

AFRIKA-STUDIECENTRUM
LEIDENDE ONWILLIGE PUBLIC PARTNER
Public-private partnership in Mali
Dr. Gerti Hesseling

Overdr. 1242

uit: H. Kibisi, J. Kaduwa & M. Williams (eds) 1996

Shareen Franken of Learning

Rijksuniversiteit

Erasmus Universiteit

th the
orous
post-
ruling
partiesisting
on of
lt.
ments
duced
nicales and
active
owned

De Malinese variant van Jansen en De Vries is Traoré en Coulibaly. Als wij Seynaba Traoré en Samba Traoré tegenkomen, zullen zij dikwijls zeggen broer en zus te zijn, hoewel zij in werkelijkheid neef en nicht in de derde graad, of zelfs alleen maar dorpsgenoten zijn. Wil je weten of ze echt broer en zus zijn, dan vraag je 'même père, même mère?' Als die vraag aan Pjotr en mij gesteld zou worden, komt er ongetwijfeld een volmondig ja (hoewel je dat bij vaders natuurlijk nooit helemaal zeker weet).

Toen mij het verzoek bereikte om een bijdrage te leveren aan een 'liber amicorum' voor mijn broer, merkte ik tot mijn verrassing dat één van zijn onderwerpen 'Public-private partnerships' is. We hebben dus niet alleen een gemeenschappelijke vader en moeder, maar ook beroepsmatig zijn er raakvlakken. Voor mijn geleerde broer in Business and Organisation, volgen hier van zijn 'petite soeur' (toch ook al senior researcher op het gebied van de rechtsantropologie) enkele overwegingen over de moeizame weg naar lokaal beheer van natuurlijke hulpbronnen in Mali, waarbij een public-private partnership een noodzakelijke voorwaarde is.

Mali

Van staatsmonopolie naar gedecentraliseerd beheer van natuurlijke hulpbronnen

Mali is een immens land met een oppervlakte van 1.240.000 km². De regionale verschillen zijn zeer groot, niet alleen in ecologisch opzicht (zo behoort de helft van het land tot de Sahara, terwijl het zuiden een soudanees klimaat kent met gemiddeld 1000 mm. neerslag per jaar), maar ook in sociaal-cultureel opzicht: de vele bevolkingsgroepen kennen zowel op het gebied van de productiesystemen als op het gebied van het grondenrecht verschillende tradities. De belangrijkste economische activiteiten van de ruim 7,5 miljoen inwoners zijn (regenafhankelijke en geïrrigeerde) landbouw en veeteelt, terwijl de tuinbouw in opkomst is. De twee ernstige droogteperiodes in de afgelopen decennia, een sterke erosie, een afnemende vegetatie, de extensieve landbouw, de groeiende bevolking en een enorme run op grond, maar ook een falend overheidsbeleid hebben inmiddels een alarmerende schaarste aan vruchtbare gronden veroorzaakt en vormen een toenemende bedreiging voor het toch al kwetsbare natuurlijke milieu. De toenemende concurrentie rondom de schaarse natuurlijke hulpbronnen heeft tot gevolg dat deze steeds vaker inzet vormen van conflicten.

De rol van de staat bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen is cruciaal, en een belangrijke, actuele vraag is dan ook wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dat beheer moet dragen:

- ligt die verantwoordelijkheid bij de staat;
- moeten grond, water, en bossen geprivatiseerd worden (voorstanders van deze optie gaan ervan uit dat alleen dan particulieren gestimuleerd worden om meer en beter te investeren);
- of is er een tussenweg te vinden waarbij er een samenwerking tot stand komt tussen de centrale overheid en lokale gemeenschappen?

Lange tijd werd de keuze beperkt tot de twee eerstgenoemde opties: nationalisatie

Bibl. AFRIKA-STUDIECENTRUM
PL. Overdr. 1242
PPN 256299358
LEIDEN 5 febr. 2004

(staatseigendom) of privatisering (individueel eigendom), en werd eigendom gezien als de meest efficiënte institutionele oplossing voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen en milieubescherming. Ook in Mali is het uitgangspunt voor wat betreft de rechten op grond en natuurlijke hulpbronnen in eerste instantie staatseigendom met de deur op een kier naar individueel eigendom. Individualisering van rechten op grond, bossen en water houdt geen rekening met de huidige werkelijkheid op lokaal niveau, waar individuele boeren en boerinnen zelden exclusieve and absolute rechten bezitten. Daar is eerder sprake van 'bundles' van rechten op natuurlijke hulpbronnen : een opeenstapeling van samengestelde rechten op een stuk grond, op bossen, weidegronden en water, die door de lokale gemeenschappen worden erkend. Dergelijke 'bundles of rights' kunnen ook per periode of seizoen van samenstelling veranderen. De lokale bevolking herkent zich daardoor niet in de wetgeving, hetgeen leidt tot ontduiking, verkeerde interpretaties en misbruik. De uitvoering op lokaal niveau van de huidige wettelijke regelingen blijkt dan ook moeilijk, zometer nauwelijks mogelijk.

Mede gezien de politieke context van de eenpartij-staat in Mali tot het eind van de jaren 80, blijft het land gekenmerkt door een sterk gecentraliseerd bestuur, waarbij ambtenaren het in feite voor het zeggen hebben. Enerzijds lijken boerenorganisaties niet in staat om hun eigen prioriteiten ten aanzien van het lokale milieu te formuleren en kenbaar te maken, anderzijds worden deze organisaties door het bestuur slechts beschouwd als doorgeefluiken voor de uitvoering van centraal geformuleerde ontwikkelingsprogramma's.

