

Vergaderjaar 2000–2001

**27 400 V**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2000

Hierbij treft u aan mijn reactie op het rapport dat IOB opstelde n.a.v. haar evaluatie van het Nederlandse OS-programma in Mali over de periode 1994–1998. In deze reactie richt ik mij achtereenvolgens op 1) de context waarin het OS-programma in de geëvalueerde periode uitgevoerd werd, 2) de individuele bevindingen van IOB en 3) de relatie tussen de bevindingen van het rapport en mijn eigen beleid nu en in de toekomst.

#### **Doel en achtergrond van de evaluatie**

Deze evaluatie had tot doel na te gaan in welke mate de aanbevelingen van de IOV-evaluatie uit 1994 zijn uitgevoerd. Centraal stond de aanbeveling het Malinese ownership te versterken en over te stappen van een project- naar een programmabenedering. Ook werd aanbevolen meer verantwoordelijkheden te delegeren naar de post.

#### **De context van het OS-programma in Mali**

Het rapport schetst een gedetailleerd beeld van de ontwikkelingen binnen de meest essentiële onderdelen van het OS-programma in Mali in de periode 1994–1998. Het geeft daarbij duidelijk aan waar zich problemen en knelpunten voordoen bij invoering van nieuw beleid als de programmatische aanpak. Voor de, begin 1999 ingezette, sectorale benadering zijn een aantal constatering in dit rapport van belang. Alvorens daarop in te gaan, wil ik echter de context van het OS-programma in Mali in de periode 1994–1998 verduidelijken. Dat is van belang om de hoofdbevindingen van het rapport en het werk dat door de medewerkers van de Nederlandse Ambassade in Mali verricht is tot hun recht te laten komen.

- 1) Aan Nederlandse kant en in Mali hebben zich in de periode 1994–1998 gebeurtenissen voorgedaan die dat programma en de ontwikkeling ervan beïnvloeden. In het rapport komen die factoren nauwelijks aan de orde. Zowel met betrekking tot het beleid als op organisatorisch en

personeelsmatig terrein vonden ingrijpende wijzigingen plaats. Ik doel daarbij op de delegatie van verantwoordelijkheden naar de posten en het herijkingsproces.

Bovendien was uitbreiding van het programma met projecten in Noord Mali, ingegeven door de behoefte bij te dragen aan de stabiliteit in Mali, niet conform de inmiddels samen met de Malinese overheid uitgezette beleidslijn.

Aan Malinese kant kan evenmin van een rustige periode gesproken worden. Het land maakte een dramatische overgang van dictatuur naar democratisering door, wist pas in 1995/96 de onveiligheid in het Noorden aan banden te leggen en kent een zeer zwakke institutionele setting. Dat laatste krijgt in de evaluatie weliswaar aandacht, maar de mate waarin zo'n zwakke institutionele capaciteit inherent is aan onderontwikkeling wordt naar mijn mening door IOB onderschat. In de sectorale benadering blijkt de institutionele versterking het centrale en meest urgente aandachtsveld in nagenoeg alle OS-programma's te zijn. De conclusie dat hieraan binnen het Nederlandse OS-programma meer aandacht besteed had kunnen worden, onderschrijf ik. Hieraan is echter de afgelopen periode veel meer aandacht gegeven dan voorheen.

- 2) In de periode 1994–1998 waren concepten als ownership en donorcoördinatie nog in een pril stadium van operationalisering. Dit gold zowel voor donoren als voor de ontvangende landen zelf. Juist nu de implementatie van deze concepten systematisch ter hand genomen wordt, blijkt hoe moeizaam dit proces verloopt. Toen de Ambassade in Bamako zich in 1995 implementatie van de programmatische aanpak tot doel stelde, stond zij in de beleidsontwikkeling en operationalisering vrij alleen. Door andere donoren in Mali werd het ingezette proces inhoudelijk nauwelijks actief ondersteund. Het feit dat men desondanks de aanbevelingen uit de IOV-evaluatie van 1994 voortvarend heeft opgepakt ervaar ik dan ook positief.
- 3) Beleidsombuigingen vragen niet alleen geld en menskracht maar ook tijd. Een periode van krap vier jaar is voor implementatie van fundamentele beleidsveranderingen uitermate kort. Van implementatie van nieuw beleid dat in het Nederlandse programma in Mali vanaf 1994, en in feite pas vanaf medio 1995, in gang gezet is, mag men eind 1998 dan ook nog niet al te veel zichtbare resultaten verwachten. Inmiddels (tweede helft 2000) is duidelijk geworden dat er wel degelijk resultaten worden geboekt. Ik doel daarbij op de voortgang die is geboekt in de sectoren gezondheid en onderwijs op het terrein van beleidsontwikkeling, ownership, donorcoördinatie, gezamenlijke financiering, en concrete meerjarige actieplannen. De sector plattelandsontwikkeling levert in het rapport van IOB de meeste problemen op bij implementatie van het nieuwe beleid. Dat is ook nu nog het geval. Dat geldt overigens niet alleen voor Mali. Het blijkt in nagenoeg alle landen één van de meest complexe sectoren te zijn. Dit komt vooral doordat in de plattelandssector, in tegenstelling tot de sectoren gezondheid en onderwijs, geen sprake is van een eenduidige overheid die zelf beleid maakt en uitvoert. Vaak zijn meerdere ministeries betrokken bij deze ene sector. Juist in de plattelandssector zijn zaken als privatisering belangrijk en richt de terugtrekkende overheid zich vooral op het stellen van randvoorwaarden waarbinnen andere actoren (boeren, privé sector e.d.) hun rol spelen.

