



Het meerjaren strategisch plan

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Bamako, Mali

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Managementsamenvatting	1
Hoofdstuk 2: Terugblik en geleerde lessen.....	1
Hoofdstuk 3: Landenanalyse.....	3
a. Algemeen.....	3
b. Belemmerende factoren	6
c. Analyses per speerpunt	8
d. Verantwoorde exit uit basisonderwijs.....	11
Hoofdstuk 4: Doelstellingen, resultaten, activiteiten en risico's op elk van de gekozen speerpunten.....	12
Hoofdstuk 5: Overige instrumenten van buitenlands beleid.....	16
Hoofdstuk 6: Financiële gevolgen.....	17

Het Meerjaren Strategisch Plan (MJSP) is een werkdocument. Het is eind september 2011 door de ambassade van Nederland te Bamako voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en werd in december 2011 goedgekeurd. Gedurende het goedkeuringsproces zijn sommige aspecten verhelderd of aangescherpt. Deze zijn opgenomen in de huidige versie. Een aantal nieuwe beleidsprioriteiten zal de komende periode worden uitgewerkt naar concrete doelstellingen, activiteiten en beoogde resultaten. Deze uitwerking zal in samenspel met de Malinese overheid, het maatschappelijk middenveld en de Nederlandse partners plaatsvinden.

Hoofdstuk 1: Managementsamenvatting

Mali is een land met potentieel, maar kent ook kwetsbaarheden: ecologisch, economisch en qua menselijk potentieel. De rode draad in dit MJSP is het vergroten van de weerbaarheid van de Malinese vrouwen en mannen. Willen resultaten beklijven dan zal het vergroten van de weerbaarheid op basis van insluiting en gelijkwaardigheid moeten gebeuren. Uit de analyse komen een zestal 'binding constraints' naar voren die de programmavoorstellen hebben geïnspireerd. De eerste is de *demografische ontwikkeling*: een bevolkingsgroei van 3,6% met een stijgende trend plaatst de Malinese samenleving voor zeer grote uitdagingen in al haar facetten. *Ongelijkheid en uitsluiting* vinden op subtiele wijze plaats. Waar veel wet- en regelgeving neutraal is geformuleerd ten aanzien van geslacht, leeftijd, regio of religie, blijven bestaande sociale, culturele en maatschappelijke ongelijkheden bestaan en raken uitvergroot bij toenemende druk op bestaande middelen. *Laag concurrentievermogen en gebrek aan economische diversiteit* vergroot het risico op crises. *Een lage scholingsgraad* laat menselijk potentieel onbenut waar dat juist zo nodig is. *Klimaatverandering* leidt tot een steeds grotere druk op schaarse waterbronnen en vruchtbaar land. *Instabiliteit*, zowel intern als in de regio, vergt een grote inspanning van de Malinese overheid waartoe op dit moment de capaciteit ontbreekt.

Mali beschikt ook over potentieel. De rijke geschiedenis en sterke cultuur, het vermogen tot maatschappelijke consensus, democratie, de jonge bevolking en een groot zij het niet onuitputtelijk waterreservoir kunnen worden benut om de kwetsbaarheden te verminderen. Daarvoor is het nodig potentieel te ontsluiten. De ambassade heeft zijn programmavoorstel precies daarop gericht: de potenties waar Nederland een meerwaarde kan bieden voor ontsluiting. Het programma gaat uit van drie prioriteiten: een inzet op Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, en een geïntegreerde inzet op voedselzekerheid en water. Beide laatste worden niet gezien als aparte thema's, omdat water in Mali primair en intrinsiek verbonden is met landbouwontwikkeling. Ter ondersteuning van het speerpunt voedselzekerheid wordt ingezet op versterking van menselijk potentieel via beroepsopleiding. Daarnaast zijn in de programmavoorstellen elementen voor stabiliteitsbevordering verweven. Daarbij is bewust gekozen voor een civiele benadering in het voedselzekerheidsprogramma (Menaka en toegang tot land- en waterrechten) en culturele initiatieven (festivals rond de Niger en Timboektoe, ontsluiting oude manuscripten in Timboektoe) In deze laatste programma's gaat het om kleinschaligheid, laagdrempeligheid en beheer en uitvoering bij lokale organisaties.

Mali hecht aan democratie. In de regio is het land een opmerkelijke democratische kracht. De grote politieke uitdaging ligt erin besloten dat het democratische bestel ook zichtbare resultaten moet op leveren. Nederland wordt door de Malinese regering gezien als een zeer betrokken partner, juist in het streven naar diepere verankering en grotere effectiviteit van het democratisch bestuur. Uit vooroverleg met de Malinese autoriteiten is gebleken dat alle doelstellingen in dit Meer Jaren Strategisch Plan (MJSP) passen in het Malinese ontwikkelingsstreven. Ook aan de gekozen samenwerkingsvormen hecht de Malinese regering nog steeds: partnerschappen tussen overheid, bedrijfsleven en NGO's alsmede waar mogelijk gebruikmaking van Malinese systemen en procedures. In dat kader zijn de voorstellen voor algemene begrotingssteun, waarover afhankelijk van de geldende armoede-, goed bestuurs- en veiligheidssituatie later in 2012 zal worden beslist, relevant. Het is die unieke en samenhangende positie die tot capaciteitsversterking op alle niveaus kan leiden. Gecombineerd met de inzet op economische groei en Nederlandse nadruk op stijgende Malinese belastingopbrengsten ontstaat een inzet die het land op termijn in staat moet stellen de eigen middelen effectiever en transparanter in te zetten voor zijn ontwikkeling. Daarmee wordt uitzicht geboden op een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid van de regering voor een zelfstandige Malinese ontwikkeling.

Hoofdstuk 2: Terugblik en geleerde lessen

1. De analyse van het vorige MJSP was vrij compleet en is nog steeds gedeeltelijk actueel. De ambassade heeft via het ondersteunen van het nationale Malinese ontwikkelingsplan, de sectorplannen en specifieke programma's, bijgedragen aan de bereikte resultaten op het gebied van landbouw, onderwijs en gezondheidszorg.
Les 1: veranderingen gaan traag: de politiek en het bestuur in Mali gebruiken consensus en bevestigen liever lopende ontwikkelingen dan te innoveren.
Les 2: De impact van donoren op het tempo van verandering en ontwikkeling is beperkt, zeker binnen een periode van vier jaar.
Les 3: Meerdere actoren (maatschappelijk middenveld, private sector, parlement etc.) zijn nodig om actief druk uit oefenen op de overheid t.b.v. het uitvoeren van haar ontwikkelingsplan. MFS (Medefinancieringsstelsel)-partners, zoals OXFAM-NOVIB en ICCO zijn complementair met hun programma's met betrekking tot transparantie en accountability ("publish what you spend").

2. In de analyse van het vorige MJSP wordt de ongelijke positie van de vrouw genoemd als belemmering voor het verminderen van armoede. Dit is nog steeds zo. De ambassade heeft in het vorige MJSP geen specifieke genderdoelstelling noch inzet benoemd. Daarmee is de veranderingskracht die via een genderbenadering tot stand kan komen onbenut gelaten, zelfs al is de ambassade actief geweest t.a.v. de invoering van een nieuwe 'Code des Personnes et de la Famille'.
Les 4: het is belangrijk om een systematische genderstrategie in het handelen van de ambassade te gebruiken, gebaseerd op endogene kennis en capaciteit. Per beleidsprioriteit dienen specifieke activiteiten geïdentificeerd te worden die tot daadwerkelijke positieve effecten op gendergelijkheid leiden.
3. Onderwijs, gezondheidszorg en landbouw waren de drie prioritaire sectoren in het vorige MJSP. De watersector was niet gekozen als sector en activiteiten op het gebied van geïntegreerd waterbeheer op het niveau van stroomgebieden zijn stilzwijgend verdwenen uit de activiteitenportefeuille zonder dat het geplande partnerschap met Duitsland beklonken werd. Binnen de landbouwactiviteiten die Nederland financiert bleef verbetering van irrigatiesystemen ten behoeve van akkerbouw wel een belangrijk aandachtspunt. Het succes van deze activiteiten hangt echter voor een groot deel af van een voorspelbare en verzekerde beschikbaarheid van water die op zijn beurt beïnvloed wordt door het waterbeheer stroomopwaarts.
Les 5: Landbouw en water zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar. Het 'terugtrekken' uit de watersector, met name uit het beheer op niveau van stroomgebieden, zowel wat betreft kwantiteit als kwaliteit, brengt risico's met zich mee ten aanzien van gepleegde investeringen en productie, daar waar deze "terugtrekking" onvoldoende wordt opgevangen door andere donoren. Dat laatste is het geval.
4. Het MJSP 2008-2011 zette qua onderwijs in op Millennium Development Goal (MDG) 2. Inderdaad is de toegang tot onderwijs op alle niveaus sterk verbeterd, zowel voor meisjes als voor jongens. Dit is een groot succes, zelfs al zal Mali geen 100% toegang in 2015 bereiken. Niettemin gaat het niet alleen om toegang tot onderwijs. Wil Mali kunnen profiteren van betere scholing dan zal de kwaliteit van het onderwijs omhoog moeten. Nog steeds kan slechts 45% van de leerlingen na 6 jaar basisonderwijs goed lezen en schrijven. Verankering van de ingezette schaalvergroting is nodig, en er moet daarnaast gewerkt worden aan de kwaliteit van onderwijs. Anders wordt de inzet van het afgelopen MJSP teniet gedaan.
Les 6: Consolidatie of zelfs uitbouw van de successen op het gebied van onderwijs vergen een stevige nadruk op kwaliteitsverbetering. Zonder die extra inzet bestaat het risico dat bereikte resultaten verloren zullen gaan. Onderwijs dat niet leidt tot een structureel hoger kennisniveau is immers een te duur tijdverdrijf.
5. De vergaande delegatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is positief voor de flexibiliteit waarmee de ambassade kan reageren op een veranderende context. In combinatie met de kwaliteit en de inzet van de medewerkers heeft dit de ambassade de afgelopen jaren slagkracht gegeven. De Nederlandse ambassade heeft zich steeds meer kunnen ontwikkelen tot een constructief kritische partner, die kan inspelen op zich plotseling voordoende kansen en bedreigingen. Ook het kritische vermogen wordt gewaardeerd. In 2010 heeft de ambassade besloten geen sectorale budgetsteun te geven aan onderwijs, omdat het Malinese onderwijsplan niet voldoende op orde was; in 2011 zet het ministerie een stevig eigen intern controlesysteem op en vraagt Nederland de donorgroep te leiden omdat ze een respectvolle en gerespecteerde partner is.
Les 7: Met oprechte betrokkenheid en een constructieve houding kan een ambassade het zich veroorloven om een kritische partner te zijn. Inhoudelijke kwaliteit is voorwaarde voor deze Nederlandse meerwaarde.
Les 8: De niche van de ambassade is de ter plaatse aanwezige deskundigheid met bijbehorende financiering. De lokaal aanwezige professionaliteit moet ook in Nederland beschikbare kennis kunnen ontsluiten voor Mali: banden met en kennis van het Nederlandse 'veld' worden belangrijker.
6. De architectuur van de donorcoördinatie is helder; Nederland heeft samen met o.a Frankrijk hard getrokken aan het gebruiken van een gemeenschappelijke donorstrategie. Regelmatig vindt een gemeenschappelijke beleidsdialoog plaats op hoog niveau. De gevolgde inzet legt de nadruk in de onderhandeling op een gezamenlijk optreden van de donoren waar de Malinese overheid van profiteert. Echter om werkelijke resultaten te bereiken is de inzet van meerdere actoren nodig: privaat en publiek, zowel overheid als niet-gouvernementele actoren.
Les 9: Binnen elke beleidsprioriteit is het nodig om zowel het formele systeem te ondersteunen (via de staat) als de specifieke doelstellingen (via NGO's, privé-initiatief of bedrijfsleven). Dit geeft ook mogelijkheden om de politieke dialoog op verschillende manieren te voeren (in algemeen donorverband, of via specifieke activiteiten en actoren).