De ontwikkelingen in Mali kunnen in bepaalde opzichten representatief genoemd worden voor de Sahel-regio, maar zijn tegelijkertijd uniek omdat zij zich afspelen in de specifieke context van belangrijke politieke omwentelingen. Tijdens het langdurige regiem van Moussa Traore (1968 - 1991) was een politieke discussie over grondenrecht en beheer van natuurlijke hulpbronnen min of meer taboe. Na de staatsgreep in maart 1991 werd een overgangsregering geïnstalleerd die zich in hoge mate interesseerde voor de problematiek en deze bij diverse belangrijke gebeurtenissen openlijk aan de orde stelde, met als resultaat bijna revolutionaire aanbevelingen, zoals:

1. De rol van de Staat dient opnieuw gedefinieerd te worden: de Staat zal zich dienen te beperken tot het vaststellen van een algemeen beleid en het formuleren van algemene "spelregels";
2. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de natuurlijke hulpbronnen moet in handen gelegd worden van lokale instellingen, met plaatselijk gekozen vertegenwoordigers;
3. De bestaande wetgeving op het gebied van bestuur en beheer van natuurlijke hulpbronnen dient geheel herzien te worden. Ter vervanging van de bestaande gedetailleerde wetboeken wordt de voorkeur gegeven aan een *Charte foncière*, een soort raamwet waarin de algemene beginselen voor het beheer van grond en natuurlijke hulpbronnen worden neergelegd, terwijl de specifieke invulling daarvan moet worden overgelaten aan lokale regelingen. Wet-en regelgeving moet beschikbaar zijn in de nationale talen;
4. Onderzoek en wetenschap moeten zich richten op ontwikkelingen op lokaal niveau. Lokale initiatieven dienen gestimuleerd en ondersteund te worden.

Kortom, het nieuwe politieke klimaat in Mali wordt gekenmerkt door openheid en een reële bereidheid om een proces op gang te brengen dat moet leiden tot nieuwe

om gezien als
n natuurlijke
voor wat betreft
eigendom met
aten op grond,
lokaal niveau,
chten bezitten.
bronnen : een
weidegronden
de 'bundles of
en. De lokale
ot ontduiking,
an de huidige
k.

et eind van de
stuur, waarbij
enorganisaties
te formuleren
estuur slechts
eformuleerde

atief genoemd
afspelen in de
net langdurige
discussie over
taboe. Na de
e zich in hoge
gebeurtenissen
elingen, zoals:

zal zich dienen
ormuleren van

onnen moet in
elijk gekozen

an natuurlijke
de bestaande
de foncière, een
van grond en
ull, daarvan
lgeving moet

zen op lokaal
orden.

enheid en een
en tot nieuwe

gedecentraliseerde vormen van beheer van grond en natuurlijke hulpbronnen. De bestuurlijke decentralisatie wordt sindsdien voortvarend aangepakt en ook de regelgeving op het gebied van grond-en bosbeheer wordt in de nieuwe geest gewijzigd. Zo is er eind 1995 een nieuwe boswet die lokale initiatieven mogelijk maakt.

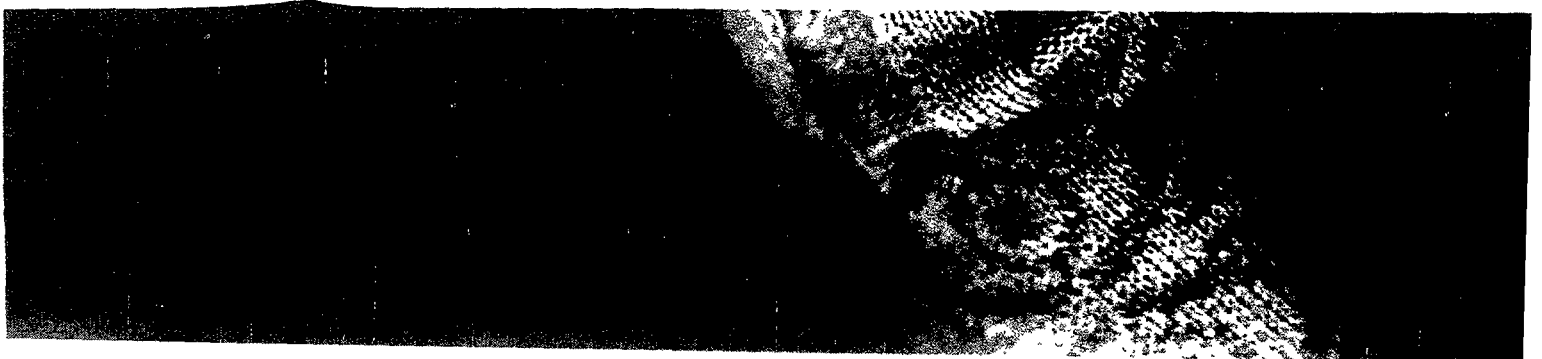
Eén van die initiatieven is het sluiten van lokale contracten die het beheer van dorpsbossen tot onderwerp hebben. Maar voordat ik een concreet voorbeeld bespreek, wil ik eerst wat algemene gedachten wijden aan de juridische en institutionele voorwaarden voor zulke lokale beheerscontracten.

