

SNV-BENIN, 1985-1995

**Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998**

ISBN 90-5328-167-3

Omslagfoto: M.A. Oomen-Myin
Tekeningen: In: Jewell Rebecca, African Designs—British Museum Press
Kaarten: Geografiek, Amsterdam
Pre-press services: Transcripta, Beerzerveld
Druk: Ridderprint BV, Ridderkerk

Woord vooraf

In dit rapport worden de hoofdbevindingen en de samenvatting gepresenteerd van het hoofdrapport *SNV-Bénin, 1985–1995* dat tegelijk met deze publikatie verschijnt. De lezer wordt uitgenodigd het hoofdrapport te raadplegen voor meer gedetailleerde informatie, literatuurverwijzingen en bijlagen. Tevens werd een evaluatie-onderzoek uitgevoerd van het SNV programma in Nepal (1985–95). Voor beide studies werd eenzelfde methodologie gebruikt. Van dit onderzoek in Nepal verscheen een hoofdrapport in het Engels en eveneens een samenvatting in het Nederlands.

De beide evaluatiestudies werden geleid door Tom J. Segaar van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Marinette Oomen-Myin van Matrix Consultants.

Het samenvattend rapport over SNV in Benin bestaat uit de volgende hoofdstukken: de opzet van het onderzoek (hoofdstuk 1), een korte schets van de organisatie SNV (hoofdstuk 2), de context van Benin: basiskenmerken en ontwikkelingen, inclusief buitenlandse hulp (hoofdstuk 3), het programma van SNV-Benin in de periode 1985–95 (hoofdstuk 4), de kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten (hoofdstuk 5) en de conclusies (hoofdstuk 6).

De meeste onderdelen van de studie werden door Beninese en Nederlandse onderzoekers gezamenlijk uitgevoerd. Zowel in Nederland als in Benin werd een adviesgroep gevormd om de opzet, voortgang en de resultaten van het onderzoek te bespreken. Aan al deze betrokkenen en aan de directie en staf van SNV-Den Haag en SNV-Benin, de SNVers in het veld en de vele organisaties, autoriteiten en dorpelingen die de onderzoekers te woord stonden, zijn wij veel dank verschuldigd.

De inhoud van het rapport is de verantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoud

Hoofdbevindingen	1
Samenvatting	7
1 Aanleiding en opzet van de evaluatiestudie	9
2 Korte schets van SNV	10
3 Benin: basiskenmerken en ontwikkelingen	13
4 Het SNV programma in Benin, 1985–1995	18
5 Kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten	25
6 Conclusies	37
Bijlage: Onderzoekers en adviesgroepen	43

Hoofdbevindingen



Aan de hand van de centrale onderzoeksvragen worden enkele hoofdbevindingen met betrekking tot de evaluatie van het SNV programma in Benin gedurende de periode 1985–95 gepresenteerd.

Evolutie en kenmerken van het SNV-Benin programma

Het programma bestond voornamelijk uit personeelsinzetten en projecten. Onder ‘personeelsinzetten’ wordt verstaan: ontwikkelingswerkers (SNVers) die geplaatst waren in Beninese organisaties (daarom ‘gastorganisaties’ genoemd). Projecten bestaan uit twee hoofdtypen, namelijk: projecten die samen met andere organisaties worden uitgevoerd (daarom projecten met ‘partnerorganisaties’ genoemd) en projecten die SNV zelf uitvoert en beheert (daarom ‘eigen beheer’ projecten genoemd).

Tot het einde van de jaren '80 werkte SNV-Benin samen met Beninese overheidsorganisaties. Na een stagnatie van het programma die samenhangt met een algemene economische crisis in Benin, heeft het programma een flinke groei gekend. In 1990 kwam een nieuw bewind in Benin aan de macht waarmee democratiserings- en decentralisatie processen hoog in het vaandel kwamen te staan, waardoor uitbreiding van het programma gemakkelijker werd. Tegelijkertijd heeft zich ook in het programma van SNV-Benin een verschuiving voorgedaan, waarbij de personeelsinzetten in Beninese gouvernementele organisaties en projecten in partnerverband met de overheid werden gestopt. Sinds 1993 wordt het gehele programma in eigen beheer door SNV uitgevoerd. Dit besluit tot verandering werd enerzijds genomen op grond van de teleurstellende relaties met de bureaucratische en centralistische overheidsstructuren in het verleden. Anderzijds hing dit besluit samen met de transformatie van SNV van een vrijwilligersorganisatie tot een ontwikkelingsorganisatie met een eigen beleid.

Er zijn in totaal 225 mensjaren in het programma besteed, waarvan 61 mensjaren door Beninese SNVers. De uitgaven bedroegen fl. 43.3 miljoen waarvan 26% in de vorm van inzetten en 74% in de vorm van projecten zijn gerealiseerd. Deze uitgaven betroffen vooral rurale ontwikkelings activiteiten. Het merendeel van de fondsen is aan sectorale activiteiten (concentratie van de hulp op één hoofdactiviteit) besteed. Vanaf het einde van de jaren '80 werd echter de voorkeur gegeven aan geïntegreerde streekontwikkelingsprojecten (uitvoering van samenhangende activiteiten voor de ontwikkeling van een specifiek gebied), die volgens de procesbenadering uitgevoerd werden. De grootste concentratie van uitgaven, namelijk 73%, werd gerealiseerd in het Noorden van Benin: in Atacora, de armste regio van Benin en in Borgou, de zone met het hoogste economische potentieel.

Het veldkantoor van SNV-Benin is de belangrijkste actor geweest in de vormgeving van het programma. Beninese organisaties en andere hulporganisaties hebben geen invloed van betekenis gehad. Het Ministerie van Planning dat sinds 1993 toezicht op het programma houdt, had geen zeggenschap over het beleid noch over de keuze van activiteiten.

SNV-Benin genoot een relatief grote zelfstandigheid. Dit is enerzijds het gevolg van de delegatie van bevoegdheden aan de veldkantoren door het SNV hoofdkantoor. Anderzijds is dit ook het gevolg van de afspraken tussen SNV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij SNV de vrijheid heeft om eigen beleid te formuleren en aan haar activiteiten vorm te geven. SNV-Benin is er in de jaren '90 geslaagd een organisatievorm door te voeren die past bij de eigen strategie en aansloot bij het door het hoofdkantoor gepropageerde model van een professionele ontwikkelingsorganisatie. De meeste projecten werden uitgevoerd volgens een horizontale organisatiestructuur en de projectteams waren in 1995 opgebouwd uit gelijke aantallen Beninezen en Nederlanders, en uit een gelijk aantal mannen en vrouwen. Dankzij de invoering door het hoofdkantoor van een gestandaardiseerd administratiesysteem is het financiële beheer verbeterd. Daarentegen hebben investeringen in monitoringsystemen niet geleid tot een inzicht in de behaalde resultaten ten opzichte van de doelstellingen en de uitgaven.

SNV wordt in Benin door de overheid, beninese NGO's en andere donororganisaties als een sympathieke en hardwerkende niet-gouvernementele organisatie beschouwd die over ruime middelen beschikt om kleinschalige activiteiten aan de basis uit te voeren. Er is waardering voor de solidariteit met kwetsbare groepen, maar van de doeltreffendheid van de activiteiten is men niet overtuigd.

Resultaten van de evaluatie

De geëvalueerde personeelsinzetten en projecten hebben betrekking op activiteiten die in de twee noordelijke regio's van Benin, Borgou en Atacora, uitgevoerd zijn. Zij vertegenwoordigen 62% van de totale uitgaven van het programma ofwel fl. 26,8 miljoen en 52% van alle mensjaren in de periode 1985-95. Zij betreffen:

- Personeelsinzetten in vier verschillende overheidsorganisaties voor de ondersteuning van rurale ontwikkelingsactiviteiten: begeleiding van de bouw van werkplaatsen en dorpsgezondheidsposten, landinrichting, inter-sectorale activiteiten voor vrouwen en geïntegreerde streekontwikkeling. De hulp in de vorm van inzetten werd in 1993 gestopt;
- Twee sectorale projecten: drinkwatervoorziening en bruggen/ontsluitingswegen in de twee regio's en twee streekontwikkelingsprojecten, elk in één van de twee noordelijke regio's. Al deze vier projecten zijn lopende bilaterale projecten die door het Directoraat

Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan SNV zijn uitbesteed.

Beleidsrelevantie van het programma

SNV heeft zich altijd op armoedebestrijding gericht en op de samenwerking met organisaties van de betreffende landen. Sinds het begin van de jaren '90, is dit centrale beleid in termen van grotere sociale, economische en politieke weerbaarheid van armere en gemarginaliseerde groepen (waaronder vrouwen) geformuleerd. Om dit doel te bereiken werd tegelijkertijd de procesbenadering door het hoofdkantoor gepropageerd. Het programma van SNV-Benin komt in grote lijnen overeen met dit centrale beleid. Op enkele terreinen zoals de procesbenadering en de aandacht voor de relaties mannen/vrouwen (de 'gender' dimensie) kan SNV- Benin als een voorloper voor het hoofdkantoor beschouwd worden, omdat het de theoretische concepten uit Den Haag verder heeft uitgewerkt en toegepast in de praktijk. De uitvoering van activiteiten in partnersverband met Beninese organisaties is echter gestopt en SNV-Benin werkt sinds 1993 direct aan de versterking van de organisatie van de doelgroepen aan de basis. Op het gebied van 'milieu', dat als prioriteit door SNV in het begin van de jaren '90 opgenomen is, stond het beleid van SNV-Benin in 1995 nog in de kinderschoenen.

De reactie van SNV-Benin op het '*Renouveau Démocratique*' beleid dat begin jaren '90 in Benin opkwam, was tegenstrijdig. SNV-Benin liet aan de ene kant weten zowel de democratiserings- als de decentralisatieprocessen te willen ondersteunen, maar verbrak aan de andere kant de bestaande relaties met overheidsorganisaties. Het beleid van SNV Benin is verder redelijk afgestemd geweest op de Beninese context. Onder andere als gevolg van de uitvoering van structurele aanpassingsmaatregelen lopen bepaalde kwetsbare groepen extra risico. De directe steun aan deze groepen aan de basis, waaronder vrouwen, is daarom een relevante keuze.

Doeltreffendheid van activiteiten

De belangrijkste reden voor de aanvraag van SNV-inzetten was de behoefte aan capaciteitsopbouw. De helft van de SNVers heeft concrete praktische taken uitgevoerd waarvan de resultaten, direct of indirect, aan armoedebestrijding en aan de versterking van de capaciteit van Beninese collega's hebben bijgedragen. SNVers die op eigen kracht participatieve methoden of innoverende activiteiten in hun gastorganisatie hebben proberen te introduceren zijn duidelijk minder effectief geweest. De doeltreffendheid van alle inzetten op het niveau van het beleid en van het management van de gastorganisaties is beperkt gebleven.

De sectorale projecten hebben hun kwantitatieve doelen gerealiseerd. Het drinkwaterproject heeft in totaal 246 putten geslagen, waarmee circa 50 000 mensen zijn bereikt. Hierdoor is bijgedragen aan de verlichting van de werklust van vrouwen. Het bruggen/ontsluistwegen project heeft 186 bruggen en 85 km onverharde weg gerealiseerd. Het was voor dit project niet mogelijk om een schatting te maken van het aantal mensen dat hiervan profiteert. Het project heeft voornamelijk aan het welzijn van dorpeelingen bijgedragen door de toegang tot rurale centra te vergemakkelijken. In het geval van het drinkwaterproject is het gebruik van de putten beperkt doordat ongeveer de helft daarvan een groot deel van het jaar droog staat.

De resultaten van de streekontwikkelingsprojecten die volgens de procesbenadering uitgevoerd zijn verschillen per district. Deze verschillen hangen vooral samen met de economische situatie van de gebieden en de manier waarop de procesbenadering toegepast werd. Het aantal bereikte mensen is beperkt voor beide projecten, namelijk 2 500 mensen oftewel 3,5% van de districtbevolking waarvan 68% vrouwen in het ene geval en 224 personen oftewel 0,4% van de bevolking waarvan de grote meerderheid vrouwen voor het andere project. Kleine kredieten zijn uitgezet en een aantal sociale dorpsinfrastructuren zoals gezondheidsposten, waterputten en scholen zijn gebouwd. In het eerste project dat in een meer welvarend gebied wordt uitgevoerd, is met redelijk succes een aantal economische activiteiten vooral in de landbouw uitgevoerd. In het tweede project liepen vrijwel alle produktieve activiteiten op een mislukking uit. Beide projecten hebben bijgedragen aan een meer zichtbare rol van vrouwen in de samenleving en een verhoging van hun zelfbewustzijn. Zij hebben ook een voortrekkersfunctie in de coördinatie van de hulp- en ontwikkelingsactiviteiten in de betreffende districten vervuld en daarmee in feite de plaats van de lokale structuren genomen in plaats van dezen te ondersteunen in de uitvoering van hun taken.

De algemene bijdrage van de vier projecten aan armoedebestrijding moet als beperkt worden beschouwd. Weliswaar is er een bescheiden bijdrage geleverd aan de verbetering van de leefomstandigheden van arme groepen mensen, maar de schaal waarop dit gebeurde is gering en geeft geen reden tot optimisme. Bovendien, de streekontwikkelingsprojecten die zich op een grotere weerbaarheid van de bevolking in de betreffende districten richtten hebben tot dusverre vooral de sociale weerbaarheid van een klein aantal dorpsvrouwen versterkt. De bijdrage aan de politieke weerbaarheid in de vorm van versterking van dorpsorganisaties was beperkt. Op het gebied van economische weerbaarheid zijn er door maar één project, met name dankzij de gunstige economische context, bescheiden maar hoopgevende resultaten onder vrouwen geboekt.

