoering van de aanbevelingen van IOV.

In 1997 is opnieuw een studie gewijd aan de hulp aan Mali, ditmaal door het DAC van de OESO. Deze studie had betrekking op de coördinatie van de hulp. Nederland heeft actief deelgenomen aan deze studie en aan de pogingen om een vervolg te geven aan de aanbevelingen. Ook hier bleek dat het hulpsysteem verre van doelmatig functioneerde en dat de eigenlijke hulp niet werd gecoördineerd. De uitvoering van acties bleek slechts in geringe mate geïntegreerd in het nationale beheer. Daarom is een commissie in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de Malinese overheid en donoren, om de coördinatie tussen deze twee partijen te verbeteren.

IOB heeft zich in dit onderzoek naar het beleid en het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsprogramma in Mali geconcentreerd op de periode 1994-1998 (zie Bijlage I voor de achtergrond en het mandaat van IOB). De *terms of reference* voor deze studie zijn vastgesteld na uitgebreid overleg, zowel in Nederland als in Mali, met de belangrijkste betrokkenen over de onderzoeksopzet en de te stellen vragen (zie Bijlage II).

2.2 Doelstelling

De doelstelling van deze evaluatie is het bestuderen van het Nederlandse hulpprogramma aan Mali, om te bezien of dit programma op de goede weg is, met andere woorden, of de aangekondigde beleidswijzigingen hebben geleid of zullen leiden tot duurzame resultaten. Onderzocht moest worden of in Nederlandse ontwikkelingsprogramma in Mali feitelijke beleidsveranderingen zijn doorgevoerd, op welke wijze dat het geval is geweest en tot welke resultaten zij hebben geleid.

2.3 Onderzoeksthema's en methodologie

In de *Terms of reference* van de studie zijn vijf onderling nauw verbonden hoofdthema's omschreven.

- I Beleid, samenstelling en omvang van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsprogramma en dialoog met de Malinese partners
- II Van projecthulp naar programmahulp
- III Verantwoordelijkheid, zeggenschap en partnerschapsrelaties
- IV Programmabenedering in verband met decentralisatie
- V Resultaten, doelmatigheid en duurzaamheid

Per thema zijn in de *Terms of reference* sleutelvragen geformuleerd die als analysekader dienden voor deze studie. Methodologie, afbakening en opzet van de studie staan eveneens gedetailleerd beschreven in Bijlage II.

Aangezien deze studie zich allereerst concentreert op de veranderingen in de hoofdlijnen van het beleid en vervolgens op de samenstelling van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsprogramma in Mali, zal de politieke en kwantitatieve analyse van het programma betrekking hebben op alle door Nederland gefinancierde hulpactiviteiten. Na een grondige inventarisatie hebben wij uit het programma de belangrijkste onderdelen gekozen. In de periode 1994-98 was met deze onderdelen meer dan 70% van de totale hulpuitgaven van Nederland gemoeid. Deze analyse richt zich op het beleid en de uitvoer-

ring daarvan in het veld. De resultaten zijn onderzocht op basis van secundaire bronnen. Daarom is bijzondere aandacht geschonken aan het onderzoek van de kwaliteit van het monitoring- en evaluatiesysteem.

Wanneer belangrijke concepten als projecthulp, programmahulp, programmabenedering, sectorale benadering en sectorale hulp nauwkeurig moeten worden omschreven, doet zich een probleem voor. Deze termen zijn niet altijd helder en eenduidig omschreven in het beleid. Ook gebruiken beleidsmakers verschillende termen voor dezelfde concepten en verandert in de loop der tijd de interpretatie daarvan. Voor deze evaluatie hebben wij ons gebaseerd op de definities die gehanteerd worden door degenen die bij het beleid betrokken zijn. Indien mogelijk geven we een gedetailleerde referentie. Ook geven wij eventuele onduidelijkheden aan.

Het veldonderzoek is uitgevoerd door drie teams van onafhankelijke deskundigen uit Mali. Twee referentiegroepen, een in Nederland en een andere in Mali, zorgden voor de begeleiding en de controle van de kwaliteit van de studie. De groepen bestonden zowel uit mensen die betrokken waren bij het Nederlandse programma in Mali als uit externe deskundigen (zie Bijlage III).

3 ONTWIKKELING VAN HET NEDERLANDSE BELEID EN PROGRAMMA IN MALI

3.1 Inleiding

Na een kort historisch overzicht presenteert dit hoofdstuk de belangrijkste veranderingen die hebben plaatsgevonden in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. We behandelen de evaluatie door IOV van het samenwerkingsprogramma tussen Mali en Nederland (periode 1975-1992), die als een belangrijke motor voor verandering is aange-merkt. We laten de belangrijkste veranderingen in het Nederlandse hulpbeleid en in de uitvoering van dit beleid de revue passeren. Veel aandacht is ingeruimd voor een analyse van de samenstelling van het Nederlandse hulpprogramma voor Mali. De conclusies van dit hoofdstuk hebben vooral betrekking op het verschil tussen het beleid en de uitvoering daarvan.

3.2 De basis van de bilaterale samenwerking

De eerste hulp van Nederland aan Mali dateert uit de periode na de grote droogte in het begin van de jaren zeventig. Wat aanvankelijk noodhulp was, ontwikkelde zich geleidelijk aan tot structurele bilaterale samenwerking tussen Nederland en Mali.

In de door ons onderzochte periode (1994-98) werd Mali vanwege zijn goede macro-economische prestaties beschouwd als een voorbeeldland in Afrika. Toch vormen de grote armoede en de structureel kwetsbare economie een bedreiging voor een duurzame ontwikkeling op de lange termijn. Tussen 1994 en 1998 steeg het reële BBP van Mali gemiddeld met 4,6% per jaar, maar daar staat een bevolkingsgroei van circa 2,8% per jaar tegenover. Bovendien heeft de economische groei niet voor alle bevolkingsgroepen dezelfde effecten gehad. De gevolgen van de armoede zijn in de periode 1994-96 groter geworden, maar deze trend werd tussen 1996 en 1998 omgebogen: in 1998 daalde het percentage van de bevolking onder de armoedegrens tot 69%, het niveau van 1994 (zie Bijlage IV).

Mali is sterk afhankelijk van hulp: tussen 85 en 90% van het budget voor overheidsinvesteringen komt van buitenlandse donoren, waarvan Nederland een van de belangrijkste is. De meeste donoren geven de voorkeur aan projecthulp.

In het verleden was het armoedeniveau het belangrijkste criterium voor de toekenning van hulp aan Mali. De indicator voor de armoede is het BNP per inwoner. Sinds een aantal jaren kijken donoren ook naar de menselijke ontwikkelingsindex (zie Bijlage IV voor de ontwikkelingsindicatoren).

De rapporten van de ambassade bevatten een beoordeling van de politieke en economische situatie en een analyse van de mogelijkheden die de regering heeft om ontwikkelingsbeleid te ontwerpen en uit te voeren. Deze analyse moet dienen als kader voor de besluitvorming over het volume en het type toe te kennen hulp. In het verleden was de relatie tussen de politieke en economische analyse enerzijds en het hulpprogramma anderzijds niet altijd even duidelijk. Geleidelijk worden enige verbanden zichtbaar. Tot 1992 bestond de niet-projectgebonden hulp bijvoorbeeld in hoofdzaak uit noodhulp en steun aan de betalingsbalans voor de import van kunstmest en landbouwmateriaal. Een klein deel van de niet-projectgebonden hulp was bestemd voor verlichting van de schuldenlast en voor medefinanciering van Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's). Na de verandering van het Malinese regime in 1991 begon Nederland begrotingshulp te geven. Deze macro-economische hulp is in principe een teken van een groter vertrouwen in het ontwikkelingsbeleid van Mali.

Sinds 1999 hanteert Nederland officieel drie criteria voor de selectie van landen die voor structurele hulp in aanmerking komen: de kwaliteit van het bestuur, de toereikendheid van economisch en sociaal beleid en de armoedegrade. Aangezien deze criteria pas recent zijn geformuleerd, valt hun toepassing buiten het kader van deze studie. Overigens voldoet Mali aan deze criteria.

3.3 Conclusies en aanbevelingen van IOV

In 1994 publiceerde de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van het Nederlandse directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking een diepgaande studie naar de effecten van de Nederlandse hulp aan Mali in de periode 1975-1992. Deze studie speelde een grote rol bij de grote veranderingen in het beleid van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor Mali.

De belangrijkste uitkomsten van die evaluatie:

- De hulp, nagenoeg geheel gericht op de ontwikkeling van het platteland in Mali, was tamelijk effectief geweest;
- Hoewel met de projecten op zich goede resultaten waren bereikt, zou, gezien de

- krappe marges van de Malinese begroting, de duurzaamheid van de resultaten bijzonder onzeker zijn zonder voortgezette hulp;
- De oorzaken lagen in de hulpafhankelijkheid van Mali in combinatie met een zwakke organisatie aan de ontvangende zijde. Dit leidde tot een circuit van hulpprojecten en -programma's dat in sterke mate werd gedomineerd door de donoren;
 - De duurzaamheid van de resultaten van niet-projectgebonden hulp en van projecten die direct waren gericht op het genereren van inkomsten, werd positiever beoordeeld. Dit betrof onder meer de steun aan de rijstbouw van het Office du Niger;
 - Nagenoeg alle hulp is toegekend volgens procedures die Nederland de volledige zeggenschap gaven over de organisatie van de uitvoering;
 - De toenemende regelgeving voor de Nederlandse hulp heeft weliswaar geleid tot een transparanter systeem van besluitvorming en controle, maar verminderde de participatie van Malinese partijen in en hun zeggenschap over projecten en programma's;
 - Het overgrote deel van de Nederlandse hulp aan Mali is gegaan naar sectoren, gebieden en lagen van de bevolking met meer kansen dan anderen om een duurzame productie te garanderen. De effecten van de hulp op het armoedeniveau in Mali als geheel waren vooral indirect van aard.

IOV drong er in haar aanbevelingen op aan meer rekening te houden met lokale prioriteiten, institutionele mogelijkheden van de organisatie en programmering van de hulp, zodat Mali beter in staat zou zijn de hulp te plannen en uit te voeren. (Zie tabel 3.1 voor een overzicht van de aanbevelingen.)

Het is duidelijk dat deze aanbevelingen niet bijzonder operationeel van aard waren. Bovendien gaven zij blijk van groot vertrouwen in de mogelijkheden van Mali om de internationale hulp, inclusief de Nederlandse hulp, effectiever en efficiënter te beheren. Een nauwkeurige analyse van de diverse vormen van ontwikkelingsbeleid in Mali en van de mogelijkheden om er uitvoering aan te geven ontbrak. Evenmin was de samenhang tussen het Nederlandse beleid en het Malinese ontwikkelingsbeleid nauwkeurig onderzocht.

3.4 Veranderingen in het Nederlandse beleid

Beleidsreactie

Na de verschijning in 1994 van de IOV-evaluaties van Mali, India en Tanzania nam de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1995 de meeste conclusies en aanbevelin-

gen over in zijn beleidsreactie (zie tabel 3.1), waarin hij veel aandacht schonk aan de samenhang in het sociaal-economisch beleid en aan zeggenschap en verantwoordelijkheid. De nadruk bleef liggen op het terugdringen van de armoede.

Bilateraal overleg in 1995

Tot 1995 werd het Nederlandse hulpbeleid voor Mali jaarlijks vastgesteld tijdens bilateraal overleg. De instructies voor de Nederlandse delegatie werden opgesteld op het ministerie in Den Haag. In het officiële verslag van het bilaterale overleg voor 1995 is verwezen naar de conclusies en aanbevelingen van de IOV. In het beleid is gekozen voor een overgang van een projectbenadering naar een programmabepaling om de zeggenschap van Malinese organisaties over de activiteiten te vergroten, en voor voortzetting van de hulp aan dezelfde sectoren met dezelfde beleidsthema's.

In 1995 is het bilaterale overleg voor het laatst in deze vorm gehouden. In 1996 vond een reorganisatie plaats van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse zaken, dat verantwoordelijk is voor de Internationale Samenwerking. Vanaf 1997 zijn de ambassades als eerste verantwoordelijk voor de formulering en de uitvoering van samenwerkingsbeleid en -programma's van Nederland. Tijdens het overleg kreeg de overgang naar een programmabepaling steeds meer een centrale plaats; een rechtstreeks gevolg van de IOV-evaluatie. Het idee van een overgang naar een programmabepaling was in 1994 ook al voor het eerst ter sprake gekomen tijdens informele gesprekken in het veld. Vanaf deze datum, die het begin vormt van de periode waarop onze studie betrekking heeft, hebben de wijzigingen in het beleid gestalte gekregen.

Bezoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking

In 1996 bracht de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking een bezoek aan Mali, met name om aanwezig te zijn bij de ceremonie van de Vredesvlam ter gelegenheid van de akkoorden tussen de Toearegs in het noorden en de regering van Mali. Tijdens dit bezoek gaf hij zijn mening over het samenwerkingsprogramma en deed hij voorstellen (zie tabel 3.1).

Hij legde de nadruk op het aanwijzen van concentratieregio's, inclusief een nieuwe regio waar het accent zou komen te liggen op het voorkomen van conflicten. Ook, in reactie op het verzoek van de Malinese regering, lag de nadruk op een toename van het aantal

interventiesectoren. Hij gaf echter geenszins aan dat voortaan prioriteit zou komen te liggen bij de programmabenedering.

Daarentegen sprak hij wel over langlopende projecten volgens de procesbenedering. Na afloop van zijn bezoek heeft de SNV twee nieuwe projecten geformuleerd volgens deze principes (in de noordelijke regio en in Zuid-Mali).

Jaarplannen van de ambassade

Sinds 1997, dus na de herijking van het buitenlands beleid en de delegatie van taken aan de ambassades, is de ambassade in Bamako rechtstreeks verantwoordelijk voor het formuleren van de jaarplannen. Blijkbaar was 1996 een overgangsjaar, want er kon noch een verslag van het bilaterale overleg, noch een jaarplan worden gevonden. (Zie voor de hoofdlijnen uit de jaarplannen van de ambassade tabel 3.1.)

Analyse van de jaarplannen laat zien dat de beleidsreactie op de IOV-studies, het bezoek van de minister, en de definitie van de nieuwe beleidsprioriteiten in Den Haag invloed hebben gehad. Ook is te zien dat Nederland rekening houdt met verzoeken van de Malinese regering. In de beleidsstukken gaat de ambassade uit van de programmabenedering. Daarnaast roept zij echter ook twee ontwikkelingsprojecten voor het platteland in het leven om tegemoet te komen aan de visie die werd ontwikkeld tijdens het bezoek van de minister. Verder is de concentratie van de Nederlandse hulp op een beperkt aantal sectoren een duidelijk aspect van het nieuwe beleid. Op hetzelfde moment geeft Nederland echter ruimte aan de nieuwe Nederlandse prioriteiten, waaronder basisonderwijs, decentralisatie en voorkoming van conflicten.

In 1999 is het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking opnieuw aangepast. Het aantal landen waarmee Nederland bilaterale samenwerkingsrelaties heeft, is sterk gereduceerd. Verder moest de sectorale benadering – omschreven als de toepassing van de programmabenedering in nauwkeurig gedefinieerde sectoren, met de nadruk op samenhang in het beleid en coördinatie tussen donoren – een centrale plaats gaan innemen. In principe zou Nederlandse interventie moeten plaatsvinden in een beperkt aantal sectoren. De discussies over de uitvoering van dit nieuwe beleid zijn in 1999 van start gegaan.

Tableau 3.1 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid voor ontwikkelings samenwerking in Mali, 1994-98

1994 – IOV – Belangrijkste aanbevelingen 1)	1995 – Beleidsreactie 2)	1996 – Bezoek van de minister aan Mali 3)	1997/98 Jaarplannen van de ambassade
Verbetering van de samenhang tussen de activiteiten en concentratie van de hulp in bepaalde sectoren en concentratieregio's	In stand houden van de belangrijkste prioriteit: de ontwikkeling van het platteland	Concentratie van de hulp in concentratieregio's in het kader van de geïntegreerde ontwikkeling van het platteland (vergroting van het aantal sectoren (honderdwijs) en regio's (H-moorden))	Bepijking en verdieping van het programma: concentratie op bepaalde sectoren en drie concentratieregio's
Vermindering van de projecthulp	Vermindering van het aantal projecten	Indien mogelijk: hergroepering van projecten	Hergroepering van activiteiten in samenhangende programma's
Toename van niet-projectgebonden hulp in het kader van Malinese programma's waarbij meerdere donoren betrokken zijn	Programmahulp krijgt de voorkeur boven hulp-projecten indien partnerlanden instemmen met het te voeren beleid	Dialogo over de samenhang van het beleid op alle niveaus en geen concentratie op instellingen	Overgang van projecthulp naar programma-hulp in ruimere kaders; toepassing van de programma-benadering
Toepassing van een procesbenadering voor de belangrijkste activiteiten	Toepassing van een procesbenadering	Toepassing van een procesbenadering	Toepassing van de procesbenadering in de projecten van de SNV in het noorden en in Zuid-Mali
Vereenvoudiging van procedures voor goedkeuring en versterking van het monitoring- en evaluatiesysteem	Vereenvoudiging van procedures en inperking van voorwaarden	Versterking van het monitoringsysteem	Versterking van het monitoringsysteem
Afstemming van voorwaarden en procedures met andere donoren en aanpassing van de voorwaarden aan het beleid van Mali	Delegatie en versterking van de deskundigheid van de ambassade (inclusief macro-economische deskundigheid)	Meer aandacht voor de armste regio's en groeipen	
Verdgaande delegatie van bevoegdheden aan de ambassade (inclusief macro-economische expertise)	Meer aandacht voor de armste regio's en groeipen		
Meer aandacht voor terugdringing van armoede en participatie van Malinese burgers bij de besluitvorming	Meer aandacht voor versterking van boerenorganisaties en ecologische aspecten		
Overdracht van niet-bilaterale activiteiten aan SNV en MFO's			
Stoepzetting van investeringen in de infrastructuur bij het Office du Niger ter ondersteuning van boerenorganisaties en ecologische activiteiten			
Voortzetting of uitbreiding van activiteiten op het gebied van toegepast onderzoek			

1 IOV, 1994, p. 6-8

2 Beleidsreactie naar aanleiding van de evaluaties van programma's in Tanzania, India en Mali door IOV, 1995

3 Informele verslagen van het bezoek

Tabel 3.1 presenteert de beleidswijzigingen in samenhang met de beïnvloedende factoren. De aanbevelingen van de IOV kunnen niet worden beschouwd als beleidswijzigingen als zodanig, maar dienen wel als referentiekader voor de analyse van de beleidsuitvoering. Het is duidelijk dat niet alle aanbevelingen zijn overgenomen, maar er is rekening gehouden met de belangrijkste. De formulering van de verschillende componenten van het beleid verandert echter van jaar tot jaar.

3.5 Beheer

Het beheer van het Nederlandse programma tot 1992 wordt gedetailleerd beschreven in de evaluatie van IOV (1994, p. 120-139). Een van de belangrijkste veranderingen was de opening van een ambassade in Bamako in 1988. Het personeel voor internationale samenwerking werd toen aanzienlijk uitgebreid.

Daarnaast bracht de herijking uit 1996 de volgende *grote veranderingen* voort:

- Een grotere autonomie van de ambassade bij het ontwikkelen van een specifiek samenwerkingsbeleid; dat beleid wordt gepresenteerd in jaarplannen van de ambassade en ter beoordeling en goedkeuring voorgelegd aan het ministerie in Den Haag;
- Uitbreiding van het ambassadepersoneel;
- Overdracht aan de ambassade van verantwoordelijkheden voor het formuleren, uitvoeren en controleren van de meeste samenwerkingsprogramma's. Niet overgedragen werden onder meer de macro-economische hulp (verlichting van de schuldenlast, begrotingssteun), het medefinancieringsprogramma via de grote Nederlandse NGO's en het onderzoeksprogramma;
- Het bilaterale overleg dat minstens eens per jaar tussen het ontvangende land en Nederland werd gehouden, verdween. De ambassades hebben op diverse manieren getracht een platform tot stand te brengen voor het bespreken van Nederlands beleid en programma's voor ontwikkelingssamenwerking.

Terwijl de uitbreiding van de ambassade plaatsvond in 1996, werd de delegatie van bevoegdheden effectief vanaf 1 januari 1997. De laatste uitbreiding van het ambassadepersoneel dateert uit 1996. Sindsdien hebben er geen grote veranderingen meer plaatsgevonden in de samenstelling. Sinds 1996 zijn op de ambassade de volgende functionarissen verantwoordelijk voor het beleid en het beheer van het samenwerkingsprogramma:

- een ambassadeur (tot 1998 een zaakgelastigde);
- een eerste secretaris;
- een tweede secretaris;
- 3 à 4 themadeskundigen op het gebied van internationale samenwerking met de

rang van eerste secretaris (vrouwen en ontwikkeling, milieu, gezondheid en plattelandontwikkeling);

- 2 à 3 Malinese deskundigen (op dezelfde gebieden);
- 2 administrateurs.

Het ambassadepersoneel bestaat verder uit de consulaire bezetting en het ondersteunend personeel (uitgezonden personeel en Malinezen), en telt in totaal 25 personen. Uiteraard ging de uitbreiding van het personeel gepaard met een verhoging van het huishoudelijke budget van de ambassade. Het voorstel om de macro-economische expertise van de ambassade te vergroten is echter niet uitgevoerd.

Sinds de herijking is de rol van het ministerie in Den Haag minder duidelijk. Aangezien de ambassade direct verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en de uitvoering van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking in Mali, beperkt de rol van Den Haag zich met name tot de beoordeling van de jaarplannen. Gedurende de periode 1996-1998 bestond er op het ministerie geen coördinerende organisatie voor de ontwikkelingssamenwerking met Mali. Sinds het moment waarop bevoegdheden zijn gedelegeerd, is Den Haag duidelijk minder goed op de hoogte van het samenwerkingsprogramma, hetgeen de beoordeling bemoeilijkt, aldus de geïnterviewden in Den Haag. Het ministerie beoordeelde de jaarplannen van de ambassade in Bamako voor 1997, 1998 en 1999 zonder uitzondering als zeer positief, enkele kleine punten van kritiek uiteraard uitgezonderd.

In 1999 veranderde de toon uit Den Haag, hetgeen verband hield met de nieuwe hoofdlijnen van beleid en de opvatting van de ambassade dat de sectorale benadering grotendeels reeds is ingevoerd via de programmabenedering. Den Haag was echter van mening dat een reorganisatie van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk was. Deze discussie werd gevoerd op basis van kernbegrippen (zoals 'programmabenedering' en 'sectorale benadering') die onvoldoende duidelijk zijn gedefinieerd (zie hoofdstuk 5).

In het veld is SNV de grootste organisatie voor technische assistentie in het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking. SNV is de voormalige organisatie van Nederlandse vrijwilligers, heeft een eigen bureau in Bamako en voert een beleid waarin voor de uitvoering van projecten en programma's in toenemende mate een beroep wordt gedaan op lokale technische assistentie.

Al in 1994 constateerde IOV dat er zich regelmatig conflicten voordeden tussen het bureau van SNV en de Nederlandse ambassade. Discussies over een betere taakverdeling tussen ambassade en SNV leidden tot de afspraak dat de SNV geen activiteiten meer zou uitvoeren in samenwerking met de katoenorganisatie CMDT (Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles), maar dat zij een speciale taak zou krijgen in de strijd tegen de armoede. De SNV is doorgegaan met het uitvoeren van activiteiten in zowel Zuid-Mali buiten het CMDT-kader als elders. De ambassade en SNV kwamen overeen dat de decentralisatie in Mali een andere speciale taak van SNV zou worden.

De technische assistentie door uitgezonden medewerkers van de SNV en door andere projecten en programma's met Nederlandse financiering is sinds het einde van de jaren tachtig sterk in omvang verminderd. In de dossiers hebben we echter geen nauwkeurige cijfers gevonden over de veranderingen van het volume van technische assistentie dat is ingezet in het kader van het gehele Nederlandse ontwikkelingsprogramma te Mali. Naast de ontwikkeling van het aantal en het soort banen in de sfeer van de technische assistentie wordt ook gestreefd naar een verandering van de rol van uitgezonden personeel bij de programmabebanding. De rol van verantwoordelijke voor het beheer en de monitoring van projecten zou moeten veranderen in een adviserende rol voor de partnerorganisatie (zie de hoofdstukken 5 en 6).

In een brochure van de ambassade uit maart 1999, getiteld 'Naar een beter beheer van het samenwerkingsprogramma Mali-Nederland', staan de hoofdlijnen van het beheer van projecten en programma's met Nederlandse financiering duidelijk beschreven voor Malinese partners. Het belangrijkste doel van deze handleiding is het verbeteren van de communicatie tussen de projecten/programma's en de ambassade waar het gaat om planning en uitvoering van activiteiten.

De grote vraag is nu of alle veranderingen in het beheer hebben geleid tot betere hulp. Hoewel het algemene kader van de delegatie is gedefinieerd, blijven er onduidelijkheden bestaan over de wijze waarop de ambassade haar bevoegdheden uitoefent, over de overlegstructuur tussen de ambassade en de overheid van het betrokken land en over de communicatie tussen de ambassade en Den Haag.

In het algemeen waarderen zowel de Malinese en de Nederlandse overheid als de andere donoren deze delegatie van bevoegdheden positief, omdat in principe een snellere en

betere besluitvorming mogelijk is vanwege de grotere kennis van de lokale problemen en behoeften onder het ambassadepersoneel. Op het ministerie in Den Haag constateerde men dat de uitwisseling van informatie onvolledig was en dat de afstand tot het besluitvormingscentrum problemen opleverde voor de aansturing. De geïnterviewden wezen dan ook op het gevaar dat degenen die in Den Haag verantwoordelijk zijn voor de samenwerking, geïsoleerd zouden raken van de realiteit en de praktijk van de samenwerking in het veld en op het gevaar dat de kwaliteit van de samenwerking in te sterke mate afhankelijk zou worden van de mogelijkheden van uitsluitend en alleen de ambassade.

Wij komen aan het eind van onze analyse nog terug op het verband tussen het beheer van het programma en de kwaliteit en de resultaten van de hulp.

3.6 Inhoud van het programma

Verdeling over projecthulp en programmahulp

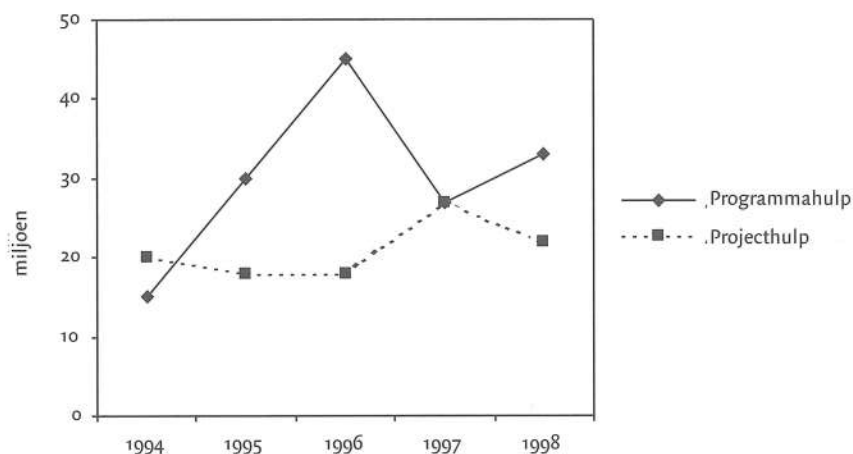
In de periode 1994-98 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse hulp van Nederland aan Mali 52 miljoen gulden. De cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken en komen niet geheel overeen met de cijfers over de officiële ontwikkelingshulp (ODA) van Nederland aan Mali die werden gerapporteerd door de OESO-DAC en door de regering van Mali (zie Bijlage IV). Volgens de Nederlandse overheid is in 1996 met 62,8 miljoen gulden het hoogste bedrag aan hulp uitgekeerd (zie figuur 3.1).

Wij onderscheiden twee soorten hulp: programmahulp en projecthulp (inclusief fondsen). Programmahulp bestaat uit verschillende soorten hulp en wordt gewoonlijk ook wel 'niet-projectgebonden' hulp genoemd. Deze vorm van hulp omvat de macro-economische hulp (steun aan de overheidsbegroting en verlichting van de schuldenlast), die veruit het grootste deel vormt, en de sectorale begrotingssteun. Tussen 1994 en 1998 is 57% van de Nederlandse hulp aan Mali te beschouwen als programmahulp en 43% als projecthulp. De macro-economische hulp is het belangrijkste onderdeel van de programmahulp en vertegenwoordigt 87% van het totale volume (zie 3.7).

Verdeling over sectoren en thema's

Tabel 3.2 toont de verdeling van de Nederlandse hulp per sector, volgens de indeling die ook wordt gehanteerd door de ambassade.

Figuur 3.1 Nederlandse uitgaven per hulpcategorie in de periode 1994-98
(in miljoen gulden)



Tabel 3.2 Nederlandse uitgaven voor Mali, per categorie, over de periode 1994-98
(in miljoen gulden)*

Omschrijving	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	%
Macro-economische hulp	15,2	30,1	40,7	20,6	25,9	132,4	51%
Plattelandontwikkeling	14,9	12,1	12,8	22,0	17,0	78,7	30%
Milieu	0,3	0,7	2,1	1,7	1,8	6,6	3%
Vrouwen	0,5	-	-	0,7	0,5	1,8	1%
Gezondheidszorg	2,0	2,1	2,6	5,0	4,1	15,8	6%
Onderwijs	-	0,3	-	-	5,3	5,7	2%
Rehabilitiehulp Noord-Mali	-	-	1,3	0,2	0,3	1,8	1%
Goed bestuur	0,1	-	0,3	2,2	1,1	3,8	1%
Diversen	2,3	2,3	1,7	1,9	0,9	9,2	4%
Diverse fondsen	1,0	1,1	1,3	0,9	0,5	4,9	1%
Totaal	36,2	48,7	62,8	55,2	57,5	260,6	100%

*Inclusief hulp via multilaterale kanalen, exclusief hulp door medefinancieringsorganisaties

Nederland besteedt veruit het grootste deel van zijn hulp gelden aan macro-economische hulp, in tegenstelling tot andere donoren, die de voorkeur geven aan projecthulp in de verschillende ontwikkelingssectoren. Op sectorniveau is de hulp aan de plattelandsontwikkeling de belangrijkste categorie voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste begunstigde regio's zijn Zuid-Mali, het Office du Niger en het noorden (zie Bijlage V, tabel 1, voor een gedetailleerd overzicht). Deze hulp bestaat uit:

- steun aan de regio Zuid-Mali (onder meer de hulp aan de CMDT en het steunprogramma van de SNV voor de ontwikkeling van plattelandsgemeenschappen in het gebied van Dioila);
- steun aan de regio van het Office du Niger (onder andere ARPON, de milieustudie van het Office du Niger en de inrichting van 300 ha van het rijstgebied van Bewani);
- ontwikkelingssteun in de noordelijke regio;
- steun aan het landbouwkundig onderzoek;
- diverse andere vormen van steun (waaronder het speciale programma voor voedselveiligheid en steun aan het herstructureringsprogramma voor de graanmarkt).

De gemiddelde jaarlijkse hulp van Nederland aan de plattelandsontwikkeling in Mali bedroeg 15,7 miljoen gulden (schommelend tussen 12,1 miljoen gulden in 1995 en 22,0 miljoen gulden in 1997). In vergelijking met de evaluatie van IOV over 1975-92 is het hulpbedrag voor de ontwikkeling van het platteland gedaald. Tussen 1975 en 1992 was meer dan 90% van de Nederlandse bilaterale hulp gericht op verbetering van het welzijn van de plattelandsbevolking (IOV, 1994). Deze verandering kan gedeeltelijk worden verklaard uit het feit dat in de periode 1975-1992 de macro-economische hulp bestond uit steun aan de import van met name kunstmest en landbouwmaterieel, en uit noodhulp, die rechtstreeks was bestemd voor de plattelandssector. Tussen 1981 en 1991 bestond meer dan tweederde van de niet-projectgebonden hulp uit importsteun, waarvan 85% voor de import van kunstmest. In de jaren tachtig was het beleid gericht op concentratie van de importsteun op de regio's, sectoren en instellingen waarmee Nederland al samenwerkingsverbanden onderhield. Dat wil zeggen dat er sprake was van een trend om de Nederlandse hulp zichtbaarder te maken in de concentratiesectoren en -regio's. Sinds 1994 gaat de macro-economische hulp rechtstreeks naar de centrale begroting en is deze niet meer direct bestemd voor de plattelandssector of voor specifieke organisaties.