Lokale contracten: institutionele and juridische voorwaarden

In de huidige discussie over een beter beheer van natuurlijke hulpbronnen in de Sahel lijkt de consensus over de wenselijkheid om te komen tot decentralisatie inmiddels groot, maar over de concrete invulling van een dergelijk beleid lopen de standpunten nogal uiteen. Het afsluiten van lokale contracten zou één van de mogelijke oplossingen kunnen zijn.

Als een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed lokaal beheer van natuurlijke hulpbronnen wordt meestal rechtszekerheid genoemd. Zoals wij hebben gezien wordt rechtszekerheid dikwijls in puur juridische termen vertaald (staatseigendom versus individueel eigendom). Maar hoewel een goede nationale wetgeving die een dergelijke zekerheid expliciet garandeert, van groot belang is, moet zij toch gezien worden als een product van meerdere factoren. Naast juridische factoren kunnen sociale relaties tussen actoren op lokaal niveau tot overeenstemming leiden over het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Dergelijke 'contracten', die diverse vormen kunnen aannemen, zijn in Afrika niet echt nieuw (een klassiek voorbeeld is het zogenaamde *contrat de fumure* tussen veehouders en boeren). Ook in Mali ben ik interessante voorbeelden van een dergelijke quasi contractuele overeenkomsten tegengekomen. Een daarvan speelde zich af in het Dogon-dorp Tougoume. Een buitenlandse ontwikkelingsorganisatie had Tougoume uitgezocht om daar een welput (puits artésien) aan te leggen, zodat er een dorpsbos en een groententuin aangelegd konden worden. Nadat zij hun plannen aan de dorpsautoriteiten hadden kenbaar gemaakt, werden alle dorpingen, inclusief de vrouwen in vergadering bijeen geroepen. Ook de ontwikkelingsorganisatie was uitgenodigd om over de voorwaarden voor de aanleg van put, bos en tuin te onderhandelen. Tijdens die vergadering werden alle aspecten van het plan uitvoerig besproken. Het resultaat was dat de dorpingen die rechten claimden op de grond waarop het project zou moeten worden uitgevoerd, ten overstaan van alle dorpingen hun grond aan de dorpsgemeenschap afstonden (in ruil daarvoor kregen zij het recht op de percelen die het dichtst bij de put lagen en die dus het gemakkelijkst te bevoeien waren). Zowel de grond voor het dorpsbos als voor de groententuin werd in gelijke stukken verdeeld voor de verschillende dorpswijken. De wijkhoofden waren vervolgens verantwoordelijk voor de toewijzing van individuele percelen. Verder werd er een beheerscomité aangewezen (waarin ook vrouwen zitting hadden), werden er duidelijke regels voor onderhoud, gebruik en toezicht vastgesteld en spraken de dorpingen een jaarlijkse contributie aan het beheerscomité af. De dorpingen, maar ook de ontwikkelingsorganisatie beschouwden de dorpsvergadering als een soort contract dat de rechtszekerheid van het dorp als geheel en van de individuele exploitanten voldoende



waarborgde. In hun ogen was het volstrekt niet nodig om de overeenkomst schriftelijk vast te leggen en door de administratie te laten erkennen.

In het geval van Tougoume, dat in Mali dikwijls geciteerd wordt als een geslaagd voorbeeld van lokaal beheer, is sprake van een nieuwe regeling op het gebied van grondenrecht in een relatief eenvoudige sociale context. (Hoewel het voorbeeld niet zonder meer reproduceerbaar is in een meer complexere situatie). We kunnen er (wel) enkele factoren aan ontleen die een dergelijk mondelinge overeenkomst mogelijk maken:

- een management project van beperkte omvang bestemd voor een relatief kleine groep;
- een grote sociale coherentie van de groep (weinig 'strangers' en een goed organisatie niveau). (De bewoners van het dorp Tougoume bijvoorbeeld beschouwden zich duidelijk als een coherente groep: zij verklaarden dat zij 'Edjeri' waren: mensen die dezelfde cultuur deelden).
- een door de groep gerespecteerde gezagsstructuur (dorpshoofd, wijkhoofden enz.);
- de mogelijkheid om nieuwe externe regels zonder al te ingrijpende wijzigingen binnen het lokale grondenrechtstelsel te integreren;
- een zekere mate van vrouwenparticipatie - bij de besluitvorming en bij het beheer - kan een extra garantie betekenen dat het 'contract' wordt nageleefd; vrouwen zijn vaak de belangrijkste gebruikers van natuurlijke hulpbronnen en zij worden beschouwd als belangrijke bewakers van de traditie.

In een meer complexere sociale situatie is zo'n mondeling contract zelden toereikend om de rechtszekerheid van alle actoren te garanderen. Dan zijn er niet alleen beter uitgewerkte procedures en contracten nodig, maar zullen er ook vaak nieuwe instanties in het leven moeten worden geroepen die beter zijn toegerust om vernieuwingen door te voeren, terwijl er tevens een grotere rol moet worden weggelegd voor zowel de overheid als de interveniërende ontwikkelingsorganisatie.