Doelmatigheid van activiteiten

Wat betreft de personeelsinzetten hebben het doorzettingsvermogen en de werkdiscipline van een groot deel van de SNVers, die in vaak moeilijke werk- en leefomstandigheden moesten functioneren, veelal een positieve invloed op de resultaten gehad. De helft van de SNVers heeft doelmatig kunnen werken omdat de activiteiten die zij uitgevoerd hebben in het hoofdmandaat van de gastorganisaties pasten of omdat hun taken van meet af aan duidelijk afgebakend waren. De resultaten van de andere helft van de inzetten is negatief beïnvloed door de volgende aan SNV gerelateerde factoren: onvoldoende aandacht bij de voorbereiding van de SNVers op hun positie binnen de ontvangende organisaties, beperkte communicatie met de gastorganisatie tijdens de uitvoering en gebrek aan begeleiding van SNVers, zelfs voor innoverende aspecten die door SNV gepropageerd werden. De voornaamste beperkende factoren aan de zijde van de gastorganisaties betroffen het gebrek aan middelen en/of begeleiding of het gebrek aan interesse in de bijdrage van de SNVers. Over het algemeen zijn de kosten van de inzetten in verhouding tot de opbrengsten hoog geweest gezien het feit dat 28% van de SNVers is vertrokken voordat hun contract afliep, waarna het vaak negen tot twaalf maanden duurde om hen te vervangen.

De investeringen van SNV-projecten zijn in vergelijking met andere ontwikkelingsprojecten bescheiden gebleven. Desondanks waren de kosten toch relatief hoog in vergelijking met de behaalde resultaten. Naast de kosten van de buitenlandse technische assistentie, heeft de relatief grote autonomie van de projecten en het gebrek aan deskundigheid van een aantal SNVers op nieuwe terreinen een negatieve invloed op de doelmatigheid van de resultaten gehad. Deze nieuwe terreinen betroffen vooral de toepassing van participatieve methoden in een latere stadium van de sectorale projecten en de toepassing van de procesbenadering in de streekontwikkelingsprojecten. Het veldkantoor volgde de ontwikkelingen op afstand en de veldteams waren de hoofdactoren in de formulering, de uitvoering en de monitoring van de projecten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft alleen een rol in de beoordeling van nieuwe voorstellen gespeeld en geen randvoorwaarden van betekenis geformuleerd zelfs niet wanneer er twijfels bestonden over het realiteitsgehalte van doelstellingen en plannen. In alle vier onderzochte projecten bleven daardoor conceptuele en technische fouten lang voortbestaan en vanwege overbudgettering kwam het in drie gevallen tot substantiële verlengingen zonder dat tussentijdse evaluaties werden uitgevoerd.

De strikte toepassing van de door SNV-Benin uitgewerkte procesbenadering was kenmerkend voor de streekontwikkelingsprojecten. Dit heeft de betrokkenheid van de doelgroepen aan de basis versterkt, maar ook de uitvoering sterk vertraagd. Door zich van meet af aan op de organisatie van groepen aan de basis te concentreren, hadden de projecten geen goed inzicht in de ontwikkelingsmogelijkheden en de knelpunten van de betreffende

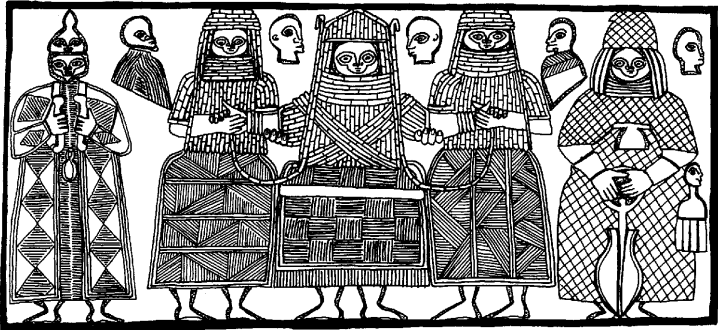
districten. Zodoende hebben de projecten niet altijd de juiste begeleiding aan de dorpsgroepen kunnen geven om tot relevante en haalbare keuzes van activiteiten te komen. Deze situatie heeft voor het project dat in het arme district opereert tot teleurstelling en stagnatie van de activiteiten geleid. Het andere project heeft de ervaringslessen getrokken en uiteindelijk de benadering herzien. Nu worden haalbare en relevant geachte activiteiten door het project zelf aan de bevolking voorgesteld. Zodoende verschilt de aanpak niet wezenlijk meer van participatieve werkwijzen die ook door andere ontwikkelingsorganisaties gebruikt worden.

Duurzaamheid van de resultaten

In de helft van de gevallen zijn de resultaten van personeelsinzetten gedeeltelijk duurzaam geweest. Het is niet verwonderlijk dat de uitgevoerde activiteiten die binnen de cultuur, de doelstellingen en de reële behoeften van de gastorganisaties pasten de meest duurzame resultaten hebben geboekt. Daar waar SNVers, op eigen kracht, participatieve methodes of innoverende activiteiten hebben geprobeerd te introduceren, zijn de resultaten, min of meer verdwenen na hun vertrek.

De kans op duurzaamheid van de resultaten van sectorale projecten wordt door het gebrek aan onderhoud van de gerealiseerde infrastructuur bedreigd. Voor de streekontwikkelingsprojecten wordt de kans op duurzaamheid als matig beoordeeld. Het bewustzijn van een klein aantal vrouwen is vergroot en de kans is groot dat enkele economische activiteiten voortgezet kunnen worden, omdat zij niet van grote externe investeringen afhangen. Voor alle vier projecten zijn de risico's op het niveau van de dorpsorganisaties aanzienlijk, omdat het voortbestaan van de door het project ondersteunde comité's of groepen sterk afhankelijk is van de projecten. Ook is de kans klein dat regionale of districtsontwikkelingsorganisaties geïnteresseerd zouden zijn om de activiteiten voort te zetten, omdat zij niet direct bij de planning en de uitvoering betrokken waren.

Samenvatting



1 Aanleiding en opzet van de evaluatiestudie

Aanleiding

In 1995 deed de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking het verzoek aan de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken om een evaluatie uit te voeren van de activiteiten van de ontwikkelingsorganisatie SNV.

Sinds 1977 is IOV verantwoordelijk voor de uitvoering van onafhankelijke evaluaties betreffende de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking. In het kader van de herijking van het Nederlandse buitenlandse die in 1996 zijn beslag kreeg, werd het mandaat van IOV uitgebreid tot de buitenlandse betrekkingen in het algemeen. De naam IOV werd bij die gelegenheid gewijzigd in Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). In dit rapport wordt de naam IOB gebruikt.

In het verleden heeft IOB incidenteel ontwikkelingsactiviteiten van SNV geëvalueerd, maar altijd als onderdeel evaluaties van sectoren, thema's of landenprogramma's. In deze evaluatie is het de eerste keer dat IOB zich uitsluitend richt op ontwikkelingsactiviteiten van SNV.

IOB heeft ervoor gekozen om de evaluatie van SNV-programma's uit te voeren in twee landen, te weten Benin en Nepal. Deze keuze is gebaseerd op een aantal criteria zoals de duur van SNV's aanwezigheid in het land (meer dan 15 jaar), omvang van het hulpprogramma (meer dan fl. 30 miljoen in de periode 1985–95), aanwezigheid van SNV's belangrijkste SNV- hulpvormen (personeelsinzetten in gastorganisaties en projecten) en geografische spreiding (Afrika/Azië).

Doelstelling en hoofdvragen

Het doel van deze evaluatie is om na te gaan in hoeverre de algemene doelstelling van SNV om bij te dragen aan de verbetering van de positie van arme, gemarginaliseerde en onderdrukte bevolkingsgroepen is gerealiseerd.

De hoofdvragen die aan de orde komen zijn:

- (1) Wat zijn de kenmerken van het SNV-programma in Benin m.b.t. beleid, activiteiten, organisatie en beheer?
- (2) Hoe is het SNV-landenprogramma in Benin tot stand gekomen en in hoeverre zijn zowel het beleid van SNV als het beleid en de behoeften van Benin erin te herkennen?

- (3) In hoeverre heeft het programma bijgedragen aan armoedebestrijding en aan de vergroting van de weerbaarheid ('*empowerment*') van arme en onderdrukte mensen?
- (4) In hoeverre zijn de capaciteiten van gast-/partnerorganisaties in Benin versterkt?
- (5) Welke middelen zijn ingezet om de resultaten te bereiken en is de inzet van deze middelen efficiënt geweest?
- (6) In hoeverre zijn de resultaten duurzaam?

Deze hoofdvragen worden beantwoord aan de hand van vier evaluatie dimensies, te weten beleidsrelevantie, effectiviteit, doelmatigheid en duurzaamheid.

Organisatie van het onderzoek

De evaluatie richt zich op de periode 1985–95 en op twee kernactiviteiten van SNV, namelijk de ondersteuning van gastorganisaties door ont wikkelingswerkers, de zogenaamde personeelsinzetten, en de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde en aan SNV uitbestede projecten waarin ook ontwikkelingswerkers werkzaam zijn.

Verskillende methoden van onderzoek zijn gebruikt, te weten dossieronderzoek, interviews met relevante personen/instanties in Nederland en in Benin die bij de voorbereiding en uitvoering zijn betrokken, inclusief de personeelsinzetten en de staf van de projecten die voor de evaluatie zijn geselecteerd. Verder werd een enquête onder de teruggekeerde personeelsinzetten in Nederland uitgevoerd. Tenslotte werd een onderzoek verricht naar de meningen en ervaringen van bewoners in geselecteerde districten waar de projecten zijn uitgevoerd. Aan de orde kwamen o.a. hun leefsituatie, veranderingen daarin en de rol die de ont wikkelingsprojecten daarin hebben gespeeld.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van in totaal 15 onderzoekers, waarvan 10 uit Benin/Senegal en vijf uit Nederland/België. In het kader van deze evaluatie zijn vijf deelstudies gemaakt. Het onderzoek werd begeleid door een adviesgroep in Nederland en in Benin (zie bijlage).

2 Korte schets van SNV

In 1965 werd de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV) naar het model van het Amerikaanse *Peace Corps* door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgericht voor de uitzending van jonge vrijwilligers naar ontwikkelingslanden. De centrale doelstelling van SNV is door de jaren heen niet veranderd: verbetering van de positie van arme en

gemarginaliseerde mensen. Tevens is steeds veel aandacht geschonken aan ondersteuning en versterking van ontwikkelingsorganisaties in de gastlanden. Specifieke thema's werden in de loop der jaren vormgegeven, onder andere 'vrouwen en ontwikkeling' sinds 1985 en 'milieu' sinds 1995. SNV heeft altijd aan de basis willen werken waarbij participatie van de bevolking en 'selfhelp' centrale uitgangspunten waren. In de periode 1990–95 werd het begrip 'empowerment' geïntroduceerd: vergroting van de weerbaarheid van arme groepen in sociaal, economisch en politiek opzicht. In dezelfde periode werd de 'procesbenadering' gepropageerd als de ontwikkelingsstrategie voor geïntegreerde rurale, en later ook urbane, ontwikkelingsprojecten. De procesbenadering gaat uit van de gedachte dat de armen zelf bij het ontwikkelingsproces moeten worden betrokken overeenkomstig hun mogelijkheden en de prioriteiten die zij zelf aangeven. Hiertoe worden groepen gevormd en begeleid om uiteindelijk zelf de contacten te leggen met publieke en private organisaties die voor de ontwikkeling van de bevolking in de desbetreffende gebieden van belang zijn. Zolang de groepen nog niet sterk genoeg zijn vervult SNV tijdelijk een intermediaire rol.

Grote veranderingen zijn in de organisatiestructuur doorgevoerd, o.a. de delegatie van taken en verantwoordelijkheden van SNV-Den Haag naar de SNV veldkantoren vanaf medio jaren tachtig, het besluit rond 1990 om niet langer een 'vrijwilligersorganisatie' te zijn maar een ontwikkelingsorganisatie te worden die mensen met een hogere beroeps- en academische opleiding uitzendt en het besluit in diezelfde tijd om naast het uitzenden van ontwikkelingswerkers naar gastorganisaties ook projecten uit te voeren. De naam van de organisatie werd gewijzigd in 'SNV-Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie'.

SNV heeft tegenwoordig de status van een 'QUANGO' (quasi non- gouvernementele organisatie). Dit wil zeggen dat er enerzijds een directe relatie is tussen SNV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV anderzijds nogal onafhankelijk is. De SNV-staf in Den Haag bestaat uit ambtenaren van dit Ministerie en het budget ten behoeve van de financiering van lopende en ontwikkelingskosten in Nederland en in de ontwikkelingslanden is bijna geheel afkomstig van het Ministerie. Daartegenover staat dat SNV een eigen bestuur heeft waarin geen ambtenaren van het Ministerie meer zitting hebben en vrijheid heeft t.a.v. zaken zoals recrutering van ontwikkelingswerkers, beleidsvorming, financieel en veldpersoneelsbeheer, uitvoering en monitoring van activiteiten in het veld.

In 1995 was SNV actief in 29 landen met bijna 600 'SNVers'. Deze term omvat in dit rapport zowel de vroeger uitgezonden jonge vrijwilligers als de tegenwoordig hoger opgeleide en wat oudere ontwikkelingswerkers die als regel op projectniveau worden ingezet. De uitgezonden SNVers hebben contracten van enkele jaren. In de periode 1985–95 bedroegen de uitgaven van SNV naar schatting fl. 994 miljoen, exclusief de lopende kosten van het hoofdkantoor in Den Haag.