In het vorige MJSP werd de situatie in het noorden van Mali al beschreven als problematisch. De instabiliteit van Noord-Mali lijkt ondertussen toe te nemen. Regionale ontwikkelingen (Libië) spelen hierbij een rol. Andere donoren (VS, EU, Canada, Frankrijk) verscherpen hun aandacht voor Noord-Mali, inclusief militaire steun. Nederland heeft geen belangen die militaire aanwezigheid zouden rechtvaardigen maar civiele inzet kan in het OS-programma worden geïntegreerd. Twee jaar geleden is noodhulp gegeven in Ménaka tijdens de droogte van 2010, zeer goed ontvangen en heeft geholpen de situatie in het Noorden beter te begrijpen en relaties met lokale bestuurders op te bouwen.

Les 10: Bescheidenheid is op zijn plaats t.o.v. de complexiteit van de situatie in Noord-Mali. In het OS-programma is een expliciete stabiliteitsstrategie nodig vanuit civiele betrokkenheid bij Noord-Mali.

7. Hoewel niet gepland in het vorige MJSP hebben handelsactiviteiten het afgelopen jaar een goede respons gekregen van het Malinese en Nederlandse bedrijfsleven dankzij de expliciete keus van de ambassade om tijd vrij te maken van de specialist landbouw en economie. Alleen al in 2011 werden vijf PSI-aanvragen, zes MMF verzoeken en zeven verzoeken voor het Daey Ouwens Fonds ingediend, naast een hele reeks 'losse' handelsverzoeken, deels als gevolg van een promotioneel evenement dat de ambassade begin 2011 organiseerde. Deze animo vanuit beide landen duidt op een concrete mogelijkheid de bilaterale relatie te verduurzamen. De activiteiten vergen echter veel tijd en begeleiding om tot gewenste resultaten te leiden.
Les 11: Om de potentie van Nederlands handels- en investeringsinstrumentarium te benutten voor groei van de bilaterale handels- en investeringsrelatie is specifieke capaciteit nodig.

Hoofdstuk 3: Landenanalyse

a. Algemeen

Cultuur en historie: trots, potentie en ongelijkheid

Mali is een oud land, met een rijke geschiedenis, een sterke cultuur en tradities waar de Malinezen trots op zijn. Sinds 970 is Timboektoe een wetenschappelijk en religieus centrum van de Islam. De Islam is verankerd in lokale tradities en is zeer gematigd. Tradities variëren tussen de verschillende volkeren en bepalen taalgebruik, (land-)rechten en het bestuur van lokale overheden. Van oudsher heeft Mali een cultuur van overleg, van consensus en een bijzonder systeem van "relations à plaisanterie", die de interetnische en interkaste relaties beheren en versoepelen. Dit maakt Mali tot een vreedzaam land. De valkuil van deze cultuur is dat relaties zo belangrijk zijn dat deze ook een grote rol spelen bij bestuurlijke beslissingen en daarmee corruptie kunnen toelaten en een rem vormen voor een rationele organisatie. Tevens leidt dit tot uitsluiting van groepen die niet bij de bestuurlijke elite horen: vrouwen, jongeren, sommige bevolkingsgroepen.

Mali is sinds 1992 een democratisch land met regelmatig gehouden democratische verkiezingen en daarop volgende vreedzame overdracht van macht. In 2012 zullen parlementaire en presidentiële verkiezingen worden gehouden. In totaal doen 26 partijen mee. Een vijftal kandidaten lijkt een serieuze gooi naar het presidentschap te kunnen doen. Ook al is de huidige premier een vrouw, de politieke scene wordt gedomineerd door mannen. Jongeren lijken weinig geïnteresseerd in de politiek. Vrijwel alle politieke leiders maken deel uit van de generatie 1991 (revolutie en einde dictatuur).

De positie van vrouwen is een goed voorbeeld van de complexiteit van de Malinese situatie. De officiële wetgeving waarborgt gelijke rechten en volledige participatie; het traditionele discours respecteert vooral 'moeder de vrouw' en de praktijk is discriminerend. Participatie van vrouwen in het politieke leven is beperkt, met name omdat 85% van de vrouwen analfabeet is; slechts 65% van de meisjes gaat naar school. Vrouwen zijn nauwelijks actief in de formele economie maar wel in de informele economie; toegang tot land, water en andere productiefactoren is ongelijk verdeeld. Hun reproductieve taak is nog steeds de essentie van hun bestaan (met 6,7 kinderen per vrouw als gemiddelde) ongeacht de etniciteit; zelfs bij de Sonraï of Peuhls die matrifocaal zijn is dit het geval. Gelukkig zijn er ook voorbeelden van succesvolle zakenvrouwen in de agrarische sector, in de metaalsector en in de bouw. Specifieke studies geven aan dat zich een breuk in gedrag van jonge vrouwen wat betreft hun levenskeuzen ontwikkelt; dat jongeren, jonge vrouwen en jonge huishoudens in urbane gebieden nu bewuster hun leven en hun kinderaantal gaan plannen. Dit zal nog bevestigd moeten worden in de gezondheidssurvey van 2012 (de laatste was van 2006). Wat betreft familiewetgeving werkt Mali al 10 jaar aan een nieuwe versie van de 'Code des Personnes et de la Famille'. De versie die door de regering is opgesteld en door de Nationale Assemblée is aangenomen bevordert gelijke rechten tussen vrouwen en mannen voor wat betreft erfrecht en eigendomsrechten, verhoogt de huwbare leeftijd van meisjes en verbiedt geweld tegen vrouwen en kinderen. Echter, deze versie is door een coalitie van conservatieve, traditionele mannen en behoudende religieuze leiders aangevochten. Hierop volgend heeft de president het wetsvoorstel voor herlezing teruggestuurd naar de Assemblée Générale. In de recent door het parlement aangenomen versie zijn een aantal belangrijke punten in de tekst van 2009 weer teruggenomen, waaronder verwijzingen naar internationale verdragen en de expliciete erkenning van volledige gelijkheid tussen man en vrouw. De code is nog niet door de president ondertekend en heeft daarmee nog geen kracht van wet.

Overheid en moderne instituties, verschillende werkelijkheden naast elkaar

Politieke en bestuurlijke instellingen in Mali vormen samen in principe een voldoende basis voor een goed functionerende staat. In de praktijk schiet bij veel instellingen de slagkracht tekort. Er is veel vooruitgang geboekt met de in 1991 ingezette decentralisatie, met als doel de administratie dichter bij de bevolking te brengen. Steeds meer activiteiten (bouw van scholen en gezondheidscentra, salarisbetaling van leerkrachten) worden op lokaal niveau uitgevoerd en beheerd. In vergelijking met andere landen in de regio is het

decentralisatieproces uitgebreid en van onderop opgezet. Dit betekent nog niet dat het bestuur werkelijk wordt ervaren als dichtbij, of als eigen wordt beschouwd. De bureaucratische en uitsluitende manier van besturen wordt namelijk gerepliceerd op lokaal niveau.

De situatie in het Noorden van Mali is hier een toonbeeld van. De Toaregs uit het Noorden eisen meer autonomie en meer participatie in de Malinese samenleving. Na de vredesakkoorden van 1996 heeft dit geleid tot integratie van Toaregs in politie, leger en regering. Niettemin worden legerbases in Noord-Mali vooral door zuidelijke etnische groepen bemand en zijn lokale bevelhebbers vooral uit gelederen van de Bambara gerecruteerd. Zo leeft het gevoel van afstand en onvrede nog steeds, zoals de ervaring van het conflict in 2006 laat zien. Recentelijk wordt dit gevoel nog versterkt door de forse afname van het aantal toeristen in de regio. De regering heeft daarom een groot urgentieprogramma opgezet (PSPSDN) om defensie, justitie, bestuur en ontwikkeling te stimuleren. Vele donoren ondersteunen dit programma en de uitdaging zal zijn om op middellange termijn de aanwezigheid van de staat vast te houden in de regio, haar karakter in overeenstemming te brengen met de regionale samenleving en haar effectief te laten zijn in lokale ontwikkeling.

Veiligheid: een bedreiging

In het noorden van Mali komen verschillende vormen van onveiligheid voor die de stabiliteit van Mali in zijn geheel bedreigen. De krachtige uitbanning van fundamentalistisch verzet uit Algerije heeft ertoe geleid dat AQIM (Al-Qaida in de Islamitische Maghreb) haar basis in Mali heeft gevestigd waar men mobiel is in de immense woestijn en waar soms samengewerkt wordt met groepen Toaregs.

De regering toont in zijn buitenlandse politiek de nodige activiteit met bilaterale ontmoetingen van de president met regeringsleiders in buurlanden, onderhandelingen op ministerieel niveau met Mauritanië, Algerije en Niger over veiligheid in de Sahel en een voorzichtige start van militaire samenwerking tussen deze landen. De binnenlandse verhoudingen met de Toaregs leiden tot een gecompliceerd stabiliteitsvraagstuk in Noord-Mali. Waar Toaregs traditioneel noord-zuid en oost-west handelsroutes door de Sahara beheerden, zijn de handelsstromen steeds meer opgedroogd en vervangen door illegale handelsstromen (contrabande, wapens, mensen). Daarmee lijkt een soort zakelijke relatie tussen AQIM en Toareg groepen ontstaan. De reeds complexe situatie wordt zo mogelijk nog complexer door regionale onzekerheden. De uiteindelijke effecten van de Libische revolutie kunnen groot zijn, maar zijn tot nu toe vooral onzeker. Wel is duidelijk dat van de ongeveer 40.000 Malinese arbeidsmigranten de helft inmiddels is teruggekeerd, ook in Noord-Mali, hetgeen de druk op het marginale bestaan in de regio vergroot en de instroom van geldovermakingen door emigranten doet opdrogen. Ook is de aanwezigheid van wapens in de regio sterk toegenomen. Het zuiden van Mali kent eveneens onzekerheden. De oorlog in Ivoorkust heeft grote betekenis gehad voor de ± 1 miljoen Malinese arbeidsmigranten. Verder is de haven van Abidjan niet bruikbaar, terwijl Dakar geen werkbaar alternatief kan bieden. Hoewel de stabiliteit in Ivoorkust nog niet is verzekerd, biedt de uiteindelijke machtswisseling daar voor Mali toch perspectief op normalisering van relaties en zijn veel Malinezen weer teruggegaan naar hun eigendommen en werk.

