

Inhoudelijk zal het accent van TA meer dan voorheen dienen komen te liggen op Human Resources Development, institutionele en systeemontwikkeling om op deze wijze een bijdrage te leveren aan duurzame institutionele ontwikkeling van zwakke partnerorganisaties in lage- en middeninkomenslanden (Kruse 1998). Het onderscheid tussen TA gericht op institutionele ontwikkeling en gericht op vacaturevervulling is van belang. TA gericht op institutionele ontwikkeling dient prioritair te blijven, maar gapfilling is vanuit humanitair, ontwikkelings- en strategisch oogpunt natuurlijk niet a priori irrelevant.

In organisatorische termen wordt hier, binnen de Nederlandse ontwikkelingsgemeenschap, voor integratie én een aparte budgetlijn en organisatie (bijv. in de vorm van een kenniscentrum met betrekking tot TA) gepleit. Op die wijze kan het onderwerp de komende jaren wellicht actief op de agenda van zowel de overheid als particuliere ontwikkelingsorganisaties worden gehouden. Daarbij zou ook veel meer aandacht kunnen worden geschonken aan de bijdrage van 'niet-traditionele ontwikkelingsamenwerkingsactoren', zoals maatschappelijke instellingen en semi-overheidsorganen, bij het versterken van organisatie- en institutionele capaciteit van organisaties in lage- en middeninkomenslanden.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat veel particuliere aanbieders van TA, in het bijzonder van personele assistentie, diep geworteld zijn in de Nederlandse samenleving en de inzet wordt gedragen door de achterban. Dit heeft veelal een positieve invloed op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking binnen de Nederlandse samenleving. Veel van de activiteiten van bijvoorbeeld kerkelijke ontwikkelingsorganisaties kunnen feitelijk worden aangeduid als twinning avant la lettre. Het is zaak om ook de komende jaren met deze specifieke verworvenheid voldoende rekening te houden.

Milieu in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met nadruk op duurzaam landgebruik

Ton Dietz & Leo de Haan

In deze bijdrage wordt geprobeerd het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van milieu, toegespitst op de onderdelen duurzaam landgebruik, tropische bossen en biodiversiteit, in de tijd te analyseren tegen de achtergrond van verschillende standpunten in wetenschap en samenleving over milieu.

Eerst wordt de relatie tussen thema's in het ontwikkelingsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland bekeken. Dan worden een viertal posities in het debat over algemene milieuproblematiek gekarakteriseerd. Vervolgens worden de uitgangspunten van het milieubeleid in ontwikkelingssamenwerking, met name voor duurzaam landgebruik, besproken en daarna de uitwerking in het veld. Ten slotte worden uitgangspunten en uitwerking vergeleken met de onderscheiden milieuposities.

1 Achtergrond: milieu in samenleving, beleid en wetenschap

In een provocerend artikel over mode in het ontwikkelingsvraagstuk wees meer dan twintig jaar geleden Van Dam (1978) al op de modegevoeligheid van ontwikkelingsstrategieën. Hij stelde dat het opkomen en verdwijnen van strategieën minder te maken had met veranderende prioriteiten van (wat toen nog genoemd werd) de Derde Wereld, maar meer met de prioriteiten van de Eerste Wereld. Daar en in de internationale ontwikkelingsorganisaties, werden volgens hem de belangrijke thema's bepaald en niet in de Derde Wereld. Hij wilde niet zeggen dat er in de Derde Wereld helemaal geen oorspronkelijke gedachtevorming bestond, maar thema's als kleinschalige ontwikkeling en aangepaste technologie werden pas van belang in het ontwikkelingsbeleid nadat in de hoge-inkomenslanden in brede kring de mening werd gedeeld dat grootschalige productie en eindeloze specialisatie tot vervreemding leidden. Gender werd pas een ontwikkelingsthema nadat de feministische beweging in Europa en Noord-Amerika voldoende erkenning had gevonden. Niet dat aangepaste technologie of gender geen relevante ontwikkelingsthema's zouden zijn. Echter, de erkenning van het belang voor het ontwikkelingsbeleid kwam pas nadat een parallelle erkenning in de hoge-inkomenslanden had plaatsgevonden.

Iets dergelijks geldt ook voor de wetenschapsbeoefening. De aandacht voor het thema milieu en ontwikkeling wordt niet alleen ingegeven door een reële bezorgdheid over de situatie in lage- en middeninkomenslanden, maar werd pas actueel na toenemende bezorgdheid over het milieu in de ontwikkelde landen. Een zekere modieusheid van het thema, ingegeven door een projectie van westerse ervaringen op ontwikkelingsproblematiek, valt niet te ontkennen (De Haan 1995).

Tot aan het einde van de jaren zestig was 'milieu' in de Nederlandse samenleving nauwelijks een punt van zorg of zelfs maar aandacht. Onder invloed van naoorlogse economische groei en vooruitgangsoptimisme was de samenleving gede-ecologiseerd. In de perceptie van de interactie van de samenleving met de omgeving had

fysische gesteldheid plaatsgemaakt voor abstracte ruimte. Planologie en ruimtelijke planning waren de wetenschappelijke en beleidsmatige uitwerkingen van maakbaarheid. 'Milieu' bestond alleen in de natuurbescherming en had een hoog dierenrijke gehalte. Pas in de jaren zeventig begon milieu in Nederland een onderwerp van maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke bezorgdheid te worden en gaandeweg dringt die zorg ook door in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (Te Lintelo 2000). Cijfers over het relatieve belang van milieu-uitgaven binnen het geheel van de Nederlandse hulp aan India – altijd een van de grootste ontvangers van Nederlandse hulp – bieden een interessante illustratie: voor 1984 waren die niet in de boeken terug te vinden, in 1987 stijgt het aandeel tot 2%, in 1991 tot 6% en in 1997 tot 26% (Te Lintelo 2000: 47).

De Duitse socioloog Beck (1992) duidt de huidige wereldsamenleving aan als een risicomaatschappij. De menselijke soort heeft door haar aantal en haar technologische ontwikkeling een deel van de risico's die uit de natuur voortkomen bedwongen, maar heeft er grote nieuwe risico's voor teruggekregen. Milieuproblematiek heeft te maken met die door de mens veroorzaakte risico's in zijn omgang met de natuur. Daarbij gaat het voor een deel om het milieu op macroniveau: de wereldwijde bedreigingen die worden veroorzaakt door door de mens veroorzaakte klimaatverandering, ontbossing, soortenvernietiging of kernexplosies, bedreigingen waartegen mondiale verdragen nodig zijn die tot risicovermindering moeten leiden. Maar heel vaak gaat het ook om het milieu van beperkte gebieden, dus op meso- en microniveau: gevolgen van vervuiling, uitputting van minerale rijkdommen, erosie, nutriëntentekort, waterschaarste, overstromingen en stormschade (Middleton [1995] geeft een goed inleidend overzicht). Risicovermindering op dat lagere schaalniveau kan voor een deel worden bereikt door duurzamer landgebruik.

Cramer (1989) en vele anderen markeren de toenemende aandacht voor het milieu in Nederland met het succes van het Rapport van de Club van Rome (Meadows 1972); een rapport dat juist een verband tracht te leggen tussen bovengenoemde wereldwijde bedreigingen en de risico's op lokale schaal. Nergens kreeg deze publicatie zoveel aandacht als in Nederland. Cramer (1989) verklaart dit uit een combinatie van factoren, waaronder: de hoge bevolkingsdichtheid waardoor de negatieve effecten van economische ontwikkeling sneller dan elders zichtbaar werden, de economische crisis en de eerste olieboycot, die pessimisme en een groeiend besef van afhankelijkheid van niet-hernieuwbare hulpbronnen teweegbrachten, de ontzuiling en ontkerkelijking van de samenleving met daaraan gerelateerde maatschappelijke en politieke instabiliteit en de behoefte aan nieuwe zingevende thema's, waarvan milieu er een werd. Ook in de Nederlandse milieuwetenschap is deze omslag te zien (Van Heerikhuizen et al. 1996; De Haan 1994; Dietz 1996, specifiek over geografie).

Milieustudies en -beleid beperkten zich in eerste instantie hoofdzakelijk tot de eigen, Nederlandse samenleving. Pas met het verschijnen van het Brundtland-rapport over milieu en ontwikkeling (WCED 1987), dat duurzaamheid definieerde als 'het tegemoetkomen aan de behoeften van de huidige generatie zonder die van toekomstige generaties in gevaar te brengen', raakte milieu (of duurzame ontwikkeling) ook in ontwikkelingsstudies en -beleid ingeburgerd. Dat wil overigens niet zeggen dat er vóór die tijd helemaal geen aandacht aan werd besteed. Reeds vroeg in de jaren zeventig waren er vanuit de hoek van natuurbescherming en bosbouw studies gedaan naar milieubeheer in lage- en middeninkomenslanden en de Sahel-droogte in de jaren zeventig vestigde de aandacht op verwoestijning.

