

CASE STUDY

DUURZAME ONTWIKKELING EN WATERBEHEER IN HET SOUROUGEBIED IN MALI

*Sibout Nootboom, Niek van Duivenbouden**

■ Goed beheer van natuurlijke hulpbronnen, met name land en water, bepaalt migratie en veiligheid in de Sahel (PSI, 2019). Dit geldt ook voor het gebied rond de Sourourivier, die wordt gedeeld door Mali en Burkina Faso (waarbij het water in de regentijd Mali instroomt en in de droge tijd er uitstroomt). Het deel in Burkina Faso is vele malen beter ontwikkeld, door met name geïrrigeerde landbouw, dan het Malinese deel dat tevens gekenmerkt wordt door een complexe mix van uitdagingen op het gebied van bevolkingsgroei, onderwijs en investeringen in infrastructuur (wegen), industrie, etc. Het meest natte gedeelte van de Sourou is een gedeeld Ramsargebied waarin de laatste nijlpaarden van Mali voor voorkomen. Zelfs met bevolkingsgroei en klimaatverandering, is in het Malinese Sourougebied vooralsnog voldoende water beschikbaar voor drinkwater en een zelfvoorzienende en zelfs exporterende veeteelt, landbouw en visserij waarbij een voedingsindustrie banen zou kunnen leveren (DSU, 2017). Echter deze rijke natuur, de landbouw en veehouderij en vooral de bevolking (in de orde van 837.000 mensen) worden momenteel bedreigd door voortdurend geweld om controle over het gebied (jihadisten versus regering). Hierdoor is ook een grote bron van inkomsten, het toerisme, weggefallen. Doordat ook ontwikkelingsorganisaties zich uit het gebied terugtrekken is het economisch perspectief nog meer verkleind. Noodhulp en conflictbemiddeling lijken daarom slechts een druppel op de gloeiende plaat.

Initiatieven gericht op economisch perspectief zijn in de Sourou in het algemeen afhankelijk van ontwikkelingshulp door donoren. De weinige initiatieven waren tot nu toe niet erg effectief, onder andere omdat het lokale bestuur geen eigenaarschap voelde en de staat van Mali in dit sterk gecentraliseerde land weinig prioriteit gaf aan de ontwikkeling van het Sourougebied (men had immers de Niger Delta). Dit gold ook voor het waterbeheer voor drink- en irrigatiewater. Investeringen in irrigatie hangen onder andere af van de garantie dat voldoende rivierwater beschikbaar zal zijn. De stroom van de rivier (richting en hoeveelheid) wordt echter

gereguleerd in Burkina Faso. Burkina Faso, via de Autoriteit om de Sourou Valley te exploiteren (AMVS), vergroot nu zijn watergebruik voor landbouwirrigatie en consumptie door mensen en dieren (mede doordat het grondwater niet overal van de gewenste kwaliteit is voor menselijk gebruik; o.a. Savadogo *et al.*, 2013).

Technisch gezien bestonden er geen problemen om het Sourougebied in Mali economisch perspectief te geven, maar de bevolking en de regering wisten bij ontbrekende urgentie niet hoe. Moet er eerst een ontwikkelplan onder algemeen bestuur ('kip') of eerst

* dr **Sibout Nootboom**, Commissie milieueffectrapportage en Erasmus Universiteit; Sibout schreef dit artikel op persoonlijke titel; **Niek van Duivenbouden**, Trimpact.

een waterbeheersplan al dan niet met Burkina Faso ('ei') komen? Hiermee was er eigenlijk sprake van een 'kip-ei probleem'. In dit artikel zullen we nader ingaan op dit kip-ei probleem en vervolgens de ervaringen als reflectieve practitioners delen hoe dit is opgelost voor de Malinese Sourou door een innovatieve manier van samen plannen met een belangrijke rol voor de diverse bevolkingsgroepen die hiermee hun toekomstbeeld van het gebied konden vormgeven.