De gezondheidszorg is de tweede sector waarin Nederland actief is (6% tussen 1994 en 1998). In deze sector omvatte de hulp onder meer drie projecten in de eerstelijnsgezond-

heidszorg. Sinds 1998 is daar hulp aan de uitvoering van het structuurplan voor de voorziening van essentiële geneesmiddelen aan toegevoegd.

De hulp aan nieuwe sectoren als onderwijs en goed bestuur (inclusief decentralisatie) bestaat uit verschillende soorten hulp, waaronder sectorale begrotingssteun en projecthulp (zie Bijlage V voor nadere gegevens).

Hoewel naar aanleiding van de IOV-evaluatie gekozen is voor beperking van het aantal interventiesectoren, was er in de praktijk in de periode 1994-98 geen sprake van daadwerkelijke concentratie op bepaalde sectoren in Mali. Volgens de ambassade diende de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich te beperken tot drie sectoren waarin deze met zijn specifieke deskundigheid de grootste toegevoegde waarde kon brengen. De ambassade spreekt sinds 1998 over vier hoofdsectoren voor de hulp, te weten plattelandsontwikkeling, gezondheidszorg, basisonderwijs en milieu. Deze sectoren komen niet geheel overeen met de specialisaties van de ontwikkelingsdeskundigen binnen de ambassade (zie 3.5). Niet alleen is de Nederlandse hulpverlening uitgebreid tot nieuwe sectoren (waaronder onderwijs en milieu) terwijl de hulp aan oudere sectoren werd voortgezet (plattelandsontwikkeling en gezondheidszorg), maar bovendien begaf zij zich voortaan ook buiten de gebruikelijke aandachtsgebieden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Zo is de bijdrage gefinancierd die Mali leverde aan vredesoperaties in het kader van de ECOMOG en in het noorden. In de praktijk vond er dus geen concentratie plaats van het programma op een beperkt aantal interventiesectoren en -regio's, maar eerder een diversificatie.

Overigens vond de Malinese partij dit beleid van concentratie van de hulp op bepaalde sectoren niet zinvol, omdat zij van mening was dat de ontwikkeling van Mali meer gebaat zou zijn bij financiering van de prioriteiten van de Malinese regering, los van de vraag of deze behoeften vielen binnen de sectoren waaraan Nederland historisch gezien hulp verleende. Daarom werd de steun van Nederland aan het onderwijs, de decentralisatie, het milieu en de vredesoperaties door de regering met instemming ontvangen. Daarentegen betreunde de Malinese overheid dat de Nederlandse regering weigerde om de energiesector te financieren. Die bevond zich in een dusdanig diepe crisis dat de reeds geleverde ontwikkelingsinspanningen in gevaar dreigden te komen.

Benadrukt moet worden dat Mali nooit een officiële reactie heeft gepubliceerd op de evaluatie van de IOV. In de officiële discussies werden de conclusies van deze evaluatie door de Malinese partij echter positief ontvangen.

Statistische analyse van het aantal activiteiten en projecten

Volgens de evaluatie van de IOV steeg het aantal lopende activiteiten van 14 in 1981 tot 33 in 1992. Uit een analyse van het huidige programma (1994-1998) blijkt dat het aantal lopende activiteiten is gestegen van 43 in 1994 tot 50 in 1998. Met name het aantal grote activiteiten (>1 miljoen gulden) is toegenomen, evenals de begrotingssteun, de niet-sectorale hulp en enkele grote projecten. Dit ging echter niet gepaard met een daling van het aantal middelgrote en kleine projecten. Opgemerkt moet worden dat in deze analyse geen rekening is gehouden met de specifieke fondsen (vrouwen, milieu, cultuur, kleine projecten van de ambassade) voor de financiering van kleine lokale initiatieven.

Tabel 3.3 Aantal lopende activiteiten in de periode 1994-1998*

	1994	1995	1996	1997	1998
> fl. 1.000.000	7	4	10	11	14
fl. 500.000- fl. 1.000.000	6	7	6	9	4
< fl. 500.000	30	22	23	23	32
Totaal	43	33	39	43	50

* Exclusief fondsen

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal lopende projecten is toegenomen van 31 in 1994 tot 22 in 1995, om vervolgens nogmaals te stijgen tot 34 in 1998.

Tabel 3.4 Aantal lopende projecten in de periode 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Totaal	31	22	25	31	34

De nieuwe projecten kunnen worden ingedeeld in drie categorieën. In de eerste plaats zijn dat projecten die na 1994 van start zijn gegaan als uitloeijsel van nieuwe beleidsinitiatieven van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking in Mali. Dit betreft onder andere de milieustudie van het Office du Niger en twee nieuwe projecten van SNV in Zuid-Mali en in het noorden (respectievelijk het programma ter ondersteuning van de ontwikkeling van

plattelandsgemeenschappen in het gebied van Dioila en het programma voor gemeenschapsontwikkeling in Ménaka).

In de tweede plaats zijn er nieuwe projecten van start gegaan in de concentratieregio's of -sectoren (plattelandsonwikkeling en gezondheidszorg), waaronder het project voor eerstelijnsgezondheidszorg in Koutiala/Yorosso (1995-99), het pilotproject voor sanitatie en drinkwater van de stad Niono (1996-97), de inrichting van 300 ha in het rijstgebied van Bewani (1998), steun aan de uitvoering van het structuurplan voor de voorziening van essentiële geneesmiddelen (1997-99) en de bestrijding van vrouwenbesnijdenis (1997-99).

Een derde categorie vormen de projecten die zijn opgezet om aandacht te geven aan de nieuwe prioriteiten van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking (goed bestuur, onderwijs), waaronder steun aan scholen in het noorden in de regio Timboektoe, Kidal en Gao (1995-96), het programma voor institutionele ontwikkeling (1996-98), steun aan de verkiezingen (1997), steun aan de vrouwenemancipatie in het gebied van het Office Riz Ségou (1998-2001) en steun aan de spreiding van het human resources management bij de landelijke overheid en op decentraal niveau (1997-99).

Concluderend: voor de periode 1994-98 zijn de volgende hoofdlijnen te zien in de ontwikkeling van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking met Mali:

- Het volume van de hulp is toegenomen in het begin van de periode, maar heeft zich vanaf 1996 gestabiliseerd tot een bedrag van ongeveer 60 miljoen gulden.
- De macro-economische hulp bestaat vooral uit begrotingssteun en is met ongeveer de helft van de uitgaven de grootste component daarvan.
- De sector plattelandsonwikkeling is met bijna één derde van de uitgaven de belangrijkste hulpsector voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en omvat een groot aantal verschillende vormen van hulpverlening.
- Het aantal gefinancierde activiteiten en projecten is toegenomen.
- Het aantal interventiesectoren is eveneens gegroeid.

Er bestaan meerdere verklaringen voor de toename van het aantal sectoren, projecten en activiteiten. In de eerste plaats komen er veel aanvragen vanwege de enorm grote behoefte in Mali. In de tweede plaats heeft de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking nieuwe politieke prioriteiten toegevoegd.

3.7 Macro-economische hulp

De macro-economische hulp aan Mali bestaat uit de volgende componenten:

Tabel 3.5 Macro-economische hulp, 1994-98 (in miljoen gulden)

	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal
Begrotingssteun	15,0	20,0	30,5	20,0	25,9	111,4
waaronder hulp aan						
ECOMOG			8,0		5,9	13,9
Schuldverlichting	0,2	10,1	10,2	0,6	0,0	21,1
Totaal	15,2	30,1	40,7	20,6	25,9	132,4

De begrotingssteun was met in totaal 111 miljoen gulden de belangrijkste component van de macro-economische hulp (ongeveer 22 miljoen gulden per jaar). Tussen 1994 en 1996 is de begrotingssteun verleend in het kader van het Structurele Aanpassingsprogramma (SAP) van de Wereldbank; in 1997 was er sprake van directe (bilaterale) steun en in 1998 was de steun gemengd (met 15,9 miljoen gulden aan bilaterale steun en 10 miljoen gulden medefinanciering in het kader van het SAP). In 1996 en 1998 kreeg Mali van Nederland respectievelijk 8 en 5,9 miljoen gulden extra begrotingssteun voor de financiering van de Malinese bijdrage aan ECOMOG-troepen.

Verlichting van de schuldenlast was de tweede component van de macro-economische steun: in totaal 21 miljoen gulden (circa 4 miljoen gulden per jaar). De verlichting van de schuldenlast bestaat uit twee delen:

- (1) de verplichtingen van Mali aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IOA) voor een totaalbedrag van 20 miljoen gulden in 1995-96 en
- (2) de 'Toronto-optie' voor een totaalbedrag van 1,1 miljoen gulden tussen 1994 en 1997. In 1998 vond er geen verlichting van de schuldenlast plaats.

De omvang van de macro-economische hulp laat grote jaarlijkse schommelingen zien. Deze zijn te verklaren door de manier waarop macro-economische hulp wordt toegekend. Deze hulp wordt niet beheerd door de ambassade maar door het ministerie in Den Haag. De ambassade heeft het belang van macro-economische hulp altijd benadrukt en zich ingespannen om Den Haag te overtuigen van de noodzaak van een positief en snel besluit over de toekenning van dit type hulp. Pas wanneer een besluit tot uitbetaling wordt genomen, stelt Nederland Mali officieel in kennis van het bedrag aan begrotingssteun. In de praktijk worden de besluiten altijd aan het eind van het jaar genomen, waardoor het voor de regering van Mali bijzonder moeilijk is om met deze begrotingssteun rekening te

houden. De Malinese regering maakt dus bij het opstellen van haar begroting een schatting van de begrotingssteun van Nederland (circa 20 miljoen gulden per jaar). Vanaf het moment dat het besluit officieel valt, verlopen de procedures soepel en vindt uitbetaling snel plaats.

De macro-economische hulp was in het verleden erg beperkt, maar vormde daarentegen in de periode 1994-98 ongeveer de helft van het bedrag dat Nederland jaarlijks aan hulp besteedde. Tegelijkertijd trokken andere donoren zich terug uit deze vorm van hulp. Volgens hen dient macro-economische hulp ter dekking van begrotingstekorten. Aangezien die tekorten aanzienlijk daalden in de genoemde periode, stopten zij met macro-economische hulp. De Nederlandse overheid ziet echter macro-economische hulp als verruiming van de financieringsmogelijkheden van de Malinese regering. Volgens de ambassade wordt de hoogte van het begrotingstekort in de macro-economische kaders die zijn overeengekomen met de Bretton Woods-autoriteiten vooraf gemaximeerd op een bepaald percentage van het BBP, zodat de Malinese regering met de extra begrotingsmiddelen extra uitgaven kan financieren. Deze redenering wordt gehanteerd voor beide componenten van de Nederlandse macro-economische hulp: zowel met schuldverlichting als met niet-geoordeelde begrotingssteun komen middelen vrij die de Malinese regering naar eigen inzicht kan inzetten voor ontwikkeling. Een stijging van het bedrag is dus een teken van vertrouwen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het vermogen van de Malinese regering om deze hulp goed te beheren via een juiste toekenning en transparante en betrouwbare procedures voor budgetbeheer. Het Malinese ministerie van Financiën stelt deze middelen bijzonder op prijs en geeft er de voorkeur aan boven de veel minder flexibele sector- en project hulp.

3.8 Conclusie

De veranderingen in het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking met Mali waren het gevolg van de beleidsreactie uit 1995 naar aanleiding van de studie van IOV, het bezoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Mali in 1996 en de delegatie van bevoegdheden aan de ambassade in 1997 na de reorganisatie van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vaste punten in het beleid zijn de concentratie van hulp op bepaalde sectoren en concentratieregio's, de vermindering van projecthulp, de groei van niet-projectgebonden hulp en de versterking van het systeem voor monitoring en evaluatie. Hoewel de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking duidelijk zijn, hebben zich

in de formulering van het beleid geleidelijk veranderingen voltrokken en hebben nieuwe concepten hun intrede gedaan. In de loop van deze korte periode is de nadruk elk jaar op nieuwe prioriteiten komen te liggen.

Wij hebben geconstateerd dat de uitvoering van het beleid in het veld niet geheel overeenkomt met de geformuleerde beleidsprioriteiten. Het aantal sectoren, concentratieregio's en projecten is toegenomen. Enerzijds kan dit verschil worden verklaard door de tijd die nodig is om nieuw beleid werkelijk tot uitvoering te brengen en is een periode van 5 jaar waarschijnlijk te kort om een goed beeld te krijgen van deze veranderingen. Anderzijds is deze discrepantie ook een afspiegeling van de afstand die er bestaat tussen het formuleren van beleid en de soms weerbarstige realiteit in het veld, die de uitvoering van nieuwe beleidsintenties niet altijd eenvoudig maakt.

Sinds de reorganisatie van het ministerie in Den Haag vormt de delegatie van bevoegdheden aan de ambassade een belangrijk onderdeel van het beheer van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking. En ondanks grote voordelen wordt deze delegatie ook gekenmerkt door een aantal risico's en zwakke punten. Het ministerie in Den Haag tracht daarom ook zijn rol te herdefiniëren.

Figuur 3.2 Verdeling van de Nederlandse hulp



4 SAMENHANG VAN HET BELEID

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij het ontwikkelingsbeleid van Mali en het institutionele kader, waarbinnen dit beleid wordt uitgevoerd.

Tevens komt aan bod de dialoog tussen Mali en Nederland over de samenhang van het beleid van beide landen in relatie tot de inhoud van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking. Tenslotte vermelden wij de percepties van de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de beoordeling daarvan.

4.2 Ontwikkelingsbeleid

Na de bijzonder diepe economische en sociale crisis van het begin van de jaren tachtig nam de Malinese overheid afstand van het dirigistisch beleid uit het verleden. Zij koos voor economische liberalisering en herstel van een concurrerende markteconomie. Het nieuwe beleid is gericht op herstel van het macro-economische evenwicht (een voorwaarde voor duurzame groei) en op structurele aanpassing van de economie, waarin concurrentie een belangrijker plaats moet krijgen.

Deze koerswijziging leidde tot een uitgebreid Structureel Aanpassingsprogramma (SAP), opgesteld door de Malinese overheid in samenwerking met het IMF en de Wereldbank. Sinds 1992 brengt zij jaarlijks een geactualiseerde kadernota uit voor het economische en financiële beleid. De kadernota voor economisch en financieel beleid voor de middellange termijn (1996-98) gaat uit van een strategie die erop gericht is de "financiële levensvatbaarheid te waarborgen, een duurzame economische groei te bevorderen en de armoede terug te dringen, om op de lange termijn te komen tot een substantiële verbetering van de levensstandaard van de bevolking" (p. 10). De kadernota voor 1995-97 geeft aan dat de terugdringing van de armoede zal worden gerealiseerd "door brede en blijvende groei en door ontwikkeling van menselijk potentieel. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de behoeften van de zwakste bevolkingsgroepen" (p. 10).

Deze kadernota's beschrijven niet alleen het macro-economische beleid, maar bevatten ook de hoofdlijnen van het sectorale beleid, zoals de verschillende departementen die hanteren bij hun ontwikkelingsbeleid. Terugdringing van de armoede is speerpunt van het ontwikkelingsbeleid geworden.

Nationale Strategie voor Armoedebestrijding (SNLP)

Het ministerie van Economische Zaken formuleerde in 1998 de Nationale Strategie voor Armoedebestrijding (SNLP). De SNLP stelt het volgende:

“Gelet op de vele dimensies die armoede kent is de SNLP per definitie een nationale strategie die op verschillende niveaus betrekking heeft op meerdere sectoren. De SNLP moet dus niet worden gezien als een superprogramma waarin alle andere programma’s zijn opgenomen, maar als een referentiekader dat sectorale programma’s verplicht tot onderlinge samenhang door concentratie op een kerndoelstelling, te weten het terugdringen van de armoede”.

De gedachte is dus gerechtvaardigd dat er in de jaren vóór de SNLP, en met name in de door ons onderzochte periode, een gebrek aan samenhang bestond tussen de sectorale beleidsvormen die gericht waren op het terugdringen van de armoede, en dat de SNLP daarop een antwoord was.

Macro-economisch beleid

Voor de macro-economische stabilisatie en structurele aanpassing van de economie zijn monetaire, budgettaire en kredietmaatregelen genomen. Niet alleen streeft de overheid naar een verlaging van het begrotingstekort, maar ook naar strakker beheer van de publieke uitgaven. Dat gaat gepaard met een betere verdeling van het budget over en binnen sectoren, overeenkomstig de nieuwe prioriteiten van de regering, en een verschuiving van salariskosten naar exploitatiekosten. Beter beheer van overheidsuitgaven betekent verder aandacht voor efficiëntie en effectiviteit.

Om het begrotingstekort terug te dringen zijn de belastingopbrengsten verhoogd door belastinghervorming, betere belastinginning en een hogere financiële bijdrage voor gebruik van overheidsdiensten.

Op monetair en kredietgebied is besloten een voorzichtig kredietbeleid te voeren.

De belangrijkste prioriteiten zijn: een verlaging van de staatsschuld aan de banken en een verschuiving van de kredieten ten gunste van de particuliere sector. De instrumenten voor monetair beleid zijn aangepast aan het marktmechanisme. Er is een actief rentebeleid gevoerd om spaargelden om te zetten in productieve investeringen. De bank- en financiële sector zijn geconsolideerd en de financiële bemiddelingsfunctie is versterkt.

En, niet in de laatste plaats, de CFA-franc is met 50% gedevalueerd om de concurrentiepositie van de economie te versterken en het tekort op de buitenlandse betalingsbalans te verminderen.

Structurele aanpassingen zijn verricht om de particuliere sector te stimuleren als motor van economische groei. Een groot aantal maatregelen waren nodig voor liberalisering van economische activiteiten en voor stimulering van investeringen in de particuliere sector. De staat trok zich terug uit productie en handel. Het juridische, regelgevende en fiscale kader werd aangepast om gunstige omstandigheden te scheppen, zoals liberalisering van handel en prijzen, herziening van zaken- en belastingrecht, enz.

Sectoraal beleid

Het sectoraal beleid is gebaseerd op de hoofdlijnen van de kadernota's voor economisch en financieel beleid die hierboven beschreven staan. In deze documenten komen alle sectoren aan de orde, maar wij zijn hier alleen geïnteresseerd in de sectoren waarin de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking actief is.

Sociale sectoren

De overheid van Mali constateerde dat er geen sprake is van substantiële verbetering van de sociale indicatoren in Mali, die tot de laagste ter wereld behoren (zie Bijlage IV). Groei op lange termijn en terugdringing van de armoede dreigde moeilijk of zelfs onmogelijk te worden. Daarom heeft zij een begin gemaakt met de ontwikkeling van menselijke potentieel door onderwijs en gezondheidszorg de hoogste prioriteit binnen het regeringsbeleid te verlenen en een groter deel van de openbare middelen daaraan te besteden. Hoofddoelstelling van het sectorale onderwijs- en gezondheidsbeleid is de verbetering van de toegang tot kwalitatief goede sociale diensten.

Onderwijs

In de onderzochte periode is gestreefd naar een toename van de scholingsgraad (van 32% in 1994 tot 50% in 2000), met name van meisjes, en naar verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op alle niveaus. Om dit te realiseren is een uit twee fasen opgebouwde strategie gehanteerd: "In eerste instantie dienen de misstanden bij de toekenning van middelen en de achterstanden in de sector te worden verbeterd, waardoor in de onder-

wijssector een klimaat ontstaat dat zich leent voor grotere investeringen. De tweede fase zal bestaan uit het opstellen en financieren van een investeringsprogramma voor versnelde uitbreiding van het basisonderwijs, verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en versterking van de beheersmiddelen in de sector” (Kadernota voor financieel-economisch beleid op middellange termijn 1995-97, p. 31).

De tweede fase van deze strategie is in 1998 ingegaan met de vaststelling van het Tienjarenprogramma voor ontwikkeling van het onderwijs (PRODEC), waarvan de uitvoering echter aanzienlijke vertraging heeft opgelopen.

Gezondheidszorg

De regering besloot door te gaan met het programma van institutionele hervormingen in het gezondheidszorg- en bevolkingsbeleid, vastgesteld in 1990 en gestart in 1992. De belangrijkste elementen daaruit: groei van de uitgaven voor gezondheidszorg tot 10% van de nationale begroting, uitbreiding van de toegang tot en bereikbaarheid van de gezondheidszorg, verbetering van de kwaliteit door eerstelijnsgezondheidszorg en integratie van gezondheidsdiensten te stimuleren, ontwikkeling van de gemeenschapsbenadering, beschikbaarheid van essentiële generieke geneesmiddelen en ontwikkeling van een systeem voor kosteninning. Voor de periode 1998-2007 is een plan opgesteld voor sociale ontwikkeling en de ontwikkeling van de gezondheidszorg, evenals een investeringsplan voor de periode 1998-2002, ook wel Programma voor Sociale en Gezondheidsontwikkeling (PRODESS) genoemd.

Plattelandsontwikkeling

De Malinese overheid beschouwt landbouw als de belangrijkste groeifactor voor de economie. Met het Aanpassingsplan voor de Landbouwsector (PASA) streeft zij naar een gediversifieerde landbouwproductie die een duurzaam ontwikkelingsproces van de hele economie kan ondersteunen.

De strategie voor de ontwikkeling van het platteland is opgenomen in het structuurplan voor plattelandsontwikkeling dat in 1992 werd opgesteld voor de middellange en lange termijn. Het ministerie voor Plattelandsontwikkeling en Milieu heeft deze strategie in 1993 geconcretiseerd in een actieplan met als belangrijkste actiepunten:

- terugtrekking van de staat en grotere verantwoordelijkheid voor de partijen in de plattelandsontwikkeling;

- herijking van de rol van het ministerie voor Plattelandsontwikkeling en zijn organisatie;
- duurzame ontwikkeling en beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- stimulering van plattelandskredieten;
- ontwikkeling van afzetmogelijkheden;
- steun aan kwetsbare doelgroepen.

Momenteel is er voor deze sector nog geen integraal ontwikkelingsprogramma op basis van het structuurplan en het actieplan. Men heeft zich in het landbouwbeleid vooral gericht op maatregelen die de afzetmogelijkheden vergroten, zoals het sluiten van plancontracten met grote autonoom bestuurde openbare lichamen: de Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (katoen), het Office du Niger (rijst), het Office des Produits Agricoles au Mali (beheer van de reservevoorraad voedsel en verdeling van voedselhulp) en het Institut d'Economie Rurale (landbouwkundig onderzoek).

Er wordt gewerkt aan een Steunprogramma voor de Landbouwsector en Boerenorganisaties (PASAOP).

Milieu

In de onderzochte periode vielen milieuvraagstukken tot halverwege 1997 onder het ontwikkelingsbeleid voor het platteland. Daarna is het ministerie van Milieu in het leven geroepen. De achteruitgang van de bodem was in deze periode de grootste zorg van de overheid. Zij heeft onderdelen van prioriteitenprogramma's uit een aantal plannen uitgevoerd (Plan voor de beheersing van de verwoestijning - bijgewerkte versie uit 1987; Kaderplan voor waterbeheer 1989; Strategie voor het behoud van binnenlandse energiebronnen 1993). In 1998 is een Nationaal Milieu-actieplan opgesteld (PNAE) met als belangrijkste prioriteiten het beheer van natuurlijke hulpbronnen, waterbeheer, verbetering van de leefomgeving en beheer van milieu-informatie.

Decentralisatie en institutionele hervormingen

Sinds 1992 werkt de regering van Mali aan een uitgebreid decentralisatieprogramma. Na vele vertragingen vonden in 1999 gemeenteraadsverkiezingen plaats in plattelandsgemeenschappen. Als de gemeenten gevormd zijn, zullen ze financiële, materiële en menselijke middelen krijgen om operationeel te worden. Verder zal de regering een kader voorbereiden voor bestuurlijke deconcentratie in samenhang met het nationale decentralisatieprogramma.

Emancipatie

Vrouwen hebben een achterstand in het ontwikkelingsproces, terwijl zij 52% van de bevolking uitmaken. Daarom heeft de Malinese overheid de deelname van vrouwen aangemerkt als een wezenlijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie. In 1993 is het Commissariaat voor Emancipatiezaken opgericht om deze taak uit te voeren; in 1997 vervangen door het ministerie voor Emancipatie, Jeugd en Gezin. In 1996 is een actieplan voor vrouwenemancipatie (1996-2000) vastgesteld, dat onder meer streeft naar een grotere deelname van vrouwen aan economische activiteiten en aan onderwijs. Het schoolbezoek van meisjes moest stijgen van 25% in 1996 tot 45% in 2000 en het percentage vrouwen dat kan lezen en schrijven moest in diezelfde periode toenemen van 11 tot 21%). Vrouwenemancipatie raakt echter alle facetten van de samenleving en heeft raakvlakken met alle sectorale ministeries, maar vooral met de ministeries van Onderwijs, Volksgezondheid en Plattelandsontwikkeling.

Buitenlands beleid

De betrekkingen met de buurlanden stonden in het teken van regionale economische integratie en handhaving van de vrede. De grensoverschrijdende problemen in het noorden van Mali bleven een dominante rol spelen in de betrekkingen met de buurlanden. Het akkoord van de Vredesvlam uit 1996 heeft de rust in Mali in aanzienlijke mate doen terugkeren, maar van tijd tot tijd breken weer gewelddadige conflicten uit. In de afgelopen jaren heeft Mali, nadat de binnenlandse problemen waren opgelost, op regionaal niveau een belangrijke rol gespeeld, met name in de vredeshandhaving, door troepenleveranties aan ECOMOG en diplomatieke initiatieven.

4.3 Institutioneel kader

Om de duurzaamheid van de resultaten van de hulp te vergroten is niet alleen een samenhangend beleid noodzakelijk, maar moeten ook de institutionele mogelijkheden aanwezig zijn om dit beleid uit te voeren. De wijzigingen in het beleid en het beheer van de Nederlandse hulp hebben plaatsgevonden op een moment waarop de hervorming van het institutionele kader reeds een belangrijk aandachtspunt voor de Malinese overheid was. Voorafgaand aan de onderzochte periode was al een aantal maatregelen genomen. Begin jaren negentig was de institutionele ontwikkeling nog gedomineerd door de hervorming van de publieke sector en de drastische sanering van de overheidsfinanciën. In het kader van het SAP is het aantal vacatures bij overheidsdiensten tot een minimum beperkt,

terwijl vrijwillig vertrek van overheidspersoneel is gestimuleerd. Geleidelijk kreeg de institutionele ontwikkeling een breder karakter.

De nieuwe regering, die in 1991 aan de macht kwam, en de uitdrukkelijke belangstelling van donoren hebben de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld bevorderd. Dat was met name te danken aan de oprichting van een groot aantal particuliere organisaties (al dan niet professioneel). De overheid heeft ook een uitgebreid programma van politieke decentralisatie in gang gezet, waarin een groot deel van haar bevoegdheden wordt overgedragen aan nieuwe lokale en regionale overheden (die pas in 2000 operationeel zijn geworden). Dientengevolge is de staat niet meer de enige gesprekspartner, maar zijn er andere partijen bijgekomen. Een probleem is echter dat die maatschappelijke en lagere overheidsorganisaties voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de hulp, hetgeen hun mogelijkheden en voortbestaan onzeker maakt.

De behoefte aan institutionele ontwikkeling in de publieke sector wordt alleen nog maar dringender. In 1994 organiseerde het bureau van de President van de Republiek een conferentie over drie thema's die in het kader van dit onderzoek belangrijk en interessant zijn, te weten het menselijk potentieel van de staat, de overheidsfinanciën en justitie. Elk van deze drie gebieden vertoont een groot aantal zwakke punten, die een ernstige beperking vormen voor de institutionele capaciteiten van de staat. Om dit te onderstrepen zei de minister-president in zijn openingsrede van de conferentie het volgende:

“De overheid van Mali is op dit moment niet in staat om een leidende rol te spelen bij de globale ontwikkeling van de samenleving. Zij gedraagt zich na een drie decennia durend eenpartijstelsel nog weinig democratisch. Zij is op een negatieve manier overbezet; het aantal ambtenaren vormt een zware last voor de overheidsbegroting terwijl die ambtenaren verre van goed presteren. Haar verouderde procedures zijn onnodig gecompliceerd en vergroten vooral de afstand tussen bestuur en burgers. Samenvattend bevindt de overheid zich in een diepe structurele crisis die het gevolg is van haar inadequade omvang, verouderde methoden en een politiek en wetgevend kader dat niet meer past bij de nieuwe democratische context van ons land sinds maart 1991” (De institutionele ontwikkeling van de publieke sector – Verslag van workshop nr. 1, oktober 1994 – Bureau van de President van de Republiek).

De conferentie leverde talrijke aanbevelingen op, die later zijn omgezet in maatregelen om de institutionele mogelijkheden van de publieke sector te verbeteren. Ondanks alles

blijven deze mogelijkheden in het algemeen vrij beperkt, gelet op de eisen die worden gesteld aan toegankelijkheid van openbare diensten, participatie van burgers in het beheer van openbare aangelegenheden, transparantie en doelmatigheid van dit beheer en verantwoordelijkheid van bestuurders. Zwakke punten doen zich nog voor in de omschrijving van de rol en de organisatie van staatsinstellingen, in voorschriften en procedures voor openbaar beheer, in de ontwikkeling van het menselijk potentieel en in de beschikbaarheid van logistieke middelen.

Ten slotte moet over de drie analyseniveaus voor de institutionele ontwikkeling het volgende worden opgemerkt:

- (1) Op organisatorisch niveau bestaat de noodzaak tot aanpassing en verduidelijking van de rollen en mandaten van de diverse organen. In de periode 1994-98 is er veel gedaan aan de aanpassing en de oprichting van organisaties, maar in sommige gevallen moet meer aandacht worden besteed aan precieze definiëring van hun taak.
- (2) Capaciteiten en handelwijzen van personen moeten worden aangepast aan de nieuwe situatie.
- (3) Het institutionele systeem vraagt om aanpassing van de procedures waarin de verhoudingen tussen de verschillende organisaties zijn vastgelegd. Op dit gebied is er nog veel werk te doen, vooral omdat alle nieuwe nationale plannen en programma's bij hun start aanzienlijke vertragingen hebben opgelopen. Ook het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het formuleren en uitvoeren van ontwikkelingsbeleid vraagt aanpassing van procedures.

In 1997 heeft de regering de aanzet gegeven voor een programma van institutionele ontwikkeling dat met grote vertraging van start is gegaan. Naast dit globale institutionele kader is het zinvol om op een aantal punten een toelichting te geven op het Malinese beheersysteem voor de internationale hulp, zoals dat werd gehanteerd in de onderzochte periode.

Rol van donoren

De donorgemeenschap heeft via hervormingen een belangrijke rol gespeeld bij de institutionele ontwikkeling in Mali. Voor de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara is onderzocht wat de effecten zijn van het hulpsysteem op de instellingen van landen met een zware schuldenlast.

“De zo zwaarwegende aanwezigheid van donoren in een groot aantal Afrikaanse landen leidt tot een algemene institutionele wanorde. Zij hebben een te grote invloed:

- zij besluiten wie goed wordt betaald en wie niet;*
- zij bepalen welke plaatselijke instelling wel of niet in stand wordt gehouden;*
- zij steunen, financieren of coördineren projecteenheden en verzwakken daarmee de positie van de betrokken ministeries omdat zij de samenhang in de politieke besluitvorming verkleinen;*
- de aanwezigheid van relatief grote tegenwaardefondsen ondermijnt de begrotingsdiscipline en werpt de vastgestelde prioriteiten omver (Berg geciteerd door Naudet, OESO, 1999, p. 123).*

Donoren hebben inderdaad bijgedragen aan de toename van overlegorganen buiten de bestaande kaders, waardoor het risico toeneemt dat er op institutioneel gebied ongewenste situaties ontstaan (Naudet, OESO, 1999). Mali kent veel technische teams, gespecialiseerde missies en monitoring-instanties die allemaal naast de bestaande structuren opereren. Dit beperkt zich niet tot de overheid maar is ook terug te vinden op lokaal niveau, waar donoren soms de bureaucraties in dorpen bevorderen. Het zijn echter niet alleen donoren die een rol spelen bij het ontstaan van nieuwe organisaties. Ook Mali besluit nieuwe structuren op te zetten, soms naast de organisatorische kaders van ministeries. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de speciale organisatie die in het leven is geroepen voor het opstellen en uitvoeren van het onderwijsprogramma PRODEC.