Kaart 1 Administrative kaart van Benin

3 Benin: basiskenmerken en ontwikkelingen

Totale oppervlakte:	112.622 km ² (3 x Nederland)
Bevolking:	5,3 miljoen (1994)
Bevolkingsdichtheid:	Van 322 inwoners per km ² in het zuiden tot 16 à 22 inwoners in het noorden (Atacora en Borgou).
Belangrijkste groepen:	In het zuiden: Fon (42% van de bevolking), Adja (16%), Yoruba (12%). In het noorden: Bariba (9%), Bètamaribe (6%), Peul (6%).
Godsdiensten:	Inheemse godsdiensten (70%), Islam, Christendom.
Administratieve indeling:	6 regio's (Départements): Atacora, Borgou, Zou, Mono, Atlantique, Ouémé, elk onderverdeeld in districten (77 in totaal).
Voornaamste steden:	Cotonou (585.000 inwoners), hoofdstad –Porto-Novo (191.000 inwoners), Abomey (67.000 inwoners), Parakou (106.000 inwoners).
Bruto Nationaal Product:	US\$ 430 (1993)
Positie op de <i>Human Development Index</i> :	125/146 (1994).
Agro-ecologische zones:	De fysische-geografische omstandigheden in het zuiden zijn vooral geschikt voor het verbouwen van knolgewassen, met name yams en handelsgewassen als oliepalm en cacao. In het noorden zijn de belangrijkste voedselgewassen gierst, sorghum en maïs. Daarnaast wordt er, m.n. in Borgou, katoen verbouwd. De situatie van het westerse deel van Atacora is problematisch (ernstige voedselonzekeerheid).

Historische, politieke en sociaal-economische ontwikkelingen

Het deel van West-Afrika waar het huidige Benin ligt, kent een rijke historie die onder meer gekenmerkt wordt door veelvuldige migratie van landbouwers, een intensieve karavaanhandel en sterke feodale rijken. De macht van o.a. de Bariba in het Noorden en de Fon in het Zuiden was gebaseerd op een systeem van heffingen buiten hun eigenlijke territorium dat vaak de vorm van rooftochten aannam. De Fon ontleenden hun positie met name aan hun rol in de slavenhandel.

In 1899 werd het gebied een Franse kolonie onder de naam Dahomey. Gedurende de koloniale periode bleven de intensieve externe contacten voortbestaan. Mede daardoor ontwikkelde zich een dynamische, intellectuele bovenlaag. Een deel van deze elite, bekeerd tot het katholicisme, werkte voor de Franse koloniale overheid en zou na de onafhankelijkheid een belangrijk deel van de Beninese politici en diplomaten leveren. Een andere invloedrijke groepering bestond uit de islamitische Yoruba die, grotendeels onafhankelijk

van de Franse koloniale overheid, een sterke economische positie dankzij de clandestiene grensoverschrijdende handel opbouwden. Deze tweedeling zou in belangrijke mate het functioneren van de latere Beninese samenleving bepalen.

Na de onafhankelijkheid in 1960 volgde een periode van politieke onrust en terugval van de internationale handel. Met de komst van het marxistisch-leninistische bewind van Mathieu Kérékou in 1972 keerde de politieke stabiliteit terug en er brak een fase van economische groei die gebaseerd was op het importeren, doorvoeren en vervolgens tegen gunstige prijzen exporteren van grondstoffen van buurlanden. In 1973 werd dit systeem van '*ré-exportation*' tot overheidsbeleid verheven.

Aan het begin van de jaren '80 deed de daling van de wereldmarktprijzen voor grondstoffen zich sterk voelen en begon de overheid met pogingen de economie te liberaliseren, die voornamelijk tot uiting kwamen in sterke bezuinigingen en het achterblijven van salarisbetalingen door de overheid. De economische crisis verscherpte zich gedurende de jaren '80 en de sociale en etnische spanningen namen toe. Aan het eind van het decennium werd een accoord gesloten met het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank over de invoering van een Structureel Aanpassingsprogramma. De overheid stemde toen ook in met het houden van een nationale conferentie onder druk van ernstige sociale onrust. Aan deze in februari 1990 gehouden conferentie namen meer dan 50 toen nog illegale politieke groeperingen deel. Daarna werd een meer-partijenstelsel ingevoerd en persvrijheid geïntroduceerd. Tevens kwam er een overgangsregering.

In 1991 werden de eerste presidentiële verkiezingen in Benin gehouden, waarbij Soglo tot president werd gekozen, en kwam er een coalitieregering aan de macht. In de loop van de jaren '90 staken de sociale spanningen toch weer de kop op. Bij de presidentsverkiezingen in 1996 werd Kérékou, de voormalig president, de winnaar. Zijn nieuwe regering is voortgegaan op het pad van de democratie en de economische hervormingen.

De bevolking is sinds de onafhankelijkheid voornamelijk op zichzelf aangewezen gebleven om te voorzien in haar dagelijks bestaan. Daardoor ontbreekt het maatschappelijk draagvlak voor collectieve instituties, lag de nadruk steeds op persoonlijk gewin en kon de parallelle economie een overheersende positie verwerven. Volgens schattingen vertegenwoordigt deze 90% van de totale omvang van de Beninese handelssector.

Volgens de *Human Development Index* (HDI) van UNDP behoort Benin tot de armste landen ter wereld (in 1996: 124ste plaats uit 146 landen). De lage rang op de HDI hangt naast het relatief lage BNP per hoofd van de bevolking (US\$ 430 in 1993) vooral samen met een lage score op de variabelen onderwijs en gezondheidszorg. Binnen het gewoonterecht wordt de vrouw in essentie gezien als minderjarige en onder voogdij van

de man gesteld. Het officiële recht kent de vrouw een positie toe die gelijkwaardig is aan die van de man. De realiteit is dat vrouwen op vele terreinen nog een flinke achterstand in moeten lopen.

Het overheidsbeleid

In de periode 1972–89 waren de beleidsprioriteiten vastgelegd in meerjarige ontwikkelingsplannen die de marxistisch-leninistische oriëntatie van de regering reflecteerden. Nationalisering van de produktie nam een belangrijke plaats in.

In 1989 tekende de regering een akkoord met het IMF en ging het eerste Structurele Aanpassingsprogramma (SAP) van start, dat betrekking had op de periode 1989–92. Sindsdien worden de beleidsprioriteiten door de SAPs bepaald. Hoewel het macro-economisch evenwicht in essentie is hersteld, is er nog wel sprake van sociale spanningen. Het derde SAP (1995–99) legt meer nadruk op de sociale aspecten van ontwikkeling.

Economische ontwikkeling

Naar schatting tweederde tot driekwart van de bevolking is werkzaam in de primaire sector, terwijl deze slechts 34 à 40 % van het Bruto Nationaal Produkt (BNP) levert. De voedselzekerheidssituatie is over het algemeen gunstig, met uitzondering van enkele gebieden, vooral in het noorden. Sinds 1982 is de katoen het belangrijkste exportgewas. De secundaire sector is bescheiden van omvang, en produceert vooral eenvoudige consumptiegoederen. De dienstensector heeft een tweeledig karakter: enerzijds de overheid en dienstverlenende ondernemingen, anderzijds de informele handel, met name de grensoverschrijdende clandestiene handel. Naar schatting zou het Beninese Bruto Binnenlandse Produkt (BBP) 30% hoger zijn als de clandestiene handel tussen vooral Benin en Nigeria geregistreerd zou worden. Daarentegen vervult deze illegale handel een belangrijke rol voor vele bevolkingsgroepen, inclusief een groep sterke handelsvrouwen, vooral in de steden, en een aantal overheidsfunctionarissen. Daarmee is zij ook een stabiliserende factor van belang voor de Beninese economie.

De economische groei vanaf het midden der jaren '70 was voornamelijk gebaseerd op de doorvoer van aardolie uit Nigeria. Toen in 1982 de grondstoffenprijzen sterk begonnen te dalen, bleek de interne zwakte van de Beninese economie. In de loop der jaren '80 vertoonde het BNP per hoofd van de bevolking een voortdurende daling. Met het invoeren van de Structurele Aanpassingsprogramma's vanaf 1989 en de devaluatie van de Franc CFA¹ in 1994 zijn de macro-economische indicatoren weer gaan verbeteren. De groei

¹ Valuta van de West-Afrikaanse Monetaire Unie die een vaste relatie met de Franse Franc heeft.

van het BNP varieerde tussen 4,7% in 1992 en 6,3% in 1995, de inflatie is beperkt tot ongeveer 2%, de handel vertoont neiging tot grotere diversificatie en de financiële situatie van de overheid is duidelijk verbeterd. Opvallend is verder het belang van de inkomensoverdrachten door Beninezen die in het buitenland werken (circa 30% van de bevolking). De afhankelijkheid van katoen als het belangrijkste exportprodukt, de afhankelijkheid van de economische situatie in de buurlanden met name Nigeria en het achterblijven van de fiscale inkomsten zijn blijvende punten van zorg.

Ontwikkelingsstructuren

De algemene verantwoordelijkheid voor de planning en coördinatie van ontwikkelingsprogramma's berust bij het Ministerie van Planning en Economische Herstructurering. Andere ministeries met een coördinerende rol zijn het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking. Onder de vakministeries met uitgesproken ontwikkelingsstaken is het Ministerie van Rurale Ontwikkeling het duidelijkst aanwezig op lokaal niveau. In de jaren '80 waren de gedecentraliseerde centra van dit ministerie, de zogenaamde CARDER, belangrijke ontwikkelingsorganisaties. Met de liberalisering van de economie, moesten deze vaak versterkte en weinig flexibele instellingen een deel van hun verstrekkende taken afstoten. In het algemeen is de overheid op lokaal en regionaal niveau vrij zwak als gevolg van een gebrek aan middelen en coördinatie.

In 1990 besloot de bovengenoemd Nationale Conferentie tot een proces van administratieve hervorming en het doorvoeren van het principe van decentralisatie. Ondanks omvangrijke steun van donoren komt het decentralisatieproces veel langzamer op gang dan in nabije landen als Burkina Faso en Mali.

Het aantal Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO) is sinds het begin van de jaren '90 flink gegroeid (tot circa 1.100 in naam in 1995). Er zouden er echter zo'n slechts 50 operationeel zijn. In het algemeen is hun werkgebied beperkt, zijn ze sterk afhankelijk van buitenlandse ondersteuning, laat de organisatiegraad te wensen over en is regelmatig hun voornaamste doelstelling werk te verschaffen aan de oprichters, voor een groot deel ex-ambtenaren.

In de privé sector zijn verder organisaties van betekenis voor ontwikkelingsactiviteiten zoals de Lion's Club, de Rotary Club, en de *tontines* (spaargroepen vooral van handelsvrouwen).

Omvang en organisatie van de ontwikkelingshulp

Benin is sterk afhankelijk van buitenlandse ondersteuning. De gegevens over de omvang van de internationale hulp zijn niet erg betrouwbaar. Naar schatting steeg deze van fl. 220 miljoen in 1985 tot fl. 680 miljoen in 1994 en bedroeg daarmee circa 20% van het BBP. De omvang van de bilaterale hulp was over het algemeen groter dan die van de multilaterale hulp. In de periode 1987–94 vormden schenkingen 60 à 70% van de hulp. De Wereldbank heeft binnen de groep van multilaterale donoren een leidende rol. Frankrijk is verreweg de belangrijkste bilaterale donor, gevolgd door Duitsland en de Verenigde Staten. De hulp via internationale NGOs vertegenwoordigde tussen de 2 en 3% van het totaal. De Nederlandse hulp, in de vorm van schenkingen, bedroeg over de periode 1985–95 ongeveer 123 miljoen gulden, oftewel 8 à 15% van de totale internationale hulp op jaarbasis. Van de totale Nederlandse hulp werd 35 % (43,3 miljoen gulden) besteed via SNV, dat daarmee de voornaamste uitvoerende Nederlandse organisatie was.

De Ministeries van Planning, Financiën en Buitenlandse Zaken zijn betrokken bij de organisatie van de ontwikkelingshulp. De Beninese overheid slaagt er in de praktijk niet in de internationale hulp op effectieve wijze te beheren en coördineren. Dit is zeker niet uitsluitend toe te schrijven aan de tekortkomingen van het Beninese systeem, want elke donor heeft eigen beleidsprioriteiten, procedures en belangen. Van donorzijde zijn er diverse initiatieven om de hulp te coördineren. Zo is in 1992 onder auspiciën van UNDP een Ronde Tafel Conferentie gehouden waar zes prioritaire sectoren van interventie zijn geïdentificeerd. Voor elk daarvan vervult een donor de rol van ‘trekker’. De Wereldbank is de facto leider van de donorgemeenschap doordat zij het structurele aanpassingsproces begeleidt. UNDP verzamelt de statistische gegevens over de buitenlandse hulp en heeft diverse informele overlegstructuren geïnitieerd. De internationale NGO's hebben periodiek informeel overleg.

Tot 1994 viel de samenwerking van Nederland met Benin onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse ambassade in Lagos. In dat jaar ondertekenden de overheden van Benin, Bhutan, Costa Rica en Nederland het Duurzaam Ontwikkelingsverdrag (DOV) waartoe Nederland op de VN Conferentie voor Milieu en Ontwikkeling in 1992 de eerste aanzet had gegeven. Doel van het DOV is te komen tot duurzame resultaten op het gebied van ecologische, economische en sociale ontwikkeling. Drie leidende principes bij de uitvoering zijn gelijkwaardigheid, wederkerigheid en brede maatschappelijke betrokkenheid. Het beheer van de bilaterale samenwerking met de DOV landen wordt geleidelijk aan nationale instanties overgedragen. In Nederland zijn die instanties (Stichting Eco operation en het Platform Duurzame Ontwikkeling) sinds 1994 operationeel, maar in Benin is het *Centre Béninois pour le Développement Durable* pas in 1997 effectief geworden.

4 Het SNV programma in Benin (1985–95)

Beleidsontwikkeling

SNV is in 1970 in Benin begonnen met een bescheiden aantal uitzendingen van vrijwilligers. Nadat de politieke situatie was gestabiliseerd in de eerste periode van Kérékou, werd in 1976 een kantoor geopend te Cotonou. In een tijd waarin anti-Amerikaanse en anti-Franse sentimenten hoogtij vierden, kon SNV-Benin op pragmatische wijze haar programma uitbreiden en reageren op verzoeken van overheidsinstellingen voor ondersteuning. Met name activiteiten op het gebied van landbouw, gezondheidszorg en rurale infrastructuur werden ondersteund via personeelsinzetten in gouvernementele gastorganisaties.