Macro-economische planning en economische kwetsbaarheid

De laatste analyse van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) laat zien dat Mali macro-economisch een solide beleid voert. Het monetaire beleid van de regering is voorzichtig gericht op budgettaire stabiliteit en beperking van publieke schulden. De inflatie is de afgelopen jaren gedaald. Het handelsklimaat is volgens de 'Doing Business' index de afgelopen jaren steeds iets verbeterd, maar de stapjes zijn klein en het handels- en investeringsklimaat kan nog fors worden verbeterd. In Mali is sprake van kruipende corruptie. Naast de Algemene Rekenkamer (Cour des Comptes) spoort de Verificateur Général de la Nation (algemene inspecteur der Rijksfinanciën) corruptie en fraude op en publiceert de constatering. Vervolging van fraude onder de verantwoordelijkheid van de minister van justitie vindt echter nog te weinig plaats. Wel heeft de regering recentelijk zijn systeem van interne controle verstevigd om beheer van het staatsbudget te verbeteren. Kortom er is een controlesysteem in werking. Meer publicatie van corruptieschandalen kan dan ook worden verwacht.

Sinds zijn onafhankelijkheid heeft Mali voortdurend geïnvesteerd in infrastructuur (wegen, dammen), in mijnbouw, in katoen (met de CMDT), in rijstproductie (via de Office du Niger), in water, onderwijs, duurzame energie en gezondheidszorg. De laatste jaren staat de goudprijs hoog, daarom levert goudwinning een belangrijke bijdrage aan het Bruto Binnenlands Product (BBP). In de toekomst zouden andere delfstoffen (bauxiet, diamant, mangaan, olie, gas, etc.) geëxploiteerd kunnen worden en perspectief bieden op stijgende nationale inkomsten.

De CSRP 2007-2011 (Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté) is geëvalueerd in 2011¹. Ondanks de wereldwijde economische crisis heeft Mali in 2010 een groei van 4,5% gerealiseerd. Naast gunstige ontwikkelingen van wereldmarktprijzen voor bijvoorbeeld goud en katoen is ook de goede regenval hierbij een factor van belang geweest. Desondanks is de gerealiseerde groei wel lager dan de geplande 7%. De bevolkingsgroei van 3,6% haalt de impact van de groei op armoedevermindering gedeeltelijk onderuit en in de afgelopen 4 jaar zijn er getalsmatig 2,7% armen bij gekomen, ook al vermindert het percentage van extreem

¹ Revue du CSL 2008-2011, juli2011

armen t.o.v. de hele bevolking tot onder de 41%. Dit toont de kwetsbaarheid van de economische groei als belangrijkste factor voor vermindering van armoede. Een steviger, dieper verankerde groei is nodig om echte welvaarts groei voor de Malinezen te verzekeren.

Landbouw en water, onlosmakelijk verbonden en ecologisch kwetsbaar

Mali beschikt over een groot potentieel aan natuurlijke hulpbronnen zoals delfstoffen, zon, wind, water en land. De basis voor economische ontwikkeling is dan ook de mijnbouw (waaronder goud), duurzame energie (zonne-energie en waterkracht) en de agrarische sector, zowel akkerbouw, veeteelt, visserij als bosbouw. Qua landbouw kan Mali uitgroeien tot de graanschuur van de regio gezien het feit dat het twee grote rivieren heeft die het land doorkruisen met daaromheen land in overvloed. De regenval varieert van noord naar zuid van 100 mm per jaar tot meer dan 1000 mm per jaar. De productie is echter zeer kwetsbaar als gevolg van variatie in klimaat en in het bijzonder regenval. Het bevorderen van geïrrigeerde landbouw is een effectief antwoord op deze kwetsbaarheid, maar wordt in toenemende mate begrensd door beschikbaarheid van voldoende water. Binnen het gebied van de 'Office du Niger', een grootschalig irrigatiegebied met een geschat productiepotentieel van één miljoen hectaren, wordt een kleine 100.000 hectaren momenteel bewerkt met een gemiddelde productie van 6 ton rijst per hectare. Zowel binnen als buiten dit gebied (bijvoorbeeld in de Binnen Delta) vindt nog altijd uitbreiding plaats van het geïrrigeerde areaal. Intensivering van de rijstproductie heeft vooral plaatsgevonden ten opzichte van land (productiviteit) maar niet van water (efficiëntie). Daar kan en moet nog een grote winst behaald worden. Ook onderzoek naar de productie van andere gewassen dan rijst (koren, mais) en grotere investering in opslag, transformatie en vermarkting van agrarische producten (zoals tomaten, groenten, vlees en zuivel) bieden aanzienlijk potentieel voor verbetering.

De waterrijkdom beschouwen sommige Malinezen (zowel boeren als overheid) als oneindig, terwijl vele studies² laten zien dat met de huidige manier van irrigeren veel verspilling plaatsvindt en dat het gebruik stroomopwaarts directe consequenties heeft voor de productie en de ecosystemen in de Binnen Delta. Ook worden in het gebied Office du Niger aanzienlijke gebieden in leasecontracten uitgegeven aan grote binnenlandse en buitenlandse investeerders, waarbij de rechten van en gevolgen voor kleine producenten vaak niet in beschouwing genomen worden. Het fenomeen van 'land grabbing' is acuut in Mali en nadere regulering van concessiebeleid is noodzakelijk.³ Bevolkingsdruk wordt o.a. zichtbaar in het feit dat in heel Mali steeds vaker conflicten voorkomen tussen veetelers en akkerbouwers, vooral rondom de geïrrigeerde gebieden. Daar wordt landgebruik vastgelegd via het irrigatiesysteem en is water schaars. Het gegeven dat de veeteelt in Mali voornamelijk extensief is vergroot de conflicten aangezien steeds minder land als weidegrond beschikbaar is en er bij de planning van nieuw akkerbouwareaal onvoldoende rekening gehouden wordt met traditionele veeroutes naar graslanden en waterbronnen.

Het waterbeheer op niveau van stroomgebieden is geen sinecure. Het rivierbekken van de Niger raakt negen landen, die van de Senegalrivier drie. De rivier heeft behalve de functie als bron van drinkwater en irrigatie ook een functie t.a.v. energie, transport, en biodiversiteit. Dit betekent dat vele instituties in verschillende landen betrokken zijn bij een goed geïntegreerd waterbeheer. De kwetsbaarheid van de voedselproductie ten aanzien van al deze factoren is dus sterk afhankelijk van het vermogen het water beter te beheren.

Onderwijs en gezondheidszorg: kwetsbaar menselijk potentieel

Mali heeft, zoals het merendeel van de Afrikaanse landen, een jonge bevolking. De gemiddelde leeftijd is 15,9 jaar. Dit biedt kansen voor economische ontwikkeling. Tegelijkertijd zijn er voor het land enorme uitdagingen op het gebied van scholing en gezondheidszorg en het scheppen van banen.

Mali heeft één van de hoogste analfabetismecijfers van de wereld: bijna 75% van de volwassenen kan niet lezen en schrijven. Slechts 18% van de volwassen vrouwen in Mali kan lezen en schrijven, slechts 5% op het platteland⁴. Het bereiken van Millennium ontwikkelingsdoelstelling 2 (MDG 2: Toegang tot onderwijs voor jongens en meisjes) is één van de belangrijkste doelstellingen van Mali's sectorplan voor onderwijs (PRODEC). Tijdens de eerste twee fases van dit plan is het aantal kinderen dat basisonderwijs volgt inderdaad sterk gegroeid: van 500.000 naar meer dan 2 miljoen kinderen. Van de meisjes volgt 74% basisonderwijs, maar slechts 51% daarvan maakt de school af. Van de jongens maakt 68% de school af⁵. De afgelopen jaren is ook een begin gemaakt met de broodnodige hervormingen binnen de onderwijssector. Het aantal leerlingen in het voortgezet- en hoger (beroeps-)onderwijs is de afgelopen jaren drastisch toegenomen. Desondanks heeft de Malinese regering moeite om de doorstroom van leerlingen naar vervolgonderwijs goed te plannen. Het aanbod van beroepsopleidingen is zeer beperkt en slecht ontwikkeld. Ook het hoger onderwijs verkeert in een crisis, met een zeer academische insteek en weinig aansluiting met de arbeidsmarkt.

² Haskoning, Plan de Développement Delta Intérieur, 2009 en rapport watermissie Bert Patijn Jean-Luc Ferotte 2011

³ Florence Brondeau, L'agrobusiness à l'assaut des terres irriguées de l'Office du Niger (Mali), 2011

⁴ GMR EFA 2011

⁵ CPS MEALN 2010

De coördinatie en organisatie van de publieke gezondheidssector is sterk en decentralisatie wordt progressief ingevoerd. De overheid heeft veel moeite gedaan om de gezondheidsdiensten dichterbij de bevolking te brengen door te investeren in gemeentelijke en regionale gezondheidscentra. Buiten de steden zijn er bijna alleen publieke voorzieningen; in steden is de privé sector groeiende. Maatschappelijke organisaties beheren een aantal centra met specifieke doelstellingen of doelgroepen, ook vooral in de steden. Financiering van de zorg ligt nog voor een groot deel bij de patiënten. De gezondheids-MDGs zullen niet gehaald worden: moedersterfte is licht gedaald naar 464 op 100.000 geboorten, terwijl het aantal kinderen dat onder de 5 jaar sterft nog extreem hoog is met 192 op 1000 kinderen (bijna 1/5). Hoewel de vaccinatiegraad hoog is, is het gebruik van de gezondheidszorg voor curatieve zorg laag, vooral door een gebrek aan kwaliteit, inclusief aanwezigheid en inzet van geschoold personeel. Malaria is de belangrijkste doodsoorzaak van kinderen.

Er is onvoldoende uitvoering van beleid voor reproductieve gezondheid van jongeren; veel meisjes trouwen en bevallen op zeer jonge leeftijd. Ook is nog steeds 85% van de vrouwen besneden. Gebruik van voorbehoedmiddelen is laag met 8%⁶, maar er bestaat bij 30% van de vrouwelijke bevolking een vraag naar anticonceptie waar zij geen toegang toe hebben.

Conclusies landenanalyse:

Ongelijkheden en kwetsbaarheden => weerbaarheid en gelijkheid

Mali is een land met potenties maar ook kwetsbaarheden: ecologisch, economisch en in zijn menselijk potentieel. De grote informele economie en de constatering dat er meerdere werkelijkheden bestaan wat betreft bestuur leidt tot de keuze voor het vergroten van de weerbaarheid van de Malinese vrouwen en mannen als rode draad in dit MJSP. Wil het beklijven, dan zal het vergroten van de weerbaarheid op basis van insluiting en gelijkwaardigheid moeten gebeuren.

b. Belemmerende factoren

Zoals beschreven is Mali een land met potentie en met kwetsbaarheden. Ontwikkelingen lijken geketend: potentieel blijft onbenut waardoor kwetsbaarheden alleen maar toenemen. Hoe kan het potentieel worden vrijgemaakt, welke factoren moeten daarbij ten principale worden geadresseerd...