In de geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking was de aandacht voor milieu dus een laatkomer. Milieuproblemen kregen weliswaar vanaf de jaren tachtig meer aandacht, maar toen een van ons in 1990 werd ingeschakeld door het DGIS (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking) voor de evaluatie van het toenmalige, in 1985 gestarte, programma Plattelandsontwikkeling (IOV 1991), stond de milieucanponent van dat programma nog in de kinderschoenen en was de benodigde expertise bij de uitvoerende instanties en bij veel counterparts nog beperkt. Voor de auteurs van het recente herdenkingsboek over vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (Nekkers & Malcontent 1999) was het thema nog altijd niet belangwekkend genoeg om er apart aandacht aan te besteden. Sterker nog, het thema milieu en ontwikkeling komt nergens in hun bundel aan de orde, zelfs niet in de marge van andere thema's.

2 Milieustandpunten

Hoewel wetenschap de neiging heeft – een vaak ook door (relatieve) buitenstaanders geaccepteerde neiging – om bevindingen als vaststaand en onweerlegbaar te presenteren, weten we sinds Kuhns (1962) verhandeling over paradigmawisselingen dat ook wetenschappelijke waarheden slechts betrekkelijk zijn. Postmoderne inzichten over kennis hebben ook in de wetenschap de overhand gekregen. Kennis, en niet alleen die van de boer in het veld maar ook wetenschappelijke kennis, is sociaal bepaald, sociaal geconstrueerd en dus onderhandelbaar. De Britse milieugeograaf Blaikie (1998) vat dat treffend als volgt samen: '...scientific truth may be seen to be socially negotiated, rather than universal and invariably reproduced under the same experimental conditions and assumptions, whoever carries them out. Different people, scientists and non-scientists alike, claim different truths about the environment'. Daarom staat ook niets meer vast en is alle kennis veranderlijk. Wetenschap zou de werkelijkheid verdichten tot mythen en wetenschappers praten daarom in discourses of vertogen. In de Engelstalige literatuur wordt gesproken van kennis die received wisdom wordt. Tegenstrijdigheden worden gladgestreken totdat een narrative is ontstaan, die op zijn beurt weer wordt uitgedaagd. Maar dan dreigt het gevaar weer dat nuances verdwijnen en ontstaat slechts een counter-narrative. Elk dus zijn eigen waarheid over het milieu en over de relatie tussen milieu en ontwikkeling. Ook wetenschap is modegevoelig, want ze staat niet los van maatschappelijke ontwikkelingen.

Terugkijkend naar het ontstaan van de moderne milieubeweging maakte Turner (1988: 1) een indeling in wereldbeelden – hij had ze ook mensbeelden of misschien zelfs wel ideologieën kunnen noemen – die achter verschillende milieustandpunten schuilgaan. Met 'milieu' wordt hier bedoeld de resource base van een bepaalde sociale formatie. Het gaat om beheer en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen als land, delfstoffen, water, lucht, flora en fauna. De indeling van Turner is inmiddels gemeengoed geworden (zie ook De Haan 1999) en is nu ook doorgedrongen tot de inleidende academische tekstboeken (zie bijv. Cloke et al. 1999).

Het *preservationist* standpunt wordt volgens Turner belichaamd in de klassieke natuurbeschermers die zoveel mogelijk natuur, bos, wild of biodiversiteit willen bewaren. Zij willen voorkomen dat soorten verdwijnen, omdat dat uiteindelijk zal leiden tot de ondergang van de mensheid, aan de top van de voedselketen. Kwalificaties als overexploitatie en uitputting geven aan dat hier duidelijk sprake is

van een spanningsrelatie tussen milieu en ontwikkeling. Men vindt dat er grenzen zijn aan de menselijke bestaansvererving die niet mogen worden overschreden, anders volgen honger, crisis, conflict, enzovoort. In milieustudies keert deze opvatting terug in het draagkrachtbegrip en berekeningen over draagkracht (carrying capacities) of milieugebruiksruimte en in studies over milieu en geweld (zoals Homer-Dixon 1999). De meest extreme stroming in preservationism kent een intrinsieke waarde toe aan de natuur en zelfs rechten aan niet-menselijke soorten. Het wild zou dan op straffe van de dood tegen 'stropers' moeten worden beschermd en illegale kolonisten moeten uit het tropisch regenwoud worden verjaagd. Dan is preservationism niet langer slechts een conservatieve ideologie, maar verwordt het tot reactionaire en repressieve praktijken, door Adams (1990) als ecofascisme en door Dietz (1996) als ecototalitair aangeduid.

Het *exploitationist* standpunt definieert ontwikkeling primair als inkomensstijging en heeft een heilig geloof in technologische innovaties en vrijemarktkrachten, die substitutie van schaarse hulpbronnen zullen stimuleren. Van een spanningsveld tussen milieu en ontwikkeling is in deze opvatting geen sprake; de natuur is er voor de mens. Naarmate aardolie schaarser wordt, worden er weer nieuwe voorraden ontdekt die rendabel te exploiteren zijn en tegen de tijd dat die echt op zijn, heeft zich wel een rendabel alternatief aangediend. Beleidsinterventies zijn dus eigenlijk niet nodig, maar zouden zich kunnen beperken tot het stimuleren van technologische innovaties, bijvoorbeeld hoogwaardige technische inputs in de landbouw of de ontwikkeling van technologisch hoogwaardige biotechnologie.

De volgende twee benaderingen zijn minder extreem. Het *conservationist* standpunt propageert een beleid dat milieugebruik moet reguleren via al dan niet centrale of zelfs mondiale sturing. Beleid moet ervoor zorgen dat het incentives ontwikkelt die de internalisering van externalities bevorderen. Bijvoorbeeld door de kosten van luchtvervuiling door auto's op te nemen in de benzineprijs zal schone technologie rendabel worden en dus kunnen worden toegepast. En anders moet beleid maar ander gedrag afdwingen; de katalysator is tenslotte ook verplicht gesteld. Sociale regulering kan plaatsvinden door gebods- en verbodsbepalingen en door perceptie- en gedragsbeïnvloeding.

Het *neopopulistische* standpunt heeft ook geen moeite met een regulering van milieugebruik, maar heeft vooral veel vertrouwen in de adaptieve vermogens van de mens om duurzame exploitatie te bereiken, dat wil zeggen: in de menselijke capaciteit om zich steeds weer aan te passen aan veranderende omstandigheden. Deze opvatting kent een sterke actor en micro-oriëntatie met veel aandacht voor lokale kennis of indigenous knowledge, participatie, empowerment. Daarbij wordt erkend dat natuur voor mensen meer is dan een productiebasis, maar dat die ook spirituele en esthetische waarde heeft. Duurzame exploitatie van schaarse hulpbronnen gaat in delen van deze opvatting heel goed samen met (technische en/of economische) vooruitgang; een mogelijk spanningsveld kan worden overstegen.

Het zou onjuist zijn, ook al is het verleidelijk, om het ene of het andere standpunt terug te zien in bepaalde wetenschappelijke disciplines, zoals ecologie, economie, geografie of antropologie. Ook suggereert het een ontwikkeling in wetenschappelijk denken in de tijd, een opeenvolging van denkbeelden. Maar dat is evenmin helemaal correct, want Turner baseert zich weer op O'Riordan (1981), die een aantal van deze standpunten al signaleerde toen de miliegolf nog maar net was begonnen, aan het eind van de jaren zeventig. In die publicatie maakt hij overigens weer gebruik van eerder werk (O'Riordan 1971). Dat hoeft geen verwondering te wekken, want het

bevestigt min of meer de idee dat milieustandpunten een uitwerking zijn van meer algemene wereldbeelden en daardoor een zekere standvastigheid of traagheid vertonen.

Ten slotte moet worden bedacht dat de geschetste milieustandpunten de voordelen en gebreken vertonen van elke ideaaltypering. Enerzijds worden zo de verschillen tussen de standpunten doorzichtig en anderzijds komen ze in werkelijkheid niet voor anders dan in een lange reeks van schakeringen. Of milieustandpunten door deze nuanceringen aan realiteitswaarde winnen, is echter een open vraag, want uiteindelijk gaat het om uiteenlopende visies die zich lastig laten verbinden.

3 Milieubeleid in ontwikkelingssamenwerking

Zoals hierboven al aangegeven, werd milieu pas in de late jaren tachtig een aandachtspunt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voordien was er echter al wel aandacht voor milieu-effecten in het ontwikkelingsbeleid met betrekking tot Afrika, waar al vanaf circa 1973 droogte de aandacht richtte op onderwerpen als klimaatverandering, overbeweiding en verwoestijning. In de achtergrondanalyses van de grote Sahel-droogte in de jaren zeventig kwamen drie opvattingen naar voren (Van den Boom & Van Dijk 1982). De eerste opvatting weet de droogte aan klimaatverandering en meende een trendbreuk in regenvalstatistieken te kunnen zien. De dalende neerslag kon niet worden ontkend, maar de discussie spitte zich toe op de vraag of de daling tijdelijk was dan wel permanent. Verwoestijning als natuurlijk proces werd hier als een verklaring voor de crisis gegeven en het fenomeen was dus volgens deze opvatting niet door de mens veroorzaakt. Een tweede, politiek-economische opvatting had beduidend meer aanhang. In deze opvatting werden door het kolonialisme de commerciële productie en de bevolkingsgroei in het gebied gestimuleerd, waardoor bestaande productie- en organisatiestructuren veranderden zodat een evenwichtig gebruik van de natuurlijke hulpbronnen niet langer mogelijk was. Een oplossing voor de milieuproblematiek kon alleen maar worden gevonden in een doorbreking van de wereldmarktafhankelijkheid. Een derde opvatting concentreerde zich op de verouderde, uit de prekoloniale periode stammende agrarische productietechnieken die bij de hoge bevolkingsgroei de bevolking niet meer konden voeden en ook in ecologisch opzicht tekortschoten. Binnen deze agrarisch-technische benadering werd ter oplossing door sommigen het gebruik van hoogwaardige externe inputs aanbevolen om productiestijging te bereiken, terwijl anderen pleitten voor minimalisering daarvan. Verwoestijning wordt in de laatste twee opvattingen gezien als een door de mens veroorzaakt proces van milieudegradatie. Het begint met onverantwoorde exploitatie van bodem en vegetatie, ingegeven door lage prijzen, armoede of onwetendheid, het leidt dan tot bodemuitputting, overbeweiding en boskap en resulteert in bodemerosie en woestijnvorming. Soms werd dat zelfs als een mogelijke oorzaak voor verminderde neerslag en klimaatverandering gezien.