In 1985 vond een interne evaluatie van het SNV-Benin programma plaats. Vervolgens werd het eerste vijfjaren plan geformuleerd. In dit plan staat dat een meer directe vorm van samenwerking met de doelgroepen gezocht moet worden. In aansluiting daarop werd meer nadruk gelegd op de uitvoering van projecten in eigen beheer, hoewel de samenwerkingsrelaties met de overheid gehandhaafd zouden worden omdat NGO's nog nauwelijks bestonden. SNV-Den Haag had ernstige kritiek op dit plan en ook op de herziene versie uit 1987 voor de periode 1987–92, omdat men grote twijfels had over de mogelijkheid tot goede samenwerking met de overheid. Vanaf dat moment kwam nog meer de nadruk te liggen op 'eigen beheer' projecten waarin volgens de zogenaamde procesbenadering gewerkt zou worden. Door SNV-Rwanda was al een eerste start gemaakt met de uitwerking van deze aanpak. In Benin werd de procesbenadering verder in de praktijk uitgewerkt. Aan het begin van de jaren '90 beschouwden velen SNV-Benin dan ook als voorloper op het gebied van de procesbenadering en van een vernieuwde werkwijze. De plannen voor de jaren 1992–95 en 1995–2000 bevestigden de uitgezette beleidslijnen, waarbij de directe relatie met de doelgroepen op de voorgrond blijft staan en ook het beleid ten aanzien van decentralisatie processen en van vrouwen (gedefinieerd in 'gender' termen) een prominente rol inneemt. In het personeelsbeleid werd veel aandacht geschonken aan de aanstelling van Beninese SNV'ers en aan een goede vertegenwoordiging van vrouwen. In 1993 werd besloten alle directe samenwerkingsrelaties te beëindigen en het gehele SNV-programma onder toezicht van het Ministerie van Plan vanuit Cotonou te plaatsen.

Kenmerken van het programma

Het programma dat SNV in de periode 1985–95 in Benin heeft uitgevoerd kan in een aantal hulpvormen onderverdeeld worden:

Personeelsinzetten in gastorganisaties:

De personeelsinzetten vormen de ‘traditionele’ activiteit van SNV waarbij (Nederlandse) SNVers in Beninese organisaties of in ontwikkelings samenwerkingsprojecten geplaatst worden. Deze vorm van hulp was in 1993 vrijwel geheel verdwenen uit Benin ten faveure van inzetten in door SNV zelf uitgevoerde en beheerde activiteiten, de zogenaamde ‘eigen beheer’ projecten. De kosten van personeelsinzetten werden door de categorie IV-e (co-financiering van het ‘SNV programma’) van de ont wikkelingssamenwerkingsbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedekt.

Uitvoering van projecten met partnerorganisaties:

Dit type hulp, waaronder grote sectorale projecten die door het Ministerie aan SNV uitbesteed zijn, werd in de periode 1985–95 in de vorm van ‘eigen beheer’ projecten voortgezet.

Uitvoering van ‘eigen beheer’ projecten:

De meerderheid van de ‘eigen beheer’ projecten maakt deel uit van de ont wikkelingssamenwerkingsactiviteiten van het Ministerie. Deze uitbesteede activiteiten zijn door de categorie II-a (‘bilaterale landenprogramma’s’) van het Ministerie gefinancierd, inclusief de kosten van nederlandse teamleiders en lokale staf, en exclusief de kosten van de nederlandse SNVers die door het ‘SNV programma’ gedekt worden. Verder werden door SNV-Benin vanaf 1991 een paar innoverende projecten uitgevoerd die met fondsen van het ‘SNV programma’ zijn gefinancierd.

Uitvoering van kleine SNV projecten, de zogenaamde ‘KSP’:

Deze vorm van hulp werd door SNV in 1991 geïnitieerd en in 1995 gestopt. De KSP fondsen gaven de mogelijkheid tot het uitvoeren van lokale activiteiten passend bij de doelstellingen van SNV en waarvan het totale budget het bedrag van fl. 100.000 niet overschrijdt. KSP’s werden door het budget van het ‘SNV programma’ gefinancierd.

Begeleiding/uitvoering van kleine ambassade projecten, de zogenaamde ‘KAP’:

De ‘KAP’ fondsen komen uit het Ministerie en worden direct door de Nederlandse ambassades beheerd. Zij financieren eenmalige lokale initiatieven voor een maximum bedrag van fl. 15.000 per project. In Benin werd door SNVers in de jaren ’80 veel gebruik van deze mogelijkheid gemaakt om micro-activiteiten aan de basis te steunen (170 ‘KAPjes’ tussen 1985 en 1987).

Sinds 1993 wordt het gehele programma van SNV-Benin, geregistreerd als NGO bij het Ministerie van Planning, in eigen beheer uitgevoerd. Aan het einde van 1995 bestond het SNV-Benin programma uit 10 verschillende activiteiten waaronder twee regionale sectorale projecten en acht geïntegreerde streekontwikkelingsprojecten. In totaal werkten 38 technische assistenten in het veld, waarvan 21 Beninezen en 50% vrouwen.

In de volgende tabel is een overzicht gepresenteerd van de omvang van de verschillende hulpvormen.

Tabel 1 Overzicht van aantal mensjaren en uitgaven van SNV-Benin per hulpvorm, 1985-95

Hulpvormen	Mensjaren (SNVers)		Uitgaven in miljoen guldens		
	Nederlanders	Beninezen	Categorie IV- e	Categorie IIa	Totaal
Personeelsinzetten ¹	123	18	11,3		11,3
Projecten ²	102	43	13,6	16,0	29,6
KSP			0,4		0,4
KAP					2,0
Totaal	225	61	25,3	16,0	43,3

1 De gemiddelde jaarlijkse kosten van de Nederlandse SNVers voor de periode 1985-95 werd door IOB in overleg met SNV op een bedrag van fl. 80.000 geschat. Dit bedrag is exclusief de lopende kosten van het hoofdkantoor in Den Haag.

2 Inclusief projecten die in samenwerking met partnerorganisaties gestart waren en later in eigen beheer voortgezet werden.

De jaarlijkse uitgaven bedroegen circa fl. 2,5 miljoen tot 1989 en verdubbelden in 1990. Vanaf die tijd zijn de jaarlijkse uitgaven toegenomen en bedroegen fl. 6,5 miljoen in 1995. De hulp die betrekking heeft op de uitbestede projecten was in omvang de belangrijkste. Bijna 60% van de uitgaven had betrekking op deze hulpvorm, terwijl ook 40% van het aantal mensjaren in deze projecten werd besteed.

In totaal is 63% van de uitgaven aan sectorale rurale ontwikkelingsactiviteiten besteed, hoewel het aantal sectorale projecten de laatste jaren sterk is afgenomen. Daarvoor in de plaats kwamen geïntegreerde streekontwikkelingsprogramma's (35% van de uitgaven) die volgens de procesbenadering uitgevoerd werden.

Bijna 73% van de uitgaven werd in de noordelijke regio's gerealiseerd: in de Atacora, het armste gebied van Benin, en in de Borgou, de zone met het hoogste economische potentieel van het land.

Organisatie en beheer

Het veldkantoor van SNV-Benin is de belangrijkste actor geweest in de totstandkoming van het programma.

Relaties tussen SNV-Benin en het hoofdkantoor

Als gevolg van de delegatie door SNV-Den Haag van bevoegdheden naar de veldkantoren genoot SNV-Benin een relatief grote zelfstandigheid. In de periode 1985- -87 was er echter sprake van een crisis in de relatie toen SNV-Den Haag dreigde het lopende programma te stoppen als er geen verbetering in zou treden. Het hoofdkantoor wees dan ook het eerste vijfjarenplan (1985-90) af op grond van teleurstellende resultaten en voortgaande samenwerking met overheidsorganisaties. Gezien de ingezette wijzigingen heeft het op latere beleidsstukken nooit meer vèrstrekkend commentaar geleverd, omdat duidelijk was dat het geherstructureerde programma goed in het algemene SNV beleid paste.

SNV-Benin liep later zelfs vòòr op het hoofdkantoor met de ontwikkeling van beleid op het gebied van *gender* en *empowerment* en met de ontwikkeling van de procesbenadering. De bijdrage van Den Haag aan de operationalisering van deze aanpak was voor het veld teleurstellend en een bron van irritatie. Met name de door Den Haag in het begin van de jaren '90 ontwikkelde conceptdocumenten konden geen genade vinden in de ogen van de mensen uit de praktijk. Daarmee werd, zoals gezegd, SNV-Benin min of meer tot een proeftuin voor de ontwikkeling van de procesbenadering. Op milieugebied daarentegen verkeerden de ontwikkelingen in 1995 nog in de kinderschoenen.

De transformatie van SNV van een vrijwilligersorganisatie tot een ontwikkelingsorganisatie kreeg rond 1990 steeds duidelijker vorm. Daarin paste het streven om steeds meer projecten in eigen beheer uit te gaan voeren. SNV-Den Haag steunde het besluit om het hele programma onder toezicht van het Ministerie van Planning te stellen en niet langer samen te werken met sectorale overheidsdiensten.

Het hoofdkantoor heeft haar rol bij de recrutering en voorbereiding van Nederlandse SNV'ers voor SNV-Benin naar volle tevredenheid vervuld. Bij de recrutering van veldkantoorstaf was men minder succesvol. De herziening in Den Haag van het personeelsbeleid heeft lange tijd geduurd. Deze vertraging heeft een adequaat beheer van het Beninese staf (in 1995 meer dan de helft van de SNV'ers) in de weg gestaan. Het financieel beheer is in de loop der jaren gecompliceerder geworden en een nieuw gestanddaardeerd systeem werd ingevoerd door SNV-Den Haag hetgeen een meer efficiënt financieel beheer mogelijk maakt.

Zowel de SNV'ers in de projecten als de veldkantoorstaf waren van mening dat er twee verschillende SNV-culturen bestaan, namelijk enerzijds die van het personeel in Den Haag dat in vaste dienst is van het Ministerie en niet altijd adequaat op de veldrealiteit reageert, en die van de mensen in het veld die op tijdelijke contracten werken en geen loopbaanperspectief in de organisatie hebben.

Relaties tussen SNV-Benin en het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Tot 1988 vervulde de velddirecteur de rol van honorair vice-consul voor Nederland. Hierdoor had SNV-Benin de gelegenheid zich duidelijk te profileren. Het Ministerie was alleen in de beoordelings- en evaluatiefasen van de uitbestede projecten betrokken. Vaak werden de beoordelingsmemoranda van SNV vrijwel letterlijk overgenomen door het Ministerie. In 1994 werd in het kader van het Duurzame Ontwikkeling Verdrag (DOV) een ambassadekantoor in Cotonou gevestigd. De samenwerking tussen SNV-Benin en het ambassadekantoor is naar wens verlopen. Alle door Nederland gefinancierde activiteiten dienen aan de DOV criteria getoetst te worden. In de praktijk heeft het DOV nauwelijks invloed gehad op de uitvoering van het SNV programma, met uitzondering van de gang van zaken rond de verlenging van een project.

Relaties tussen SNV-Benin en Beninese organisaties

Het in 1993 genomen besluit om het hele SNV-Benin programma onder te brengen bij het Ministerie van Planning hing samen met de slechte ervaringen die SNV had opgedaan met de rigide en gecentraliseerde sectorale overheidsdiensten. Dit besluit kwam ook voort uit de behoefte van SNV om bij een overheidsinstelling een plek te vinden die paste bij het geherstructureerde programma. Het Ministerie van Planning voldeed aan die voorwaarden, hoewel dit ministerie nauwelijks operationeel is buiten Cotonou. SNV-Benin is de enige buitenlandse organisatie die zijn programma bij dit ministerie onder toezicht heeft gesteld. Dit initiatief werd aan de Beninese zijde vanzelfsprekend heel positief ontvangen. De overeenkomst houdt in dat het Ministerie in principe de activiteiten kan volgen, maar geen besluitvormende bevoegdheden heeft. Tijdens de IOB evaluatie werd door personeel van het Ministerie betreurd dat de Beninese autoriteiten geen greep op het programma hebben. Met andere ministeries zijn de relaties op centraal niveau afstandelijk. Wel bestaan er op projectniveau contacten, maar die zijn niet bindend. De invloed van Beninese NGO's op het SNV programma is te verwaarlozen. Hoewel vertegenwoordigers van vroegere partners kritiek hadden op de weinig flexibele opstelling van SNV-Benin, is er ook waardering voor het werk SNV aan de basis.

Relaties tussen SNV-Benin en andere hulporganisaties

Wat betreft contacten met andere donoren, heeft SNV-Benin vooral te maken gehad met enkele VN organisaties, omdat die geregeld aanvragen voor SNVers in door hen gefinancierde projecten hebben ingediend. Structurele samenwerking is daar niet uit voort gekomen. De relaties met bilaterale donoren en internationale NGO's waren grotendeels informeel en weinig frequent. Op het gebied van 'vrouwen en ontwikkeling' is er wel met een aantal NGO's regelmatig gecommuniceerd.

Organisatie van SNV-Benin

Het programma heeft in de periode 1985–95 drie directeuren gehad, die al eerder posten hadden vervuld bij SNV. Het aantal stafleden van het veldkantoor is steeds beperkt geweest. Totdat in 1988 de eerste regionale coördinator voor het programma in het noorden arriveerde waren er alleen een directeur en een administrateur. In 1992 kwam er een post voor een regionale coördinator in het zuiden bij, waarop SNV bij voorkeur een vrouw wilde benoemen. De post bleef tot 1996 grotendeels vacant. Al met al draaide het programma tussen 1985 en 1995 met ongeveer 30 SNV-ers op ‘anderhalve coördinator’. In die periode zijn drie van de vier aangestelde coördinatoren, waaronder een Beninese vrouw, en 14% van de SNV-ers voortijdig vertrokken.

De directie van SNV-Benin had gedurende de onderzoeksperiode de taak om jaarplannen en vijfjarenplannen op te stellen en de activiteiten in het veld te begeleiden. De taken als honorair consul tot 1988, de beoordeling en begeleiding van KAPs tot eind jaren '80 en het functioneren als contactpunt voor het Duurzame Ontwikkeling Verdrag tot de komst van het ambassadekantoor in 1994, kwamen daar nog bovenop.