Waterbeheer (ei) vraagt om algemeen bestuur (kip) dat om waterbeheer en donoren (eieren) vraagt

Het algemeen bestuur van het Sourougebied is complex. Er is een samenhangende problematiek van beheer van hulpbronnen, maar het bestuur was versnipperd door de 29 los van elkaar opererende gemeenten met gekozen bestuurders, die niet gewend waren om samen plannen te maken. De Sourou was ten gevolge van de Franse bestuurlijke traditie voor investeringen afhankelijk van de medewerking van diverse ministeries (vaak ieder met zijn eigen plan) en voor het waterbeheer ook nog van Burkina Faso. De Malinese Sourougemeenten konden geen vuist maken en speelden donoren eerder tegen elkaar uit dan dat ze naar synergie en afstemming zochten. Ze waren niet in staat de samenhang te laten zien, gezamenlijk prioriteiten te stellen, en de urgentie voor waterafspraken en andere ondersteuning uit de hoofdstad te verhogen. De ministeries deden dat ook niet voor ze.

De complexiteit gold zeker ook voor het waterbeheer. Een verdrag over het beheer van de Voltarivier (waar de Sourou toe behoort) is in ontwikkeling hetgeen leidde tot een zekere internationale druk om ook tot bilaterale afspraken tussen Mali en Burkina Faso te komen over de verdeling van het water van de Sourou. De urgentie voor het internationaal beheer van de Sourou ontbrak bij de nationale waterautoriteit in de hoofdstad Bamako doordat er te weinig uitzicht op was dat hun inspanning ook daadwerkelijk aan economische groei in de Sourou zou bijdragen. Andersom was er geen uitzicht op die groei doordat er geen gebiedsvisie gebaseerd op water

was, met een krachtige uitvoerende organisatie. Tot op heden moet die afspraak er nog steeds komen. Ook een eigen waterbeheersplan voor de Malinese en ook voor de Burkina Faso kant zijn nog in de maak, maar het waterverbruik voor landbouw en consumptie is afhankelijk van wat men wil realiseren in de nabije toekomst (areaal geïrrigeerde landbouw, voedselproductie, arbeid voor mensen, etc.).

Kip (gebiedsontwikkeling) en ei (waterbeheer) wachtten op elkaar. Daar had bijvoorbeeld het Nederlandse bilaterale waterprogramma ook last van: het hielp de nationale waterautoriteit met een waterbeheerplan voor de Malinese Sourou, maar dat waterplan liep telkens weer vertraging op door gebrek aan urgentie (CR, 2019a). Dit kip-ei dilemma is dus er één tussen het algemeen bestuur van het Sourougebied en het waterbestuur van de Sourourivier. Welke van de twee neemt het eerst een besluit en creëert context voor de ander? Uiteraard is het antwoord dat beide besturen elkaar nodig hebben, en dat beide plannen in co-evolutie min of meer gelijktijdig in elkaars context moeten kunnen ontstaan, net zoals in miljarden jaren het DNA dat codeert voor de kip is geëvolueerd met het DNA dat codeert voor het ei.

Naast waterbeheer was er nog een ander "ei": donorhulp. Er was en is flink wat donorgeld beschikbaar voor het Sourougebied (met name voor noodhulp), maar het was tot 2019 onduidelijk wat de bevolking zelf wilde; terwijl lokaal eigenaarschap toch een internationaal afgesproken principe is bij ontwikkelingshulp. Bovendien wisten donoren en/of projecten soms niet van elkaar wat ze waar deden, en of het geheel aan initiatieven wel optimaal bijdraagt aan internationaal-vastgestelde doelen, de Sustainable Development Goals (SDGs; veel donoren gebruiken die als criteria voor steunverlening). Om de gezamenlijke effectiviteit en impact van de verschillende actoren te vergroten kon een algemeen gebiedsprogramma tevens een structuur aan donorhulp bieden.

Om deze twee dilemma's te doorbreken hebben de decentrale overheden in het Malinese Sourougebied in 2018 een gezamenlijk bestuursorgaan opgericht om

een door de bevolking gedragen gebiedsprogramma (waarmee de waterbehoefte onderbouwd en onder de aandacht gebracht wordt) vast te stellen. In het planningsproces hebben ze de bereidheid van de waterautoriteiten om het plan te faciliteren gepeild, zowel in Bamako als aan de kant van Burkina Faso.

