

Lezing in Nijmegen, Derde Wereld Centrum/CIDIN, 2001

*Naar aanleiding van: Ton Dietz en Leo de Haan, 2001, Milieu in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, met nadruk op duurzaam landgebruik. In: Schulpen, Lau (red.), Hulp in Ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking. Assen: Koninklijke van Gorcum, pp 91-109.*

Ik vervang Leo de Haan; als tweede auteur natuurlijk wel op de hoogte van wat hij wilde gaan zeggen. Ik zal wel mijn eigen accenten leggen.

De Duitse socioloog Ulrich Beck 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 haar omgang met de natuur.

Daarbij gaat het voor een deel om macro-milieu: de wereldwijde bedreigingen die veroorzaakt worden door door de mens veroorzaakte klimaatverandering, ontbossing, soortenvernietiging, of kernexplosies, bedreigingen waartegen mondiale verdragen tot risicovermindering moeten leiden. Maar heel vaak gaat het ook om het micro-milieu van beperkte gebieden: gevolgen van vervuiling, uitputting van minerale rijkdommen, erosie, nutrientetekort, watertekort, natuurrampen van beperkte omvang zoals overstromingen, stormschade. Risicovermindering op dat lokalere schaalniveau betreft voor een deel de noodzaak van duurzamer landgebruik.

In de geschiedenis van de Nederlandse OS is de aandacht voor milieu en voor duurzaam landgebruik een laatkomer. Toen ik in 1990 ingeschakeld werd door het DGIS voor de evaluatie van het toenmalige programma Plattelandsontwikkeling dat in 1985 was gestart stond de milieucomponent van dat programma nog in de kinderschoenen en was de benodigde expertise bij de uitvoerende instanties en bij veel counterparts nog erg beperkt.

De opvattingen over hoe er met het milieu zou moeten worden omgegaan door beleid werden in 1988 door Turner in vier groepen ingedeeld:

Preservationist

Conservationist

Neo-populist

Exploitationist

Preservationist: natuurbescherming, bewaren van zo veel mogelijk natuur, bos, wild, biodiversiteit  
intrinsieke waarde aan de natuur en aan soorten  
overexploitatie  
uitputting  
grenzen stellen aan de bestaansverwerving  
malthusiaans doemdenken  
draagkracht (carrying capacity): produktiegrenzen  
milieugebruiksruimte: produktie, assimilatie, informatie  
zonering  
milieuquota  
ecototale praktijken; ecofascisme

Exploitationist natuur is er voor de mens  
technologische innovaties stimuleren;  
verouderde en vervuilende technieken opruimen;  
hoogwaardige technische inputs bevorderen (HEIA)  
vrije marktkrachten; geen directe 'negatieve' beleidsinterventie in milieu  
substitutie van schaarse hulpbronnen gaat vanzelf

Conservationist Regulering van milieugebruik; centrale aansturing  
Internalisering van 'externalities'  
Economische regulering door prijsbeleid, subsidies  
Aanvulling lokaal aanwezige kennis, arbeid en hulpmiddelen (HEIA)  
Sociale regulering door gebods- en verbodsbepalingen en door perceptie- en gedragsbeïnvloeding via andere dan economische middelen

Neo-populist Adaptieve vermogens lokale gemeenschappen  
Boserupiaans optimisme  
Lokale kennis (LEISA)  
Natuur is meer dan produktiebasis; spirituele functie; esthetische functie  
Participatie, 'empowerment'  
Milieudruk geeft transitie naar duurzamer landgebruik en grotere milieugebruiksruimte (Mary Tiffen et al.)  
centraal beleid slechts nodig om negatieve interventies van buitenaf tegen te houden, eventueel innovatiediffusie bevorderen

HEIA  
High External Input Agriculture  
geen gesloten kringloop  
irrigatie  
veel kunstmest  
afhankelijk van externe markten  
specialisatie  
grote risico's  
korte termijn produktiewinst

LEISA  
Low External Input Sustainable Agriculture  
gesloten nutriëntenkringloop  
gering watergebruik  
lokaal aanwezige meststoffen  
lokale economie  
grote diversiteit  
kleinere risico's  
op lange termijn stabiele opbrengsten/inkomens

De Nederlandse OS bureaucratie zit vol met tegengestelde milieuvizies, waardoor milieubeleid vol met paradoxen zit en er heel weinig open discussie bestaat over wat er werkelijk met de OS miljoenen op milieugebied gebeurd is en gebeurt. Er is in Nederland geen structuur van academisch of publiek debat over.