Bevolkingsgroei

De demografische omslag lijkt in Mali (nog) niet bereikt. Mali staat –met Niger– hoog boven andere Afrikaanse landen, waar langzaam maar relatief minder kinderen geboren worden. De bevolkingsgroei van 3.6% is niet alleen zeer hoog, het cijfer bevestigt een voortdurende toename van de groei. Dit heeft gevolgen voor de economie, beschikbare natuurlijke hulpbronnen en niveau van benodigde sociale en andere diensten. Een selectie:

- De jonge bevolking betekent een belangrijke rijkdom voor het land en zijn economische ontwikkeling. De realiteit is echter ook dat terwijl de economie groeit tussen 4 en 5% per jaar, de groei van het nationaal inkomen per persoon door de bevolkingsgroei slechts marginaal is.
- De eindigheid van natuurlijke hulpbronnen als grond en water⁷ wordt steeds meer zichtbaar; de druk op vruchtbare gronden neemt al duidelijk toe, zowel op het platteland als rond de steden.
- De bevolkingsgroei komt bovenop de groeiende interesse in scholing voor kinderen waardoor het onderwijssysteem nog meer moeite heeft om kwalitatief en relevant onderwijs te leveren.
- Elk jaar komen 278.000 jongeren nieuw op de arbeidsmarkt, terwijl er ongeveer 50.000 nieuwe banen worden geschapen⁸, wat per saldo leidt tot meer werkloosheid, een groeiende informele sector en frustratie bij de jonge generatie. Productie en consumptie raken steeds vaker uit balans.

Een alomvattende visie hoe met dit gegeven om te gaan, is nog niet ontwikkeld in Mali. Door SRGR centraal te stellen wordt de rol van de vrouw in beeld gebracht. Dat is fundamenteel voor beleidsontwikkeling. Toenemende scholing en gezondheid van moeders, minder kinderen door latere huwelijken en grotere spreiding van geboorten kunnen een grote rol spelen. De positie en rol van de vrouw wordt in Mali nog sterk door mannen bepaald. Een gendergevoelige strategie ter vermindering van bevolkingsgroei is daarom noodzakelijk.

Ongelijkheid en uitsluiting

Bestuur is in Mali niet alleen gebaseerd op regels en wetgeving maar ook op relaties, op 'wie kent wie', op 'fraternités' (een soort disputen) en 'promotionariat' (jaargenootschappen). Vrouwen, jongeren en bepaalde bevolkingsgroepen zijn afwezig in de politiek of in het bestuur. De grondslag van modern bestuur - meritocratie, bediening gemeenschappelijke belangen, voorziening basisbehoeften - sluit niet volledig aan bij de traditionele Malinese bestuurscultuur, zelfs al heeft de meerderheid van de Malinese bevolking vertrouwen in de democratie. De bevolking voelt zich slechts gedeeltelijk partij van het nationale bestuur en in het

⁶ MICS 2010

⁷ Rapport water missie Jean-Luc Ferotte en Bert Patijn 2011

⁸ AFD: Assises jeunesse 2011

noorden wordt de afstand met Bamako sterk gevoeld. De ingevoerde decentralisatie van 1993 (met 703 gemeenten) heeft het centrale bestuur wel dicht bij de bevolking gebracht in een land dat 30 keer zo groot is als Nederland. De afgelopen jaren heeft Nederland gepleit voor en bijgedragen aan de uitvoering van de sectorale programma's op lokaal niveau in een gedeelde verantwoordelijkheid. De aanwezigheid van de staat, de betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur (lokaal en nationaal) wordt een ijkpunt voor een vreedzaam en democratisch Mali.

Van oudsher kent Mali grote welvaartsongelijkheid (grote veetelers, koningen en prinses), een kastesysteem en ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Ondanks wetgeving en beleid, die gelijkheid bevorderen, is de ongelijkheid nog erg groot: tussen vrouwen en mannen, tussen jongens en meisjes, tussen platteland en stad, tussen arm en rijk en tussen mensen van lagere kasten zoals smeden (forgerons) en mensen van hogere kasten zoals 'edelen' (nobles). Zoals beschreven in de Strategie Genre (2010) van de regering en in de CRSP 2007-2011 uiten deze ongelijkheden⁹ zich in 1) de ongelijkheid in positie in het gezin door culturele waarden die de vrouw ondergeschikt stellen aan de man, door controle over haar reproductie en door een gender gedifferentieerde opvoeding 2) een ongelijk niveau in kennis en scholing, 3) een kwetsbaarheid in reproductieve gezondheidszorg van vrouwen en adolescenten, 4) een stevige contributie van vrouwen aan het huishouden en aan de markteconomie met weinig zichtbaarheid en weinig toegang tot de winsten van ontwikkeling 5) ondanks gelijke rechten, een ongelijke beleving van deze rechten, 6) ondervertegenwoordiging in politieke en beslisstructuren. Deze ongelijkheid belemmert het bereiken van doelstellingen op het gebied van economische ontplooiing, Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) en onderwijs. Het systematisch werken aan vermindering van deze ongelijkheden binnen de prioriteiten is uitermate relevant.

De competitiviteit en gebrek aan diversiteit van de Malinese economie

De economie van Mali biedt veel mogelijkheden maar is in vergelijking met andere landen niet competitief: het ondernemingsklimaat is beduidend minder aantrekkelijk dan in bijvoorbeeld Ghana, het land heeft geen toegang tot zee, de potentiële werknemers zijn weinig geschoold en het aanbod van de financiële producten stimuleert niet de groei van kleine en middelgrote bedrijven. Het Malinese beleid heeft lange tijd landbouwextensivering gepromoot in plaats van intensivering, innovatie of diversificatie. De meeste boeren produceren granen (gierst, sorghum, mais en rijst) voor nationale consumptie en katoen voor de export. Nog steeds wordt voedsel geïmporteerd uit omliggende landen en uit Europa (suiker, meel, melkpoeder en uien) terwijl deze producten ook lokaal geproduceerd kunnen worden. Productie is in Mali sterk aanbod gedreven. Omdat vraag weinig invloed heeft op aanbod komt diversificatie niet van de grond, werken concurrentieprikkels weinig door en wordt er te weinig geïnvesteerd in koopkrachtontwikkeling. In de communicatiesector is het wel gelukt, waardoor kennis van de vraag sterk is toegenomen. Handelsrelaties kunnen als gevolg van toegenomen communicatie ook individueler van karakter worden. Een ketenbenadering is gewenst om op deze ontwikkelingen in te spelen. De eerste stappen worden momenteel gezet in de ketenbenadering voor sesam, mango en karité. Deze benadering kan ook voor andere ketens leiden tot grotere toegevoegde waarde binnen Mali en dus een hogere economische ontwikkeling en welvaart. Coherentie en stimulering van de diversiteit van de economie zal binnen het prioritaire thema voedselzekerheid plaatsvinden.

Het schoolsysteem sluit niet aan bij de vraag noch bij de markt

De lage geletterdheid van de Malinese bevolking en de slechte kwaliteit van het onderwijs dat nauwelijks aansluit bij de formele en informele arbeidsmarkt (80% van de economische activiteiten is informeel van karakter) hebben een negatieve impact op de sociale en economische ontwikkeling van Mali. Hierbij is specifieke aandacht nodig voor vrouwen, omdat juist zij in de informele economie actief zijn. Naast kennis spelen ervaringen en vaardigheden een belangrijke rol. Formeel en informeel onderwijs dat beter aansluit bij de marktvraag kan helpen informele activiteiten te ontsluiten. In de Malinese context is de impact van het aantal jaren scholing van meisjes en vrouwen direct gelieerd aan de mogelijkheden ter verbetering van de armoedesituatie, reproductieve gezondheid en geboortebeperving en kennis van HIV/AIDS. Daarmee is het gebrek aan kwalitatief goed onderwijs en een zeer mager aanbod van beroepsopleidingen een enorme en directe belemmering voor de speerpunten van dit huidige MJSP.

De kwetsbaarheid t.a.v. het klimaat

Mali is bijzonder kwetsbaar voor klimaatsverandering. Doorzettende verwoestijning bedreigt tot nu toe economisch levensvatbare regio's rond Timboektoe, Gao, Ménaka en Centraal Mali (Mopti, Dogon). Niet alleen neemt de regenval gestaag af qua hoeveelheid, het patroon van regenval wordt ook steeds onregelmatiger. Hierdoor neemt de kans op mislukte oogsten toe en herstelt landbouwgrond minder goed. Dergelijke ontwikkelingen hebben grote invloed op regenafhankelijke landbouw. Druk op de geïrrigeerde landbouw neemt als gevolg hiervan toe met als effect een forse toename van claims op water. De Niger, de levensader van

⁹ Cadre Stratégique pour la croissance de la Réduction de la Pauvreté 2007-2010 ; en Astou Diop-Dagne et Catherine Cormont-Touré, Hamidou Magassa et Jean Samaké « evaluation stratégique des enjeux en matière de genre au Mali », rapport Wereldbank, 2005.

Mali, zal niet in staat zijn om al die claims te honoreren met het risico van verdroging van noordelijker gelegen gebieden als gevolg. Vooral de Binnen Delta van de Niger vormt een kwetsbaar ecosysteem, waar meer dan 2 miljoen mensen van afhankelijk zijn voor hun voedselzekerheid. Juist in dit gebied met veeteelt, akkerbouw en visserij zijn oplossingen nodig voor de toenemende conflicten over toegang tot water. Veehouders uit het noorden zien zich genoodzaakt meer gebruik te maken van zuidelijker gelegen graslanden. De voedingswaarde van deze graslanden is lager dan in drogere gebieden, waardoor ook de kwaliteit van de veestapel terugloopt. Water speelt daarmee een sleutelrol in de toekomst van Mali en van de Malinezen.¹⁰

Veiligheid en externe schokken

Het veiligheidsprobleem kan zowel op nationaal als op regionaal niveau worden geanalyseerd. Regionaal spelen criminele activiteiten (mensenhandel, drugshandel) een grote rol, waarvan de vertakkingen ver buiten de grenzen van Mali gaan en een internationale aanpak vereist is. AQIM is eveneens een regionaal probleem, waarbij Mali aanvankelijk ervoor gekozen heeft om weinig actief op te treden om zo de eigen burgers niet bloot te stellen aan represailles. Recentelijk heeft, met het opzetten van regionale militaire samenwerking en met de conferentie van Algiers, Mali de noodzaak om actiever op te treden tegen het probleem van toenemende onveiligheid alsnog onderkend.

Nationaal vormt de instabiliteit in het noorden een groot risico, het zet de relatie tussen noord en zuid onder spanning, heeft effecten op toerisme en economie – ook in het zuiden-, en vormt een potentieel van frustraties. De weerbaarheid van het noorden, economisch en cultureel (met de Universiteit van Timboektoe) kan via gerichte programma's en complementair aan andere donoren (EU, Canada) vergroot worden in samenwerking met MFS partners (zoals ICCO en SNV). De Europese financiële crisis en de politieke crises in buurlanden zoals Ivoorkust en Libië leiden tot de terugkeer van migranten en de vermindering van inkomsten uit geldovermakingen. Mali heeft weinig interne reserves om op deze crises te reageren behalve interne solidariteit, familieopvang en een noodvoedselonds. De nationale economie en inkomens van huishoudens hebben zwaar te lijden onder deze verschillende externe schokken. Deze belemmering is dan ook pertinent voor de programmering van het nieuwe MJSP.

c. Analyses per speerpunt

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)

Basisgegevens

De bevolkingsgroei van 3.6% is voornamelijk het gevolg van een hoge kinderwens van Malinese vrouwen en mannen, zodat vrouwen in hun leven gemiddeld 6.7¹¹ kinderen ter wereld brengen. De vraag naar voorbehoedsmiddelen is vooral gericht op het spreiden van geboortes. Mali is weinig ontvankelijk voor bevolkingspolitiek direct gericht op geboortebeperving. Er zijn wel andere aangrijpingspunten om vooruitgang te boeken. Terwijl het gebruik van anticonceptie met 8% erg laag is, geeft 30% van ondervraagde vrouwen aan dat zij geen toegang hebben tot middelen, die zij wel zouden willen gebruiken¹².