Hoe het lokale bestuur met nieuwe toekomstbeelden en een adaptieve aanpak probeerde meer zekerheid te bieden

De bestuurders van de Sourou zijn er trots op dat ze samen met de bevolking in een dik jaar zelf een toekomstbeeld hebben ontwikkeld, neergelegd in het gebiedsprogramma. Ze hebben daarmee de SDGs – ook een toekomstbeeld – geoperationaliseerd voor hun eigen gebied om steun voor het plan te kunnen krijgen van internationale financiers. Tegelijkertijd is het uitvoeringsplan om die toekomst te realiseren adaptief gemaakt: er wordt een uitvoeringsorganisatie opgericht die een blijvende rol heeft als overlegplatform tussen bevolkingsgroepen, uitvoerders (ontwikkelaars) en beslissers. Die organisatie zorgt dat het gebiedsprogramma kan worden geactualiseerd als de context verandert – bijvoorbeeld als het waterbeheer (waar de lokale bestuurders niet over gaan) wordt gewijzigd met nieuwe kansen voor irrigatie. Lobbyen voor dat doel heeft inmiddels al geleid tot versnelde actie van de waterbeheerder. Het toekomstbeeld is bij voorbaat robuust gemaakt tegen andere onzekerheden zoals klimaatverandering. Alle typen onzekerheden die mogelijk adaptatie van het actieplan zullen nodig maken zijn bij voorbaat geïnventariseerd en alternatieven zijn al bij voorbaat geformuleerd. De uitvoeringsorganisatie zal het plan nu ook als instrument gebruiken voor het toetsen van nieuw voorgestelde gebiedsinvesteringen en voor het bevorderen van synergie en afstemming tussen de actoren die projecten uitvoeren. Tenslotte, het gebiedsprogramma geeft een mogelijkheid om concreet voor een gebied de nu nog overwegende theoretische decentralisatie vorm te geven, een proces dat een nieuwe categorie van onzekerheden met zich meebrengt in combinatie met de grensoverschrijdende aspecten.

Het gekozen Souroubestuur wil de uitvoering van het gebiedsprogramma net zo participatief en transparant maken als de totstandkoming. Het creëert een permanent overlegplatform in het algemeen belang om collectief richting te geven aan projecten en bij te sturen. Het leidt tot een lokaal zelfbewustzijn en gebiedsidentiteit die eerder ontbraken, en die nodig zijn om zich los te kunnen maken van het centrale Malinese bestuur. Het reduceert daarmee ook de onzekerheid van onvoorspelbare ministeries. De ingeslagen weg is zeker voor de verschillende burgemeesters nog een hele uitdaging, want in plaats van hun eigen gemeente eerst voorop te stellen, kan het nu zijn dat het volgens het plan beter is om eerst in een andere gemeente iets te realiseren. Hierop wordt nu gecoacht en zal de komende jaren ook een punt van aandacht blijven.

De Nederlandse inbreng

De beschreven manier van governance is nieuw voor Mali en de introductie hiervan was enkel mogelijk door Nederlandse financiële en inhoudelijke ondersteuning van dit bestuurlijke proces. Deze Nederlandse inbreng op governance-niveau ontstond uit noodzaak. De Nederlandse ambassade overwoog rond 2017 om in 5.000 ha geïrrigeerde landbouw te investeren. De economische haalbaarheid van die investering hing onder andere af van de waterbeschikbaarheid in de Sourourivier op lange termijn en vanwege het kip-ei-probleem dus af van de planning van het gebied.

In het voorjaar van 2018 nodigde de ambassade een aantal bestuurders van het Malinese Sourougebied uit om hun gezamenlijke toekomst te bespreken wetende dat in veel landen, waaronder Mali, een m.e.r. de enige wettelijke procedure is die transparantie in publieke besluitvorming afdwingt. Hierdoor is het de enige stimulans voor participatieve planprocessen in deze gesloten planningsculturen. Die participatie van de bevolking is met name cruciaal omdat er weinig wettelijke normen zijn waar een m.e.r. aan kan toetsen (Nooteboom, 2019). De Nederlandse Commissie milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), als onafhankelijke partij (van alle actoren inclusief de ambassade), werd gevraagd om dit gesprek mede te

begeleiden. Dit gesprek gaf zowel zicht op benodigde verbinding tussen bestuurders uit de regio, tussen hen en hun bevolking, als tussen hen en de ministeries. Bovendien werd de behoefte aan samenhang tussen alle actoren en plannen duidelijk. Er werd besloten dat er een gedegen, door de lokale bevolking gedragen geïntegreerd ontwikkelingsplan moest komen met tegelijkertijd een m.e.r. gericht op duurzame ontwikkeling in het algemeen. Het Nederlandse waterprogramma en de Commissie m.e.r. boden aan om de lokale bestuurders te ondersteunen bij hun proces.

