
Vergaderjaar 1995–1996

24 400 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1996

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 juli 1996

Bijgaand doe ik U toekomen het **verslag van het werkbezoek** dat ik **van 26–29 maart jl. aan Mali** bracht.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

Verslag bezoek aan Mali (26 t/m 29 maart 1996)

Van 26 tot en met 29 maart bracht ik een bezoek aan Mali op uitnodiging van de regering aldaar. Op 27 maart woonde ik de manifestatie *Flamme de la Paix* in Tombouctou bij. Deze manifestatie markeerde het einde van een periode waarin het Noorden van het land werd geteisterd door ongeregeldeheden tussen diverse bevolkingsgroepen in de regio en de tenuitvoerlegging van de maatregelen overeengekomen tussen partijen in het Pacte National van april 1992.

De overige dagen heb ik mij door bezoeken aan een aantal projecten en discussies met Malinese en Nederlandse projektverantwoordelijken op de hoogte kunnen stellen van de voortgang van de bilaterale samenwerking.

Op 26 maart had ik een onderhoud met Minister van Financiën Cissé en op 29 maart voerde ik gesprekken met President Alpha Konaré en Minister-President Ibrahim Keita.

Samenwerkingsrelatie Mali-Nederland

Hoofdpunten van beleid

De hoofddoelstellingen van de Nederlandse samenwerking met de Sahellanden, i.c. Mali, zijn voedselzekerheid en het terugdringen van milieudegradatie. De uitvoering van het hieruit resulterende beleid vindt in Mali plaats binnen een multi-sectoraal programma, dat zich kenmerkt door een keuze voor projecten gericht op de produktie van voedselgranen, erosiebestrijding, toegepast landbouwkundig onderzoek, gezondheid alsmede vrouwen en ontwikkeling. In Mali zijn de activiteiten geconcentreerd in de derde en vierde regio (respectievelijk Ségou en Sikasso).

Het samenwerkingsprogramma, zoals dat sinds het eind van de jaren zeventig gestalte heeft gekregen, is in 1992/93 door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) geëvalueerd. De bevindingen van de IOV aangaande Mali waren in het algemeen positief. Wel werd in het rapport een serie aanbevelingen gedaan ter verbetering van de samenwerking. In mijn schriftelijke reactie op het desbetreffende deelrapport heb ik aangegeven deze aanbevelingen over te nemen. Daarmee is sinds de behandeling van het rapport in de Tweede Kamer een aanvang gemaakt.

Hierna zal worden ingegaan op aspecten betreffende de ontwikkelingsrelatie met Mali: rurale ontwikkeling, de wijze waarop financiële hulp is en zal worden gegeven en de specifieke problemen van Noord-Mali.

Rurale ontwikkeling

Binnen het programma in Mali is een serieus begin gemaakt met het terugbrengen van het aantal activiteiten door middel van clustering. Deze ontwikkeling gaat gepaard met het streven om de individuele activiteiten onder te brengen in een geïntegreerde programmastructuur, waarbij verantwoordelijkheid voor beheer en uitvoering geheel bij de ontvangende partij ligt. Belangrijk daarbij is de institutionele versterking van de betreffende partner-organisaties. De omschreven programma-ondersteuning heeft recentelijk vorm gekregen in de samenwerking met de Compagnie Maliennne pour le Développement des Textiles (CMDT). Door middel van een monitoring-systeem zal beoordeeld worden in hoeverre de doelstellingen van het door de CMDT gepresenteerde programma bereikt zijn. Daarmee wordt de Nederlandse Ambassade in staat gesteld om met de CMDT een discussie te entameren over de inhoud van het beleid en de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Ik heb een dergelijke aanpak ondersteund. Ik ben mij er echter van bewust dat een dergelijke oriëntatie op één uitvoerende structuur het

risico met zich meebrengt dat de donor zich uitsluitend gaat richten op de kernactiviteiten van die organisatie. Daarmee wordt mogelijk voorbij gegaan de belangen van de rurale bevolking. Datzelfde gevaar doet zich ook voor bij het Office de Niger. In de toekomst zal dan ook de regio, en niet de institutie die het beleid uitvoert, het punt moeten zijn waarop de aandacht wordt gericht. De keuze voor regionale concentratie heeft in Mali, ten gevolge van de administratieve structuur van het land, als nadelige bijkomstigheid dat alternatieve partners niet voorhanden zijn. Veel aandacht dient dan ook te worden besteed aan de identificatie van partners en aan de vraag hoe deze te betrekken bij de ontwikkeling.