In die tijd was met name de agrarisch-technische opvatting in het ontwikkelingsbeleid terug te vinden (zie hieronder). De politiek-economische opvatting was zeker ook populair, maar richtte zich minder op de specifieke milieuproblemen als zodanig en meer op verhoudingen tussen landen en op (wereld)handel.

Toen milieuproblemen in de jaren negentig meer aandacht kregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking waren het eerst de ecologische neven-effecten van armoede en economische ontwikkeling (IOV 1992: 70) die voorop

stonden. En omdat de nadruk in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vooral op plattelandontwikkeling en rurale armoedebestrijding lag, was de aandacht lange tijd ruraal ingekleurd. Bodem, vegetatie en water waren de natuurlijke hulpbronnen waar het om draaide. Het was een milieuperspectief waarbij lokale mensen, en vooral de allerarmsten, als gebruikers van natuurlijke hulpbronnen centraal stonden. Korte tijd beheerste de brandhoutcrisis, zorgwekkend gevonden vanuit zowel een energiestandpunt als bosbeheer, de beeldvorming. Maar al snel werd het perspectief verruimd.

De nota *Een wereld van verschil* (DGIS 1990) geeft niet alleen een uitvoerige onderbouwing van het milieubeleid in ontwikkelingssamenwerking in het daaropvolgende decennium, maar lijkt ook een goed beeld te geven van de gevestigde milieustandpunten op dat moment. Er moet wel bij worden bedacht dat het de eerste keer was dat in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking een omvattende visie op milieu werd ontwikkeld. Om die visie, ook intern, helder voor het voetlicht te kunnen brengen, werd voor krachtige formuleringen gekozen. De nota vertrekt dan ook vanuit de alarmistische opvatting dat sprake is van een regelrechte en mondiale milieucrisis, die een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de mensheid (DGIS 1990: 74-75). Kenmerkend voor die milieucrisis is dat ze grensoverschrijdend, wereldwijd en onomkeerbaar is. De hele wereld wordt beschouwd als één ecosysteem, met als bindend element de atmosfeer. Ecosystemen worden verondersteld tegen een stootje te kunnen, maar als verstoringen van buiten een drempel overschrijden, stort het (wereld)ecosysteem in elkaar.

Bijzondere aandacht gaat uit naar klimaatverandering. Anders dan in de opvattingen over klimaatverandering in de jaren zeventig, die direct aan verwoestijning waren gekoppeld en die door sommigen als een natuurlijk proces werden gezien, wordt klimaatverandering nu direct gekoppeld aan het broeikas-effect. Het broeikas-effect wordt weer geweten aan CO₂-emissies vanwege het sterk toegenomen gebruik van fossiele brandstoffen en aan landgebruik (ontbossing, landbouwontginning, modernisering van landbouw), waardoor verlies van biomassa optreedt en minder CO₂ wordt gebonden. Bijna de helft van alle emissies zou uit de lage- en middeninkomenslanden komen (DGIS 1990: 77).

Andere belangrijke kenmerken van de milieucrisis volgens de nota zijn dat er geruime tijd verstrijkt voordat de relatie tussen oorzaak en milieugevolg duidelijk wordt en dat de crisis exponentieel groeit. De grootste risico's zijn verbonden aan de mondiale bevolkingsexplosie, waardoor op veel plaatsen reeds de draagkracht van het milieu wordt overschreden. Milieudegradatie leidt tot massale migratie naar de stad, tot verpaupering en tot vluchtelingenstromen.

Veel tropische bodems zijn fragiel, waardoor bodemerosie sneller optreedt. Beneden een bepaalde drempel zijn de processen van bodemdegradatie onomkeerbaar. In het laatste stadium stopt elke biologische activiteit en is er sprake van verwoestijning (DGIS 1990: 79). De stagnerende voedselproductie in de wereld wordt daar rechtstreeks mee in verband gebracht. Irrigatie wordt niet duurzaam genoemd vanwege verziltinggevaar.

Biologische diversiteit wordt beschouwd als een belangrijke indicator voor de kwaliteit van ecosystemen. Ze wordt essentieel geacht voor de hydrologische kringloop, voor de stabiliteit van klimaat en voor het onderhouden van de productiviteit van landbouwgewassen. Ontbossing resulteert ook in marginalisering van inheemse bevolkingsgroepen vanwege het verlies van hun bestaansbasis. Vernietiging van regenwouden wordt daarmee tot een zaak van mensenrechten (DGIS 1990: 81).

Hiermee wordt ook duidelijk dat er werd gezocht naar een invulling van het milieubeleid in de richting van armoedebestrijding, het zwaartepunt van ontwikkelingssamenwerking. Biologen en ecologen hebben een belangrijk stempel op deze nota gedrukt, maar zeker niet als enigen. Milieu-economen en sociale wetenschappers hebben naar verluidt eveneens een grote invloed gehad, juist vanwege de koppeling met armoedebestrijding. In het streven naar consensus werd gezocht naar win-win-situaties, waarbij de spanning tussen milieubehoud en armoedebestrijding verdwijnt. Overheidsplanning en mondiale verdragen moeten een grote rol spelen. Maar er is in de nota op bepaalde plekken toch ook al een onderkenning van de rol van de 'civil society' en van lokale milieubewegingen te lezen. De nota ademt dan ook een hybride sfeer van preservationism en conservationism, af en toe gemixt met neopopulisme.

Een interessante uitwerking van het hybride gedachtegoed van de nota in de richting van duurzaam landgebruik is neergelegd in het gelijknamige sector- en thema-beleidsdocument (DGIS 1993a). Doel van dit document is om te bepalen hoe optimale benutting van de beschikbare milieugebruiksruimte in termen van landbouwproductie en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen kan worden bereikt. Daar waar de nota een sterk pleidooi houdt voor LEISA (zie hieronder) wordt in dit document vastgesteld dat veel Nederlands ontwikkelingsbeleid tot dan toe gericht is geweest op landbouw waarin externe inputs (en vooral kunstmest) een belangrijke rol spelen.

LEISA (Low External Input Sustainable Agriculture) is een ecologisch verantwoord vorm van landbouw. Kenmerkend zijn gesloten nutriëntenkringlopen, gering waterverbruik, gebruik van lokaal aanwezige inputs (meststoffen), grote variëteit van gewassen en benutting van specifieke productieniches, risicospreiding, gewassen die voor velerlei doelen kunnen dienen (voedsel voor mens en dier, vezel, brandstof en bouw materiaal) en aansluiting bij lokale kennisystemen (indigenous knowledge). Door LEISA zouden stabiele opbrengsten en dus ook inkomsten op lange termijn kunnen worden bereikt (voor een goede introductie zie Reijntjes et al. 1992). In de nota staat HEIA (High External Input Agriculture) – jarenlang gepropageerd door ook in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zeer invloedrijke Wageningse deskundigen en door de Nederlandse chemische industrie – voor gebruik van veel kunstmest en (gevaarlijke) chemische bestrijdingsmiddelen; HEIA kent geen gesloten kringloop, vervuult en verzilt water, leidt tot uitputting en vernietiging van bodems en brengt door hogere investeringen, marktafhankelijkheid en het stimuleren van een eenzijdige productiestructuur ook meer risico's voor de boeren. HEIA boekt volgens tegenstanders slechts productiewinst op korte termijn. HEIA wordt verantwoordelijk gesteld voor uitputting van natuurlijke hulpbronnen, verlies van biodiversiteit, vervuiling door chemicaliën en aantasting van het natuurlijk draagvermogen (DGIS 1993a: 18). Toegegeven wordt dat nog niet vaststaat dat LEISA-technieken op lange termijn voldoen aan de toenemende vraag naar voedsel, zodat op korte termijn wordt gekozen voor het zoeken naar een optimale mix van LEISA- en HEIA-systemen, afhankelijk van de specifieke ecologische context. Duurzaam landgebruik dient te worden bereikt via een integrale benadering (DGIS 1993a: 22) waarbij centraal staan: aansluiting bij lokale behoeften, lokale kennis en participatie van boeren en boerinnen. Er wordt zonder meer van uitgegaan dat duurzaamheid een lokaal belang is. De innovatieve kracht van lokale kennisystemen wordt hoog ingeschat, evenals het vermogen om tot verbetering te komen via participerende technologieontwikkeling. Belangrijk daarbij is dat de besluitvorming

over milieubeheer in de betreffende gemeenschappen helder, effectief en cultureel ingebed is. Zowel traditionele instituties als nieuwe zelfhulporganisaties zouden daarin een belangrijke rol kunnen spelen.