Ten slotte is noemenswaard de wedijver die bestaat bij het werven van vakbekwaam personeel. Hoewel donoren belang hechten aan institutionele ontwikkeling, hebben zij vaak de neiging de weinige deskundigen in regeringsinstanties voor hun diensten aan te trekken. Veel inspanningen van donoren hebben op dit gebied dan ook niet de gewenste resultaten gehad. Ook uit evaluaties van diverse donoren (Wereldbank, IOB) bleek dat programma's voor institutionele ontwikkeling vaak niet de gewenste resultaten opleveren.

Coördinatieprocessen voor de hulp

In principe vallen beheer en coördinatie van de hulp onder drie organisaties:

- (1) De Nationale Directie voor Internationale Samenwerking (DNCI). Dit onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Malinese zaken in het Buitenland is belast met het ontwikkelen van regeringsbeleid voor de financiering van projecten door

- buitenlandse partners en met de bevordering van de internationale samenwerking.
- (2) De Nationale Directie voor Planning (DNP). Dit onderdeel van het ministerie van Planning, Economische Zaken en Integratie (voorheen het Plancommissariaat) is belast met het opstellen van het programma van overheidsinvesteringen en het monitoren van de uitvoering van dat programma;
 - (3) De Nationale Directie voor de Staatsschuld (DNPD). Dit onderdeel van het ministerie van Financiën is belast met het beheer van de binnenlandse en buitenlandse staatsschuld, met het begeleiden van het beheer van een aantal staatsleningen en met het leveren van bijdragen aan de financiering van ontwikkelingsprojecten met een economisch en sociaal karakter.

Tot 1996 was de DNCI belast met het ontwikkelen van het overheidsbeleid voor het vinden van financieringen voor ontwikkelingsprojecten en voor het doorzenden van officiële verzoeken en projectdossiers aan de DNP. In de praktijk wordt de DNP echter buitenspel gezet door donoren en vakministeries die onderling rechtstreeks projecten opzetten en bespreken (UNDP, OESO e.a. 1999).

De hulp van de in Mali vertegenwoordigde donoren werd steeds langs formele of informele weg gecoördineerd. Deze coördinatie wordt vooral beschouwd als een efficiënte manier om gegevens uit te wisselen over het regeringsbeleid en de activiteiten van de verschillende bureaus voor ontwikkelingssamenwerking. Wel is zij slechts incidenteel van aard en in vergelijking met coördinatie door de begunstigde instellingen, niet meer dan "*second best*" (UNDP, OESO e.a. 1999). Deze coördinatie vindt in een aantal vormen plaats:

- onder auspiciën van UNDP, met vooral organisaties uit het VN-circuit, maar ook door het (mede)organiseren van rondetafelconferenties, zoals in het kader van de Nationale Strategie voor Armoedebestrijding;
- onder auspiciën van de Wereldbank bij SAP's;
- op initiatief van bilaterale donoren en indien noodzakelijk;
- tussen bilaterale en multilaterale donoren bij speciale projecten of programma's.

Onderzoek van de hulp: een initiatief om de coördinatie te verbeteren

In 1996 kwam het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met een nieuw initiatief om meer aandacht te schenken aan het standpunt van de partners uit ontwikkelingslanden over de internationale hulp. Mali was het eerste land dat aangaf belangstelling te hebben voor

dergelijke initiatieven, die een impuls moesten geven aan het 'nieuwe partnerschap' voor ontwikkeling. In januari 1998 verscheen het voorlopige rapport van dit onderzoek, in december 1999 gevolgd door het eindrapport. Daaruit bleek dat geen van de organisaties die op dit gebied een rol spelen of een bepaalde verantwoordelijkheid hebben, individueel of collectief de algehele coördinatie kan verzorgen.

De door de overheid gecreëerde institutionele leegte is opgevuld door donoren. Geconstateerd werd een wildgroei aan besluitvormingscentra en gebrek aan duidelijkheid over de rol van de betrokken partijen en de spreiding van functies (macro-economisch, sectoraal en van ontwikkelingsprojecten) over de overheidsorganisaties. De belangrijkste conclusies waren:

- *"De hulp wordt niet gecoördineerd.*
- *De uitvoering van hulpacties is slechts in geringe mate geïntegreerd in het nationale beheer.*
- *De hulp is slechts in geringe mate geïntegreerd in de nationale economische circuits.*
- *De effectiviteit van de hulp levert problemen op. Er bestaat een discrepantie tussen de hulpbedragen en de verbetering van de levensstandaard van bevolkingsgroepen.*
- *Hoewel zij de noodzaak van hulp erkennen, hebben de bevolkingsgroepen het gevoel dat zij slecht worden geïnformeerd en dat geen rekening wordt gehouden met hun prioriteiten. Wanneer doelmatigheid wordt uitgedrukt als de mate waarin de doelstellingen van lopende projecten worden bereikt, is daarvan in de beleving van de bevolking vaak geen sprake" (UNDP, OESO, DCD, Club du Sahel, december 1999).*

De belangrijkste aanbeveling aan de Malinese overheid was om in het ministerie van Economische Zaken, Planning en Integratie een institutioneel kader in het leven te roepen voor beheer en coördinatie van de hulp. De donoren is aanbevolen om het principe van de coördinatie namens de nationale overheid in stand te houden en aandacht te geven aan plaatselijke vertegenwoordigingen met een ruimere beslissingsbevoegdheid.

In de loop van 1998 was getracht voortgang te maken met het hervormingsproces van het hulpsysteem. Tijdens een vergadering in december 1998 werd duidelijk dat een aantal donoren tamelijk grote weerstand had tegen verandering van hun systeem voor het beheer van de hulp. Door het ontbreken van vooruitgang in de donorgemeenschap en door het gebrek aan consensus over de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, had de Malinese overheid de zaken niet echt ter hand kunnen nemen. Het feit dat de definitieve versie van het onderzoeksrapport pas in december 1999 verscheen, is illustratief voor de impasse waarin het proces terecht is gekomen.

Nederland kan worden beschouwd als een stimulerende factor in het proces. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking meent verder te zijn dan andere donoren. De delegatie van bevoegdheden aan de ambassade is een bijzonder belangrijk onderdeel van deze redenering, evenals het belang van de macro-economische hulp en de toepassing van de programmabenedering.

4.4 Dialoog tussen Mali en Nederland

Sinds 1996, toen veel bevoegdheden van het ministerie gedelegeerd werden naar de ambassades, is het jaarlijkse bilaterale overleg over het hulpbudget vervangen door een aantal meer of minder gestructureerde ontmoetingen rond de vaststelling van het jaarplan van de ambassade. In hoofdstuk 6, dat gewijd is aan partnerschap en zeggenschap, komt de inhoud van die dialoog aan de orde. Hier beperken we ons tot het kader voor de dialoog.

Het overleg met de Malinese overheid is als volgt gestructureerd:

1. Door permanente informele contacten tussen de ambassade en de Malinese partij (verantwoordelijken van ministeries, projecten en programma's) is de ambassade op elk moment op de hoogte van de verplichtingen en uitgaven binnen elk project en elk programma.
2. De ambassade krijgt in de maand april van het ministerie in Den Haag te horen hoe hoog het bedrag voor sectorale hulp is en hoe de globale verdeling daarvan over de sectoren is.
3. In principe heeft elk vakministerie een officiële ontmoeting met de ambassade, waarbij een vertegenwoordiger van het Malinese ministerie van Buitenlandse Zaken aanwezig is. Tijdens deze ontmoeting worden per sector de hulpbudgetten in concept vastgesteld. Het betrokken ministerie maakt met medewerking van de ambassade een verslag van deze vergadering. Het verslag wordt echter niet door beide partijen ondertekend.
4. Er vindt een ontmoeting plaats tussen het Malinese ministerie van Buitenlandse zaken en de ambassade om het globale hulpprogramma vast te stellen. Daarbij worden de concept-budgetten voor de sectorale hulp definitief vastgesteld. Van deze bijeenkomst wordt op de reeds genoemde wijze een verslag gemaakt voor de vakministeries.
5. Het Malinese ministerie van Buitenlandse zaken legt in principe het verslag ter goedkeuring voor aan de ministerraad. Tegelijkertijd stelt de ambassade op basis van dit verslag zijn jaarplan op en legt het ter goedkeuring voor aan Den Haag.

6. Nadat het jaarplan in december door Den Haag is goedgekeurd, stelt de ambassade de Malinese overheid daarvan in kennis.

Op basis van dossiers, waaronder beschikbare verslagen, notities en waarnemingen van verschillende betrokkenen, stellen wij met betrekking tot deze dialoog het volgende vast:

1. In een aantal gevallen zijn er stappen overgeslagen: er heeft bijvoorbeeld niet altijd een officiële ontmoeting plaatsgevonden met elk vakministerie. Voor alle jaarplannen van de ambassade (1997, 1998 en 1999) vonden er echter afrondende ontmoetingen plaats bij de Directie Internationale Samenwerking (onderdeel van het Malinese ministerie van Buitenlandse zaken). In 1997 is het jaarplan van de ambassade in het Frans vertaald, maar op aanwijzing van Den Haag werd het uiteindelijk beschouwd als een intern document, waarna de andere documenten niet meer zijn vertaald.
2. Het overleg is hoofdzakelijk sectoraal van aard: in de afrondende bijeenkomst wordt volstaan met het vaststellen van de programma's die reeds op sectoraal niveau zijn opgesteld. Een discussie over de optimale allocatie van de Nederlandse hulp over de verschillende sectoren wordt niet gevoerd in het licht van de verdeling van alle publieke gelden in Mali. De keuze van interventiesectoren en de bedragen die aan elke sector worden toegekend, zijn reeds vastgesteld door de Nederlandse partij. Zoals ook in het verleden het geval was, is het niet altijd eenvoudig om aan te geven wat de belangrijkste redenen zijn voor de keuze van sectoren. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, is deze keuze voor bepaalde sectoren het resultaat van een consensus over de Nederlandse beleidsprioriteiten en over de talrijke aanvragen uit Mali. Noch uit de verslagen noch uit de interviews is gebleken dat er sprake is geweest van een diepgaande discussie over de keuze van sectoren waarop de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich vanuit een oogpunt van samenhangend beleid het beste zou kunnen richten. Naar onze mening is er door de twee partners in de periode 1994-98 niet grondig nagedacht over de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de mogelijke alternatieven of andere ontwikkelingsscenario's.
3. Het overleg op sectoraal niveau heeft in de loop van het jaar een zeer informeel karakter. Een officiële ontmoeting vindt aan het eind van het jaar op departementaal niveau plaats. De overdracht van informatie vindt vooral informeel plaats zonder schriftelijke verslaglegging.
4. Samenhang van beleid is eigenlijk geen onderwerp van gesprek. De dialoog gaat met

name over de toekenning van fondsen per sector, over de verdeling van gelden over lopende programma's en projecten binnen elke sector en over het oplossen van praktische problemen die zich in de sectoren voordoen bij de uitvoering. In feite varieert de dialoog over de samenhang van het sectorale beleid per sector en is hij afhankelijk van:

- de mate van ontwikkeling van het Malinese beleid in de desbetreffende sector (meer diepgaande discussie in de sectoren waarvoor sectoraal beleid is ontwikkeld en actieplannen zijn uitgevoerd);
- de mogelijkheden in Nederland om een dergelijke dialoog te voeren;
- de mate waarin de hulp in de desbetreffende sector wordt gecoördineerd.

Deze constatering over de dialoog tussen Mali en Nederland moeten uiteraard worden geplaatst in de context van het systeem van internationale hulp aan Mali. Door het onderzoek kon worden vastgesteld dat de hulp niet goed wordt gecoördineerd. Over investeringsprogramma's en -budgetten wordt rechtstreeks onderhandeld door de sectorale departementen en de donoren; zij zijn geenszins het resultaat van arbitrage op centraal niveau. De rol van de Nationale Plandirectie is nagenoeg geheel gereduceerd tot het opstellen van een overzicht van sectorale programma's en projecten. Een aantal van de door ons geïnterviewde personen wijst niet alleen op het capaciteitsprobleem en de nadelen, maar ook op de voordelen van het gebrek aan coördinatie. Zo kan indien het bestaan van programma's bijvoorbeeld niet bij iedereen bekend is en er sprake is van een onduidelijke prioriteitsstelling, er meer hulp worden verkregen door in te spelen op de rivaliteit tussen donoren en de wedijver tussen ministeries.

Hoewel het hoofdzakelijk informele karakter van de dialoog vele voordelen heeft, zijn er ook nadelen te noemen. De oplossing voor het verbeteren van de kwaliteit van de dialoog ligt niet alleen bij Nederland. Alle partners op alle niveaus die een rol spelen bij het hulpsysteem zouden het kader en de inhoud van de dialoog moeten analyseren om te zoeken naar alternatieve oplossingen (zie hoofdstuk 6).

4.5 Samenhang van beleid

Een van de belangrijkste Nederlandse aandachtspunten is het Nederlandse samenwerkingsbeleid zo goed mogelijk integreren in het ontwikkelingsbeleid van Mali. Het is dus van belang om te onderzoeken in welke mate dit beleid samenhang vertoont in doelstellingen, strategieën, programma's en sectoren. Mali werkt echter samen met een groot

aantal donoren wier beleid en hulppraktijk sterk verschillen. Daarom kan het punt van de samenhang van het ontwikkelingsbeleid met het hulpbeleid van één van de donorlanden, in dit geval Nederland, niet worden aangepakt zonder onderzoek naar de invloed van het systeem van internationale hulp op het ontwikkelingsbeleid van Mali. De samenhang kan immers het resultaat zijn van een aanpassing van de hulp aan het ontwikkelingsbeleid van Mali of van het omgekeerde.

Nu de Malinese overheid een steeds grotere zeggenschap krijgt over het ontwikkelingsbeleid, lijkt de hulp zijn invloed daarop te verliezen. Een bewijs van deze ontwikkeling is de uitwerking door Mali van ontwikkelingsstrategieën in samenwerking met de Wereldbank (*Country Assistance Strategy – CAS*), voor het eerst in 1997. Momenteel vinden discussies plaats over een eventuele uitgebreide CAS, waarin Mali en de hele donorgemeenschap participeren. In weerwil van deze positieve ontwikkeling is de sterke hulpafhankelijkheid noodzakelijkerwijs van invloed op de keuzes die de Malinese overheid maakt in haar ontwikkelingsbeleid.

Onze geïnterviewden beoordelen de invloed van de hulp op het ontwikkelingsbeleid van Mali zowel positief als negatief. Het oordeel is positief wanneer met de hulp een oplossing kan worden gevonden voor de geringe institutionele mogelijkheden of positieve druk kan worden uitgeoefend op de Malinese overheid om het openbaar bestuur te verbeteren. Het is negatief wanneer de hulp verband houdt met eigenbelang van donoren of zich vertaalt in gebrekkige samenhang van het Malinese beleid. In het algemeen vinden de geïnterviewden dat met de grotere zeggenschap van de Malinese overheid over het ontwikkelingsbeleid, de hulp steeds minder invloed op die overheid heeft.

In het algemeen wordt het beleid van Mali gesteund door de donoren, waaronder Nederland. De volgende positieve punten kunnen worden gemeld:

- Mali voert een stringent beleid van structurele hervormingen dat – volgens Nederland – heeft geleid tot goede macro-economische resultaten. Nederland heeft officieel “zijn grote waardering uitgesproken voor de wijze waarop Mali hervormingen heeft doorgevoerd en is er volledig van overtuigd dat het land in staat zal zijn te voldoen aan de criteria die zijn opgesteld door de Wereldbank om te worden opgenomen op de lijst van landen met een hoge schuldenlast”.
- Sinds 1991 is in Mali een democratiseringsproces gaande dat bijzonder goede resultaten boekt, ondanks de zorg die bij de verkiezingen van 1997 is geuit.
- In onderwijs en gezondheidszorg ontwikkelt Mali beleid ontwikkeld waaraan

- Nederland heeft bijgedragen via het opstellen van tienjarenplannen.
- Mali heeft initiatieven ontplooid op het gebied van vredeshandhaving.

Niettemin moet er een discussie plaatsvinden over de samenhang tussen het Nederlandse beleid en dat van Mali. Deze discussie blijft echter op een abstract niveau en dringt niet door tot de kern van de zaak. Alle geïnterviewden op nationaal niveau uit Mali en Nederland vinden dat er samenhang is tussen beide vormen van beleid omdat:

- Mali en Nederland dezelfde doelen nastreven, namelijk bestrijding van armoede, ontwikkeling van vrouwen, bescherming van het milieu enz.
- De interventiesectoren die Nederland steunt ook in het ontwikkelingsbeleid van Mali prioriteit hebben.
- Het hulpaanbod van Nederland het antwoord is op een officieel hulpverzoek van Mali.

Wij zijn echter van mening dat de genoemde fundamenten voor een effectieve samenhang onvoldoende sterk zijn.

1. Armoedebestrijding is een van de belangrijkste doelen van de beide partners, maar wordt in zeer beperkte mate geanalyseerd in het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking in Mali. De vertaling van dit doel in hulpstrategieën en maatregelen is op nationaal niveau niet altijd duidelijk, en evenmin op project- en programmaniveau. In 1998 is in Genève een rondetafelconferentie gewijd aan de Nationale Strategie voor Armoedebestrijding (zie 4.2). Tijdens deze conferentie heeft Nederland geen steun gegeven aan de gedachte om deze strategie tot het referentiekader voor te voeren beleid te maken. Nederland zei:

“Aangezien Mali in de afgelopen jaren echter ook veel aandacht heeft besteed aan het opstellen van goede beleidsdocumenten voor de sociale sectoren van onderwijs en gezondheidszorg, begrijpt de Nederlandse delegatie niet goed wat de status is van dit strategische document en wat het verband is tussen de daarin uiteengezette strategie en het geformuleerde oude beleid. Zij vraagt zich af of dit een nieuw document is, naast de documenten waarin het bestaande beleid wordt beschreven, waaronder met name de documenten inzake het sectorale sociale beleid, of dat er vanuit moet worden gegaan dat in dit document het bestaande beleid is opgenomen of verwerkt, bijvoorbeeld met het oog op een betere coördinatie van het beleid door de Malinese regering”

- Nederland heeft dus zijn strategie voortgezet die erop was gericht meer nadruk te leggen op sectoraal beleid, maar ook op dat niveau is de samenhang niet optimaal.
2. De beide partners hebben geen gedetailleerde discussie gevoerd over de keuze van sectoren waarin de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, gelet op de samenhang in het beleid, het beste actief zou kunnen zijn (zie hoofdstuk 3).
 3. Een onderzoek naar de toereikendheid van sectoraal beleid is in de eerste plaats vooral gebaseerd op het officiële beleid en in de tweede plaats op de reële uitvoeringsmogelijkheden daarvan. Een onderzoek naar de institutionele mogelijkheden is niet geheel achterwege gebleven, maar evenmin structureel uitgevoerd.
 4. De toekenning van structurele macro-economische hulp is te verklaren door het vertrouwen dat Nederland heeft in de kwaliteit van het bestuur in Mali, alhoewel het methodologische evaluatiekader voor het bestuur niet erg duidelijk omschreven is. In de periode 1994-98 zijn geen indicatoren gedefinieerd voor het beoordelen van de kwaliteit van het bestuur (bijvoorbeeld de omvang van corruptie). Naast de toekenning van begrotingssteun, die rechtstreeks verband houdt met de kwaliteit van het bestuur maar waarover geen directe dialoog plaatsvindt, blijven de verbanden tussen de samenstelling van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking en de kwaliteit van het bestuur onduidelijk.

Verder moet opgemerkt worden dat het beoordelingskader voor de samenhang van het beleid nooit goed is gedefinieerd en dat het in de loop der tijd ook verandert. In het verleden beperkte het onderzoek zich tot de globale samenhang tussen de ontwikkelingsdoelstellingen. Geleidelijk aan in de periode 1994-98 wonnen criteria als goed beleid en goed bestuur aan belang.

4.6 Perceptie van de kenmerken van de Nederlandse samenwerking

Uit ons onderzoek op nationaal niveau blijkt dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Mali de volgende vijf kenmerken heeft:

1 *Delegatie van bevoegdheden aan de ambassade*

Volgens de geïnterviewden op nationaal niveau is het delegatieproces gepaard gegaan met een sterke aanwezigheid van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het veld. Dit leidde tot een vereenvoudiging van het permanent overleg en maakte een snelle besluitvorming mogelijk.

2 *Grotere verantwoordelijkheden voor de Malinese partij*

Grotere verantwoordelijkheden voor de Malinese partij is een benadering die wordt toegepast door nagenoeg alle partners bij de ontwikkeling van Mali. Maar op dit moment gaat Nederland verder dan andere donoren, zoals blijkt uit de toekenning van een omvangrijke structurele begrotingssteun die de Malinese overheid geheel naar eigen inzicht kan besteden.

3 *Pragmatische samenwerking*

Dit pragmatisme treffen we aan op de volgende niveaus:

- Flexibiliteit van de hulp
In het algemeen is er bij sectorale hulp geen sprake van starheid bij de toekenning van bedragen voor nauwkeurig omschreven uitgaven in programma's en projecten. Daardoor kan de hulp zeer eenvoudig worden afgestemd op de behoeften, met name wanneer aanpassingen nodig zijn vanwege in het veld gerezen problemen. Volgens een aantal geïnterviewden doen zich niettemin gevallen van inflexibiliteit voor, met name in het hulpprogramma aan de CMDT en bij een aantal interventies op het gebied van de gezondheidszorg.
- Praktische uitbetalingsprocedures
De procedures voor uitbetaling kenmerken zich door de eenvoud en snelheid waarmee Nederland uitbetaalt en door het gemak waarmee deze fondsen kunnen worden gebruikt door de Malinese partij, voor zover zij werkt volgens eigen financiële procedures.

4 *Ruimhartige hulp*

De Nederlandse hulp wordt ervaren als ruimhartiger dan die van andere donoren omdat:

- de hulp geheel bestaat uit subsidies;
- de hulp ongebonden is, in die zin dat de Malinese partij volledig verantwoordelijk is voor het gebruik van de hulp zonder verplichte inkoop van goederen of diensten in Nederland;
- Nederland in Mali geen handelsbelangen heeft die de hulp rechtvaardigen;
- de hulp geen verband houdt met historische relaties (zoals koloniale banden) noch met een streven naar ideologische invloed.

5 Minder dwingende voorwaarden

Het minder dwingende karakter van de hulp is terug te vinden in de uitvoeringsvoorwaarden en -procedures. Volgens de Malinese partij worden er aan de uitvoering van de Nederlandse hulp minder voorwaarden gesteld dan in andere gevallen en hebben de voorwaarden niet de vorm van een gedetailleerde opsomming.

4.7 Conclusie

In de loop van de onderzochte periode heeft Mali belangrijke vooruitgang geboekt bij het formuleren van zijn ontwikkelingsbeleid, getuige:

- het kaderdocument voor financieel-economisch beleid met een uitgebreide uiteenzetting van de economische hervormingen;
- globale plannen en programma's voor sectorale ontwikkeling, met name voor de sociale sectoren;
- de nationale strategie voor de bestrijding van de armoede.

Het sectorale beleid en de strategie voor het bestrijden van de armoede werden geformuleerd aan het einde van de onderzochte periode. Het doel van de nationale strategie voor de armoedebestrijding is synergie tussen de sectoren te bewerkstelligen.

De uitvoering van beleid wordt vaak gekenmerkt door aanzienlijke vertragingen als gevolg van de beperkte institutionele mogelijkheden. Deze institutionele zwakte is een punt van grote zorg voor de regering van Mali en voor de ontwikkelingspartners. Gegeven het belang van de hulp voor Mali hebben de donoren altijd een grote invloed op het politieke en institutionele kader. De coördinatie van donoren blijft bijzonder problematisch. In feite wordt de hulp niet gecoördineerd.

In deze politieke en institutionele context zijn Mali en Nederland in gesprek over de samenhang van hun beleid. Deze dialoog is permanent, sectoraal, weinig formeel en kenmerkt zich door zijn flexibiliteit en de snelheid waarmee besluiten worden genomen. Dit dialoogkader maakt het mogelijk om te zoeken naar goede en snelle oplossingen, maar is minder geschikt voor een discussie over de keuze van sectoren en prioriteiten op lange termijn.

De partners zijn het eens geworden over de samenhang van hun beleid omdat zij dezelfde globale doelen nastreven. De basis voor deze samenhang is echter zwak, want de partners voeren geen diepgaande discussie over de keuze van interventiesectoren, en hun belangrijkste doelstelling, de armoedebestrijding, wordt in het Nederlandse programma voor

ontwikkelingssamenwerking met Mali slechts in geringe mate geanalyseerd. Het onderzoek naar de samenhang van het beleid heeft vooral plaatsgevonden op sectoraal niveau. De toekenning van macro-economische hulp vindt plaats op grond van een oordeel over de kwaliteit van het bestuur, maar het methodologisch kader om deze kwaliteit te beoordelen is onvoldoende nauwkeurig. Officieel heet het dat de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking veel aandacht besteedt aan samenhang, maar in de praktijk blijkt het zeer moeilijk om een diepgaande dialoog te voeren en het samenwerkingsprogramma te baseren op de resultaten van een dergelijke dialoog.

5 DE PROGRAMMABENADERING

5.1 Inleiding

De overgang van de projectbenadering naar de programmabesteding is in de onderzochte periode een van de belangrijkste veranderingen in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking met Mali (zie hoofdstuk 3). Om deze verandering te kunnen bestuderen, zullen wij eerst de definitie en de onderbouwing van deze benadering aan een analyse onderwerpen. Daarna zullen we de toepassing van de programmabesteding in de loop der jaren en in kwantitatieve zin behandelen. Ten slotte zullen twee verschillende voorbeelden worden geanalyseerd: de toepassing van de programmabesteding in de sector plattelandsontwikkeling en de meer sectorale benadering in de sociale sectoren.

5.2 Definitie en onderbouwing

De keuze voor de programmabesteding volgde uit de constatering dat de Nederlandse hulp versnipperd is over veel projecten, zonder duidelijk onderling verband en zonder duidelijk verband met het beleid en de programma's van Mali. Die versnippering leidde tot problemen in samenhang, zeggenschap en coördinatie van de hulp, wat weer een negatief effect heeft op de doelmatigheid, de efficiency en de duurzaamheid van de resultaten. In theorie zou de programmabesteding het mogelijk moeten maken deze problemen op te lossen en dus de resultaten van de hulp te verbeteren.

Een nauwkeurige definitie van de programmabesteding is van meet af aan problematisch geweest. De basisgedachte is ontwikkeld door IOV en duidt op vervanging van losse projecten door samenhangende programma's, opgesteld en beheerd door nationale organisaties in de begunstigde landen. Het exacte onderscheid tussen projecten en programma's is echter niet duidelijk. De definitie van de programmabesteding die wij hebben gekozen voor deze evaluatie, is afkomstig van de Nederlandse ambassade in Mali:

“de financiering van een gedeelte van een activiteitenprogramma dat wordt voorgesteld door de partnerorganisatie” (Gids voor planning en monitoring van samenwerkingsactiviteiten, Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Bamako, maart 1999, p. 7).

Hoewel wij ons baseren op bovenstaande algemene definitie van een programma, moet opgemerkt worden dat er ook projecten bestaan die zijn geformuleerd en uitgevoerd door de Malinese partners die aan dezelfde definitie beantwoorden.

In werkelijkheid gaat het bij een programmabesteding volgens de gids van de ambassade niet alleen om de financiering, maar ook om het proces en de wijze van werken van de donor. Daarin spelen de volgende punten een centrale rol:

- 1 De partnerorganisatie stelt zijn programma op en vraagt de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om een bijdrage aan de financiering daarvan.
- 2 De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beoordeelt het verzoek en honoreert het indien:
 - het programma is opgenomen in het beleid en in de prioriteiten van de partnerorganisatie;
 - de doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking terug zijn te vinden in het programma (terugdringing van de armoede, emancipatie en bescherming van het milieu);
 - het programma voldoet aan de andere evaluatiecriteria van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: relevantie, haalbaarheid, duurzaamheid en beheer van de uitvoering (de partner kan het programma beheren en de voortzetting waarborgen nadat aan de Nederlandse financiering een eind is gekomen).
- 3 Nederland en de partnerorganisatie sluiten een steunovereenkomst met bepalingen over doelstellingen, indicatoren en meting van indicatoren.
- 4 De partnerorganisatie voert het programma uit en monitort het.
- 5 De partnerorganisatie rapporteert de resultaten van de monitoring elk half jaar aan de ambassade.
- 6 Jaarlijks vindt onder verantwoordelijkheid van de ambassade een financiële en operationele audit van het programma plaats.

De programmabesteding werd een van de prioriteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Mali en was dus de voorloper van de sectorale benadering die in 1999 het voorkeursmodel van de gehele Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd. Terwijl in de programmabesteding wordt verwezen naar 'grotere kaders', wordt de basis van de sectorale benadering gevormd door de aanwezigheid van een samenhangend sectoraal beleid, in combinatie met een actieplan voor de uitvoering en de noodzakelijke coördinatie van de interventie van de donoren. Het grote probleem dat zich voordoet in deze evaluatie, is het gebrek aan duidelijkheid in de definities van deze kernbegrippen.

De theoretische voordelen van de programmabesteding komen overeen met de voordelen van de sectorale besteding:

- de Malinese overheid krijgt meer zeggenschap over de hulp;
- de samenhang tussen het Nederlandse en Malinese beleid neemt toe;
- de hulp van donoren wordt vergemakkelijkt en kan beter worden gecoördineerd.

De programmabesteding heeft echter ook nadelen. Een eerste nadeel is de centralisatie. Immers, het zijn overheidsorganisaties die de programma's uitvoeren. Dit betekent dat de afstand tot de hulp in het veld groter wordt. Dit nadeel valt te onderkennen wanneer de partnerinstelling een volledig transparant beleid voert waarbij doelgroepen, de particuliere sector en andere ontwikkelingspartners worden betrokken. Een tweede nadeel is dat de hulp onvoldoende zichtbaar is, waardoor het voor de donor moeilijk wordt om in eigen land verantwoording af te leggen voor zijn beheer van de hulp.

5.3 Toepassing van de programmabesteding

De ambassade in Mali stelt dat zij bij de programmabesteding uitgaat van het volgende principe: hergroepering van bestaande projecten in alle gevallen waarin dat mogelijk is, voortzetting van lopende projecten tot hun afronding als zij niet in de hergroepering passen, een stop op nieuwe projecten en opname van nieuwe interventies in bestaande programma's van de Malinese partner.

Om te beginnen wilde Nederland in de plattelandsontwikkeling volgens de programmabesteding gaan werken. In die sector bestaan voorkeurspartners, waaronder de katoenorganisatie CMDT (*Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles*) en de onderzoeksorganisatie IER (het Instituut voor Plattelandseconomie). Al in de jaren tachtig vormde het Herstructureringsprogramma voor de Graanmarkt (PRMC) een programmabesteding-avant-la-lettre. In dat programma participeerden zes donoren, waaronder Nederland. Dit programma viel buiten onze analyse. Al in 1994 ontwikkelde zich de gedachte om bestaande projecten binnen de CMDT en het IER te groeperen; het Office du Niger is daar later aan toegevoegd.

De keuze voor de programmabesteding viel dus allereerst op de sector plattelandsontwikkeling, waar samengewerkt kon worden met grote overheids- of semi-overheidsorganisaties die voldoende zelfstandig waren om hun eigen beleid te formuleren. Naast dit programma bleef Nederland via veel oude en nieuwe projecten hulp verlenen aan de

plattelandontwikkeling. Sommige projecten, waaronder het Programma voor Voedselveiligheid van de FAO, gaan in de richting van de programmabesteding.

In de sociale sectoren liep de keuze voor de programmabesteding parallel met de uitvoering van PRODEC in het onderwijs en PRODESS in de gezondheidszorg.

Ten slotte heeft Nederland de intentie om in de onlangs in het leven geroepen sector milieu hulp te verlenen aan projecten die volgens de programmabesteding moeten worden gegroepeerd. De programmabesteding is hier echter nog niet operationeel.

De decentralisatie, die niet wordt beschouwd als een sector op zichzelf, kreeg projecthulp (met name via de SNV), maar ook begrotingssteun. Deze kan worden beschouwd als afkomstig uit de programmabesteding.