Tot eind jaren '80 had het veldkantoor vooral een faciliterende rol. De organisatie van de personeelsinzetten was pragmatisch: SNV-Benin diende de aanvragen in met een analyse van de gastorganisatie. Het hoofdkantoor had zelden commentaar omdat het de meeste partners al kende. De SNV-ers moesten na zes maanden een eerste ervaringsrapport schrijven en aan het eind van hun contract een overdrachtsrapport. Bovendien werd er elke 18 maanden een activiteitenrapport verwacht. Sinds het programma in toenemende mate in eigen beheer wordt uitgevoerd, ziet het veldkantoor zichzelf als een ‘lerende organisatie’. Daarbij wordt een aantal organisatieprincipes toegepast, zoals belangrijke delegatie van uitvoeringsverantwoordelijkheid naar de projectteams op basis van jaarplannen, een horizontale projectstructuur waarbij de bij voorkeur Beninese coördinator niet boven de andere SNV-ers staat, een gelijke vertegenwoordiging van Beninezen/Nederlanders en mannen/vrouwen, regelmatige roulatie van coördinatoren en participatie door SNV-ers in organisatie en beheer van het programma. In de praktijk hebben deze organisatieprincipes nog wel eens problemen opgeleverd.

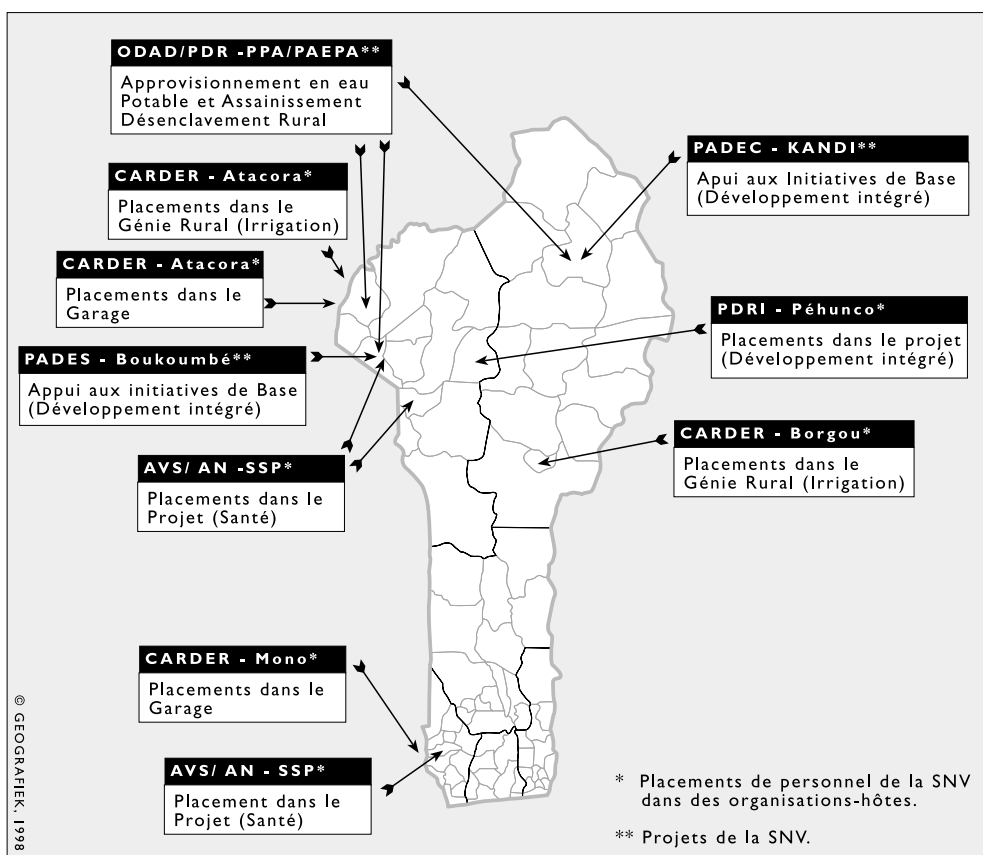
SNV-ers zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van de strategie (procesbenadering) en van een monitoring & evaluatie systeem, terwijl er ook thematische discussiegroepen waren. Dit sloot goed aan bij de traditionele overlegcultuur van SNV. De laatste jaren is ook veel aandacht gegeven aan *public relations*, onder meer rond het 25 jarig bestaan.

Het imago van SNV Benin

SNV's werden gevraagd om hun visie op de sterke en de zwakke kanten van hun organisatie te geven. Duidelijk is dat het vaak twee kanten van één en dezelfde medaille betreft:

- De uitvoering in eigen beheer biedt flexibiliteit, mogelijkheden voor innovatie en efficiëntie, maar verhindert de aansluiting bij bestaande ontwikkelingsorganisaties;
- De horizontale structuur van projecten maakt aan de ene kant dat iedereen zich verantwoordelijk voelt en bevordert de integratie binnen de multi-culturele teams; aan de andere kant vertraagt dit principe en ook de SNV 'overlegcultuur' de besluitvorming;
- De procesbenadering draagt bij tot de duurzaamheid van de resultaten op het niveau van de doelgroep; maar deze aanpak is moeilijk te begrijpen, het programmeren van de activiteiten is lastig en het proces is traag;
- De delegatie van verantwoordelijkheden naar het veld stimuleert de creativiteit en de communicatie tussen de projecten en het veldkantoor;
- Het benutten van lokale expertise komt de capaciteit van SNV ten goede;
- De verzwaring van de taken van de SNV's op het gebied van beleid en management gaat ten koste van hun aanwezigheid in het veld;
- Het verschil in arbeidsvoorwaarden tussen Beninese en Nederlandse SNV's is te groot;
- Het programma is te sterk afhankelijk van één donator.

Een dertigtal vertegenwoordigers van Beninese overheidsorganisaties en NGO's, van bilaterale en multilaterale donoren en van internationale NGO's is in Cotonou geïnterviewd. Daaruit blijkt dat zij, op een enkele uitzondering na, SNV-Benin als een internationale NGO beschouwen die zich bezighoudt met ontwikkeling aan de basis. Niemand zag SNV-Benin als een actor van betekenis in de ondersteuning van de gaande decentralisatieprocessen in Benin. De meningen over de procesbenadering waren verdeeld: sommigen benadrukten de innovatieve kant ervan, anderen vonden het een intellectualistische benadering die eerder tot productie van veel documenten leidt dan tot concrete resultaten. SNV-Benin werd gezien als toonaangevend op het terrein van vrouwen en ontwikkeling. Werkhouding en mentaliteit van de SNV's werden positief beoordeeld. Wat betreft het beleid om tenminste 50% van de staf lokaal te recruterende, onderstreepte een deel van de geïnterviewden dat SNV-Benin hiermee mogelijkheden voor ontplooiing biedt aan Beninezen, maar anderen waren van mening dat hoog opgeleid personeel op deze wijze weggekocht werd dat anders door de Beninese overheid of NGOs ingezet had kunnen worden.



Kaart 2 Lokatie van de geëvalueerde activiteiten

5 Kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de evaluatie van personeelsinzetten in vier gastorganisaties en van vier projecten gepresenteerd. De totale omvang van de acht geëvalueerde activiteiten tot 1995 vertegenwoordigt 62% van de totale uitgaven, ofwel fl. 26.8 miljoen, en 52% van de mensjaren van SNV-Benin in de periode 1985-95.

5.1 Personeelsinzetten in gastorganisaties

In de volgende tabel worden de belangrijkste kenmerken van de onderzochte inzetten in gastorganisaties weergegeven:

Tabel 2 Basisgegevens van de geëvalueerde personeelsinzetten van SNV-Benin

Naam van de gastorganisatie/ Hoofddoel van inzetten	Locatie	Duur	Aantal SNVers	Aantal mens- jaren
CARDER's (regionale plattelandsdiensten): – Garages (VN fondsen): Steun aan bouw en beheer van werkplaatsen. – Landinrichtingsproject (WB en IFAD fondsen): steun aan inrichting van 500 ha in twee regio's	Mono en Atacora Atacora en Borgou	1984–88	6	16,5
Ned. Project: <i>Appui Néerlandais aux Soins de Santé Primaire</i> : Gezondheidsinfrastructuur Organisatie van dorpsgezondheidszorg Intersectorale activiteiten voor vrouwen.	Vooraf in Atacora	1986–93	6	16
FAO Project: <i>Projet Pilote de Développement Rural Intégré de Péhunco</i> : Rurale infrastructuur Landbouw Krediet Vrouwen en ontwikkeling Dorpsorganisatie	Sous-préfecture van Péhunco in Atacora	1987–93	9	23

Achtergrond en kenmerken

De gastorganisaties:

De regionale centra van het Ministerie van Rurale Ontwikkeling, de CARDERs (*Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural*), waren de dominante staatsorganisaties in alle aspecten van het ontwikkelingsproces op regionaal en lokaal niveau totdat het tweede SAP (1990–93) uitgevoerd werd. Hun structuur was gecentraliseerd, bureaucratisch en dus tamelijk rigide.

Het gezondheidsproject betreft een nog steeds bestaande Nederlandse bilaterale activiteit die de opzet van dorpsgezondheidscentra steunt en onder het Ministerie van Gezondheid valt. Het Koninklijke Instituut voor de Tropen is de Nederlandse uitvoerder.

Het streekontwikkelingsproject is een project dat onder het Ministerie van Rurale Ontwikkeling valt en door verschillende multilaterale donoren gefinancierd wordt. De FAO voert het project uit in samenwerking met het plaatselijke CARDER.

De officiële reden voor de aanvragen van SNV personeelsinzetten was met name de behoefte aan capaciteitsopbouw. Daarnaast speelden bij de aanvragers (waaronder de donoren) overwegingen van kostenbesparing en de mogelijkheid van controle door SNVers op een correct gebruik van de projectfondsen ook een rol.

De SNVers:

De gemiddelde leeftijd van de 21 uitgezonden SNVers bij aankomst was 31 jaar. De meerderheid had werkervaring: 2,7 jaar in een ontwikkelingsland en 2,6 jaar in Europa. Wat betreft opleiding, hadden 48% van de SNVers een HBO diploma en 33% hadden een universitaire studie gevolgd. Hoewel de werkcondities niet altijd gemakkelijk waren, verlengden de meeste SNVers hun contract. Zij bouwden goede werkrelaties op met directe collega's en met de lokale bevolking. Daartegenover staat dat 28% van de inzetten voortijdig (en meestal na minder dan een jaar) gestopt werden. Belangrijke oorzaken waren dat de SNVers zich niet konden verenigen met de aanpak van de directie van de gastorganisatie of niet konden functioneren vanwege een gebrek aan middelen.

Doelstellingen en activiteiten

Voor de inzetten in de CARDER's en in het streekontwikkelingsproject waren de doelstellingen duidelijk geformuleerd en afgebakend. In het gezondheidsproject waren de doelstellingen van de inzetten voor de bouw van de dorpsgezondheidscentra eveneens duidelijk. In het geval van de inzetten die de opzet van intersectorale activiteiten in het gezondheidsproject moesten ondersteunen, waren de doelstellingen vaag.

De activiteiten in de garages van de CARDER's, in het streekontwikkelingsproject en in de bouwcomponent van het gezondheidsproject pasten in het hoofdmandaat van de gastorganisaties. De intersectorale activiteiten in het gezondheidsproject die zich op rurale vrouwen richtten hadden weinig relatie met de hoofdtaken van het gezondheidsproject. Door de SNVers werkzaam bij het landinrichtingsproject van de CARDER's werden additionele activiteiten geïnitieerd zoals mobilisatie van de lokale bevolking en werden, met KAP fondsen, micro-projecten gestart die niet in de oorspronkelijke doelstellingen waren opgenomen.

De inzetten in de garages van de CARDER's en in de bouwcomponent van het gezondheidsproject volgden de technische aanpak van de gastorganisatie. Hoewel de SNVers in de garages geacht werden de Beninese garagehoofden te assisteren, waren zij in de praktijk de chefs van de werkplaatsen. In het geval van de inzetten voor landinrichting en voor de intersectorale activiteiten, werd door de SNVers voor een participatieve aanpak

gekozen, wat nieuw was voor de gastorganisaties en niet echt ondersteund werd. In het geval van het streekontwikkelingsproject waren de SNVers ieder verantwoordelijk voor een specifieke projectcomponent onder sterke begeleiding van de projectdirectie. Het project beoogde de participatie van de lokale bevolking te bevorderen en derhalve werd door de SNVers met participatieve methodes geëxperimenteerd, hetgeen in de praktijk niet altijd overeen kwam met de vrij strakke werkwijze van de projectdirectie.

Bij de meeste personeelsinzetten bleef SNV-Benin op de achtergrond. In de onderhandelingen over de inzetten met de gastorganisaties heeft zij zich niet duidelijk geprofileerd. Er bestond bijvoorbeeld geen overeenkomst tussen SNV, de CARDER's en het streekontwikkelingsproject die de verantwoordelijkheden van de diverse organisaties duidelijk beschreef. De ondersteuning van SNV-Benin was vooral administratief. Er werd geen inhoudelijke ondersteuning aan de inzetten geboden, ook niet voor die inzetten die met innovatieve werkmethodes experimenteerden.

Resultaten

De inzetten in de garages van de CARDER's leidden tot een systeem van preventief onderhoud en efficiënt beheer waardoor de garages zelfs derden als klanten kregen en dus eigen inkomsten genereerden. Verder werd voor de CARDER's een systeem voor interne kostendoorberekening ontwikkeld. Tenslotte werd de technische staf van de werkplaats in de praktijk getraind en begeleid.