Het bovenstaande past in het kader van de door de IOV aangegeven prioriteiten. De benadering dient zich meer nog dan nu het geval is daadwerkelijk te richten op boerenorganisaties en hun mogelijkheden om betrokken te worden bij en verantwoordelijk te zijn voor de eigen ontwikkeling.

De bevolkingsparticipatie in de besluitvorming neemt in de uitvoering van het Nederlandse beleid een belangrijke plaats in, vooral ook omdat bestuurlijke decentralisatie en verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsinspanningen aan de basis hand in hand gaan.

Gezondheidszorg

De samenwerking binnen de gezondheidssector heeft de laatste tien jaar aanzienlijke veranderingen ondergaan. Vonden aanvankelijk activiteiten vooral plaats op dorpsniveau, later is gekozen voor een aanpak vanuit het districtsniveau om te komen tot standaardisering van de kwaliteit van de zorg. Deze aanpak bleek weinig effectief, reden waarom in het nationale beleid van Mali uiteindelijk werd gekozen voor een strategie vanuit arrondissementsniveau middels de oprichting van Centres de Santé Communautaires (CSCo's) die de voormalige Centres de Santé d'Arrondissement (CSA's) vervangen. Daar waar de bevolking voldoende financiële draagkracht bezit en de bevolkingsdichtheid hoog genoeg is (*de aires de santé viables*), worden clusters van dorpen gevormd die gezamenlijk van één CSCo gebruik maken en zelf een financiële bijdrage leveren voor de constructie van de centra en de functioneringskosten. In de gebieden met een te lage bevolkingsdichtheid danwel een te beperkte koopkracht (*aires de santé non-viables*) blijven de oude CSA's de zorg bieden met behulp van overheidsfinanciering van het gezondheidspersoneel. Binnen het nieuwe Malinese gezondheidszorg-beleid zijn voorts voorzieningen getroffen om de CSA's te revitaliseren. Deze revitalisatie is opgenomen in de door Nederland ondersteunde districten. Tevens is in deze districten afgesproken dat dorpen, die ver verwijderd liggen van de gezondheidscentra, door medisch personeel bezocht worden om toch minimale zorg aan de bevolking te kunnen bieden.

Tijdens het bezoek bleek mij dat de bezoekersfrequentie aan zowel de CSCo's als de CSA's zeer laag is. Dit heeft verscheidene oorzaken, zoals de kwaliteit van de zorg, de weinig klantvriendelijke houding van het gezondheidspersoneel, de afstand tot de centra, de beschikbaarheid van traditionele genezers in de dorpen om de kosten van de zorg. In mijn gesprekken met zowel President Konaré als Minister-President Keita heb ik mijn bezorgdheid uitgesproken over het geringe gebruik van de gezondheidsdiensten en de noodzaak van een sociaal vangnet kenbaar gemaakt. De Minister-President gaf aan dat in armere gebieden de overheid reeds bijdraagt aan de financiering van de diensten. De uitgaven in de sectoren gezondheidszorg en onderwijs bedragen thans 30% van de totale overheidsuitgaven. De kern van het huidige beleid is dat de

overheid de bevolking in relatief welvarende gebieden wil bewegen tot meer verantwoordelijkheid voor de voorzieningen in het eigen gebied.

Financiële hulp

De financiële hulp is vooral gericht geweest op de financiering van het structurele aanpassingsprogramma en schuldendienstverlichting. In 1993 is ook onderzocht of sectorale begrotingssteun zou kunnen worden verstrekt, met prioriteit voor het onderwijs. Aanvankelijk was zulks niet mogelijk omdat eerst een aantal knelpunten in de sector opgelost diende te worden. Minister van Financiën Cissé zette uiteen dat de conditionaliteiten voor de onderwijssector, die gekoppeld zijn aan de huidige Wereldbankfinanciering van het SAP 1995–1996, direct verband houden met de noodzakelijke hervormingen binnen deze sector.