Hoewel een contractuele benadering zeker ook gevaren kan inhouden (ongelijkwaardige partijen, een grote diversiteit), kunnen de voordelen in bepaalde situaties groot zijn. Laat ik er enkele noemen. Het aantal partijen bij een contract kan per geval aangepast worden, waardoor het bijvoorbeeld gemakkelijker wordt om seizoensgebruikers van bossen of weidegronden, plaatselijke NGO's, particuliere productiegroepen, enz. binnen de regeling te betrekken. Terwijl eigendomsrechten (die op den duur een kadaster noodzakelijk maken) de claims van één persoon of één groep voor 'eeuwig' vastleggen, kan een contract beter recht doen aan de 'bundles of rights' en aan verschillende gebruikersgroepen. Bovendien wordt een contract voor een bepaalde duur afgesloten, waardoor beter rekening gehouden kan worden met de snelle ontwikkelingen in Mali, terwijl aan de gebruikers toch de garantie gegeven kan worden dat zij - indien zij aan hun verplichtingen voldoen - de vruchten van hun investeringen kunnen plukken. In tegenstelling tot het nu veel gebruikte 'cahier des charges', waarin meestal eenzijdig de verplichtingen van de lokale gebruikers worden opgesomd, kunnen contractbepalingen beter de rechten en verplichtingen van alle partijen vastleggen. Contractbepalingen kunnen uiteraard beter toegesneden worden op de specifieke lokale situatie. Bovendien kan men in een contract een clause opnemen die de mogelijkheid openhoudt om onder bepaalde voorwaarden het contract open te breken en de onderhandelingen te heropenen. Tenslotte kan men de inbedding van lokale contracten binnen regionaal en nationaal beleid veilig stellen door standaard de

chriftelijk

verplichting op te nemen dat zij moeten voldoen aan een lokaal beleidsplan (dat uiteraard binnen het kader van regionale en nationale beleidsplannen moet vallen).

geslaagd
bied van
veeld niet
er (wel)
mogelijk

Twee belangrijke vragen die bij een contractuele benadering aan de orde komen zijn: wat is de meest geschikte lokale instantie, die met het beheer zou moeten worden belast, en hoe zou een dergelijk contract eruit moeten zien? Gezien de grote ecologische verschillen binnen een land als Mali, de grote verscheidenheid aan etnische groepen met elk hun eigen sociaal-juridische stelsel en vormen van lokaal leiderschap, is het uiteraard onmogelijk om pasklare en algemeen toepasbare antwoorden op beide vragen te formuleren. In plaats daarvan zal ik proberen om enkele minimale juridische en institutionele voorwaarden op een rijtje te zetten.

ef kleine

1. Aansluiting bij lokale opvattingen over territoriale grenzen.

en goed
oorbeeld
j 'Edjeri'

Een van de moeilijkste problemen bij gedecentraliseerd beheer van natuurlijke hulpbronnen is de afbakening van de geografische eenheid waarover een lokale instantie zeggenschap zou moeten hebben. Beperking tot het dorpsgebied (*terroir villageois*) kan leiden tot conflicten over de afbakening van dorpsgrenzen, levert problemen op met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen die verschillende dorpen en gehuchten aangaan (water, bossen, weidegronden) en sluit een actieve participatie van bijvoorbeeld tijdelijk in het dorpsgebied gevestigde veetelers uit. De meest wenselijke geografische eenheid kan daarom het beste in overleg met de plaatselijke bevolking vastgesteld worden. Daarvoor is het nodig dat:

enz.);
zizingen

- de bevolking actief deelneemt aan het vaststellen van criteria voor: (a) de afbakening van de geografische eenheid, en (b) het aanwijzen van dorpen, gehuchten en sociaal-economische categorieën die vertegenwoordigd moeten zijn in de lokale instantie;
- de bevolking beschikt over gedetailleerde en recente kaarten waarop de belangrijkste natuurlijke hulpbronnen in de omgeving staan aangegeven.

et beheer
rwen zijn
worden

2. Een ruime planning in de tijd.

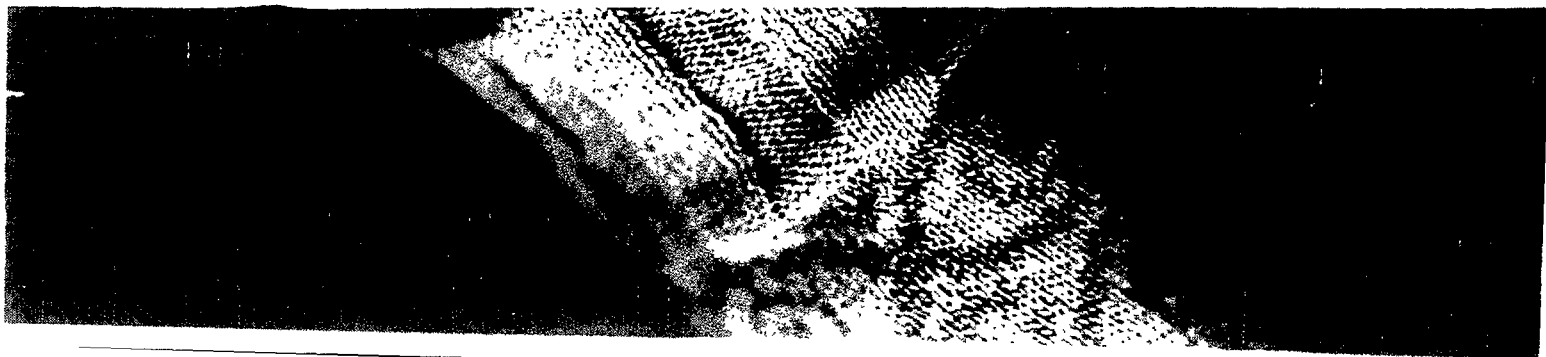
ereikend
een beter
instanties
gen door
zowel de