Meer in het algemeen wil ik erop wijzen dat zich ook aan Malinese zijde de laatste twee jaar belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan. Zo is in 1999 een veelomvattend decentralisatieproces van start gegaan, werd begin 2000 het Ministerie van Financiën samengevoegd met dat van

Economie en Planning, waardoor de coördinatie van de internationale hulpverlening sterk verbeterd is. Voorts keurden IMF en Wereldbank in september jl. het Interim PRSP goed en tenslotte bereikte Mali het completion point voor de HIPC.

Samenvattend kan worden gesteld, dat met het nieuwe beleid in Mali om verschillende, in het IOB-rapport aangegeven redenen, tot eind 1998 weliswaar beperkte resultaten zijn geboekt, maar dat het er inmiddels op lijkt dat men op verschillende onderdelen wel degelijk op de goede weg was.

### **De bevindingen van de evaluatie**

Graag wil ik kort ingaan op de hoofdbevindingen van de evaluatie.

#### *1. De kloof tussen beleid en uitvoering is groot*

Deze constatering onderschrijf ik in principe. Voor een groot deel komt dit echter door wat ik in bovenstaande kanttekeningen al aangegeven heb, namelijk dat beleidsombuiging en implementatie tijd kost. In de Malinese context moet de ontwikkelingssamenwerking gestalte krijgen binnen nog zeer zwakke bestuurskaders op alle niveaus. Die situatie wordt nog complexer als we daarnaast in beschouwing nemen dat het Nederlandse beleid in deze periode veranderde. Overigens, en ook IOB heeft dat geconstateerd, is zeker een aantal belangrijke concrete resultaten geboekt. Zo is het aantal Nederlandse deskundigen, met behoud van kwaliteit, sterk teruggebracht en is in een aantal programma's zeggenschap overgedragen aan Malinese partners.

#### *2. De gefragmenteerde en onvolkomen beleidsdialogoog tussen Nederland en Mali.*

Het is een feit dat met de delegatie van verantwoordelijkheden naar de posten het centrale beleidsoverleg dat door Den Haag met de autoriteiten van de ontvangende landen eens per jaar gevoerd werd, weggevallen is. Het is overigens de vraag of dit altijd als een verlies beschouwd moet worden. Dit overleg had een sterk formeel karakter en betrof doorgaans de formalisering van beleidsvoornemens die eerder reeds op lagere echnivoeaus uitgewerkt waren. Na het wegvallen van dit centrale overleg is in verschillende Nederlandse OS-programma's gezocht naar nieuwe vormen van beleidsoverleg. In Mali heeft men zich vooral gericht op overleg op sectorniveau. Dat is een goede zaak. Vooral als er zoals in Mali, gezien de zwakke institutionele setting, op nationaal niveau nauwelijks sprake is van een centraal aanspreekpunt. Inmiddels heeft donorcoördinatie meer gewicht gekregen. Ook aan Malinese kant is de coördinatie versterkt door het samengaan van het ministerie van Financiën met dat van Economie en Planning. Doordat er veel meer actoren rond de tafel zitten is beleidsoverleg zowel naar inhoud als naar vorm zo mogelijk nog complexer geworden. In Mali is Nederland samen met andere belangrijke donoren en de Malinese autoriteiten in het kader van beleidsoverleg en donorcoördinatie actief in het door de OECD-DAC geëntameerde initiatief «Mali Aid Review». Dit overleg tussen Malinese autoriteiten en de gezamenlijke donoren is uiteindelijk belangrijker dan het door IOB bepleitte bilaterale overleg tussen Nederland en Mali.