De minister sprak overigens zijn bezorgdheid uit dat een situatie van overfinanciering van de onderwijssector lijkt te ontstaan, die ten koste dreigt te gaan van de van de financiële hulp aan andere sectoren. De minister heeft derhalve voorkeur voor financiële hulp in de vorm van algemene begrotingssteun of als schuldendienstverlichting. Met de vrijkomende lokale fondsen zou vooral de binnenlandse schuld kunnen worden gesaneerd, hetgeen het vertrouwen van de particuliere sector in de overheid zou doen toenemen.

De voortgang van het structurele aanpassingsprogramma in Mali wordt door de Bretton Woodsinstellingen positief beoordeeld. De gevolgen daarvan voor sommige sectoren in de samenleving (publieke sector in de steden) zijn groot. Met het oog daarop heb ik de vraag gesteld in hoeverre de uitvoering van de SAP-maatregelen het democratiseringsproces en de komende verkiezingen onder druk zetten, daarbij de vergelijking makend met de verkiezingen in Benin (maart 1996) waar President Soglo door tegenkandidaat Kérékou werd verslagen.

In hun reactie benadrukte zowel President Konaré als Minister-President Keita dat Mali de met de Wereldbank en het IMF gemaakte afspraken zal nakomen. De gevolgen van het structureel aanpassingsprogramma leggen inderdaad druk op de democratisering. Anderzijds wordt er in Mali intensief aan gewerkt om de geloofwaardigheid van het bestuur te handhaven door goede informatievoorziening en een transparante besluitvorming. Ook de verkiezingen dienen goed en transparant te worden georganiseerd.

President Konaré gaf te kennen dat de nationale prioriteiten zijn: decentralisatie, verhoging van de scholingsgraad en het creëren van werkgelegenheid voor jongeren. Macro-economische steun en sectorsteun spelen daarbij een belangrijke rol. Ook hij toonde zich enigszins bezorgd over de zeer grote aandacht bij donoren voor de onderwijssector, die zou kunnen resulteren in overfinanciering van de sector. Hij stelde dat naast onderwijs vooral de werkgelegenheid in de steden en het scheppen van kredietfaciliteiten, gekoppeld aan begeleidingsstructuren, de nodige aandacht verdienen.

Noorden

De manifestatie *Flamme de la Paix* wordt door de Malinese regering gezien als het begin van de integratie van Touaregs en andere minderheidsgroeperingen in de Malinese samenleving. Met het oog daarop stelt de Malinese regering zich ten doel om op korte termijn ontwikkelingsactiviteiten te starten, daarbij ook strevend naar opheffing van het geografisch isolement. Naast het directe ontwikkelingseffect wordt met deze activiteiten een bevordering beoogd van het vertrouwen bij de bevolking, dat het de overheid ernst is om te komen tot normalisering van

de situatie in het gebied. Hierbij wordt de betekenis van de rivier de Niger als verkeersader, water- en energieleverancier benadrukt, en gewezen op de noodzaak van adequaat beheer door de aan de Niger gelegen staten om economische en ecologische problemen op te lossen of te voorkomen.

President Konaré stelde als ontwikkelingsprioriteiten voor deze regio: efficiënt en betrouwbaar bestuur, de ontwikkeling van de sociale sectoren, werkgelegenheid en kredietfaciliteiten vooral voor vrouwen en jongeren. Voor een dergelijk breed programma zou een nationale ontwikkelingsinstantie moeten worden gecreëerd, teneinde de steun te coördineren. Van mijn kant is gesuggereerd om in Tombouctou op niet al te lange termijn wederom een Ronde Tafelconferentie te organiseren om de voorgenomen activiteiten en de coördinatie ervan te concretiseren.

Sinds 1992 heeft Nederland financiën beschikbaar gesteld voor de uitvoering van noodhulpprojecten in het noorden van Mali. Deze betroffen onderwijs (bouw van scholen) en watervoorziening (puttenbouw). Ze lijken echter in de huidige vorm slechts in beperkte mate bij te dragen aan de consolidatie van de vrede en de wederopbouw van het gebied, aangezien zij te weinig gericht op de integratie van de achtergestelde bevolkingsgroepen.