In deze voorbereidende fase is tijd een belangrijke factor. Er dient een goede informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen georganiseerd worden (via bijeenkomsten waaraan ambtenaren, boswachters en landbouwvoorlichters, ontwikkelingsorganisaties en plaatselijke autoriteiten deelnemen, dorpsvergaderingen, enz.). De betrokken partijen moeten ook voldoende tijd krijgen om de diverse voorstellen en alternatieven op zich in te laten werken.

waardige
root zijn.
angepast
ikers van
en, enz.
duur een
'eeuwig'
en aan
alde duur
e snelle
n worden
van un
ahies
s worden
van alle
orden op
opnemen
t open te
ding van
daard de

3. Het opstellen van een lokaal beleidsplan

Na afloop van deze voorbereidende fase zou een voorbereidend team, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen, een beleidsplan voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen moeten opstellen, dat voldoende flexibel is om in te spelen op de voortdurend veranderende situatie op lokaal niveau, dat recht doet aan de samengestelde rechten op de hulpbronnen, en dat een rechtvaardige toegang voor de verschillende sociaal-economische categorieën (zoals vrouwen, jongeren, migranten, veehouders) tot de verschillende hulpbronnen garandeert.



4. Verkiezing van plaatselijke instantie.

In samenwerking met de betrokken lokale gemeenschappen moeten duidelijke criteria worden opgesteld voor de selectie van verkiesbare kandidaten voor een dergelijk management team. Cernea (1989: 39) wijst er terecht op dat: 'Communities and villages are geographical residential units, not necessarily corporate organizations (but) heterogeneous population clusters, stratified and split in factions and subgroups with fragmented socioeconomic interests.' Het opstellen van selectie-criteria voor verkiesbare kandidaten die de grootst mogelijke garantie geven dat de betrokken gemeenschappen en (potentiële) gebruikersgroepen vertegenwoordigd zijn, is daarom een essentiële, maar uiterst complexe factor in het proces. In bepaalde situaties kan het aan te bevelen zijn om speciale aandacht te schenken aan de vertegenwoordiging van vrouwen (als belangrijke gebruikers) en 'ouderen' (als gerespecteerde autoriteiten en dragers van de lokale tradities). Nationale politieke issues en de invloed van politieke partijen zouden daarbij zoveel mogelijk vermeden moeten worden.

5. Officiële erkenning van de lokale instantie.

De verschillende lokale management teams kunnen alleen dan efficiënt functioneren, wanneer zij een zekere vorm van officiële erkenning verwerven, die hen de bevoegdheid geeft om het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen te controleren en overtredingen te sanctioneren. De formaliteiten en de voorwaarden met betrekking tot die bevoegdheden moeten worden vastgesteld, terwijl er tevens een soepele en zo weinig bureaucratisch mogelijke vorm van overheidstoezicht op de teams moet worden ingesteld.

6. Versterking van managementcapaciteiten

Het is van het grootste belang dat zo'n plaatselijke instantie kan functioneren als een serieuze gesprekspartner van de overheid en van ontwikkelingsorganisaties. Minimale voorwaarden zijn in dit verband dat de leden van dergelijke teams een goede, aangepaste opleiding krijgen, en dat er een permanente en goed functionerende informatievoorziening bestaat (juridische informatie, beleidsplannen, voorgenomen projecten, uitwisseling van ervaringen in andere regio's, enz.).

Ook voor de inhoud van lokale management contracten zijn geen standaardformules aan te geven, maar moeten we volstaan met een aantal in algemene termen geformuleerde minimale condities waaraan een dergelijk contract zou moeten voldoen:

1. Uitgangspunt is een 'negotiated public-private partnership' (lokale gemeenschappen, individuele belanghebbenden, de Staat, ontwikkelingsorganisaties).
Het aspect van onderhandelingen tussen alle betrokken actoren is uiteraard essentieel; tenslotte zal een afgedwongen contract uiteindelijk even weinig effectief zijn als willekeurig welk ander opgelegd besluit. Ook het public-private karakter is van belang om te voorkomen dat het plaatselijk beleid te veel afwijkt van of strijdig is met nationale beleidsmaatregelen.
2. In elk contract moeten de deelnemende partijen duidelijk gedefinieerd worden (zie hierboven voor de criteria).
3. De rechten en plichten van alle deelnemende partijen moeten expliciet worden

vastgelegd. De verschillende partners in het contract zullen het meest geneigd zijn om hun verplichtingen na te komen, wanneer ervoor gewaakt wordt dat er een goed evenwicht bestaat tussen enerzijds de investeringen die men geacht wordt te doen, en anderzijds de voordelen die ervan verwacht worden.