De fysieke resultaten van de inzetten in het landinrichtingsproject waren gering (110 ha in plaats van de 1 000 beoogde ha). Dat is vooral te verklaren uit het gebrek aan belangstelling van de lokale bevolking voor de herinrichting van de beoogde laaggelegen gebieden. Dit gebrek aan belangstelling was de reden waarom de SNVers zich, weliswaar tever geefs, hebben ingespannen participatieve methodes te introduceren. In Atacora werden verder kleine stuwmeren en een twaalfstal micro-projecten uitgevoerd (onder andere: visvijvers, tuinbouw, dorpswinkels en één school). De resultaten op het gebied van capaciteitsversterking van de gastorganisatie zijn te verwaarlozen. De positie van de SNVers binnen de CARDER's gaf hen onvoldoende gewicht om echte veranderingen te bewerkstelligen.

In het gezondheidsproject waren de resultaten op het gebied van de bouw en de begeleiding van de dorpsgezondheidscentra goed, vooral omdat deze activiteiten pasten binnen de hoofddoelstelling van het project. De resultaten van de inzetten voor de intersectorale activiteiten waren beperkt. Men hield zich bezig met de promotie van verbeterde, houtbesparende kookplaatsen en de verbetering van sanitaire voorzieningen, maar deze

werden verder niet onderhouden. Met de inkomensgenererende activiteiten werden circa 50 vrouwen bereikt. De 16 waterputten die in samenwerking met een ander SNV project tot stand kwamen, waren in feite het voornaamste resultaat.

De resultaten van de eerste reeks inzetten in het streekontwikkelingsproject op het gebied van infrastructuur en landbouw waren overeenkomstig de doelstellingen. Het kredietprogramma was werkzaam in 27 dorpen, terwijl het terugbetalingspercentage 99% bedroeg. Via het vrouwenprogramma werden meer circa 100 verbeterde kookplaatsen geïnstalleerd en acht moestuinen aangelegd. Aan de alfabetisatiecursussen namen weliswaar 350 vrouwen deel, maar de eindresultaten waren teleurstellend. De voornaamste resultaten op het gebied van dorpsorganisatie waren de productie van voorlichtingsmateriaal en de oprichting van enkele dorpsgezondheidscentra. De verschillende inzetten hebben bijgedragen aan de opleiding van medewerkers van de CARDER van Péhunco (o.a. op het gebied van onderhoud van water-pompen, begeleiding van kredieten en toepassing van participatieve methoden) en van de lokale spaarbank. Het eindrapport van de eerste SNV'er in het kredietprogramma dient nog altijd als gids voor de voorlichters. De resultaten van de tweede lichting SNV'ers voor de tweede fase van het project zijn daarentegen vrijwel nihil geweest. Dit team met meer SNV-ervaring dan het eerste team claimde van meet af aan meer onafhankelijkheid, waardoor het in botsing met de nieuwe projectleiding kwam en vervolgens na minder dan een jaar vertrok.

Redenen voor beëindiging

De inzetten bij de garages werden beëindigd omdat hun doel bereikt was. Bij het landinrichtingsproject kwam een einde aan de inzetten vanwege het stopzetten van de externe financiering, hoewel de SNV'ers wel pleitten voor voortzetting van het project zodat de investeringen in het op gang brengen van een meer participatieve aanpak op den duur tot meer resultaten zouden leiden. De conclusies van een externe evaluatie van het gezondheidszorgproject waren voor SNV-Benin de aanleiding om de inzetten niet te verlengen. De evaluatie benadrukte dat de intersectorale activiteiten weinig van doen hadden met de hoofddoelstelling van het project en de partnerorganisatie, waardoor een relatief isolement was ontstaan. Voor het streekontwikkelingsproject is de achtergrond van het voortijdig collectief verbreken van de contracten voor de tweede lichting SNV'ers hierboven uiteengezet.

Andere achterliggende factoren die van invloed waren op de beëindiging van de inzetten betroffen enerzijds de nieuwe identiteit van SNV die zich vanaf het begin van de jaren '90 nadrukkelijker als ontwikkelingsorganisatie profileerde en op weg was naar de uitvoering van meer eigen projecten; anderzijds was er bij SNV-Benin een zekere vermoed-

heid en terughoudendheid ten opzichte van overheidsgebonden organisaties die lauw reageerden op de pogingen van SNVers om de bevolking aan de basis te betrekken bij de activiteiten.

Mening van de SNVers

Een schriftelijke enquête en aanvullende interviews met respectievelijk 75% en 65% van de SNVers die destijds in de gekozen gastorganisaties werkzaam waren brengt aan het licht dat hun voorbereiding in Nederland positief werd gewaardeerd. Dit in tegenstelling tot het gedeelte van de voorbereiding in Burkina Faso.

In de helft van de gevallen bleek de taakomschrijving op papier met de praktijk overeen te stemmen. Eenderde van de respondenten was van mening dat gebrek aan duidelijkheid in hun taakomschrijving of gebrek aan afspraken over hun positie hun functioneren negatief hadden beïnvloed. Ongeveer 60% van de mensen vond dat ze het juiste profiel voor hun takenpakket hadden en 40% (minder ervaren SNVers) heeft nuttige inhoudelijke ondersteuning van de gastorganisatie gekregen. Alle SNVers op twee na vonden de werksfeer goed. Van degenen die een directe counterpart hadden, gaf eenderde aan dat zich in die relatie problemen voordeden. De meerderheid van de respondenten vond dat ze goed geïntegreerd waren in de gastorganisatie. Hoewel bijna iedereen wel problemen ontmoette (van bureaucratie bij de CARDER's, onverschilligheid bij het gezondheidsproject tot weinig comfort in het privéleven), overheersten de positieve herinneringen.

De meeste respondenten hebben alleen voor en na de inzet contact met SNV-Den Haag gehad en eenderde had ook geen andere verwachtingen gekoesterd. De rest was om diverse redenen teleurgesteld. De relatie met SNV-Benin was afstandelijk. Voor technische expertise zochten de SNVers hun toevlucht bij collega's.

De meerwaarde van de inzetten werd vooral gezien in de ontwikkeling en introductie van innovatieve (participatieve en multidisciplinaire) benaderingen. Ongeveer een derde vond dat de taken net zo goed door Beninezen hadden kunnen worden uitgevoerd.

5.2 Projecten

Achtergrond en kenmerken

In de volgende tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de bestudeerde projecten weergegeven:

Tabel 3 Basisgegevens van de geëvalueerde projecten van SNV-Benin

Naam/hoofddoel van het project	Locatie	Duur	Uitgaven (fl. miljoen) t/m 1995	Mensjaren (SNVers) t/m 1995
<i>Projet Puits Artisanaux/Projet d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement</i> (PPA/PAEPA): Dorpswatervoorziening	Atacora en Borgou	1982-96	3,8	35
<i>Ouvrages d'Art de Désenclavement/Projet de Désenclavement Rural</i> (ODAD/PDR): Bouw van bruggen en ontsluitingswegen	Atacora en Borgou	1985-98	8	28
<i>Projet d'Appui au Développement de la Circonscription de Kandi</i> (PADEC-Kandi): Geïntegreerde streekontwikkeling	District van Kandi in Borgou	1990- -2001	2	21
<i>Projet d'Appui au Développement de la Sous-Préfecture de Boukoumbé</i> (PADES-Boukoumbé): Geïntegreerde streekontwikkeling	District van Boukoumbé in Atacora	1992- -99	Niet traceerbaar	10

De twee sectorale projecten die al in de eerste helft van de jaren '80 gestart zijn, worden in de Noordelijke regio's van Benin uitgevoerd: Borgou, met het hoogste economische potentieel dankzij de katoenproductie en Atacora, een regio die de armste en meest geïsoleerde gebieden van het land omvat. Deze projecten zijn gestart als activiteiten die in samenwerking met overheidspartners uitgevoerd werden. Zij werden later als 'eigen beheer' projecten voortgezet. Hun interventiegebied werd in de loop der jaren steeds kleiner. In 1995 werkten zij nog slechts in die gebieden waar ook de SNV-Benin geïntegreerde streekontwikkelingsprojecten actief zijn. De reden voor de beperking van de interventie-gebieden was de aanname dat geografische concentratie de synergie tussen projecten zou bevorderen. In 1995 zijn de sectorale projecten gefuseerd. Dit besluit werd voornamelijk door de inkrimping van de financiering voor het drinkwaterproject veroorzaakt.

Het streekontwikkelingsproject PADEC-Kandi bevindt zich in de rijkere Borgou. Het begon in 1990 met een lokale NGO als partner maar werd na enkele jaren in een eigen beheer project omgezet vanwege onenigheid tussen de twee partijen. PADES-Boukoumbé wordt in een van de armste districten van Benin uitgevoerd. Vanaf het begin in 1992 is dit project in eigen beheer uitgevoerd. Deze beide projecten worden volgens de principes van de procesbenadering uitgevoerd.

Alle vier genoemde projecten zijn door het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan SNV uitbesteed. De financiering is derhalve afkomstig uit de budgetcategorie 'bilaterale landenprogramma's' van het Ministerie.

Het drinkwaterproject PPA/PAEPA:

De aanvraag voor een puttenproject werd begin jaren '80 ingediend door de CARDER's van twee regio's. SNV keurde het nogal summiere voorstel goed, omdat het gebrek aan drinkwater als een nijpend basisbehoeftenprobleem van gemarginaliseerde groepen werd gezien.

De uitvoeringsverantwoordelijkheid lag tot 1990 bij de CARDER's, terwijl SNV belast was met het financiële beheer. De samenwerking verliep aanvankelijk stroef, maar verbeterde in de loop van de tijd. Toch besloot SNV-Benin vanaf de tweede fase die in 1990 startte het project in eigen beheer uit te voeren. De formulering van deze fase duurde lang. Het projectdocument is vrij vaag, benadrukt het gebruik van participatieve methoden en omvat geen kwantitatieve doelstellingen. Ook de formulering van de derde fase in 1993 was gecompliceerd en het projectdocument werd eerst afgewezen door DGIS, omdat het niet in de doelstellingen van het Duurzame Ontwikkelingsverdrag met Benin zou passen. Pas in 1995 werd het project goedgekeurd, waarbij besloten was tot snelle privatisering van de puttenbouwactiviteiten en een fusie met het bruggen- en wegenproject.

Het bruggen en ontsluitingswegen project ODAD/PDR:

Het projectidee voor dit project was afkomstig van SNVers die in een project voor de bouw van scholen in rurale gebieden hadden gewerkt. Eén van hen formuleerde een document dat door de Beninese autoriteiten gunstig ontvangen werd. SNV was geïnteresseerd omdat het project de kans bood actief te blijven in geïsoleerd ruraal gebied.

Het institutionele kader voor de twee eerste fases (1985–89 en 1990–93) werd verschaft door het Ministerie van Openbare Werken. De stoeve werkrelaties met het Ministerie en de veranderingen in het beleid van SNV hebben ertoe geleid dat de derde fase (1994–98) door SNV in eigen beheer wordt uitgevoerd, waarbij vanaf januari 1995 de fusie met het puttenproject is gerealiseerd.

De streekontwikkelingsprojecten PADEC-Kandi en PADES- Boukoubé:

PADEC-Kandi is ontstaan uit een initiatief van de in Kandi gebaseerde NGO Iri Bonse. SNV reageerde positief op het verzoek tot samenwerking voor de sociaal-economische ontwikkeling van het Kandi district en gaf de formulering van een projectvoorstel in handen van een Nederlandse consultant die gespecialiseerd was in de procesbenadering.

De relatie tussen de twee partners Iri Bonse en SNV-Benin die was vastgelegd in een overeenkomst betreffende het project verslechterde al snel tijdens de formulering van de eerste fase. De door SNV gekozen Nederlandse consultant wilde het project volgens de regels van de procesbenadering ontwerpen, terwijl Iri Bonse graag op korte termijn zichtbare resultaten wilde realiseren. Nadat Iri Bonse in een adviserende positie was gemanoeuvreed, besloot SNV-Benin ook dit project verder in eigen beheer uit te voeren.

PADES-Boukoumbé is een zelfstandige voortzetting van de component 'intersectorale activiteiten' van het gezondheidszorgproject waar SNV personeelsinzetten realiseerde (zie punt 5.1). Voor SNV is de rechtvaardiging van dit project gelegen in het gegeven dat het zich richt op de bevolking in één van de armste gebieden van Benin.

Doelstellingen en activiteiten

Het drinkwaterproject PPA/PAEPA:

De eerste fase die voor twee jaar was gepland (1982–84), was erop gericht een groot aantal putten te slaan (40 per regio). Wegens onderuitputting van middelen werd deze fase verlengd voor een periode van 3 jaar in Borgou en 5 jaar in Atacora, zonder tussentijdse evaluatie. In de tweede fase werden voorlichting over het gebruik van de put en het water, en over gezondheidsaspecten belangrijk. Ook werden dorpscomité's voor het beheer gevormd, getraind en begeleid. Verder was er sprake van privatisering van een deel van de activiteiten, maar daarmee werd pas in de derde fase, vanaf 1995, een serieus begin gemaakt.

Tijdens de eerste fase die werd gekenmerkt door een vrij technische benadering lag de nadruk op de keuze om lokale traditionele technologie toe te passen. Vanaf 1988 werd deze technologie aangepast, omdat er allerlei tekortkomingen aan het licht traden.

De benadering van de doelgroep beperkte zich gedurende fase I tot het vragen naar hun mening over de beste lokatie voor de put en het stellen van de voorwaarde dat de gebruikers arbeid en lokale materialen leverden in de constructiefase. Later werden dorpscomité's opgezet.

De betrokkenheid van vrouwen werd actief bevorderd. De aanpak gedurende de derde fase was ongeveer hetzelfde, alleen kreeg de bevolking in het kader van de privatisering het toezicht op de dagelijks gang van zaken bij de constructie toebedeeld, terwijl het project de uiteindelijke verantwoording voor de correcte aflevering van de putten op zich nam.

Het bruggen en ontsluitingswegen project ODAD/PDR:

De oorspronkelijke doelstelling van het project was de verbetering van de ontsluiting van rurale gebieden door de aanleg van bruggetjes, duikers en andere (meestal kleine) kunstwerken. In de tweede fase werd verbetering van rurale ontsluitingswegen aan de doelstellingen toegevoegd. Ontsluiting werd vooral gezien als van landbouw-economisch belang. In de derde fase komen daarnaast ook *empowerment*, duurzame ontwikkeling en participatie in de doelstellingen naar voren.