Bij de beoordeling van projecten en programma's voor duurzaam landgebruik speelt draagkracht van een agro-ecologische zone, stroomgebied, enzovoort, een belangrijke rol. Bepaald moet worden in hoeverre er sprake is van onder-, optimale of overexploitatie. Dit kan door te letten op nutriënten en waterbalansen, samenstelling en diversiteit van de vegetatie, afstroming van regenwater, voorkomen van plagen en gebruik van pesticiden of biologische bestrijding.

Het sector- en themabeleidsdocument *Duurzaam landgebruik* (DGIS 1993a) besteedt ook aandacht aan veeteelt, omdat die een belangrijke bijdrage kan leveren aan bodemverbetering en aan het sluitend maken van kringlopen van nutriënten. Deze kan daarmee een belangrijk onderdeel van LEISA zijn. De chaos aan verschillende beleidsopvattingen binnen het DGIS in het voor dit departement turbulente begin van de jaren negentig blijkt echter uit het feit dat er in dezelfde periode ook een sector- en themabeleidsdocument verschijnt (over veeteelt) waarin het LEISA-concept niet eens voorkomt (DGIS 1992). Er wordt, interessant genoeg, wel uitvoerig gespecificeerd naar verschillende agro-ecologische zones in de wereld, waar veeteelt van uiteenlopend karakter is en dus ook steeds een andere benadering vereist, maar zelfs de paragrafen over het gemengd bedrijf (mixed farming) en milieu betrekken het LEISA-concept niet in de analyse, terwijl het op dat punt wel erg voor de hand ligt. Als het milieuproblemen betreft, wordt vooral gewezen op overbeweiding in semi-aride gebieden. Oorspronkelijk zouden duidelijke graas- en waterrechten hebben bestaan, waardoor het (semi-)nomadische pastoralisme in evenwicht met de omgeving was. Maar in de koloniale tijd werd die balans door landonteigeningen verstoord en werd ook veel grasland omgezet in akkers. De huidige situatie wordt volgens het document gekenmerkt door overexploitatie en bevolkingsdruk. Erkend wordt wel dat overbeweiding mede is veroorzaakt door het slaan van publieke waterputten. Echter, overbeweiding zou alleen effectief kunnen worden aangepakt indien er minder mensen en dieren in die gebieden zouden rondlopen. Er moet dus elders worden gezocht naar alternatieve bestaansbronnen voor hen. De nota verkondigt dus een duidelijker conservatienist standpunt dan de hiervoor besproken documenten. Het sector- en themabeleidsdocument *Duurzaam landgebruik* (DGIS 1993a) maakt overigens op het punt van overbeweiding dezelfde analyse en stelt voor gedegradeerde gebieden te laten herstellen door ze opnieuw strooksgewijs in te zaaien, te bemesten en te beplanten met houtige plantensoorten.

Onder de milieuthema's die na 1990 aandacht krijgen in het ontwikkelingsbeleid neemt biodiversiteit een belangrijke plaats in. De uitgangspunten werden verwoord in *Een wereld van verschil* (DGIS 1990) en na de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro nog eens bevestigd in *Een wereld in geschil* (DGIS 1993). Het sector- en themadocument *Biologische diversiteit* (DGIS 1994) werkt de consequenties voor het ontwikkelingsbeleid van het beoogde behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit verder uit en geeft verder uitwerking aan de ondertekening van conventies uit de jaren zeventig, zoals die in Ramsar (bescherming van wetlands) en CITES (bescherming van bedreigde soorten). De nota constateert een teruglopende biodiversiteit in de wereld. Omdat tropische gebieden veel biodiversiteit kennen, deze gebieden vaak in ontwikkelingslanden liggen en de armen vaak afhankelijk zijn van verschillende functies en producten van de natuur is er een rol voor ontwikkelings-

samenwerking weggelegd om het verlies van biodiversiteit tegen te gaan en een goed beheer te stimuleren. Bovendien moeten de negatieve effecten van ontwikkelingsinitiatieven op biodiversiteit worden verminderd.

Erkend wordt dat de verplichting om soorten te beschermen, onafhankelijk van hun waarde voor de mens, in conflict kan komen met menselijke belangen. Armoede leidt tot kortetermijnoverexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, waardoor waardevolle plaatsen van biodiversiteit versnipperen, vervuilen of verdwijnen. Agro-technische modernisering, niet zelden gestimuleerd door ontwikkelingssamenwerking, gaat gepaard met uitbreiding van handelsgewassen, irrigatiewerken en boskap, waardoor biodiversiteit verschaalt of verdwijnt (DGIS 1994a: 21-31). Door een zogenoemde antropocentrische en een ecocentrische benadering te onderscheiden, tracht het themadocument deze spanning tussen milieu en ontwikkeling hanteerbaar te maken. Omdat de algemene doelstelling van ontwikkelingssamenwerking armoedebestrijding is, wordt gekozen voor een antropocentrische benadering. Dat wil zeggen dat behoud en beheer van biodiversiteit en economische ontwikkeling moeten samengaan in een duurzaam economisch beleid dat bestaansbronnen voor de volgende generaties instandhoudt, de effecten van degradatie met name voor de armen probeert te keren en streeft naar een rechtvaardige verdeling van de slinkende milieugebruiksruimte.

Doel van het beleid is de integratie van biodiversiteit in armoedebestrijding om negatieve effecten te voorkomen en positieve te stimuleren. Prioriteiten van het beleid (DGIS 1994a: 33-48) zijn de bescherming van primaire ecosystemen en habitats boven individuele soortbescherming en door de mens beïnvloede systemen, ecologische hoofdstructuren boven de bescherming van kleine gebieden, het instellen van bufferzones, de herintroductie van inheemse soorten en kennisvermeerdering. Uitwerking wordt voorgesteld via de stimulering van vormen van lokaal milieubeheer, in-situ-bescherming van soorten, benutting van wild en social forestry. Vrouwen dienen vanwege hun specifieke kennis en grote afhankelijkheid van biodiversiteit voor hun inkomen een belangrijke rol te spelen bij de uitvoering. In de uitvoering staan behoud, beheer en duurzaam gebruik van biodiversiteit voorop, evenals de versterking van de institutionele capaciteit om dat te bereiken. Milieuprofielen en milieu-effectrapportages voor kwetsbare gebieden worden als nieuwe, additionele instrumenten voorgesteld. Dit beleidsdocument ademt meer dan de andere de sfeer van preservationism, af en toe aangevuld met neopopulistische stellingnamen.

Een belangrijk veld waarop het beleid over biologische diversiteit wordt vormgegeven, is het bosbeleid. In de nota *Een wereld van verschil* wordt het behoud van tropische regenwouden en bosbouw direct gekoppeld aan de broeikasproblematiek (DGIS 1990). *Een wereld in geschil* (DGIS 1993) benadrukt opnieuw het belang van tropische bossen, evenals het sector- en themadocument *Bossen en bosbouw* (DGIS 1997). In de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig was het bosbeleid beperkt gebleven tot de brandhoutproblematiek in semi-aride gebieden. In die tijd werd het planten van bomen voor meervoudige doelen door boeren (agroforestry) een normaal onderdeel van streekontwikkelingsprojecten (DGIS 1997: 6-7). Met de Nederlandse betrokkenheid bij het Tropical Forest Action Programme en de oprichting van de Stichting Tropenbos ter bevordering van het Nederlandse onderzoek naar tropische regenwouden werden de aandachtsvelden verbreed naar institutionele ondersteuning van nationale bosplanning en -coördinatie en van NGO's (niet-gouvernementele organisaties) en basisorganisaties, participatieve

bosbouw en de bescherming van stroomgebieden. Behoud van primair tropisch regenwoud staat voorop bij het beschermen en duurzaam beheer van bossen.

Bossen worden in het sector- en themadocument *Bossen en bosbouw* (DGIS 1997) beschouwd als efficiënte ecosystemen die zich kunnen handhaven op schrale bodems die nauwelijks geschikt zijn voor ander landgebruik. Ze worden van groot nut geacht voor de lokale bevolking en voor het bewaren van biologische diversiteit. Bovendien wordt hun invloed op het klimaat op aarde, via de impact op de wereld-warmtehuishouding en de koolstofcyclus, onderkend.

Het sector- en themadocument zegt dat men zich bewust is van potentiële conflicten rond bomen en bossen omdat ze door uiteenlopende gebruikers verschillend worden gewaardeerd. Ook hier wordt weer expliciet gesteld dat exploitatie binnen de grenzen van draagkracht dient te blijven (DGIS 1997: 11). Tot de voorgestelde concrete acties behoren beschermingsactiviteiten als het instellen van nationale parken en de inrichting van bufferzones daaromheen. Een constante lijn vanaf de jaren zeventig vormen de community-forestry- of social-forestry-activiteiten, waar beheer door lokale instituties, gebruik en aanplant aan elkaar zijn gekoppeld. Ook hier worden preservationism en neopopulisme verbonden.