In kwantitatieve termen moet de toepassing van de programmabesteding zich vertalen in een geleidelijke groei van het aandeel programmahulp in de sectorale hulp en door een afname van het aandeel projecthulp. Voor de gehele periode 1994-98 bestaat 84% van de uitgaven voor sectorale hulp uit projecthulp en valt 16% van de uitgaven onder de programmahulp. Er is echter een stijgende trend in de programmahulp; in 1998 bestond bijna een derde deel van de sectorale hulp uit programmahulp. De vervanging van projecthulp door programmahulp heeft dus geleidelijk en langzaam plaatsgevonden.

Tabel 5.1 Verdeling van de sectorale hulp over projecthulp en programmahulp in de periode 1994-1998 (in miljoen gulden)

Type hulp	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Programmahulp	0,6	0,1	3,4	6,3	10,0	20,4	16 %
Projecthulp	19,6	17,4	17,6	27,3	22,1	107,4	84 %
Totaal	20,2	17,5	21,0	33,6	32,1	127,8	100 %

Wanneer wij de macro-economische hulp voegen bij de programmahulp krijgen we uiteraard een heel ander beeld, omdat in het gehele Nederlandse ontwikkelingsaanpakprogramma de programmahulp 59% van de uitgaven vormt en de projecthulp

41% (zie Bijlage V.2). Omdat de macro-economische hulp echter een speciaal geval is, hebben wij deze niet nader onderzocht in dit hoofdstuk, dat zich beperkt tot de overgang naar de programmabesteding.

5.4 De sector plattelandsontwikkeling

In het verleden werkte de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking samen met een aantal grote overheids- of semi-overheidsorganisaties, waaronder de CMDT, het Office du Niger en het IER. Aangezien zij vrij autonoom hun hulpbeleid en –strategieën kunnen ontwikkelen, is Nederland rechtstreeks met hen besprekingen over de programmabesteding aangegaan. In plancontracten is de verhouding geregeld tussen de boeren, de staat en organisaties als de CMDT en het Office du Niger. In de huidige plancontracten is de nadruk gelegd op de monetaire, financiële en industriële plannen; aan beleidsaspecten wordt minder aandacht geschonken.

De katoenorganisatie CMDT

De CMDT is verantwoordelijk voor het beheer van de katoensector in Mali, maar heeft ook een mandaat op het gebied van plattelandsontwikkeling. De CMDT is in 1947 opgericht door de Malinese regering en de Compagnie Française pour le Développement des Textiles. Sinds 1979 voert de organisatie met hulp van de internationale gemeenschap brede programma's uit op het gebied van de plattelandsontwikkeling in Zuid-Mali (I, II en III). In de periode 1985-94 vormde de Nederlandse bijdrage aan de CMDT een belangrijk deel van de importsteun en de projecthulp (meer dan 70 miljoen gulden). Deze Nederlandse hulp was onderdeel van de programma's voor Zuid-Mali.

In 1994 bestond deze projecthulp uit zes projecten waarvan vier uitgevoerd door de SNV. De twee andere projecten, 'Vrouwen en Ontwikkeling' (PROFED) en 'Erosiebestrijding' (PLAE) waren respectievelijk in 1992 en 1993 al opgegaan in de organisatiestructuur van de CMDT.

De invoering van de programmabesteding voor de Nederlandse hulp aan de CMDT vond plaats op initiatief van Nederland. In 1994 bereikten de partners overeenstemming over opname van de beide projecten in een nieuw hulpprogramma en over beëindiging van de projecten van SNV.

Na twee jaar van discussie over de verandering van besteding is in 1996 een overeenkomst gesloten die bepaalde dat de CMDT jaarlijks een bedrag van 1 miljard CFA-franc zou ontvangen. Van meet af aan waren er echter problemen tussen de partners en na veertien maanden is de uitvoering van het programma van CMDT en Nederland in 1998 beëindigd.

Aanvankelijk kenmerkten de discussies over de verandering van benadering zich door een brede deelname en vonden zij plaats in de vorm van workshops die werden gefaciliteerd door externe adviseurs. Vertegenwoordigers van de CMDT op verschillende niveaus hebben in 1994 deelgenomen aan de eerste discussies over de programmabenedering. Later is deze brede werkwijze vervangen door een beperkte groep met vertegenwoordigers van de twee partners.

Vanaf het begin vonden zware discussies plaats over de te formuleren doelstellingen en de strategieën door verschillen van inzicht over de rol van de CMDT als organisatie voor plattelandsonwikkeling enerzijds en als verantwoordelijke voor de ontwikkeling van de katoensector anderzijds. De CMDT richtte zich hoofdzakelijk op productie in al zijn vormen, terwijl de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking meer streefde naar verbetering van de positie van vrouwen en instandhouding van het productiepotentieel door institutionele versterking.

- Voor de CMDT betekende instemming met institutionele versterking dat haar eigen productiedoelstellingen langs een omweg zouden worden gerealiseerd. Dit was een creatieve kijk op de doelstellingen: door scholing van medewerkers zou het eigenlijke programma van de CMDT – vergroting van de productie – uiteindelijk ook kunnen worden gerealiseerd. Het bewijs daarvan is de volgende definitie van de CMDT: “De uitvoering van activiteiten op het gebied van plattelandsonwikkeling is het resultaat van scholings- en adviesactiviteiten van de CMDT”. Eerder had deze strategie betrekking op vergroting van de productie in de katoensector door rationalisatie.
- Via institutionele ontwikkeling wilde Nederland bereiken dat door een gedragsverandering daadwerkelijk rekening zou worden gehouden met het milieu en de rol van de vrouw. Nederland was meer gericht op duurzaamheid en de positie van vrouwen, waarmee de CMDT al rekening meende te hebben gehouden in haar streven naar evenwichtige ontwikkeling (sociaal-economisch en ecologisch).

Het komt er kort gezegd op neer dat de CMDT, een erg belangrijke organisatie in Mali vanwege het economische gewicht van de katoensector, haar eigen ontwikkelingsstrategie kent voor het platteland in het zuiden van Mali en altijd een eigen aanpak van de hulp heeft gehad. Door de nadruk te leggen op strategieën ten behoeve van het milieu en vrouwen wilde Nederland zijn eigen standpunten opleggen aan de CMDT via een relatief beperkt hulpprogramma (een financiering van drie miljard CFA-franc voor de jaren 1996-98, wat neerkwam op 2% van de inkomsten van de CMDT voor de campagne 1995-96). Verder begon de programmabenedering op een moment waarop de donoren hun hulp in de sector al hadden geharmoniseerd in het kader van het programma voor Zuid-

Mali. Het feit dat Nederland zijn eigen steunprogramma aan de CMDT in het leven wilde roepen door de groepering van de twee projecten, roept vragen op over de relevantie van deze verandering.

Gegeven dit gebrek aan gemeenschappelijke visie is het niet verrassend dat de beheersing van de innovatieve programmabenedering bij de twee partners tot problemen heeft geleid, met name op besluitvormend niveau: de centrale directie van de CMDT enerzijds en de ambassade anderzijds. De CMDT kon niet goed overweg met de manier waarop de programmabenedering in een experimenteel stadium werd geïntroduceerd, hetgeen volgens onze geïnterviewden een rol zou hebben gespeeld bij het mislukken van die introductie. Naar hun mening had er met veel herhaling en aan de hand van experimenten moeten worden gewerkt, met een gemeenschappelijke evaluatie van elke stap. Dit was echter niet het geval. Het is daarom niet verrassend dat er in de uitvoering van het programma veel problemen ontstonden met betrekking tot het monitoringsysteem en de financiële controle.

Ten slotte constateren we dat de talrijke redenen voor het mislukken van het experiment met de CMDT eigenlijk vooral verband houden met het feit dat het kader voor deze hulp te open was: het ontbrak de verantwoordelijken van de CMDT en de ambassade aan een gemeenschappelijke visie op datgene wat moest worden gedaan en de manier waarop dat moest gebeuren. Een verschil in interpretatie van de belangrijkste rollen en taken van de CMDT ligt ten grondslag aan al deze verwarring. Tot slot willen wij wijzen op het premature karakter van dit experiment: het werd niet voorafgegaan door een diepgaande discussie tussen de twee partijen om vast te stellen of hun visies op doelstellingen en strategieën overeen kwamen.

Rijstirrigatie in het Office du Niger

Met de naam Office du Niger wordt een irrigatiesysteem aangeduid in een dode delta van de Niger, maar ook de semi-overheidsorganisatie die dit systeem beheert. De Nederlandse hulp aan de rijstbouw, met name via het project voor verbetering van de rijstbouw door boeren in het Office du Niger (ARPON), beliep 110 miljoen gulden in de periode 1979-1991. Naar aanleiding van de positieve evaluatie door IOV in 1992 is in 1993 ARPON-III geformuleerd, dat een jaar later van start ging. Naast ARPON, dat in geld uitgedrukt het meest omvangrijk was (4,3 miljard CFA-franc in de periode 1994-98; zie Bijlage V), heeft de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking nog andere activiteiten binnen het Office du Niger gefinancierd.

In de loop van ARPON-III moest het project geleidelijk worden afgesloten zonder dat de resultaten teloor zouden gaan, maar deze beëindiging is gaandeweg uit het zicht geraakt. In 1997 nam de ambassade het initiatief om een begin te maken met de overgang naar een programmabesteding. ARPON-IV is opgezet volgens de programmabesteding en ging op 1 januari 1999 van start.

De voorbereiding van de programmabesteding in het Office du Niger nam weinig tijd in beslag. In november 1997 is op initiatief van de ambassade een voorbereidingsworkshop voor ARPON-IV georganiseerd. Bij de voorbereidingen voor ARPON-IV hadden meerdere adviseurs gewaarschuwd voor een te snelle overgang naar de programmabesteding en voor overdracht van alle verantwoordelijkheden aan het Office du Niger. Desondanks besloot de ambassade om zonder overgangperiode door te gaan met de programmabesteding.

Een aantal documenten ligt ten grondslag aan de programmabesteding:

- het programmadocument van de consultant;
- het Nederlandse Beoordelingsmemorandum (BEMO). Dit is het officiële document voor de besluitvorming over financiering door de Nederlandse ontwikkelings samenwerking;
- de overeenkomst waarin het actiekader van ARPON-IV wordt vastgelegd;
- het ‘inleidende rapport’ dat wordt opgesteld door de technische assistentie met het oog op de structurering van zijn hulp.

Aangezien het Office du Niger in 1998 niet beschikte over de benodigde capaciteit voor het formuleren van het programma, is besloten daar een Malinese consultant voor aan te trekken. Het document dat hij heeft opgesteld heeft helaas niet gefungeerd als werkdocument voor de twee partners, maar werd vooral door de Nederlandse kant gebruikt. De ‘officiële overeenkomst’ was eveneens te vaag als uitgangspunt voor ARPON-IV. Het inleidende rapport is door het Office du Niger niet erkend als grondslag voor het ARPON-IV-programma. Deze verwarring omtrent de uitgangsdokumenten verklaart waarom de ambassade en het Office du Niger eind 1999 nog steeds in discussie waren over de formulering van het jaarplan voor 1999. Op dat moment waren nagenoeg alle uitgaven al gedaan. Tijdens deze discussies over het jaarplan leed het geen enkele twijfel meer dat de twee partners er verschillende interpretaties op na hielden over de programmaformulering volgens de zogenaamde *logframe* methode, en dat zij op dit punt, net als bij de CMDT, nog geen gemeenschappelijke visie hadden ontwikkeld.

Hoewel tijdens de voorbereiding van de programmabesteding rekening werd gehouden met de globale doelstellingen (armoedebestrijding, emancipatie en milieu), kwam bij de formulering de nadruk te liggen op de te financieren activiteiten en vooral op de exacte omschrijving van de manier waarop de uitvoering plaats zou moeten vinden en de verandering van de rol van de technische assistentie. In de eerste drie fasen van ARPON was het projectteam verantwoordelijk voor het beheer. In de loop der jaren werd dat beheer steeds meer gedeeld met het Office du Niger. In ARPON-IV is het Office du Niger volledig verantwoordelijk voor beheer en uitvoering.

De technische assistentie heeft een adviserende rol. Er heeft geen directe overdracht plaatsgevonden tussen de buitenlandse deskundigen van ARPON-III en ARPON-IV. Behalve de verandering van de uitvoeringsmodaliteiten hebben wij in strategieën en activiteiten geen grote veranderingen kunnen vinden tussen de projecthulp in het kader van ARPON-III en de programmabesteding onder ARPON-IV. De overgang naar de programmabesteding verliep op het eerste gezicht dan ook snel en zonder grote problemen. Er is echter bij de overdracht een aantal stappen overgeslagen en het Office du Niger heeft geen eigen programma gepresenteerd. Het is onduidelijk wat de belangrijkste reden was om de Nederlandse hulp na bijna 20 jaar financiering voort te zetten in plaats van het programma af te sluiten. In de loop van de voorbereiding is de ambassade voorbij gegaan aan de twijfels die er waren geuit over het vermogen van het Office du Niger om de gehele verantwoordelijkheid te dragen voor het financiële beheer van het programma. Tijdens de eerste uitvoeringsfase deden zich problemen voor die in verband konden worden gebracht met de onvoldoende diepgaande discussie over doelstellingen en strategieën.

Instituut voor Plattelandseconomie

Het Instituut voor Plattelandseconomie (IER) houdt zich bezig met agronomisch onderzoek in Mali. Sinds 1977 heeft Nederland samen met het IER onderzoeksactiviteiten gefinancierd. Dit landbouwonderzoek, met het IER als belangrijkste partner, bestond in de periode 1994-98 uit vier onderzoeksprojecten. In 1994 adviseerde IOV om de activiteiten op het gebied van toegepast agronomisch onderzoek uit te breiden, maar deze aanbeveling is niet overgenomen door de politiek. Twee projecten werden afgesloten en de twee andere werden overgebracht naar de programmabesteding (zie Bijlage V voor de financiële details). De discussie over het overstappen naar een programmabesteding dateert al uit 1993 en 1994 en is destijds begonnen door de technische assistentie. Sinds 1997 streefde de ambassade naar opname van twee overgebleven projecten in een steunprogramma voor het IER. De definitieve formulering van dit programma vond plaats in 1999 en de start is gepland voor het jaar 2000.

De concrete voorbereiding voor de programmabenedering begon in februari 1997 op initiatief van de ambassade, en dit proces heeft bijna drie jaar geduurd. Op het moment van de evaluatie had de overgang naar de programmabenedering nog niet plaatsgevonden.

De eerste stap bestond uit een voorbereidende workshop onder leiding van een Nederlandse consultant. Vervolgens is gewerkt aan het afstemmen van de voorbereiding van de programmabenedering met het nieuw geformuleerde Strategische Plan voor Landbouwonderzoek naar lopende institutionele hervormingen binnen het IER. Ook andere donoren leverden aanzienlijke institutionele steun. In juli 1998 kwam het IER met een voorlopige versie van het programma, waarop de ambassade in januari 1999 officieel heeft gereageerd. De definitieve versie van het programma verscheen in 1999. De voorbereiding op de programmabenedering heeft veel tijd gekost. Bijzondere aandacht is geschonken aan institutionele aspecten en aan de inpassing van het programma in de grote beleidskaders. Aangezien de programmabenedering in 2000 daadwerkelijk van start zal gaan, dus na de evaluatieperiode, is het onmogelijk om alle stappen in het proces nu al te beoordelen.

Programma voor de ontwikkeling van plattelandsgemeenten in het district Dioila (PDCD)

Naar aanleiding van het bezoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Mali in 1996 heeft SNV twee projecten geformuleerd ter ondersteuning van de decentralisatie: een project in het noorden en een ander in Zuid-Mali in het district Dioila. Het project in Dioila (PDCD) is onderzocht in het kader van deze evaluatie. Het heeft twee doelstellingen: steun aan de decentralisatie en bestrijding van de armoede in de regio. Het project is geformuleerd en wordt uitgevoerd volgens de procesbenadering van SNV. Een budget van in totaal circa 1,5 miljard CFA-franc is uitgetrokken voor een periode van 4 jaar (1997-2001). De start van het project heeft veel tijd gekost en de ontwikkelingsactiviteiten zijn pas in 1999 van start gegaan.

Het Dioila-project is opgezet volgens de richtlijnen die de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft neergelegd tijdens zijn bezoek aan Mali in 1996. Dit project moest werken als 'tegenhanger' van de CMDT en ten gunste komen van de arme bevolking die geen katoen produceert. Bij dit geïntegreerde project voor plattelandsontwikkeling moest de procesgerichte benadering worden gehanteerd. SNV ging het project opzetten en uitvoeren. Volgens haar moest het project een voorwaarden-

scheppende rol vervullen bij de ontwikkeling, hetgeen rechtstreekse interventie van SNV in het veld uitsluit. Zij werkt met gemeenten, de lokale NGO's (voor steun aan boerenorganisaties), de regioraad, de technische diensten en het bureau van de regerings-gedelegeerde in de regio. De institutionele verankering wordt verzorgd door een raadgevend comité in de regio en door een begeleidingscommissie op nationaal niveau.

Naar aanleiding van discussies binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, waarin nagenoeg niet meer wordt gesproken over de procesbenadering, beschouwt SNV de door het PDCD gehanteerde benadering als een programmabesteding op lokaal niveau. Een aantal kenmerkende eigenschappen van de programmabesteding ontbreekt echter: zo is het programma niet geformuleerd door de partners, die verder ook niet verantwoordelijk zijn voor het beheer van het programma. Besluiten worden genomen door SNV en de uiteindelijke goedkeuring berust bij de ambassade. Wel is het programma op meerdere institutionele niveaus ondergebracht.

5.5 De sociale sectoren

De programmabesteding en de sectorale benadering lopen in de praktijk door elkaar in de sociale sectoren, waarin de discussies op nationaal niveau gaan over de uitvoering van PRODESS en PRODEC en over de manier waarop donoren dit proces ondersteunen. In de sector basisonderwijs heeft Nederland meteen een begin gemaakt met de programmabesteding, terwijl in de gezondheidszorg een overgangperiode is aangehouden.

Basisonderwijs

Tot 1995 had onderwijs geen prioriteit in het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking. Toch begonnen Nederlandse partners al in 1992 te denken over de manier waarop zij de onderwijssector konden helpen. In 1996 nam Mali het initiatief voor een tienjarenprogramma voor het onderwijs (PRODEC). In 1997 vroeg Mali om begrotingssteun voor deze sector.

Nederland heeft dat verzoek gehonoreerd. Basisonderwijs stond immers sinds 1996 hoog op de politieke agenda in Nederland. Bovendien paste begrotingssteun binnen de programmabesteding.

De goedkeuring voor PRODEC heeft echter op zich laten wachten en in 1998 werd een aantal prioritaire activiteiten gefinancierd uit sectorale begrotingssteun voor een bedrag van 4,5 miljoen gulden.

Voor de Malinese onderwijspartijen is de programmabesteding een hoofdzakelijk nationaal initiatief. Het is een gevolg van het bezoek van de president van de Wereldbank, James Wolfensohn, aan Mali in 1995. Hij bereikte destijds met Mali overeenstemming over de noodzaak om in de sociale sectoren langer lopende programma's op te zetten. Zo werd PRODEC geschreven voor een periode van tien jaar, met programma's van eisen voor de eerste vijf jaar en een actieplan voor de twee eerste jaren.

Volgens de verantwoordelijken voor PRODEC in Mali en de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking heeft de programmabesteding meer kwaliteiten dan de projectbesteding, omdat de eerste een samenhangende totaalvisie mogelijk maakt op ontwikkelingsacties. De uitvoering van PRODEC is al van start gegaan met de steun van een aantal partners, waaronder Nederland, Canada en de Verenigde Staten, hoewel de procedures die moesten zorgen voor de doorstroming van het geld naar het lokale niveau nog niet helemaal helder waren. Het programma kende een trage start. Het kostte veel tijd voordat zowel de Malinese overheid als de Wereldbank het eens waren over de verdeling van het budget over het basisonderwijs en het hoger onderwijs.

Gelet op de grote problemen die moesten worden opgelost, besloot Nederland een gecalculeerd risico te nemen met de financiering van voorrangactiviteiten toen PRODEC nog niet officieel van start was gegaan. Dit ondanks het feit dat het, toen de financiële goedkeuring plaatsvond, twijfelachtig was of alle stappen wel uitgevoerd konden worden. Dat er in het basisonderwijs van meet af aan werd gewerkt volgens de programmabesteding is uniek voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Gezondheidszorg

Nederland heeft in Mali sinds 1979 activiteiten gefinancierd in de eerstelijnsgezondheidszorg. Sinds 1996 is de gezondheidszorg een voorrangsector in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Drie projecten voor de eerstelijnsgezondheidszorg in drie verschillende regio's vormden de kern van de Nederlandse hulp, en vanaf 1997 is ook steun gegeven aan het structuurplan voor essentiële geneesmiddelen (zie Bijlage 4).

Vanaf 1997 streeft Nederland naar omschakeling van de projectbesteding naar de programmabesteding. Gelijktijdig is het tienjarenplan voor gezondheidsontwikkeling en sociale ontwikkeling (PDDSS) opgezet. De voorbereidingen zijn vanaf 1998 serieus ter hand genomen. De uitvoering van het nationale plan heeft vertraging opgelopen. De jaren 1999 en 2000 worden daarom beschouwd als overgangsjaren.

De huidige definitie van de programmabenedering in de gezondheidszorg in Mali komt vooral op nationaal niveau overeen met de sectorale benedering: “Een benedering waarmee een betere afstemming tussen partijen ontstaat, die is geïntegreerd in het kader van een duidelijk sectoraal beleid en streeft naar bundeling van middelen (menselijk, materieel en financieel) met het oog op de uitvoering van geplande ontwikkelingsactiviteiten over langere of kortere termijn, gericht op het bereiken van duurzame resultaten door elk van de partners”. (PRODESS, 1998)

Naast bijdragen aan de discussies over de uitvoering van PRODESS op nationaal niveau heeft Nederland samen met partnerorganisaties op een aantal niveaus twee workshops georganiseerd om te komen tot een gemeenschappelijk kader en een gemeenschappelijke methodologie voor de ontwikkeling van de door Nederland gefinancierde projecten en integratie daarvan in PRODESS. De deelnemers hebben een planning gemaakt voor de overgangsactiviteiten die noodzakelijk zijn om de belangrijkste punten van de projecten te realiseren en de verschillen met het kader van PRODESS op te vangen. Tevens formuleerden zij overgangsstrategieën voor elke stap.

Op strategisch gebied is vastgesteld dat het PRODESS-document lacunes vertoont. Zo is niet omschreven wat de gevolgen van de decentralisatie voor PRODESS zijn. Op projectniveau is veel bereikt, uiteenlopend van de gemeenschapsbenedering tot het opzetten van programma's voor essentiële geneesmiddelen. Het blijkt dat deze resultaten voor een groot deel nog geen gestalte hebben gekregen buiten de gebieden waar de projecten zijn uitgevoerd; sommige resultaten conflicteren met bestaande nationale strategieën. Wij stellen ons de vraag of alle genoemde resultaten werkelijk blijvend kunnen zijn in de programmabenedering.

Tijdens de voorbereiding van de programmabenedering op nationaal niveau is twijfel geuit over de institutionele mogelijkheden van het ministerie van Volksgezondheid om PRODESS uit te voeren, zowel op centraal als op regionaal niveau en in de districten. Een delegatie van drie Nederlandse deskundigen heeft vastgesteld dat er op al deze niveaus institutionele zwakheden bestaan. Om de uitvoering van PRODESS voortgang te laten vinden heeft de delegatie geadviseerd een “task force” binnen het ministerie van Volksgezondheid te vormen, dus nog een ad-hoc-instantie. Normaal gesproken kunnen dergelijke ad-hoc-oplossingen helpen om problemen op de korte termijn te lossen, maar niet op de lange termijn. Daarvoor moeten andere oplossingen worden onderzocht. Helaas is de institutionele analyse niet in gezamenlijkheid gemaakt. Noch de Malinese

partij noch andere donoren hebben actief aan deze analyse deelgenomen, hetgeen de betrokkenheid bij de resultaten niet ten goede komt.

Hoewel PRODESS zich goed leent voor de toepassing van de programmabenedering blijkt dat zich bij de uitvoering problemen voordoen. Ondanks misverstanden wordt er met PRODESS wel vooruitgang geboekt, maar er zijn onvolkomenheden: de technische begeleidingscommissie is niet ingesteld, in het veld bestaat twijfel aan de capaciteiten van het centrale niveau en de donoren hebben nogmaals aangegeven op welke specifieke gebieden zij actief willen zijn (geneesmiddelen, gezondheidszorg, gezonde bevolkingsaanwas, jeugd enz.). Hoewel ten slotte nagenoeg alle betrokkenen de programmabenedering lijken te waarderen en goed te keuren is het niet zeker dat zij ermee zullen instemmen deze benedering in te voeren zonder overgangperiode.

Voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking speelt de programmabenedering nog niet; de hulp wordt verleend in het kader van de oude projecten die worden gefinancierd in een overgangsfase en ook zijn er nieuwe projecten bijgekomen. Een geleidelijke deelname aan PRODESS wordt nog steeds aangekondigd en er zijn stappen in deze richting gezet.

5.6 Programmabenedering en decentralisatie

Wij noemden in hoofdstuk 4 al het belang van de politieke decentralisatie die werd voorbereid in de onderzochte periode. Een van de belangrijkste onderwerpen van ons onderzoek was de verhouding tussen de programmabenedering en de decentralisatie. Aangezien deze laatste in de onderzochte periode echter nog geen gestalte had gekregen, was het moeilijk om deze vraag te beantwoorden. Ondanks de tijd die al was besteed aan de voorbereiding van de decentralisatie woeedde in de politiek nog volop een discussie, omdat men een fundamentele wijziging in de instituties verwachtte. Niet alleen de bestuurshervorming was actueel, ook het hulpsysteem moest ten gevolge van de decentralisatie worden aangepast aan de institutionele veranderingen.

Wij streven hier dus niet naar een evaluatie van de Nederlandse hulp in het licht van de resultaten van een decentralisatie die zijn beslag nog niet heeft gekregen, maar naar een beoordeling van de vraag in hoeverre Nederland al zicht heeft op de problematiek van de integratie van de decentralisatie, met name in zijn programmabenedering.

De begrippen decentralisatie en deconcentratie

De Malinese overheid beschouwt politieke decentralisatie als een kans om de democratie en de ontwikkeling aan de basis een impuls te geven. Maar er is verwarring over de exacte inhoud van het begrip decentralisatie. Niet altijd is er een duidelijk onderscheid tussen 'politieke decentralisatie' en 'bestuurlijke decentralisatie'. Politieke decentralisatie bestaat uit de (gedeeltelijke en geleidelijke) overdracht van politieke, fiscale en begrotingsbevoegdheden aan lokale en regionale overheden (regio's, districten en nieuwe gemeenten). Bestuurlijke decentralisatie of deconcentratie bestaat daarentegen uit het delegeren van specifieke taken van de ministeries aan gespreide technische diensten in de regio's en de districten.

De instanties voor plattelandsontwikkeling, waaronder de CMDT en het Office du Niger, hebben hun eigen spreidingsmodellen en hebben de grote gebieden waarbinnen zij actief zijn onderverdeeld in 'CMDT-regio's' of 'Office du Niger-districten'. De deconcentratie of spreiding berust in het algemeen op een piramidemodel met de volgende structuur: centraal ministerie, regionale directies, technische diensten op districtsniveau.

De decentralisatie concentreert zich daarentegen op de nieuwe lokale en regionale overheden die worden bestuurd door gekozen organen en beschikken over autonomie op het gebied van financiën en beheer. Het is nu de grote uitdaging om een goed verband aan te brengen tussen bestuurlijke spreiding enerzijds en politieke decentralisatie anderzijds.

Op het niveau van de sectorale ministeries en de instellingen voor plattelandsontwikkeling blijft men uitgaan van een administratieve visie op decentralisatie en staat het eigen deconcentratie-model centraal. Er bestaat nog onduidelijkheid over de belangrijkste punten in de verhouding tussen de activiteiten van gespreide regeringsinstanties en die van donoren, in combinatie met de activiteiten van lokale en regionale overheden. Dat geldt ook voor de noodzaak om de institutionele mogelijkheden van de staat bij de herverdeling van bevoegdheden aan te passen. Het feit dat de decentralisatie zijn beslag nog niet had gekregen tijdens de onderzochte periode vormt een gedeeltelijke verklaring voor de dominante rol die werd gespeeld door het deconcentratieconcept van bestuurlijke spreiding. In bijna alle sectoren is wel al nagedacht over de mogelijkheden om de geografische indeling (gezondheidsregio's in de gezondheidszorg, regio's bij de CMDT) te laten samenvallen met de nieuwe indeling in het kader van de decentralisatie.

Keuze van het ingangsniveau van de hulp

Een ander belangrijk punt is de keuze van het niveau waarop de hulp binnenkomt. Bij de programma- of sectorale benadering gaat de financiering van een sectoraal programma naar de staat, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. Het is aan de staat om voor uitvoering van het programma een beroep te doen op lokale of regionale overheden of op andere instanties, en hen een deel van de hulp ter beschikking te stellen. In een andere visie zou de hulp niet alleen op centraal niveau moeten binnenkomen, maar ook rechtstreeks naar lokale en regionale overheden kunnen gaan.

Visie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft duidelijk gekozen voor de eerste visie, grofweg een model met één ingang voor de hulp. De discussies over de toepassing van de programmabesteding en de integratie van de decentralisatie vinden dus allereerst op centraal niveau plaats tussen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en een aantal sectorale ministeries en instanties voor plattelandsontwikkeling. De visies van deze sectorale ministeries op de decentralisatie zijn onderzocht. Aangezien de decentralisatie niet overal zijn beslag had gekregen, is er weinig vooruitgang geboekt in het denken over de integratie van de decentralisatie in de beleidsuitvoering. Dat geldt ook voor de integratie van het aspect decentralisatie in de toepassing van de programmabesteding door de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Er zijn nog veel open vragen. Vooral in de gezondheidszorg waar de bevolking nauw betrokken is bij de invoering van gezondheidscentra in de gemeenschappen (CSCOM). Het land is verdeeld in gezondheidsregio's en elk van deze regio's moet in principe een CSCOM krijgen, dat wordt beheerd door een gezondheidsorganisatie uit de bevolking, ASACO genaamd (gemeenschaps-gezondheidsorganisatie). Interessant is dat deze organisaties uit het maatschappelijk middenveld los staan van de landelijke, regionale of lokale overheid. Op dit moment is er weinig reden om aan te nemen dat in PRODESS al in deze zin is rekening is gehouden met de decentralisatie: "In algemene zin wordt het Programma uitgevoerd door de staat en zijn partners (gezondheidsorganisaties in de gemeenschappen, niet-gouvernementele organisaties en de particuliere sector)" (PRODESS, 1998, p. 19). Gedecentraliseerde overheden komen niet voor in deze lijst en PRODESS is nog gebaseerd op de indeling van het land in gezondheidsregio's. Als de gemeenten operationeel worden, zullen rol en verantwoordelijkheden van de gemeen-

schapsorganisaties en van de andere partners in overleg (opnieuw) moeten worden gedefinieerd. Aangezien de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bekend staat om haar ervaring op dit gebied, verdient het aanbeveling deze punten mee te nemen in de huidige sectorale benadering.

Nederlandse steun aan de decentralisatie

De Nederlandse hulp aan het decentralisatieproces is dus vooral indirect geweest. Naast deze indirecte steun moeten twee andere vormen van rechtstreekse steun aan de decentralisatie worden genoemd:

- 1 Rechtstreekse steun aan de Organisatie voor Decentralisatie en Institutionele Hervormingen (MDRI), in de vorm van begrotingssteun en projecthulp voor een totaalbedrag van circa 4 miljoen gulden in de periode 1994-98 (financiële steun aan de verkiezingen en beperkte financiering van het programma voor institutionele ontwikkeling).
- 2 Steun van SNV aan het decentralisatieproces. Deze steun bestaat op nationaal niveau uit het beschikbaar stellen van een technisch assistent van SNV aan de MDRI en aan de Nationale Directie voor Lokale en Regionale Overheden. Daarnaast vinden onder verantwoordelijkheid van SNV in het noorden en in het district Dioila twee projecten plaats ter ondersteuning van de decentralisatie.

Ondanks deze rechtstreekse steun aan de decentralisatie, maakte Nederland een principiële keuze voor een zekere mate van centralisering van de hulp. Rechtstreekse steun wordt verleend aan de voorrangssectoren van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voor deze sectorale steun wordt bij voorkeur de programmabenedering gehanteerd. Wanneer er voor wordt gekozen om de hulp binnen te laten komen via centrale organisaties, moet aan voorwaarden voldaan zijn om de ontvangst van de hulp transparant te laten plaatsvinden en om betrokkenheid van de gedecentraliseerde niveaus en organisaties uit de burgermaatschappij te waarborgen. Op de vraag of de decentralisatie daadwerkelijk is geïntegreerd in deze manier van hulpverlening kan vooralsnog geen duidelijk antwoord worden gegeven.