De doelgroep is de bevolking van slecht toegankelijke rurale gebieden. Sinds de tweede fase probeert het project vrouwen te betrekken bij de comité's die op dorpsniveau zijn opgericht voor het onderhoud van de aangelegde werken.

Het belangrijkste kenmerk van de technische benadering gedurende het gehele project was de keuze voor relatief eenvoudige en in Benin bekende technologie, waarbij zoveel mogelijk gebruik werd gemaakt van lokale materialen.

De benadering van de doelgroep verschilde per fase. ODAD I ging er van uit dat de bevolking vrijwillig arbeid leverde. Dat stuitte op weerstand bij de partnerorganisatie. Bovendien was er vaak zoveel arbeid gedurende een lange periode nodig dat niet van dorpen verwacht kon worden dat ze daarin volledig konden voorzien. ODAD II werkte met voorlichters, die de dorpen begeleidden bij de oprichting van comité's bedoeld om de actieve deelname van de bevolking aan planning en besluitvorming te bevorderen. Evenals het puttenproject is PDR nu bezig de constructiewerkzaamheden te privatiseren, en worden dus de dorpscomité's in hun rol van toezichthouder begeleid.

De streekontwikkelingsprojecten PADEC-Kandi en PADES- Boukoumbé:

Voor beide projecten werden aanvankelijk geen doelstellingen geformuleerd, omdat het in de lijn van de procesbenadering lag het programma geleidelijk vorm te geven aan de hand van de prioriteiten van de doelgroep. Een groot aantal zeer diverse kleinschalige activiteiten kon daardoor in principe uitgevoerd worden. Later werd er met de nieuwe beleidsprioriteiten van SNV rekening gehouden: duurzame verbetering van de positie van gemarginaliseerde en onderdrukte groepen, verbetering van de positie van vrouwen, en een efficiënt en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. De gebieden waarop het project activiteiten zou gaan ontplooiën werden niet verder gedefinieerd. Dat gebeurde in het geval van PADEC-Kandi wel voor de tweede fase, nadat het project vijf jaar had gefunctioneerd, maar de omschrijvingen bleven heel ruim.

Het geografisch bereik van beide projecten is duidelijk gedefinieerd. De doelgroep bestaat

uit de bevolking van de twee respectievelijke districten. Daarbinnen heeft PADES-Boukoumbé zich van meet af aan geconcentreerd op de vrouwen. PADEC-Kandi heeft na enkele jaren jongeren, vrouwen, bepaalde etnische groepen en enkele beroepsgroepen geselecteerd als speciale doelgroepen.

De procesbenadering zoals toegepast door deze twee projecten, kent de volgende uitgangspunten:

- De uitwerking van activiteiten gebeurt tijdens de uitvoering, in een continu proces van aanpassing met gebruikmaking van de verworven kennis van de lokale omstandigheden;
- Participatie van de lokale bevolking is essentieel in alle fasen terwijl het de bevolking is die de keuze maakt van de activiteiten;
- Het tempo van de doelgroep is maatgevend; de behoeften en capaciteiten van de doelgroep zijn bepalend;
- De belangen van toekomstige generaties mogen niet uit het oog worden verloren.
- De machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen zijn een factor van belang.

PADEC-Kandi is gaan werken met reeds bestaande groepen en PADES-Boukoumbé heeft zelf de oprichting van (vrouwen)groepen ondersteund. Beide projecten hebben de procesbenadering aanvankelijk op strikte wijze toegepast. Vanaf 1993 is PADEC-Kandi lessen gaan trekken uit de eerste ervaringen en heeft vervolgens kernactiviteiten gedefinieerd. In de contacten met de bevolking heeft het project zijn doelstellingen duidelijker gemaakt. De benadering die PADEC-Kandi nu gebruikt, onderscheidt zich nauwelijks meer van participatieve methodes die elders in gebruik zijn. PADES-Boukoumbé is ook bezig kernactiviteiten te selecteren, hetgeen nogal wat problemen oplevert gezien de socio-economische problematiek van de regio. Verder overweegt het om niet meer uitsluitend met groepen te werken en mannen meer bij de activiteiten te gaan betrekken.

Resultaten

Het watervoorzieningsproject PPA/PAEPA:

Naar schatting heeft het project 50.000 mensen bereikt. Het is in de eerste plaats ten goede gekomen aan vrouwen en meisjes die voor watervoorziening van de huishoudens zorgen. Gedurende de eerste fase zijn 166 putten geslagen in plaats van de geplande 80. Circa 64% van deze putten valt droog in het droge seizoen of gedurende langere tijd in het jaar. De kwaliteit van het water laat te wensen over, vooral in Atacora. Toch is de lokale bevolking van mening dat er minder via drinkwater verspreide ziekten voorkomen. Tijdens de tweede fase zijn 69 putten geslagen waarvan 21% van matige kwaliteit. Het

onderhoud van de putten blijft een nijpend probleem. Voorlichtingsactiviteiten werden uitgevoerd in 187 dorpen, wat onder meer heeft geresulteerd in de oprichting van 61 dorpscomité's voor onderhoud en beheer van de putten. Deze dorpsorganisaties zijn nog sterk afhankelijk van projectsteun en hielden in vele gevallen op met bestaan in vele gevallen wanneer het project zich terugtrok. PAEPA was nog nauwelijks op gang ten tijde van de evaluatie, maar de privatisering leek op de juiste weg te zijn.

Het bruggen en ontsluitingswegen project ODAD/PDR:

Het project heeft geen pogingen ondernomen om te schatten hoeveel mensen het heeft bereikt, en wat voor mensen dat zijn. Zeker is wel dat het project zich steeds geconcentreerd heeft op zeer slecht toegankelijke en dus gemarginaliseerde gebieden. Het heeft nooit toegegeven aan de druk ook op beter toegankelijke plaatsen actief te worden.

Tijdens de eerste fase zijn 186 kleine en middelgrote bruggen gebouwd. ODAD II heeft 83 bruggen opgeleverd en 85 km aan verbeterde rurale ontsluitingswegen. De fysieke doelstellingen waren gehaald, maar toch werd de beoogde ontsluiting slechts gedeeltelijk bereikt: een deel van de bruggen is alleen te voet te gebruiken omdat de verbindingswegen te slecht zijn. PDR is bezig bruggen te bouwen en wegen te verbeteren in de Kandi, Cobly en Boukombé districten (ook doelgebieden van SNV-Benin streek ontwikkelingsprojecten). De kwaliteit van de bruggen en wegen is over het algemeen goed, met uitzondering van een deel van de bruggen uit de eerste fase. Aangezien het niet realistisch is te veronderstellen dat de lokale bevolking het onderhoud verzorgt, zoekt het project naar alternatieven om dit probleem op te lossen.

De streek ontwikkelingsprojecten PADEC-Kandi en PADES-Boukoubé:

Eind 1995 had PADEC-Kandi ongeveer 3,5% van de bevolking van het Kandi district bereikt: 2.500 mensen, waarvan 68% vrouwen. Het project beschikt niet over gegevens met betrekking tot hun sociaal-economische positie. Bezoeken aan de groepen tijdens het onderzoek gaven de indruk dat het niet ging om mensen uit de laagste inkomensgroepen.

Het project heeft circa 100 groepen ondersteund. Meer dan de helft daarvan ontplooide activiteiten in de landbouw. Andere activiteiten waren spaar- en kredietprogramma's, gezondheidszorg, verwerking van landbouwproducten en watervoorziening. Binnen het spaar- en kredietprogramma zijn interessante resultaten bereikt. Er is zo'n 180.000 gulden aan kredieten uitgezet voor productieve activiteiten, het terugbetalingspercentage was hoog, en het sparen was sterk gestimuleerd. Verder heeft het project bijgedragen aan voorzieningen op lokaal niveau: vijf scholen, twee dorpsgezondheidscentra, acht putten, een pomp en zeven latrines. Ook heeft PADEC-Kandi een actieve rol gespeeld bij de

coördinatie van de activiteiten van hulp- en ontwikkelingsorganisaties die in Kandi en omgeving actief zijn. Het project heeft een bijdrage geleverd aan de versterking van het zelfbewustzijn en de participatie van vrouwen in gemeenschapszaken.

PADES-Boukoumbé had eind 1995 0,4% van de bevolking van de district bereikt: 224 personen, waarvan 188 vrouwen. Gezien de economische omstandigheden in dit gebied is het zeker dat zij allemaal behoren tot de allerarmste groepen en de droge tijd meestal niet doorkomen zonder honger te lijden. De resultaten van het project dat twee jaar later dan PADES-Kandi startte waren nog heel beperkt, vooral waar het de economische activiteiten betreft. Vrijwel alle produktieve activiteiten van de vrouwengroepen (moestuinen, kleinschalige veeteelt, collectieve gierstvelden) liepen uit op een mislukking. De resultaten van activiteiten in de sfeer van verwerking en opslag van agrarische producten waren iets beter. De projectgegevens over (functionele) alfabetisatiecursussen waren te gebrekkig om een schatting van bereik en resultaten te kunnen maken. In de periode 1992-94 werd ongeveer 10.000 gulden aan kredieten uitgezet, en negen groepen openden een rekening bij de lokale spaarbank. Het terugbetalingspercentage was goed, maar interessante economische mogelijkheden zijn er eigenlijk niet. De meest zichtbare resultaten zijn bereikt op het gebied van de sociale basisinfrastructuur: renovatie van een school, aanleg van een put, bouw van een dorpsgezondheidscentrum. Het project heeft een actieve rol bij de samenwerking tussen organisaties die in het district actief zijn. De belangrijkste resultaten van PADES- Boukoumbé liggen in de voorwaardenscheppende sfeer. De doelgroep heeft betere toegang verkregen tot bestaande diensten en beschikbare informatie, het zelfvertrouwen van vrouwen is toegenomen en hun organisatiecapaciteit is versterkt. Het project heeft een infrastructuur opgezet (projectkantoor in Boukoumbé-stad en twee ontmoetingscentra elders in de district) die het onderhouden van contacten vergemakkelijkt.

6 Conclusies

Beleidsrelevantie

Het programma komt in de grote lijnen overeen met het centrale beleid van SNV dat gericht is op armoedebestrijding. Bijna driekwart van de uitgaven over de periode 1985-95 is besteed aan activiteiten in het Noorden van Benin in zowel de meest marginale gebieden met het hoogste niveau van voedselonzekeerheid als de gebieden met het grootste economisch potentieel van Benin. De doelgroepen werden in algemene termen omschreven en het begrip 'versterking van de weerbaarheid van de armen', dat sinds het begin van de jaren '90 mede richting geeft aan het SNV beleid, was aan het einde van 1995 in Benin nog niet duidelijk gedefinieerd. Vrouwen werden als een belangrijke doel-

groep beschouwd en SNV-Benin is er in geslaagd deze prioriteit vorm te geven in haar programma. Het beleid op het gebied van milieu stond in 1995 nog in de kinderschoenen. In de loop der jaren werd steeds meer de nadruk gelegd op de directe versterking van de organisatie van de doelgroep, zonder daar direct Beninese overheidsorganisaties of NGO's bij te betrekken.

In de jaren tachtig heeft SNV-Benin haar beleid aangepast aan het beleid van Benin. Uit pragmatische overwegingen werkte SNV met overheidsorganisaties. Bij haar pogingen een meer participatieve benadering te volgen, stuitte SNV-Benin op weerstand bij de partnerorganisaties. De SNV reactie op het '*Renouveau Démocratique*' beleid dat begin jaren '90 in Benin opkwam, was paradoxaal. Hoewel SNV-Benin liet weten zowel het democratiserings- als het decentralisatieproces te willen ondersteunen, verbrak het de bestaande relaties met overheidsorganisaties. De nadruk op versterking van de organisatie en zeggenschap van gemarginaliseerde groepen aan de basis is weliswaar in overeenstemming met het door Benin geëntameerde democratiseringsproces. Daarentegen is het gegeven dat het gehele SNV- programma nu wordt uitgevoerd zonder directe samenwerking met de overheidsdiensten ter plaatse in tegenspraak met de intentie het decentralisatieproces te versterken.

Het beleid van SNV Benin is redelijk afgestemd geweest op de Beninese context. Onder andere als gevolg van de uitvoering van de structurele aanpassingsmaatregelen lopen bepaalde kwetsbare groepen extra risico. De directe steun aan arme groepen aan de basis, waaronder vrouwen, is daarom een relevante keuze. Daarentegen past het besluit om alle activiteiten in eigen beheer uit te (blijven) voeren niet meer in de huidige Beninese realiteit.

Effectiviteit

De helft van de geëvalueerde personeelsinzetten heeft direct of indirect bijgedragen aan armoedebestrijding en heeft geresulteerd in de versterking van de technische capaciteit van de uitvoerende staf van de gastorganisaties. Met name het opzetten van een systeem van preventief onderhoud en goed financieel beheerssysteem voor de garages waar SNV's werkzaam waren en de bijdrage aan de opzet van spaar- en kredietprogramma's zijn het vermelden waard. Personeelsinzetten op het gebied van intersectorale activiteiten zijn duidelijk minder effectief geweest. Slechts twee inzetten hebben invloed gehad op het ontwikkelingsbeleid van de gastorganisatie.

De sectorale projecten hebben hun kwantitatieve doelen met betrekking tot het aantal aan te leggen putten, bruggen en wegen gerealiseerd. Het gebruik op langere termijn van de

gerealiseerde constructies is afhankelijk van het onderhoud, hetgeen niet gegarandeerd is. In het geval van het drinkwaterproject is het gebruik verder beperkt doordat 64% van de meer traditionele putten uit de eerste fase, maar ook 21% van de verbeterde putten uit de tweede fase een groot deel van het jaar droog staan. De beide sectorale projecten zijn er niet in geslaagd de organisatiegraad van dorpelingen werkelijk te versterken gegeven het feit dat de opgezette dorpscomité's alleen blijven voortbestaan met ondersteuning van de projecten. Het effect van de projecten op de capaciteit van Beninese organisaties was gering, en vrijwel gelijk aan nul sinds de projecten in eigen beheer werden uitgevoerd.