Tot midden jaren '80 op Nederlands beleidsniveau t.o.v. milieu een 'exploitationist' houding.

Op beleidsniveau zien we rond 1990 de toenemende invloed van biologen en ecologen. Het grote beleidsdocument van Pronk, een wereld van verschil, uit 1990, ademt de sfeer van 'preservationism': overschrijding van mondiale draagkracht c.q. milieugebruiksruimtes. Politieke mix met neo-populistische opvattingen en nadruk op LEISA.

Sectorbeleidsdocument veeteelt uit 1992 en duurzaam landgebruik uit 1993 meer conservationist en HEIA centraal. Invloed van 'Wageningse' landbouwkundigen.

Regionale Milieuprofielen 1988-1994: draagkrachtbepalingen, milieudegradatie documenteren; probleembeschrijving vaak preservationist; voorgestelde maatregelen: draagkracht omhoogbrengen; conservationist, deels ook neo-populist. Nog heel weinig aandacht voor milieueffectrapportage van grote plannen in zelfde gebied: pas na 1996 MER (EIA) binnen DGIS instrument. Pas dan ook meer contact met NI. MER commissie.

In het veld: veel regionale ontwikkelingsprogramma's die door DGIS direct of indirect via SNV of de MFO's werden gesteund:

nadruk op LEISA

participatie, gender, risicospreiding, empowerment, lokale instituties, agency spanning aandacht voor versterking lokale overheid of juist

bevolkingsorganisaties en NGO's

bodemvruchtbaarheid vaak centraal (minder: bodemfysische maatregelen)

weinig aandacht voor assimilatie- (vervuiling) en informatiefunctie

(biodiversiteit) milieu

graanakkerbouw vaak centraal; weinig aandacht voor veeteelt

weinig aandacht voor steden.

Uitvoerders in lokale programma's: veel geografen, sociologen, economen, bestuurskundigen.

Spanning met centrale beleid, tussen 'top' ('Den Haag'), 'midden' (ambassade en SNV directeuren, leiding van NGO's) en 'veld' (programma's en projecten).

Sterk diffuse effecten. Geen grote 'impact'. Regionale interventies hebben nu afgedaan ten gunste van grote sectorprogramma's die wel aanwijsbaar effect moeten tonen.

Inmiddels: grote twijfel aan concept van statische milieugebruiksruimte. Juist NI programma's vaak in omgeving met grote fluctuaties, zeer dynamische natuur, zeer grote flexibiliteit economisch gedrag. Er bestaan daar geen vast te stellen miliegrenzen of natuurlijke evenwichten.

Als 'milieu' een van de sectoren is in enkele van de concentratielanden en in enkele landen daarbuiten, dan is het nodig om veel duidelijker te werken met regelmatige en systematische development audits en een documentatie-, monitoring- en evaluatiesysteem te hanteren dat lange termijn veranderingen beter meet en het geheel van interventies en de effecten ervan veel beter in kaart weet te brengen. In de sector milieu, waaronder duurzaam landgebruik, zijn de fluctuaties zo groot dat je er jaren van dataverzameling en impactmeting nodig hebt voordat je wat zinnigs kunt zeggen. Erken dat dan ook. Anders blijf je bij simpele opvattingen over draagvlakbeperkingen en grenzen aan de milieugebruiksruimte