In alle beleidsstukken over milieu na 1990 speelt het concept milieugebruiksruimte een centrale rol. Milieugebruiksruimte omvat alle economische functies van het milieu, namelijk de productiefunctie als leverancier van vernieuwbare en niet-vernieuwbare materialen, de assimilatiefunctie als verwerker van afvalstoffen en de informatiefunctie als leverancier van (nieuwe) planten, dieren of genen die kunnen worden gedomesticeerd. Soms worden draagkracht en milieugebruiksruimte in beleidsdocumenten door elkaar gebruikt, maar het eerste concept betreft slechts het duurzaam producerend vermogen, de productiefunctie dus, van milieugebruiksruimte. Overexploitatie van hulpbronnen en overbelasting door afvalstoffen leiden tot vermindering van de milieugebruiksruimte. Het concept blijkt moeilijk te kwantificeren, niet in de laatste plaats omdat het zelfs niet gelijk hoeft te zijn aan een bestaand exploitatieniveau. Zelfs een bestaand exploitatieniveau van een ecosysteem kan bijvoorbeeld al de assimilatiefunctie overbelasten, waardoor na enige tijd de productiefunctie plotseling in elkaar kan klappen (DGIS 1990: 84). Het wordt echter ook mogelijk geacht dat in de toekomst het menselijk vernuft de milieugebruiksruimte zou kunnen laten groeien. Echter, de mogelijkheden daartoe worden maar beperkt geacht.

Milieugebruiksruimte wordt mondiaal gepercipieerd, in tegenstelling tot het concept draagkracht, dat meestal een gebied betreft. Het feit dat de milieugebruiksruimte van de aarde beperkt is en de hoge-inkomenslanden, zeker cumulatief gezien, daar reeds het grootste beslag op gelegd hebben, stelt de lage- en middeninkomenslanden voor een probleem. Hun verdere ontwikkeling zal veel duurzamer moeten zijn, anders stuiten ze snel op de grenzen van de milieugebruiksruimte. En omdat die grenzen toch al in zicht zijn, kan het niet anders dan dat de hoge-inkomenslanden hun milieubeslag snel moeten terugbrengen, dus hun welvaart moeten verduurzamen. Milieunormen en -quota moeten een herverdeling bewerkstelligen en uiteindelijk naar een rechtvaardige verdeling van de mondiale milieugebruiksruimte leiden, aldus de ideeën van de nota *Een wereld van verschil* (DGIS 1990).

De volgende stap naar een operationalisatie van concepten als milieugebruiksruimte en draagkracht werd gezet in een aantal regionale milieuprofielen van concentratieregio's in programmalanden. Die milieuprofielen dienden als referentiekader voor regiobeleid en moesten de ecologische basis van ontwikkelingsinitia-

tieven versterken (IOV 1992: 80). Hoewel verschillend in uitwerking, hebben deze profielen inderdaad een zoektocht naar de stand van het bestaande gebruik van natuurlijke hulpbronnen gemeenschappelijk. Daarbij staat een of andere vorm van bepaling van draagkracht centraal. Als de concentratieregio in ecologisch opzicht te heterogeen is, wordt die bepaling aan de hand van een agro-ecologische (IER/KIT 1991) of socio-ecologische (Kessler & Geerling 1994) indeling verder regionaal of subregionaal gedetailleerd.

Draagkracht wordt soms bepaald aan de hand van steekgetallen voor optimale braakcycli, productiviteit van bossen of stuks vee per hectare, die dan worden vergeleken met actuele braakperioden, houtconsumptie en aantallen vee (IER/KIT 1991; Kessler & Geerling 1994). Cijfermatige onderbouwing wordt ook wel gegeven met behulp van bevolkingcijfers. Altijd wordt ook een andere weg bewandeld, namelijk van het systematisch in kaart brengen van verschijnselen van milieudegradatie, zoals bodemerosie, duinvorming, achteruitgang in vegetatie, verdwijnen van bossen, teruglopende diversiteit in flora en fauna, dalende waterspiegels, vervuiling van water en dalende oogsten (Euroconsult/RIN 1990; Van Gils 1988). Onder andere de laatstgenoemde regionale milieuprofielen geven ruime aandacht aan de niet-agrarische en niet-productiefunctie van milieu door de assimilatiefunctie en de informatiefunctie te belichten in de vorm van indicaties voor vervuiling en stand van de biodiversiteit.

In een enkel geval (Kessler & Geerling 1994) wordt een oplossing voor de overschrijding van de draagkracht mede gezocht in migratie naar andere, ondergeëxploiteerde gebieden of 'doorschuiven' naar de stad en naar de creatie van niet-agrarische werkgelegenheid (alsof daarvoor geen exploitatie van hulpbronnen nodig zou zijn). Maar meestal worden reeksen van beleidsmaatregelen en ontwikkelingsinterventies voorgesteld die allemaal moeten bijdragen tot een verduurzaming van de lokale, rurale bestaansverwerving. Deels gaat het dan om vermindering van de exploitatie, zoals het terugbrengen van het aantal stuks vee in een zone, deels om maatregelen om vervuiling te verminderen of om efficiënter met hulpbronnen als water of hout om te gaan. Maar veel vaker hebben de maatregelen een verhoging van de draagkracht op het oog. Regeneratie en verdere verbetering van weidegebieden, verhoging van de productiviteit van de veehouderij door productie van voedergrassen, integratie van akkerbouw en veeteelt, organische en chemische bemesting, bebossing en herbebossing, irrigatie, anti-erosiemaatregelen, versterking van traditionele beheersvormen en introductie van nieuwe structuren: ze beogen allemaal de productie en daarmee de levensstandaard op duurzame wijze te verhogen. Uit deze opsomming van voorgestelde maatregelen kan al worden opgemaakt dat ze vaak, maar zeker niet uitsluitend, een LEISA-achtige inslag hebben. Ze sluiten ook dikwijls aan bij bestaande technieken en indigenous knowledge, maar er is geen afwijzing te bespeuren van externe inputs als zodanig (wel, zoals gezegd, van de vervuilende gevolgen van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen). De reserves die de nota *Een wereld van verschil* heeft ten aanzien van uitbreiding van de mondiale milieugebruiksruimte worden door de milieuprofielen op lokaal/regionaal niveau dus niet bevestigd, integendeel. Toch maakt dat een halfslachtige indruk. De insteek van veel milieuprofielen is dat de noodklok moet worden geluid over de milieudegradatie van een gebied, omdat de draagkracht in de meeste gevallen zou zijn overschreden of weldra zal worden overschreden. Bij een dergelijke visie zou men ook harde draagkrachtgrenzen verwachten. Echter, de oplossingsscenario's gaan er met het grootste gemak van uit dat die grenzen verlegbaar zullen blijken te

zijn. De regionale milieuprofielen zijn een verwarrende mix van exploitationist, conservacionist en neopopulistische ideeën.

Deze profielen geven nog maar weinig aandacht aan milieu-effectrapportage van grote ontwikkelingsprojecten en -programma's. Environmental Impact Assessments, waarin effecten en alternatieven aan de orde komen, worden pas na 1996 gebruikelijk voor dergelijke grote activiteiten in de praktijk van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Dat is opmerkelijk laat, omdat de milieu-effectrapportage in de Nederlandse overheidspraktijk al in 1974 experimenteel begint en vanaf 1987 wettelijk verplicht wordt (Dietz & Okidi 1997).

4 Milieubenaderingen in het veld

Recentelijk is een tweetal pogingen gewaagd om een aantal soortgelijke Nederlandse ontwikkelingsprogramma's met een potentieel grote milieucomponent in lage- en middeninkomenslanden met een nadruk op Afrika te vergelijken. Het betreft allereerst de poging van twee aan de Inspectie verbonden onderzoekers (Sterkenburg & Van der Wiel 1999) om de betekenis van vijf grote geïntegreerde gebiedsprogramma's te vergelijken: het Arid and Semi-Arid Lands Programme in Kenya (Dietz & De Leeuw 1999), District Rural Development Projects in Tanzania (Bol 1999), de steun aan Western Province in Zambia (Van der Staaij & Van der Wiel 1999), het PEDI-project in Kaya, Burkina Faso (Zanen 1999) en de Nederlandse steun aan het Office du Niger in Mali (Hendrix & Slob 1999). Het betreft op de tweede plaats een poging om een aantal programma-evaluaties op het gebied van duurzaam landgebruik van partners van Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) in Afrika, het Indiase subcontinent en Zuid-Amerika te vergelijken (Dietz 1999).

In de concrete ontwikkelingsinterventies, die door het DGIS direct of via de MFO's en SNV (Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie [Stichting Nederlandse Vrijwilligers]) worden uitgevoerd (afgezien van de Nederlandse ondersteuning van multilaterale instituties), blijkt bij het propageren van duurzaam of duurzamer landgebruik de nadruk vooral te liggen op agrarisch landgebruik, waarbij graasgebieden, bos, water en 'woeste grond' (inclusief natuurgebieden, flora en fauna) minder aandacht krijgen dan akkerbouwvelden. Binnen de akkerbouw ligt het accent vaak op de lokale voedselvoorziening, die weer snel wordt verengd tot graanverbouw. Hoewel er veel concentratieregio's van Nederlandse hulp in droge (lees: semi-aride en subhumide), vaak marginale gebieden liggen, is de relatieve onderbelichting van (semi-nomadische) veehouderij opmerkelijk, met uitzondering van de steun aan de veeteelt in een van de oudste door Nederland gesteunde geïntegreerde rurale ontwikkelingsprojecten, Western Province in Zambia (Van der Staaij & Van der Wiel 1999). Het gevolg is bij de meeste projecten dat de aandacht vooral uitgaat naar akkers, terwijl andere delen van de dorpsgronden buiten beschouwing blijven.