4. Het afbakenen van de gebruiksrechten op de diverse natuurlijke hulpbronnen van zowel individuele personen als van groepen. Een dergelijke afbakening is met name van belang wanneer er bijvoorbeeld bomen geplant moeten worden (rechten op de grond en rechten op de bomen) en wanneer verschillende groepen van eenzelfde hulpbron gebruik maken. In alle gevallen zullen de gebruiksrechten ingepast moeten worden in het hierboven genoemde lokale beleidsplan.
5. Uiteraard moeten er procedures worden vastgelegd voor conflictbeslechting. In het contract kunnen bepaalde personen of instanties worden aangewezen waar men terecht kan in geval er problemen (dreigen te) ontstaan.
6. In het contract moet rekening worden gehouden met het feit dat de Malinese maatschappij aan grote veranderingen onderhevig is. Daarom zou een contract moeten voorzien in de mogelijkheid van tussentijdse wijzigingen.
7. Tenslotte moet een contract opgesteld worden in een duidelijke en begrijpelijke taal. Het verdient daarbij aanbeveling om zoveel mogelijk uit te gaan van omschrijvingen en definities die de lokale bevolking zelf gebruikt (in plaats van, zoals tot op heden meestal gebeurt, te proberen om westerse juridische begrippen te vertalen in de lokale talen). De contracten zullen uiteraard beschikbaar moeten zijn in de belangrijkste lokale talen (eventueel ook in gesproken vorm op tapes).

Het mag duidelijk zijn dat het doorvoeren van een stelsel van lokaal beheer van natuurlijke hulpbronnen een proces van zeer lange adem is, dat veel creativiteit, flexibiliteit en tolerantie vergt van alle betrokken partijen.

Siwaa en de onwillige public partner (met dank aan Thea Hilhorst)

'Siwaa' is de naam die de inwoners van zes dorpen in Zuid-Mali aan hun gebied hebben gegeven en betekent 'la brousse sèche'. Het heeft een oppervlakte van zestien duizend hectare. Alle voor landbouw geschikte grond wordt gecultiveerd; voor het overige is de 'brousse' in gebruik als weide-gronden en zijn er wat bossen. De degradatie van het natuurlijke milieu is zodanig dat bijvoorbeeld vijf van de zes dorpen de laatste jaren een steeds groter tekort aan brandhout hebben. Alleen het dorp M'Péresso beschikt over een dorpsbos dat zelfs verkoop van brandhout aan de nabijgelegen stad mogelijk maakt.

In 1991 hebben de zes dorpen zich verenigd in het kader van een pilote-programma dat onder meer ten doel had om, met inspraak van de bevolking, maatregelen te ontwikkelen voor een beter beheer van de natuurlijke hulpbronnen. Er werd toen ook een 'Comité inter-villageois' opgericht, bestaande uit drie afgevaardigden (waaronder één vrouw) per dorp, dat Siwaa vertegenwoordigde in de 'Groupe Technique Inter-Service'. Na vele vergaderingen op dorpsniveau, tussen de dorpen onderling, met overheidsdiensten en plaatselijke autoriteiten, vond het Siwaa-comité dat er een 'papier' moest komen waarin werd vastgelegd dat de gezamenlijke dorpen bevoegd waren het beheer over de natuurlijke hulpbronnen te voeren. Dat vond men vooral van belang om buitenstaanders te kunnen dwingen zich aan de regels te houden met

betrekking tot bijvoorbeeld houtkap, ontginning van grond voor landbouw, graasrechten, enz.

Dat was de start voor het opstellen van een 'convention locale' in april 1993. De omstandigheden waren gunstig : een open politiek klimaat en voorbereidingen voor wetwijzigingen op het gebied van grondenrecht en bosbeheer in de richting van een meer gedecentraliseerd beleid. Na de eerste vergaderingen brak een conflict uit tussen het dorp M'Péresso en de overige dorpen : de bewoners van M'Péresso waren niet bereid hun surplus aan kaphout aan Siwaa te verkopen in plaats van aan de stadsbewoners die een veel hogere prijs betaalden. Dankzij de bemiddeling van de plaatselijke overheidsdiensten werd uiteindelijk een compromis binnen Siwaa bereikt.

Na twee jaar discussie en onderhandelingen, stond in maart 1995 een voorlopige versie van de 'convention locale' op papier, die ook in de lokale taal beschikbaar was. Deze versie werd door alle zes Siwaa-dorpen goedgekeurd. Het wachten was op de officiële erkenning door de bosdienst en de lokale autoriteiten. Een jaar later wachten de Siwaa-dorpen nog steeds : de bosdienst weigert verdere medewerking, de plaatselijke overheid wil dat eerst alle wetwijzigingen zijn ingevoerd en sommige ambtenaren verklaren eigenlijk tegen het hele idee van overdracht van beheer naar de dorpen te zijn. De public partner blijkt ineens een onwillige partner te zijn. Veel van de problemen hangen samen met het moeizame decentralisatie-proces dat in Mali gaande is.

Bestuurlijke decentralisatie

Decentralisatie lijkt een toverwoord dat de laatste jaren steeds vaker opduikt bij verhandelingen over het falend beleid van Afrikaanse staten. Veel bestuurlijke hervormingen worden onder het mom van decentralisatie 'verkocht', terwijl het in feite om deconcentratie gaat waarbij de lokale instituties nog steeds in een strak keurslijf van overheidscontrole gevangen zitten.