Cruciaal in de aanpak was dat Nederland expliciet geen sturing aan het planproces en de inhoud wilde geven, maar alleen wilde dat het plan attractief zou worden voor donoren om de uitvoering te ondersteunen; het moest vooral gedragen worden door de bevolking, de onderbouwing moest kloppen, en het moest appelleren aan de SDGs. Dit complexe ontwikkeldoel was onbereikbaar als Nederland enkel zichtbare kortetermijn-resultaten van hun hulp (bijv. een verhoogde landbouwproductie) wilde laten zien. Nu was het met meer geduld mogelijk om op korte termijn wel *governanceresultaten* zichtbaar te maken.

Het plannings- en m.e.r.-proces

De eerste stap was dat de staat in mei 2018 een formeel decentraal orgaan ('Inter Collectivité du Sourou', ICS) goedkeurde dat namens de 29 besturen van de Sourou een plan mocht vaststellen. Dit was ook nodig om de uitvoering van die agenda te decentraliseren middels een nationale goedkeuringsprocedure. Bij gebrek aan officiële nationale richtlijnen werd in eerste instantie het protocol van Kiev (UNECE, 2011) als basis gekozen. In december 2018 werd m.e.r. voor plannen verplicht in Mali (in grote lijnen conform het Kiev protocol). De essentie van de gevolgde procedure was dat een ruim 10-koppige interministeriële commissie (onder leiding van het ministerie van Milieu) goedkeuring aan het m.e.r. moest geven, waarmee de staat indirect het gebiedsplan zelf aan nationaal beleid kon toetsen.

Nederland selecteerde een nationale consultant en bureau Trimpact om samen het proces te begeleiden.

Met deze hulp begon de ICS aan een interactief planning- en evaluatieproces. Planners en m.e.r.-deskundigen kwamen van de regionale directies van dezelfde ministeries in de provinciehoofdplaats Mopti (600 km van Bamako), waarbij het ministerie van planning en het ministerie van duurzame ontwikkeling en milieu leidend waren. De regelmatige uitwisselingen met de interministeriële commissie uit Bamako droegen bij aan een afstemming tussen het nationaal beleid en het Sourou ontwikkelplan met zijn m.e.r. Een stuurgroep uit de ICS, evenwichtig samengesteld uit bevolkingsgroepen, en hun planteam, trokken meerdere malen door het Sourougebied; eerst om te vragen wat de bevolking nodig had, later om conceptplannen bij de bevolking te toetsen. Tevens werd na een zeer bloedige aanslag in de Sourou een grote delegatie van de bevolking in Mopti uitgenodigd om hun actieve bijdrage in bewerkstelligen van vrede als onderdeel van het plan beter op te kunnen nemen. De volledige ICS (29 bestuurders) stelde het plan vast, waarbij gelet werd op representativiteit van alle etnische groepen, zoals de "natte" en "droge" landbouwers, de veetelers en de vissers en de overlevende toerisme-industrie. Het gebiedsprogramma (CR, 2019a; zie ook www.souroumali.org) bevat acties voor alle voor de Sourou relevante SDGs en een implementatieplan.

Op verzoek van de ICS hielp de Commissie m.e.r. hen en hun team als coach in een aantal sessies om op hun planningsproces (gereguleerd door de m.e.r.-procedure) te reflecteren. In juli 2019 heeft de milieuminister op advies van de interministeriële commissie het m.e.r. goedgekeurd, waarmee, voor het eerst in Mali, decentralisatie een feit was. De ICS was al gelegitimeerd om zelf besluiten te nemen binnen de gegeven kaders, maar dankzij het m.e.r., dat jaarlijkse rapportage aan de milieuminister eist, voelt het zich ook echt empowered om dat te doen.