Bij de bepaling van de duurzaamheid van akkerbouwactiviteiten wordt meestal gesteund op concepten uit de tropical-farming-systems-benadering die teruggaan tot Ruthenberg (1971). Ruthenbergs opvatting over ontwikkeling van farming systems en zijn classificatie daarvan zijn sterk gerelateerd aan de lengte van de braakperiode en de mate waarin daarbij de natuurlijke vruchtbaarheid wordt hersteld. Het teruglopen van de braakperiode krijgt dan automatisch veel aandacht, evenals onvoldoende bemesting die de nutriëntenbalans in evenwicht zou moeten

houden. De exploitatie van de bodem is dan niet meer in evenwicht met de natuurlijke aanmaak van nutriënten en de draagkracht wordt dan overschreden. Het beeld dat vervolgens wordt geschetst, is simpel, maar spreekt aan; als de draagkracht wordt overschreden door toenemende, niet-aangepaste productie, zal er eerst door soil mining nog sprake kunnen zijn van toenemende oogsten, maar na enige tijd van overexploitatie zal de productie instorten en zal de oogst per hectare, en soms ook absoluut in een heel gebied, afnemen. Na de start van structurele aanpassingsprogramma's worden de hoge prijs van kunstmest en het verminderd gebruik als gevolg daarvan als een extra bottleneck aangegeven. Bovendien blijkt dat er niet genoeg mest of huisvuil is om op een andere wijze de voedingsstoffen voor gewassen aan te vullen. In dergelijke situaties wordt veel waarde gehecht aan de ontwikkeling van landbouwtechnieken die op een andere manier verlies van bodemvruchtbaarheid kunnen voorkomen voordat het te laat is. De nadruk ligt dan op LEISA-technieken. Bodemvruchtbaarheid krijgt meestal meer aandacht dan bodemfysische maatregelen, zoals terrassering en boomaanplant. Duurzaamheid wordt dus sterk gekoppeld aan draagkracht en daarmee aan de (agrarisch) productiefunctie. Andere elementen van duurzaamheid, zoals de biodiversiteit van het ecosysteem, of zeg maar in het algemeen: de assimilatie- en informatiefunctie zoals die in het concept milieugebruiksruimte worden gedefinieerd, komen veel minder aan bod.

In de grote gebiedsontwikkelingsprogramma's die door het DGIS zijn gesteund, valt op hoe moeizaam en relatief laat de milieucomponent wordt opgenomen in deze multisectorale aanpak. Bij de meeste programma's is het de wens van de nationale en lokale overheid om te komen tot liefst snelle intensivering van landgebruik, hoewel er vanaf de vroege jaren negentig stevast aan wordt toegevoegd (en voor de vorm, zo krijgt men de indruk, 'to please the donors') dat dit op een duurzame wijze dient te gebeuren. Programma's die vooral proberen om het vertrouwen te wekken van de lokale bevolking en van lokaal werkzame ambtenaren en die eerder een participatieve 'bottom-up'- dan een technocratische 'top-down'-verandering nastreven, moeten zeer voorzichtig omgaan met de gevoeligheid die 'milieuprojecten' blijken te hebben. Vaak zijn er nog levendige herinneringen aan de wijze waarop de koloniale overheden in met name Afrika het milieuprobleem meenden te moeten aanpakken: met onacceptabel geachte richtlijnen, harde straffen en onbegrijpelijke willekeur. Vooral in Kenya speelde dit sentiment sterk (Dietz & De Leeuw 1999). Er was daar in 1993 een hard oordeel nodig van een externe evaluatiemissie (met sterke Nederlandse druk en alarmistische toonzetting) voordat de weerstand biedende Nederlandse en Kenyase projectleiding min of meer werd gedwongen om een veel grotere milieu-inkleuring te geven aan haar geplande activiteiten. Van hogerhand leek er geen oor (meer) te zijn voor het verweer dat voor werkelijk succesvol anti-erosiebeheer (het gaat in deze gebieden voor een deel om indrukwekkende stijlwanden met een sterke natuurlijke instabiliteit) kolossale sommen geld nodig zouden zijn en dat de bevolking wel andere prioriteiten had dan arbeid en geld te steken in massale milieuprojecten waarvan men de zin alleen maar inzag omdat het wellicht een mogelijkheid bood om de donor wat geld en aandacht af te troggelen. Landgebruikplanning als belangrijkste donorwens werd gaandeweg doorgevoerd en had hier en daar wel wat effect, met name daar waar boeren het nut inzagen van kleinschalige boomaanplant, verbetering van graasgebieden en terrassering en vooral als dat gepaard ging met betaalde projectarbeid. Als bijvoorbeeld El Niño, zoals in 1997/98, het werk van jaren dan weer ongedaan had gemaakt, werd met enige humor commentaar geleverd op het gedram van 'those Europeans'. Afscherming

van kwetsbare gebieden, in watervanggebieden of aan de rand van waterstromen werd echter met groot wantrouwen, of zelfs vijandigheid, tegemoetgetreden en als het even kon met voeten getreden.

Ook in de Tanzaniaanse districtsprogramma's werden milieuprojecten met voorzichtigheid, of zelfs schroom, opgenomen projectinterventies. Het ging om wat agro-forestry en boomkwekerijen, eenvoudige maar voor het gebied innovatieve land- en waterconserveringstechnieken en het vastleggen van begrenzingen (Bol 1999: 67). Heel voorzichtig werd gezocht naar mogelijkheden om de bodemvruchtbaarheid structureel te verbeteren. Voor een echte doorbraak zou echter een veel betere afstemming nodig zijn met de nationale landbouwonderzoeksdienst. Maar de afstand tussen die dienst en down-to-earth problemen van, in de ogen van de meeste landbouwingenieurs, pathetisch slecht producerende, kleine boeren in marginale productieomgevingen was, zoals overal in Afrika, nog veel te groot. Waar de oplossing van milieuproblemen politiek gevoelig zou liggen, zoals bij al dan niet vermeende overbegrazing, begon men er ook maar niet aan, om de opgebouwde goodwill niet te verspelen (Bol 1999: 71).

In het grote en langdurige Nederlandse gebiedsontwikkelingsprogramma in West-Zambia was er van een grotere milieuaandacht zelfs nauwelijks sprake. Het project ademt eerder een sfeer van exploitationism, althans binnen de zeer beperkte mogelijkheden die er in dit gebied lijken te zijn. Er is wel wat gedaan aan bodemvruchtbaarheidsmaatregelen en aan het in de gaten houden van vee aantallen, maar uit de analyse van Van der Staaij & Van der Wiel (1999) blijkt nauwelijks enige projectbelangstelling voor noch effect van een ecologische duurzaamheidsaanpak.

Dat was er wel bij het Programmation et Execution du Développement Intégré (PEDI) in Kaya, in Noord-Burkina Faso, dat in 1982 van start ging (Zanen 1999). Verbetering van bodemvruchtbaarheid en erosiebestrijding stonden daar centraal, gekoppeld aan een door de overheid erkend belang van lokaliseren van landbeheer door groupements villageois en van boergerichte landbouwvoorlichting en -onderzoek. Volgens Zanen (1999: 114) heeft dit geleid tot aanzienlijke en structurele verhoging van akkerbouwopbrengsten. Toch heeft ook hij veel op te merken bij dit milieusucces. De schaal is veel te klein gebleven, de afhankelijkheid van donoren veel te groot en de sterk rurale, agrarische oriëntatie heeft het zicht weggenomen op de slechte toekomstperspectieven van de landbouw in dit gebied en heeft verhinderd dat steun is verleend aan urbanisatie en een noodzakelijk geachte 'ont-agrarisering' in dit kwetsbare gebied.

Het vijfde grote Nederlandse gebiedsprogramma, de steun aan de irrigatieverbetering van het Office du Niger in Mali, had een wat ander karakter, omdat het meer op een sector gericht is geweest (Hendrix & Slob 1999). Gezien de ecologische kwetsbaarheid van dit gebied en de milieuproblematiek rondom irrigatie in een dergelijke streek zou men vanaf het begin van de Nederlandse steunverlening, in 1979, al een grote aandacht voor de milieuproblemen hebben kunnen verwachten. Dat lijkt ook eerder het geval te zijn geweest dan in de andere gebiedsprogramma's. Evaluatiestudies laten echter een grote ambivalentie zien bij de beoordeling daarvan. Enerzijds heeft de verbetering van de drainage ontegenzeggelijk geleid tot een vermindering van de verzilting van de bodem. Anderzijds leverde de HEIA-aanpak van de dominante rijstcultuur tot nieuwe milieuproblemen en had de concentratie van grote aantallen boeren in dit gebied tot gevolg dat de brandhoutvoorziening en de grote aantallen vee tot kaalslag leidden en dat oplossingen daarvoor te kostbaar werden geacht. De evaluatoren wijzen ook op een interessant geografisch vraagstuk:

de concentratie van veel mensen op een klein, intensief gebruikt gebied levert daar wel grote milieuschade op maar ontziet een veel groter gebied eromheen, waar dankzij de op gang gebrachte migratie naar het kerngebied veel minder schade ontstaat. De vraag is dan hoe milieuschade in een klein gebied en de kosten om daar iets aan te doen af te wegen tegen het vrijwaren van een groter gebied en de 'baten' omdat daar geen of veel minder milieu-investeringen (meer) hoeven te worden gedaan.