Het hoge aantal tienerzwangerschappen (190/1000 vrouwen 15-19 jr.), mede als gevolg van vroegtijdige huwelijken van meisjes (49% vóór 20jr, 15% vóór 15 jr.), staan een gezonde reproductieve ontwikkeling¹³ en onderwijskansen van meisjes en jonge vrouwen in de weg. De hardnekkigheid van de toepassing van vrouwelijke genitale verminking (85.%¹⁴) versterkt deze risico's.

Tradities en cultuur

Deze Malinese realiteit t.a.v. SRGR is voor een belangrijk deel te verklaren uit een aantal tradities zoals genitale verminking zelf, maar ook de stevig verankerde sociale positie van 'moeder de vrouw' in haar reproductieve functie. Voor jongeren, maar vooral voor jonge meisjes, betekent dit een taboe op seks voor het huwelijk, en een vroeg huwelijk als toegang tot de hogere status als moeder. Ook de ongelijke machtsverdeling binnen dat huwelijk zit stevig verankerd in het denken, waarbij 85% van de ondervraagde vrouwen klappen van een echtgenoot gerechtvaardigd acht, bijvoorbeeld bij weigering van seks of tegenspreken. Communicatie over seksualiteit met de partner of andere verwanten is niet gebruikelijk en de kinderwens wordt bijvoorbeeld niet samen bepaald.

Bases om op te bouwen

Mali heeft een publiek gezondheidssysteem met een netwerk van gezondheidscentra over het hele land, bestuurd door de lokale gemeenschap. De privésector functioneert vooral in de grote steden, terwijl maatschappelijke organisaties een aantal centra beheren voor specifieke doelgroepen of activiteiten, zoals

¹⁰ Sahelian Pathways, research report 78, 2005, Africa Studies Centre

¹¹ DHS 2006

¹² MICS 2010

¹³ De WHO schat dat moedersterfte onder vrouwen van 15-19 jaar twee keer zo hoog is als vanaf 20 jaar; dat neemt toe tot een factor 5 voor vrouwen onder 15 jaar.

jongeren of contraceptie. De beperkte toegang tot contraceptie spreekt boekdelen over de effectiviteit van dit geheel aan diensten.

Coördinatie en planning in de publieke gezondheidssector is erg sterk met bijna 15 jaar ervaring in gezamenlijke monitoring en politieke dialoog. Dit biedt een functioneel platform voor discussie over onder andere toegang tot zorg (58% woont < 5km) in rurale gebieden, kwaliteit van zorg (0.33 bezoeken¹⁴ is laag) of innovaties in reproductieve zorg, ondersteund vanuit, maar uitgevoerd buiten de publieke sector. De politiek van Mali op het gebied van reproductieve gezondheidszorg is ook redelijk ontwikkeld, inclusief voor jongeren. Door maatschappelijke organisaties zijn verschillende interventies ontwikkeld, die op een grotere schaal uitgevoerd zouden kunnen worden t.b.v. meer autonomie voor vrouwen, mannen, meisjes en jongens met een betere seksuele en reproductieve gezondheid.

SR en jongeren, en andere gevoelige onderwerpen

Seks en voortplanting buiten het huwelijk is moeilijk bespreekbaar. De combinatie van vroege huwelijken en zwangerschappen, hoge vruchtbaarheid en lage onderwijsgraad van jonge vrouwen, die daarvan het gevolg is, kan echter niet genegeerd worden. Dit is in het beleid doorgedrongen, maar uitvoering daarvan vraagt om een innovatieve aanpak binnen en buiten de gezondheidssector. Publiek debat is nodig over de rechten van jongens en meisjes op goede informatie, een passend aanbod van voorbehoedsmiddelen en zorg, maar ook campagnes tegen genitale mutilatie. Andere onderwerpen waar met Malinese informatie een publiek debat (en passende actie) ondersteund zou kunnen worden, zijn bijvoorbeeld de gevolgen van de illegaliteit van abortus of van seksuele chantage op de middelbare school.

Donorveld en Nederlandse meerwaarde

Er zijn veel (kleinere) donoren actief in de gezondheidssector, alsmede in de reproductieve gezondheid; de grote donoren zijn Canada, de VS en de Wereldbank. De ervaringen en resultaten op SRGR gebied in Nederland, speciaal voor jongeren en risicogroepen, zijn waardevol om met Mali te delen en om een discussie over relevantie in de Malinese context mee te ondersteunen. Verder is Nederland al een aantal jaren actief in de beleidsdialoog binnen PRODESS en wordt daar gewaardeerd als kritische constructieve partner. Die inzet kan uitgebreid worden naar een beleidsdialoog aangaande SRGR binnen en buiten de gezondheidssector en coördinatie van activiteiten, inclusief innovatieve activiteiten en niet-publieke dienstverleners.

Voedselzekerheid en Water

Thematische prioriteiten waar je veel kanten mee uit kunt

Nederland is sinds lange tijd partner van de Malinese overheid op het gebied van landbouwontwikkeling en waterbeheer. Beide terreinen zijn onlosmakelijk verbonden met het speerpunt voedselzekerheid. Dit begrip omvat echter veel meer dan alleen landbouwontwikkeling. Zelfs de ketenbenadering, die de industriële- en dienstenkant van de agrarische sector met de productiekant verbindt, is niet voldoende om voedselzekerheid te bewerkstelligen. Aan de consumptiekant is de aandacht voor de nutritionele waarde van voedsel een belangrijke voorwaarde voor de verbetering van de situatie van voedselzekerheid. Hetzelfde geldt voor de prioriteit water. Dit begrip omvat zowel beheer van stroomgebieden, waterbeheer voor de landbouw (grootschalige/kleinschalige irrigatie, veiligstellen van water voor visserij en veeteelt), beheer van wetlands uit ecologisch perspectief, drinkwater en sanitaire voorzieningen.

....maar waar je focus in moet aanbrengen

Dergelijke ruime begrippen als beleidsprioriteiten betekenen voor de ambassade een heroriëntatie van het programma. Criteria daarvoor zijn de prioriteiten en het beleid van de Malinese overheid, de activiteiten van andere donoren, de resultaten van het huidige en van eerdere ambassadeprogramma's, de mogelijkheid om binnen een periode van vier jaar duidelijk effect te sorteren, de complementariteit met de MFS-partners en de toegevoegde waarde van Nederland.

Dit heeft geleid tot de keuze om op nationaal niveau in te zetten op het versterken van de processen van beleidsvorming en beleidsuitvoering in de agrarische sector, om het waterbeheer op alle niveaus te verbeteren met een regionale focus op het stroomgebied van de rivier de Niger en om in te zetten op ketenontwikkeling van een beperkt aantal landbouwproducten dat een grote impact heeft op inkomens van rurale huishoudens (met name door verbeterde participatie van vrouwen en jongeren), wederom in het stroomgebied van de rivier de Niger. Marktwerking en het ondersteunen van lokale actoren en bedrijven zijn de basis van de ketenbenadering.

De ambassade kiest er bewust voor om niet specifiek in te zetten op het aspect van voedingswaarde of voedselveiligheid, noch op drinkwater en sanitaire voorzieningen. Op deze terreinen zijn andere donoren reeds succesvol bezig en ziet de ambassade geen Nederlandse meerwaarde via het gedelegeerde programma. Dit

¹⁴ 1 op 3 personen bezoekt per jaar een kliniek voor een consult

neemt niet weg dat er voor het Nederlandse bedrijfsleven commerciële kansen liggen die de ambassade eventueel via het bedrijfsleven instrumentarium kan ondersteunen.

De rode draad in de aanpak van de ambassade is gelijkheid en weerbaarheid: mannen en vrouwen in de agrarische sector worden ondersteund in hun streven naar economische weerbaarheid. In de Malinese context speelt het terugdringen van de kwetsbaarheid van de productiesystemen daarbij een grote rol.

.....in een omgeving met twee gezichten

De Malinese context ten aanzien van voedselzekerheid laat zich op verschillende wijze beschrijven. Enerzijds dient de enorme agrarische potentie van Mali, gebaseerd op zijn rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen, goed voor het voetlicht gebracht te worden. De combinatie van grote rivieren en vruchtbare grond maken dat Mali de potentie heeft graanschuur van West-Afrika te worden. Ook op het gebied van veeteelt en visserij heeft Mali een comparatief voordeel ten aanzien van landen in de regio. De rijkdom aan delfstoffen biedt nu (goud) en in de toekomst (bauxiet, diamant, mangaan, olie, gas, etc.) perspectief op hogere nationale inkomsten.

Een andere beschrijving van de context toont de kwetsbaarheid van de huidige Malinese economie. Agrarische productiesystemen in Mali zijn kwetsbaar ten aanzien van klimaatverandering, het ontbreken van duurzaam geïntegreerd beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder water, en externe economische en/of politieke crises gezien de afhankelijkheid van internationale markten (katoen, goud) en de geïsoleerde ligging van het land. Daarnaast ondervinden rurale huishoudens hinder van het lage opleidingsniveau, de slechte toestand op het gebied van gezondheidszorg (inclusief SRGR), de verslechterde veiligheidssituatie en het gebrek aan mogelijkheden om hun inkomen dusdanig te verhogen dat zij tijdens de periode tussen twee oogsten niet onder de armoedegrens en/of onder de grens van voedselzekerheid terugvallen. Ook de beschikbaarheid van agrarische producten buiten de regio en buiten het productieseizoen is beperkt, hetgeen eveneens een belemmering vormt voor het bereiken van voedselzekerheid.

....en een gecompliceerde beleidsstructuur

Het ontbreekt de Malinese overheid niet aan beleid op al deze aspecten. Het grote aantal ministeries leidt tot een proliferatie aan beleidsdocumenten en strategieën, in de meeste gevallen opgesteld met behulp van donoren. De capaciteit en politieke wil om de verschillende beleidsterreinen op elkaar aan te sluiten laat echter te wensen over. De sectorale benadering wordt formeel zowel ten aanzien van de landbouwsector als ten aanzien van de watersector gevolgd. In de praktijk bestaat er echter nog veel weerstand tegen deze benadering als gevolg van politieke machtsverhoudingen binnen de sectoren maar ook uit angst voor een vermindering van donorbijdragen (en een vergroting van de transparantie!) als gevolg van de vermindering van het aantal projecten en programma's.

Toch wordt in de agrarische sector op technisch niveau voortgang geboekt en is een eerste concept van de Nationale Landbouwpolitiek met bijbehorend investeringsplan opgesteld. In de watersector bestaat al langer een nationaal beleidsplan en daar is de verwachting dat per 2012 door een aantal donoren wordt overgegaan op Sectorale Budgetsteun.

...met donoren die ook niet allemaal met de neus in dezelfde richting staan

De noodzaak om ook binnen de agrarische sector serieuze stappen te zetten richting harmonisatie van interventies blijkt wel uit het feit dat het aantal projecten en programma's eerder toe- dan afneemt (in 2010: 125) en het aantal donoren nog altijd meer dan 30 is. Dit is dan nog buiten de talloze interventies van (internationale) NGO's, instituten, stichtingen, centrale programma's en particuliere initiatieven gerekend. Aan de kant van de donoren wordt eveneens formeel een sectorale benadering aangehangen, maar in de praktijk neemt het aantal projecten dus niet af. Een tussenvorm wordt nu door de CPS-SDR (Cellule de Planification et de Statistique du Secteur Développement Rural) voorbereid, waarin er weliswaar nog steeds nieuwe projecten en programma's geformuleerd kunnen worden, maar dan binnen het Malinese beleidskader en volgens een door de Malinese overheid opgelegd stramien. Hierdoor wordt het in elk geval makkelijker de data te aggregeren en impactmeting te doen op de indicatoren die Mali voor haar agrarische ontwikkeling definieert.