Met name de Wereldbank en het IFM hebben de laatste jaren grote druk uitgeoefend op de Afrikaanse regeringen om het centrale overheidsapparaat af te slanken en bepaalde taken af te stoten. Ook de Malinese regering beheerst het ontwikkelingsjargon voldoende om te weten welke prioriteiten de donoren stellen. Op nationaal niveau is daarom de politieke wil om tot een gedecentraliseerd beheer van natuurlijke hulpbronnen te komen, op dit moment duidelijk aanwezig. Maar de problemen van een dergelijk decentralisatiebeleid worden vaak sterk onderschat, zowel door de internationale ontwikkelingswereld als door de nationale overheid.

Een groot gevaar is dat decentralisatie zich beperkt tot het afwentelen van de kostbare taken en verplichtingen op de schouders van de plaatselijke bevolking, die daarvoor niet voldoende financiële and 'human resources' bezit en die ook inhoudelijk vaak de capaciteit mist om een steeds complexere situatie te overzien. Op dit moment wordt het proces van de terugtrekkende staat in eerste instantie op gang gebracht om de huidige (financiële en bureaucratische) problemen van de centrale overheid op te lossen en niet die van de lokale bevolking. Hierbij is ook tijd weer een belangrijke factor: nu wordt het tempo van de overdracht van bevoegdheden en taken nog teveel bepaald van bovenaf, terwijl juist de bereidheid en de capaciteit van de plaatselijke bevolking om bepaalde management taken over te nemen van de staat dat tempo zou moeten bepalen. Die bereidheid en capaciteit zijn zeker niet gelijkelijk – en ook niet in een gelijke verhouding – over het land verdeeld.

or landbouw.

april 1993. De reidings voor chting van een nflict uit tussen sso waren niet s van aan de ldeling van de Siwaa bereikt.

orlopige versie ar was. Deze op de officiële hten de Siwaa- elijke overheid aren verklaren en te zijn. De de problemen le is.

er opduikt bij l bestuurlijke vijl het in feite strak keurslijf

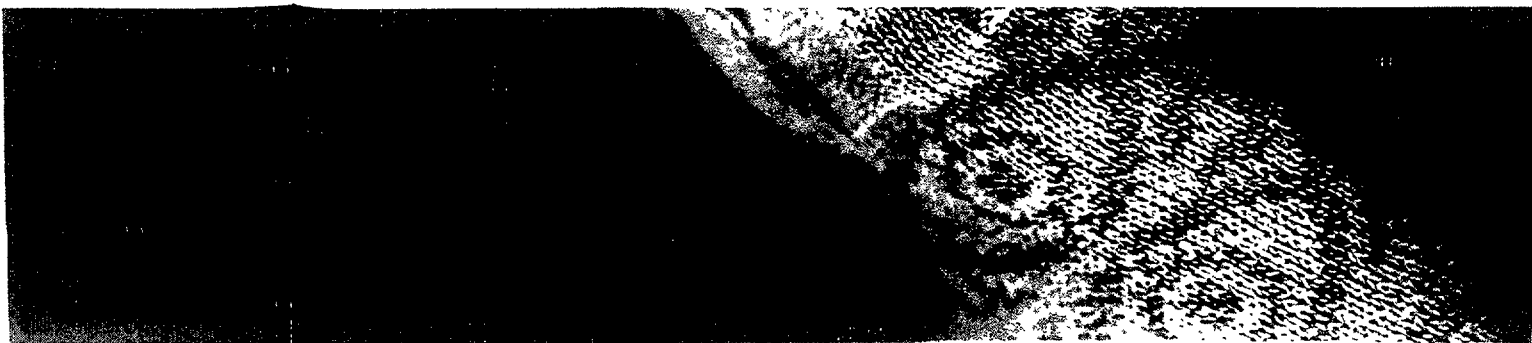
utgeoefend op n en bepaalde elingsjargon naal niveau is r natuurlijke emen van een wel door de

n de kostbare die daarvoor elijk vaak de oment wordt rad om de l op te lossen ke factor: nu bepaald van evolking om eten bepalen. i een gelijke

De politieke wil tot decentralisatie moet niet alleen op nationaal niveau bestaan, maar vooral ook aanwezig zijn bij ambtenaren op lokaal niveau. Dit is in feite een algemeen probleem na staatsgrepen en wisselingen van regiem: het is onmogelijk om alle ambtenaren en technici op lokaal niveau, die onder het oude regiem slechte gewoonten hadden opgebouwd te vervangen en een groot deel van hen zal daarom aan moeten blijven. Dat betekent voor velen een enorme mentaliteitsverandering: zij zullen bereid moeten zijn om een aantal concrete en vermeende bevoegdheden die zij jarenlang vaak naar eigen believen hebben kunnen uitoefenen, over te dragen aan plaatselijk gekozen autoriteiten. Dat houdt een geheel andere taakopvatting in. In bepaalde gevallen zullen zij partij moeten zijn bij de plaatselijk afgesloten contracten met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen. In andere gevallen zullen ambtenaren zich moeten beperken tot de rol van 'facilitator' in een proces waarbij de plaatselijke bevolking zelf haar rechten en plichten ten aanzien van een natuurlijke hulpbron bepaalt. En tenslotte moeten zij kunnen optreden als arbiter in conflicten die dergelijke contracten onvermijdelijk oproepen.