In het gehanteerde milieuperspectief van veel Nederlandse gebiedsgerichte projecten staat de mens, en met name de armen, als gebruiker van natuurlijke hulpbronnen centraal en dat is helemaal het geval bij de meeste gesteunde milieu-NGO's (Dietz 1999). Opvallend is wel dat er bij de analyse van succes en falen ruime aandacht is voor contextfactoren, maar bijna nergens voor klimatologische fluctuaties of trends. Verslechtering van productieomstandigheden wordt eenzijdig geweten aan toenemende bevolkingsdruk en inadequate agrarische technieken. Wanneer het een tijd beter lijkt te gaan, wordt al gauw geconcludeerd dat dat komt door een overgang naar duurzamere technieken of door betere land- en watermanagementtechnieken (Reij 1999). Klimatologische fluctuaties als mogelijke oorzaak worden niet onderkend. Bij sommigen krijgen juist ontwikkelingsinterventies de credit een belangrijke katalyserende rol te hebben gespeeld (zie Budelman (1996) voor mooie voorbeelden). Voor anderen is het vooral het eigen boereninitiatief dat de doorslag geeft (bijv. Bunders et al. 1996). Waarschijnlijk is juist de betrokkenheid van veel agronomen, economen en bestuurskundigen bij de uitvoering in het veld op mesoniveau, dicht bij de 'planners', niet vreemd aan de eerste opvatting en van geografen, sociologen en antropologen in het 'echte' veld, dicht bij de boeren, aan de tweede opvatting.

Bij de aandacht voor de wijze waarop arme boeren en boerinnen in hun bestaan voorzien, wordt de nadruk gelegd op voedselvoorziening en risicospreiding. Als die voedselvoorziening duurzamer moet worden, kan dat alleen maar als er sterk wordt gelet op hun autonome doelstellingen en op de mogelijkheden en beperkingen die de sociaal-economische omgeving hun biedt. Ontwikkelingsinterventies mogen slechts een katalysator zijn. Duurzaam landgebruik moet namelijk naast ecologisch verantwoord ook sociaal rechtvaardig en economisch voordelig zijn en dus ook na een introductieperiode zelfstandig, zonder externe steun, kunnen voortduren.

Daarmee is een belangrijk aspect toegevoegd aan de milieubenadering in het veld. De nadruk op participatie en empowerment, die voor al het recente Nederlandse ontwikkelingsbeleid geldt, leidt ertoe dat de positie van boeren en boerinnen – gender krijgt expliciet aandacht – centraal moet komen te staan en dat zij zelf verantwoordelijk dienen te zijn voor de wijze waarop ze met natuurlijke hulpbronnen omgaan. Men gaat ervan uit dat boeren en boerinnen zelf het best weten wat ze willen en hoe dat moet. Culturele factoren als etniciteit, identiteit en spiritualiteit worden belangrijk geacht. Recentelijk is het DGIS er zelfs mee akkoord gegaan een gedurfde innovatieve aanpak mee te financieren, waarbij milieubehoud, ontwikkelingsinitiatieven en spiritualiteit met elkaar in verband worden gebracht: het Kompas-programma van ETC (Kompas 1999). Perceptie wordt dan een cruciaal begrip en overwegingen over milieu en duurzaam landgebruik raken ingebed in de complexe afweging die bestaansverwerving of overlevingsstrategie heet. Boeren en boerinnen worden daarmee ook actieve individuen. Natuurlijk hebben ze te maken met structuren die van grote invloed zijn op hun bestaansverwerving, maar

ze zijn er geen willoos slachtoffer van. Termen als 'management van natuur-lijke hulpbronnen' en 'land manager' scheppen het beeld van de actief handelende actor. Structuren belemmeren de agency van de actor niet, maar ordenen wel diens actieveld.

5 Evaluatie en conclusie

De centrale concepten 'milieugebruiksruimte' en 'draagkracht' in het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van duurzaam landgebruik laten weinig ruimte voor speculatie omtrent het uitgedragen milieustandpunt. Dat is meer nadrukkelijk preservatienist dan exploitationist: overexploitatie en uitputting geven aan dat er milieugrenzen zijn aan de bestaansverwerving, die niet mogen worden overschreden.

Echter, al geruime tijd wordt het bestaan van 'milieugrenzen' en 'evenwichten' in twijfel getrokken, althans voor een deel van de ecosystemen op aarde. Het is in dit kader van belang om die kritiek toe te lichten aan de hand van wat duurzame exploitatie van natuurlijke weidegronden die worden gebruikt door (semi-)nomadische veehouders zou moeten inhouden. Aan de hand van de Clementsiaanse theorie over de successie van planten ging men er lang van uit dat elk gebied, afhankelijk van klimaat en bodem, zijn eigen climaxvegetatie kent. Als deze vegetatie wordt verstoord, keert na een rustperiode de climaxvegetatie weer terug. Bij de begrazing van natuur-lijke grasvlakten is het vanuit dat perspectief de taak van de veehouder om een evenwicht te vinden tussen de graasdruk van de kudde aan de ene kant en de natuurlijke regeneratiedruk in de richting van de climaxvegetatie aan de andere kant. Daarmee is kort aangegeven wat in deze opvatting onder duurzame exploitatie wordt verstaan. Overschrijding van de draagkracht zou tot degradatie van de vegetatie leiden. Maar de 'new range ecology' constateert dat in gebieden met een grote klimatologische variabiliteit, de zogenaamde niet-evenwichtsgebieden, zoals de semi-aride zones van Afrika, geen climaxvegetatie bestaat, simpelweg omdat de variabiliteit zo groot is dat gemiddelde situaties uitzondering zijn. Dat betekent ook dat er geen evenwicht tussen graasdruk en de draagkracht van de natuurlijke hulpbronnen kan bestaan, omdat de werkelijke draagkracht steeds weer verandert. Dan is duurzame exploitatie van gras door veehouders iets heel anders. Omdat veehouders de voornaamste factor die de toestand van de vegetatie bepaalt, namelijk regenval, niet in de hand hebben, valt er voor hen ook weinig te regelen. Minder vee of minder graasdruk geeft geen garantie voor succes in een volgend jaar. Veehouders hebben als antwoord daarop een grote mobiliteit ontwikkeld die hen in staat stelt in een dergelijke extreem variabele omgeving te leven. In toenemende mate, en niet alleen maar in gebieden met 'niet-evenwichtssystemen', wordt het steeds minder mogelijk en nuttig geacht om duidelijke milieugrenzen vast te stellen. Veel Nederlandse ontwikkelingsprogramma's worden uitgevoerd in gebieden waar natuurlijke evenwichten of milieugrenzen niet vastliggen.

Overigens worden recente inzichten uit de niet-Clementsiaanse vegetatiekunde ook toegepast op wat we voor het gemak 'evenwichtssystemen' zullen noemen. De voorlopige conclusies, die in de richting wijzen van groeiende in plaats van dalende bosbestanden, stellen dus ook wat de bossen betreft het draagkrachtconcept ter discussie. De received wisdom van de apocalyptische milieuwetenschap met betrekking tot vooral Afrika wordt inmiddels ook steeds breder ondermijnd (Leach & Mearns 1996; zie ook De Haan 2001 voor een overzicht) en de bestudering van het

gebruik (of misbruik) dat van 'milieu' wordt gemaakt in de politieke arena heeft inmiddels geleid tot een nieuw wetenschappelijk aandachtsveld, de politieke milieugeografie (o.a. Dietz 1999a).

In paragraaf 3 werd al duidelijk dat het draagkrachtconcept en de opvattingen over begrensde milieugebruiksruimten wel een belangrijke invloed hebben gehad op de analyses van de milieusituaties in de Nederlandse concentratieregio's, maar dat het tegelijkertijd heel goed mogelijk werd geacht dat ontwikkelingsbeleid bijdroeg aan de implementatie van een herinrichting van agrarische of rurale bestaansverwerving waarmee de grenzen van de draagkracht konden worden verlegd. De uitwerking van de bovengenoemde preservationist positie in het algemene beleid naar concrete milieusituaties in regionale milieuprofielen blijkt dus uiteindelijk meer op een conservationist standpunt uit te komen. Beleid wordt in staat geacht om ongewenste ontwikkelingen bij te sturen.

De positie in het veld, zo blijkt uit paragraaf 4, is vooral als neopopulistisch te karakteriseren. Niet alleen claimt men dat door anti-erosiemaatregelen, bemesting, enzovoort, milieugrenzen kunnen worden verlegd, maar het zijn de boeren en boerinnen zelf die dat weten te bereiken. Het vertrouwen in hun adaptieve vermogens om duurzame exploitatie te bereiken en de waardering voor hun lokale kennisystemen maken deel uit van een toenemende herwaardering voor Boserups these over agrarische transitie (Boserup 1965 en 1981), die een positieve relatie tussen technologische ontwikkeling en bevolkingsdruk veronderstelt, waardoor actoren steeds weer in staat blijken de grenzen van de draagkracht te verleggen, een opvatting die recentelijk sterk is ondersteund door het werk van Tiffen et al. (1994).