Enkele aanbevelingen voor toekomstige planproces in combinatie met een m.e.r. zijn de noodzaak van: a) een institutioneel kader met duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden door een bevoegde autoriteit, b) training van het kader en het ontwikkelingsteam van het plan in de m.e.r. gereedschappen en c) deelname van

alle belanghebbenden (bij voorkeur dezelfde mensen) aan alle fasen van de ontwikkeling van het plan/m.e.r. in de toe-eigening ervan en vooral bij het kiezen van de beste alternatieven voor de m.e.r. (Koné & van Duivenbouden, 2019).

De bevolking van de Sourou heeft nu een constructief plan en de projecten die er onder vallen geven werk en bevorderen duurzame ontwikkeling. De spanningen zijn echter nog niet weg, en de ICS zal met name moeten zorgen dat alle bevolkingsgroepen zich ook in hen blijven herkennen zodra er nieuwe projecten komen. De uitvoeringsorganisatie van de ICS zal een rol krijgen als blijvend overlegplatform en nieuwe projectvoorstellen en andere uitvoeringsacties goedkeuren of laten bijstellen om bij te dragen aan de uitvoering van het plan (en daarmee dus tevens de SDGs). Hiermee kan de ICS de synergie en de gezamenlijke impact vergroten. De ICS heeft al een overzicht gemaakt van alle lopende en geplande acties van derden, en kan waar nodig het plan in overleg met alle stakeholders actualiseren (CR, 2019b). Veel condities kunnen immers niet door de ICS zelf worden gerealiseerd, maar ze kunnen er wel voor lobbyen, waardoor bijstellingen van het plan nodig zullen zijn. Bijvoorbeeld zodra het watermanagementplan beschikbaar komt (naar verwachting begin 2020). Nederland heeft beloofd de komende 5 jaar de governance van de implementatie te blijven ondersteunen. De Malinese regering werkt intussen samen met de ICS voor verdere fondsenwerving.

Conclusie

In de Malinese Sourou bestaat er sinds juli 2019 een door de bevolking zelf ontwikkeld, en door de staat erkend gebiedsprogramma waarbij water een belangrijk rol speelt. Het gevolgde plan met m.e.r. proces heeft een concrete bijdrage geleverd aan een nieuw toekomstbeeld voor het Sourougebied, met een grensoverschrijdende dimensie. Bij gebrek aan methoden die ondersteund worden door de politiek is een m.e.r. een effectief instrument gebleken dat de brug kon slaan tussen de bevolking, het gekozen bestuur en de verschillende ministeries. Hoewel logisch

voor Europese begrippen, bleek het programma instrumenteel maken om synergie en afstemming van de verschillende lopende en nieuwe projecten in de Sourou te bewerkstelligen een innovatie. Zo ver de auteurs konden nagaan is deze manier van plannen nog niet voorgekomen in (West) Afrika.

De ICS heeft voldoende schaal als onderhandelingspartner van de ministeries maar de Sourou is klein genoeg om namens alle bevolkingsgroepen op te kunnen treden; en de ministeries hebben officieel via het m.e.r. mandaat overgedragen aan de ICS. Dit is van groot belang want voor heel Mali, maar zeker voor de afgelegen Sourou: de veelgehoorde klacht is dat de staat wel alles naar zich toe trekt maar nauwelijks in de ontwikkeling van gebieden investeert. Door het programma is dit veranderd en neemt de regering het plan voor de Sourou nu actief mee voor financiering door donoren (bijv. op COP25).

In september 2019 is het totstandkomingsproces geëvalueerd door de deelnemende partijen uit het Sourougebied, de betrokken ministeries en enkele internationale donoren (ICS *et al.*, 2019). De partijen zijn het erover eens dat met een dergelijke aanpak de bevolking in staat is gesteld via het representatieve bestuur haar toekomst in eigen hand te nemen en sturing uit te oefenen op gebiedsinvesteringen en de condities daarvoor, zoals effectief waterbeheer. Op dezelfde bijeenkomst hebben de partijen tevens gereflecteerd op de vraag hoe deze wending mogelijk was. De analyse was dat het eerdergenoemde kip-ei probleem eerst doorbroken moest worden.