*3. Het vergroten van de zeggenschap (ownership) van Mali en het verbeteren van de partnerrelaties is geen eenvoudige zaak, vooral omdat er verschillende soorten en niveaus van samenwerking onderscheiden moeten worden.*

Ik onderschrijf deze conclusie. Maar op de argumentatie valt wel wat af te dingen. Ownership vormt het centrale concept binnen de Nederlandse OS. Het is niet iets dat van vandaag op morgen inhoud krijgt. Dat daarbij ownership niet alleen op nationaal, maar ook op decentraal niveau vorm moet krijgen, onderschrijf ik. Decentralisatie neemt in het nieuwe landenbeleid een centrale plaats in. In Mali, maar ook in andere landen, sluiten we aan bij het recent in gang gezette decentralisatieproces. Daarbij vindt afstemming plaats met de Nederlandse MFO's en de civil society in Mali. Overigens ben ik van mening dat de Nederlandse ambassade weliswaar een belangrijke rol heeft in het versterken van ownership op alle niveaus, maar dat het tot de verantwoordelijkheid van de Malinese regering hoort om te zorgen voor een «enabling environment», waardoor het voor haar eigen burgers mogelijk wordt om deel te nemen aan alle facetten van het ontwikkelingsproces.

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

De uitbreiding van het aantal medewerkers op de Ambassade had niet tot hoofddoel het monitoringssysteem te verbeteren. De personele uitbreiding was vooral bedoeld om de beheerstaak van het Departement over te nemen. De constatering dat nauwelijks sprake is van een uitgewerkt monitoringssysteem doet geen recht aan het werk dat door de Ambassade in Bamako verricht is. Zij heeft bijvoorbeeld zelf het initiatief genomen om alle activiteiten te voorzien van een logical framework en daarmee een eerste begin van monitoring bereikt. Ik deel deze bevinding van IOB dan ook niet. Inmiddels is bij de sectorale benadering uitdrukkelijker sprake van het ontwikkelen van een monitoringssysteem binnen elk van de OS-programma's. Het feit dat we nu over een duidelijker algemeen aanvaard beleidskader beschikken, maakt dat de voorwaarden voor monitoring meer dan voorheen aanwezig zijn. Het streven hierbij is om tot een monitoringssysteem van de ontvangende overheid te komen waar alle belangrijke donoren hun activiteiten op afstemmen. Met het «Mali Aid Review» is daarmee een begin gemaakt.

*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.*

IOB constateert dat niet verwacht mocht worden dat de aanbevelingen van de IOV-evaluatie met succes uitgevoerd konden worden. Vooral in het licht van de complexiteit van de Malinese samenleving en de problemen waarmee de beleidsuitvoering in de praktijk te kampen heeft deel ik deze bevinding.

### **Conclusie en de toekomst**

Hoewel ik de constatering van IOB deel, dat de implementatie van de programmatische benadering in Mali eind 1998 nog niet ver gevorderd was, ervaar ik dit als een logisch gevolg van de ingezette verandering en de aard en complexiteit van de problemen in Mali. Juist het feit dat vanaf 1998 op een aantal onderdelen van het programma in Mali duidelijk voortgang is geboekt is een indicatie dat de implementatie van het Neder-

landse OS-beleid in Mali op koers ligt. Dit betreft met name de voortgang in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg.

Omdat de, in Mali beoogde, programmatische aanpak en de sectorale benadering waarvoor ik gekozen heb op belangrijke punten overeenkomen, en omdat IOB haar aandacht bij uitstek op die beleidslijnen gericht heeft en daarover uitspraken doet, zijn er voor mij uit de studie een aantal interessante lessen te trekken. De IOB-evaluatie wijst op een aantal zaken die inmiddels actief opgepakt is. Ik doel daarbij op 1) de tijd en energie die nodig is voor implementatie van ownership en donorcoördinatie, 2) het bewaken van een zorgvuldige beleidsdialoog, 3) de uitdrukkelijke aandacht voor versterking van de institutionele capaciteit in de ontvangende landen, 4) benodigde expertise op de Ambassades en 5) aandacht voor het risico dat de sectorale benadering zich teveel op het nationaal niveau richt.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.