...beroepsopleiding ter ondersteuning speerpunten

Zoals in de landenanalyse aangegeven is de afgelopen jaren door de Malinese overheid, samen met de partners waaronder Nederland, veel geïnvesteerd in de onderwijssector. Dit heeft geleid tot een significante toename van het aantal leerlingen op alle niveaus van het onderwijssysteem. In 12 jaar tijd zal het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd met 43% toenemen en moet het aantal plaatsen tot 2020 verdubbelen om MDG 2 te bereiken. Elk jaar zullen ruim 278.000 jongeren de arbeidsmarkt komen. Om hen betere kansen te geven moeten relevante beroepsopleidingen aangeboden worden.

Er zijn weinig doorstroombmogelijkheden naar middelbaar- en hoger beroepsonderwijs, zowel formeel als non-formeel, en de mogelijkheden die er zijn sluiten vaak slecht aan bij de behoeften aan kennis en vaardigheden binnen de Malinese arbeidsmarkt.

...met impact op sociale en economische ontwikkeling

In de Malinese context is de impact van het aantal jaren scholing van meisjes en vrouwen direct gelieerd aan de mogelijkheden ter verbetering van de armoedesituatie, reproductieve gezondheid en geboortebeperving, kennis van HIV/AIDS. Het is daarom ontzettend belangrijk dat vooral meisjes door kunnen gaan met onderwijs, ook na het basisonderwijs van 6 jaar. Door het onderwijs wordt de leeftijd waarop meisjes zwanger worden over het algemeen verlaagd, de waarschijnlijkheid om voorbehoedsmiddelen te gebruiken verhoogd en het aantal kinderen per moeder verkleind. Het belang van goede beroepsopleidingen gericht op het ontwikkelen van ondernemerschap en professionele kennis en vaardigheden geeft de jonge bevolking van Mali meer mogelijkheden om toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt.

Wat te doen?

Weerbaarheid wordt door de ambassade vertaald in strategieën die de economische potentie benutten en de kwetsbaarheid van de sector en met name de rurale huishoudens verminderen. Er zijn drie strategieën geformuleerd:

1. Het politieke en technische kader van de agrarische sector dient de ontwikkeling van de sector te sturen en te stimuleren, op dusdanige wijze dat deze ontwikkeling gelijke kansen biedt, duurzaam is en de doelgroepen er bij betreft.
2. Enkele waardeketens in het stroomgebied van de Niger die een grote impact op het inkomen van rurale huishoudens kunnen hebben gezien de mogelijkheden van waardevermeerdering op laag niveau en/of goede afzetmogelijkheden, zullen worden versterkt. Marktwerking en ontplooiing van bedrijvigheid vormen de basis van deze geplande ketenbenadering.
3. Geïntegreerd waterbeheer op het niveau van het stroomgebied van de rivier de Niger, maar ook op het niveau van irrigatiegebieden als het Office du Niger en de Binnen Delta (en mogelijk ook een gebied stroomopwaarts) zal worden verbeterd vanuit een economisch en ecologisch perspectief.

De interventies die onder deze strategieën worden uitgevoerd zullen worden versterkt door ondersteunende interventies op het gebied van beroepsonderwijs en SRGR (met name de vergroting van de autonomie van vrouwen en jongeren), door programma's die uit centrale middelen worden gefinancierd, door activiteiten van Nederlandse NGO's en kennisinstellingen, maar ook door de inzet van het bedrijfsleven instrumentarium.

....en waarom Nederland?

Met de speerpunten water en voedselzekerheid kan Nederland in Mali prima uit de voeten. Zowel via het ambassadeprogramma als daarbuiten. De ambassade is sinds begin jaren '70 betrokken bij water- en landbeheer ten behoeve van akkerbouw in het Office du Niger, maar heeft ook zijn sporen verdiend op het gebied van geïntegreerd waterbeheer, kleinschalige irrigatie, de ketenbenadering en veeteelt (Ménaka). Met het gedelegeerde budget kan de ambassade ten opzichte van andere donoren sneller optreden en de flexibiliteit in de programmering behouden die noodzakelijk is in de Malinese context.

Naast de toegevoegde waarde van het ambassadeprogramma hebben ook andere Nederlandse entiteiten Mali veel te bieden. Zo is de kennis van de Nederlandse universiteiten op het gebied van landbouw en waterbeheer alom bekend en geroemd in Mali. Verschillende Nederlandse bedrijven hebben geïnvesteerd in de mangoketen met als gevolg een toename van export van Malinese mango's naar Nederland. De belangstelling van zowel het Malinese als het Nederlandse Midden- en Kleinbedrijf (MKB) om een handels- en/of investeringsrelatie aan te gaan is groot, zo blijkt uit het aantal handelsvragen dat de ambassade ontvangt en uit de respons op de promotie van het bedrijfsleven instrumentarium. Het merendeel betreft economische activiteiten in de agrarische sector. Nederlandse bedrijven in de agrarische sector hebben een goede naam op het gebied van tuinbouw en veeteelt, maar ook op het gebied van logistiek en de voedingsindustrie. Nederlandse adviesbureaus staan bekend om hun kwaliteit ten aanzien van waterbeheer en waterwerken.

d. Verantwoorde exit uit basisonderwijs

De Malinese overheid en maatschappij zijn zich bewust van het belang om het onderwijssysteem efficiënter en doelmatiger te maken met een specifieke nadruk op het verbeteren van de kwaliteit, de doorstroom naar beroepsonderwijs en de aansluiting op de arbeidsmarkt. De maatschappelijke druk is enorm, maar ook de politieke wil, vertaald in een fikse toename van het overheidsbudget voor onderwijs. Bovendien is recentelijk de derde fase van het sectorplan voor onderwijs uitgewerkt waarbij als absolute prioriteiten de kwaliteit van het onderwijs en de verbetering van het beroepsonderwijs zijn geïdentificeerd.

Om de enorme investeringen van de Malinese overheid, maar ook die van Nederland gedurende de laatste jaren, te verzilveren is het noodzakelijk om nog een kwaliteitsslag te maken en de coördinatie en planning van het onderwijssysteem te verbeteren. Steun aan deze fase van kwaliteitsverbetering en aansluiting op de arbeidsmarkt vormt het sluitstuk van 12 jaar Nederlandse steun aan onderwijs in Mali. Aan de Malinese autoriteiten zal deze steun als exit programma voor 2012 en 2013 worden gecommuniceerd.

Donorveld

Verscheidende donoren zijn actief in de onderwijssector en sinds het begin van het Malinese sectorplan voor onderwijs wordt meer en meer vanuit een sectorale benadering gewerkt. In het kader van donorharmonisatie en taakverdeling (in o.a. Europees verband) hebben de afgelopen jaren onder andere België en Zweden zich uit de onderwijssector teruggetrokken. Momenteel zijn naast Nederland – sinds het begin van het sectorplan voor onderwijs één van de aanjagers en één van de grootste donoren – alleen Frankrijk (AFD) en Canada aanwezig voor wat betreft sectorale begrotingssteun. Andere donoren, die vooral vanuit een projectbenadering blijven werken zijn met name USAID, UNESCO, UNICEF, Zwitserland, Luxemburg, Japan en de Wereldbank. De Nederlandse inzet op sectorsteun past bij het karakter van een exit strategie. De aan de steun gekoppelde institutionele capaciteitsversterking zal Mali in staat stellen na beëindiging van de Nederlandse financiële bijdrage de eigen begrotingsmiddelen effectiever te besteden. Een analyse van de impact van de Nederlandse terugtrekking uit de sectorsteun zal de ambassade helpen de terugtrekking zorgvuldig uit te voeren.

Momenteel is Nederland op uitdrukkelijk verzoek van de Malinese overheid 'lead donor' in de onderwijssector. In principe is voorzien dat Nederland deze rol tot medio 2013 op zich neemt. Gegeven het exit karakter van de Nederlandse steun ligt verlenging niet in de rede.

Hoofdstuk 4: Doelstellingen, resultaten, activiteiten en risico's op elk van de gekozen speerpunten

De Nederlandse aanwezigheid in Mali wordt vooral gekenmerkt door ontwikkelingsamenwerking. Economische samenwerking en promotie van handel en investeringen, consulaire zaken en samenwerking op het gebied van cultuur sluiten zoveel mogelijk aan bij ontwikkelingsamenwerking en ondersteunen deze in het bereiken van de doelstellingen. Het kader voor de ontwikkelingsamenwerkingsrelatie vormt het Malinese beleid op armoedebestrijding, verwoord in het CSCR 2012-2017.

Vanuit de contextanalyse en de geïdentificeerde belemmeringen en met het oog op synergie, coherentie, effectiviteit, gebruikmaking van Nederlandse meerwaarde, harmonisatie en complementariteit met andere donoren en MFS partners, heeft de ambassade een keuze gemaakt voor een rode draad die leidend is in haar interventies ten behoeve van de ontwikkeling van Mali. Vervolgens heeft de ambassade de drie doelstellingen voor het komende MJSP gekozen. Om effectief te zijn in de drie doelstellingen zal de ambassade moeten inzetten op twee dwarsdoorsnijdende thema's die voorwaardenscheppend zijn en één dwarsdoorsnijdend thema dat meer als manier van werken wordt gezien.

De rode draad

Weerbaar zijn in een kwetsbare wereld. Dat is de rode draad van dit MJSP. De verschillende kwetsbaarheden die in dit MJSP zijn geïdentificeerd, treffen vrijwel iedereen in Mali. Vrouwen, mannen, jongeren, stedelingen en plattelandsbewoners. De gelijkheid tussen vrouwen en mannen is onderdeel van het versterken van de weerbaarheid van Malinezen.

Er is niet één 'silver bullet' waarmee de impact van de kwetsbaarheden kan worden geneutraliseerd: niet het bedrijfsleven, niet de markt, niet de formele noch de informele economie, niet de overheid en ook niet de Civil Society Organizations (CSO's). Steeds meer zal samenwerking zijn geboden met verschillende partijen en op verschillende maar samenhangende thema's. Het gaat om een grotere weerbaarheid op alle niveaus van de Malinese samenleving. Multiactor benaderingen zijn dan ook vanzelfsprekend bij de uitvoering van dit MJSP.

Transversale doelstellingen

Functioneren van de Rechtstaat

Het ondersteunen van de staat – ook in afgelegen gebieden – in zijn ontwikkelingsrol op het gebied van voedselzekerheid, onderwijs en gezondheidszorg, zal Mali helpen de uitsluiting en het gevoel van afstand te verminderen. Het ondersteunen van andere actoren en mechanismes – conflictbemiddeling, waardering en restauratie van cultureel erfgoed – zullen gericht zijn op communicatie en het versterken van de weerbaarheid. De ambassade zal binnen zijn prioriteiten zorgen dat uitvoering van de activiteiten zoveel mogelijk dichtbij en samen met de bevolking gebeurt en gecontroleerd wordt door lokale autoriteiten. De ambassade stelt voor als pilot de algemene begrotingssteun aan Mali voort te zetten. De analyse van de dan geldende armoede-, goed bestuurs- en veiligheidssituatie zal bepalend zijn voor besluiten over ABS na 2012.