De resultaten van de beide streekontwikkelingsprojecten waren bescheiden. Hoewel in Kandi maar 3,5% van de bevolking in het betreffende gebied bereikt is door het project, houden de resultaten wel een belofte voor de toekomst in, vooral voor de vrouwen (68% van de begunstigden). Deze zijn met redelijk succes een aantal economische activiteiten begonnen en zijn mondiger geworden. De resultaten in Boukombé waren beperkt en gaven ten tijde van het onderzoek geen reden tot optimisme. Het project dat twee jaar later dan PADEC-Kandi startte heeft ongeveer 0,4% van de bevolking bereikt (deelnemers aan alfabetisatiecursussen niet meegerekend). De kleine groepen waren nog sterk afhankelijk van de steun van het project en weinig economische activiteiten zijn succesvol geweest. Wel is het project erin geslaagd de vrouwen meer zelfvertrouwen op te laten bouwen. De beide projecten hebben de rol van bemiddelaar tussen de doelgroep en de lokale aanwezige diensten op zich genomen. Zodoende hebben de projecten de neiging gehad de plaats van Beninese structuren in te nemen in plaats van deze te ondersteunen.

Doelmatigheid

Het gehele programma van SNV-Benin

Het besluit om alle samenwerkingsrelaties stop te zetten is genomen zonder dat er een gezamenlijke evaluatie van de personeelsinzetten en de projecten aan vooraf is gegaan. Dit besluit hing samen met de wens van SNV zich te profileren als ontwikkelingsorganisatie en voortaan de doelgroepen als haar directe partners te beschouwen.

Het beleid en de strategie van het programma zijn grotendeels bepaald door SNV-Benin. Beninese organisaties noch andere donoren hebben invloed van betekenis uitgeoefend. Mede vanwege de 'quasi-NGO' status die SNV door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland toegekend is en ook vanwege het delegatiebeleid van SNV zelf, waren de opzet en de uitvoering van de veldactiviteiten grotendeels de verantwoordelijkheid van het veldkantoor en de projectteams van SNV-Benin.

Omdat er geen duidelijke instructies uit Den Haag over de toepassing van de procesbenadering kwam, heeft SNV-Benin zijn eigen model uitgewerkt. Gezien het hoge abstractieniveau was het geen gemakkelijk model om mee te werken. Aanvankelijk volgden de projecten het naar de letter, maar in de loop der tijd ontstonden er verschillen in interpretatie. Die hadden vooral betrekking op de mate waarin het initiatief van de doelgroep maatgevend moest blijven. Praktijkervaring heeft erin geresulteerd dat een deel van de projecten nu werkt met participatieve methodes die niet of nauwelijks te onderscheiden zijn van de methodes die andere ontwikkelingsorganisaties gebruiken.

Het veldkantoor is erin geslaagd om ondanks de personele onderbezetting een organisatievorm door te voeren die past in haar algemene strategie voor de jaren negentig. Geheel in de stijl van de procesbenadering, hebben de meeste projecten een horizontale structuur, zijn de teams opgebouwd uit gelijke aantallen Beninezen en Nederlanders, en uit een gelijk aantal mannen en vrouwen.

Het systeem voor financiële administratie dat SNV Den Haag heeft ingevoerd voor alle SNV-veldkantoren heeft de kwaliteit van het financieel beheer in Benin verbeterd. Daarentegen hebben alle investeringen in monitoring systemen voor veldactiviteiten niet geleid tot de mogelijkheid om behaalde resultaten af te zetten tegen de doelstellingen en de uitgaven.

SNV-Benin beschikt over gemotiveerd personeel dat zich bewust is van de sterke en de zwakke punten van de eigen organisatie. De SNV'ers vonden het werk aan de basis succesvol, maar erkenden dat de strikte toepassing van sommige principes van de procesbenadering en het organisatieprincipe van horizontale structuren in projecten een vertragend effect op de uitvoering hebben gehad.

SNV heeft zich in Benin een solide positie verworven. Men ziet SNV-Benin als een sympathieke, hardwerkende NGO die over ruime middelen beschikt om kleinschalige activiteiten aan de basis uit te voeren. Er is waardering voor de solidariteit met kwetsbare groepen, maar van de doeltreffendheid van de activiteiten is men niet overtuigd.

De geëvalueerde activiteiten

De kosten van de personeelsinzetten waren hoog in verhouding tot de opbrengsten: 28% van de SNV'ers is vertrokken voordat hun contract afliep, en het kostte vaak negen tot twaalf maanden om hen te vervangen. De volgende factoren hebben de resultaten van de helft van de inzetten negatief beïnvloed: onvoldoende aandacht van SNV bij de voorbereiding van de SNV'ers op hun positie binnen de ontvangende organisaties, gebrek aan middelen van de gastorganisaties, gebrek aan begeleiding, gebrek aan contacten tussen SNV en

de gastorganisaties en gebrek aan interesse van de gastorganisatie in de bijdrage van de SNVers.

Hoewel de absolute investeringen bescheiden zijn gebleven en er nooit uitgaven zijn gedaan met het doel het budget uit te putten, zijn de kosten van de vier projecten toch relatief hoog in vergelijking met de behaalde resultaten. Behalve de kosten van de technische assistentie, hebben ook andere factoren de doelmatigheid van de projecten negatief beïnvloed. Voor de sectorale projecten waren dit: de sterke voorkeur voor het doorvoeren van participatieve methodes na de eerste fases, waardoor het behalen van kwantitatieve doelstellingen naar de achtergrond is verschoven en tevens het besluit van SNV-Benin om het geografische bereik van de sectorale projecten te beperken tot dat van de streekontwikkelingsprojecten waardoor activiteiten in gebieden die daar buiten vielen werden stopgezet. In het geval van de streekontwikkelingsprojecten, heeft de strikte toepassing van de procesbenadering, die aanvankelijk bijna als een doel op zich werd gezien, de uitvoering sterk vertraagd. Omdat de projecten geen goed inzicht hadden in de ontwikkelingsmogelijkheden en knelpunten van de betreffende streken en de keuze van activiteiten aan de doelgroep overliet, hebben ze de selectie van geschikte activiteiten niet adequaat kunnen ondersteunen. In Boukombé heeft dit tot stagnatie geleid, en in Kandi tot het herzien van de benadering.

De vier projecten beschikten over een grote autonomie, wat heeft geleid tot het lang voortbestaan van conceptuele en technische fouten. De projectteams hebben zelf een belangrijke rol gespeeld bij de identificatie en formulering van de verschillende fases van de projecten. Omdat er sprake was van overbudgettering, zijn er vaak substantiële verlengingen geweest zonder dat er een evaluatie aan te pas kwam. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken speelde alleen een rol op de momenten dat er een nieuw voorstel moest worden goedgekeurd. Hoewel het soms zijn twijfel uitte over het realiteitsgehalte van doelstellingen en plannen, heeft het Ministerie geen randvoorwaarden van betekenis geformuleerd. Externe evaluatiemissies waren vaak kort, en hebben zich vooral gericht op het schetsen van contouren van toekomstige fases, in plaats van ervaringslessen te trekken. De instrumenten voor interne monitoring lieten niet toe de uitgaven af te zetten tegen de doelstellingen. SNV-Benin volgde de ontwikkelingen op afstand. De projecten beschouwden interventies van het veld- en hoofdkantoor als inmenging en regelden meestal zelf de technische ondersteuning die zij nodig achtten.

De komst van het Beninese personeel heeft de capaciteit van de projecten en de continuïteit van de activiteiten versterkt. De deskundigheid van de Beninese en van de Nederlandse SNVers was ongeveer gelijk, met aan de zijde van de Beninese staf de toegevoegde waarde van talen- en contextkennis.

Duurzaamheid van de resultaten

Bij de helft van de personeelsinzetten is een deel van de resultaten duurzaam geweest. Daartegenover staat dat de duurzaamheid van de andere helft min of meer nihil is gebleken. Vooral de kennisoverdracht aan uitvoerend personeel in de vorm van samenwerking in het veld en door SNVers ontworpen beheerssystemen en voorlichtingsmateriaal zijn duurzaam geweest.

De kans op duurzaamheid van de resultaten van de sectorale projecten lijkt gering, hoewel de kans daarop groter is in de Borgou dan in de Atacora, gezien de verschillen in de fysieke, economische en institutionele context. De bedreiging van de duurzaamheid is vooral gelegen in het probleem van het onderhoud van de gerealiseerde infrastructuur.

De kans op duurzaamheid van de resultaten van de streekontwikkelingsprojecten wordt als matig beoordeeld. Door het zelfbewustzijn van vrouwen te versterken en hun actieve participatie in de dorpsgemeenschap te bevorderen, hebben de projecten bijgedragen aan een verandering in het gedrag van de vrouwen, en, in mindere mate, in de houding van de mannen ten opzichte van de vrouwen. De economische activiteiten die goed liepen, vooral in Kandi, hebben de kans om voortgezet te worden want ze zijn niet afhankelijk van grote externe investeringen. De risico's zijn vooral gelegen op het gebied van de organisatie op dorpsniveau, gegeven de afhankelijkheid van de gesteunde groepen, vooral in Boukoumbé. Ook is de kans klein dat lokale ontwikkelingsorganisaties geïnteresseerd zouden zijn de activiteiten voort te zetten, omdat zij niet bij de uitvoering betrokken waren. Tenslotte hebben de projecten weinig of geen aandacht besteed aan ecologische aspecten.

Bijlage: Onderzoekers en adviesgroepen

Onderzoekers

De evaluatie van het SNV programma in Benin, 1985–95, stond onder leiding van Dr Tom J. Segaar (IOB) en Marinette Oomen-Myin (Matrix Consultants). Zij vormden het coördinatie-team en waren verantwoordelijk voor het ontwerp van het onderzoek (de ‘*terms of reference*’), de selectie van de onderzoekers, de introductie van de studie in Benin, de supervisie over de deelstudies, het schrijven van het voorlopig eindrapport en het eindrapport. Catherine Navis was als onderzoeksassistent van IOB aan dit team verbonden.

Het onderzoek bestond uit vijf deelstudies. Deze werden in de periode december 1995–november 1997 uitgevoerd, inclusief bespreking van de deelstudie-rapporten in Nederland en in Benin en het opstellen van het voorlopig eindrapport.

Studie 1: Een context-studie van Benin, uitgevoerd door Justin Gnidéhou (consultant, Benin).

Rapport: *L'Evolution de l'économie, de la politique et des programmes de développement du Bénin (de 1980 à 1995)*, 28 december 1995.

Studie 2: Een studie over de organisatie en het beheer van het SNV programma in Benin, uitgevoerd door het coördinatie-team. De resultaten van deze studie werden rechtstreeks verwerkt in het voorlopig eindrapport: *Evaluation du programme de la SNV au Benin, 1985–95*, juli 1997.

Studie 3: Een evaluatie van SNV-projecten in Benin, uitgevoerd door twee teams:

- Moussa Ba (Sahel Ingénieurs-Conseil, Senegal) en Dirk van Esbroeck (South Research, België).

Rapporten: *Evaluation du projet d'Appui au Développement dans la circonscription urbaine de Kandi (PADEC-Kandi)*, augustus 1996; *Evaluation du Projet Puits Artisanaux, dénommé à partir de 1995 Projet d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement dans le Nord du Bénin*, augustus 1996.

- Dr Bio Goura Soule (Lares, Benin) en Mineke Laman (Universiteit van Amsterdam).
Rapporten: *Projet de Désenclavement Rural (PDR-ancien ODAD)*, september 1996; *Projet d'Appui au Développement de la Sous-Préfecture de Boukoubé (PADES-Boukoubé)*, september 1996.
D. van Esbroek heeft een synthese-rapport gemaakt over de bevindingen van de project-evaluaties (december 1996).

Studie 4: Een ex-post evaluatie van personeelsinzetten van SNV, uitgevoerd door Dr Henk Mutsaers (consultant, Nederland), Dr Bio Goura Soule (Lares, Benin) en Catherine Navis (onderzoeksassistent van IOB).
Rapport: *Placements d'assistants techniques SNV au Bénin (1985–95)*, oktober 1996.

Studie 5: Een perceptiestudie op dorpsniveau, uitgevoerd door twee teams:

- In Borgou: Cyriaque Adjinaou Gnanhoui (Geram), coördinator, Soumoni Catherine Biao, Mama Bio Saka en Damè Pocoun Kombienou;
 - In Atacora: Bernardin Tinouade (CEED), coördinator, Evelyne Elegbe en Simé Koto Sero.
- Rapporten: *'Développement à la barre! 10 ans d'appui! Les villageois témoignent'* – *Recherche participative au niveau des groupes-cibles au Nord du Bénin – Volume I: rapport provisoire de synthèse et Volume II: résultats bruts des villages*, juni 1996.

Adviesgroepen

De evaluatie werd begeleid door een adviesgroep in Nederland en in Benin. De adviesgroepen bestonden uit de volgende leden:

In Nederland:

Mevrouw H.I. von Metzsch	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directeur IOB, voorzitter
H.G.C. van den Dool/ Mevrouw E. Weersing	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Afdeling 'West-Afrika'
Dr L.J. de Haan	Universiteit van Amsterdam
Dr J.R.V. Daane	International Centre for Agricultural Research, ICRA
H.G.M. Hendrix	Ministerie van Buitenlandse Zaken, IOB
Mevrouw E. Chr. W. van der Laan/ Mevrouw D. Methorst/ R.W. Koelstra	SNV-Den Haag

In Benin:

Dr J. Gnidehou	Consultant, coördinator
Mevrouw C. Gnimadi	Consultant
M. Agonsanou	Ministerie van Planning
Prof. R.G. Ahyi	Psychiater
Dr B.E. Assan	Institut National des Recherches Agricoles du Bénin
Dr C.A. Bonou	Université Nationale du Bénin