5.7 Conclusie

Ondanks alle theoretische voordelen verloopt de overgang naar de programmabenedering moeizaam. Op dit moment kan slechts een klein deel van de sectorale Nederlandse hulp (exclusief de macro-economische hulp) daadwerkelijk worden beschouwd als gebaseerd op een programmabenedering: 16% van de totale sectorale hulputgaven in de

periode 1994-98. Ondanks de traagheid van invoering is er sprake van een positieve trend: het minieme percentage van de uitgaven in 1994-95 steeg tot 30% in 1998.

We onderscheiden twee ervaringen met de programmabesteding:

- 1 Het experiment met de programmabesteding in de sector plattelandsontwikkeling bij grote semi-overheidsinstellingen. In deze sector heeft Nederland het initiatief genomen: de nadruk is komen te liggen op veranderingen in de wijze van uitvoering en op de veranderde rol van de technische assistentie. De institutionele analyse, de coördinatie van de inspanningen van andere donoren en de samenhang van het beleid kregen verhoudingsgewijs minder aandacht, hoewel er per geval wel verschillen waren. In feite is het de vraag of er werkelijk sprake is van een andere benadering van de ontwikkelingshulp, of dat er slechts veranderingen optreden in beheer en uitvoering. Gezien de geringe ervaringen en de mislukking bij de CMDT is het nog te vroeg om een uitspraak over deze benadering te doen.
- 2 De invoering van de sectorale benadering in de sociale sectoren. Hier hebben de Malinese partners het initiatief genomen om sectoraal beleid en sectorale actieplannen te formuleren die ter financiering worden voorgelegd aan geïnteresseerde donoren. Met de uitvoering van dit sectorale beleid worden vorderingen gemaakt, ondanks vertragingen door institutionele problemen.

Bij de toepassing van de programmabesteding blijken zich de volgende hoofdproblemen voor te doen:

- Een gemeenschappelijke visie op de programmabesteding ontbreekt.
- Met de zwakke institutionele mogelijkheden van Mali is bij de voorbereidingen vaak onvoldoende rekening gehouden.
- De toepassing van de programmabesteding wordt onvoldoende afgebakend; het ontbreekt aan een duidelijke definitie van de benadering en stappen in de procedure worden overgeslagen of ruim geïnterpreteerd.
- Er doen zich problemen voor in de uitvoeringsprocedure van de programma's.
- Het gevaar bestaat dat de programmabesteding een grotere afstand tussen de hulp en het veld creëert.

6 PARTNERSCHAP EN ZEGGENSCHAP

6.1 Inleiding

Om de programmabenedering in Mali te kunnen toepassen dient er een nieuw partnerschap tussen Malinezen en Nederlanders tot stand te komen, die de zeggenschap van Mali over de Nederlandse hulp vergroot en leidt tot duurzame resultaten. In dit hoofdstuk zullen we onderzoeken op welke manier de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft geprobeerd dit nieuwe partnerschap te definiëren en uit te voeren, en of deze pogingen de gewenste resultaten hebben gehad.

Wij presenteren een aantal kernbegrippen om de discussie en de praktijk beter af te bakenen. Vervolgens maken we een analyse van het partnerschap en de zeggenschap over de Nederlandse hulp op lokaal, regionaal en nationaal niveau, maar ook bij voorkeurspartners.

6.2 Kernbegrippen

Wij hebben onze evaluatie gebaseerd op de volgende punten, die in hoofdlijnen de grondslag vormen voor het idee van partnerschap.

- Het partnerschap gaat uit van een gemeenschappelijk stelsel van waarden, belangen en verwachtingen bij de partners.
- Het is dynamisch en gebaseerd op overleg en diepgaande besprekingen tussen de partners.
- Transparantie is een uitermate belangrijke voorwaarde voor vertrouwen tussen de partners.
- Elke partner is autonoom.
- Het partnerschap wordt regelmatig geëvalueerd.

De analyse van de partnerschapsverhoudingen beperkt zich niet tot de partners op nationaal niveau. Aan Nederlandse zijde onderscheiden we de volgende partners:

- het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag (en binnen dit ministerie afdelingen en onderdelen);
- de Nederlandse ambassade in Bamako;
- SNV in Bamako;

- de adviseurs en externe deskundigen die onder meer de ambassade adviseren en vaak de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het veld vertegenwoordigen.

Sinds de delegatie van bevoegdheden is de ambassade als belangrijkste Nederlandse partner in Mali verantwoordelijk voor de formulering, uitvoering en monitoring van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Aan Malinese zijde zijn er de volgende partners:

- de ministeries op nationaal niveau (coördinerende ministeries en sectorale ministeries);
- de semi-overheidsinstellingen in de sector plattelandsontwikking; dit zijn de voorkeurspartners voor de programmabesteding op dit gebied;
- overheidsorganisaties, vooral op regionaal of lokaal niveau; dit zijn de partners voor de projecthulp;
- NGO's, die eveneens partners zijn voor de projecthulp (beperkt in aantal omdat het grootste deel van de projecthulp via het overheidskanaal loopt);
- de doelgroep die soms is georganiseerd rondom de landbouwproductie, het gezondheidscentrum, enz.
- In de periode 1994-98 hoorden de plattelandsgemeenten niet bij de Malinese partners omdat zij pas sinds 1999 bestaan.

De analyse van de partnerschapsbetrekkingen in het kader van deze beleidsevaluatie was vooral gericht op de verschillende soorten partners: de ontwikkeling van hun rollen en beslissingsbevoegdheden, de veranderingen in de partnerschapsverhoudingen en de mate van zeggenschap van de Malinese partners over de Nederlandse hulp.

Het partnerschap kan dus worden geanalyseerd door te kijken naar het niveau waarop de partners opereren, maar ook door te kijken naar de verschillende fasen die worden doorlopen, zoals identificatie, formulering, uitvoering, monitoring en evaluatie. (Monitoring en evaluatie komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 7.)

Er bestaan twee visies op het begrip zeggenschap; beide visies kunnen nuttig zijn voor onze evaluatie. Ten eerste de vrij beperkte visie, die zich richt op de aspecten zelfbeheer en financieringsprocedures. Ten tweede de meer idealistische visie, waarin de partners verantwoordelijk zijn voor hun eigen handelen. Volgens deze laatste visie zouden de Malinese partners moeten besluiten aan welke sectoren de hulp van Nederland ten goede komt en voorstellen doen over de verdeling van het budget. Deze evaluatie

beschouwt zeggenschap als zowel initiatieven nemen in de formuleringsfase (voorstellen voor de keuze van interventiesectoren, financieringsaanvragen, opstellen van project- en programmadocumenten door de Malinese partners) als verantwoordelijkheid dragen in de uitvoeringsfase.

6.3 Partners op nationaal niveau

In hoofdstuk 4 maakten we een analyse van het kader waarin de dialoog tussen Mali en Nederland wordt gevoerd, en constateerden we dat een aantal stappen uit dat officiële kader is overgeslagen. We stelden tevens vast dat de toepassing van de programmabenedering het risico met zich meebrengt van centralisatie. In deze paragraaf gaan we nader in op de betrekkingen tussen de partners op nationaal niveau. Door de delegatie van bevoegdheden aan de ambassade kwam daar het zwaartepunt van de betrekkingen te liggen.

Nederlandse partners

Aan Nederlandse zijde is de ambassade veruit de belangrijkste partner. Sinds 1996 is het ministerie in Den Haag niet meer direct betrokken bij de discussies en onderhandelingen met de Malinese partners.

SNV onderhoudt zijn eigen partnerschapsrelaties met Mali op een aantal niveaus en met meerdere categorieën partners, zowel van overheidszijde als van daarbuiten. Op nationaal niveau onderhoudt SNV enerzijds betrekkingen met het maatschappelijk middenveld en anderzijds met de Organisatie voor Decentralisatie en Institutionele Hervormingen (MDRI), die wordt beschouwd als een belangrijke overheidspartner. Daarbij komt dat SNV haar standpunt geeft over het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. In het algemeen bekritiseert SNV de programmabenedering van de ambassade en benadrukt zij de noodzaak van betrekkingen met partners op lokaal niveau.

Volgens de Malinese geïnterviewden kon de Nederlandse partner door de delegatie van bevoegdheden aan de ambassade besluiten nemen op basis van een betere kennis van de plaatselijke situatie en van problemen bij de praktische uitvoering. De ambassade kon immers voeling houden met de realiteit in het veld. Keerzijde van de medaille is echter dat de delegatie van bevoegdheden aan de ambassade heeft geleid tot een grotere afstand tot Den Haag.

Malinese partners

Aan Malinese zijde zijn op nationaal niveau in principe de coördinerende en de sectorale ministeries de belangrijkste partners. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is evenals in het verleden via de Directie Internationale Samenwerking nog steeds de belangrijkste gesprekspartner voor het beleid en voor de samenstelling van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking. Naast de informele contacten tussen de ambassade en dit ministerie worden jaarlijks de grote lijnen van de hulpverlening besproken in een vergadering waarin de reeds per sector vastgestelde programma's worden bekrachtigd. De belangrijkste besluiten zijn dan al genomen en worden alleen nog op details aangepast, waarna het gehele hulpprogramma van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in een vergadering wordt vastgesteld. Het verslag daarvan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de ministerraad.

Het tweede coördinerende ministerie, het ministerie van Planning, Economie en Integratie, heeft in de periode 1994-98 via zijn Nationale Directie voor Planning niet gefungeerd als belangrijkste partner voor Nederland, evenmin als het derde coördinerende ministerie, het ministerie van Financiën. Dit laatste ministerie is wel de rechtstreekse partner voor de macro-economische hulp, die de helft van de Nederlandse hulp vormt. Het partnerschap voor deze macro-economische hulp zal hierna worden geanalyseerd.

Gegeven de beperkte rol van de coördinerende ministeries ligt het zwaartepunt van de partnerschapsrelaties op centraal niveau dus bij de ambassade en de sectorale ministeries. Per sector vertoont het partnerschap tussen Mali en Nederland grote verschillen.

Informatie aan partners over beleidswijzigingen

Een ander belangrijk aspect is de informatievoorziening aan de partners over beleidswijzigingen. De ambassade wordt goed geïnformeerd over wijzigingen in het beleid van Mali, maar dat geldt uiteraard in veel mindere mate voor Den Haag. Gelet op het sectorale karakter van de politieke dialoog op nationaal niveau wekt het geen verbazing dat de meeste verantwoordelijken onder de Malinese gesprekspartners slecht op de hoogte zijn van de veranderingen die zich tussen 1994 en 1998 hebben voltrokken in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De delegatie van bevoegdheden aan de ambassade wordt

het vaakst genoemd als een grote vernieuwing. Ook de omvang van de begrotingssteun is niet onopgemerkt gebleven. De toepassing van de programmabenedering of van de sectorale benadering wordt alleen genoemd door de betrokken ministeries. Deze toepassing wordt meestal in verband gebracht met vermindering van de technische assistentie. De sectorale ministeries zijn echter evenals de coördinerende ministeries niet goed op de hoogte van de veranderingen in het Nederlandse beleid. De politieke intentie om de Nederlandse hulp te concentreren in een beperkt aantal sectoren, regio's en activiteiten wordt bijna nooit genoemd door de Malinese gesprekspartners op nationaal niveau. We stellen dus vast dat de Malinese zeggenschap over het concentratiebeleid voor de Nederlandse hulp verwaarloosbaar klein is. Het relatieve gebrek aan informatie over het Nederlandse beleid kan grotendeels worden verklaard door het sectorale kader van de dialoog, waarin de keuze van interventiesectoren niet aan de orde komt.

Macro-economische steun

In principe ligt het initiatief voor een verzoek om macro-economische steun bij Mali, waarbij bijvoorbeeld de President van de Republiek vraagt om financiële steun voor de bijdrage van Mali aan ECOMOG. In werkelijkheid gaat de Malinese regering voor de Nederlandse bijdrage uit van een indicatief bedrag, meestal het bedrag van ongeveer 20 miljoen gulden per jaar dat gemiddeld in de voorgaande jaren werd ontvangen. De hoogte van het werkelijk door Den Haag toegekende bedrag (de toekenning van macro-economische hulp is namelijk niet aan de ambassade gedelegeerd) wordt feitelijk pas na lange tijd achteraf bevestigd, aan het einde van het begrotingsjaar van Mali, dat samenvalt met het einde van het kalenderjaar. Er bestaat dus geen formeel systeem waarbinnen de Malinese overheid wordt geïnformeerd over de voorlopige Nederlandse bijdrage aan de begroting. Pas op het moment van uitbetaling door Den Haag wordt Mali door een brief van de ambassadeur op de hoogte gebracht van het toegekende bedrag. Door dit niet gedelegeerde en weinig transparante beheersysteem voor macro-economische hulp is het voor Malinese regering moeilijk om in zijn begrotingsbeleid met die hulp rekening te houden. Het is dus niet verrassend dat er op dit moment geen discussie plaatsvindt over het volume van de hulp, over de ontwikkeling van dit volume of over de samenhang van het beleid in de fase voorafgaand aan het moment waarop het besluit wordt genomen. In Mali zijn alleen het ministerie van Financiën en binnen dit ministerie een kleine groep goed op de hoogte. Desgevraagd gaven de andere gesprekspartners op nationaal niveau aan dat zij de details niet kenden en dat zij het gevoel hadden buiten de discussie en de informatie te staan.

Slechts een zeer beperkt aantal Malinese partners is dus betrokken bij de toekenning en het beheer van de macro-economische steun, in 1994-98 goed voor meer dan de helft van het totale volume van de Nederlandse hulp aan Mali. In de identificatie- en formulering-fase is er nog geen sprake van een evenwichtig partnerschap.

Nadat het besluit tot toekenning van macro-economische hulp is genomen, zijn de uitbetalingsprocedures bijzonder soepel en is Mali geheel verantwoordelijk voor het beheer van deze gelden. Er is in de uitvoeringsfase dus sprake van een grote zeggenschap van het ministerie van Financiën over de hulp. Daarom stelt het ministerie van Financiën dit type hulp, dat zelden door donoren wordt gegeven, zeer op prijs.

Partnerschap in de sectorale hulp

De plattelandsontwikkeling is de belangrijkste sector voor de Nederlandse hulp. In principe zou het ministerie van Plattelandsontwikkeling de belangrijkste partner moeten zijn bij de beleidsbesprekingen over deze sector. Jaarlijks vindt een officiële ontmoeting plaats tussen het ministerie van Plattelandsontwikkeling en de ambassade. Bij die gelegenheid worden voor de hulp aan deze sector de conceptbudgetten vastgesteld. Gezien de vertraging die zich heeft voorgedaan bij de hervormingen van het toezien ministerie en de geringe institutionele mogelijkheden van dat ministerie is het grootste deel van de Nederlandse hulp rechtstreeks besproken met de voorkeurspartners in deze sector, waaronder de katoenorganisatie CMDT, het Office du Niger en het Instituut voor Plattelands-economie. Het ministerie van Plattelandsontwikkeling staat positief tegenover de programmabenedering in de samenwerking met de voorkeurspartners. De veranderingen in de wijze van uitvoering en de vermindering van het aantal technische assistenten zijn op prijs gesteld. De politieke dialoog tussen Nederland en dit ministerie over beleid en strategie van de programma's met de voorkeurspartners blijft beperkt, hoewel de officiële relaties zijn vastgelegd in plancontracten.

In de gezondheidszorg ziet het partnerschap er anders uit omdat sinds enkele jaren wordt gewerkt aan het voorbereiden van de sectorale benadering. Daarom staat de overgang van de projecthulp naar meer sectorale hulp hoog op de dagelijkse agenda. Op nationaal niveau speelt de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking een bijzonder actieve rol in de discussies over de uitvoering van PRODESS. Op initiatief van het ministerie van Volksgezondheid of van donoren, waaronder Nederland, is een groot aantal studies

uitgevoerd om de sectorale benadering voor te bereiden. Een van de Nederlandse initiatieven was een institutionele analyse, die helaas niet samen met de Malinese partij werd gemaakt. Daarom beschouwde deze laatste de analyse niet als een teken van goed partnerschap, zonder overigens het nut van de analyse ter discussie te stellen. De Malinese partij vindt de zeggenschap over de Nederlandse hulp in de gezondheidszorg effectief, omdat de gefinancierde activiteiten duidelijk binnen het kader van het sectorale Malinese beleid voor de gezondheidszorg vallen. Er bestaan vrij duidelijk omschreven kanalen voor overleg, informatievoorziening en communicatie. Wel blijven Nederland en Mali over veel punten van mening verschillen.

Voor de sector onderwijs ligt de dialoog iets anders. Nederland is nieuw in deze sector en kiest voor medefinanciering met de Wereldbank in plaats van rechtstreekse interventie. Deze medefinanciering kon in 1998 niet doorgaan door stagnatie in de besprekingen tussen Mali en de Wereldbank over de voorwaarden voor de uitvoering van PRODEC. Daarom heeft Nederland gekozen voor directe begrotingssteun voor een aantal prioritaire activiteiten. Nederland heeft dus een pro-actievere houding aangenomen dan aanvankelijk was voorzien. Een dergelijke houding vraagt in principe om een grotere betrokkenheid van de Nederlandse partner om te zorgen voor een evenwichtig partnerschap. De vraag was of Nederland over voldoende betrokkenheid beschikt, en over voldoende competente mensen, om echt een goede partner te zijn. Voor de Malinese partners op nationaal niveau speelde deze vraag niet; zij hebben een positief beeld van het partnerschap met de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voor de Malinezen is er sprake van daadwerkelijke zeggenschap over de onderwijsactiviteiten omdat Nederland PRODEC-activiteiten financiert die door Malinezen zijn ingebracht op grond van de behoefte in het land en omdat er sprake is van gezamenlijk toezicht. Verder wil de Malinese partij heel duidelijk haar autonomie in planning en beheer van de PRODEC-activiteiten behouden.

Het feit dat de Nederland geen projecthulp in deze sector had, heeft waarschijnlijk de ontwikkeling van dit nieuwe type partnerschap bevorderd. De ontwikkeling van deze partnerschapsrelaties moet worden geplaatst in de context van de vastgelopen besprekingen tussen Mali en de Wereldbank over de uitvoering van PRODEC. Ondanks de huidige goede betrekkingen geeft Nederland nog steeds de voorkeur aan medefinanciering met de Wereldbank, wat een verandering van de partnerschapsrelaties tot gevolg zal hebben. Of de Malinese partners op lange termijn een voorkeur hebben voor medefinanciering of een rechtstreeks partnerschap staat nu buiten deze discussie.

Conclusie

De partnerschapsrelaties op nationaal niveau zijn weinig veranderd in vergelijking met het verleden. De grootste verandering is de delegatie van bevoegdheden waardoor de ambassade de belangrijkste partner is geworden. De rol van de coördinerende ministeries in Mali blijft echter zeer beperkt. Ze worden niet rechtstreeks betrokken bij de keuze van interventiesectoren en zijn niet goed op de hoogte van ingrijpende beleidswijzigingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

De Malinese partners op nationaal niveau zijn zeer positief over de ontwikkeling van hun relatie met Nederland tot een evenwichtig partnerschap met korte lijnen, gebaseerd op een open en permanente dialoog. Dit type partnerschap ontwikkelt zich vooral binnen de sectoren. Men is daar optimistisch over het partnerschap omdat de hulp meer volgens de programmabesteding plaatsvindt, met grotere beheersverantwoordelijkheden voor de Malinese partij, omdat het aantal buitenlandse deskundigen afneemt en vanwege de korte lijnen naar de ambassade.

6.4 Andere voorkeurspartners

CMDT: partnerschap beëindigd

De beëindiging van het partnerschap van CMDT en Nederland is het gevolg van een gebrek aan dialoog, evaluatie en overleg. De gesprekken tussen de partijen kenmerkten zich door onbegrip en slechte communicatie. Nederland wilde bovendien zijn eigen ontwikkelingsvisie opleggen via een ondersteuningsprogramma dat in verhouding tot de omzet van de CMDT bijzonder klein was. De CMDT accepteerde geen door Nederland voorgeschreven handelwijze. De buitenlandse deskundigen, werkzaam in CMDT, hebben zonder veel succes geprobeerd om de communicatie te verbeteren en werkbezoeken voor het personeel van de ambassade te regelen. Geen van beide partners heeft de expliciete of impliciete procedures gevolgd die de basis vormen voor een operationeel partnerschap. De 'partners' op nationaal niveau hadden een basisovereenkomst gesloten zonder dat zij een gemeenschappelijke visie hadden op de politieke hoofdlijnen van de samenwerking, op de te volgen strategieën of op de prioriteiten. De partners op regionaal en lokaal niveau zijn nauwelijks betrokken bij de discussies. Het ministerie van Plattelands-

ontwikkeling en Water is als toezien ministerie niet direct opgetreden om de ontstane problemen op te lossen. Kortom, van partnerschap is in de praktijk geen sprake geweest.

Office du Niger: ontwikkeling van het partnerschap?

Al sinds eind van de jaren tachtig ontstaat er geleidelijk een partnerschap tussen het Office du Niger en de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Zo werd er gestreefd naar gezamenlijk beheer van het ARPON-III-project, en kreeg in 1999 het Office du Niger, conform de programmabepaling, de formele verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van de begroting. Al in 1998 financierde Nederland op verzoek van de Malinese partij voor 270 miljoen CFA-franc de aanleg van een nieuw irrigatiegebied in Bewani. Het was de eerste keer dat Nederland zoiets deed. In het nieuwe ARPON-IV is meer dan 50% van het budget bestemd voor landinrichting en waterbeheer. Dat Nederland in financiering hiervan geïnteresseerd is, betekent een koerswijziging die op Malinees verzoek heeft plaatsgevonden.

In de voorbereidingsfase voor de programmabepaling in het Office du Niger is de beleidsdialoog vrij oppervlakkig gebleven. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop met de resultaten van een milieustudie is omgegaan. Die milieustudie, op Nederlands initiatief verricht, wees duidelijk op milieuschade door rijstbouw in kunstmatig ondergelopen gebieden: overbegrazing en ontbossing van drooggevalle gebieden en het uitbreken van ziektes die kenmerkend zijn voor irrigatiegebieden. Desondanks is ARPON-IV geformuleerd zonder discussie te voeren over de aanbevelingen uit de milieustudie. Waarschijnlijk is het beperkte mandaat van het Office du Niger op milieugebied hier debet aan.

6.5 Partners op regionaal en lokaal niveau

Gezien de beperkte toepassing van het begrip programmabepaling, speelt op regionaal en lokaal niveau het begrip 'project' nog steeds een belangrijke rol. De politieke decentralisatie die in gang is gezet zal de institutionele context op regionaal, maar vooral op lokaal niveau, ingrijpend veranderen. Aangezien de gemeenteraadsverkiezingen in 1999 hebben plaatsgevonden, zal de decentralisatie pas in 2000 zijn beslag krijgen. Het is dan ook moeilijk om een antwoord te geven op onze vierde vraag van de onderzoeksopzet over het verband tussen programmahulp en decentralisatie.

Een algemene verandering is de vermindering van de technische assistentie als gevolg van de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Malinese overheid. Deze overdracht heeft volgens de Malinese geïnterviewden bijgedragen aan een vergroting van de zeggenschap van de overheid en aan een verschuiving richting een adviserende rol van de Nederlandse partij. Slechts in twee gevallen was de feitelijke overgangs- of veranderingsperiode lang genoeg om effecten te zien op regionaal of lokaal niveau: de CMDT en de gezondheidszorg.

De CMDT

De inspraakrondes over de andere benadering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking begonnen in 1994 met workshops voor medewerkers van alle niveaus van de CMDT. In juli 1995 kwam de CMDT met een eigen voorstel voor zogenaamde detailprogramma's naast de katoenproductie. Later is men van deze brede discussies afgestapt en zijn daar besprekingen tussen de ambassade en het centrale niveau van de CMDT voor in de plaats gekomen. De basis was daarbij niet betrokken.

Op regio- en sectorniveau hadden betrokkenen in de CMDT hun eigen visie op de programmabepaling, die gereduceerd werd tot de delegatie van het financiële beheer aan de CMDT. Over fundamentele vraagstukken rond vrouwenemancipatie of de instandhouding van het productiepotentieel liepen de visies van de voorlichters aan de basis van de CMDT en van de directie in Bamako vaak uiteen. Op basis van ruim tien jaar ervaring met projecten voor erosiebestrijding en vrouwen en ontwikkeling hebben de betrokken voorlichters naar eigen inzicht de nieuwe richtlijnen voor de instandhouding van het productiepotentieel en voor 'vrouwen en ontwikkeling' verwerkt in activiteiten van de technische teams in de dorpen en in productie-activiteiten op familieniveau. Door de programmabepaling zijn de voorlichters nu minder sterk betrokken bij de besluitvorming dan in het verleden via de projecten. Bovendien was het voor veldwerkers moeilijk om onderscheid te maken tussen het eigen aandeel van de CMDT enerzijds en het Nederlandse aandeel anderzijds, omdat men aan de basis niet werd geïnformeerd over de inhoud van het programma en er geen onderscheid was gemaakt tussen activiteiten en bijbehorende financieringen. Niet alle informatie over activiteiten, veranderingen, toekenningen en afwijzingen, werd door het centrale bureau aan de regio doorgespeeld.

Er ontstaat dan ook een ander beeld van de realiteit van partnerschap en zeggenschap als we kijken naar regio's en sectoren. Sinds de invoering van de programmabepaling

bij de CMDT heeft de voorlichtingsdienst haar werk in het veld voortgezet op de manier die was vastgelegd in de basisovereenkomst. Voorlichters aan de basis vinden dat zij, sinds er een einde kwam aan medezeggenschap bij de voorbereidingen, niet meer goed worden geïnformeerd over de besluitvorming op centraal niveau. Zij vinden dat de consultants, die leiding gaven aan de workshops over de programmabepaling, en de Nederlandse deskundigen binnen de CMDT een belangrijke rol hebben gespeeld, zowel in faciliterende als in informatieve zin. Op dat moment waren zij nog betrokken bij de discussies. Zij betreuren de afwezigheid van de ambassade in het veld. De gebrekkige communicatie is volgens hen nog verslechterd na de terugtrekking van de Nederlandse deskundigen. De partnerschapsrelaties strekken zich naar hun mening, net als in het verleden, uit tot het dorpsniveau met diverse soorten voorlichters, dorpscomités en technische teams uit de dorpen. De voorlichters aan de basis zijn niet op de hoogte van de problemen die spelen bij de uitvoering van het programma op centraal niveau. Zelfs na de beëindiging van het Nederlandse programma en gaan de reeds geplande activiteiten aan de basis gewoon door zonder Nederlandse bijdrage.

De gezondheidszorg

De drie projecten in de eerstelijnsgezondheidszorg bevinden zich in verschillende fasen van overgang naar de programmabepaling. Het aantal buitenlandse deskundigen is geleidelijk teruggebracht en de projecten worden in toenemende mate beheerd door de Malinese partners op regionaal niveau, met uitzondering van het project in de regio Sikasso. Medewerkers aan deze projecten oordelen positief over het partnerschap: afspraken worden nagekomen, contacten zijn goed, er is regelmatig overleg en een gezamenlijk systeem voor planning, rapportage en evaluatie van activiteiten, evenals een gezamenlijk monitoringsysteem. Op regionaal en lokaal niveau zijn de contacten doorgaans direct.

De Malinese geïnterviewden laten zich vrij negatief uit over de selectie van buitenlandse deskundigen en van bureaus die de projecten beheren, over inschakeling van die bureaus zonder betrokkenheid van de Malinese partij, en soms over de communicatie met de buitenlandse deskundigen.

Hoewel in de gezondheidszorg de nadruk nog steeds ligt op projecten, is bij projecten die in een overgangsfase verkeren toch een geleidelijke verschuiving naar een nieuw partnerschap en daadwerkelijke goedkeuring door de Malinese partners op regionaal en lokaal niveau zichtbaar.

Nieuw partnerschap door decentralisatie

In de gezondheidszorg hebben de meeste geïnterviewde veldwerkers een voorkeur voor de projectbenadering. Die motiveert hen meer omdat zij denken dat bij een project per definitie meer middelen worden ingezet om in relatief korte tijd een tastbaar resultaat te bereiken. Om deze medewerkers te motiveren tot extra inspanningen betaalt het project hen aanzienlijke vergoedingen en kunnen zij beschikken over transportmiddelen, brandstof en uitrusting. Op lokaal en regionaal niveau hebben gezondheidswerkers uiting gegeven aan hun zorg over de centralisatie van financiële middelen door de programma-benadering. De mensen in het veld vinden dat zij via de projecten beschikken over voldoende managementcapaciteiten. Zij begrijpen dus niet waarop een centralisatie van middelen bij het ministerie van Financiën is gebaseerd. Door deze centralisatie ontstaat in het proces een nieuwe partij van wie niet duidelijk is of zij de gelden zo efficiënt kan beheren dat de uitvoering van programma's niet wordt belemmerd.

Op lokaal niveau moeten de gemeenten als nieuwe partners een rol gaan spelen, onder meer in onderwijs en gezondheidszorg. De afstemming tussen enerzijds de maatschappelijke organisaties, die nu nog de gezondheidscentra in de gemeenschappen beheren en anderzijds de gemeenten, die bevoegd zijn gezondheidsdiensten te verlenen, vergt een doordachte aanpak. Volgens degenen die op lokaal niveau betrokken zijn bij de politieke decentralisatie moet Nederland bijzondere aandacht schenken aan de keuze voor het niveau waarop de hulp na de decentralisatie binnenkomt. Zij staan uiteraard positief tegenover directe steun aan lokale en regionale overheden, omdat deze dan hun eigen prioriteiten kunnen vaststellen (zoals een school in plaats van een gezondheidscentrum). De geïnterviewden op lokaal niveau verwachten veel van de decentralisatie, maar vinden wel dat er nog veel verduidelijkt en geëxperimenteerd moet worden. Zij zien Nederland graag als partner in dit proces.

Volgens de taakverdeling tussen de ambassade en SNV heeft deze laatste organisatie een speciale ondersteunende taak in het decentralisatieproces (zie hoofdstuk 3.5). Het steunprogramma voor gemeenten in het district Dioila (PDCD) is een van de projecten waarin een begin moest worden gemaakt met experimenten met een nieuw soort partnerschap op lokaal niveau. Vanwege de vertraging die optrad bij de gemeenteraadsverkiezingen hebben ook de activiteiten in dit project aanzienlijke vertraging opgelopen. Zij zijn pas eind 1999 van start gegaan. De activiteiten bestaan uit scholing van de nieuwe gekozen burgemeesters en steun voor de oprichting van gemeentelijke bureaus.

Op districtsniveau kent het project ook nog andere partners, waaronder het bureau van de gedelegeerde, een aantal NGO's en de technische diensten. Aangezien de start van het project veel tijd heeft gekost, is het nog te vroeg om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van het partnerschap op dit niveau.

6.6 Conclusie

Op meerdere niveaus is gedeeltelijk sprake is van een duidelijker partnerschap en van een ontwikkeling naar meer zeggenschap over de hulp.

Op nationaal niveau en bij de voorkeurspartners zijn de veranderingen vooral zichtbaar in de uitvoering van projecten en hulpprogramma's. Zo wordt bijvoorbeeld de macro-economische hulp volledig door Mali beheerd. Malinese partners zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor het beheer van de hulpactiviteiten. Het aantal buitenlandse deskundigen is verminderd; zij gaan, ondanks problemen die zich in de praktijk voordeden, steeds meer een adviserende rol spelen.

In de formuleringfase van projecten en programma's is de ontwikkeling naar evenwichtig partnerschap en zeggenschap minder duidelijk. Malinese partners op centraal niveau oordelen zeer positief over de mogelijkheden om in het veld rechtstreeks in gesprek te gaan met de Nederlandse voorkeurspartner, te weten de ambassade. De uiteindelijke besluitvorming ligt echter nog steeds aan Nederlandse kant. Discussies over beleid en strategieën blijven beperkt van omvang. In de plattelandsontwikkeling heeft Nederland het initiatief genomen in de fase van identificatie en formulering om de nieuwe programmabenedering in te voeren. In de sociale sectoren heeft Mali zelf sectorplannen ontwikkeld. Deze door de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gesteunde sectorale plannen bieden een kans om in de richting van een ander en meer evenwichtig soort partnerschap te gaan, omdat het initiatief hier meer aan Malinese zijde ligt.