Daarnaast stelt de ambassade voor 3 terreinen van overheidsfunctioneren te onderscheiden waar Nederland de politieke dialoog specifiek op zal richten, namelijk:

1. accountability (relatie regering/parlement, regering/bevolking, rekenkamer, verkiezingen)

2. rolopvatting (relatie publieke sector/bedrijfsleven/doing business, relatie met CSO's/NGO's (Civil Society Organisations/ Non Governmental Organisations), relatie met maatschappelijke instellingen/islamitische Hoge Raad/universiteiten/vakbonden).
3. performance Public Finance Management (PFM), decentralisatie, sectorbeleid, effectiviteit en gendergelijkheid.

Naast een economisch gericht programma in Ménaka, toegang tot land en water via het voedselzekerheid/water programma (eventueel rondom het Lac Faguibui) en bevordering van de rechtstaat, wil de ambassade twee culturele programma's ondersteunen in Timboektoe (via de Aga Khan Stichting en het festival du Désert). Op die manier wordt ontsluiting van en communicatie met het noorden bevorderd. Door de recente ontwikkelingen in het noorden (terugkeer van gewapende Malinezen uit Libië, de ontvoeringen, inclusief die van een Nederlander, op Malinese bodem, groeiend wantrouwen tussen de bevolking van het Noorden en de Malinese overheid) zal de ambassade, aanvullend aan wat andere donorpartners doen, definiëren aan welke activiteiten, gericht op duurzame vredesopbouw, zij kan bijdragen. De ambassade zal regelmatig rapporteren over de veiligheidssituatie en de ontwikkelingssituatie. De ambassade zal in de zomer van 2012 een plan presenteren voor interventies ten behoeve van Noord-Mali, waarbij de ambassade er vooral ook naar streeft om vanuit civiele samenwerking stabiliteit in Noord-Mali te vergroten.

Gelijkheid tussen mannen en vrouwen

Het versterken van de positie van de vrouw is een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling binnen de gekozen speerpunten. Dit betekent dat in de sectoren bij de planning, budgettering en monitoring de effecten op gendergelijkheid zullen worden gemeten. Concreet zal de ambassade politiek inzetten op een dialoog rondom de 'Code des Personnes et de la Famille' (via maatschappelijke organisaties, want het is bovenal een Malinese controverse), op een grotere participatie van vrouwen in beslisorganen, ook op lokaal niveau, en in het waterbeheer. Bij het SRGR speerpunt zal de strijd tegen vrouwenbesnijdenis ondersteund worden en zal de weerbaarheid van vrouwen en jonge meisjes versterkt worden wat betreft hun seksuele zelfbeschikking. In het onderwijs zal ook de nadruk liggen op het versterken van de weerbaarheid van meisjes en onderwijzeressen. De zichtbaarheid en opwaardering van de economische activiteiten van vrouwen is belangrijk voor voedselzekerheid evenals gelijke toegang tot land, water en andere productiemiddelen. Het versterken van het maatschappelijk middenveld, dat pleit voor gelijke rechten, zal in samenwerking met MFS partners worden uitgevoerd.

Veerkracht en zelfredzaamheid

Veerkracht en zelfredzaamheid vergen dat interventies eisen van duurzaamheid respecteren. Duurzaamheid heeft drie dimensies, namelijk economisch, sociaal en ecologisch. Steeds zullen de effecten van interventies op deze drie dimensies positief moeten zijn of tot structurele en duurzame veranderingen moeten leiden. Juist in een ecologisch, sociaal en economisch kwetsbare samenleving is dit een belangrijk uitgangspunt.

Specifieke doelstellingen

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)

De doelstellingen van Mali waar de ambassade de komende vier jaar aan wil bijdragen zijn tweeledig

- 1) Mannen en vrouwen, meisjes en jongens van Mali genieten een betere reproductieve gezondheid met meer autonome beslissingskracht door een vergroot aanbod van adequate en gediversifieerde reproductieve gezondheidsdiensten. Via publieke en niet-gouvernementele gezondheidsdiensten zal gedifferentieerde kwaliteitszorg aangeboden worden. Daarnaast zullen gespecialiseerde organisaties communicatiecampagnes organiseren over seksualiteit, vroege huwelijken en tienerzwangerschappen, en andere gerelateerde onderwerpen.
- 2) Vrouwenbesnijdenis is verminderd in Mali en zal een onderwerp zijn van publiek debat. Meer dorpen en mensen zullen zich engageren tegen vrouwenbesnijdenis. In deze periode zal een wet worden aangenomen die vrouwenbesnijdenis verbiedt; een belangrijk instrument voor Mali om versneld afstand te nemen van deze schadelijke traditie.

De ambassade zal door een mix van activiteiten deze doelstellingen ondersteunen. Ondersteuning van PRODESS (Programme de Développement des Soins de la Santé) via sectorale budgetsteun in combinatie met een specifiek programma voor MDG-5 zal reproductieve diensten in de publieke sector toegankelijker maken en kwalitatief verbeteren. Resultaten variëren van een hoger aanbod van lange-termijn voorbehoedsmiddelen tot toegang tot meer centra die gepaste verloskundige en neonatale spoedhulp kunnen verlenen met een functioneel verwijssysteem. Binnen het financieringskader van de publieke sector wordt de overheid ook gestimuleerd om op decentraal niveau, waar de publieke sector veelal enig dienstverlener is, maatschappelijke organisaties in te huren voor specifieke activiteiten. De ontwikkeling van het nieuwe 10-jaren plan en

sectorprogramma zal aangegrepen worden om zelfredzaamheid van en gelijkheid tussen mannen en vrouwen centraal te stellen.

Tegelijkertijd zal voortzetting en uitbreiding van financiering van niet-gouvernementele dienstverleners er voor zorgen dat er meer verscheidenheid komt in het pakket van diensten, vooral gericht op jongeren. Campagnes en communicatie-activiteiten zullen ondersteund worden om recht op toegang en daadwerkelijke toegang te bewerkstelligen, voor meisjes en jongens, tot gepaste SRGR diensten. Meer organisaties strijdend tegen vrouwenbesnijdenis zullen de middelen hebben om hun campagnes uit te voeren. Een aantal van deze activiteiten zullen gedurende 2012 geïdentificeerd worden en mogelijk pas van start gaan in 2013. De aanbevelingen van de IOB evaluatie over SRGR, die begin 2012 gepubliceerd zal worden, zullen worden meegenomen bij het definiëren van de nieuwe SRGR activiteiten.

De ambassade zal een politieke dialoog voeren over de consequenties van demografische groei, over het gebruik van voorbehoedsmiddelen door jongeren en over vrouwenbesnijdenis. Heikele onderwerpen in de Malinese context zullen niet gemeden worden en de ambassade zal actief zoeken naar organisaties en groepen die deze in de Malinese samenleving aan de orde willen stellen. Het doel is om tot positieve resultaten voor betrokkenen te komen, met realistische verwachtingen met betrekking tot de lange adem die hiervoor nodig is. Nederland, in samenwerking met andere donoren zoals Canada, de VS en UNFPA, is ondersteunend en versterkt de autonomie van het Malinese maatschappelijk middenveld. Een nauwe samenwerking met de onderwijsactiviteiten over seksuele voorlichting en respect voor seksuele rechten van meisjes en jongens is voorzien. Door de combinatie van systemische ondersteuning en specifieke ondersteuning acht de ambassade deze resultaten realistisch.

Hoewel de onverwachte weerstand tegen de 'Code des Personnes et de la Famille' wijst op een mogelijke vergroting van invloed van traditionalisten op de publieke opinie, is het niet waarschijnlijk dat dit het gebruik van SRGR diensten negatief zal beïnvloeden. De demografische realiteit is voor beleidsmakers een andere reden om voort te gaan met het verbeteren van toegang tot family planning, in combinatie met verlaging van moeder- en kindsterfte. Het blijvend lage onderwijsniveau is echter een belangrijke rem op ontwikkeling in deze.

Politieke wisselingen aan de top en in de staf alsmede capaciteitsproblemen op het ministerie van gezondheidszorg en bij NGO's brengen belangrijke managementrisico's met zich mee, waarop de ambassade, samen met andere donoren, zeer alert is.

De bronnen voor de indicatoren zijn over het algemeen betrouwbaar, en kwalificatie van gegevens kan gezocht worden om de ambassaderapportage te versterken.

Voedselzekerheid en Water

Voedselzekerheid voor meer vrouwen en mannen, jongens en meisjes geldt als einddoel voor Mali en voor de activiteiten van de ambassade. De Malinese overheid zet daartoe in op een groot aantal intermediaire outcome doelstellingen. De ambassade ziet een Nederlandse toegevoegde waarde op de twee onderstaande outcomes:

1. De prestatie van de landbouwsector in termen van volume, diversificatie en waardevermeerdering is in 2015 verbeterd op dusdanige wijze dat het percentage rurale huishoudens¹⁵ dat in armoede leeft is afgenomen¹⁶.
2. Het geïntegreerde beheer van water is in 2015 verbeterd in termen van duurzaamheid, gelijkheid (toegang en controle over water tussen vrouwen en mannen, veehouders en landbouwers), doelmatigheid en efficiëntie.

Om dit te bereiken zal in Mali in 2015 de volgende impact moeten worden bewerkstelligd:

- a. Het landbouwbeleidskader is dusdanig opgesteld en vertaald naar concrete activiteiten dat het de geïntegreerde ontwikkeling van de landbouwsector stuurt en stimuleert.
- b. De actoren in een aantal specifieke waardeketens presteren beter en werken meer samen met actoren op andere niveaus in de keten. In de ketens (maïs, tarwe, tomaten/uien/ aardappelen, meloenen, melk, vlees, vis) is een heldere koppeling tussen producent en consument ontstaan op basis van marktwerking.
- c. De instituties die belast zijn met waterbeheer plannen hun werk op duurzame, participatieve manier, gebaseerd op gelijkheid, geïntegreerd waterbeheer (water voor verschillende gebruikers uit verschillende bronnen) en vanuit een stroomgebied-benadering.

¹⁵ Zoveel mogelijk zal gelijkheid tussen mannen en vrouwen worden bevorderd. Al zijn momenteel geen gedesagreerde gegevens bekend.

¹⁶ Conform CLSP 2012-2015 en PNISA 2012-2015

De ambassaderesultaten (outputs) zijn: verschillende belanghebbenden (zoals de private sector, jongeren en vrouwen) zijn betrokken in het proces van beleidsvorming. Ook zijn de aspecten duurzaamheid en gelijkheid geïncorporeerd als gevolg van het betrekken van experts op deze terreinen in het proces van beleidsvorming. Bij de monitoring van de uitvoering van het beleid door Malinese overheidsinstellingen (nationaal/regionaal/lokaal) zorgt Nederland ervoor dat er aandacht is voor transparantie, rechtvaardigheid, efficiëntie en duurzaamheid. De spelers in de resultaatketens zijn getraind in ondernemerschap, hebben toegang tot marktinformatie, kennis en technologie en hebben hun organisatiegraad verhoogd, zowel op het niveau van elke schakel als op het niveau van de keten. De waterbeheerinstituties (waterschappen, ministeries, gemeenten) hebben de middelen om het water geïntegreerd te beheren, te letten op de kwaliteit van het water en hun beheer aan te passen aan de klimaatverandering. Institutionele relaties, modellen, data en instrumenten zullen worden verbeterd via financiële ondersteuning. Benodigde data en analyse voor besluitvorming zijn beschikbaar.