Ik heb te kennen gegeven dat Nederland de ontwikkelingen in het noorden structureel wil ondersteunen. De aanpak daartoe dient op samenhangende wijze te geschieden en de betrokkenheid van de minderheden daarbij dient te worden gegarandeerd.

Donorcoördinatie in de samenwerking met een nationale ontwikkelingsinstantie voor het noorden zal de effecten van de ontwikkelingsinspanningen optimaliseren.

Ondersteuning van het programma van het noorden heeft naast het ontwikkelingseffect een zeer belangrijke politieke uitstraling, omdat Mali een voorbeeldfunctie in de regio kan vervullen op het terrein van crisisbeheersing en democratisering

Conclusies

1. De uitbreiding van het Nederlandse programma naar de noordelijke Regio heeft als consequentie dat op politiek en ontwikkelingsterrein snel initiatieven moeten worden ontwikkeld teneinde het door het vredesproces verkregen momentum te kunnen bevorderen. Deze initiatieven zullen vorm krijgen door ondersteuning van door de VN geëntameerde activiteiten en door overleg met donoren en regionale bestuurlijke instanties. Mijnerzijds is steun toegezegd voor het houden van een Ronde Tafel conferentie ter zake.

2. Gegeven het belang van de rivier de Niger zal Nederland initiatieven ontplooien om de problemen van bevaarbaarheid, irrigatie, energievoorziening, bestrijding van verwoestijning en ontsluiting van de regio te onderzoeken teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing ervan.

3. De IOV-aanbeveling te komen tot een clustering van projecten zal niet inhouden dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich uitsluitend gaan concentreren op bestaande, voor de regio zeer belangrijke ontwikkelingsinstituten als het Office du Niger (ON) en de Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Concentratie op regio's dient te houden dat door middel van de procesbenadering en in samenwerking met lokale counterparts regionale ontwikkeling op gang

wordt gebracht. Daarbij zal de Nederlandse betrokkenheid langduriger moeten zijn dan nu het geval is en veel meer continu van karakter dienen te zijn.

Er moet eenduidigheid komen in de samenwerking met de genoemde instanties. Er is sprake van een discrepantie tussen de benadering van het ON, dat zich beperkt tot het uitvoeren van kerntaken, en die van de CMDT die naast de kerntaken ook rurale ontwikkelingsactiviteiten in ruimere zin uitvoert. Donorcoördinatie met betrekking tot de taken van de CMDT is noodzakelijk.

4. De dreigende «overfinanciering» van de onderwijssector is reden om de bestemming van de Nederlandse financiële steun te heroverwegen. De Malinese bewindslieden spraken hierbij voorkeur uit voor algemene begrotingssteun, waardoor de Malinese regering een evenwichtiger financieringsbeleid kan voeren, zodat ook ten behoeve van andere dan door donoren aangegeven sectoren fondsen beschikbaar komen (bijvoorbeeld steunmaatregelen ten behoeve van de particuliere sector).

5. Infrastructuur behoort niet tot de sectoren waarop de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is gericht. Anders ligt dat wanneer infrastructuur binnen het kader van geïntegreerde regionale ontwikkeling wordt geplaatst. In die zin is de rehabilitatie van een weggedeelte binnen het ON, teneinde de boeren de aanvoer van landbouwbenodigdheden (zaaizaad, kunstmest, bestrijdingsmiddelen) en de afvoer van de produktie tegen redelijke prijzen te kunnen garanderen, aanvaardbaar.

6. Vooralsnog bestaat geen duidelijkheid over de noodzaak tot bilaterale samenwerking op het terrein van de stedelijke ontwikkeling. Dit thema is, geven de beleidsuitgangspunten, nooit prioritair geweest en het is de vraag of dit momenteel wel het geval is. Afgezien van de hoofdstad bestaan er in het land geen werkelijk urbane concentraties. Wel kan aan de secundaire stedelijke centrale meer aandacht worden besteed, teneinde reeds in een vroeg stadium de bevolkingsdruk van de rurale gebieden te kunnen opvangen. Ik ben bereid voorstellen hiertoe op hun merites te beoordelen.