Met de toepassing van de programma- en sectorale benadering komen de partnerschapsrelaties steeds meer op nationaal niveau te liggen. Daardoor bestaat het gevaar dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking het regionale en lokale niveau uit het oog verliest. In een situatie waarin transparantie slechts moeizaam gestalte krijgt, blijft dit partnerschap wel van belang.

Een partnerschap zoals omschreven in het begin van dit hoofdstuk, vraagt om een sterke basis, glasheldere procedures en de moed om duidelijk te zijn over heikele punten. Aan

deze voorwaarden is niet altijd voldaan, hetgeen geresulteerd is in een eerste mislukking (het einde van de partnerschapsrelaties met de CMDT). Om de ontwikkeling goed te kunnen voortzetten, moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een aantal typen en niveaus van partnerschap. Dit analysekader geeft de lacunes en zwakke punten aan die een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een evenwichtig partnerschap.

7 ANALYSE VAN DE RESULTATEN

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk kijkt naar de resultaten van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking in termen van effectiviteit, doelmatigheid en duurzaamheid.

Hiervoor zijn voornamelijk secundaire informatiebronnen gebruikt.

Wij hebben gekeken naar de systemen voor monitoring en evaluatie van de verschillende componenten van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking en deze gebruikt om ons een beeld te vormen van de bereikte resultaten.

7.2 Het systeem van monitoring en evaluatie

Sinds 1994 heeft de ambassade in Bamako zich bijzonder ingespannen om het monitoringstelsel te verbeteren. Het gaat zowel om interne monitoring (door projectteams en verantwoordelijken voor de uitvoering van het programma) als externe monitoring (door de ambassade). Bij de interne monitoring is voorrang gegeven aan de formulering van projecten en programma's volgens de logframe methode, aangezien dit een goede basis zou bieden voor het monitoringstelsel. De externe monitoring is gebaseerd op projectrapporten, op werkbezoeken van ambassadepersoneel en eventueel op ondersteuningsmissies. De ambassade in Bamako is een van de drie ambassades die hebben deelgenomen aan een Nederlands pilotproject om via een systeem van waarderingscijfers de externe monitoring te verbeteren.

Op initiatief van de IOB is een snelle evaluatie gemaakt van de ervaringen met dit systeem van waarderingscijfers. Daaruit blijkt dat zich bij de uitvoering praktische problemen hebben voorgedaan (Van der Putte, 1999). Volgens deze evaluatie heeft de ambassade in Bamako van de drie deelnemende ambassades nog de meeste vorderingen gemaakt met het waarderingscijfersysteem. Het systeem functioneert echter nog steeds niet optimaal door zwakke punten in de interne monitoring, die over de gehele linie van matige kwaliteit is. Hoewel de logframe methode is toegepast, wordt deze vooral gebruikt voor een betere boeking van uitgaven op activiteiten die rechtstreeks verband houden met de doelstellingen, maar niet voor resultaatmeting. Prestatie-indicatoren ontbreken en uit de analyse van dossiers bleek dat zowel projectrapporten als rapporten van de ambassade nog steeds nauwelijks informatie bevatten over de werkelijke resultaten van projecten en programma's.

Het waarderingscijferstelsel is een summier systeem dat zich baseert op interne monitoring en op zich geen resultaten uitdrukt. Het blijkt slechts in beperkte mate voor het beheer te worden gebruikt. Bovendien wordt het systeem slechts in een beperkt aantal projecten toegepast.

De ervaring met de monitoring van nieuwe programma's in de programmabesteding is nog zeer beperkt. Over de ontwikkeling van prestatie-indicatoren hebben heftige discussies plaatsgevonden, onder meer bij de CMDT en het IER. In de sectoren onderwijs en gezondheidszorg bestonden echter geen bijzondere punten van zorg. Het gebrekkige verband tussen de interne monitoring van het project of programma en het monitoringstelsel van de partnerorganisaties is een ander speciaal probleem, waardoor resultaten op verschillende wijze worden gemeten.

De Malinese en Nederlandse verantwoordelijken zijn van mening dat de resultaten van de hulp over het geheel genomen goed zijn. Deze mening is echter niet gebaseerd op feiten, maar op een positieve indruk van de overgang van de projectbesteding naar de programmabesteding. De ambassade vindt dat er dankzij alle geleverde inspanningen (adviezen van consultants, publicatie van een brochure over het beheer van programma's en het waarderingscijfersysteem) meer informatie beschikbaar is over de resultaten van de interventies. Bovendien acht zij de programmabesteding, die meer verantwoordelijkheden legt bij de Malinese partners, al een garantie voor betere resultaten. Volgens de ambassade "zijn de activiteiten die plaatsvonden in het kader van de programmabesteding (IER, Office du Niger) en in sterkere mate in het kader van de sectorale besteding (onderwijs, gezondheidszorg) naar onze mening veel duurzamer dan de in 1992 uitgevoerde activiteiten" (Document van de ambassade ter voorbereiding van het IOB-onderzoek, 1999). Deze mening van de ambassade wordt op nationaal niveau onderschreven door de Malinese partners, maar het is duidelijk dat deze vooral berust op een bepaalde logische redenering, die is gebaseerd op enkele aannames en in veel mindere mate op geconstateerde feiten.

Naast de permanente monitoring is evaluatie in principe een belangrijke periodieke activiteit. De evaluatie kan extern of intern zijn (en wordt dan meestal zelfevaluatie genoemd). Overeenkomstig het algemene beleid van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking in de periode 1994-98 is er meer aandacht besteed aan monitoring, hetgeen ten koste is gegaan van periodieke evaluaties. In een studie van de IOV (1993) is vastgesteld dat er veel monitoringproblemen bestonden, maar ook dat het de periodieke

evaluaties aan kwaliteit ontbrak. Wij stellen vast dat het aantal periodieke evaluaties in vergelijking met de vorige periode aanzienlijk is afgenomen. Voor alle geselecteerde componenten, die ongeveer 75% vertegenwoordigen van de totale uitgaven in de loop van deze periode, zijn zes externe evaluatierapporten beschikbaar. De verdeling van de evaluaties is in het geheel niet evenwichtig. Drie van de externe evaluaties (1994) hadden betrekking op projecten in de CMDT. Ondanks de stopzetting is er van de programmabepalende in de CMDT nooit een externe evaluatie gemaakt. De drie andere externe evaluaties gaan over de drie projecten in de gezondheidszorg, waarvan één in 1998 plaatsvond en de beide andere in 1999.

7.3 Macro-economische hulp

In de periode 1994-98 hechtte de ambassade groot belang aan de macro-economische hulp aan Mali en toonde zij zich bijzonder positief over het Malinese beleid van structurele aanpassing en begrotingsdiscipline en over grote macro-economische ontwikkelingen (inflatie en economische groei, zie Bijlage IV). Dit blijkt met name uit de teksten van de zogenoemde beoordelingsmemoranda (BEMO's) waarin de inspanningen van Mali worden geprezen. Jaarlijks wordt een BEMO opgesteld voor het bedrag dat in dat jaar is uitgegeven aan begrotingshulp en verlichting van de schuldenlast. In een BEMO uit 1998 benadrukt de ambassade dat het internationale vertrouwen in de Malinese economie is toegenomen. Het succes van het Structurele Aanpassingsprogramma (met name na de devaluatie van de CFA-franc in 1994) is een factor van belang geweest. Verder wordt daarin gesteld dat de Malinese regering correct en regelmatig aan zijn schuldverplichtingen voldoet.

Monitoring en evaluatie van macro-economische hulp zijn per definitie erg moeilijk. Er bestaat er geen monitoringsysteem voor deze vorm van hulp. In haar jaarrapporten verwijst de ambassade stevast naar de indicatoren voor macro-economische prestaties om aan te tonen dat er goede resultaten zijn geboekt.

In methodologisch opzicht staat het onderzoek naar de armoede in Mali nog in de kinderschoenen. Daarom vinden wij in de documentatie geen verbanden tussen hulp en macro-economische prestaties enerzijds en het terugdringen van de armoede anderzijds. Ook wordt voorbij gegaan aan het feit dat macro-economische hulp gevolgen moet hebben voor de organisatie van de productie. De toekenning van structurele macro-economische hulp is gebaseerd op de veronderstelling dat er in Mali sprake is van behoorlijk bestuur, maar het methodologische kader om dit behoorlijke bestuur te beoordelen is

onvoldoende nauwkeurig. Dat geldt zowel voor de identificatie- en formuleringsfase als voor monitoring en evaluatie van de macro-economische hulp.

7.4 Plattelandsontwikkeling

Het ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water verzamelt in principe regelmatig informatie over de resultaten van de hulp in het veld. Verder bestaan er statistische diensten die onder meer verantwoordelijk zijn voor de monitoring van de landbouwproductie. Daarnaast zijn er nog veel andere organisaties, vaak gefinancierd door donoren, die zich bezighouden met monitoring. Zo zijn er studiecentra die zich bezighouden met specifieke indicatoren en aspecten van de plattelandsontwikkeling. Waarschijnlijk is er dus veel informatie verzameld maar de toegankelijkheid laat te wensen over. Elke organisatie beschikt over eigen specifieke informatie die niet tot een totaalbeeld wordt verwerkt. Bijna elke donor heeft zijn eigen monitoringsysteem en aan de afstemming van deze systemen in de plattelandsontwikkeling moet nog veel worden gedaan.

Voor de monitoring van de Nederlandse hulp beschikt het ministerie van Plattelandsontwikkeling over bijzonder weinig gegevens. De informatie over de resultaten van het Nederlandse hulpbeleid moet dus altijd worden vergaard bij de verschillende instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van projecten en programma's. Onze analyse is hoofdzakelijk gebaseerd op wijze waarop hulp wordt gegeven aan het Office du Niger en de CMDT omdat hun partnerschap met Nederland voldoende lang heeft geduurd om de resultaten en het gehanteerde monitoringsysteem te kunnen beoordelen.

Office du Niger

Het Office du Niger verzamelt gegevens over het rendement en de productie in de rijstbouw, de groenteproductie, de waterbijdragen, het onderhoud van het irrigatiesysteem, het functioneren van landbouworganisaties en het aantal boeren. Een indrukwekkende hoeveelheid gegevens dus, maar er zijn geen gegevens over sociaal-economische aspecten zoals de verdeling van land, de veranderende positie van vrouwen en hun ontwikkeling, het milieu, armoede, enz. Het IER heeft al gewezen op de noodzaak van een zelfstandige afdeling voor monitoring en evaluatie bij het Office du Niger.

Voor projecten en programma's met meerdere buitenlandse donoren bestaat geen geharmoniseerde aanpak van monitoring en evaluatie. De monitoring van de Nederlandse hulp is altijd uitgevoerd door de verantwoordelijken voor de projecten.

Volgens de geïnterviewden was deze informatie ontoegankelijk ('een Nederlands ondersje'). Verder heeft geen externe evaluatie plaatsgevonden van ARPON-III. Dit project heeft een zelfevaluatie opgesteld die veel interessante informatie bevat over de historische achtergronden van het Office du Niger en van ARPON, en over het herstructureringsproces. Maar dit kan niet worden beschouwd als een bevredigende evaluatie van ARPON-III. De gekozen evaluatiemethodiek is niet helder. In plaats van zich te richten op de resultaten van het project bevat het rapport vooral uitweidingen over de historie van ARPON-III en zijn verworvenheden.

Alle rapporten van het Office du Niger en ARPON maken gewag van de stijging van het rendement van de rijstbouw op de gesaneerde gronden. Sinds 1990 is de groei van de rijstproductie spectaculair. Die groei is hoofdzakelijk het gevolg van hoger rendement (bijna verdrievoudigd, hoewel de toename van de productiviteit de afgelopen jaren licht afneemt). Daarmee wordt de groei van de productie steeds sterker afhankelijk van de toename van de oppervlaktes, dus van nieuwe ontginningen. Het aantal ontgonnen en heringerichte hectares is altijd goed gemonitord en de kosten per hectare zijn berekend.

Op het gebied van 'vrouwen en ontwikkeling' is in de loop der jaren een aantal strategieën ontwikkeld, voornamelijk zonder veel concrete resultaten. Een belangrijke indicator is het aantal vrouwen dat de leiding heeft over een landbouwbedrijf. Hun aantal steeg tot 989 in 1999. De kwestie van de toegang van vrouwen tot geïrrigeerde gronden is op initiatief van ARPON op de agenda van het Office du Niger geplaatst. Voor de toewijzing van land is het belangrijk of iemand de leiding heeft over een landbouwbedrijf. Traditioneel is die leiding in handen van familiehoofden en dus van mannen. Sinds 1996 is een verordening van kracht die regelt dat ook vrouwen de leiding kunnen hebben over een landbouwbedrijf. Hoewel goed wordt gemonitord of vrouwen leiding geven aan boerderijen of groentepercelen, is er veel minder informatie beschikbaar over de exploitatie van deze gronden door vrouwen en de sociaal-economische effecten. In ARPON-III is getracht een schatting te maken van de inkomsten van vrouwen. Toen is geconstateerd dat de inkomsten weliswaar zijn gestegen maar nog onvoldoende zijn. De vraag hoe vrouwen in het algemeen profiteren van de toename van de productie en van de stijgende inkomsten van de landbouwbedrijven is niet aan de orde geweest.

De rijstbouw in irrigatiegebieden heeft grote en vaak nadelige gevolgen voor het milieu (Milieustudie 1999): ziektes die verband houden met het water, enorme overbegrazing, aantasting van de begroeiing in drooggelegde gebieden, enz.

Op het gebied van waterbeheer moeten we wijzen op het probleem van de verspilling. ARPON-III bevatte een proefprogramma voor beter waterbeheer. Dit bereikte goede resultaten: de vraag naar water daalde van 18.000 m² tot 10.000 m² per hectare in dit proefprogramma. Behalve dit positieve effect dat op grotere schaal verbreid moet worden, is er een aantal negatieve milieueffecten zoals: overbebouwing, overbeweiding, voorkomen van bepaalde ziektes etc. Hoewel de milieustudie mogelijke scenario's voor te nemen maatregelen gaf, wordt er momenteel niets mee gedaan. Afgezien van het waterbeheer vallen de meeste te nemen maatregelen buiten de bevoegdheden van het Office du Niger. Dat geldt ook voor de monitoring van milieu-indicatoren.

Op kredietgebied vormen 54 banken de Federatie van Onderlinge Plattelandsbanken in de Delta. Deze organisatie is opgericht op initiatief van ARPON en verstrekt kredieten aan boeren. Momenteel zijn 5.000 van de 14.000 leden vrouw. Er staat voor een bedrag van 70 miljoen CFA-franc aan kredieten aan vrouwen uit, terwijl dat voor mannen 1,1 miljard is. Om problemen met betalingsachterstanden te beheersen en om te voorkomen dat insolvable klanten pendelen tussen banken en andere financieringsinstellingen is een bureau voor kredietregistratie in het leven geroepen.

Steun aan boerenorganisaties heeft in de activiteiten van ARPON altijd een belangrijke plaats ingenomen. Deze steun wordt nog steeds gegeven. Er is veel gedaan op het gebied van scholing en bewustwording, maar voor een beoordeling van de geleverde prestaties ontbreekt het aan goede indicatoren. Een van de belangrijkste indicatoren blijft de hoogte van de schuldenlast van een dorp. Uit het monitoringsysteem voor kredieten blijkt dat er dorpsorganisaties zijn met te hoge schuldenlasten en dat op dorpsniveau de omvang van malversaties toeneemt. Uit audits blijkt dat er soms sprake is van aanzienlijke verduisteringen.

Wij stellen vast dat het monitoringsysteem zich concentreert op de directe resultaten (de output) van de Nederlandse hulp aan het Office du Niger, maar dat er bijzonder weinig gegevens beschikbaar zijn over sociaal-economische effecten, zoals afname van de armoede in het gebied. Verder is er nog steeds zeer weinig informatie beschikbaar over de effecten voor vrouwen. Op milieugebied zijn vele negatieve effecten zichtbaar. Deze worden echter niet systematisch gemonitord.

Een beter systeem voor monitoring en evaluatie zou gegevens kunnen leveren voor gesprekken tussen Nederland en het Office du Niger over zelffinanciering en geleidelijke beëindiging van de Nederlandse hulp. In een gebied waar al bijna tien jaar sprake is van een versnelde economische groei, is de discussie hierover nauwelijks gevorderd en zelfs op de achtergrond geraakt. Alle activiteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking worden voor 100% gefinancierd, zonder financiële bijdrage van de Malinese staat (zoals de aanleg van de weg Niono–Dogofiry), van het Office du Niger (uiteraard met uitzondering van de personeelskosten van het Office) of de bevolking (bijvoorbeeld voor de aanleg van drinkwatervoorzieningen, waar de bevolking overigens wel via arbeid aan bijdraagt).

De CMDT

De CMDT heeft zijn eigen monitoringsysteem, maar er zijn speciale prestatie-indicatoren ontwikkeld voor het Nederlandse hulpprogramma aan de CMDT. Monitoring van de CMDT is gebaseerd op het verzamelen van basisinformatie bij de begunstigden, dus bij de boerenbevolking. De CMDT houdt toezicht op het verzamelen van de gegevens. In feite kunnen we twee monitoringsystemen binnen de CMDT onderscheiden: een globaal systeem dat zich richt op alle dorpen en bedrijven, en een uitgebreid systeem gebaseerd op permanent onderzoek en steekproeven onder bepaalde dorpen en huishoudens.

Het opstellen van het hulpprogramma ging gepaard met moeizame besprekingen over prestatie-indicatoren. Voor de operationele audit heeft de ambassade onderzoek laten doen naar de relevantie de prestatie-indicatoren en naar de aannemelijkheid van de gerapporteerde waarden. Daaruit valt op te maken dat de ambassade ontevreden was over de monitoring van de CMDT. Dit onderzoek wees uit dat veel gegevens wel werden verzameld, maar niet geanalyseerd. De CMDT publiceerde regelmatig rapporten met nuttige gegevens. Ook hadden de prestatie-indicatoren het overeengekomen niveau en waren de gerapporteerde waarden zeer aannemelijk, aldus de onderzoeker. Het rapport was dus tamelijk positief over het monitoringsysteem van de CMDT en over de mogelijkheden om dit systeem te verbeteren. De ambassade was echter een andere mening toegedaan. Bij een nadere analyse bleek dat het monitoringsysteem niet de oorzaak kon zijn van het verbreken van de betrekkingen. Weliswaar was het geen ideaal systeem, maar in vergelijking met andere pogingen in Mali had het de potentie om uit te groeien tot een bevredigend systeem met goede vooruitzichten op verbetering.

Uit het monitoringsysteem bleek dat de meeste activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd. De prestatie-indicatoren zijn gerelateerd aan de activiteiten. Op basis van de beschikbare gegevens over directe resultaten lijkt het programma doelmatig te werken. Toch zijn de effecten van het programma op de positie van vrouwen en op de instandhouding van het productiepotentieel in het geheel niet duidelijk. In Zuid-Mali neemt het katoenareaal toe en daalt het rendement van de oude katoengebieden. De onafgebroken groei van de katoenproductie in de jaren 1994-98 is dan ook vooral het gevolg van de uitbreiding van het areaal in nieuwe gebieden. Ondanks de genomen maatregelen zet de achteruitgang van de bodem zich voort.

In 1994 werd bij de IOV-evaluatie vastgesteld dat niet kan worden volstaan met het uitvoeren van specifieke activiteiten ten gunste van vrouwen, maar dat moet worden gekeken naar de algemene positie van vrouwen binnen landbouwbedrijven en dorpen. Er zijn nog steeds bijzonder weinig reële gegevens beschikbaar om de veranderingen in de positie van de vrouw te kunnen meten. Overigens is de CMDT waarschijnlijk niet de meest aangewezen partij is om deze positie te veranderen, hoewel zij wel een bijdrage zou kunnen leveren aan die verandering.

De activiteiten op het gebied van institutionele versterking hebben blijkens de monitoring mede gezorgd voor veranderingen in de werkmethoden van de voorlichters aan de basis. Deze verandering wordt door hen als zeer waardevol beschouwd. Ook hebben de projecten een positieve bijdrage geleverd aan de oprichting van twee afdelingen, belast met bodemherstel en met 'vrouwen en ontwikkeling'. Het is niet mogelijk om de bijdrage te beoordelen die het hulpprogramma heeft geleverd aan oudere projecten omdat in de beleving van de geïnterviewden het verschil tussen project en programma niet duidelijk is en omdat het programma slechts van korte duur is geweest.

Uit het monitoringsysteem van de CMDT blijkt dat de meeste activiteiten zijn uitgevoerd en dat de verwachte directe resultaten zijn bereikt. Het monitoringsysteem van de CMDT levert meer informatie over sociaal-economische veranderingen en milieu-effecten dan het monitoringsysteem van het Office du Niger.

Effectiviteit en duurzaamheid van het programma zijn twee belangrijke doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het is echter niet mogelijk over deze aspecten een uitspraak te doen. Duidelijk is dat de ecologische duurzaamheid in Zuid-Mali verre van gewaarborgd is. De uitbreiding van de katoenteelt gaat gepaard met zicht-

bare achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid. Ook op financieel gebied is de duurzaamheid onzeker geworden na de recente scherpe daling van de katoenprijzen op de wereldmarkt. Hieruit blijkt eens te meer de kwetsbaarheid van de Malinese economie, die in de periode 1994-98 voor 50% van zijn inkomsten afhankelijk was van de katoenexport. Aangezien het Nederlandse aandeel in de activiteiten van de CMDT bijzonder klein was, is de mate van duurzaamheid niet direct te relateren aan de Nederlandse interventie.

7.5 Sociale sectoren

Gezondheidszorg

Zoals gezegd zijn in de gezondheidszorg zijn drie projecten geëvalueerd: één project in de regio Koulikoro (1998) en twee andere projecten (1999) in de regio's Ségou en Sikasso. Methodologisch gezien hebben deze evaluaties een zwak punt: de verschillende fasen van de projecten en de resultaten van deze fasen zijn niet duidelijk omschreven. In 1994 was het rapport van IOV tamelijk positief over de resultaten in de gezondheidszorg en was de belangrijkste vraag wat na vijf jaar de toegevoegde waarde van de projecten zou zijn. Helaas bleef dit punt buiten beschouwing in de evaluaties.

In de gezondheidszorg is een monitoringsysteem ontwikkeld met steun van de projecten voor de eerstelijnsgezondheidszorg. In de regio Koulikoro wordt bijvoorbeeld met projectsteun gewerkt met een monitoringsysteem met een groot aantal prestatie-indicatoren. Ook in de andere regio's zijn monitoringsystemen opgezet. De indicatoren hebben allereerst betrekking op de uitvoering van de geplande activiteiten, zoals de bouw van gezondheidscentra, hun inrichting, de beschikbaarheid van geneesmiddelen in die centra, de opleiding van personeel en comité's, de versterking van een aantal voorbeeldcentra, enz. Hiermee wordt ook de toegankelijkheid van de gezondheidszorg gemeten.

In het district Niono in de regio Ségou heeft de Nederlandse hulp bijvoorbeeld bijgedragen aan de bijzonder hoge graad van toegang tot gezondheidsdiensten van 82,8%. In andere districten waar projecten in de gezondheidszorg lopen, varieert dit percentage tussen 37 en 56. De indicatoren hebben tevens betrekking op het aantal behandelingen en preventieve consulten. Het aantal consulten per inwoner en daarmee het gebruik van de curatieve diensten blijft overal zeer laag, ondanks alles wat is gedaan om deze situatie te verbeteren. De nationale doelstelling van 30% wordt bij lange na niet gehaald, ook

niet in gebieden waar Nederlandse projecten lopen. Daar varieert het percentage consulten per inwoner van 10 tot 20%. In preventie is het beeld positiever. Zo is het vaccinatiepercentage bevredigend. De monitoringsystemen leveren geen informatie over het gebruik van de gezondheidszorg door de verschillende doelgroepen. Evenmin bestaan er indicatoren voor de kwaliteit van de geleverde diensten.

Hoewel in de projecten wordt gewerkt aan versterking van de institutionele capaciteiten in de regio's, de districten en de gezondheidscentra van de gemeenschappen, bestaan hiervoor geen prestatie-indicatoren. Een verbeterde doorverwijzing wordt vaak genoemd als positief resultaat, evenals de versterking van de planningscapaciteiten.

Onderwijs

Monitoring van de sectorale begrotingssteun vond plaats tijdens twee bezoeken, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van Nederland, het PRODEC-team en het Malinese ministerie van Basisonderwijs. In het rapport van de ambassade wordt het volgende opgemerkt: "De resultaten die werden bereikt in het kader van onze eerste steun aan PRODEC zijn indrukwekkend, hoewel er nog verbeteringen mogelijk zijn en in een aantal gevallen termijnen werden overschreden" (mei 1999). Het gaat hier om de bouw of renovatie van zeven pedagogische studiecentra en een opleidingsinstituut voor onderwijzers.

Het monitoringsysteem voor de uitvoering van PRODEC wordt momenteel nog uitgebreid. Het monitoringsysteem laat zien dat de geplande activiteiten correct zijn uitgevoerd, gelet op de doelstellingen en de gestelde termijnen. Prestatie-indicatoren voor het meten van de effecten bestaan nog niet. De huidige indicatoren hebben betrekking op de uitvoering van bouw- of renovatiewerkzaamheden, opleidingen en onderzoek. Met dit monitoringsysteem is het in principe niet mogelijk om eventuele financieringsrisico's in het onderwijs beter te berekenen.

De ambassade was zich bewust van de risico's verbonden aan de financiering van prioritaire activiteiten "die verband hielden met de trage vorderingen bij de officiële uitvoering van PRODEC en met de gevolgen daarvan voor de werving en opleiding van onderwijsgelovenden, het dragen van de functioneringskosten voor pedagogische studiecentra en de samenhang van het onderwijsbeleid" (mei 1999). De ambassade was van mening dat die risico's noodzakelijk waren om voorwaarden te kunnen scheppen voor een verbetering

van het basisonderwijs. Het monitoringsysteem geeft geen informatie over institutionele aspecten.

7.6 Conclusie

Nederland heeft veel aandacht geschonken aan betere monitoring. Desondanks zijn de resultaten op dit gebied zeer beperkt gebleven. Niet altijd ontstaat een goed beeld van de effecten van de hulp en van de belemmeringen.

De directe resultaten van de geanalyseerde programma's en projecten zijn in het algemeen van een aanvaardbaar niveau. In de meeste gevallen zijn de activiteiten tijdig uitgevoerd. Er worden bijvoorbeeld gezondheidscentra gebouwd, er worden opleidingen gegeven, er vinden (her)inrichtingsprojecten plaats, pedagogische studiecentra worden gebouwd en onderzoek wordt uitgevoerd.

Het is niet mogelijk om een oordeel te geven over de resultaten in het licht van de hoofddoelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Met name voor armoedebestrijding zijn geen specifieke strategieën ontwikkeld en geen indicatoren omschreven. Uiteraard lijkt de arme bevolking te profiteren van de Nederlandse hulp, maar het is niet bekend in welke omvang en op welke manier dat het geval is.

Bij de twee grote programma's voor plattelandontwikkeling, de CMDT en het Office du Niger, wordt de aandacht in eerste instantie getrokken door de hogere katoen- en rijstproductie in de periode 1994-98. Deze gestegen productie gaat gepaard met negatieve effecten voor het milieu. De – positieve of negatieve – bijdrage van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aan de verandering in het milieu kan niet worden gemeten. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft ook veel aandacht geschonken aan de ontwikkeling van strategieën op het gebied van vrouwenemancipatie, maar over concrete resultaten is nagenoeg geen informatie beschikbaar.



BIJLAGE I DE INSPECTIE ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING EN BELEIDS- EVALUATIE (IOB)

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, kortweg IOB, is belast met de evaluatie van het buitenlandse beleid van Nederland.

IOB is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken en rapporteert rechtstreeks aan de minister van Buitenlandse Zaken of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De betrokken minister zendt de rapporten van IOB naar de Tweede Kamer. Daar worden ze besproken in de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, met de nadruk op de beleidsreactie die de minister op het rapport heeft gegeven.

Bij zijn oprichting in 1977 werd IOB uitsluitend belast met de evaluatie van hulp-programma's (destijds nog onder de naam IOV). Na de herijking van het buitenlandse beleid in 1996 is het mandaat van IOB uitgebreid en volgde een naamswijziging.

Van 1977 tot midden jaren tachtig evalueerde IOB hoofdzakelijk individuele projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig concentreert IOB zich in veel sterkere mate op uitgebreide thematische studies van de uitvoeringsmaatregelen en -voorschriften die gelden voor sectoren, thema's en programma's. Bij de verschillende fasen van de studies worden onder verantwoordelijkheid van IOB onafhankelijke externe deskundigen betrokken. IOB doet ook steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen op het gebied van veldonderzoek in de begunstigde landen. Voor vrijwel elke studie wordt in Nederland een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en ambtenaren van het ministerie. Deze referentiegroep adviseert over de onderzoeksmethodologie en de evaluatiebenadering. Vaak wordt ook in het land waar het onderzoek wordt uitgevoerd een referentiegroep gevormd, bestaande uit onafhankelijke partners en deskundigen.

Op basis van de studies die in het veld zijn uitgevoerd en van de stukken stelt IOB eindrapporten op. Deze rapporten worden onder verantwoordelijkheid van IOB gepubliceerd. Voorbeelden van recente thematische studies zijn het programma van SNV in Nepal en

Benin, Vrouwen en Ontwikkeling in Kenia en Burkina Faso, het Matra-programma voor hulp aan Midden- en Oost-Europa, de cofinanciering van Nederland met de Wereldbank en de institutionele steun aan de watersector.

In 1994 zijn studies gepubliceerd naar programma's in India, Mali en Tanzania. In 1998 volgden gelijksoortige studies naar de programma's in Bangladesh, Bolivia en Egypte. In deze studies kwamen ook de bilaterale betrekkingen tussen deze landen en Nederland aan de orde, hetgeen paste binnen het nieuwe mandaat van de IOB.

IOB is ook betrokken bij evaluaties, gezamenlijk met andere buitenlandse evaluatiediensten, van multilaterale programma's waaronder het wereldvoedselprogramma, het hulpprogramma van de Europese Unie (ACP, ALA, MED en humanitaire hulp) en het kapitaalontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties (UNCDF).

BIJLAGE II TERMS OF REFERENCE EN METHODOLOGIE

II.A Terms of reference

Historische achtergrond

In 1994 publiceerde IOV een diepgaande studie naar de effecten van de Nederlandse hulp aan Mali in de periode 1975-1992. Belangrijke punten in de conclusies van deze studie waren de effectiviteit van de hulp (die nagenoeg geheel was gericht op de ontwikkeling van het platteland in Mali) en de bedenkingen die waren geuit ten aanzien van de duurzaamheid van de effecten van die hulp. Die bedenkingen waren ingegeven door de hulpafhankelijkheid van Mali en de zwakke organisatie aan ontvangende zijde. Deze situatie leidde tot een circuit van hulpprojecten en -programma's waarin de donoren een zeer dominante rol speelden.

De IOV-studie deed aanbevelingen voor de toekomstige organisatie van de hulp (geadviseerd werd om de ambassade grotere verantwoordelijkheden te geven en om het aantal activiteiten te beperken), de programmabenedering (geadviseerd werd om van een projectbenedering over te schakelen op een programmabenedering) en de inperking van de voorwaarden in overleg met andere donoren. Hierdoor zou kunnen worden voorkomen dat de Malinese regering aan zeer uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige voorwaarden zou moeten voldoen.

In zijn beleidsreactie op de drie landenstudies van IOV (Mali, India en Tanzania) nam de minister een groot deel van deze aanbevelingen over. Vervolgens werd in de jaarplannen van de ambassade regelmatig verwezen naar de studie van de IOV, zoals in 1998 toen de ambassade tevens voorstelde om de uitvoering van de IOV-aanbevelingen te onderzoeken.

Een OESO-DAC-studie uit 1997 besteedde veel aandacht aan de coördinatie van de hulp aan Mali. Nederland droeg bij aan deze studie en aan de inspanningen om een vervolg te geven aan de aanbevelingen. Opnieuw werd vastgesteld dat het hulpsysteem verre van effectief functioneerde. Betere coördinatie van de hulp onder leiding van Mali zou leiden tot aanzienlijke verbetering van de effectiviteit. Een commissie van vertegenwoordigers

van de Malinese overheid en van donoren moest de coördinatie tussen donoren gaan verbeteren.