Waar in andere landen dit soort interactieve planningsprocessen wellicht gebruikelijk zijn ook zonder dat formeel sprake is van m.e.r., was dit voor Mali een eerste keer dat planning en evaluatie volledig geïntegreerd waren. Indien de waterbestuurders de volgende verbetering van het waterplan willen aanbrengen zijn zij afhankelijk van een krachtig algemeen bestuur. Voor het beoogde succes van uitvoeren van een geïntegreerd plan zullen donoren die het waterbestuur ondersteunen daarop moeten letten.

Referenties

- CR, 2019a. Rapport sur le Programme de Développement Intégré et Durable du Sourou (PDIDS) au Mali. PDIDS/EES Volume 1 version 1.0. Comité Restreint de l'Inter Collectivité du Sourou, ICS, Bankass, 146 pp.
- CR, 2019b. Rapport d'étape sur la Synergie et l'Alignement – Contributions actuelles et potentielles des programmes et projets au PDIDS. PDIDS/EES Volume 4 version 1.0. Comité Restreint de l'Inter Collectivité du Sourou, ICS, Bankass, 130 pp.
- DSU, 2017. Mali: food security under a changing climate. <https://www.eia.nl/en/projects/7227>
- ICS, MEADD & CNEE, 2019. Evaluation Environnementale Stratégique (EES) au Mali. Cas de l'EES du Sourou et son lien avec la décentralisation. https://www.eia.nl/docs/os/i72/i7236/atelier_d_evaluation_septembre_2019.pdf
- Koné, B. & N. van Duivenbooden, 2019. Approche méthodologique de l'élaboration du Programme de Développement Intégré et Durable du Sourou (PDIDS) avec son Evaluation Environnementale Stratégique (EES) au Mali. PDIDS/ EES version 1.0 Annexe 1, 27 juin 2019. Inter Collectivité du Sourou, Bankass, 44 pp.
- Nooteboom, S.G. 2019. Environmental assessment as an institution of liberal democracy. In : Impact Assessment and Project Appraisal <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2019.1665947>
- PSI, 2019. https://www.planetarysecurityinitiative.org/news/planetary-security-conference-2019-spotlight-region-mali-0?utm_source=Adreslijst+PSI&utm_campaign=7ff1d9fab2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_08_51_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_bee8b307c4-7ff1d9fab2-80036809
- Savadogo, B., A. Kaboré, D. Zongo Dramane, J.N. Poda, H. Bado, F. Rosillon & D. Francis, 2013. Problematic of Drinking Water Access in Rural Area: Case Study of the Sourou Valley in Burkina Faso. Journal of Environmental Protection, 2013, 4, 31-50.
- UNECE, 2011. Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment, UNECE, Geneva, Switzerland, 189 pp.

Videoclip voor een wat oudere (maar nog steeds actuele) impressie van het gebied

- IUCN, 2011. The Sourou Valley: Yesterday and tomorrow. <https://www.youtube.com/watch?v=2WrmA5HW0cc>

ABSTRACT

The case describes how local people in Mali's Sourou area create a new future for themselves despite huge uncertainty. Water management, a national responsibility, is one key to economic development, but it failed in the past due to neglect. This can be considered a chicken-egg problem. In 2018 and 2019, the Inter Collectivité of the Sourou (mayors and various social-economic groups) jointly created what they called an integrated and sustainable development programme and lobbied for donor assistance to implement their plan. The plan is adaptive to future decisions on water management, which would enable investments. For the first time in Mali, a development plan of high quality was made by a local population and approved by the state. The water authority has started developing its management plan. In September 2019, the involved actors at Sourou level and at state level jointly evaluated their process and identified at least two game changers. First, a donor supported their governance, demanding good governance (inclusive, transparent, forward looking, flexible action program for implementation, well documented, SDG-based, fact based, etc.) but without demanding specific outcomes. Second, a Strategic Environmental Assessment procedure enabled to get involvement and approval of relevant ministries in the planning process. It became also clear that for executing the plan effectively, synergy and alignment of the various ongoing and new projects in the Sourou are required. The population of the Sourou felt empowered and became a credible partner for the government, including the water authority, and donors. With this integrated approach, the chicken-egg problem of development goals and water management has been overcome.