Minister Herfkens heeft onlangs fel uitgehaald naar het gebrek aan kwaliteit bij de EU hulp en daar de Nederlandse aanpak van OS als voorbeeld tegenover gesteld. Voorzover ik kennis heb kunnen nemen van de uitvoering van het Nederlandse hulpbeleid, m.n. op het terrein van milieuprogramma's, milieu-NGO's en regionale ontwikkelingsprogramma's met een grote milieucomponent ben ik helemaal niet onder de indruk van de kwaliteit van dat Nederlandse voorbeeld. De informatie die ter beschikking is van een aantal door Nederland nu soms al twintig jaar gesteunde gebieden, zoals Kaya in BF of programma's in Zuid Mali of in Kenya is bedroevend. Pogingen van mijn eigen kant om in de jaren '80 in Kenya bij te dragen aan een degelijke informatiedatabank werden als veel te academisch aan de kant geschoven en er werd later van gezegd dat te goede monitoring de speelruimte wegneemt voor de betrokken uitvoerders, van de kant van het land zelf en van de kant van Nederland.

Om het idee te krijgen dat je toch nog wat voor elkaar krijgt, moet er heel wat onderhandeld, of beter gezegd gehosseld, worden. Explicitering is dan bedreigend. Afstand tussen het papier van de kwartaalverslaggeving en de accountantscontrole enerzijds en wat er feitelijk in de praktijk gebeurt, is vaak prettig groot.

Het door toen nog IOV uitgevoerde onderzoek naar de Nederlandse evaluatiepraktijk uit het midden van de jaren '90 is een diplomatiek geformuleerde felle aanklacht tegen geklungel. Donoren in Nederland of ook ambassadepersoneel vinden het wel makkelijk om niet al te veel vragen te stellen in het veld, op de plekken waar het allemaal had moeten gebeuren. Ik ben ervan overtuigd geraakt vanuit mijn eigen onderzoekspraktijk dat ex-post evaluaties, o.a. naar de vele milieuprojecten, hoog nodig zijn. 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.

Drama's zoals wat er een aantal jaren geleden bij AWARE in India is gebeurd, waar NOVIB en ICCO vakkundig in de luren waren gelegd, kunnen overal in de Nederlandse OS praktijk gebeuren.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse, de Britse of de Deense hulp heeft het Nederlandse ministerie van OS een grote kloof doen ontstaan met de Nederlandse academische gemeenschap. De mooie praatjes over het lokaliseren van de expertise om dat te verantwoorden heb ik altijd gewantrouwd. Ik zou wel eens onderzocht willen zien wat dat lokale onderzoek nou eigenlijk voorstelt dat Nederland subsidieert. Ik zou ook wel eens willen weten welke kritische rol de lokale academici spelen bij het volgen en auditen van door Nederland gesteunde regionale en sectorprogramma's. Kwaliteitszorg van OS vereist een vanzelfsprekende en systematische communicatie met onafhankelijke critici uit de academische gemeenschap, niet voornamelijk op het niveau van de mooie plannen en beleidsvoornemens, maar gewoon bij de verantwoording van de uitvoering en bij het impact-onderzoek. Ook of vooral uit Nederland. Het is Nederlands geld.

OS is dankzij deze Minister niet langer versnipperd over veel te veel landen en concentreert zich volgens plan op landen waar de kans dat het allemaal nog iets uithaalt wat groter is. Maak er in die landen dan een gewoonte van om een degelijk, langdurig volgsysteem op te zetten van de hele hulp van Nederland, door academici uit die landen zelf en uit Nederland te beheren. Of doe zoiets in Europees kader, als dat beter op orde is..

Ik ben een keer betrokken geweest bij het opzetten van zo'n volgsysteem door Nederlandse en Kenyaanse academici en consultants. Het rapport kreeg als titel :

“YOU DON’T LEARN BY DODGING”.

Je leert niets als je steeds je kop in het zand steekt. De Nederlandse OS sector doet tot nu toe niet onder voor de struisvogel.