De reactie van de minister op de IOV-evaluatie, de jaarplannen van de ambassade en de OESO-studie naar de hulp aan Mali zijn gebruikt als uitgangspunt voor een onderzoek naar het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking met Mali.

Deze terms of reference zijn opgesteld na uitgebreid overleg met de belangrijkste Malinese en Nederlandse betrokkenen over de opzet en vraagstelling van de studie.

Doelstelling en belangrijkste onderwerpen van studie

Deze evaluatie beoogt na te gaan of het Nederlandse programma voor hulp aan Mali op de goede weg is, oftewel of de aangekondigde beleidswijzigingen hebben geleid of zullen leiden tot duurzame resultaten.

De volgende vijf hoofdonderwerpen voor de studie zijn vastgesteld:

I Beleid, samenstelling en omvang van het Nederlandse programma

Belangrijkste vragen:

- Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de hoofdlijnen van het Nederlandse hulpbeleid voor Mali?
- Tot welke veranderingen in de samenstelling en de omvang van het hulpprogramma hebben de beleidsveranderingen geleid?
- Wat waren de redenen voor de eventuele veranderingen in de hoofdlijnen van het beleid (voorbeelden: de aanbevelingen van de IOV, de reactie van de minister, het onderzoek naar de toenemende consensus van Nederland en Mali over het beleid, de afstemming met andere donoren, de rol van de Nederlandse beleidsprioriteiten, te weten bestrijding van de armoede en goed bestuur)?
- Is de veranderde samenstelling van de Nederlandse hulpportefeuille het gevolg van toenemende samenhang van beleid tussen Mali en Nederland?

II Van projecthulp naar programmahulp

Belangrijkste vragen:

- Is er sprake geweest van een vermindering van het totale aantal Nederlandse hulpactiviteiten en/of van een samenhangende hergroepering van de activiteiten per sector, regio of thema?

- Is er sprake geweest van uitbreiding van de programmahulp en vermindering van de projecthulp?
- Wat waren de vorderingen, welke problemen deden zich voor en wat zijn de risico's van de pogingen om de programmahulp uit te breiden (zowel bij formulering als uitvoering, rol van de technische assistentie, controlecriteria, monitoring op afstand, coördinatie van donoren)?

III Verantwoordelijkheid, zeggenschap en partnerschapsrelaties

Belangrijkste vragen:

- Zien we een toename van de zeggenschap van de Malinezen over de samenstelling van de Nederlandse hulpportefeuille en over het beheer en de uitvoering van de verschillende onderdelen van de hulp?
- Met welke problemen worden de verschillende partijen geconfronteerd bij de overdracht (verschuiving) van verantwoordelijkheden aan Malinezen?
- Is een grotere zeggenschap van Malinezen terug te vinden in het beleid van andere donoren?

IV Programmahulp en sectorale benadering in samenhang met de decentralisatie

Bij de analyse van dit thema rees de volgende vraag:

- Nederland en andere donoren maken zich sterk voor programmahulp en een sectorale benadering. Deze worden vaak op centraal niveau via een ministerie ingevoerd. Hoe verhoudt dat zich met het proces van politieke decentralisatie in Mali?

V Resultaten, effectiviteit en duurzaamheid

Uitgaande van de reeds gepubliceerde evaluatie- en monitoringrapporten moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Hoe vonden evaluatie en monitoring plaats en wat was de kwaliteit daarvan?
- Wat waren de resultaten (rendement en effecten) van de Nederlandse hulp?
- Hoe kan de duurzaamheid van deze resultaten worden beoordeeld?
- Is de Nederlandse hulp effectief geweest?
- Sloot de Nederlandse hulp aan bij de beleidsprioriteiten van Nederland en Mali?
- Hebben de veranderingen in de beleidshoofdlijnen geleid tot meer en/of betere resultaten, tot grotere effectiviteit en meer mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling of kunnen dergelijke veranderingen redelijkerwijs in de toekomst worden verwacht?
- Wat zijn de belangrijkste verklaringen die bij de evaluatie van de hulpresultaten worden gebruikt?

Het is niet eenvoudig om in het korte tijdsbestek van een studie een uitputtend antwoord te geven op al deze vragen. Voor een indruk van de resultaten van de hulp beperkt de studie zich tot het gebruik van secundair bronnenmateriaal. De beantwoording van bovengenoemde vragen is dus sterk afhankelijk van de kwaliteit van deze bronnen.

Afbakening van de studie

De studie beperkt zich tot de periode 1994-98. Omdat de IOV-studie over Mali uit 1994 dateert, kan dat jaar dienen als startpunt voor een analyse van de situatie.

Onderdelen van het Nederlandse programma zijn geselecteerd op basis van:

- omvang en belang van het programma binnen het totale Nederlandse hulpprogramma;
- representativiteit voor de beleidsvoornemens die zijn terug te vinden in de reactie van de minister en de jaarplannen, vertegenwoordiging van de belangrijkste voorrangsectoren;
- logistieke overwegingen die verband houden met de spreiding van programmaonderdelen over verschillende regio's.

Geselecteerd en nader onderzocht zijn de volgende programma-onderdelen:

- A Hulp op macroniveau (begrotingssteun, steun aan de structurele aanpassing)
- B Plattelandsontwikkeling (Zuid-Mali en Office du Niger)
 - Zuid-Mali:
 - van projecthulp naar programmabesteding met de CMDT (Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles – Malinese katoenorganisatie)
 - hulpprogramma voor gemeenten in het district Dioila
 - Office du Niger
 - ARPON: van projecthulp naar programmabesteding
 - activiteiten buiten ARPON in het Office du Niger (aanleg van een weg, toekenning van kredieten, steun aan smeden, drinkwatervoorziening)
 - milieustudie
 - Instituut voor Plattelandseconomie (IER): van projecthulp naar programmahulp
- C Sociale sectoren
 - basisonderwijs
 - gezondheidszorg

Deze onderdelen van het programma vertegenwoordigen meer dan 70% van het totale Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking met Mali in de periode 1994-98. Niet al deze onderdelen van het programma zullen echter diepgaand worden bestudeerd. Met name rond activiteiten waarin de programmabenedering nog nauwelijks is ingevoerd en waarover wij relatief veel gegevens hebben (zoals de gezondheidszorg en het instituut voor Plattelandseconomie) beperkt de evaluatie van IOB zich hoofdzakelijk tot een studie van de dossiers.

Methodologie

De methodologie zal aan het begin van de werkzaamheden in de aanvangsfase van de studie worden uitgewerkt op basis van bovenstaande doelstellingen en vragen.

Wij gebruiken hiervoor een combinatie van evaluatiemethoden, waaronder:

- studie van dossiers en naslagwerken;
- reconstructie van de samenhang van een programma;
- interviews op basis van voorgestructureerde vragenlijsten;
- onderzoeken (eventueel)

Ook zal de ambassade worden verzocht om op basis van de terms of reference een overzichtsdokument op te stellen.

Voor de verschillende deelstudies zullen gedetailleerde terms of reference worden uitgewerkt. De methodologie zal uitgebreid worden besproken en vastgesteld in twee workshops, die zullen worden georganiseerd voor de verschillende onderzoeksteams. Deze workshops zijn gepland aan het begin van de verschillende fasen van de studie. Er zullen indicatoren worden ontwikkeld voor de evaluatie van de zeggenschap over verschillende vormen van hulp en in verschillende stadia van de hulpcyclus. Het overzichtsdokument van de ambassade zal ook worden gebruikt voor de evaluatie en tijdens de workshops worden geanalyseerd.

Voor het onderzoek naar de resultaten van de hulp en de evaluatie daarvan in het licht van criteria als effectiviteit en duurzaamheid is de studie hoofdzakelijk gebaseerd op bestaand materiaal. Het is daarom mogelijk dat voor de onderzochte programmaonderdelen niet over alle indicatoren een eenduidig oordeel kan worden uitgesproken.

Organisatie van de studie

Bij IOB is Anneke Slob verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van de studie. Zij wordt geassisteerd door Lieke Berghauser Pont en Paul Quarles van Ufford. Bénédicte Fonteneau en Hans Bruyninckx van de Katholieke Universiteit Leuven (België) verzorgen de methodologische ondersteuning. De studies naar de verschillende onderdelen zullen worden uitgevoerd door drie teams van Malinese consultants:

Team A Analyse van het programma en hulp op macroniveau
Konimba Sidibé en Bakary Traoré

Team B Plattelandsontwikkeling
Boubacar Bah en Mamadou Diawarra

Team C Sociale sectoren
Edmond Dembelé en Cheick Kamaté

Er worden twee referentiegroepen samengesteld, één in Nederland en één in Mali. Deze groepen zullen de studie begeleiden en de kwaliteit bewaken. Het is de bedoeling dat elke referentiegroep drie maal bijeenkomt: een eerste keer in de aanvangsfase van de studie, een tweede keer voor het opstellen van een tussentijdse rapportage en een derde keer voor de bespreking van het concept-eindrapport. De referentiegroepen zullen bestaan uit betrokkenen bij het Nederlandse hulpprogramma in Mali en uit externe deskundigen.

II.B Uitwerking van de methodologie

Methodologische keuze

Om deze studie goed te kunnen uitvoeren, hebben wij na de terms of reference een speciale methodologische aanpak opgesteld. We hebben allereerst een evaluatie gemaakt van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking met Mali en van de veranderingen die zich hebben voorgedaan in de onderzochte periode. Om een dergelijke methodologie te kunnen toepassen zijn wij uitgegaan van benaderingen met “realistische evaluaties” en hebben wij ook gebruik gemaakt van methodes voor het reconstrueren van de samenhang van programma’s. Daarbij wordt een gedetailleerde analyse gemaakt van het gevoerde beleid en van de vertaling daarvan in operationele strategieën.

Bij een dergelijke analyse worden de hypothesen geformuleerd waarop het beleid is gebaseerd en wordt bij het onderzoek in het veld nagegaan in hoeverre deze hypothesen realistisch waren.

Deze beleidsevaluatie zou niet compleet zijn wanneer uitvoering en verwachte concrete resultaten van dat beleid niet zouden worden beoordeeld. Daarbij deed zich een aantal methodologische problemen voor. In de eerste plaats was er in veel gevallen sprake van een verschil tussen het geformuleerde beleid en de praktische uitvoering daarvan. In de tweede plaats is het waarschijnlijk te vroeg om vijf jaar na de eerste beleidswijzigingen concrete resultaten te meten. Omdat de studie uiteindelijk wel een beleidsevaluatie is, moeten we alle processen van formulering en uitvoering bestuderen en rekening houden met de zienswijze van alle betrokkenen. Dat betekent dat wij daarvoor een beoordeling maken van de institutionele mogelijkheden voor het formuleren en uitvoeren van beleid. Verder is het in de praktijk onmogelijk om de onderzochte periode scherp af te bakenen. Het onderzoek richt zich op de periode 1994-1998 maar wordt uitgevoerd in 1999; vele geïnterviewden verwijzen naar politieke ontwikkelingen uit dat jaar. Voor de beoordeling van de resultaten is de studie hoofdzakelijk gebaseerd op de beschikbare gegevens. Vanuit de monitoringsystemen is in veel gevallen slechts beperkte informatie beschikbaar, vooral over de uitvoering van activiteiten maar in mindere mate over de effecten van de hulp. Bestudering van effectiviteit en duurzaamheid van de hulp is dus afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare gegevens. Ten slotte vormden interviews, naast het bestuderen van dossiers, de belangrijkste methode voor het onderzoeken en beoordelen van de zienswijze van de diverse betrokkenen. Wij hebben op een aantal niveaus (zowel Nederlandse als Malinese geïnterviewden) verschillende subgroepen onderscheiden, met verschillende belangen en zienswijzen.

Omdat deze studie in eerste instantie is gericht op de veranderingen in de hoofdlijnen van het beleid en pas daarna op de samenstelling van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking met Mali, zullen de beleidsanalyse en de kwantitatieve analyse zich op programmaniveau uitstrekken tot alle door Nederland gefinancierde hulpactiviteiten. In de analyse komen de vorm van de hulp, het gekozen kanaal, de keuze van de sector en van de regionale concentratie aan de orde. Ook zullen de grote beleidsdoelstellingen en onderliggende hypothesen worden behandeld die binnen een programma als uitgangspunt dienen voor de keuze van sectoren en hulpvormen en -circuits. Er is een selectie gemaakt van programma-componenten waarvan de resultaten nader zullen worden onderzocht (zie de terms of reference voor de afbakening van de studie).

Aangezien het onderzoek in 1999 is uitgevoerd, verwijzen wij om twee redenen in een aantal gevallen naar de beleidsveranderingen die in 1999 hebben plaatsgevonden: we wilden én de actuele ontwikkelingen niet uit het oog verliezen én rekening houden met belangrijke ontwikkelingen in de onderzochte processen, die interessante gegevens opleveren voor de evaluatie. De periode 1994-98 blijft echter het referentiekader voor de beoordeling van de uitvoering en de concrete resultaten van de beleidswijzigingen.

Onderzoeksfasen

Aan het begin van de studie hebben we alle deskundigen die betrokken waren bij deze evaluatie een methodologische handleiding verstrekt. Daarin hebben we de verschillende fasen van ons onderzoek en de gehanteerde werkmethode beschreven. Een korte samenvatting:

- Voorbereiding van de werkdocumenten op basis van dossierstudies en naslagwerken. Per geselecteerd programma hebben wij een werkdocument opgesteld. Daarnaast hebben wij een analyse gemaakt van de officiële wijzigingen in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking en deze gerelateerd aan de veranderingen in het ontwikkelingsbeleid van Mali, om inzicht te krijgen in de effecten op de samenstelling van de Nederlandse hulpportefeuille. Zo werden voor intern gebruik in totaal 9 werkdocumenten opgesteld.
- Voorbereiding van een overzichtsdocument door de Nederlandse ambassade in Bamako, de belangrijkste partner bij de studie. Dit overzichtsdocument bevat het standpunt van de ambassade over de vijf onderzoeksthema's en heeft mede gediend als uitgangspunt voor de studie.
- Bespreking van methodologie, werkdocumenten en overzichtsdocument met de onderzoekers tijdens een aantal workshops in Nederland en Mali.
- Interviews en werkbezoeken. De interviews vormen een bijzonder belangrijke bron van informatie voor de evaluatie. Naar onze mening was het van wezenlijk belang om ons niet te beperken tot gesprekken met de beleidsverantwoordelijken in Den Haag en Bamako, maar ook in gesprek te gaan met de verantwoordelijken voor de uitvoering van het beleid en met de doelgroepen. In totaal konden circa 200 personen hun mening geven in interviews of groepsgesprekken (zie bijlage 3 voor een lijst met geïnterviewden). Na afloop van elk interview maakten wij een verslag volgens het analysemodel dat was opgesteld voor elk van de vijf onderzoeksthema's.
- Bespreking van de voorlopige resultaten met de belangrijkste partners in de referen-

tiegroepen en tijdens uitwerkingsbijeenkomsten op de ambassade; daarvoor werden het personeel en de Malinese partners uitgenodigd.

- Opstellen van de rapporten van de drie evaluatieteams, rekening houdend met de uitkomsten van de discussies in de workshops en de uitwerkingsvergaderingen. In totaal schreven de consultants zes onderzoeksrapporten.
- Opstellen van het voorlopige syntheserapport op basis van de interne werkdocumenten, de onderzoeksrapporten en de verslagen van de interviews.
- Bespreking van het syntheserapport met de belangrijkste Malinese en Nederlandse partners, de leden van de referentiegroep in Nederland en de IOB-staf.
- Redactie en publicatie van het eindrapport waarin het commentaar op het voorlopige syntheserapport is verwerkt.

Organisatie

IOB heeft de eindverantwoordelijkheid voor de studie op zich genomen. Het onderzoek naar de verschillende onderdelen werd uitgevoerd door de drie teams van onafhankelijke Malinese deskundigen die zijn genoemd in de terms of reference.

Voor elk team hebben wij specifieke terms of reference opgesteld. Een belangrijk punt in de opzet van de studie was het feit dat analyses op sectoraal niveau pas werden gemaakt nadat team A de analyse voor het landelijke niveau had afgerond. Zo waren de voorlopige resultaten van de beleidsanalyse op nationaal niveau beschikbaar op het moment waarop het onderzoek door de sectorale teams van start ging. Voor een evaluatie van het beleid was deze opzet van wezenlijk belang, want op deze manier konden de sectorale teams profiteren van de beleidsanalyses op nationaal niveau en deze verder uitdiepen op sectoraal niveau.

Er werden daadwerkelijk twee referentiegroepen gevormd, één in Nederland en één in Mali. Deze groepen werden belast met de begeleiding en de controle van de kwaliteit van de studie. Zij bestonden zowel uit betrokkenen bij het Nederlandse programma in Mali als uit externe deskundigen (zie bijlage III voor de samenstelling van de referentiegroepen).

Elke referentiegroep is tweemaal bijeen geweest: een eerste keer in de aanvangsfase van de studie en een tweede keer om de tussentijdse resultaten van het onderzoek in het veld te bespreken. De derde bijeenkomst van de groep, die aanvankelijk was gepland voor het

bespreken van het voorlopige syntheserapport werd vervangen door een aantal vergaderingen op sectorniveau in Mali en in Nederland door individuele besprekingen en commentaarrondes.

BIJLAGE III SAMENSTELLING VAN DE REFERENTIEGROEPEN EN LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Samenstelling van de referentiegroep in Nederland

J. Hinderink, Universiteit Utrecht
A. de Jong, Universiteit Utrecht
G. Hesseling, Afrika Studiecentrum
T. Schrader, Koninklijk instituut voor de Tropen
J. Brandt, SNV
G. Dommerholt, ministerie van Buitenlandse Zaken
D. Buys, ministerie van Buitenlandse Zaken
A. Gosses, ministerie van Buitenlandse Zaken
H. Jorritsma, IOB

Samenstelling van de referentiegroep in Mali

De referentiegroep bestond uit de volgende institutionele leden:
Ministerie van Financiën
Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Ontwikkelingssamenwerking
Ministerie van Economische Zaken en Planning
Ministerie van Volksgezondheid
Ministerie van Basisonderwijs
Ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water
Projectorganisatie Decentralisatie en Institutionele Versterking
PRODEC-team
Instituut voor Plattelandseconomie
SNV

Lijst van geïnterviewde personen in het kader van het onderzoek op nationaal niveau

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

- J. Boer, plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking
- P. den Heijer, voormalig medewerker van de afdeling Afrika, voormalig hoofd van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking met Mali 1994-1997
- A. Hamburger, directeur van de Directie Sub-Sahara Afrika (DAF), voormalig zaakgelastigde van Nederland in Mali
- I. Duijvestijn, hoofd afdeling Macro-economisch Beleid en Internationale Landbouwaangelegenheden (DRU/ML)
- A. Gosses, directie Mensenrechten, Goed bestuur en Democratisering, hoofd afdeling beleidsuitwerking en coördinatie (DMD/BC)
- M. Moolhuijzen, afdeling Analyse en Armoedebestrijding (DSI/AB)
- E. Jacobs, afdeling Macro-economische analyse, directie Economische structuur
- G. Dommerholt, verantwoordelijke voor het programma in Mali, directie Sub-Sahara Afrika (DAF/WF)
- H. Nauta, tweede secretaris op de Nederlandse ambassade in Bamako tot augustus 1999

Nederlandse ambassade in Bamako

- A.H.M. Stoelinga, Nederlandse ambassadeur in Mali
- Namory Traoré, adviseur Ontwikkelingshulp, belast met programma's voor gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling op de Nederlandse ambassade
- H.J.J. van Dijk, eerste secretaris op de Nederlandse ambassade
- A. van den Akker, eerste secretaris, milieuspecialist op de Nederlandse ambassade

Overige donoren in Bamako

Duitse ontwikkelingssamenwerking in Bamako

- Dr. Wilfried Hoffner, GTZ-adviseur bij het ministerie van Milieu

Wereldbank in Bamako

- Grace Yabrudy, plaatselijk vertegenwoordiger van de Wereldbank in Mali

Delegatie van de Europese Commissie in Mali
Vincent G. Dowd, ambassadeur, delegatieleider
Yves Lecomte, adviseur Plattelandsontwikkeling
Patrick Maillard, adviseur Gezondheidszorg en Cultuur
François Thiollier, econoom

Malinese overheid

1. *Ministerie van Buitenlandse zaken*

Lassana Kéïta, secretaris-generaal

Mamady Traoré, directeur Internationale Samenwerking

2. *Ministerie van Plattelandsontwikkeling*

Goïta Mamadou, secretaris-generaal

Amadou Koné, directeur CPS

3. *Ministerie van Milieu*

Kalilou Traoré, secretaris-generaal

Seydou Bouaré, technisch assistent

4. *Ministerie van Economische Zaken, Planning en Integratie*

Zibo Maïga, technisch adviseur, belast met de monitoring van het programma met IMF en WB

Bakary Diarra, studiecentrum voor Menselijke Ontwikkeling

Leiding van de Nationale Plandirectie

Oumar Ag Telfi, landelijk directeur

Moussa Dembele, plaatsvervangend landelijk directeur

Macky Tall, hoofd divisie Sociaal-economische planning

Inhaye Ag Mohamed, hoofd divisie Programmering en Financiën

5. *Ministerie van Financiën*

Ousmane Issoufi Maïga, secretaris-generaal

Youssouf Traoré, coördinator afdeling Ondersteuning en Monitoring Decentrale Financiële Systemen

Yacouba Diallo, plaatsvervangend algemeen directeur - Staatsschuld

Dionké Diarra, landelijk directeur Schatkist en Overheidsboekhouding
 Lassana Mouké Sacko
 Mamadou Dembelé, technisch adviseur
 Aboubacar Touré, technisch adviseur
 Fatoumata Tambadou, beleidsmedewerker

6. *Organisatie voor Decentralisatie en Institutionele Versterking*
 Ousmane Sy, delegatieleider

Lijst van geïnterviewde personen voor onderzoek naar de sociale sectoren

Tineke Mulder	Tweede ambassade-secretaris, belast met het programma voor basisonderwijs en de monitoring, Nederlandse ambassade
Jan van der Horst	Eerste secretaris, adviseur Volksgezondheid, Nederlandse ambassade
N'golo Coulibaly	Secretaris-generaal, ministerie van Basisonderwijs
Samba Doucouré	PRODEC
Hamidou Morba	Regionaal directeur onderwijs Koulikoro
Dhr. Soumaré	Regionaal directeur onderwijs Ségou
Almoudou Touré	Instituutsdirecteur IPEG Niono
Denis Dougnon	Kabinetschef ministerie van Hoger, Voortgezet en Algemeen Onderwijs en van Wetenschappelijk Onderzoek
Dr. Konaté	Secretaris-generaal, ministerie van Volksgezondheid
Traore Niagalé	Afdelingshoofd monitoring/evaluatie, ministerie van Volksgezondheid
Ballo Mamadou	Directeur CPS Gezondheidszorg
Dicko Mohamed	President-directeur Pharmacie Populaire du Mali
Konaté Youssouf	Regionaal directeur Volksgezondheid Ségou
Diarra Ramata	Chef-arts Districtsgezondheidscentrum Niono
Salia Coulibaly	Gezondheidscentrum Niono
Dhr. Guido	Regionale directie Onderwijs, Ségou
Dhr. El Hadj Maïga	Regionale directie Onderwijs, Ségou
Dr. Bah	Regionaal directeur Volksgezondheid, chef-arts Gezondheidscentrum Koutiala
Bart Calewaert	Technisch adviseur, SSP Koutiala-Yorosso
Diola Keita	Vestigingscoördinator ASDAP Yorosso

Beheerscomité	CSCOM Peguena (20 personen)
Mountaga Bouaré	Regionaal directeur Volksgezondheid, Koulikoro
Dr. Dramé	Hoofd divisie Planning, regionale directie Volksgezondheid Koulikoro
Karim Traoré	Hoofd afdeling Statistiek, regionale directie Volksgezondheid Koulikoro
Dhr. Mamadou Dao	Regionale directie Volksgezondheid Koulikoro
Dhr. Evert Kamphorst	Technisch adviseur APSS Koulikoro
Dr. Kamissoko	Chef-arts Gezondheidscentrum, district Diola
Ibrahima Sylla	Regeringsgedelegeerde, district Dioila
Touré Hamadassala	Coördinator Volksgezondheid SNV
Dr. Nafou Fatoumata	Wereldbank, Bamako
Abdoulaye Ky	Wereldbank, Bamako
Aboubacar Sarr	UNICEF, Bamako
Mariam Coulibaly	UNICEF, Bamako
Monique Rocque	UNICEF, Bamako
Bruno Martin	UNICEF, Bamako
Jef Ramin	USAID, Bamako
Soumaila Diakité	Canadese Ambassade
Abdramane Maïga	WHO, Bamako
René Dubbeldam	Consultant Volksgezondheid
Frank Terwindt	Consultant Volksgezondheid

Lijst van geïnterviewde personen voor onderzoek naar de plattelandsontwikkeling

Monique Calon	Eerste ambassadesecretaris, adviseur Emancipatie en Plattelandsontwikkeling, Nederlandse ambassade
Ans van den Akker	Eerste secretaris, adviseur Milieu, Nederlandse ambassade
Harry van Dijk	Eerste secretaris, Nederlandse ambassade
Namory Traoré	Adviseur Ontwikkelingshulp, Nederlandse ambassade
Rob Beck	Coördinator milieustudie Office du Niger
Sjoerd Zanen	Projectleider ARPON III
Agadiou Dama	Wereldbank
Dominique de la Croix	Frans Ontwikkelingsbureau
Dhr. Goïta	Secretaris-generaal ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water

A. Koné	Technisch adviseur, ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water
Alpha Maïga	Algemeen directeur Instituut voor Plattelandseconomie
Bino Témé	Wetenschappelijk directeur Instituut voor Plattelands-economie
Amadou Diadié Cissé	Programmacoördinator Instituut voor Plattelandseconomie
Doré Guindo	Directeur Regionaal Centrum voor Agronomisch Onderzoek Niono
Mamadou Kabirou N'Diaye	Agro-pedoloog, Regionaal Centrum voor Agronomisch Onderzoek, Niono
Daouda Koné	Herderseconoom, Regionaal Centrum voor Agronomisch Onderzoek, Niono
Lamine Santara	Penningmeester CAFON, Coöperatie van Smeden in het Office du Niger, Niono
Karim Coulibaly	Lid CAFON, Coöperatie van Smeden in het Office du Niger, Niono
Moktar Coumaré	Lid CAFON, Coöperatie van Smeden in het Office du Niger, Niono
Dorp Sériwala	Koké Samaké, secretaris dorpsvereniging, Boubou Coulibaly, paritair dorpscomité, Sidiki Diarra, penningmeester dorpsvereniging, Ousmane Coulibaly, magazijnbeheerder.
Erik Bomans	Technisch assistent, ARPON IV
Gert-Jan Leereveld	Technisch assistent, ARPON IV
N. Keïta	Algemeen directeur, Office du Niger
Ilias Goro	Plaatsvervangend algemeen directeur, Office du Niger
Souleymane Koné	Directeur Administratieve zaken en Financiën, hoofddirectie Office du Niger
Fafré Diarra	Bosbouwkundige, hoofddirectie Office du Niger
Drissa Kéïta	Juridisch adviseur, hoofddirectie Office du Niger
Boré Fatoumata	Adviseur Vrouwen en Ontwikkeling, hoofddirectie Office du Niger
Lamine Coulibaly	Projectleider, Bévani
Sinaly Thiéro	Plattelandsadviseur, Bévani
Baro Souleymane	Staffunctionaris, Bévani
Dhr. Dicko	Ontwikkelingswerker, Bévani
Marie Odile Dougnon	Stuurgroep Bévani
Moctar Samaké	

Nouhoun Touré	Stuurgroep Bévani
Brahima Traoré	Stuurgroep Bévani
Modi Fofana	Algemeen secretaris – Stuurgroep Bévani
Fatoumata Samaké	Vice-voorzitster vrouwenorganisatie Bévani
Moctar Coulibaly	Stuurgroep, Bévani
Hamady Coulibaly	Stuurgroep, Bévani
Algemene Vergadering van Sissako	Ontwikkelingswerkster, voorzitster van de vrouwenorganisatie en de plattelandsraad en een groot aantal inwoners van het dorp
Dhr. Mahamadou Safouné Traoré	Technisch directeur Fédération des Caisses Rurales Mutualistes du Delta, (FCRMD)
Ted Schrader	Technisch assistent bij de CMDT
Wim van Campen	Technisch assistent bij het IER
Koné Wagué	Hoofddirectie CMDT
Nantènin Coulibaly	Hoofddirectie CMDT
Derlon Cissé	Hoofddirectie CMDT
Traoré Ousmane	Regionaal directeur CMDT, Koutiala
Aya Oumarou	Hoofd afdeling Plattelandsontwikkeling CMDT Koutiala
Diarra Zana	Hoofd SRA CMDT, Koutiala
Traoré Fatogoma	Hoofd sector Bla, CMDT
Traoré Moussa	Trainer, Bla, CMDT
Fané Néguéba	Hoofd afdeling DRS, CMDT Koutiala
Bodnar Terko	Technisch assistent DRS, CMDT Koutiala
Tangara Bina	Teamleider Landbouwonderzoek, CMDT Koutiala
Diawara Birama	Afdelingshoofd Statistiek, CMDT Koutiala
Coulibaly Lamine	Hoofd sectie cartografie, CMDT Koutiala
Mariam Souabo Ouattara	Hoofd sectie Administratieve en Sociale zaken, CMDT Koutiala
Jean Joseph Camara	Hoofd sectie Veeteelt, CMDT Koutiala
Elie Dembélé	Hoofd sectie Natuurlijke Hulpbronnen DDRS, CMDT Koutiala
Bâ Lassana	Hoofd SAT, CMDT Koutiala
Sidibé Souleymane	Hoofd SAA, hoofddirectie Office du Niger
Keita Drissa Naman	Technisch adviseur, hoofddirectie Office du Niger
Yaya Diarra	POP/DADR, hoofddirectie Office du Niger
Hans Meenink	Hoofd PDCD-team en PDCD-team in Dioila



BIJLAGE IV ONTWIKKELINGSINDICATOREN IN MALI, 1994-1998

Inleiding

In deze bijlage komen de ontwikkelingsindicatoren van Mali aan de orde. Daarmee beogen we een beeld te geven van een belangrijk aspect van de context waarin ontwikkelingsbeleid en -programma's van Nederland worden uitgevoerd. Aan de hand van deze indicatoren willen we de geconstateerde vorderingen en de ontwikkelingsperspectieven presenteren en analyseren.

Economische indicatoren

Met 10,4 miljoen inwoners en een natuurlijke bevolkingsaanwas die voor de periode 1990-1998 wordt geschat tussen 2,2% (Studiecentrum voor Menselijke Ontwikkeling in Mali, 1999) en 3,2% per jaar (Wereldbank, ontwikkelingsindicatoren, 1999) behoort Mali tot de sneller groeiende landen op de wereld. Naar verwachting zal het land in 2015 16,5 miljoen inwoners tellen, wat neerkomt op een groei van 2,6% per jaar.

Macro-economische indicatoren

Sinds 1992 maakt de Malinese economie een opmerkelijke groei door. Deze is te danken aan het liberaliseringsbeleid en aan een verbeterd financieel evenwicht. In de periode 1994-98 zijn bij de uitvoering van het financieel-economische programma de volgende resultaten geboekt:

- De devaluatie van de CFA-franc in 1994 leidde tot veel activiteit in het bedrijfsleven. Die bedrijvigheid vertaalde zich in een groei van de export van vee, een opleving van de industriële productie en van de export in het algemeen en van katoen en goud in het bijzonder (zie de cijfers bij de sectorale indicatoren);
- De trend naar een hogere inflatie die viel waar te nemen na de devaluatie, is geleidelijk onder controle gekomen: 34% in 1994, ongeveer 13% in 1995, 7% in 1996 en slechts 3,5% in 1998.
- Het begrotingstekort daalde van 14% van het BBP in 1994 naar 10% in 1995, 8% in 1996 en 7% in 1998. Dit is het gevolg van hogere inkomsten, die sneller stegen dan de overheidsuitgaven.