Ook bij de plaatselijke vertegenwoordigers van de staat bestaat het gevaar dat zij zich beperken tot mooie intentieverklaringen met als doel hun positie veilig te stellen, die niet gevolgd worden door concrete daden. Het is daarom een eerste vereiste dat er intensieve trainingen worden georganiseerd in onderhandelen, arbitrage en juridische technieken voor het opstellen van contracten aangepast aan de specifieke context van het natuurlijk milieu. Dergelijke goed getrainde 'negociator-administrators' kunnen een belangrijke rol spelen in het democratische proces op lokaal niveau. Zij kunnen een aanvaardbaar niveau van lokale autonomie ondersteunen en tegelijkertijd democratische connections opbouwen met nationale instituties.

Na de zeker niet uitputtende bespreking van de institutionele en juridische voorwaarden voor lokaal beheer van natuurlijke hulpbronnen mag het duidelijk zijn dat de Malinese overheid en de Malinese bevolking beide voor een enorme uitdaging staan die veel inventiviteit, creativiteit, geduld en tolerantie vergt. De in mei 1992 aangetreden regering heeft aan he. formuleren van een nieuw beleid op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen terecht hoge prioriteit verleend, hetgeen tot vele initiatieven op wetgevend en bestuurlijk gebied heeft geleid. Maar tegelijkertijd lijkt er bij delen van de nationale en lokale overheid de nodige watervrees te bestaan om nieuwe lokale instituties daadwerkelijk met het beheer van de natuurlijke hulpbronnen te belasten. Public-private partnership is mooi op papier, maar moeilijk in de praktijk.



References

- BAGAYOKO, S.
1987, "L'Etat au Mali: Représentation, autonomie et mode de fonctionnement", in E. Terray (ed.), *L'Etat contemporain en Afrique* (Paris: L'Harmattan): 91-122.
- BARROWS, R. & M. ROTH
1989, *Land tenure and investment in African agriculture: Theory and evidence*, Madison, Wisconsin: Land Tenure Center.
- BERTRAND, M.
1992, "Un an de transition politique: de la révolte à la troisième République", *Politique africaine*, 47, octobre 1992: 9-22.
- BROMLEY, D.W. & M.C. CERNEA
1989, *The Management of Common Property Natural Resources. Some Conceptual and Operational Fallacies*, Washington D.C.: The World Bank (World Bank Discussion Papers 57).
- BRUCE, J.W.
1989, *Community forestry; Rapid appraisal of tree and land tenure*, Rome: FAO.
- BRUCE, J.W. & L. FORTMANN
1989, *Agroforestry: Tenure and Incentives*, Madison, Wisconsin: Land Tenure Center.
- CERNEA, M.M.
1989, *Users Groups as Producers in Participatory Afforestation Strategies*, Washington D.C.: The World Bank.
- COULIBALY, C. & G. HESSELING
1992, *Note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali. Etude sur un programme de recherche-observation préparée à la demande de la Banque Mondiale*, Bamako / Leiden: IMRAD / Centre d'Etudes Africaines.
- CROUSSE, B., E. LE BRIS & E. LE ROY (eds.)
1986, *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris: Karthala.
- ETUDES SUR LA DECENTRALISATION AU SAHEL
1991, *Décentralisation en Matière de Fournitures des Services Publics, Gouvernance et Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables, au Mali Contemporain*, Paris: Club du Sahel.
- FALK MOORE, S.
1986, *Social facts and fabrications; "Customary" law on Kilimanjaro, 1880 - 1980*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FAURE, A.
1992, *Perception de l'approche gestion des terroirs par les populations rurales au Burkina Faso*, Ouagadougou: Caisse Centrale de Coopération Economique.
- HESSELING, G.
1994, 'Legal and institutional conditions for local management of natural resources: Mali. in R. Bakema (ed.) *Land tenure and sustainable land use*, pp. 31-46. Amsterdam: Royal Tropical Institute.
- HESSELING, G. & C. COULIBALY
1992, *La législation et la politique foncières au Mali; Rapport dans le cadre du schéma directeur de développement rural*, Leiden / Bamako: Afrika-Studiecentrum / IMRAD.
- JOLDERSMA, R., L. COULIBALY e.a.
1995, *Siwaa, la brousse sèche. Expérience de gestion villageoise d'un terroir*

intervillagois ay Mali. Amsterdam : Royal Tropical Institute.
 KINTZ, D. (ed.)
 1992, *Le foncier rural au Mali. Bilan et recommandations pour un observatoire du foncier*, Bamako: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement / CCCE.
 LE BRIS, E., E. LE ROY & F. LEIMDORFER (eds.)
 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris: ORSTOM - Karthala.
 LE BRIS, E., E. LE ROY & P. MATHIEU (eds.)
 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris: Karthala.
 LE ROY, E.
 1992, "Le Mali: la Troisième République face à la méfiance des ruraux", *Politique africaine*, Juin 1992, no. 46: 138 - 142.
 PLATTEAU, J.-Ph.
 1991, *Formalization and Privatization of Land Rights in SubSaharan Africa: A Critique of Current Orthodoxies and Structural Adjustment Programmes*, Namur: Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix.
 POTHOLM, C.P.
 1981, *La politique africaine. Théorie et pratique*, Paris: Economica.

ement", in E.

id evidence,

République",

Conceptual
World Bank

FAO

and Tenure

Strategies,

Etude sur un
e Mondiale.

Karthala

Gouvernance
rural, Paris:

880 - 1980.

s rurales au

il re rces
pp. 31-46

le cadre du
liecentrum /

"un terroir