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van duurzaam landgebruik wordt dus gekenmerkt door uiteenlopende milieustandpunten. Ingezet als een harde, klassieke zienswijze die grenzen aan de groei wilde stellen, ook al werd die boodschap misschien harder geroepen om ten minste enig effect te kunnen hebben, is ze in uitwerking en implementatie veel meer postmodern. De Nederlandse ontwikkelingsbureaucratie herbergt ook grote verschillen in zich. Aan de top hebben verscheidene opvattingen naast elkaar bestaan, maar de toonzetting was vanaf circa 1990 deels preservationist en deels conservationist. In de projecten, daarentegen, werkt men meer vanuit een neopopulistisch milieustandpunt. Dat geldt ook voor de landendesks van de MFO's en voor veel van de door hen gefinancierde NGO's. De aard van hun werk, dichtbij de doelgroep en 'al onderhandelend' met counterparts, is daar niet vreemd aan. De Nederlandse budget- en importsteun aan een aantal ontwikkelingslanden heeft daarentegen lange tijd nauwelijks 'last gehad' van deze drie milieustandpunten en was rechttoe rechtaan 'exploitationist', met omvangrijke kunstmestleveranties. Dit sloot ook aan bij de wijze waarop veel Nederlandse bedrijven opereerden in de markt van de lage- en middeninkomenslanden.

Daarmee willen we niet suggereren dat het Nederlandse beleid ten aanzien van 'milieu en ontwikkeling' zou zijn mislukt. Op uitvoeringsniveau wordt, zoals beschreven, volop gewerkt aan milieuthema's, en aanzienlijk meer dan vijftien jaar geleden. Vooral in het beleid van de Nederlandse medefinancieringsorganisaties en bij de SNV zijn steun aan milieu-instituten in ontwikkelingslanden en het bevorderen van duurzamer landgebruik stevig geworteld en niet meer weg te denken. Standpunten lijken ook meer naar elkaar toe te groeien, tenminste als de uitwisseling van ervaringen en samenwerking tussen (voormalige) LEISA- en HEIA-adepten als indicatie kan gelden. De publicatie van Budelman (1996) is een vroege illustratie hiervan. Denktank-consultancybedrijven als ETC, het aan de Vrije Universiteit verbonden

DOS/CDCS en het KIT (Koninklijk Instituut voor de Tropen) hebben daar een goede rol in vervuld, maar ook de op gang gekomen samenwerking met milieugeoriënteerde lokale universiteiten en consultants is her en der van belang geweest.

Maar voor een werkelijk succesvol milieubeleid is meer nodig. Het budget voor Nederlands milieubeleid in ontwikkelingslanden is gestegen tot bijna 800 miljoen gulden per jaar, bijna de 0,1% van het BNP die wordt beoogd (IS 1999). Milieu is een van de sectoren waar in een aantal concentratielanden van Nederlands ontwikkelingsamenwerkingsbeleid specifiek de aandacht op gericht gaat worden: volgens een overzicht bij de begroting voor 2001 gaat het in ieder geval om Ghana, Macedonië, Mozambique, Sri Lanka, Vietnam en Indonesië, terwijl er ook een grote milieucomponent zal zitten in de steun aan waterbeheer in Bangla Desh, Tanzania, de Palestijnse gebieden, Egypte en Jemen en in de steun aan rurale ontwikkeling in landen als Bolivia, Burkina Faso, Mali, Nicaragua en Uganda (IS 2000). Om meer zicht te krijgen op de uitkomsten van dit Nederlandse milieubeleid in ontwikkelingsamenwerking is het nodig om veel duidelijker te werken met regelmatige en systematische development audits. Een documentatie-, monitoring- en evaluatiesysteem zal moeten worden ontwikkeld, dat langetermijnveranderingen beter meet en het geheel van interventies en de milieu-effecten beter in kaart weet te brengen. In de sector milieu zijn de fluctuaties zo groot dat er jaren van dataverzameling en impactmeting (tijdseries) nodig zijn voordat zinnige analyses kunnen worden gemaakt. Dat moet ook worden erkend, want anders blijft men steken in simpele opvattingen over draagvlakbeperkingen en grenzen aan de milieugebruiksruimte. Helaas is het met die informatieverzameling slecht gesteld. Minister Herfkens mag dan onlangs fel hebben uitgehaald naar het gebrek aan kwaliteit bij de EU-hulp, als we kijken naar het Nederlandse hulpbeleid op het terrein van milieuprogramma's, milieu-NGO's en regionale ontwikkelingsprogramma's met een grote milieucomponent zijn we niet onder de indruk van de kwaliteit van dat Nederlandse voorbeeld. De tijdreeksinformatie die beschikbaar is van gebieden waar Nederland al twintig jaar programma's uitvoert, zoals Kaya in Burkina Faso (o.a. het PEDI-programma), Koutiala-Sikasso in Zuid-Mali (o.a. steun aan CMDT) of de droge gebieden van Kenya (eerst de ASAL- en nu de SARDEP-programma's), is bedroevend. Te vaak hebben (steeds wisselende) ambtenaren, maar ook wetenschappers, hun hobby's kunnen botvieren, waardoor er geen langetermijnpanel en -plotdata werden gegenereerd. Pogingen van een van ons om in de jaren tachtig in Kenya bij te dragen aan een dergelijke informatiedatabank werden als veel te academisch aan de kant geschoven. Later werd gezegd dat een goede monitoring de speelruimte wegneemt voor de betrokken (Nederlandse en Kenyaanse) uitvoerders. De afstand tussen het papier van de kwartaalverslaggeving en de accountantscontrole enerzijds en de praktijk van alledag is voor de beleidsuitvoerders vaak prettig groot, maar voor systematische kennisgenerering erg problematisch. De in de jaren negentig gegroeide afstand tussen de praktijk van ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse wetenschappelijke wereld die ontwikkelingen buiten de Europese Unie bestudeert, staat, anders dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, een kwaliteitsimpuls in de weg.

Het door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) uitgevoerde onderzoek naar de Nederlandse evaluatiepraktijk uit het midden van de jaren negentig is een diplomatiek geformuleerde felle aanklacht 'van binnenuit' tegen geklungel (IOV 1993). Die kritiek is weer snel geneutraliseerd. De verantwoordelijke beleidsinstanties in Nederland maar ook het ambassadepersoneel dat in de beleidsoptiek van de jaren negentig de monitoring zou moeten verzorgen, vinden

het wel makkelijk om niet al te veel vragen te stellen in het veld, op de plekken waar het allemaal had moeten gebeuren. Van binnen uit het DGIS-apparaat klinken af en toe de noodkreten die wij als onderzoekers ook in toenemende mate zijn gaan horen. 'Op ambassades bestaat vaak een funest gebrek aan institutioneel geheugen'. 'Minister Herfkens [zal] ook het functioneren van haar eigen apparaat moeten aanpakken' (Beetstra 1999). De Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingssector (DGIS, maar ook SNV, NOVIB, ICCO, enzovoort) heeft stelselmatig geweigerd om een langdurige, kwalitatief hoogwaardige onderzoekspraktijk met betrekking tot ontwikkelingsondersteuning te onderhouden en plukt daar nu de wrange vruchten van. Het wordt hoog tijd voor het vanzelfsprekend opbouwen en medefinancieren van een dergelijke academische betrokkenheid. Ontwikkelingsaudits en ex-postevaluaties, onder meer naar milieuprojecten, zijn hoognodig, maar ook het opbouwen van tijdreeksinformatie in streken en met betrekking tot sectoren waarmee Nederland een langdurige betrokkenheid heeft. Aanwijzingen hoe dat moet, zijn er langzamerhand ook op dit moeilijke en weerbarstige terrein (o.a. Roche 1999). Dan kunnen we misschien gaan begrijpen waarom zoveel beleidsintenties niet in projectdoelen zijn vertaald, waarom zoveel projectgelden in het uitvoeringsgebied zijn verdampt, waarom van de output die wel is gerealiseerd zoveel geen meetbaar effect heeft gehad en waarom het beetje effect dat er is bereikt zo weinig impact had.

Kwaliteitszorg van ontwikkelingssamenwerking vereist een vanzelfsprekende en systematische communicatie met onafhankelijke critici uit de academische gemeenschap, niet alleen op het niveau van de beleidsvoornemens, maar gewoon bij de verantwoording van de uitvoering en bij impactonderzoek. Toen een van ons werd betrokken bij een poging om een monitoring- en evaluatieaanpak op het terrein van 'armoede en energie'-beleid te ondersteunen voor een volgende fase van een groot experimenteel milieuprogramma gefinancierd door het DGIS (het Kenya Woodfuel and Agroforestry Project) kreeg het rapport de veelzeggende titel mee: *You don't learn by dodging!* (Dietz et al. 1994; het KWAP zou meteen daarna overigens sneuvelen). De titel was gebaseerd op de uitroep van de Soedanese milieu-econoom met wie werd samengewerkt en die verbijsterd was over de voortdurend geconstateerde neiging van beleidsmakers en -uitvoerders op dit terrein om hun kop in het zand te steken. Voor wat je niet weet, kun je je ook niet verantwoorden. Dat moet maar eens ophouden!