- De totale consumptiequote lag ten gevolge van de groei van de particuliere consumptie in 1998 rond de 87%, tegen 86% in 1994. Het resultaat was een daling van de binnenlandse spaarquote van ongeveer 14% in 1994 naar 11% in 1998.
- De totale investeringsquote steeg echter tot een gemiddelde van 23% over de periode 1994-1998 (tegen 16,7% in de landen van de WAEMU (West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie in dezelfde periode). Deze investeringen zijn voor een groot deel gefinancierd met buitenlands overheidsgeld; de particuliere binnenlandse en buitenlandse investeringen lagen nog op een zeer laag peil, ondanks de verbeteringen die zich in de afgelopen jaren voordeden.
- De belastingdruk bleef in 1998 op het verhoudingsgewijs lage niveau van 14%. Hierdoor kon de overheid aanzienlijk minder nieuwe binnenlandse middelen vrijmaken voor ontwikkelingsfinanciering (nationale diensten en basisinfrastructuur).
- De nationale schuld steeg aanzienlijk. Dat was een logisch gevolg van de devaluatie van de CFA-franc in 1994, die de schuld van 774 miljard CFA-franc in 1993 deed stijgen tot 1684 miljard CFA in 1998. In verhouding tot het BBP daalde de staatsschuld echter van 161% in 1994 tot 110% in 1998. De aflossing van rente en schulden daalde eveneens, van 33% in 1994 naar 13% in 1998.
- Vanaf 1995 veranderde de opbouw van de buitenlandse schuld van Mali: de multilaterale schuld werd met meer dan 60% de belangrijkste component van de totale schuld in 1998. In september 1998 kwam Mali in aanmerking voor het programma voor arme landen met een hoge schuldenlast (HIPC-initiatief).
- Het reële BBP in Mali steeg gemiddeld met 4,5% per jaar.

Sectorale indicatoren

De volgende sectoren leverden de belangrijkste bijdrage aan de groei:

- De landbouwsector, met een gemiddelde bijdrage aan het BBP van 45% tussen 1994 en 1998. De sector kende een gemiddelde groei van 4,5% per jaar, hoofdzakelijk dankzij:
 - graan (rijst, gierst, sorghum, maïs enz.), waarvan de productie door de royale regenval steeg tot 1,9 miljoen ton in 1998;
 - katoen: de katoenproductie maakte een sterke groei door en kwam in 1998 uit op ongeveer 523.000 ton, tegen 276.000 ton in 1994. Mali werd daarmee de tweede Afrikaanse katoenproducent, na Egypte. Katoen is het belangrijkste exportproduct. In de periode 1994-98 vertegenwoordigde het 59% van de export. De sterke

- daling van de katoenprijzen op de wereldmarkt in 1999 zal echter negatieve gevolgen hebben voor de economische groei en de overheidsfinanciën;
- veeteelt: het aantal runderen steeg van 5,5 miljoen in 1994 tot 6 miljoen in 1998; het aantal schapen en geiten nam toe van 12,5 miljoen in 1994 tot ongeveer 16 miljoen in 1998. De veeteelt profiteerde het sterkst van de grotere concurrentie die een gevolg was van de devaluatie van de CFA-franc in 1994. Over de periode 1994-98 vertegenwoordigde vee 16% van de exportwaarde.
 - De secundaire sector profiteerde ook van de economische opleving, hoofdzakelijk dankzij het herstel van de landbouwindustrie, de textielsector en vooral de goudwinning. De productie van goud groeide aanzienlijk tussen 1994 en 1998 en steeg van 5,6 ton naar 22,8 ton. Daarmee werd goud na katoen het tweede exportproduct van Mali (25% van de totale exportwaarde tussen 1994 en 1998). Gemiddeld droeg de secundaire sector tussen 1994 en 1998 voor circa 19% bij aan het BBP.
 - Diensten: de bijdrage aan het BBP bedroeg gemiddeld 25%. Ook de handel profiteerde van de opleving van de economie en droeg gemiddeld 15% bij aan het BBP.

Sociale indicatoren

De sociale indicatoren voor Mali blijven tot de laagste ter wereld behoren. Uitgaande van de menselijke ontwikkelingsindex (deze wordt berekend door het gemiddelde te nemen van de levensverwachting bij de geboorte, het gemiddelde scholingsniveau en het BBP per inwoner volgens de koopkracht-pariteitsmethode) van 1992 bezet Mali de 166^e plaats op een totaal van 174 landen. Toch wordt vastgesteld dat er sprake is van een verbetering van de sociale indicatoren.

Tabel IV.1 Sociale indicatoren

	Levensverwachting in jaren	Kindersterfte (per 1.000 geboorten)	Alfabetiseringsgraad onder vrouwen (%)	Alfabetiseringsgraad	Dagelijkse opname van calorieën (p.p.)
1970	41,9	221			2,095
1997	53,3	145	34,5	29,3	2,027

Bron: UNDP, Human Development Report 1999

De scholingsgraad en de alfabetiseringsgraad behoren met name voor meisjes tot de laagste ter wereld. De gezondheidsindicatoren, waaronder de levensverwachting en de kindersterfte, blijven eveneens voor verbetering vatbaar. Ondanks de positieve ontwikkelingen van de laatste jaren heeft een aanzienlijk deel van de bevolking nog steeds met grote problemen te kampen, bijvoorbeeld waar het gaat om de beschikbaarheid van drinkwater en de toegang tot gezondheidszorg en scholen. De kwaliteit van de sociale diensten is een ander punt van zorg.

De omvang van de armoede wordt uitgedrukt als het percentage van de bevolking waarvan het uitgavenniveau beneden een bepaalde drempel ligt. Volgens de uitkomsten van het Malinese onderzoek naar de sociaal-economische conjunctuur uit 1994 was bijna 69% van de bevolking "arm", tegen 41% in 1989 (Nationale Strategie voor Armoedebestrijding, 1998). Uit de resultaten blijkt dat ondanks de goede macro-economische resultaten uit de periode 1994-96 de omvang van de armoede nog licht is toegenomen, tot 71,6%. Deze trend lijkt tussen 1996 en 1998 echter te zijn omgebogen. In deze periode is voor het eerst een daling van de omvang van de armoede geconstateerd (tot 69% in 1998). Het jaarlijkse rapport over duurzame menselijke ontwikkeling uit 1999 stelt vast dat er sprake is van een belangrijke trendbreuk, hoewel de daling nog klein is en een groot deel van de bevolking nog steeds arm is.

Volgens de opstellers van de Nationale Strategie voor Armoedebestrijding (1998) blijkt uit een analyse van de omvang van de armoede per leeftijdscategorie dat er met name onder jongeren en ouderen armoede heerst. Mali kent niet alleen veel armoede maar ook tamelijk diepe armoede. De omvang van de armoede in Mali varieert sterk per regio. Volgens het onderzoek is de armoede in stedelijke gebieden minder omvangrijk dan op het platteland. In 1994 leefde 24% van de bevolking in het district Bamako in armoede, en in minder grote steden was dat bijna de helft van de bevolking. In de armste gebieden op het platteland bereikte dit percentage zelfs het verontrustende niveau van 80%.

Na onderzoek blijkt dat arme huishoudens in Mali de volgende sociale en demografische eigenschappen hebben:

- de armoede is groter naarmate het huishouden groter is;
- naarmate het hoofd van de huishouding ouder wordt, neemt de kans op armoede toe;
- huishoudens waarvan het hoofd enig onderwijs heeft genoten, zijn in het algemeen

- minder arm dan huishoudens waarvan het hoofd geen enkel onderwijs heeft genoten;
- huishoudens waarvan het hoofd landbouwer is, zijn in het algemeen armer dan huishoudens waarvan het hoofd elders werkt;
 - de uitgaven van armen zijn drie maal kleiner dan de uitgaven van de niet-armen (ministerie van Economische Zaken, SNLP, 1998).

Er is echter veel kritiek gekomen op de methodologie van de studies naar de omvang, de diepte en de kenmerken van de armoede in Mali. Uit de laatste studies blijkt dat de omvang van de armoede het grootst is in de regio Sikasso, in Zuid-Mali, terwijl dit gebied meestal wordt beschouwd als een relatief rijke regio. Deskundigen trekken deze uitkomst dan ook sterk in twijfel; waarschijnlijk moeten de criteria voor het meten van de armoede opnieuw worden gedefinieerd.

De internationale hulp aan Mali

Volume en belang van de internationale hulp

Voor het hele Sahelgebied ligt de officiële ontwikkelingshulp (ODA) in 1996 zowel in absolute als in relatieve zin beneden het niveau van 1991. Mali wordt echter minder dan andere landen getroffen door de totale afname van het hulpvolume.

In de periode 1975-94 was Mali met 17% van de officiële ontwikkelingshulp na Senegal (23%) het tweede ontvangende land in de Sahel. Burkina Faso en Niger bezetten met 14% de derde plaats. Het hulpbedrag per hoofd van de bevolking in Mali (50 dollar per inwoner op het peil van 1990) is voor de periode 1990-94 lager dan het gemiddelde voor de Sahel (63 dollar) (Naudet, OESO, 1999).

Hoewel Mali op de lijst van ontvangende landen niet de eerste plaats inneemt, is het wel sterk afhankelijk van de hulp. De activiteiten die worden gefinancierd door de donoren vertegenwoordigen tussen 85 en 90% van het investeringsbudget van Mali. Uitgedrukt in een percentage van de import schommelt de hulp in de jaren 1985-1996 tussen 58 en 73%.

Voor de tien jaar tussen 1985 en 1995 wordt het totale volume van de hulp van de diverse donoren aan Mali geschat op 2.409,5 miljard CFA-franc, wat neerkomt op gemiddeld

216 miljard CFA-franc per jaar (Onderzoek naar de hulp aan Mali, 1997). Verder steeg hij van 175 miljard CFA-franc in 1985 tot 300 miljard CFA-franc in 1995 (met een kleine daling van het totale volume in de jaren 1991-1993). Volgens de Malinese overheid heeft Mali voor projecten, sectorale programma's en begrotingssteun (exclusief financiering van het IMF en herschikking en kwijtschelding van schulden) over de periode 1994-1998 een totaal hulpbedrag ontvangen van 891 miljard CFA-franc, wat neerkomt op gemiddeld 178 miljard CFA-franc per jaar.

Volgens deze gegevens werd er altijd meer projecthulp gegeven dan begrotingssteun. Verder groeide in de loop van de periode 1994-98 de eerste categorie, terwijl de tweede categorie aanzienlijk afnam. Opgemerkt moet worden dat de meeste donoren, met uitzondering van het IMF, de Europese Unie, Nederland en in zeker zin Canada geen rechtstreekse begrotingssteun meer aan Mali geven. De Nederlandse hulp bewandelt eerder een omgekeerde weg: ruimere steun aan de begroting en vermindering en stabilisering van projecthulp.

De begrotingshulp wordt rechtstreeks geadministreerd door het ministerie van Financiën. We zien verschillen tussen de bedragen aan begrotingshulp die door Mali worden geboekt en de bedragen die worden genoemd door de donoren. Die verschillen ontstaan mogelijk door het moment waarop bedragen worden geboekt (bij de vaststelling van het bedrag of bij de feitelijke uitbetaling) en door het gebruik van verschillende definities. De gegevens over de projecthulp worden verzameld door de nationale directie Planning. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de centrale statistische verwerking van investeringsprojecten van de Malinese overheid. De door deze directie genoemde bedragen zijn de verwachte bedragen, die via de gebruikelijke kanalen van de Malinese overheid (financiële en administratieve directies van ministeries en/of afdelingen voor planning en statistiek) worden opgegeven door de leiding van de projecten. Doorgaans zijn de gegevens over de projecthulp dus niet altijd volledig of betrouwbaar vanwege de vertraging die ontstaat bij het doorsluizen van de gegevens. Ook komt het voor dat bepaalde donoren rechtstreeks uitgaven doen voor projecten, zonder dat de Malinese overheid daarvan op de hoogte wordt gesteld. Ondanks de pogingen om deze situatie te verbeteren bestaan er dus nog altijd onvolkomenheden in de registratie van projectgegevens.

Tabel IV.2 Ontwikkeling van de totale door Mali ontvangen hulp (in miljard CFA-franc)

	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal 94-98	Gem 94-98
Totale projecthulp	98,7	108,9	125,4	139,6	157,8	630,5	126,10
waarvan Nederland	11,0	15,1	19,1	16,5	17,1	78,8	15,76
Nederland / totale projecthulp (%)	11,1 %	13,9 %	15,2 %	11,8 %	10,9 %	12,5 %	12,6 %
Totale begrotingssteun	74,2	68,8	61,4	32,3	24,3	261,0	52,2
- Leningen	31,8	39,5	34,6	11,6	4,8	122,3	24,46
waarvan Nederland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Schenkingen	42,4	29,3	26,8	20,7	19,5	138,7	27,74
waarvan Nederland	4,5	5,0	14,1	8,6	5,9	38,1	7,62
Nederland in % van de begrotingssteun	6,1 %	7,3 %	23,0 %	26,6 %	24,3 %	14,6 %	17,4 %
Nederland in % van de schenkingen	10,6 %	17,1 %	52,6 %	41,6 %	30,3 %	27,5 %	30,4 %
Totale hulp	172,9	177,7	186,8	171,9	182,1	891,5	178,3

Bron: Nationale Directie Planning (totale projecthulp)
 - Nederland (projecthulp - Nederland)
 - Ministerie van Financiën (begrotingssteun)

Belangrijkste donoren

In Mali zijn tien bilaterale donoren zeer actief: België, Canada, Denemarken, de Europese Unie, Frankrijk, Duitsland, Japan, Nederland, Zwitserland en de Verenigde Staten. Op multilateraal niveau zijn ook de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Islamitische Ontwikkelingsbank, de Wereldbank en de Verenigde Naties zeer actief. In de periode 1985-1996 was de bilaterale hulp omvangrijker dan de multilaterale hulp. Het volume aan giften was hoger dan dat aan leningen. Schenkingen vormden gemiddeld 67% van de officiële ontwikkelingshulp.

Tabel IV.3 Officiële ontwikkelingshulp aan Mali, 1994-1996 (in miljoen dollar)

Donoren	1994	1995	1996
Totaal liberaal	243	285	298
Frankrijk	91	82	82
Duitsland	26	46	66
Japan	22	48	38
Nederland	21	33	43
Verenigde Staten	29	31	5
Totaal multilateraal	210	274	215
Wereldbank	87	80	77
EU	57	83	60
IMF	39	39	23
Totaal*	443	545	505

Totale officiële ontwikkelingshulp van bilaterale en multilaterale donoren, exclusief de bijdrage van de Arabische landen. Bron: OESO-DAC, 1997.

Volgens deze tabel zijn Frankrijk, de Wereldbank en de Europese Unie de belangrijkste donoren. Nederland hoort na Frankrijk bij de belangrijkste bilaterale donoren en draagt in de periode 1994-96 voor naar schatting 5 tot 8% bij in de totale officiële ontwikkelingshulp.

De regering van Mali schatte het hulpvolume van Nederland voor 1998 op 13 miljard CFA-franc, terwijl Nederland uitkwam op 17 miljard CFA-franc. Wij verklaren dit verschil door het moment waarop de bedragen worden geboekt en door de verschillende gehanteerde methodes (verplichtingen of feitelijke uitbetalingen, fouten en omissies). Op het gebied van begrotingssteun bezet Nederland de derde plaats na het IMF en de Europese Unie. In de lijst van projecthulp staat Nederland echter op de zevende plaats.

BIJLAGE V GEDETAILLEERDE SAMENSTELLING VAN HET NEDERLANDSE PROGRAMMA VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, 1994-98

Tabel V.1 Nederlandse uitgaven per categorie in de periode 1994-98
(in miljoen gulden*)

Categorie	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Macro-economische programmahulp**	15,2	30,1	40,7	20,7	25,9	132,4	51 %
Zuid Mali	2,8	1,2	4,4	2,7	0,9	12,0	5 %
Office du Niger	3,0	2,9	3,4	6,7	5,4	21,4	8 %
Landbouwk. onderzoek	5,9	7,5	2,9	3,8	3,4	23,6	9 %
Noorden	3,1	0,4	2,1	4,8	3,4	13,9	5 %
Divers plattelandsontw.	-	-	-	4,0	3,8	7,8	3 %
Milieu	0,3	0,7	2,1	1,7	1,8	6,6	3 %
Vrouwen	0,5	-	-	0,7	0,5	1,8	1 %
Gezondheid	2,0	2,1	2,6	5,0	4,1	15,8	6 %
Onderwijs	-	0,3	-	-	5,3	5,7	2 %
Rehabilitatie Noorden	-	-	1,3	0,2	0,3	1,8	1 %
Goed bestuur	0,1	-	0,3	2,2	1,1	3,8	1 %
Milieufonds	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	1,0	-
Vrouwenfonds	0,1	-	-	-	-	0,1	-
Cultuurfonds	0,7	0,8	0,8	0,5	0,4	1 %	
Diverse fondsen	-	-	-	-	-	-	
Totaal	36,2	48,7	62,8	55,2	57,5	260,4	100 %

* inclusief hulp via multilaterale kanalen, exclusief hulp via medefinancieringsorganisaties

** deze categorie omvat de begrotingssteun en de hulp aan de verlichting van de schuldenlast.

Tabel V.2 Nederlandse uitgaven per hulpcategorie, 1994-98
(in miljoen gulden)

Soort hulp	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Programmahulp*	15,7	30,2	44,0	27,0	35,8	152,8	59 %
Projecthulp	20,5	18,5	18,8	28,2	21,7	107,6	41 %
Totaal	36,2	48,7	62,8	55,2	57,7	260,4	100 %

* deze categorie omvat de begrotingssteun, verlichting van de schuldenlast, overige programmahulp en sectorale begrotingssteun, uitvoeringsmodaliteit 1, m.u.v. het steunprogramma voor de CMDT.

Tabel V.3 Verdeling van de programmahulp per (sub)categorie, 1994-98
(in miljoen gulden)

Programmahulp	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Begrotingssteun	15,0	20,0	30,5	20,0	25,9	111,4	73 %
Verlichting van de schuldenlast	0,2	10,1	10,2	0,6	0,0	21,1	14 %
Overige programmahulp	0,5	0,1	3,3	6,4	4,5	14,8	10 %
Sectorale begrotingssteun	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	5,5	4 %
Totaal	15,7	30,2	44,0	27,0	35,9	152,8	100 %

Tabel V.4 Sectorale verdeling van de programmahulp per categorie, 1994-98
(in miljoen gulden)

Programmahulp	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Macro-economische programmahulp	15,2	30,1	40,7	20,6	25,9	132,4	87 %
Plattelandsontwikkeling							
Zuid Mali	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	3,3	2 %
Office du Niger	0,0	0,0	0,0	1,8	2,4	4,2	3 %
Diversen (PRMC)	0,0	0,0	0,0	4,0	2,0	6,0	4 %
Milieu	0,2	0,1	0,0	0,5	0,1	0,8	1 %
Onderwijs	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	4,5	3 %
Goed bestuur	0,1	0,0	0,1	0,0	1,0	1,2	1 %
Diversen (steun aan studenten)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0 %
Totaal	15,7	30,2	44,0	27,0	35,8	152,8	100 %

Tabel V.5 Sectorale verdeling van de projecthulp, 1994-98
(in miljoen gulden)

Projecthulp	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Plattelandsontwikkeling							
Zuid Mali	2,8	1,2	1,1	2,7	0,9	8,7	8 %
Office du Niger	3,0	2,9	3,4	4,8	3,0	17,2	17 %
Landbouwkundig							
onderzoek	5,9	7,5	2,9	3,8	3,4	23,6	23 %
Noorden	3,1	0,4	2,1	4,8	3,4	13,9	13 %
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8	2 %
Milieu	0,1	0,6	2,1	1,2	1,7	5,7	6 %
Vrouwen	0,5	0,0	0,0	0,7	0,5	1,8	2 %
Gezondheid	2,0	2,1	2,6	5,0	4,1	15,8	15 %
Onderwijs	0,0	0,3	0,0	0,0	0,8	1,2	1 %
Rehabilitatie Noorden	0,0	0,0	1,3	0,2	0,3	1,8	2 %
Goed bestuur	0,0	0,0	0,3	2,2	0,1	2,6	3 %
Diversen	2,0	2,3	1,7	1,9	0,9	8,9	9 %
Totaal	19,6	17,4	17,6	27,3	22,1	107,4	100 %

Tabel V.6 Aantal projecten per categorie in de periode 1994-98*

	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal	
Plattelandsontwikkeling							
Zuid Mali	4	4	3	5	3	19	13 %
Office du Niger	2(1)	2(1)	2	2	4	12(2)	8 %
Landbouwkundig							
onderzoek	6(2)	5	5	3	5	24(2)	17 %
Noorden	2	1	1(1)	2	2	8(1)	6 %
Diversen	1	0	0	0	1	2	1 %
Milieu	4	2	2	2	2	12	8 %
Vrouwen	1	0	0	2	2	5	3 %
Gezondheid	3	4	3(2)	5(1)	5(1)	20(4)	14 %
Onderwijs	0	1	1	1	2	5	3 %
Rehabilitatie Noorden	0	0	1(1)	1	2	5(1)	3 %
Goed bestuur	1	0	1	4**	2**	8	6 %
Diversen	7(2)	3(2)	5	4	4	23(4)	16 %
Totaal	31(5)	22(3)	25(4)	31(1)	34(2)	143(11)	100 %

* Exclusief macro-economische programmahulp (begrotingssteun, schuldverlichting, sectorale hulp en overige programmahulp) en diverse fondsen. Voortzettingen van projecten en nieuwe fasen die in hetzelfde jaar als de vorige fase zijn begonnen staan tussen haakjes. Incidentele activiteiten, waaronder evaluatiemissies, steunmissies en invoering van een managementsysteem worden gerekend onder activiteiten in het informatiesysteem en zijn niet meegerekend.

** Steun aan de verkiezingen (tweemaal) wordt één maal meegeteld. De steun aan de institutionele ontwikkeling (tweemaal) wordt ook als één activiteit geteld.

Tabel V.7 Uitgaven voor plattelandsonwikkeling in het Office du Niger
(1994-98, in miljoen CFA-franc)

	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal
ARPON II	105	6				111
ARPON III	720	810	1020	1320	420	4290
Rijstfabrieken				90	60	150
Milieustudie				120	150	270
Gebieden Aanleg Bewani					270	270
Vrouwenactiviteiten					30	30
Weg Niono-Dogofiry				555	708	1263
Sanitatie			15	120	24	159
Totaal	915	876	1035	2117	1602	6543

Tabel V.8 Uitgaven voor het IER, 1994-98 (in miljoen CFA-franc)

	1994	1995	1996	1997	1998
PRSPR *	332	1776	523	760	672
Rijst Kogoni	783				
Rijst irrigatie **	147	182	213	381	246
PSS ***	215	90	15	-	11
Laboratoire Sotuba	239	214	90	-	33
Totaal	1752	2262	841	1141	962

* Onderzoeksproject naar productiesystemen op het platteland (DRSPR-Sikasso, ESPGRN-Sikasso en onderdeel 'emancipatie en landbouwonderzoek')

** Het onderzoeksproject Rijstirrigatie was in 1993 de opvolger van het Kogoni-rijstproject

*** Onderzoeksproject naar Productie in de Soedan-Sahelzone

Tabel V.9 Uitgaven in de gezondheidszorg, 1994-98
(in miljoen gulden)

Project	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal
Eerstelijnsgezondheidszorg- Ségou	1,7	0,9	1,2	2,3	1,2	7,3
Eerstelijnsgezondheidszorg- Dioila-Kangaba	0,3	0,7	0,6	1,2	0,9	3,7
Eerstelijnsgezondheidszorg- Yorosso-Koutiala		0,4	0,7	0,9	0,7	2,7
Structuurplan essentiële geneesmiddelen				0,5	1,2	1,7
Diversen			0,2	0,1	0,1	0,4
Totaal	2,0	2,2	2,5	5,0	4,1	15,8

BIJLAGE VI BIBLIOGRAFIE

Algemene Rekenkamer, Programmahulp, 1999

Nederlandse ambassade in Bamako, Guide pour la planification et le suivi des activités de coopération (Gids voor de planning en de monitoring van ontwikkelings-samenwerkingsactiviteiten), 1999

Wereldbank, Indicateurs de développement (Ontwikkelingsindicatoren), 1999

IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde), Evaluation de la coopération bilatérale entre le Mali et les Pays-Bas, 1975-1992 (Evaluatie van de bilaterale samenwerking tussen Mali en Nederland, 1975-1992), ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994

IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde), La riziculture paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991 (De rijstbouw in het Office du Niger, Mali, 1979-1991), 1992

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Herijking van het buitenlandse beleid van Nederland, 1996

Ministerie van Economische Zaken, Planning en Integratie, Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (Nationale Strategie voor de Armoedebestrijding), 1998

Ministerie van Economische Zaken, Planning en Integratie, UNDP, Wereldbank, Studiecentrum voor duurzame menselijke ontwikkeling en armoedebestrijding in Mali, Croissance, Equité et Pauvreté au Mali, Rapport annuel sur le développement humain durable au Mali, (Groeï, rechtvaardigheid en armoede in Mali. Jaarlijks rapport over duurzame menselijke ontwikkeling in Mali), uitgave 1999

Ministerie van Financiën en Handel, Document-cadre de politique économique et financière, 1995-97 et 1996-98 (Kadernota financieel-economisch beleid 1995-97 en 1996-98), 1995 en 1996

Ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water, Recueil des statistiques du secteur rural maliens (Gebundelde statistieken voor de plattelandssector in Mali), 1998

- Ministerie van Plattelandsontwikkeling en Water en ministerie van Milieu, Étude environnementale de la zone de l'Office du Niger, Rapport de synthèse (Milieustudie voor het gebied van het Office du Niger, samenvattend rapport), 1999
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 50 jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Resultaten tellen, 1999
- Ministry of Foreign Affairs, Aid in progress, Development cooperation and the review of Dutch foreign policy, 1995
- Naudet, J. D., Trouver des problèmes aux solutions; vingt ans d'aide au Sahel (Problemen bij oplossingen zoeken; twintig jaar hulp aan de Sahel), Paris: OECD/OESO/club du Sahel, 1999
- OESO-DAC/ OECD-DAC, Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide; versements, engagements et indicateurs par pays 1992-96 (Geografische spreiding van financiële middelen toegekend aan hulpontvangende landen; betalingen, verplichtingen en indicatoren per land 1992-96), 1997
- Office du Niger, La restructuration de l'Office du Niger, Contribution de ARPON III (Reorganisatie van het Office du Niger, Bijdrage van ARPON III), 1997
- UNDP, OESO, DCD, Club du Sahel, Réformer les systèmes d'aide, Le cas du Mali (Hulpsystemen hervormen: Mali), 1999
- Republiek Mali, Conférence de Table Ronde, Rapport Final (Rondetafelconferentie, Eindrapport), Genève, 16-17 september 1998
- Sterkenburg, J. en van der Wiel, A., Integrated Area Development, Experiences with Netherlands Aid in Africa, 1999
- The Economist Intelligence Unit, Country profiles Mali, 1994-95, 1995-96, 1996-97, 1997-98, 2nd quarter 1999
- United Nations Development Programme, Human Development Report, 1993, 1996, 1999

BIJLAGE VII GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ARPON	Verbetering van de rijstbouw op het platteland in het Office du Niger
CAS	Country Assistance Strategy
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CSCOM	Gemeenschapsgezondheidscentrum
DNCI	Nationale Directie Internationale Samenwerking, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Mali
DNDP	Nationale Directie voor de Staatsschuld, onderdeel van het ministerie van Financiën
DNP	Nationale Directie Planning, onderdeel van het ministerie van Planning, Economische Zaken en Integratie
ECOMOG	ECOWAS Ceasefire and Monitoring Group
ECOWAS	Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten
IER	Instituut voor Plattelandseconomie
IOA	Internationale Ontwikkelingsassociatie
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
ODA	Officiële ontwikkelingshulp
PDCD	Steunprogramma voor de ontwikkeling van plattelandsgemeenten in het district Dioila
PLAE	Project Erosiebestrijding (bij de CMDT)
PNAE	Nationaal milieu-actieprogramma
PRMC	Herstructureringsprogramma voor de graanmarkt
PRODEC	Tienjarenprogramma voor ontwikkeling van het onderwijs
PRODESS	Programma voor gezondheidsontwikkeling en sociale ontwikkeling
PROFED	Project Vrouwen en Ontwikkeling (bij de CMDT)
OESO-DAC	Development Assistance Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
MFO	Medefinancieringsorganisatie: 4 grote Nederlandse organisaties die worden gefinancierd via het medefinancieringsprogramma van het ministerie van Buitenlandse zaken
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
SAP	Structureel Aanpassingsprogramma

SNLP	Nationale Strategie voor Armoedebestrijding
SNV	Nederlandse ontwikkelingsorganisatie
UNDP	United Nations Development Programme

BIJLAGE VIII LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

Tabellen

Tabel 1.1	Ontwikkeling van beleid en beleidsuitvoering	6
Tabel 3.1	Ontwikkeling van het Nederlandse beleid voor ontwikkelings-samenwerking in Mali, 1994-98	16
Tabel 3.2	Nederlandse uitgaven voor Mali, per categorie, over de periode 1994-98 (miljoen gulden)	21
Tabel 3.3	Aantal lopende activiteiten in de periode 1994-98	24
Tabel 3.4	Aantal lopende projecten in de periode 1994-98	24
Tabel 3.5	Macro-economische hulp, 1994-98 (in miljoen gulden)	26
Tabel 5.1	Verdeling van de sectorale hulp over projecthulp en programmahulp in de periode 1994-98 (in miljoen gulden)	54
Tabel IV.1	Sociale indicatoren	117
Tabel IV.2	Ontwikkeling van de totale door Mali ontvangen hulp (in miljard CFA-franc)	121
Tabel IV.3	Officiële ontwikkelingshulp aan Mali, 1994-96 (in miljoen dollar)	122
Tabel V.1	Nederlandse uitgaven per categorie in de periode 1994-98 (in miljoen gulden)	123
Tabel V.2	Nederlandse uitgaven per hulpcategorie, 1994-98 (in miljoen gulden)	124
Tabel V.3	Verdeling van de programmahulp per (sub)categorie, 1994-98 (in miljoen gulden)	124
Tabel V.4	Sectorale verdeling van de programmahulp per categorie, 1994-98 (in miljoen gulden)	125
Tabel V.5	Sectorale verdeling van de projecthulp, 1994-98 (in miljoen gulden)	126
Tabel V.6	Aantal projecten per categorie in de periode 1994-98	126
Tabel V.7	Uitgaven voor plattelandsontwikkeling in het Office du Niger (1994-98, in miljoen CFA-franc)	128
Tabel V.8	Uitgaven voor het IER, 1994-98 (in miljoen CFA-franc)	128
Tabel V.9	Uitgaven in de gezondheidszorg, 1994-98 (in miljoen gulden)	129

Figuren

- | | | |
|------------|---|----|
| Figuur 3.1 | Nederlandse uitgaven per hulpcategorie in de periode 1994-98
(in miljoen gulden) | 21 |
| Figuur 3.2 | Verdeling van de Nederlandse hulp | 29 |

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE
(ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1990-2000

- 249 1990 **Volkshuisvesting Aruba.** Een evaluatie van het huisvestingsprogramma van de Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA), 1979-1989
- 250 1990 **Volkshuisvesting Curaçao.** Een evaluatie van het huisvestingsprogramma van de Fundashon Kas Popular (FKP), 1979-1989
- 251 1990 **Centra voor Ontwikkelingssamenwerking.** Een onderzoek naar kwaliteit en bereik van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten van de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking
- 252 1990 **Voedselhulp en Ontwikkeling.** Een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989 *)
- 253 1991 **Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling.** Een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua
- 254 1992 **Milieu en Ontwikkelingssamenwerking.** Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid, met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië en Kenya
- 255 1992 **Sector Aid and Structural Adjustment; The Case of Sugar in Tanzania**
- 256 1992 **La Riziculture Paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991.** Evaluation de l'appui néerlandais
- 257 1993 **Het Flood Action Plan, Bangladesh.** Een onderzoek naar aanleiding van het debat over waterbeheersing in Bangladesh
- 258 1993 **Evaluatie en Monitoring.** De Rol van Projectevaluatie en monitoring in de Bilaterale hulp *)
- 259 1993 **Samenwerkingsverbanden in het Hoger Onderwijs.** Een evaluatie van samenwerkingsverbanden in Botswana, Lesotho, Swaziland en Tanzania
- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** Samenvattend rapport
- 261 1994 **India.** Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992
- 262 1994 **Mali.** Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992
- 263 1994 **Tanzania.** Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 **Bangladesh.** Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985-1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting *)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Milieuv review 1994-1999 Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands.** isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development Netherlands support to the water sector.** isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5

*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2000

ISBN 90-5328-279-3

Bestelnummer: OSDR 0431/N

evaluation



Ministerie van
Buitenlandse Zaken



OSDR 0431/N