De activiteiten die tot deze resultaten zullen moeten leiden worden geografisch geconcentreerd in het stroomgebied van de Niger, waaronder Ménaka (in het noorden voor de vleesketen), de Binnen Delta en het péri-urbaine gebied rond Bamako (als groeiende markt). De activiteiten zullen uitgevoerd worden via meerdere spelers: overheid, waterschappen, boerenorganisaties en bedrijfsleven. Ook zullen kennisnetwerken zoals Agrihub aan de activiteiten gekoppeld worden. De activiteiten op het gebied van ketenversterking zullen via een internationale en/of Nederlandse NGO worden uitgevoerd. De inzet van het bedrijfsleven instrumentarium zal ondersteunend zijn.

De lokale water commissies beheren via consensus de verdeling van water en het onderhoud van waterwerken.

De beoogde resultaten binnen het prioritaire thema Voedselzekerheid en water lopen vooral risico op het niveau van de outcomes. De enorme bevolkingsaanwas vormt een groot risico voor de beoogde afname van de rurale armoede en daarmee de beoogde toename van voedselzekerheid. De ambassade tracht dit risico te verkleinen via de politieke dialoog en via haar activiteiten op het gebied van SRGR. Ecologische rampen zoals extreme droogte of sprinkhanenplagen vormen eveneens een groot risico, waarop helaas weinig directe risico verkleinende maatregelen te treffen zijn. Uiteraard zijn de activiteiten erop gericht het landbouwsysteem op de langere termijn weerbaarder te maken (diversificatie, efficiëntie etc.), doch bij acute rampen zal de voedselzekerheid in het nauw komen en zullen er noodmaatregelen getroffen moeten worden.

Op de kortere termijn vormen de presidentiële verkiezingen en de sluimerende corruptie een risico op output-niveau. Met betrekking tot de formulering van het beleidskader voor de sector zal door de donorgroep een overleg georganiseerd worden met de politieke partijen opdat deze dit proces mee kunnen nemen in hun campagne en er wellicht reeds voor de verkiezingen een (nieuw) commitment verkregen wordt. Corruptie wordt bestreden door regelmatige interne en zo nodig externe audits uit te voeren en door vaker een technische inspectie uit te voeren op de constructiewerkzaamheden ten behoeve van irrigatie. Op het niveau van de outputs van de ambassade zal vooral weerstand overwonnen moeten worden ten aanzien van meer geïntegreerde vormen van waterbeheer en landbouwontwikkeling, hetgeen gepaard gaat met een verschuiving van macht. De juiste keuze van actoren en het behalen van resultaten op de korte termijn kunnen de verschillende partijen bij elkaar brengen en houden. Ten aanzien van de stroomgebied-benadering dient op het niveau van de regio, met medewerking van Den Haag, gestreefd te worden naar een betere samenwerking met Guinée (Conakry).

Exit strategie Basisonderwijs

De hoofddoelstellingen van het huidige Malinese beleid zijn gericht op het in 2015 bereiken van een betere kwaliteit van en gelijke toegang tot het onderwijs en een verbeterd aanbod van het middelbaar- en hoger beroepsonderwijs. Dit zal jongens en meisjes in staat moeten stellen kennis en vaardigheden op te doen om zich zelf te redden en hun aspiraties na te streven. Dit betekent dat er meer jongeren zullen zijn die hoogkwalitatief beroepsonderwijs volgen, met gelijke toegang voor meisjes, en aansluitend op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Gegeven de huidige prioriteiten van het Nederlandse OS-beleid zal de ambassade werken aan een exit-strategie binnen de onderwijssector in Mali. Vanwege de huidige positie van 'lead donor' van de ambassade alsmede de enorme negatieve invloed van de lage alfabetiseringsgraad op de sociale en economische ontwikkeling van Mali zal dit zorgvuldig moeten gebeuren. In de context van de exit uit onderwijs zullen de doelstellingen van de ambassade gericht zijn op het versterken van het management en van de institutionele capaciteiten van het onderwijssysteem. De inhoudelijke monitoring zal de nadruk leggen op kwaliteitsaspecten, gelijkheid (gender en regionaal) en beroepsonderwijs.

De ambassade wil bijdragen aan:

1. verbetering van het onderwijssysteem op het gebied van efficiëntie, doelmatigheid en gelijkheid,

2. waarbij de nadruk ligt op kwaliteitsverbetering van het onderwijsaanbod en;
3. op een beroepsonderwijs systeem dat een goede overgang naar de arbeidsmarkt waarborgt en zelfredzaamheid bevordert.

De ambassade zal hieraan bijdragen door een ondersteuning van PISE III ('Programme d'Investissement du Secteur de l'Education') tot eind 2013 via sectorale budgetsteun in combinatie met enkele flankerende maatregelen gericht op het versterken van de institutionele capaciteit en de kwaliteitsverbetering. Een specifieke ondersteuning ter versterking van, in het bijzonder, hoger beroepsonderwijs in samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen (eventueel via het nieuwe NICHE programma) is voorzien. Innovaties voor kwalitatief beter onderwijs, alsook een specifieke nadruk op alfabetisering, zullen hun inspiratiebron vinden bij gespecialiseerde MFS partners of Malinese organisaties.

In het kader van de exit strategie zal het financieringsschema voor 2012-2015 aflopend zijn (respectievelijk € 10, 10, 6 en 5 miljoen). Het deel sectorsteun zal niet toenemen. De overige middelen zullen worden besteed aan flankerende goed bestuursmaatregelen en NGO financiering. In de dialoog en de triggers voor sectorsteun zal meer op kwaliteit worden gestuurd, waardoor eerdere investeringen een groter rendement zullen kunnen krijgen. De financiering aan NGO's is uitdrukkelijk bedoeld om ook de kwaliteitsdimensie sterker te maken. Ook wordt meer ingezet op een beleidsmatige ombouw richting beroepsonderwijs.

Mali is opengesteld voor NICHE. Het is de bedoeling om via kleinere voorbereidende financieringen al een aanzet te geven richting beroepsonderwijs. Beroepsonderwijs zal, voor zover mogelijk, via NICHE worden ondersteund als onderdeel van de economische inzet (voedselzekerheid/water). Een NICHE identificatiemissie kan daar dan op voortbouwen waardoor op termijn de decentrale input voor (beroeps)onderwijs kan komen te vervallen.

Het huidige PRODEC programma richt zich op MDG 2 bereiking met veel kwantitatieve doelen. PRODEC 1 loopt tot eind 2013 en zal daarna niet worden verlengd.

Dankzij het huidige leiderschap van Nederland in de donorgemeenschap zal de monitoring en de dialoog over kwaliteit en doelmatigheid worden versterkt. De ambassade zal de donorgoep in de onderwijssector leiden tot medio 2013 en het voorzitterschap dan overdragen aan een andere donor (cf. exit).

De verkiezingen in 2012, waarbij onderwijzers ingezet en schoolgebouwen gebruikt zullen worden tijdens campagne en daadwerkelijke verkiezingen, vormen een risico voor het bereiken van bovengenoemde ambitie, wat met name vertragend kan werken voor wat betreft de kwaliteitsverbetering van het onderwijsaanbod. De belangrijke en lastige hervormingen die doorgevoerd moeten worden zijn eveneens politiek gevoelige kwesties in tijden van verkiezingen en verandering van macht. Tevens biedt het enorme gevoel van urgentie bij alle actoren (overheid, parlement, maatschappelijk middenveld en onderwijspersoneel, ouders en leerlingen zelf) om het onderwijs kwalitatief te verbeteren en beter te laten aansluiten bij de behoeften van de arbeidsmarkt uitgesproken mogelijkheden om juist in deze periode de broodnodige 'kwaliteitsslag' te maken.

Hoofdstuk 5: Overige instrumenten van buitenlands beleid

Algemene activiteiten die horen bij het standaardpakket van een bilaterale post zullen ook door de ambassade van Bamako worden vervuld zoals het onderhouden van contacten tussen de overheid van Mali en Nederland en het uitdragen van het Nederlands beleid. Het officiële bezoek van de Malinese president aan Nederland in november 2011 zal worden gevolgd door een werkbezoek van de Staatsecretaris in 2012.

De EU coördinatie is een vast onderdeel van de werkzaamheden en de ambassade zal zich specifiek inzetten voor het concretiseren van de EU OS agenda zoals de EU Code of Conduct, het gender actie plan en de samenwerking t.a.v. algemene begrotingssteun.

De ambassade is geïnteresseerd in coherentievraagstukken en zou mee willen doen aan de voorgestelde pilot.

Cultuur

Het culturele programma is onlosmakelijk verbonden met de hoofddoelstelling van deze ambassade, namelijk het bevorderen van weerbaarheid en gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het culturele programma van de ambassade bevordert de Malinese culturele uitingen door optredens, architectuur, restauraties en festivals. De ambassade zal het cultuurprogramma ook deels gebruiken in haar streven voor meer stabiliteit en ontsluiting van Noord-Mali via het festival du Désert en via een programma van de Aga Khan stichting. Dit programma heeft tot doel de religieuze manuscripten van Timboektoe die thans in privé bezit zijn te ontsluiten voor publiek en (Islam)studenten.

De zichtbaarheid van Nederland is een duidelijk resultaat tijdens festivals en optredens.

De ambassade zal daarnaast haar website gebruiken voor actieve communicatie over resultaten en ontwikkelingsmogelijkheden- ook voor het bedrijfsleven.

Handel

Synergie tussen handelsactiviteiten en ontwikkelingssamenwerking kan, wanneer duurzaam uitgevoerd, innovatie en dynamiek opleveren bij het Malinese en Nederlandse bedrijfsleven. Gezien de goede respons op de intensivering van de inzet van de ambassade op dit terrein ziet de ambassade mogelijkheden de handelswerkzaamheden verder uit te breiden en te professionaliseren. Daarbij denkt de ambassade bijvoorbeeld aan het organiseren van meer specifieke activiteiten voor het Nederlandse en Malinese bedrijfsleven (seminars, missies etc.), het aangaan van partnerschappen met gespecialiseerde Malinese organisaties op het gebied van de bevordering van ondernemerschap, de sponsoring van Malinese handelsactiviteiten/business contests etc. en het beter toegankelijk maken van handelsinformatie, contactgegevens en business leads, via de website en met behulp van een gespecialiseerd CRM systeem. Deze proactieve inzet is echter arbeidsintensief.

Consulair

De OS en handelsprioriteiten betekenen een grotere vraag voor de consulaire afdeling, ook door de nieuwe voorgestelde benadering, waarbij niet alleen met overheid wordt gewerkt maar ook met het maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven.

Hoofdstuk 6: Financiële gevolgen

Financiële gevolgen ODA 2012-2015 in € (beleidsthema, artikel, omschrijving)

2.5 Veiligheid, goed bestuur en rechtsorde	1.190.000
4.1 Voedselzekerheid	10.500.000
4.3 Private sector ontwikkeling	32.000.000
5.1 Onderwijs en onderzoek	31.000.000
5.4 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en HIV/aids	59.000.000
6.2 Integraal waterbeheer, drinkwater en sanitatie	35.700.000
Totaal budget 2012-2015	169.390.000